

31.05.94

Empfehlungen
der Ausschüsse

R - Fz - In

zu **Punkt** der 670. Sitzung des Bundesrates am 10. Juni 1994

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung
(VwGO)

- Antrag des Freistaates Bayern -

A

Der federführende Rechtsausschuß

empfiehlt dem Bundesrat,

dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender
Änderungen beim Deutschen Bundestag einzubringen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO)

Artikel 1 Nr. 2 ist wie folgt zu fassen:

'2. § 47 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

" Den Antrag kann jede natürliche oder juristische Person,
die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren
Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in abseh-
barer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb
von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten der Rechtsvorschrift
stellen. "'.

Ausgeliefert am 31. MAI 1994

(noch Ziffer 1)

Als Folge sind

- a) im Vorblatt unter "B. Lösung" im ersten Spiegelstrich nach der Angabe "\$ 42 VwGO" folgende Worte anzufügen:

"und Einführung einer Fünfjahresfrist für den Normenkontrollantrag";

- b) in der Begründung (1. Teil - Allgemeines) Abschnitt B in Nummer 2 Buchstabe a

- aa) nach den Worten "Antragsbefugnis nach § 47 VwGO" ein Komma zu setzen und folgende Worte anzufügen:

"zeitliche Beschränkung des Antragsrechts";

- bb) dem bisherigen Satz "Die weitgefaßte Antragsbefugnis ... angepaßt." folgender Satz anzufügen:

"Ferner ist die Einführung einer Fünfjahresfrist für den Normenkontrollantrag vorgesehen.";

- c) dem Text der Begründung (2. Teil - Die einzelnen Vorschriften) zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 47 VwGO) folgender Absatz anzufügen:

"Darüber hinaus ist die Einführung einer Fünfjahresfrist für den Normenkontrollantrag vorgesehen. Dieser Antrag ist nach derzeit geltendem Recht an keine Fristen gebunden. Er kann deshalb, soweit nicht ausnahmsweise ein Fall der Verwirkung des Antragsrechts vorliegt, auch noch Jahre nach dem Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift von jeder natürlichen oder juristischen Person, die durch diese Rechtsvorschrift oder deren Anwendung einen Nachteil erlitten oder in absehbarer Zeit zu erwarten hat, sowie von jeder Behörde gestellt werden. Danach ist es möglich, daß Normen (z.B. Bebauungspläne), die

(noch Ziffer 1)

bereits seit langem praktiziert worden sind und auf deren Rechtsgültigkeit sowohl die zuständigen Behörden als auch die betroffenen Bürger vertraut haben, auf Antrag eines Betroffenen für nichtig erklärt werden und damit als Rechtsgrundlage nicht nur für zukünftige behördliche Entscheidungen (z.B. Baugenehmigungen), sondern auch für solche Verwaltungsakte entfallen, die bereits erlassen, jedoch noch nicht bestandskräftig oder - im Falle der verwaltungsgerichtlichen Klage - noch nicht durch rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen unanfechtbar geworden sind. Dies kann zu einer erheblichen Beeinträchtigung der - insbesondere im Bereich des Bauplanungsrechts und des Abgabenrechts bedeutsamen - Rechtssicherheit führen. Der Entwurf sieht deshalb eine zeitliche Beschränkung des Antragsrechts auf fünf Jahre vor. Durch eine solche Regelung wird die Befugnis der Verwaltungsgerichte, Normen inzident auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu prüfen, nicht berührt."

Begründung (gegenüber dem Plenum):

Für die zeitliche Beschränkung des Normenkontrollantrags nach § 47 VwGO besteht unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit ein sachliches Bedürfnis.

2. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, Satz 2 VwGO)

Artikel 1 Nr. 3 ist wie folgt zu fassen:

'3. § 48 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 Nr. 5 werden die Wörter "Planfeststellungsverfahren nach § 7 des Abfallgesetzes" durch das Wort "Verfahren" ersetzt.
- b) In Satz 2 werden nach den Wörtern "Satz 1 gilt" die Wörter "auch für Streitigkeiten über Genehmigungen, die an Stelle einer Planfeststellung erteilt werden, sowie" eingefügt.'

...

