

Beilage 2595

Der Bayerische Ministerpräsident

An den

Herrn Präsidenten des Bayerischen Landtags

Betrifft:

Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung der Verwaltungsrechtspflege

Auf Grund Beschlusses des Ministerrats vom 3. Juni 1949 ersuche ich um weitere verfassungsmäßige Behandlung des obenbezeichneten Entwurfs.

Eine Verordnung der Staatsregierung, die zu diesem Gesetz erlassen werden wird, liegt dem Entwurf bei.

München, den 20. Juni 1949

(gez.) Dr. Chard,

Bayerischer Ministerpräsident

Entwurf eines Gesetzes**zur Vereinfachung der Verwaltungsrechtspflege**

Der Landtag des Freistaates Bayern hat folgendes Gesetz beschlossen, das nach Anhörung des Senats hiermit bekanntgemacht wird:

I.

Änderungen des Gesetzes Nr. 39 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946 (GVB. S. 281).

Art. 1

§ 4 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„⁽⁴⁾ Die übrigen Räte und die Stellvertreter werden aus den ständigen Richtern des Obersten Landesgerichtes, den Mitgliedern des Obersten Rechnungshofes oder den ordentlichen Universitätsprofessoren des öffentlichen Rechts für die Dauer ihres Hauptamtes ernannt. Als ordentliche Mitglieder und als Stellvertreter können auf bestimmte Zeit, die zwei Jahre nicht unterschreiten darf, auch Ruhestandsbeamte bestellt werden, die früher ordentliche Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes waren oder eines der in Satz 1 genannten Ämter oder ein entsprechendes der allgemeinen Verwaltung bekleidet haben.“

Art. 2

§ 6 Abs. 1 erhält folgenden Zusatz:

„Beschlüsse werden in der Besetzung von drei Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden erlassen.“

Art. 3

§ 11 Abs. 4 erhält folgenden Satz 2:

„Als beamtete Mitglieder und als Stellvertreter können auf bestimmte Zeit, die zwei Jahre nicht unterschreiten darf, auch Ruhestandsbeamte bestellt werden, die früher eines der in Satz 1 genannten Ämter bekleidet haben.“

Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

Art. 4

§ 14 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„⁽¹⁾ Die ehrenamtlichen Mitglieder haben bei der Ausübung ihres Amtes alle Rechte und Pflichten richterlicher Beamter. Sie sind vor ihrem Amtsantritt auf die Erfüllung der Obliegenheiten des ihnen übertragenen Amtes eidlich zu verpflichten. Sie erhalten Aufwandsentschädigung, Ersatz der Fahrtkosten und des Verdienstausfalles in gleicher Weise wie die Schöffen.“

Art. 5

§ 26 Abs. 1 Nr. 3 erhält folgende Fassung:

„3. bei Anfechtungsklagen vorbehaltlich Nr. 1 das Verwaltungsgericht in dessen Bezirk der beschwerende Verwaltungsakt erlassen wurde; wurde der beschwerende Verwaltungsakt von einer Behörde erlassen, deren Zuständigkeit sich auf mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke erstreckt, so ist das Verwaltungsgericht zuständig, in dessen Bezirk der Verwaltungsakt gegen den Beschwerden wirkt.“

Art. 6

1. § 35 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„⁽²⁾ Sie ist auch gegen die Unterlassung einer beantragten Amtshandlung zulässig, auf deren Vornahme der Antragsteller ein Recht zu haben behauptet. Als Unterlassung gilt es, wenn die Behörde den Antrag auf Vornahme der Amtshandlung, ohne Angabe eines zureichenden Grundes binnen angemessener Frist nicht entschieden hat.“

2. § 48 erhält folgende Fassung:

„⁽¹⁾ Durch Verordnung kann bestimmt werden, daß in den Fällen, in denen das Gesetz die Erhebung der Anfechtungsklage von der vorherigen Einlegung eines Einspruchs abhängig macht, statt des Einspruchs Beschwerde zur Aufsichtsbehörde einzulegen ist.“

„⁽²⁾ Durch Verordnung kann ferner bestimmt werden, daß in allen Fällen, in denen gegen Verwaltungsakte einer Behörde die förmliche Beschwerde im Verwaltungsverfahren eingeräumt ist, diese Beschwerde statt des Einspruchs einzulegen ist.“

