

Zweite Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)

zu dem vom Bundesrat eingebrachten

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Entlastung der
Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit sowie zur Änderung
der Verwaltungsgerichtsordnung
— Drucksache 10/171 —**

A. Problem

Auf Grund einer ersten Beschlußempfehlung des Rechtsausschusses wurde mit Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vom 22. Dezember 1983 die Geltungsdauer des Entlastungsgesetzes bis zum 31. Dezember 1985 verlängert.

Es geht nunmehr beim zweiten Teil dieses Gesetzes um weitere Entlastungsmaßnahmen in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit. Durch die ständig steigende Geschäftsbelastung bei diesen Gerichtsbarkeiten ist eine nicht mehr tragbare Dauer der Verfahren eingetreten.

B. Lösung

Der Rechtsausschuß schlägt mehrheitlich folgende vordringliche Beschleunigungs- und Entlastungsmaßnahmen vor:

- a) Die erstinstanzliche Zuständigkeit der Obergerverwaltungsgerichte bei technischen Großvorhaben in einem gegenüber dem Entwurf eingeschränkten Zuständigkeitskatalog.

Diese Regelung soll in das Gesetz zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit eingefügt werden, die Geltungsdauer des Entlastungsgesetzes bis 1990 verlängert werden.

- b) Die Streitwertrevision zum Bundesfinanzhof soll durch Ergänzung des Gesetzes zur Entlastung des Bundesfinanzhofs vom 8. Juli 1975 abgeschafft werden.

C. Alternativen

Die Opposition lehnt den Gesetzentwurf ab. Sie schlägt vor, notwendige Entlastungsmaßnahmen in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit im Rahmen der in Kürze zu erwartenden Verwaltungsprozeßordnung zu beraten und zu verabschieden.

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den nachstehenden Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher und finanzgerichtlicher Verfahren — aus Drucksache 10/171 — anzunehmen.

Bonn, den 20. Mai 1985

Der Rechtsausschuß

Helmrich	Buschbom	Fischer (Osthofen)
Vorsitzender	Berichterstatter	

Beschlüsse des 6. Ausschusses

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher und finanzgerichtlicher Verfahren

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit**

Das Gesetz zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vom 31. März 1978 (BGBl. I S. 446), geändert durch das Gesetz vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1515), wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 1 wird die Jahreszahl „1985“ durch die Jahreszahl „1990“ ersetzt.
2. In Artikel 2 wird folgender neuer § 9 angefügt:

„§ 9**Erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts**

(1) Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im ersten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die betreffen

1. die Errichtung, den Betrieb, die sonstige Inhabung, die Veränderung und die Stilllegung von Anlagen im Sinne von §§ 7 und 9 a Abs. 3 des Atomgesetzes,
2. die Bearbeitung, Verarbeitung und sonstige Verwendung von Kernbrennstoffen außerhalb von Anlagen der in § 7 des Atomgesetzes bezeichneten Art (§ 9 des Atomgesetzes) und die wesentliche Abweichung oder die wesentliche Veränderung im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 2 des Atomgesetzes sowie die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen außerhalb der staatlichen Verwahrung (§ 6 des Atomgesetzes),
3. die Errichtung, den Betrieb und die Änderung von Kraftwerken mit Feuerungsanlagen für feste, flüssige und gasförmige Brennstoffe mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als dreihundert Megawatt,
4. die Errichtung von Freileitungen mit mehr als einhunderttausend Volt Nennspannung sowie die Änderung ihrer Linienführung,
5. Planfeststellungsverfahren nach § 7 des Abfallbeseitigungsgesetzes für die Errichtung und den Betrieb von ortsfesten Anlagen zur Verbrennung oder thermischen Zersetzung von Abfällen mit einer jährlichen Durchsatz-

leistung von mehr als einhunderttausend Tonnen und von ortsfesten Anlagen, in denen ganz oder teilweise Abfälle im Sinne von § 2 Abs. 2 des Abfallbeseitigungsgesetzes abgelagert werden,

6. das Anlegen, die Erweiterung oder Änderung und den Betrieb von Flughäfen, die dem allgemeinen Verkehr dienen,
7. Planfeststellungsverfahren für den Bau neuer Strecken von Straßenbahnen und von öffentlichen Eisenbahnen sowie für den Bau von Rangier- und Containerbahnhöfen,
8. Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesautobahnen,
9. Planfeststellungsverfahren für den Bau neuer Binnenwasserstraßen, die dem allgemeinen Verkehr dienen.