(noch Ziffer 2)

Als Folge sind

- a) im Vorblatt unter "B. Lösung" nach dem ersten Spiegelstrich folgender weiterer Spiegelstrich einzufügen:

"- klarstellende Änderung des § 48 Abs. 1 VwGO (erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts) im Hinblick auf Rechtsänderungen im Bereich der Planungsverfahren für Abfallentsorgungsanlagen und für Verkehrswege";

- b) in der Begründung (1. Teil - Allgemeines) Abschnitt B in Nummer 2 nach Buchstabe a folgender Buchstabe a₁ einzufügen:

"a₁) Erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nach § 48 Abs. 1 VwGO

Die Vorschrift über die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nach § 48 Abs. 1 VwGO bedarf im Hinblick auf Rechtsänderungen im Bereich der Planungsverfahren für Abfallentsorgungsanlagen und für Verkehrswege einer Klarstellung dahin, daß das Oberverwaltungsgericht in den Fällen des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, 7, 8 und 9 VwGO im ersten Rechtszug nicht nur dann entscheidet, wenn die entsprechenden Streitigkeiten ein "Planfeststellungsverfahren" betreffen, sondern auch dann, wenn an die Stelle des Planfeststellungsbeschlusses eine "Plangenehmigung" tritt";

(noch Ziffer 2)

- c) der Text der Begründung (2. Teil - Die einzelnen Vorschriften) zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 48 VwGO) durch folgenden Text zu ersetzen:

"Zu Nr. 3 (§ 48 VwGO)

- a) Nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug über "Planfeststellungsverfahren nach § 7 des Abfallgesetzes für die Errichtung, den Betrieb und die wesentliche Änderung von ortsfesten Anlagen zur Verbrennung oder thermischen Zersetzung von Abfällen mit einer jährlichen Durchsatzleistung (effektive Leistung) von mehr als einhunderttausend Tonnen und von ortsfesten Anlagen, in denen ganz oder teilweise Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 des Abfallgesetzes gelagert oder abgelagert werden". Diese Regelung knüpft an die frühere Fassung des § 7 AbfG an, wonach ortsfeste Anlagen zur Verbrennung oder thermischen Zersetzung von Abfällen im Wege eines Planfeststellungsverfahrens zugelassen worden sind. Diese Vorschrift des § 7 AbfG ist jedoch durch Artikel 6 Nr. 1 des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22.4.1993 (BGBl. I S. 466) dahin geändert worden, daß die Errichtung und der Betrieb von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen sowie die wesentliche Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes der Genehmigung nach den Vorschriften des Bundesimmissionschutzgesetzes, also nicht mehr - wie dies bei der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen zur Ablagerung von Abfällen (Deponien) sowie bei der wesentlichen Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes der Fall ist (vgl. § 7 Abs. 2 AbfG) - der Planfeststellung bedürfen (§ 7 Abs. 1 AbfG). Diese Rechtsänderung hat Zweifel darüber aufkommen lassen, ob das Oberverwaltungsgericht

(noch Ziffer 2)

im Hinblick auf die unverändert gebliebene Fassung des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VwGO auch weiterhin im ersten Rechtszug in Verwaltungsrechtssachen der hier fraglichen Art, soweit das "Planfeststellungsverfahren" entfallen ist, entscheidet.

Die im Entwurf vorgesehene Änderung des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 stellt klar, daß die durch das Investitions erleichterungs- und Wohnbaulandgesetz geänderte Fassung des § 7 AbfG an der bisher bestehenden erstinstanzlichen Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nichts ändern soll, soweit es um Streitigkeiten geht, die die Errichtung, den Betrieb und die wesentliche Änderung von ortsfesten Anlagen zur Verbrennung oder thermischen Zersetzung von Abfällen mit einer jährlichen Durchsatzleistung (effektive Leistung) von mehr als einhunderttausend Tonnen und von ortsfesten Anlagen betreffen, in denen ganz oder teilweise Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 des Abfallgesetzes gelagert oder abgelagert werden.