„⁽³⁾ Für die Beschwerden nach Abs. 1 und 2 gelten die Vorschriften für den Einspruch (§§ 39, 40 Abs. 2, 42 und 45) sinngemäß.“

„⁽⁴⁾ Durch Verordnung kann auch bestimmt werden, daß die Erhebung der Anfechtungsklage in den Fällen des § 35 Abs. 2 von der vorherigen

Anrufung der Aufsichtsbehörde abhängig ist, wenn eine Behörde den Antrag auf Vornahme einer Amtshandlung ohne Angabe eines zureichenden Grundes binnen angemessener Frist nicht beschieden hat. Die Erhebung der Anfechtungsklage ist dann, abweichend von § 43 Satz 2, nach Ablauf von 6 Monaten seit Anrufung der Aufsichtsbehörde ausgeschlossen."

Art. 7

Dem § 49 wird folgender Abs. 2 angefügt:

"⁽²⁾ Die Klagen und die weiteren Schriftsätze nebst Anlagen sollen in so vielen Stücken eingereicht werden, daß jedem Beteiligten eine Ausfertigung, dem ständigen Vertreter des öffentlichen Interesses jedoch zwei Ausfertigungen zugestellt werden können."

Art. 8

Dem § 51 Abs. 3 wird folgender Satz 4 angefügt:

"In dringenden Fällen kann der Vorsitzende des Gerichts eine vorläufige Aussetzung der Vollziehung anordnen; die Anordnung wirkt, bis sie durch Gerichtsbeschluß ersetzt oder aufgehoben wird."

Art. 9

Dem § 55 Abs. 1 wird folgende Nr. 4 angefügt:

"4. die Klage aus anderen Gründen offenbar unzulässig oder offenbar unbegründet ist."

Art. 10

In § 60 Abs. 1 werden die Worte gestrichen:

"nach Anhörung der Beteiligten".

Art. 11

§ 62 erhält unter Wegfall des bisherigen Satzes 2 folgenden Absatz 2:

"⁽²⁾ Gält das Verwaltungsgericht eine Anfechtungssache nach Klärung des Sachverhalts für spruchreif, so kann es dies den Beteiligten mit dem Anfügen mitteilen, daß es sich vorbehalte, ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden, wenn ein Beteiligter diese nicht binnen zwei Wochen nach Zustellung der Mitteilung ausdrücklich beantragt. Geht ein solcher Antrag nicht ein, so kann das Gericht ohne mündliche Verhandlung entscheiden."

Art. 12

§ 65 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"⁽²⁾ Akten einer Behörde, die vom Gericht zum Streitverfahren zugezogen worden sind, können den Beteiligten zur Einsicht oder Abschrift nur so weit überlassen werden, als die Behörde oder auf Beschwerde die Aufsichtsbehörde (§ 41) nicht ausdrücklich widerspricht."

Art. 13

§ 79 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

"Soweit das Gericht die Anfechtungsklage für begründet hält, hebt es den Einspruch oder Beschwerdebescheid und den angefochtenen Verwaltungsakt auf; hat der Verwaltungsakt vorher durch Zurücknahme oder auf andere Weise seine Erledigung gefunden, so spricht das Gericht auf Antrag aus, daß der Verwaltungsakt unzulässig war."

Art. 14

§ 102 Satz 1 erhält folgende Fassung:

"Durch Verordnung kann für Streitigkeiten über öffentliche Abgaben, Kosten, Strafen und für alle oder für einzelne Arten von Parteistreitigkeiten die Zulässigkeit der Berufung von einem Mindeststreitwert abhängig gemacht werden, der 300 Deutsche Mark nicht übersteigen darf."

Art. 15

§§ 105, 106 und 111 erhalten folgende Fassung:

§ 105:

"Gält der Verwaltungsgerichtshof die Berufung wegen Fristversäumnis oder aus sonstigen Gründen für offenbar unzulässig oder für offenbar unbegründet, so kann er sie ohne mündliche Verhandlung durch Beschluß verwerfen oder zurückweisen. Der Beschluß kann nur einstimmig gefaßt werden."

§ 106:

"Wird kein Beschluß nach § 105 erlassen, so stellt der Verwaltungsgerichtshof die Berufungsschrift dem Berufungsbelegten und den sonstigen Beteiligten mit der Aufforderung zu, sich innerhalb einer bestimmten Frist zu äußern."

