

06.02.95

Empfehlungen
der AusschüsseIn - AS - Fz - R - Wi - Wozu Punkt der 680. Sitzung des Bundesrates am 17. Februar 1995

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften

A.

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In),
der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik (AS),
der Finanzausschuß (Fz),
der Rechtsausschuß (R) und
der Ausschuß für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

In
AS1. Zu Artikel 1 vor Nummer 1 (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG)

In Artikel 1 ist vor Nummer 1 folgende Nummer 01 einzufügen:

'01. § 2 Abs. 2 Nr. 4 wird wie folgt gefaßt:

'4. Verfahren nach dem Sozialgesetzbuch,",'.

Ausgeliefert am 07. FEB. 1995

(noch Ziff. 1)

Begründung:

[nur AS] Diese Empfehlung hatte der Bundesrat bereits [in der 10. Wahlperiode] 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 (BT-Drucksache 10/5343). [Ebenso ist dann im Jahr 1991 verfahren worden (vgl. BR-Drucksache 652/91 (Beschluß) und BT-Drucksache 12/2297).]

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 Ländergesetzen, 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.

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

Fz 2. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 49 a Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 VwVfG)

R

Sachzu-
sammen-
hang mit
Ziff. 7

In Artikel 1 Nr. 3 ist in § 49 a Abs. 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 2 jeweils vor den Wörtern "zur Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes geführt haben" das Wort "sonst" einzufügen.

(noch Ziff. 2)

Begründung:

Auch die Rücknahme und der Widerruf eines Verwaltungsaktes führen zu dessen Unwirksamkeit (vgl. § 43 VwVfG). Eine entsprechende Präzisierung empfiehlt sich, weil die Verzinsungsbestimmung in § 49 a Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs an die Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes anknüpft und Rücknahme oder Widerruf des Verwaltungsaktes nicht besonders erwähnt.

Dieser Empfehlung widerspricht der Ausschuß für Innere Angelegenheiten mit folgender

Begründung:

Für den Ausschuß für Innere Angelegenheiten ist der textliche Gleichklang der Gesetzesfassungen von Verwaltungsverfahrensgesetzen in Bund und Ländern ein besonderes Anliegen. Er widerspricht deshalb den Empfehlungen des Rechtsausschusses.

Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten schlägt vor, die inhaltlichen Fragen im Rahmen der gesetzgeberischen Umsetzung der Vorschläge der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren mit wesentlichem Schwerpunkt im Verwaltungsverfahrensgesetz zu behandeln. Dazu hat inzwischen die Bundesregierung eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Eckwerte für ein Gesetzgebungsvorhaben ausarbeitet. Im Rahmen des zu erwartenden Gesetzgebungsverfahrens werden auch die Länder beteiligt, wie dies bei der Arbeit am Verwaltungsverfahrensgesetz üblich ist. Dies ermöglicht auch die Prüfung der Empfehlungen des Rechtsausschusses im Kreis der Verwaltungsverfahrensreferenten von Bund und Ländern, um eine einheitliche Meinungsbildung zu erreichen und damit ein Auseinanderfallen von Bundes- und Landesverwaltungsverfahrensgesetzen zu vermeiden.

Wo 3. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 49 a Abs. 2 VwVfG)

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in Artikel 1 Nr. 3 in § 49 a der Absatz 2 wie folgt gefaßt werden kann:

"(2) Hat der Adressat des Verwaltungsaktes die Umstände, die zur Rücknahme, zum Widerruf oder *) zur Unwirksamkeit des Verwaltungsaktes geführt haben, nicht zu vertreten, so gelten für den Umfang der Erstattung mit Ausnahme der Verzinsung die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung entsprechend. Auf den Wegfall der Bereicherung kann sich der Adressat nicht berufen, soweit er die Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die zum Entstehen des Erstattungsanspruchs geführt haben."

Begründung

Der neue § 49 a Abs. 2 VwVfG soll den Umfang der Erstattungspflicht in Anlehnung an den § 48 Abs. 2 Satz 5 bis 8 VwVfG a. F. regeln.

§ 48 Abs. 2 VwVfG a. F., § 49 a Abs. 2 VwVfG n. F. weichen insofern erheblich von § 44 a BHO ab, als nach § 44 a BHO das Bereicherungsrecht überhaupt nicht gilt, wenn der Zuwendungsempfänger den Widerruf zu vertreten hat. D. h., zumindest ab leichter Fahrlässigkeit kann er sich nicht auf den Wegfall der Bereicherung berufen.

Nach §§ 48 VwVfG a. F., 49 a VwVfG n. F. gilt dagegen immer das Bereicherungsrecht; die Einrede der Entreicherung kommt nur bei grob fahrlässiger Unkenntnis oder Kenntnis des Widerrufsgrundes nicht in Betracht.