- b) Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im ersten Rechtszug nicht nur über Streitigkeiten im Bereich der Abfallbeseitigung. Es entscheidet erstinstanzlich u.a. auch über Streitigkeiten, die
- Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung neuer Strecken von Straßenbahnen und von öffentlichen Eisenbahnen sowie für den Bau oder die Änderung von Rangier- und Containerbahnhöfen (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VwGO),
 - Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 VwGO),

(noch Ziffer 2)

- Planfeststellungsverfahren für den Neubau oder den Ausbau von Bundeswasserstraßen (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 VwGO)

betreffen.

Durch das Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz) vom 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123) sind das Bundesbahngesetz (vgl. Artikel 1 Nr. 2 - § 36 b Abs. 2 des Bundesbahngesetzes -), das Bundesfernstraßengesetz (vgl. Artikel 2 Nr. 5 Buchstabe b - § 17 Abs. 1 a des Bundesfernstraßengesetzes -) und das Bundeswasserstraßengesetz (vgl. Artikel 3 Nr. 3 Buchstabe b - § 14 Abs. 1 a des Bundeswasserstraßengesetzes -) dahin geändert worden, daß jeweils an Stelle eines an sich vorgesehenen Planfeststellungsbeschlusses für bestimmte Vorhaben eine Plangenehmigung erteilt werden kann. Insoweit erscheint gleichfalls zweifelhaft, ob im Hinblick auf die derzeit geltende Fassung des § 48 Abs. 1 VwGO die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts für Rechtsstreitigkeiten im Sinne des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7, 8 und 9 VwGO auch noch in den Fällen gegeben ist, in denen die Behörde an Stelle eines Planfeststellungsverfahrens ein Genehmigungsverfahren durchführt. Durch die im Entwurf vorgesehene Änderung des § 48 Abs. 1 Satz 2 VwGO soll klargestellt werden, daß das Oberverwaltungsgericht auch dann im ersten Rechtszug entscheidet, wenn die Streitigkeit eine Genehmigung betrifft, die an die Stelle einer Planfeststellung in den in § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7, 8 und 9 VwGO angeführten Verfahren tritt."

(noch Ziffer 2)

Begründung (gegenüber dem Plenum):

Der Entwurf sieht lediglich eine Änderung des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 VwGO dahin vor, daß die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nicht nur gegeben sein soll, wenn die Streitigkeit ein Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen betrifft, sondern auch dann, wenn eine Plangenehmigung an die Stelle des Planfeststellungsbeschlusses tritt. Es besteht jedoch kein Grund, die beabsichtigte Änderung auf den Fall des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 VwGO zu beschränken. In die Regelung sollten auch die gleichgelagerten Fälle des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, 7 und 9 VwGO einbezogen werden. Diesem Anliegen trägt die vorgeschlagene Änderung des § 48 Abs. 1 VwGO Rechnung.

3. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 67 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwGO)

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a ist § 67 Abs. 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 sind nach den Wörtern "jeder Beteiligte" die Wörter
", soweit er einen Antrag stellt," einzufügen.
- b) In Satz 2 sind nach den Wörtern "des Gerichtsverfassungsgesetzes" folgende Wörter anzufügen:

" und für den Antrag auf Zulassung der Berufung nach § 78 Abs. 4 des Asylverfahrensgesetzes. "

Als Folge ist

in der Begründung (2. Teil - Die einzelnen Vorschriften) zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 67 VwGO) nach dem zweiten Absatz folgender Absatz einzufügen:

"Vom Vertretungszwang ausgenommen soll derjenige Verfahrensbeteiligte sein, der keine eigenen Anträge stellt, wie dies vielfach beim Beigeladenen der Fall ist. Insoweit besteht unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung keine Notwendigkeit, einen Vertretungszwang vorzusehen."

(noch Ziffer 3)

Begründung (gegenüber dem Plenum):

Zu a)

Ein Vertretungszwang erscheint nur in solchen Fällen angezeigt, in denen ein Verfahrensbe- teiligter Anträge stellt. Ist dies - wie vielfach beim Beigeladenen - nicht der Fall, besteht unter dem Gesichtspunkt der Beschleunigung des Verfahrens keine Notwendigkeit dafür, daß sich auch ein solcher Beteiligter durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule vertreten lassen muß.

