

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

A. Zielsetzung

Nach § 80 Abs. 6 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung sind Beschlüsse über Anträge nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung, soweit durch sie dem Antrag entsprochen ist, unanfechtbar. Angesichts der wachsenden Bedeutung des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung sollte jedoch auch in diesen Fällen auf die Möglichkeit einer Vereinheitlichung der Rechtsprechung durch obergerichtliche Entscheidungen nicht verzichtet werden. Entfällt die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage kraft Gesetzes oder ordnet die Behörde die sofortige Vollziehung besonders an, kann dem öffentlichen Interesse an dem Sofortvollzug ein erhebliches Gewicht zukommen. Es ist deshalb sachlich nicht zu rechtfertigen, daß gegen eine dem Antrag nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung stattgebende Entscheidung die Beschwerde ausgeschlossen ist. Durch den Entwurf soll diese Einschränkung beseitigt werden.

B. Lösung

§ 80 Abs. 6 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung soll gestrichen werden. Hierdurch wird erreicht, daß auch der Antragsgegner, also im Regelfall der Rechtsträger der Behörde, unter den allgemeinen Voraussetzungen nach § 146 der Verwaltungsgerichtsordnung Beschwerde einlegen kann.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Der Entwurf wird keine nennenswerten Mehrkosten verursachen. Zudem ist auf folgendes hinzuweisen: Gerade die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung kann zu erheblichen Mehrkosten führen, wenn im öffentlichen Interesse liegende Vorhaben nicht verwirklicht werden können. Wenn die öffentlichen Interessen, die einen Sofortvollzug erfordern, mit der Beschwerde erneut geltend gemacht werden können, so kann sich hieraus im Einzelfall eine beträchtliche Kosteneinsparung ergeben.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (13) — 204 01 — Ve 103/82

Bonn, den 9. August 1982

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 512. Sitzung am 28. Mai 1982 beschlossenen Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung mit Begründung (Anlage 1) 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.

Schmidt

Anlage 1

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 80 Abs. 6 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 340-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 21 des Gesetzes vom 26. Juni 1981 (BGBl. I S. 553), wird gestrichen.

Artikel 2

Für die Anfechtung von Entscheidungen nach § 80 Abs. 5 und 6 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsord-

nung, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt werden, verbleibt es bei der bisherigen Regelung.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Lande Berlin.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

1. Nach § 80 Abs. 6 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung ist die Entscheidung des Verwaltungsgerichts, wenn dieses einem Antrag auf Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stattgibt, unanfechtbar. Der Entwurf sieht eine Streichung dieser Vorschrift vor. Hierdurch soll erreicht werden, daß auch bei einer dem Antrag stattgebenden Entscheidung in einer zweiten Instanz überprüft werden kann, ob die Voraussetzungen für die sofortige Vollziehung gegeben sind. Für eine solche Änderung sprechen mehrere Gründe:

- a) Die Verwaltungsgerichtsordnung geht in § 80 Abs. 1 von dem Grundsatz aus, daß Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung haben. Der Gesetzgeber hat jedoch in § 80 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung auch anerkannt, daß in bestimmten Fällen ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung bestehen kann, das dem Rechtsschutzanspruch des einzelnen vorgeht. Angesichts dieser von dem Bundesverfassungsgericht gebilligten (vgl. BVerfGE 35, 382, 402; 51, 268, 284) Interessenabwägung kann der sich aus § 80 Abs. 6 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung ergebende einseitige Beschwerdeausschluß für den Antragsgegner nicht als sachgerecht angesehen werden. Nach dem geltenden Recht kann bereits eine erstinstanzliche — unanfechtbare — Entscheidung eines Verwaltungsgerichts Maßnahmen, die im Interesse des allgemeinen Wohls sofort in die Wege geleitet werden müssen, bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache verhindern. Dabei ist beispielsweise an Maßnahmen des Umweltschutzes ebenso zu denken wie an Vorhaben, die der Versorgung der Bevölkerung dienen. Wenn auch dem Rechtsträger der Behörde die Möglichkeit gegeben wird, in solchen Fällen eine Entscheidung des Obergerverwaltungsgerichts oder Verwaltungsgerichtshofs herbeizuführen, so entspricht dies daher der praktischen Bedeutung des Verfahrens. Die Eröffnung der Beschwerde läßt die Grundsatzentscheidung der Verwaltungsgerichtsordnung für den Suspensiveffekt unberührt; sie ermöglicht es jedoch, daß die erforderliche Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen in einer zweiten Instanz überprüft werden kann und daß das Obergerverwaltungsgericht die ihm zukommende Aufgabe der Vereinheitlichung der Rechtsprechung unabhängig davon erfüllen kann, wie die erste Instanz im Einzelfall entschieden hat.
- b) Die Eröffnung der Beschwerde auch für den Antragsgegner entspricht der gewandelten