§ 111:

"Die mündliche Verhandlung kann unterbleiben, wenn alle Beteiligten ausdrücklich auf sie verzichten oder § 62 Abs. 2 oder § 97 angewendet wird."

Art. 16

Dem § 128 ist als Absatz 2 einzufügen:

"⁽²⁾ Haben der Anfechtungskläger oder in Parteistreitigkeiten die Parteien den Rechtsstreit in der Hauptsache als erledigt erklärt, so entscheidet das Gericht über die Kosten unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes nach billigem Ermessen durch Beschluß." Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

Art. 17

Dem § 132 Abs. 1 ist als Satz 2 anzufügen:

"Entschädigungen können auch Weigeladene (§§ 60, 91) erhalten." Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

II.

Inkrafttreten des Gesetzes; vorübergehende Einschränkung der Rechtsmittel

Art. 18

(1) Das Gesetz tritt am in Kraft.

(2) In den auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden 3 Jahren ist die Berufung gegen Urteile der Verwaltungsgerichte und die Beschwerde gegen andere Entscheidungen der Verwaltungsgerichte oder ihrer Vorsitzenden mit Ausnahme solcher nach § 17 des Verwaltungsgerichtsgesetzes nur dann zulässig, wenn eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung zu entscheiden ist oder sonst ein erhebliches Interesse an der weiteren Rechtsverfolgung besteht oder wenn die angefochtene Entscheidung des Verwaltungsgerichts offenbar unrichtig ist. Ob eine dieser Voraussetzungen zutrifft, entscheidet der Verwaltungsgerichtshof vorweg durch Beschluß.

(3) Absatz 2 gilt auch für Rechtsmittelverfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes anhängig sind. Werden vor dem Inkrafttreten des Gesetzes eingelegte Rechtsmittel hiernach für unzulässig erklärt, so sind die Kosten der Staatskasse aufzuerlegen, es sei denn, daß das Rechtsmittel offenbar unzulässig oder unbegründet ist.

Begründung**I. Allgemeines**

Das Gesetz Nr. 39 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946 (GWB. S. 281), abgeändert BGB., ist nach der Bekanntmachung vom 20. Mai 1948 (GWB. S. 108) kein zoneneinheitliches Gesetz, wenn es auch als Modellgesetz in den vier Ländern der amerikanischen besetzten Zone Deutschlands auf Grund von Verhandlungen im Länderrat zu Stuttgart mit fast ganz gleichem Wortlaut gilt. An sich ist es erstrebenswert, diese Rechtsgleichheit aufrechtzuerhalten; doch besteht rechtlich kein Hindernis, das Gesetz in Einzelheiten dem Verwaltungsaufbau der einzelnen Länder anzupassen. In allem Wesentlichen dagegen sollte die Rechtsgleichheit aufrechterhalten bleiben. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht deshalb bewußt davon ab, Änderungen vorzuschlagen, die sich zwar durch die bisherigen Erfahrungen als wünschenswert erwiesen haben, jedoch nicht unmittelbar dem Zweck des Gesetzes dienen.

Dieser Zweck ist die Vereinfachung der Verwaltungsrechtspflege. Sie ist unerläßlich geworden. Ohne sie ist die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsgerichte gefährdet. Die Einführung der Allzuständigkeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit — sogenannte Generalklausel — ist ein nicht mehr wegzudenkender Ausdruck des Rechtsstaatscharakters Bayerns, wie er in Art. 3 der Verfassung festgelegt ist (vgl. auch Art. 93 Verf.). Die Generalklausel hat sich übrigens auch vom Standpunkt der aktiven Verwaltung aus durchaus eingepießt und bewährt. Sie verliert aber ihren Sinn, wenn die Ver-