(2) Absatz 1 gilt für Streitigkeiten über sämtliche für das Vorhaben erforderlichen Genehmigungen und Erlaubnisse, auch soweit sie Nebenrichtungen betreffen, die mit ihm in einem räumlichen und betrieblichen Zusammenhang stehen. Das Land kann durch Gesetz vorschreiben, daß über Streitigkeiten, die Besitzeinweisungen in den Fällen des Absatzes 1 betreffen, das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug entscheidet.

(3) Abweichend von § 9 Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung entscheiden die Senate des Oberverwaltungsgerichts in den Fällen des Absatzes 1 in der Besetzung von fünf Richtern. Die Landesgesetzgebung kann vorsehen, daß die Senate in der Besetzung von fünf Richtern und zwei ehrenamtlichen Richtern entscheiden.“

3. Artikel 5 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt gefaßt:

„(1) Die Zuständigkeit des Gerichts für die Entscheidung über einen Rechtsbehelf gegen einen Verwaltungsakt und die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts richten sich nach Artikel 2 §§ 3, 4, 8 und 9, wenn der Verwaltungsakt in der Zeit vom Inkrafttreten dieses Gesetzes bis zum 31. Dezember 1990 bekanntgegeben oder die Entscheidung in dem genannten Zeitraum verkündet oder von Amts wegen an Stelle einer Verkündung zugestellt wird.“

- b) In Absatz 2 wird die Jahreszahl „1985“ durch die Jahreszahl „1990“ ersetzt.

Artikel 2

**Änderung des Gesetzes zur Entlastung
des Bundesfinanzhofs**

Das Gesetz zur Entlastung des Bundesfinanzhofs vom 8. Juli 1975 (BGBl. I S. 1861), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. Dezember 1984 (BGBl. I S. 1514), wird wie folgt geändert:

Artikel 1 Nr. 5 wird wie folgt gefaßt:

„5. Abweichend von § 115 Abs. 1 der Finanzgerichtsordnung findet die Revision nur statt, wenn das Finanzgericht oder auf Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Bundesfinanzhof sie zugelassen hat.“

Artikel 3

Übergangsvorschrift

Die Zuständigkeit des Gerichts für die Entscheidung über einen Rechtsbehelf gegen einen Verwal-

tungsakt und die Zulässigkeit eines Rechtsmittels gegen eine gerichtliche Entscheidung richten sich nach den bisher geltenden Vorschriften, wenn der Verwaltungsakt vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgegeben oder die Entscheidung vor Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen an Stelle einer Verkündung zugestellt worden ist.

Artikel 4

Berlin-Klausel

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

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bericht der Abgeordneten Buschbom und Fischer (Osthofen)

1. Beratungsverfahren

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit sowie zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung — Drucksache 10/171 — wurde vom Deutschen Bundestag in seiner 25. Sitzung am 29. September 1983 in erster Lesung beraten und an den Rechtsausschuß federführend sowie an den Innenausschuß und Finanzausschuß mitberatend überwiesen.

Der Rechtsausschuß hat zu diesem Gesetz eine erste Beschlußempfehlung und Bericht vom 24. November 1983 (Drucksache 10/668) dem Deutschen Bundestag vorgelegt. Aufgrund dieser ersten Beschlußempfehlung des Rechtsausschusses wurde vorab das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1515) verabschiedet. In diesem Gesetz wurde die Geltungsdauer des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vom 31. März 1978 bis zum 31. Dezember 1985 verlängert.

Sodann wurde vom Ausschuß eine öffentliche Anhörung in seiner 28. Sitzung am 20. Juni 1984 durchgeführt. Es wurden Sachverständige aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Anwaltschaft, den Kommunalverbänden, der betroffenen Industrie und anderen einschlägigen Verbänden gehört. Die Mehrzahl der Sachverständigen nahmen zu dem Gesetzentwurf kritisch und ablehnend Stellung. Insbesondere wurde die Ungewißheit hervorgehoben, ob die vom Gesetzentwurf vorgeschlagenen Maßnahmen, in erster Linie die vorgesehene erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte ausreichen, eine wesentliche Beschleunigung der Verwaltungsverfahren zu bewirken.