Bedeutung des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung. Der Antragsteller wird vielfach lediglich daran interessiert sein, daß die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs oder seiner Anfechtungsklage angeordnet oder wiederhergestellt wird. Bei einem Demonstrationsverbot genügt es dem Veranstalter beispielsweise, wenn das Verbot nicht vollzogen werden kann, da eine Entscheidung in der Hauptsache vor der Demonstration oft nicht möglich ist. Ist diese abgeschlossen, kann er seinen Widerspruch zurücknehmen, da er sein prozessuales Ziel — die Durchführung der Demonstration — erreicht hat. In derartigen Fällen übernimmt das Verfahren nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung praktisch die Bedeutung des Verfahrens in der Hauptsache. Es ist auch deshalb rechtspolitisch nicht zu vertreten, daß dem Obergerverwaltungsgericht bei stattgebenden Beschlüssen die Möglichkeit genommen wird, auf eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung hinzuwirken.

- c) Die gerichtliche Entscheidung über die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist ebenso wie der Erlass einer einstweiligen Anordnung dem vorläufigen Rechtsschutz zuzurechnen. Das Verfahren der einstweiligen Anordnung kennt eine § 80 Abs. 6 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechende Einschränkung nicht. Die Frage, ob im Einzelfall vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 oder § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung zu gewähren ist, unterliegt nicht selten Zweifeln und wird von den Gerichten teilweise unterschiedlich beantwortet. Es hängt deshalb bisweilen von der Bewertung durch das jeweilige Gericht ab, ob es im Verfahren nach § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung entscheidet und damit allen Beteiligten die Möglichkeit der Beschwerde eröffnet oder ob es durch eine Entscheidung nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung die Beschwerdemöglichkeit für den Antragsgegner einschränkt. Zweifelsfragen ergeben sich dabei insbesondere im Bereich des Verwaltungsakts mit Doppelwirkung, beispielsweise bei der sogenannten Nachbarklage im Baurecht. In der Rechtsprechung ist immer noch umstritten, in welchen Verfahren der „Nachbar“ sein Begehren um die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes verfolgen muß (vgl. hierzu Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Auflage, § 80 Rdnr. 22; Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 7. Auflage, § 80 Rdnr. 8 ff.). Auch dies spricht dafür, beide Verfahren in ihrer prozeßrechtlichen Gestaltung möglichst

weitgehend einander anzugleichen und die nur dem Verfahren nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung bekannte Beschwerdebegrenzung zu beseitigen.

2. Insbesondere die Schwierigkeiten, die sich bei verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung für wichtige, im öffentlichen Interesse liegende Vorhaben ergeben können, sprechen für eine möglichst baldige Streichung des § 80 Abs. 6 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung. Die Behebung dieser Schwierigkeiten sollte daher auch nicht erst der Verwaltungsprozeßordnung, der von der Bundesregierung vorgeschlagenen einheitlichen Prozeßordnung für die öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten überlassen bleiben. Wann mit dem Inkrafttreten der Verwaltungsprozeßordnung zu rechnen ist, läßt sich noch nicht übersehen.
3. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Nr. 1 des Grundgesetzes.
4. Durch das vorgesehene Gesetz werden keine nennenswerten Mehrkosten entstehen. Zudem ist zu berücksichtigen, daß Entscheidungen der Verwaltungsgerichte nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung bei kostenintensiven Vorhaben zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Haushalte führen können. Diese Belastung kann — in Einzelfällen beträchtlich — verringert werden, wenn durch eine Beschwerde die Möglichkeit einer erneuten Überprüfung durch das Oberverwaltungsgericht bzw. den Verwaltungsgerichtshof eröffnet wird.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Durch die Streichung des § 80 Abs. 6 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung wird die sich aus dieser Vorschrift ergebende Einschränkung beseitigt. Dies bedeutet, daß auch bei einer dem Antrag nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung stattgebenden Entscheidung die Beschwerde unter den allgemeinen Voraussetzungen zulässig ist.

Zu Artikel 2

Nach der Übergangsregelung soll sich die Anfechtung von Entscheidungen nach § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung und von Abänderungsbeschlüssen nach § 80 Abs. 6 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung, die vor Inkrafttreten des Gesetzes verkündet oder zugestellt werden, nach der bisherigen Regelung richten. Hierdurch wird vermieden, daß die Beschwerdemöglichkeit auch für bereits abgeschlossene Verfahren eröffnet wird.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 4

Der Entwurf läßt den Zeitpunkt des Inkrafttretens noch offen. Dieser wird während des Gesetzgebungsverfahrens zu bestimmen sein. Der Entwurf sollte jedoch wegen der Dringlichkeit der vorgesehenen Regelung kurzfristig in Kraft treten.

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat dem Anliegen des Bundesrates bereits in § 135 ihres Entwurfs einer Verwaltungsprozeßordnung (BR-Drucksache 100/82) Rechnung getragen. Sie hält es nicht für notwendig, die Verwaltungsgerichtsordnung durch ein besonderes Gesetz vorab zu ändern.