Zu b)

Das Bedürfnis für die Einführung des Vertretungszwangs in Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht besteht auch in Asylrechtsstreitigkeiten, soweit dort die Zulassung der Berufung nach § 78 Abs. 4 AsylVfG beantragt wird.

4. Zu Artikel 1 Nr. 15 (§ 125 a VwGO)

In Artikel 1 Nr. 15 ist § 125 a Abs. 1 wie folgt zu ändern:

- a) Nach den Wörtern "des vollständigen Urteils" ist das Wort "schriftlich" einzufügen.
- b) Folgender Satz ist anzufügen:

"Die Berufsungsfrist ist auch gewahrt, wenn die Berufung innerhalb der Frist bei dem Oberverwaltungsgericht eingeht."

Begründung (gegenüber dem Plenum):

Zu a)

Klarstellung des Gewollten.

(noch Ziffer 4)

Zu b)

Die Einlegung eines Rechtsmittels auch beim Rechtsmittelgericht (vgl. § 124 Abs. 2 Satz 2 VwGO und § 139 Abs. 1 Satz 2 VwGO) steht einer beschleunigten Durchführung des Rechtsmittelverfahrens nicht im Wege.

5. Zu Artikel 3 (Überleitungsvorschriften)

Artikel 3 ist wie folgt zu fassen:

" Artikel 3
Überleitungsvorschriften

(1) Für die Zulässigkeit der Berufungen gelten die bisherigen Vorschriften, wenn vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts

- die mündliche Verhandlung, auf die das anzufechtende Urteil ergeht, geschlossen worden ist,
- in Verfahren ohne mündliche Verhandlung die Geschäftsstelle zum Zwecke der Zustellung die anzufechtende Entscheidung an die Parteien hinausgegeben hat.

(2) Im übrigen richten sich die Zuständigkeit des Gerichts für die Entscheidung über einen Rechtsbehelf gegen einen Verwaltungsakt und die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen einen Verwaltungsakt sowie die Zulässigkeit eines Rechtsmittels gegen eine gerichtliche Entscheidung nach den bisher geltenden Vorschriften, wenn der Verwaltungsakt vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgegeben oder die gerichtliche Entscheidung vor Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt worden ist.

(noch Ziffer 5)

(3) In Verfahren über Klagen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erhoben worden sind oder für die eine Klagefrist vor diesem Tage begonnen hat, sowie in Verfahren über Rechtsmittel gegen gerichtliche Entscheidungen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt worden sind, gelten für die Prozeßvertretung der Beteiligten die bisherigen Vorschriften.

(4) Ist die in § 47 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung dieses Gesetzes bestimmte Frist zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits abgelaufen oder beträgt sie weniger als ein Jahr, so kann der Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit einer Rechtsvorschrift noch binnen eines Jahres nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes gestellt werden. "

Als Folge ist

der Text der Begründung (2. Teil - Die einzelnen Vorschriften) zu Artikel 3 wie folgt zu ergänzen:

" Absatz 2 enthält die erforderlichen Übergangsvorschriften für die Zuständigkeit des Gerichts sowie für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen gegen Verwaltungsakte und gegen gerichtliche Entscheidungen, soweit nicht Absatz 1 anwendbar ist. Die Absätze 3 und 4 sehen Übergangsvorschriften für die Prozeßvertretung und für die Einführung einer 5-Jahres-Frist im Bereich des Normenkontrollantrags nach § 47 VwGO vor. "

(noch Ziffer 5)

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Die Ergänzung der Übergangsregelungen ist im Hinblick auf die vorgesehene Änderung des § 48 Abs. 1 VwGO (erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts) und des § 146 VwGO sowie im Hinblick auf die Einführung des Vertretungszwangs in Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht und die Einführung einer 5-Jahres-Frist für den Normenkontrollantrag erforderlich.

B

Der **Finanzausschuß** hat von einer Empfehlung abgesehen.

C

Der **Ausschuß für Innere Angelegenheiten** hat seine Beratungen noch nicht abgeschlossen.

Der Freistaat Bayern hat beim Präsidenten des Bundesrates unter Berufung auf § 23 Abs. 3 i.V.m. § 15 Abs. 1 GO BR beantragt, die Vorlage auf die Tagesordnung der 670.Sitzung des Bundesrates zu setzen.