

28.11.01

Antrag
des Freistaates Bayern

Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelsrechts im Verwaltungsprozess (RmBereinVpG)

TOP 20 der 770. Sitzung des Bundesrates am 30. November 2001

Der Bundesrat möge beschließen:

Der Bundesrat verlangt zu dem Gesetz gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes die Einberufung des Vermittlungsausschusses aus folgenden Gründen:

Zu Artikel 1 Nummern 01, 5 a, 7 und 18 a

1. Artikel 1 Nr. 01 wird wie folgt geändert:

Es wird folgender Buchstabe c angefügt:

„c) In Nr. 6 wird der abschließende Punkt durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 7 angefügt:

„7. Die Zuweisung der Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 an ein Verwaltungsgericht für alle Gerichtsbezirke eines Landes.“

Ausgeliefert am 29. NOV. 2001

Begründung:

Folgeänderung zu Art. 1 Nr. 7.

§ 3 Abs. 1 Nr. 7 VwGO schreibt die Rechtsform vor, in der das Verwaltungsgericht bestimmt wird, dem die Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO für alle Gerichtsbezirke eines Landes zugewiesen werden können.

2. Artikel 1 Nr. 5 a wird wie folgt gefasst:

„5 a. § 54 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Von der Ausübung des Amtes als Richter oder ehrenamtlicher Richter ist auch ausgeschlossen, wer bei dem vorausgegangenen Verwaltungsverfahren oder als Mitglied des zuständigen Spruchkörpers bei einem vorausgegangenen Verfahren nach § 99 Abs. 2 mitgewirkt hat.“

Begründung:

Folgeänderung zu Art. 1 Nr. 7

Um sicherzustellen, dass die die Hauptsache entscheidenden Richter bei Bejahung der Geheimhaltungsbedürftigkeit die geheimen Akten nicht kennen, sind Richter, die bei einem vorausgegangenen Verfahren nach § 99 Abs. 2 mitgewirkt haben, von der Entscheidung in der Hauptsache ausgeschlossen. Angesichts der beschränkten Zahl der Mitglieder des für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 zuständigen Spruchkörpers und ihrer Vertreter ist diese Ausschlussvariante geboten. Würde die Mitwirkung in dem für die Hauptsache zuständigen Spruchkörper zu einem Ausschluss für die Entscheidung nach § 99 Abs. 2 VwGO führen, könnte dies zur Handlungsunfähigkeit des Spruchkörpers führen, wenn z. B. drei Mitglieder des für die Hauptsache zuständigen Gerichts gleichzeitig Mitglieder des für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 zuständigen Gerichts wären und ein Vertreter verhindert wäre, da er erkrankt ist oder sich im Urlaub befindet.

3. Artikel 1 Nummer 7 wird wie folgt gefasst:

“7. § 99 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Auf Antrag eines Beteiligten stellt das nach § 189 zuständige Gericht ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss fest, ob die Verweigerung der Vorlage der Urkunden oder Akten oder der Erteilung von Auskünften rechtmäßig ist. Der Antrag ist bei dem für die Hauptsache zuständigen Gericht zu stellen. Dieses gibt den Antrag und auf Ersuchen die Hauptsacheakten an das nach § 189 zuständige Gericht ab. Auf Aufforderung des Vorsitzenden oder des Berichterstatters dieses Gerichts hat die oberste Aufsichtsbehörde die nach Abs. 1 Satz 2 verweigerten Urkunden oder Akten vorzulegen oder die verweigerten Auskünfte zu erteilen. Sie ist zu diesem Verfahren beizuladen. Ein Akteneinsichtsrecht der Beteiligten besteht für dieses Verfahren nicht. Die Mitglieder des Gerichts sind zur Geheimhaltung verpflichtet; die Entscheidungsgründe dürfen Art und Inhalt der geheim gehaltenen Urkunden oder Akten und Auskünfte nicht erkennen lassen. Der Beschluss kann selbständig mit der Beschwerde angefochten werden. Über die Beschwerde entscheidet das Bundesverwaltungsgericht, wenn das Obergerverwaltungsgericht erstmalig mit der Sache befasst war. Für das Beschwerdeverfahren gelten die Sätze 1 bis 7 sinngemäß. Die Verfahren unterliegen den Vorschriften des materiellen Geheimschutzes; das nichtrichterliche Personal ist auch den Regelungen des personellen Geheimschutzes nach den Sicherheitsüberprüfungsgesetzen des Bundes und der Länder unterworfen.“

Begründung:

Durch die Einführung dieses Zwischenverfahrens wird gewährleistet, dass im Falle der Entscheidung, dass die Akten geheimhaltungsbedürftig sind und nicht vorgelegt werden müssen, das Gericht der Hauptsache die geheimhaltungsbedürftigen Akten nicht kennt und ihren Inhalt somit auch nicht unbewusst in die Entscheidung einfließen lassen kann. Die Regelung, dass ein Feststellungsbeschluss ergeht, gewährleistet, dass die Behörde bei Feststellung der Rechtswidrigkeit der Vorlageverweigerung noch die Möglichkeit hat, dem Rechtsschutzziel des Betroffenen nachzukommen, ohne durch Verpflichtungsbeschluss tatsächlich zur Aktenvorlage verpflichtet zu sein.