waltungsgerichte wegen Überlastung nicht mehr in der Lage sind, das Rechtsschutzbedürfnis des Volkes in angemessener Zeit zu befriedigen. Dazu ist es leider bereits gekommen. Es sind bis Ende 1948 mehr als 12 000 Fälle bei den Verwaltungsgerichten erster und zweiter Instanz anhängig geworden, von denen erst rund die Hälfte erledigt werden konnte. Die Rückstände wachsen ständig weiter an, wenn, wie bisher, im Durchschnitt von den monatlich etwa 800 Eingängen kaum die Hälfte erledigt werden können. Allein die Aufarbeitung der Rückstände würde unter den bisherigen Verhältnissen mehr als 1½ Jahre dauern. Die erst im Anlauf begriffene Inanspruchnahme der Verwaltungsgerichte durch die Dienststrafgerichtsbarkeit läßt eine weitere Verschlimmerung der Verhältnisse befürchten. Unter diesen Umständen könnte es dazu kommen, daß die Rechtsuchenden mehrere Jahre warten müssen, bis sie eine verwaltungsgewärtliche Entscheidung erlangen können. Ein Rechtsschutzanspruch, der erst nach so langer Zeit durchgesetzt werden kann, verliert aber seinen Wert, vor allem dann, wenn er das Wohnungsbedürfnis oder den Lebensunterhalt eines Hilfsbedürftigen betrifft. Aber auch andere Rechtsuchende empfinden eine solche Wartezeit mit Recht als unerträglich.

Diesen Zuständen kann nicht dadurch abgeholfen werden, daß die Verwaltungsgerichte ihrer bisherigen Geschäftslast entsprechend mit Personal- und Sachbedarf ausgestattet werden. Es würde dies nicht nur einen zu hohen finanziellen Aufwand erfordern, sondern es ist auch in absehbarer Zeit nicht möglich, so viele nach Befähigung und politischer Vergangenheit geeignete Verwaltungsrichter zu gewinnen.

Abhilfe muß daher vor allem auf dem Wege einer Vereinfachung der Verwaltungsrechtspflege gefunden werden. Dieser Aufgabe will das Gesetz und die zugehörige Ausführungsverordnung gerecht werden. Neben einer Reihe kleinerer Änderungen sind hauptsächlich folgende Maßnahmen vorgesehen:

1. die Vorschaltung der Beschwerde an Stelle des Einspruchs für die die Mehrzahl bildenden Verwaltungsakte der unteren Instanz; dadurch wird eine an dem angefochtenen Verwaltungsakt unbeteiligte höhere Verwaltungsbehörde in die Lage versetzt, der behaupteten Rechtsverletzung ohne Inanspruchnahme der Verwaltungsgerichtsbarkeit abzuwehren (Art. 6 des Gesetzes);
2. in der ersten Instanz eine Erweiterung der Anwendung des vereinfachten Vorbescheidverfahrens auf alle Fälle offenbar mißbräuchlicher Inanspruchnahme des Verwaltungsrechtsschutzes (Art. 9 des Gesetzes);
3. in der zweiten Instanz
 - a) die Umwandlung des Vorbescheidverfahrens unter Erweiterung seiner Anwendung auf alle offenbar unzulässigen oder unbegründeten Berufungen in ein, allerdings an Einstimmigkeit gebundenes Beschlußverfahren nach dem Vorbild vorerst der Straf-, künftig vielleicht auch der Zivilrechtspflege (Art. 15 des Gesetzes),
 - b) eine zeitlich auf 3 Jahre beschränkte, aber sachlich weitgehende Einschränkung der Rechtsmittel (Art. 18 des Gesetzes).

II. Einzelheiten

Zu Art. 1 und 3 des Gesetzes in Verbindung mit Art. 1 Nr. 1 der Ausführungsverordnung:

1. Art. 2 der bisherigen Ausführungsverordnung (Verordnung Nr. 85 vom 27. September 1946 — *GWBl.* S. 291 —), der die hauptamtliche Ernennung aller ordentlichen Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes mit Ausnahme der Univerfitätsprofessoren vorschreibt, soll aufgehoben werden. Es ist beabsichtigt, jedem Senat ein nebenamtliches Mitglied beizugeben. Dadurch kann die notwendig gewordene Bildung eines 4. Senates ohne Berufung neuer hauptamtlicher Räte erfolgen.

2. Als nebenamtliche Mitglieder könnten nach den bisherigen Erfahrungen bei den Verwaltungsgerichten im Dienst befindliche Beamte infolge ihrer Belastung im Hauptamt nur schwer herangezogen werden; dagegen gibt es erfahrungsgemäß Ruhestandsbeamte, die geistig und körperlich noch durchaus in der Lage und auf Grund ihrer Lebens- und Berufserfahrung befähigt sind, als nebenamtliche Richter, selbst unter Übernahme der Berichterstattung, tätig zu werden. Die Möglichkeit der Heranziehung solcher Ruhestandsbeamten soll durch die Änderung der §§ 4 Abs. 4, 11 Abs. 4 geschaffen werden.

