

26.04.95

Gesetzesantrag

des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung**A. Zielsetzung**

Schnelle Verwaltungsverfahren bei der Genehmigung von Investitionsvorhaben und Infrastrukturprojekten sind ein wichtiger Standortfaktor. Nur wenn die Behörden zügig entscheiden, können Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen rasch und den Anforderungen der Märkte entsprechend verwirklichen. Viele Verwaltungsverfahren dauern zu lange. Die Überprüfung einer Behördenentscheidung im Widerspruchsverfahren verlängert das Verwaltungsverfahren insgesamt.

Aber auch die Verwaltung selbst bedarf einer Entlastung. Das in der Verwaltungsgerichtsordnung geregelte Widerspruchsverfahren erfordert bei den zuständigen Behörden einen erheblichen Aufwand an Personal- und Sachmitteln. Häufig erfolgt mit der Durchführung des Widerspruchsverfahrens eine aufwendige verwaltungsinterne Doppelprüfung desselben Sachverhalts durch zwei Behörden. Bei der hoch differenzierten rechtlichen Durchformung unserer Verwaltungsverfahren kann es aber in vielen Fällen bei einmaliger Sachverhaltsermittlung und rechtlicher Würdigung im Bereich der Verwaltung sein Bewenden haben.

Um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland langfristig zu sichern, um die Verwaltung von entbehrlichen Doppelprüfungen zu entlasten, um Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen und um dadurch personelle und sachliche Ressourcen in der Verwaltung freizusetzen, sollte den Ländern allgemein und nicht nur - wie bisher - in besonderen Fällen die

Möglichkeit eröffnet werden, auf das Widerspruchsverfahren zu verzichten und damit den verwaltungsinternen Instanzenzug zu verkürzen. Eine schnellere und effizientere Bereinigung streitiger Verhältnisse ist zu erwarten.

B. Lösung

Zur Erreichung dieses Ziels sieht der Gesetzentwurf folgende Regelungen vor:

- Erweiterung der gesetzlichen Möglichkeiten, von der Durchführung eines Widerspruchsverfahrens abzusehen.
- Eröffnung der Zuständigkeit der Ausgangsbehörde für den Erlass des Widerspruchsbescheids, wenn sich der Widerspruch erledigt oder nicht zulässig ist.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine; vielmehr auf lange Sicht Einsparungen bei den Widerspruchsbehörden.

26.04.95

Gesetzesantrag
des Freistaates Bayern

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichts-
ordnung**

DER BAYERISCHE MINISTERPRÄSIDENT
B III 1

München, den 26. April 1995

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. h.c. Johannes Rau

Sehr geehrter Herr Präsident!

Gemäß dem Beschluß der Bayerischen Staatsregierung übermittle ich den in der Anlage mit Vorblatt und Begründung beige-
fügten

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsge-
richtsordnung

mit dem Antrag, daß der Bundesrat diesen gemäß § 76 Abs. 1
GG im Bundestag einbringen möge.

Ich bitte, den Gesetzentwurf unter Wahrung der Rechte aus
§ 23 Abs. 3 in Verbindung mit § 15 Abs. 1 der Geschäftsord-
nung des Bundesrates gemäß § 36 Abs. 2 GOBR auf die Tages-
ordnung der 684. Sitzung am 12. Mai 1995 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Die Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch ... wird wie folgt geändert:

1. § 68 Abs. 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

"Einer solchen Nachprüfung bedarf es nicht, wenn

1. dies durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes bestimmt ist,
2. der Verwaltungsakt von einer obersten Bundesbehörde oder von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist, außer wenn ein Gesetz die Nachprüfung vorschreibt, oder
3. ein Dritter durch einen Widerspruchsbescheid erstmalig beschwert wird."

2. § 73 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:

a. Es wird folgende neue Nummer 1 eingefügt:

"1. in den Fällen, in denen eine Entscheidung über die Hauptsache entfällt oder der Widerspruch als unzulässig abgewiesen werden soll, die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, sofern nicht die nächsthöhere Behörde oder eine durch Gesetz bestimmte andere höhere Behörde entscheidet,"

- b. Die bisherigen Nummern 1, 2 und 3 werden 2, 3 und 4.
- c. In die neue Nummer 2 werden vor den Worten "die nächsthöhere Behörde" die Worte "in anderen Fällen" eingefügt.

