

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

A. Zielsetzung

Zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit von Einrichtungen, die durch oder aufgrund von Vereinbarungen der Länder zur gemeinsamen Erledigung bestimmter Verwaltungsaufgaben errichtet worden sind, ist regelmäßig die Begründung der örtlichen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts, in dessen Bezirk die Einrichtung ihren Sitz hat, erforderlich; sie dient zugleich der Bildung einer einheitlichen Gerichtspraxis und damit auch den Interessen der rechtsuchenden Bevölkerung. Die Verwaltungsgerichtsordnung sieht in ihrer derzeitigen Fassung keine eindeutige Regelung für die Möglichkeit vor, durch Vereinbarung die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts, in dessen Bezirk die Einrichtung ihren Sitz hat, zu begründen. Der Gesetzentwurf soll die Voraussetzungen dafür schaffen.

B. Lösung

Die vorgesehene Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung ermöglicht es den Ländern ausdrücklich, wenn sie eine Einrichtung zur gemeinsamen Erledigung bestimmter Verwaltungsaufgaben geschaffen haben, die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zu begründen, in dessen Bezirk die Einrichtung ihren Sitz hat.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Durch das Gesetz werden Bund, Länder und Gemeinden nicht mit zusätzlichen Kosten belastet.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (I/3) — 204 01 — Ve 47/73

Bonn, den 4. Oktober 1973

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 396. Sitzung am 6. Juli 1973 beschlossenen Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Brandt

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 52 der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (Bundesgesetzbl. I S. 17), zuletzt geändert durch Artikel V des Gesetzes zur Änderung der Bezeichnungen der Richter und ehrenamtlichen Richter und der Präsidialverfassung der Gerichte vom 26. Mai 1972 (Bundesgesetzbl. I S. 841), wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Inhalt des § 52 wird Absatz 1.
2. Es wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Haben die Länder eine Einrichtung zur gemeinsamen Erledigung bestimmter Verwaltungsaufgaben geschaffen, so können sie vereinbaren, daß bei Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte dieser Einrichtung das Verwaltungsgericht örtlich zuständig ist, in dessen Bezirk die Einrichtung ihren Sitz hat. Dies gilt entsprechend auch bei Verpflichtungsklagen.“

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am . . . in Kraft.

Begründung**A. Allgemeines**

Die durch oder aufgrund von Vereinbarungen der Länder errichteten Einrichtungen zur gemeinsamen Erledigung bestimmter Verwaltungsaufgaben vermögen ihre Aufgaben nur sinnvoll auszuführen, wenn sich in ihrem Sachgebiet eine einheitliche Verwaltungs- und Gerichtspraxis entwickelt. Dies gilt insbesondere für die aufgrund des Staatsvertrages der Länder vom 20. Oktober 1972 über die Vergabe von Studienplätzen errichtete Zentralstelle. Die Arbeitsfähigkeit der Zentralstelle und das Ziel einer einheitlichen Verwaltungs- und Gerichtspraxis im Interesse der Gleichbehandlung aller Studienbewerber machen es erforderlich, daß für Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte dieser Einrichtung und für Verpflichtungsklagen das Verwaltungsgericht örtlich zuständig ist, in dessen Bezirk die Zentralstelle ihren Sitz hat.

B. Zu den einzelnen Vorschriften**Zu Artikel 1**

Die für § 52 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung vorgesehene Regelung gibt den Ländern die Mög-

lichkeit, abweichend von dem die örtliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in der Regel bestimmenden Prinzip der Ortsnähe in den erforderlichen Fällen durch Vereinbarung die zentrale Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts, in dessen Bezirk die zur Erledigung bestimmter Verwaltungsaufgaben geschaffene Einrichtung ihren Sitz hat, zu bestimmen. Die Regelung erfaßt Einrichtungen, die von allen oder mehreren Ländern errichtet worden sind. Die Länder werden im Einzelfall sorgfältig prüfen, ob bei einer Abwägung zwischen dem Grundsatz der Ortsnähe und der Verpflichtung, die Funktionsfähigkeit einer gemeinsamen Länder-einrichtung zu sichern, eine Vereinbarung über einen zentralen Gerichtsstand notwendig ist.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes (Artikel 82 Abs. 2 des Grundgesetzes).

Stellungnahme der Bundesregierung

Zu dem vom Bundesrat vorgelegten Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

A.

Die Bundesregierung verkennt nicht, daß die zentrale Zuständigkeit eines Verwaltungsgerichts am Sitz einer gemeinsamen Einrichtung der Länder die Arbeit dieser Stelle erleichtern und dazu beitragen kann, baldmöglichst eine einheitliche Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte herbeizuführen. Eine zentrale Zuständigkeit würde aber den Rechtsschutz der Bürger verschlechtern, weil sie dazu gezwungen wären, ein ortsfernes Gericht anzurufen. Die Bundesregierung hält es deswegen für bedenklich, die Länder zu ermächtigen, die örtliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte abweichend von § 52 VwGO zu regeln. Es sollte vielmehr dem Bundesgesetzgeber vorbehalten bleiben, im Einzelfall unter Abwägung aller betroffenen Interessen zu entscheiden, ob eine Sonderregelung für die örtliche Zuständigkeit erforderlich ist.