Zu Art. 2 des Gesetzes:

An der Besetzung der Senate des Verwaltungsgerichtshofes mit 5 Richtern möchte festgehalten werden. Für Entscheidungen, die in der Form von Beschlüssen ergehen, erscheint aber eine Besetzung mit 3 Richtern ausreichend. Die Neuregelung spart richterliches Personal und beschleunigt das Verfahren. In der britischen Zone verhandelt und entscheidet neuerdings das dort „Oberverwaltungsgericht“ genannte zweitinstanzielle Verwaltungsgericht in der Besetzung mit 3 Richtern.

Zu Art. 4 des Gesetzes:

Die bisherige Fassung des § 14 Abs. 1 *WGG.* gibt den ehrenamtlichen Besitzern der Verwaltungsgerichte die Rechtsstellung von Handelsrichtern und macht es durch die ausdrückliche Bezugnahme auf § 107 *WGG.* unmöglich, ihnen dann eine Entschädigung für Zeitverfall und Verdienstausfall zu gewähren, wenn sie am Sitz des Verwaltungsgerichtes wohnen. Diese Regelung mag bei den regelmäßig den begüterten Kreisen angehörigen Handelsrichtern angebracht gewesen sein, bildet jedoch für die Gewinnung von ehrenamtlichen Mitgliedern der Verwaltungsgerichte ein Hindernis. Gerade ortsansässige Mitglieder sind für die Verwaltungsgerichte notwendig, um für verhinderte auswärtige Mitglieder sofort Ersatz beschaffen zu können. Ortsansässige Schöffen erhalten nach der Anordnung vom 6. Februar 1948 (*GWBl.* S. 65) eine Entschädigung für Verdienstausfall, auswärtige daneben das Tage- und Übernachtungsgeld der Beamten der Stufe V. Eine ähnliche Entschädigung ist den ehrenamtlichen Mitgliedern der Finanzgerichte zugebilligt (Gesetz vom 19. Mai 1948 — *GWBl.* S. 87 —). Die Neufassung des § 14 Abs. 1 soll die Anwendung dieser Entschädigungsgrundsätze auf die ehrenamtlichen Besitzer der Verwaltungsgerichte ermöglichen. Im übrigen ist an die Stelle der zitierten Bestimmungen der alten Fassung ihr Inhalt gesetzt.

Zu Art. 1 Nr. 2 der Ausführungsverordnung:

Die Vertretung des öffentlichen Interesses ist beim Verwaltungsgerichtshof und bei den Verwaltungsgerichten Staatsanwaltschaften übertragen. Ihre Geschäfte werden bei den Verwaltungsgerichten bisher von Beamten der Regierungen im Nebenamt wahrgenommen. In der Verbindung von aktiver Verwaltung und Mitwirkung in der Verwaltungsrechtspflege wurde hierbei ein besonderer Vorteil erblickt. Die Erfahrung hat aber bewiesen, daß die nebenamtlichen Staatsanwälte durchweg in ihrem Hauptamt zu überlastet sind, um ihre staatsanwaltschaftliche Tätigkeit so ausüben zu können, wie es den Erfordernissen entspricht. Die Bedeutung des staatsanwaltschaftlichen Dienstes für die Entlastung der Verwaltungsgerichte und für die Einsparung von Kosten, die sonst dem Staat erwachsen würden, hat die Staatsanwaltschaft beim Verwaltungsgerichtshof in eingehenden überzeugenden Darlegungen nachgewiesen. Sie vergleicht die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften in Anfechtungsverfahren gegen den Staat mit der der Fiscalate der Finanzverwaltung in Prozessen gegen den Staat. Die Hauptaufgabe der Staatsanwaltschaft liege in der eingehenden Vorbereitung der Anfechtungssachen für den Staat, die dann in vielen Fällen zu einer Behebung der Beschwerden führen werde und dadurch den Verwaltungsgerichten Arbeit und dem Staate Kosten erspare.

Die vorgesehene Änderung des Art. 3 Abs. 1 der Verordnung sieht daher hauptamtliche Staatsanwälte auch bei den Verwaltungsgerichten vor.