Die Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse zu dem jetzt zu erledigenden Teil des Gesetzentwurfs lagen dem Rechtsausschuß vor. Der Innenausschuß hat mit Stellungnahme vom 24. April 1985 dem Vorschlag des Rechtsausschusses zugestimmt. Zugleich hat er unter Hinweis darauf, daß in Zukunft bei den von diesem Gesetzentwurf erfaßten Vorhaben im einstweiligen Verfahren in einer Instanz ohne Rechtsmittel entschieden werde, es für erforderlich gehalten, die Erfahrungen mit dieser Neuregelung zu gegebener Zeit insbesondere unter dem Gesichtspunkt zu bewerten, ob gegen die Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe im einstweiligen Verfahren die Rechtsbeschwerde zum Bundesverwaltungsgericht vorgesehen werden sollte.

Der Finanzausschuß hat mit Stellungnahme vom 24. April 1985 gegen die Abschaffung der Streitwert-

revision im Rahmen der Änderung des BFH-Entlastungsgesetzes Bedenken geäußert, die ausgeräumt werden könnten, wenn eine zweite Tatsacheninstanz eingeführt würde.

Der Rechtsausschuß hat den zweiten Teil des Gesetzentwurfes in seiner 48. und 50. Sitzung am 14. April 1985 und 14. Mai 1985 beraten.

2. Allgemeines

- a) Der Gesetzentwurf des Bundesrates schlägt eine Reihe von dringlichen Entlastungs- und Beschleunigungsmaßnahmen im Bereich der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit vor. In der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit sind ständig wachsende Eingänge zu verzeichnen. Zugleich gestattet es aber die derzeitige Haushaltslage des Bundes und der Länder nicht, die gesteigerte Geschäftsbelastung der Gerichte durch eine Stellenvermehrung bei den Gerichten aufzufangen oder wenigstens zu mildern. Durch den Gesetzentwurf soll deshalb versucht werden, durch verfahrensrechtliche Änderungen und Entlastungsmaßnahmen eine Beschleunigung der gerichtlichen Verfahren zu erreichen. Diese als vordringlich erachteten Verbesserungen sollen noch vor der zu erwartenden Verwaltungsprozeßordnung verabschiedet werden.
- b) Der Rechtsausschuß ist mehrheitlich der Auffassung, daß vordringliche Entlastungsmaßnahmen möglichst schnell bewirkt werden müßten. Die steigenden Eingänge in der Verwaltungsgerichtsbarkeit führten zum Teil schon zu einer unververtretbaren langen Verfahrensdauer. Die Geschäftslage beim Bundesfinanzhof verschlechterte sich von Jahr zu Jahr. Das Gericht sei nicht mehr imstande, binnen angemessener Frist Rechtsschutz zu gewähren.

Der Rechtsausschuß spricht sich in seiner Mehrheit dafür aus, im jetzigen Zeitpunkt nur Vorschriften über die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte und über die Revision zum Bundesfinanzhof zu erlassen. Es wird empfohlen, die Vorschriften über die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte — mit einem gegenüber dem Gesetzentwurf des Bundesrates eingeschränkten Zuständigkeitskatalog — und die Abschaffung der Streitwertrevision zum Bundesfinanzhof in die jeweiligen Entlastungsgesetze einzufügen. Vor einer endgültigen Regelung können die Erfahrungen mit den Vorschriften in der Praxis ausgewertet werden. Später sollen dann die Vorschriften, soweit sie sich bewähren, in das durch die Verwaltungsprozeßordnung neu zu ordnende Prozeßrecht eingestellt werden.

Die übrigen vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelungen über Masseverfahren und die Präklusion verspäteten Vorbringens sollen in dieses Gesetz noch nicht aufgenommen werden, sondern im Zusammenhang mit dem in Kürze zu erwartenden Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung beraten werden.

Die Opposition lehnt den Gesetzentwurf ab. Sie vertritt die Meinung, daß durch die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte bei den technischen Großvorhaben eine Beschleunigung der Verfahren nicht zu erwarten sei. Der jetzt geltende Instanzenzug biete den Vorteil, daß die Sach- und Rechtslage durch das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht bereits vorgeklärt sei, wenn ein solcher Fall zum Oberverwaltungsgericht als Berufungsgericht komme. Dagegen sei zu befürchten, daß bei der Neuregelung Streitigkeiten über die Zuständigkeit die Gerichte noch zusätzlich belasten würden. Auch in der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses hätte die Mehrzahl der Sachverständigen die Auffassung vertreten, daß mit keiner entscheidenden Entlastung der Gerichte und Beschleunigung der Verfahren zu rechnen sei. Abzulehnen sei die Neuregelung insbesondere deshalb, weil durch sie der Rechtsschutz wesentlich verkürzt werde und dies gerade bei besonders bedeutsamen und für den Bürger einschneidenden Verfahren.