Um den Kreis derjenigen, die Kenntnis von den Akten erhalten, möglichst gering zu halten, ergeht die Entscheidung außerhalb der mündlichen Verhandlung, also ohne ehrenamtliche Richter. Jedoch ist nach dem System der Verwaltungsgerichtsordnung die Entscheidung durch die Kammer bzw. den Senat und nicht durch den Einzelrichter geboten, da die VwGO in § 6 für die Verwaltungsgerichte eine Übertragungsmöglichkeit auf den Einzelrichter nur vorsieht, wenn die Sache keine besonderen Schwierigkeiten aufweist bzw. keine grundsätzliche Bedeutung hat. Angesichts der Tatsache, dass die Behörde die Akten für so geheimhaltungsbedürftig hält, dass sie diese im staatlichen Interesse nicht vorlegt, diese Akten entscheidungserheblich sind und daher eine Abwägung zwischen den Interessen getroffen werden muss, sind die Voraussetzungen, nach denen die VwGO eine Einzelrichtertätigkeit zulässt, nicht gegeben. Außerdem ist in der

VwGO für das OVG bzw. BVerwG keine Einzelrichtertätigkeit vorgesehen. Auch schützt das Beratungsgeheimnis in der Kammer die beteiligten Richter, was gerade bei Erkenntnissen über gewaltbereite Extremisten zunehmendes Gewicht gewinnt. Zudem liegt es im Interesse aller Beteiligten, wenn drei Richter mit ihrem Sachverstand und ihrer Erfahrung in derart bedeutsamen Fällen entscheiden; dadurch ist in besonderem Maße gewährleistet, dass es zu ausgewogenen Entscheidungen kommt.

Ein Ausschluss des Akteneinsichtsrechts ist gerechtfertigt, weil, wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, das Interesse des Betroffenen auf rechtliches Gehör hier nachrangig zu seinem Rechtsschutzinteresse ist. Im Hinblick auf die gewichtigen Interessen der Beteiligten erscheint eine Überprüfungsmöglichkeit in Form der Beschwerde angebracht. Die Mitglieder des Gerichts sind zur Geheimhaltung verpflichtet, die Entscheidungsgründe dürfen Art und Inhalt der geheimgehaltenen Akten nicht erkennen lassen. Ausdrücklich abgegrenzt ist die Anwendung der Vorschriften des personellen und materiellen Geheimschutzes. Richter sind für die Ausübung ihrer richterlichen Tätigkeit nicht der Sicherheitsüberprüfung nach den Vorschriften des personellen Geheimschutzes zu unterziehen.

Die Regelung des RmBereinVpG zu § 99 Abs. 2 VwGO begegnet insoweit schwerwiegenden rechtlichen und sachlichen Bedenken, als sie die Zuständigkeit der Obergerverwaltungsgerichte und, wenn Nachteile für das Wohl des Bundes behauptet werden, des Bundesverwaltungsgerichts zwingend vorschreibt.

Schon unter grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten - Eingangserichtbarkeit ist grundsätzlich Ländersache - erscheint es nicht hinnehmbar, für Bundesbehörden eine zentrale Sondergerichtsbarkeit zu schaffen. Auch unter Geheimschutzgesichtspunkten ist es nicht sachgerecht, dass beispielsweise die Landesämter für Verfassungsschutz in Fällen, in denen auch von Bundesbehörden gewonnene Erkenntnisse vorliegen, die Akten jeweils mit Kurieren nach Berlin bzw. Leipzig zum Bundesverwaltungsgericht befördern und dort wieder abholen müssen. Vergleichbare Gesichtspunkte sprechen auch gegen die zwingende Zuständigkeit der Obergerverwaltungsgerichte, da beispielsweise in 11 Ländern sich die Landesämter für Verfassungsschutz nicht am Sitz des OVG befinden. Zudem erscheint es sachlich unangemessen, die Obergerverwaltungsgerichte mit zahlreichen Vorlageverweigerungsfällen, nämlich Gebührenstreitigkeiten zwischen Telekom und anderen Kommunikationsunternehmen zu beschäftigen.

Die Zuständigkeit für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO sollte deshalb grundsätzlich bei den Obergerverwaltungsgerichten liegen mit der Möglichkeit, dass die Länder diese Zuständigkeit auf ein Verwaltungsgericht delegieren können (Länderöffnungsklausel).

4. Artikel 1 Nr. 18 a wird wie folgt gefasst:

“18a. Nach § 188 wird folgender § 189 eingefügt:

„§ 189

Für die nach § 99 Abs. 2 zu treffenden Entscheidungen sind bei den Verwaltungsgerichten Fachkammern, bei dem Oberverwaltungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht Fachsenate zu bilden. Die Zuständigkeit einer Fachkammer kann auf die Bezirke anderer Gerichte oder Teile von ihnen erstreckt werden.“

Begründung:

Um den Kreis der Geheimnisträger möglichst gering halten zu können, werden die nach § 99 Abs. 2 VwGO zu treffenden Entscheidungen auf Fachkammern bzw. Fachsenate konzentriert. Die Ermächtigung in Satz 2 gibt den Ländern - ähnlich wie im Personalvertretungsrecht - die Möglichkeit, die Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten auf ein Gericht zu konzentrieren. Damit kann insbesondere der organisatorische Aufwand für die erforderlichen Vorkehrungen minimiert werden.