Zu Art. 5 des Gesetzes:

Für die Anfechtung von Verwaltungsakten einer Behörde, deren Bereich sich auf mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke erstreckt (z. B. zentrale nachgeordnete Behörden oder sonstige Behörden, deren Bezirk über den Regierungsbezirk hinausgeht) muß nach § 26 Abs. 1 Nr. 3 stets das Verwaltungsgericht angerufen werden, in dessen Bezirk die Behörde ihren Sitz hat. Das führt zu einer unerwünschten Überlastung vor allem des Verwaltungsgerichtes München und bedeutet außerdem durch die weite Entfernung vom Gerichtssitz für zahlreiche von den Verwaltungsakten Betroffene eine starke Erschwerung. Die Ergänzung soll es den Beschwerten ermöglichen, das Verwaltungsgericht anzurufen, in dessen Bezirk der Verwaltungsakt hauptsächlich gegen sie wirkt. Für Verwaltungsakte der Staatsministerien wird die Regelung durch § 50 *WGG.* nicht praktisch.

Zu Art. 6 des Gesetzes in Verbindung mit Art. 1 Nr. 3 der Ausführungsverordnung:

Zu Nr. 1:

Die Neufassung dient der Klarstellung und dadurch der Vereinfachung.

Zu Nr. 2:

§ 38 *WGG.* macht die Erhebung der Anfechtungsklage grundsätzlich von der vorherigen Einlegung eines Einspruchs abhängig. Die Verbeistellung des Einspruchs zwingt die Behörde, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, selbst nochmals ihre Entscheidung zu überprüfen. Die bisherigen Erfahrungen haben vor allem für die Behörden der unteren Instanz, die

zahlreiche Entscheidungen ohne Mitwirkung rechtskundiger Verwaltungsbeamter zu treffen pflegen, bewiesen, daß sie ihre eigenen Entscheidungen zu wenig kritisch und unbefangenen nachprüfen und Änderungen oder Aufhebungen in der Regel ablehnen. Dadurch werden die Verwaltungsgerichte unnötig belastet. Um dieser Belastung abzuwehren, erscheint es geraten, von der durch § 48 BGG. getroffenen Möglichkeit nunmehr Gebrauch zu machen, und für die Behörden der Unterstufe an die Stelle des Einspruchs das Beschwerdeverfahren zu setzen. In ihm prüft eine höhere, die Beschwerdeinstanz, unabhängig und daher unbefangener die behauptete Rechtsverletzung und macht dadurch in einer Reihe von Fällen die Inanspruchnahme der Verwaltungsgerichte entbehrlich. Eine ähnliche Entlastung darf davon erhofft werden, daß die Erhebung von Anfechtungsklagen in den Fällen des § 35 Abs. 2 (sog. Unterlassung von Amtshandlungen) von der vorherigen Anrufung der Aufsichtsbehörde abhängig gemacht wird, die in der Regel dem gerügten Mangel abhelfen wird. Schließlich soll aus diesem Anlaß — hier für alle Instanzen — die bisher mögliche Doppelgleisigkeit des Verfahrens vor der Erhebung der Anfechtungsklage abgeschafft werden: In Fällen, in denen gegen Verwaltungsakte eine förmliche Beschwerde im Verwaltungsverfahren zugelassen ist, war diese Beschwerde neben dem durch das Verwaltungsgerichtsgesetz vorgeschriebenen Einspruch möglich; sie konnte daher zu einer Verwaltungsentscheidung führen, die von der auf den erfolglosen Einspruch eingeleiteten, regelmäßig später ergehenden verwaltungsgerichtlichen Entscheidung abwich, zumal von der verwaltungsgerichtlichen Würdigung Ermessensfragen nach § 36 BGG. ausgeschlossen sind. Das Nebeneinander von Einspruch und Verwaltungsbeschwerde hat bei den Rechtsuchenden Verwirrung, bei den Behörden Doppelarbeit verursacht. Es dient der Vereinfachung und Klarheit, die beiden Rechtsbehelfe zu verbinden, d. h. den Einspruch durch die Verwaltungsbeschwerde in jedem Fall, in dem sie zugelassen ist, zu ersetzen.