Das gleiche gelte für die vorgesehene Abschaffung der Streitwertrevision zum Bundesfinanzhof.

Abgesehen von einer Zulassungsrevision gebe es für den Bürger dann nur noch das Finanzgericht als erste und letzte Instanz. Es müsse bedacht werden, daß heute etwa ein Drittel der finanzgerichtlichen Urteile aufgehoben würden. Es sei zu erwarten, daß künftig dann mehr Nichtzulassungsbeschwerden und Auseinandersetzungen über die Frage, ob ein Gesetz von grundsätzlicher Bedeutung sei, auf den Bundesfinanzhof zukommen würden.

Die Opposition verweist auf die Stellungnahme des mitberatenden Finanzausschusses, der gegen den ersatzlosen Wegfall der Streitwertrevision Bedenken hat. Sie schließt sich diesen Bedenken an und ist der Meinung, daß notwendige Entlastungsmaßnahmen im Rahmen der demnächst zu erwartenden Verwaltungsprozeßordnung zu überdenken seien.

3. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Entlastungsgesetzes für die Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit)

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelungen über die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte sollen aus den eingangs erwähnten Gründen nicht in der Verwaltungsgerichtsordnung, sondern im Entlastungsgesetz für

die Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit ihren Platz finden.

Zu Nummer 1 (Artikel 1 des Entlastungsgesetzes)

Die Laufzeit des Entlastungsgesetzes für die Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit endet am 31. Dezember 1985.

Das Gesetz hat sich bewährt. Die Geschäftslage der Gerichte läßt es nicht zu, auf die Vorschriften des Entlastungsgesetzes zu verzichten. Die Laufzeit des um die Vorschriften über die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte ergänzten Entlastungsgesetzes soll bis Ende 1990 verlängert werden, um ausreichend Zeit für die Erprobung der neu eingefügten Vorschriften zu gewinnen. Das Entlastungsgesetz soll zu gegebener Zeit durch die Verwaltungsprozeßordnung abgelöst werden.

Die Opposition wendet sich dagegen, daß das Entlastungsgesetz durch ein Änderungsgesetz erneut verlängert werde, nachdem es erst im Januar 1984 bis 31. Dezember 1985 verlängert worden sei. Dies zeige, wie wenig durchdacht die beabsichtigten Entlastungsmaßnahmen vorgeschlagen würden. Notwendig seien aber Beschleunigungs- und Entlastungsmaßnahmen, die auf Dauer angelegt seien. Diese würden zweckmäßig im Rahmen der Verwaltungsprozeßordnung verabschiedet.

Zu Nummer 2 (Artikel 2 § 9 des Entlastungsgesetzes)

Der Rechtsausschuß teilt mehrheitlich die Auffassung des Bundesrates, daß es zweckmäßig sei, die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte für Großvorhaben der im Zuständigkeitskatalog genannten Art zu begründen. Die zu lange Dauer der gerichtlichen Verfahren mindert den durch das Grundgesetz garantierten Rechtsschutz der Bürger. Außerdem hemmt eine zu späte rechtliche Klärung durch eine abschließende gerichtliche Entscheidung die Verwaltung und die Investitionstätigkeit der Wirtschaft. Eine Beschleunigung der Verfahren kann insbesondere durch eine Straffung des Instanzenzuges bewirkt werden. Eine Einbuße an Rechtsschutz ist damit nicht verbunden. Die Verfahren sind im Wege der Berufung bisher schon überwiegend an das Oberverwaltungsgericht gelangt. Die Revisionsinstanz steht jedenfalls im Wege der Nichtzulassungsbeschwerde offen. Die besondere rechtliche, politische oder wirtschaftliche Bedeutung dieser Verfahren, die überregionale Auswirkungen haben, läßt es als sinnvoll erscheinen, über sie die Oberverwaltungsgerichte in erster Instanz entscheiden zu lassen, die mit einem personnel verstärkten Senat (vgl. § 9 Abs. 3) entscheiden sollen. Bei den Beratungen der Verwaltungsprozeßordnung wird darüber zu entscheiden sein, ob der Instanzenzug auch für die übrigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren, etwa durch Einführung einer allgemeinen Zulassungsberufung, gestrafft werden kann.