Leitgedanke der in § 52 Nr. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung getroffenen Regelung ist es, dem Bürger ein ortsnahe Gericht zur Verfügung zu stellen und eine Konzentration von Prozessen bei einem Gericht zu vermeiden, das für den Sitz einer Behörde mit weiträumigem Wirkungsbereich zuständig wäre. Dieser gesetzgeberische Gedanke findet auch auf gemeinsame Behörden mehrerer Länder Anwendung (vgl. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Juni 1972 — VII C 22.71 — BVerwGE 40, 205). Eine Ausnahme macht das Gesetz nur in § 52 Nr. 2 bei Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte von Bundesbehörden, für die das Verwaltungsgericht zuständig ist, in dessen Bezirk die Bundesbehörde ihren Sitz hat. Diese Ausnahme ist vorgesehen worden, weil dabei durchweg über Spezialmaterien zu entscheiden ist, in die ein Gericht sich einarbeiten muß, und weil eine unbillige Belastung der meist wirtschaftlich besser gestellten Betroffenen nicht zu erwarten ist (vgl. die Begründung zu § 53 des Regierungsentwurfs einer Verwaltungsgerichtsordnung, BT-Drucksache 55 der 3. Wahlperiode, Seite 35).

Die Gründe, die für eine Abweichung vom Prinzip des ortsnahen Gerichts in § 52 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung sprechen, rechtfertigen es nicht, entsprechende Ausnahmen allgemein für Einrichtungen der Länder zur gemeinsamen Erledigung bestimmter Verwaltungsaufgaben vorzusehen. Es kann weder angenommen werden, daß durchweg über Spezialmaterien zu entscheiden ist, in die ein Gericht sich einarbeiten muß, noch daß die Betroffenen regelmäßig wirtschaftlich besser gestellt sind. Insbesondere bei der Anfechtung von Verwaltungs-

akten der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen rechtfertigen die wirtschaftliche und soziale Lage der Betroffenen sowie Eigenarten der Entscheidungsmaterie es nicht, für die verwaltungsgerichtliche Prüfung die ausschließliche Zuständigkeit eines Gerichts vorzusehen. Studienbewerber werden in der Regel wenig begütert sein. Wenn das Gesetz schon bei Beamtenachen (§ 52 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung) Bedacht darauf nimmt, daß der Kläger seine Klage bei einem ortsnahen Gericht anbringen kann, das für ihn leicht erreichbar ist (Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses zu § 53 des Regierungsentwurfs einer Verwaltungsgerichtsordnung, BT-Drucksache 1094 der 3. Wahlperiode, Seite 6), sollte dieser Gesichtspunkt erst recht bei Studienbewerbern Berücksichtigung finden.

Der vorgeschlagene § 52 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung trägt in Zulassungssachen ferner nicht dem Umstand Rechnung, daß für Studienbewerber eine möglichst frühzeitige gerichtliche Klärung ihrer Zulassungsaussichten ebenso wesentlich ist wie ihre Gleichbehandlung. Ist nur ein einziges Verwaltungsgericht zuständig, muß es in einer Vielzahl von Verfahren für den jeweiligen Zulassungstermin die Ausbildungskapazität in allen zulassungsbeschränkten Studiengängen an allen Hochschulen der Bundesrepublik prüfen. Diese Prüfung erfordert eingehende Ermittlungen und ist zeitraubend. Das wird zur Folge haben, daß das Gericht außerordentlich stark belastet wird, zumal sich die Notwendigkeit ergeben kann, bei neuen Einwendungen die Kapazitätsprüfung zu wiederholen. Der Abschluß der einzelnen Verfahren wird dadurch in unvermeidbarer Weise verzögert und der gerade in Zulassungssachen gebotene frühzeitige Rechtsschutz der Studienbewerber in Frage gestellt.

Andererseits führt die geltende Regelung für die örtliche Zuständigkeit wegen der Zentralisierung der Zulassungsentscheidungen durch den Staatsvertrag der Länder zu praktischen Schwierigkeiten, weil die jeweils örtlich zuständigen Verwaltungsgerichte die Ausbildungskapazität verschiedener ortsferner Universitäten überprüfen müssen. Das hat unrationelle Doppelarbeit zur Folge und kann zu abweichenden Entscheidungen der Verwaltungsgerichte führen. Im Gegensatz zu der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung berühren diese Nachteile mehr die Verwaltungspraxis und gehen nicht zu Lasten des Rechtsschutzes des einzelnen Studienbewerbers.