Der Einführung dieser Rechtsgrundsätze dient zunächst die neue Fassung des § 48 BGG. und auf ihrer Grundlage die Ausführungsverordnung Art. 1 Nr. 3 (neuer Art. 6 a der Verordnung Nr. 85).

Für die Entscheidungen der Behörden der Mittelstufe (d. h. die dem Staatsministerium unmittelbar nachgeordneten Behörden) glaubt der Entwurf, das Einspruchsverfahren unbedenklich beibehalten zu können, soweit nicht nach bisherigem Recht schon die Verwaltungsbeschwerde zugelassen ist. Andernfalls würde eine zu große Belastung der Staatsministerien mit Einzelentscheidungen und damit wegen § 50 BGG. des Verwaltungsgerichtshofs zu befürchten sein. Soweit in bestimmten Fällen oberste Landesbehörden den Wunsch haben, Entscheidungen ihrer unmittelbar nachgeordneten Behörden vor Eröffnung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens selbst zu überprüfen, steht es ihnen frei, vor der Erteilung von Einspruchsbescheiden sich die Akten vorlegen zu lassen und für die Erteilung des Einspruchsbescheides sachliche Weisungen zu erteilen.

Zu Art. 7 des Gesetzes:

Die Ergänzung soll in Angleichung an die für Parteistreitigkeiten in § 88 Abs. 2 BGG. getroffene Regelung die Durchführung des Verfahrens erleichtern und vereinfachen.

Zu Art. 8 des Gesetzes:

Der Zusatz zu § 51 entspringt einem dringenden Bedürfnis. Um schädliche und schwer rückgängig zu machende Folgen zu vermeiden, muß über die Aussetzung der Vollziehung oft rasch entschieden werden. Es kann daher nicht immer das Zusammentreten des Gerichts abgewartet werden. Der Vorsitzende muß vielmehr ermächtigt werden, in solchen dringenden Fällen vorläufig allein zu entscheiden. Er wird seine Anordnung bei erster Gelegenheit durch Gerichtsbeschluß bestätigten lassen.

Zu Art. 9 des Gesetzes:

Hauptnachteil der Generalklausel ist die mit ihr verbundene Gefahr mißbräuchlicher Anwendung des Rechtsschutzes durch Inanspruchnahme der Verwaltungsgerichte für Fälle, in denen sie überhaupt nicht zuständig sind, oder in denen eine Rechtsverletzung nicht vorliegt. Wie die Erfahrung beweist, sind diese Fälle doch nicht selten und bilden deshalb eine wesentliche Ursache der Überlastung der Verwaltungsgerichte. Das im § 55 BGG. bereits grundsätzlich zugelassene Vorbeschreibungsverfahren, das durch Verzicht auf mündliche Verhandlung eine rasche Entscheidung ermöglicht, soll deshalb solche Fälle offensichtlich unzulässiger oder unbegründeter Inanspruchnahme der Verwaltungsgerichte rasch und einfach abzuwickeln ermöglichen. Ein durchaus ausreichender Rechtsschutz ist dabei durch die Zulassung des Antrages auf mündliche Verhandlung (§ 55 Abs. 2) gewährleistet.

Zu Art. 10 des Gesetzes:

Es erscheint angemessen, die bisher zwingend vorgeschriebene Anhörung der Beteiligten zu Beiladungen in das Ermessen des Gerichtes zu stellen und damit das Verfahren zu vereinfachen.

Zu Art. 11 des Gesetzes:

Die bisherige Fassung des § 62 BGG. fordert für den das Verfahren wesentlich vereinfachenden Befall der mündlichen Verhandlung in Anfechtungssachen den ausdrücklichen Verzicht aller Beteiligten. Demgegenüber gibt § 97 BGG. für Parteistreitigkeiten dem Gericht die Möglichkeit, einen Verzicht auf mündliche Verhandlung durch stillschweigendes Einverständnis der Parteien herbeizuführen. Diese bewährte Vorschrift soll zur Vereinfachung auch für Anfechtungssachen durch entsprechende Fassung des § 62 BGG. eingeführt werden.

Zu Art. 12 des Gesetzes:

Aus den Erfahrungen der Praxis heraus hat sich das Bedürfnis ergeben, für die Verfassung der Akten einsehen eine ausdrückliche — im Hinblick auf das gegebene Beschwerderecht regelmäßig zu begründende — Erklärung der Behörde zu verlangen. Die praktische Handhabung hat sich dieser Regelung schon vielfach angepaßt; es ist aber erforderlich, ihr die gesetzliche Grundlage zu geben.