Die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts soll auf die Fälle beschränkt bleiben,

in denen sie von der Zielsetzung des Gesetzes her notwendig ist. Das ist nach Auffassung des Rechtsausschusses nicht in allen Fällen des vom Bundesrat vorgelegten Katalogs der Fall. Rechtsstreitigkeiten über Wasserkraftwerke (§ 48 Abs. 1 Nr. 4 VwGO i.d.F. des Bundesratsentwurfs) sind verhältnismäßig selten und, wie die Anhörung ergeben hat, auch in Zukunft nicht in größerer Zahl zu erwarten. Dasselbe gilt für Kokereien und die anderen in § 48 Abs. 1 Nr. 6 VwGO i.d.F. des Bundesratsentwurfs genannten Anlagen.

Auch für die Einbeziehung der die Mineralölwirtschaft und die chemische Industrie betreffenden Nummern 7 bis 10 des Bundesratsentwurfs besteht kein Bedürfnis. Wegen solcher Anlagen hat es nur wenige Rechtsstreitigkeiten gegeben. Sie konnten nach dem derzeit geltenden Recht zufriedenstellend abgewickelt werden. Aus ähnlichen Erwägungen rechtfertigt sich eine Zuständigkeitsverlagerung wegen Rechtsstreitigkeiten über die Errichtung von Deichen (Nummer 15 des Bundesratskatalogs) nicht.

Die in Nummer 17 des Bundesratskatalogs genannten Vereinsverbote brauchen in das Entlastungsgesetz nicht übernommen zu werden, weil dieses Gesetz neben die VwGO mit einer entsprechenden Regelung in § 48 tritt.

Der Zuständigkeitskatalog ist so gefaßt, daß alle eine Anlage oder ein Planfeststellungsverfahren betreffenden Streitigkeiten einbezogen werden. Es ist zweckmäßig, daß ein Gericht für alle mit einem Vorhaben zusammenhängenden Fragen zuständig ist.

In § 9 Nr. 1 ist abweichend vom Bundesratsentwurf von einer „Veränderung“ der Anlage die Rede, um die Vorschrift besser an den Wortlaut des § 7 Abs. 1 des Atomgesetzes anzupassen. Streitigkeiten über den Betrieb sind auch solche über Betriebsveränderungen. Streitigkeiten über den sicheren Einschluß eine endgültig stillgelegten Anlage i. S. des § 7 Abs. 3 des Atomgesetzes fallen unter den Begriff „Stilllegung von Anlagen“.

In Nummer 2 werden zur Klarstellung des Gewollten die wesentliche Abweichung oder die wesentliche Veränderung i. S. des § 9 Abs. 1 Satz 2 des Atomgesetzes ausdrücklich genannt.

In Nummer 3 ist als Abgrenzungsmerkmal 300 Megawatt besser geeignet, als die vom Bundesrat vorgeschlagenen 900 Gigajoule je Stunde. Das Gesetz sollte die in der 13. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 22. Juni 1983 (BGBl. I S. 719) enthaltenen Leistungseinheiten übernehmen. Die im Bundesratsentwurf genannten 900 Gigajoule entsprechen 250 Megawatt. Weil aber die erwähnte Verordnung an Feuerungsanlagen mit einer Leistung von mehr als 300 Megawatt besondere Anforderungen stellt, sollte die Grenze hier nicht anders gezogen werden.

Nähere Regelungen über Einzelheiten, insbesondere über die Zusammenrechnung mehrerer Kraftwerksblöcke, sind nicht erforderlich. Soweit das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die dazu er-

gangenen Verordnungen Vorschriften darüber treffen, werden sie auch hier heranzuziehen sein.

Die Nummern 4 bis 6 sind unverändert aus dem Bundesratsentwurf (§ 48 Abs. 1 Nr. 5, 11 und 12 VwGO) übernommen. Nummer 5 erfaßt auch Entscheidungen über die Zulassung des vorzeitigen Beginns nach § 7 a des Abfallbeseitigungsgesetzes, die nicht gesondert, sondern nur im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens oder Genehmigungsverfahrens ergeben.

Nummer 7 ist leicht geändert aus dem Bundesratsentwurf (§ 48 Abs. 1 Nr. 13 VwGO) übernommen. Der Hinweis auf § 36 des Bundesbahngesetzes ist nicht nötig und nicht für alle Länder unproblematisch. Die Regelung kann auf öffentliche Eisenbahnen beschränkt werden, sollte aber auch Straßenbahnen (und damit Hoch-, Untergrund- und Schwebbahnen: vgl. § 4 Abs. 2 des Personenbeförderungsgesetzes) erfassen, für die sich ein Bedürfnis für eine solche Regelung in gleicher Weise ergibt. Daß Streitigkeiten über dazugehörige Anlagen von den Oberverwaltungsgerichten in erster Instanz entschieden werden sollen, ist in Absatz 2 klargestellt.