Danach braucht der Zuwendungsempfänger künftig die Zuwendung nicht zurückzuzahlen, wenn er die Fehlverwendung zwar zu vertreten hat, ihm hinsichtlich der zum Widerruf führenden Umstände aber keine grob fahrlässige Unkenntnis vorgeworfen werden kann.

Mit dieser Regelung wird das Risiko der Zweckverfehlung auf den Zuwendungsgeber verlagert. Er hat keine Chance, die Gelder zurückzuerhalten, wenn dem Zuwendungsempfänger nur leicht fahrlässige Unkenntnis zur Last fällt oder ihm grob fahrlässige Unkenntnis nicht nachgewiesen werden kann. Darauf, ob der Empfänger die zum Widerruf führende Umstände selbst verschuldet hat, kommt es nicht mehr an.

*) Ggf. wird das Wort "sonst" eingefügt (vgl. Ziff. 2).

(noch Ziff. 3)

Die praktischen Erfahrungen zeigen, daß im Falle einer dem § 48 Abs. 2 Satz 5 bis 8 VwVfG a. F. entsprechenden Regelung aus den genannten Gründen in den meisten Fällen eine Rückforderung nicht in Betracht käme.

Im Bereich des Subventionsrechts ist eine derart einseitige Risikoverteilung zu Lasten des Subventionsgebers nicht sachgerecht.

Der dem § 48 Abs. 2 VwVfG zugrundeliegende Sachverhalt ist dem des § 44 a BHO überhaupt nicht vergleichbar: In den Fällen des § 48 Abs. 2 wird es in der Regel um solche gehen, in denen Geldleistungen auf Grund Gesetzes bewilligt wurden, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür fehlten. Der Gedanke, daß im Falle der Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes der Begünstigte nur dann zur Verantwortung gezogen wird, wenn er die Umstände kannte oder grob fahrlässig nicht kannte, die zur Rechtswidrigkeit führten, ist in sich schlüssig, da grds. die Verwaltung die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit ihres Handelns trägt.

Im Zuwendungsbereich verhält es sich insofern umgekehrt; die Verwaltung hat auf die zweckgerechte Verwendung der Subventionen kaum Einfluß; sie liegt nahezu ausschließlich in der Hand des Subventionsempfängers; daher sollte auch nur er insofern die Verantwortung und das Risiko tragen.

Es kommt hinzu, daß im Bereich des Subventionsrechts das Abstellen ausschließlich auf die Kenntnis des Widerrufsgrundes zu Schwierigkeiten führen muß; legt man für die Kenntnis als maßgeblichen Zeitpunkt den der Entreichung zugrunde, dann sind all die Tatbestände nicht erfaßt, in denen der Widerrufsgrund nach der Ausgabe der Mittel eingetreten ist, z. B. die Fälle, in denen aufлагewidrig kein Verwendungsnachweis vorgelegt wird.

Fz
R

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

In Artikel 1 Nr. 3 ist § 49 a Abs. 3 Satz 1 wie folgt zu fassen:

Sachzu-
sammen-
hang mit
Ziff. 6

"Der zu erstattende Betrag ist vom Empfang der Leistung an oder, wenn der Verwaltungsakt später unwirksam geworden ist, von diesem Zeitpunkt an mit 3 vom Hundert über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank jährlich zu verzinsen."

Begründung:

Wird ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen, so würde nach der Entwurfsfassung die Zinspflicht auch für einen vor dem Empfang der Leistung liegenden Zeitraum eintreten, wenn

(noch Ziff. 4)

der Begünstigte die Leistung - was in der Regel der Fall sein dürfte - erst nach dem Erlaß des Verwaltungsaktes erhalten hat. Die vorgeschlagene Formulierung stellt klar, daß die Zinspflicht frühestens mit dem Empfang der Leistung beginnt.

Dieser Empfehlung widerspricht der Ausschuß für Innere Angelegenheiten mit folgender

Begründung:

Für den Ausschuß für Innere Angelegenheiten ist der textliche Gleichklang der Gesetzesfassungen von Verwaltungsverfahrensgesetzen in Bund und Ländern ein besonderes Anliegen. Er widerspricht deshalb den Empfehlungen des Rechtsausschusses.

Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten schlägt vor, die inhaltlichen Fragen im Rahmen der gesetzgeberischen Umsetzung der Vorschläge der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren mit wesentlichem Schwerpunkt im Verwaltungsverfahrensgesetz zu behandeln. Dazu hat inzwischen die Bundesregierung eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Eckwerte für ein Gesetzgebungsvorhaben ausarbeitet. Im Rahmen des zu erwartenden Gesetzgebungsverfahrens werden auch die Länder beteiligt, wie dies bei der Arbeit am Verwaltungsverfahrensgesetz üblich ist. Dies ermöglicht auch die Prüfung der Empfehlungen des Rechtsausschusses im Kreis der Verwaltungsverfahrenreferenten von Bund und Ländern, um eine einheitliche Meinungsbildung zu erreichen und damit ein Auseinanderfallen von Bundes- und Landesverwaltungsverfahrensgesetzen zu vermeiden.

Fz 5. 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 für den bestimmten Zweck oder entsprechend einer Auflage im Verwaltungsakt 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 Ziff. 5)

Begründung:

§ 49 a Abs. 4 läßt in der Entwurfsfassung bei Leistungen, die zu einer Erfüllung eines bestimmten Zweckes gewährt werden, die Forderung von Zinsen bis zur zweckentsprechenden Verwendung anstelle eines Widerrufs nach § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 - neu - VWfG zu. Dies entspricht der bisherigen Regelung in § 44 a Abs. 3 Satz 4 BHO. Bereits in der bisherigen Praxis wurde jedoch im Wege der Auslegung die Regelung auch bei Verstößen gegen Auflagen in Zuwendungsbescheiden (vgl. nun § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 - neu - VWfG) als milderer Mittel gegenüber dem sonst allein möglichen Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit angewandt. Um diese Praxis zu sichern, ist unter Beachtung von Zweck und Systematik des neuen § 49 a VWfG eine Erweiterung des Absatzes 4 erforderlich.

Zu Artikel 3 Nr. 2 (§ 50 Abs. 2 a Satz 1 und 2 SGB X)

In Artikel 3 Nr. 2 sind in § 50 Abs. 2 a SGB X

6.
Fz
R

- a) in Satz 1 nach den Wörtern "auf Grund dessen Leistungen zur Förderung von Einrichtungen oder ähnliche Leistungen erbracht worden sind," die Wörter "frühestens jedoch vom Empfang der Leistung an" und

Sachzusammenhang mit
Ziff. 4

7.
Fz
R

- b) in Satz 2 vor den Wörtern "zur Unwirksamkeit des Verwaltungsakts geführt haben" das Wort "sonst" einzufügen.

Sachzusammenhang mit
Ziff. 2

(noch Ziff. 6 und 7)

Begründung:

(nur R)

§ 50 Abs. 2 a Satz 1 und 2 SGB X enthält eine mit § 49 a Abs. 3 VwVfG i.d.F. des Artikels 1 Nr. 3 des Entwurfs korrespondierende Regelung. Auch hier sollte klargestellt werden, daß

- a) in den Fällen der Rücknahme oder des Widerrufs eines Verwaltungsaktes mit Wirkung für die Vergangenheit die Zinspflicht frühestens mit dem Empfang der Leistung beginnt und
- b) Rücknahme und Widerruf nur Unterfälle der Unwirksamkeit eines Verwaltungsakts sind (vgl. § 39 Abs. 2 SGB X).

R 8. Zu Artikel 6 Abs. 2 (Inkrafttreten)

Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, ob Artikel 6 Abs. 2 Halbsatz 2 wie folgt gefaßt werden sollte:

"die Erhebung von Zinsen wegen des Anspruchs auf Erstattung von Leistungen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erbracht wurden, richtet sich nach den vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Bestimmungen."

Begründung:

Wegen des grundsätzlichen Verbots rückwirkender Abgabengesetze erscheint die Begründung bzw. Erhöhung von Zinspflichten für ein vor Inkrafttreten des Änderungsgesetzes liegenden Zeitraum verfassungsrechtlich bedenklich. Nach der Entwurfsfassung soll der neue Zinssatz nach § 49 a Abs. 3 Satz 1 VwVfG nur dann erst vom Inkrafttreten des Gesetzes an gelten, wenn der Zinsanspruch vor Inkrafttreten des Gesetzes geltend gemacht worden ist. Für Zinsansprüche, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzes geltend gemacht werden, würde danach der neue Zinssatz Anwendung finden. Für diesen Fall könnten demnach Erstattungspflichtige auch für einen Zeitraum vor Inkrafttreten des Gesetzes zinsmäßig schlechter gestellt werden (vgl. hierzu auch Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucks. 11/3920, S. 12). Die Position des Entwurfs, daß nur derjenige Vertrauensschutz genieße, dem gegenüber Zinsansprüche vor Inkrafttreten des Gesetzes geltend gemacht wurden, erscheint in Ansehung des eingangs genannten Grundsatzes zweifelhaft.

B.

9. Der Wirtschaftsausschuß

empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.