Artikel 2

Überleitungsvorschrift

Das Widerspruchsverfahren wird nach den bisher geltenden Vorschriften durchgeführt, wenn der angefochtene Verwaltungsakt vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bekannt gegeben worden ist.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des vierten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Begründung

1. Teil - Allgemeines

A. Allgemeine Zielsetzung und Ausgangslage

Schnelle Verwaltungsverfahren bei der Genehmigung von Investitionsvorhaben und Infrastrukturprojekten sind ein wichtiger Standortfaktor. Nur wenn die Behörden zügig entscheiden, können Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen rasch und den Anforderungen der Märkte entsprechend verwirklichen. Viele Verwaltungsverfahren dauern zu lange. Die Überprüfung einer Behördenentscheidung im Widerspruchsverfahren verlängert das Verwaltungsverfahren insgesamt.

Aber auch die Verwaltung selbst bedarf einer Entlastung. Das in der Verwaltungsgerichtsordnung geregelte Widerspruchsverfahren erfordert bei den zuständigen Behörden einen erheblichen Aufwand an Personal- und Sachmitteln. Häufig erfolgt mit der Durchführung des Widerspruchsverfahrens eine aufwendige verwaltungsinterne Doppelprüfung desselben Sachverhalts durch zwei Behörden. Bei der hoch differenzierten rechtlichen Durchformung unserer Verwaltungsverfahren sollte es aber bei einmaliger Sachverhaltsermittlung und rechtlicher Würdigung zumindest im Bereich der Verwaltung sein Bewenden haben.

Um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland langfristig zu sichern, um die Verwaltung von entbehrlichen Doppelprüfungen zu entlasten, um Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen und um dadurch personelle und sachliche Ressourcen in der Verwaltung freizusetzen, bedarf es einer weitgehenden Abschaffung des Widerspruchsverfahrens.

Es muß daher für die Länder die Möglichkeit geschaffen werden, das Widerspruchsverfahren dort abzuschaffen, wo es das Verwaltungsverfahren insgesamt verzögert und personelle und sachliche Ressourcen der Verwaltung bindet. Die Länder sind am besten in der Lage festzustellen, in welchen Bereichen die mit dem Zweck des Widerspruchsverfahrens verfolgten Ziele, nämlich die Kontroll-, die Filter- und die Befriedungsfunktion die mit dem Widerspruchsverfahren einhergehenden Nachteile überwiegen und in welchen nicht. Sie können dann selbst festlegen, in welchen Rechtsbereichen auf die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens verzichtet werden kann. Auf diese Weise wird auch den unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen in den

Ländern Rechnung getragen (zwei- oder dreistufiger Verwaltungsaufbau; Funktionsfähigkeit der Verwaltungen in den neuen Ländern; Flächen- und Stadtstaaten). Damit kann eine schnellere und effizientere Bereinigung streitiger Verwaltungsverfahren erreicht werden.

Soweit auf die hohe "Befriedigungsquote" des Widerspruchsverfahrens und seine große "Filterwirkung" für das gerichtliche Verfahren hingewiesen wird, bedarf dies einer Differenzierung nach Sachgebieten und danach, inwieweit das Widerspruchsverfahren tatsächlich zur abschließenden Erledigung führt oder überflüssigen Verwaltungsaufwand verursacht, weil die ursprüngliche Verwaltungsentscheidung ohnehin nicht gerichtlich angefochten worden wäre. Sehr häufig werden affektive oder finanzielle Interessen ausschlaggebend dafür sein, ob der verhältnismäßig kostspielige Weg zu den Gerichten beschritten wird.

B. Die vorgeschlagenen Maßnahmen

1. Erweiterung der gesetzlichen Möglichkeiten, um vom Widerspruchsverfahren abzusehen.
2. Schaffung der Möglichkeit für die Ausgangsbehörde, einen unzulässigen Widerspruch zurückzuweisen, bzw. über die Kosten des Verfahrens nach Erledigung zu entscheiden.