In Nummer 8 ist abweichend vom Bundesratsentwurf (§ 48 Abs. 1 Nr. 14 VwGO) davon abgesehen, § 17 des Bundesfernstraßengesetzes zu zitieren. Der Hinweis ist entbehrlich; durch seine Streichung ändert sich der Regelungsinhalt nicht.

Die Fassung der Nummer 9 wird abweichend vom Bundesratsentwurf (§ 48 Abs. 1 Nr. 16 VwGO) stärker an § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Bundeswasserstraßengesetzes angelehnt. Der im Bundesratsentwurf verwandte Begriff „Bundeswasserstraße“ ist nicht für alle Länder eindeutig. Der Begriff „Binnenwasserstraße“ umfaßt zwar auch Landeswasserstraßen. Es gibt aber nur wenige, die dem allgemeinen Verkehr dienen. Sie sollen miteinbezogen werden.

Demgegenüber erscheint es nicht angemessen, alle Streitigkeiten über den Ausbau von Wasserstraßen den Oberverwaltungsgerichten in erster Instanz zuzuweisen. Diese Streitigkeiten haben zum Teil nur geringe Bedeutung. Daß Streitigkeiten über Nebenanlagen, wie z. B. Schleusen und Schiffshebewerke, mit erfaßt sind, ergibt sich aus Absatz 2.

Zu Absatz 2

Satz 1 stellt klar, daß die Zuständigkeitsregelung für sämtliche für das Vorhaben erforderliche Genehmigungen und Erlaubnisse gilt, also z. B. auch für Streitigkeiten über wasserrechtliche Genehmigungen. Zugleich wird verdeutlicht, daß auch Streitigkeiten über Nebeneinrichtungen den Oberverwaltungsgerichten zugewiesen werden, sofern sie mit dem Vorhaben in räumlichem oder betrieblichem Zusammenhang stehen. Das gilt z. B. für Kühltürme von Kraftwerken und Schleusen beim Neubau von Wasserstraßen.

Satz 2 übernimmt die im Bundesratsentwurf für § 48 Abs. 2 VwGO vorgeschlagene Regelung.

Absatz 3 Satz 1 bestimmt, daß die Oberverwaltungsgerichte durch einen um zwei Berufsrichter ver-

stärkten Senat entscheiden. Diese Vorschrift trägt der besonderen Bedeutung der hier in Frage stehenden Streitigkeiten Rechnung sowie der Tatsache, daß nur eine Tatsacheninstanz zur Verfügung steht. Die Ausführungsgesetze der Länder enthalten zum Teil bereits solche Regelungen für die Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO, in denen die Oberverwaltungsgerichte schon nach geltendem Recht in erster Instanz entscheiden. Bei einer Besetzung mit fünf Berufsrichtern besteht eine größere Gewähr für eine ausgewogene Entscheidung des Senats. Außerdem stehen mehr Berichterstatler zur Verfügung, die sich spezialisieren können. Mehrere Verfahren können von dem Senat nebeneinander betrieben werden. Es ist auch möglich, größere Verfahren in Einzelkomplexe aufzuteilen.

Satz 2 gibt der Landesgesetzgebung die Möglichkeit vorzusehen, daß außerdem zwei ehrenamtliche Richter mitwirken. Damit wird der in § 9 Abs. 3 zweiter Halbsatz VwGO für die Besetzung der Senate vorgesehene Regelungsspielraum für die Länder hinsichtlich der ehrenamtlichen Richter auch für die Verfahren nach § 9 Abs. 1, wobei die in Absatz 2 erwähnten Fälle mit erfaßt sind.

Die Fraktion DIE GRÜNEN ist der Meinung, daß vorgeschrieben werden solle, in diesen Fällen die Oberverwaltungsgerichte auch mit zwei ehrenamtlichen Richtern zu besetzen, und es nicht dem Ermessen der Länder zu überlassen. Die Laienrichter seien gerade bei den Streitigkeiten um technische Großvorhaben als vertrauensbildendes Element von großer Bedeutung.