Schon jetzt kann ein einfacheres Verfahren in den Ländern gewählt werden, die von der Ermächtigung des § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung Gebrauch gemacht haben. Bei der Anordnung von Zulassungsbeschränkungen ist die Zahl der in einem Studiengang von der einzelnen Hochschule aufzunehmenden Studenten durch Rechtssatz festzusetzen. Dies geschieht — mehrere Monate vor der Zulassungs-

entscheidung — entweder durch Rechtsverordnung des Landes oder durch Hochschulsatzung. In den Ländern, die von der Ermächtigung des § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung Gebrauch gemacht haben, können diese Rechtssätze auf Antrag von dem für das jeweilige Land zuständigen Oberverwaltungsgericht vorab auf ihre Gültigkeit überprüft werden. Soweit Länder von der Ermächtigung des § 47 Verwaltungsgerichtsordnung noch keinen Gebrauch gemacht haben, steht es ihnen frei, diesen einfacheren Weg der Rechtssatzkontrolle zu eröffnen.

Bei der bereits in Angriff genommenen Vereinheitlichung des Verfahrensrechts oder sonst bei sich bietender Gelegenheit wird überdies zu überprüfen sein, ob nicht durch bundesgesetzliche Regelung die Möglichkeit geschaffen werden sollte, in allen Ländern im Wege der Normenkontrolle die Gültigkeit der Festsetzung von Zulassungszahlen rechtzeitig gerichtlich nachprüfen zu lassen.

Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit gemeinsamer Einrichtungen der Länder würde im übrigen nicht gefährdet, wenn den Bürgern, die von Verwaltungsakten dieser Einrichtungen betroffen sind, ein ortsnahes Gericht zur Verfügung gestellt wird.

Eine einheitliche Rechtsprechung kann wie auch sonst im Instanzenzug und letztlich vom Bundesverwaltungsgericht herbeigeführt werden. Wenn sich herausstellen sollte, daß sich in der Praxis Unzuträglichkeiten ergeben, kann immer noch eine Sonderregelung über die örtliche Zuständigkeit erwogen werden, die dann allerdings nicht in Form einer Ermächtigung für die Länder, sondern durch bundesgesetzliche Sonderregelung für die örtliche Zuständigkeit in diesen Fällen geschaffen werden sollte.

B.

Unbeschadet der Auffassung der Bundesregierung, daß der Gesetzentwurf im ganzen aus den zu A. genannten Gründen nicht angenommen werden sollte, wird vorsorglich im einzelnen wie folgt Stellung genommen:

1. Das vorgeschlagene Gesetz bedarf nach Auffassung der Bundesregierung nicht der Zustimmung des Bundesrates. Die Verwaltungsgerichtsordnung ist nicht mit Zustimmung des Bundesrates ergangen. Sie hat auch durch spätere Änderungen durch Gesetze, die mit Zustimmung des Bundesrates ergangen sind, nicht den Charakter eines Zustimmungsgesetzes erhalten. Selbst wenn aber die Verwaltungsgerichtsordnung ein Zustimmungsgesetz wäre, würde das die Zustimmungsbedürftigkeit des vorliegenden Gesetzentwurfs nicht begründen. Ein Änderungsgesetz ist nach ständiger Auffassung der Bundesregierung nur dann zustimmungsbedürftig, wenn es selbst einen zustimmungsbedürftigen Inhalt hat. Diese Voraussetzung ist bei dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht gegeben.

2. Der vorgeschlagene § 52 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung sollte ebenso wie § 52 Nr. 2 die Zuständigkeitsvorschriften in § 52 Nr. 1 und 4 für den Gerichtsstand bei Streitigkeiten, die sich auf unbewegliches Vermögen beziehen, und bei Beamtensachen ausnehmen. Die Vorschrift sollte nicht eine Vereinbarung ermöglichen, wie das im Bereich der Gerichtsorganisation (§ 3 der Verwaltungsgerichtsordnung) vorgesehen ist, sondern eine abweichende Bestimmung durch die Länder (vgl. § 184 der Verwaltungsgerichtsordnung). § 52 Abs. 2 Satz 3 sollte redaktionell an § 52 Nr. 2 und 3 jeweils letzter Satz angepaßt werden. Danach könnte, wenn man eine Regelung dieser Art entgegen der Auffassung der Bundesregierung in Betracht ziehen will, folgende Fassung gewählt werden:

„(2) Haben die Länder eine Einrichtung zur gemeinsamen Erledigung bestimmter Verwaltungsaufgaben geschaffen, so können sie vorbehaltlich Absatz 1 Nr. 1 und 4 bestimmen, daß bei Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte dieser Einrichtung das Verwaltungsgericht örtlich zuständig ist, in dessen Bezirk die Einrichtung ihren Sitz hat. Dies gilt auch bei Verpflichtungsklagen.“