C. Auswirkungen des Gesetzes

Da die vorgeschlagenen Maßnahmen der Verfahrensvereinfachung und -verkürzung dienen, werden sie sich kostenmindernd auswirken.

D. Gesetzgebungszuständigkeit

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Art. 74 Nr. 1 i.V.m. Art. 72 GG.

2. Teil - Die einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 - Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung -

zu Nummer 1 (§ 68 VwGO)

Die Änderung dieser Vorschrift führt dazu, daß nicht nur in besonderen Fällen, sondern generell aufgrund eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung vom Widerspruchsverfahren abgesehen werden kann. Damit wird die strenge Regelung des bisherigen § 68 VwGO durchbrochen, wonach nur in ganz besonderen Fällen vom Widerspruchsverfahren abgesehen werden konnte.

Die neue Regelung erlaubt eine wesentlich flexiblere Handhabung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände und der unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen in den einzelnen Bundesländern. Die Länder können infolge dieser Gesetzesänderung einen Katalog mit Rechtsgebieten festlegen, in denen das Widerspruchsverfahren seinen ursprünglichen Zielen nicht gerecht wird und daher darauf verzichtet werden kann. Um eine rasche Anpassung an die tatsächlichen Verhältnisse zu ge-

währleisten, kann dies auch durch Rechtsverordnungen erfolgen, sofern die Länder entsprechende landesgesetzliche Ermächtigungsnormen schaffen.

zu Nummer 2 (§ 73)

Die Ergänzung des § 73 dient zwei Zwecken:

Zum einen soll der Ausgangsbehörde die Möglichkeit eröffnet werden, über unzulässige (z.B.: verfristete) Widersprüche selbst zu entscheiden. Diese Möglichkeit besteht für die Ausgangsbehörde solange, als die Widerspruchsbehörde nicht über den Widerspruch entscheidet. Um eine zeitraubende Aktenvorlage zu vermeiden, kann die Ausgangsbehörde in diesen Fällen selbst über den Widerspruch entscheiden. Die Befugnis der nächsthöheren Behörde zur Entscheidung über den Widerspruch bleibt davon unberührt. Hintergrund für diese alternative Zuständigkeit ist, daß die Behörde, die gerade mit dem unzulässigen Widerspruch befaßt ist, unmittelbar über ihn entscheiden kann. Dadurch wird das Widerspruchsverfahren bei unzulässigen Widersprüchen verkürzt, da der Umlauf der Verfahrensakten von einer Behörde zur anderen verringert wird. Gleichzeitig hilft die Alternativregelung Zuständigkeitsfehler zu vermeiden.

Zum anderen gilt diese Zuständigkeitsverteilung auch für die Fälle, in denen der Widerspruch zurückgenommen wird oder sich sonst erledigt. Soweit der Widerspruch bei Erledigung noch von der Ausgangsbehörde bearbeitet wird, kann diese die Kostenentscheidung treffen. Eine Vorlage der Akten an die Widerspruchsbehörde erübrigt sich dann. In den Fällen, in denen der Widerspruch von der Widerspruchsbehörde bearbeitet wird, hat diese über die Kosten zu entscheiden.

Die vorliegende Regelung stellt damit auch klar, daß die Kostenentscheidung nach Erledigung des Widerspruchs in einem Widerspruchsbescheid erfolgt, für den die Regeln der §§ 68 ff VwGO gelten. Der teilweise in der Rechtsprechung vertretenen Auffassung, daß es sich bei der Entscheidung über die Kosten um einen Kostenbescheid handelt, gegen den wiederum zunächst ein Widerspruchsverfahren stattfindet, ist damit der Boden entzogen.

Zu Art 2 - Übergangsvorschrift -

Art 2 des Entwurfs legt fest, ab wann die Neuregelung anzuwenden ist. Entscheidender Zeitpunkt ist dabei der Erlass des angefochtenen Verwaltungsakts.

Zu Art 3 - Inkrafttreten -

Art 3 legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes fest. Er sieht vor, daß die Neuregelung nach einer angemessenen Vorbereitungszeit in Kraft tritt.