Der Rechtsausschuß hält es mehrheitlich nicht für zweckmäßig, gegen Beschlüsse der Oberverwaltungsgerichte nach § 80 VwGO eine Beschwerdemöglichkeit einzuführen. Es würde dem Beschleunigungsziel des Gesetzes zuwiderlaufen, den Instanzenzug durch Begründung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte zu straffen, dann aber ein neues Rechtsmittel zum Bundesverwaltungsgericht zu eröffnen, das dieses Gericht zusätzlich belasten würde. Besondere Rechtsmittel für nur wenige Streitsachen würden dem Bestreben widersprechen, das Prozeßrecht zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Eine Rechtsbeschwerde könnte im übrigen den Rechtsschutz nicht wesentlich verbessern. Bei der Entscheidung über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung handelt es sich um eine Einzelfallentscheidung, bei der die Tatsachenfeststellungen ein besonderes Gewicht haben. Sie könnten vom Bundesverwaltungsgericht nur beschränkt überprüft werden. Die Eröffnung einer Rechtsbeschwerde könnte deswegen Hoffnungen erwecken, die sich nicht erfüllen lassen. Der Stellungnahme des Innenausschusses folgend soll aber während der befristeten Geltung der Neuregelung die Entwicklung des einstweiligen Rechtsschutzes aufmerksam verfolgt werden. Bei den Beratungen über den Entwurf der Verwaltungsprozeßordnung kann im Lichte der Praktischen Erfahrungen erneut geprüft werden, ob ein zusätzliches Rechtsmittel notwendig ist.

Die Opposition hält es demgegenüber für nicht tragbar, daß gegen Beschlüsse der Oberverwaltungsge-

richte nach § 80 VwGO keine Beschwerdemöglichkeit gegeben sein solle. Der Rechtsschutz würde hierdurch für den Bürger bei den sehr einschneidenden Rechtsstreitigkeiten um technische Großvorhaben wesentlich eingeschränkt. Andererseits sei hierdurch kaum eine bedeutsame Beschleunigung der Verfahren und Entlastung der Gerichte zu erzielen.

Der Rechtsausschuß hält es schließlich nicht für angebracht, zum Ausgleich für den Fortfall der ersten Tatsacheninstanz in diesen Fällen stets die Revision zum Bundesverwaltungsgericht zu eröffnen. Für diesen Vorschlag gilt in verstärktem Maße, daß er dem Beschleunigungsziel des Entwurfs zuwiderlaufen würde. Die Schaffung von Sonderrecht würde den Bemühungen um eine Vereinheitlichung des Prozeßrechts entgegenwirken. Die Revision ist schon nach geltendem Recht in den bedeutsamen Prozessen, um die es sich hier handelt, in der Regel gegeben, wie die Erfahrung zeigt. Mit Recht ist das aber nicht immer der Fall, z. B. nicht bei offenbar unzulässigen Klagen.

In Nummer 3 (Artikel 5 des Entlastungsgesetzes)

In Nummer 3 werden die erforderlichen Übergangsvorschriften getroffen. Wenn der Fall eintritt, daß Teilgenehmigungen bereits erlassen sind und in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte fallen, für Folgegenehmigungen dagegen die Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte begründet ist, wird die Gerichtspraxis eine sachgerechte Beurteilung früherer Verfahren ermöglichen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes zur Entlastung des Bundesfinanzhofs)

Die Entlastung des Bundesfinanzhofs ist dringend. Die Rückstände, die Ende 1979 noch etwa 3 200 Sachen betragen haben, sind Ende 1984 auf fast 5 000 Sachen angestiegen. Die neun Senate des Gerichts brauchten nur für die Aufarbeitung der Rückstände ein Jahr und acht Monate. Ein Senat brauchte etwa 15 Jahre.

Die Rückstände sind auch 1984 angestiegen, obwohl die Erledigungen wegen des neuen IX. Senats um 14 % zugenommen haben. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen. Von 1975 (Inkrafttreten des Entlastungsgesetzes) bis 1982 haben die Einsprüche bei den Finanzämtern um fast 100 %, die Eingänge bei den Finanzgerichten um 130 % zugenommen. Bei den Finanzgerichten ist zwischen 1975 und 1982 die Zahl der Entscheidungen um 133 %, die Zahl der Richter um 52 % und die der Rückstände um 178 % gestiegen. Mit einer weiteren Zunahme der Eingänge beim Bundesfinanzhof ist deswegen zu rechnen.

Die durchschnittliche Dauer der durch Urteil oder Vorbescheid erledigten Revisionsverfahren beim Bundesfinanzhof betrug 1983 zwei Jahre, neun Monate und acht Tage. Sie ist im letzten Quartal 1984 auf drei Jahre, einen Monat und acht Tage angestiegen. Der Anteil der überdurchschnittlich langen

Verfahren ist hoch: Etwa ein Drittel dauern länger als drei Jahre, etwa 16 % länger als vier Jahre. Auch bei den Finanzgerichten gibt es zum Teil erhebliche Laufzeiten. Die durchschnittliche Dauer bis zur letztinstanzlichen gerichtlichen Entscheidung über einen Steuerbescheid beträgt neun Jahre. Ohne zusätzliche Entlastungsmaßnahmen ist mit einer noch längeren Prozeßdauer zu rechnen.

Die lange Verfahrensdauer hat erhebliche fiskalische Auswirkungen. Die Beträge, für die die Vollziehung von Verwaltungsakten ausgesetzt worden sind, sind von 2,3 Milliarden DM in 1975 auf 5,3 Milliarden DM in 1983 angestiegen. Das ist zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen, daß Musterprozesse beim Bundesfinanzhof nicht rechtzeitig entschieden werden.

Eine nachhaltige Entlastung ist nach Auffassung der Mehrheit nur durch Abschaffung der Streitwertrevision möglich. Die entlastende Wirkung einer solchen Maßnahme werde auch unter Berücksichtigung der Mehrarbeit durch Nichtzulassungsbeschwerden erheblich sein. Eine Anhebung der Revisionssumme komme demgegenüber nicht in Betracht. Selbst wenn man die Revisionssumme auf 40 000 DM anhebe, würde die Entlastung auf Dauer nicht sichergestellt werden können. Die Eingänge seien allein von 1983 auf 1984 um 8,5 % angestiegen.

Eine Abschaffung der Streitwertrevision durch die für Artikel 1 Nr. 5 des Entlastungsgesetzes für den Bundesfinanzhof vorgesehene Neuregelung wird nach mehrheitlicher Auffassung den Rechtsschutz nicht unzumutbar beeinträchtigen. Ebenso wie in den anderen Verfahrensordnungen ist es nicht möglich, in allen Fällen eine Revision zum Bundesfinanzhof zu eröffnen. Als Auswahlkriterium für die Fälle, in denen die Revision zulässig sein solle, sei die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache besser geeignet. Denn es sei in erster Linie Aufgabe der Revisionsgerichte, für die Einheitlichkeit der

Rechtsprechung und die Fortbildung des Rechts zu sorgen. Der Streitwert als Auswahlkriterium könne dem nicht gerecht werden, denn nicht jede Revision mit hoher Revisionssumme habe grundsätzliche Bedeutung. Der Betrag, um den gestritten werde, könne je nach der Art der Streitigkeit und der Beteiligten von unterschiedlichem Gewicht sein. Nach den bisherigen Erfahrungen habe sich nach einiger Zeit stets die Notwendigkeit ergeben, die Streitwertgrenze erneut heraufzusetzen. Im übrigen sei die Abschaffung der Streitwertrevision ein Beitrag zu der wünschenswerten Vereinheitlichung des Prozeßrechts. Auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Sozialgerichtsbarkeit und die Arbeitsgerichtsbarkeit kannten die Streitwertrevision nicht.

Nach mehrheitlicher Auffassung des Rechtsausschusses sollte die vom Finanzausschuß erbetene Prüfung, ob die Entlastung des Bundesfinanzhofs im Interesse des Rechtsschutzes nicht besser durch Einführung von Oberfinanzgerichten bewirkt werden sollte, im Rahmen der Erörterung des Entwurfs einer Verwaltungsprozeßordnung angestellt werden. Diese Frage ist in besonderem Maße umstritten, insbesondere haben sich die Länder gegen die Schaffung einer zweiten Tatsacheninstanz in der Finanzgerichtsbarkeit ausgesprochen. Die notwendige schnelle Entscheidung im Rahmen der Erörterung von Vorabmaßnahmen kann deswegen für eine solche Regelung nicht sichergestellt werden. Die Einstellung der Abschaffung der Streitwertrevision in das befristete Entlastungsgesetz für den Bundesfinanzhof gibt Gelegenheit, die praktischen Erfahrungen zu überprüfen und bei den Beratungen über die Verwaltungsprozeßordnung Konsequenzen zu ziehen, wenn sich das als notwendig erweisen sollte.

Zu Artikel 3 bis 5

Die Artikel 3 bis 5 enthalten die notwendigen Übergangsregelungen, die Berlin-Klausel und die Vorschrift über das Inkrafttreten.

Bonn, den 20. Mai 1985

Buschbom **Fischer (Osthofen)**

Berichterstatter