Zu Art. 13 des Gesetzes:

Nach der bisherigen Fassung des § 79 Abs. 1 Satz 2 BGG. mußte das Verwaltungsgericht in allen Fällen, in denen es die Anfechtungsklage für begründet hielt

und in denen der Verwaltungsakt durch Zurücknahme oder auf andere Weise vor der Urteilsfällung seine Erledigung gefunden hatte, durch Urteil aussprechen, daß der Verwaltungsakt unzulässig war. Hierdurch sollte dem Bedürfnis des Rechtsuchenden gedient werden, eine Grundlage für eine im Zivilprozeß zu verfolgende Schadenersatzklage zu erhalten.

Häufig wird aber der Rechtsuchende bereits mit der Beseitigung des Verwaltungsaktes zufriedengestellt sein und nicht beabsichtigen, eine Schadenersatzklage anzustrengen.

Zur Ersparung unnötiger Arbeit soll daher künftig eine Entscheidung nach § 79 Abs. 1 Satz 2 nur auf Antrag getroffen werden müssen.

Zu Art. 14 des Gesetzes in Verbindung mit Art. 1 Nr. 4 der Ausführungsverordnung:

Eine wesentliche Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes setzt eine Einschränkung der Rechtsmittel voraus. Durch die Aufrechterhaltung der Zulässigkeit der Berufung für alle Fälle, in denen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zu entscheiden sind, erscheint es ohne Beeinträchtigung der Rechtsicherheit zunächst angängig, den zulässigen Mindeststreitwert, von dem die Berufung schon bisher in einzelnen Streitsachen abhängig gemacht werden konnte, sowie Strafen den im Rechtsmittelgesetz neuester Fassung vorgesehenen Sätzen anzupassen.

Eine wesentlich weiterreichende Einschränkung der Rechtsmittel sieht für eine Übergangszeit Art. 18 des Gesetzes vor.

Zu Art. 15 des Gesetzes:

In der Strafgerichtsbarkeit (§ 349 StrP.D. in der Fassung der Strafrechtspflegeordnung vom 30. März 1946 — G.W.B. S. 98 —) können offenbar unzulässige und unbegründete Revisionen durch einstimmigen Gerichtsbeschluß zurückgewiesen werden. In der Zivilgerichtsbarkeit soll eine früher geltende ähnliche Regelung demnächst wieder eingeführt werden. Zur Vereinfachung und Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes soll in Anlehnung an diese Vorbilder das bisher für Fälle offenbar unzulässiger Berufungen vorgesehene Vorbescheidverfahren (§ 105 W.G.) in ein Beschlußverfahren umgewandelt werden, wobei die Endgültigkeit dieser Entscheidungen durch das gleichzeitig eingeführte Erfordernis der Einstimmigkeit des entscheidenden Senates ausgeglichen wird. Gleichzeitig soll dieses Verfahren auch auf Fälle offenbar unbegründeter Berufungen ausgedehnt werden. Die verlangte Einstimmigkeit dürfte die besonders sorgfältige Prüfung der Voraussetzungen für die Anwendung dieser Entscheidungsform gewährleisten.

Zu Art. 16 des Gesetzes:

Wenn der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt und nur mehr darüber zu entscheiden ist, wer die Kosten zu tragen hat, ist nach Rechtsprechung und Rechtslehre für die Kostenentscheidung maßgebend, ob und inwieweit die Klage in der Zeit vor der Erledigung der Hauptsache begründet war. Trotz Erledigung der Hauptsache muß also das Gericht eine vollständige Prüfung

der Frage vornehmen, wie der Streit sachlich zu entscheiden gewesen wäre, wenn sich die Hauptsache nicht erledigt hätte. Diese oft umfangreichen Entscheidungen stehen in keinem entsprechenden Verhältnis zu der als Streitgegenstand übrig gebliebenen Kostenfrage.

Zur Entlastung der Gerichte ist es deshalb notwendig, im wesentlichen die gleiche Vereinfachung der Kostenentscheidung zu treffen, wie sie für den Zivilprozeß durch die 3. Vereinfachungsverordnung vom 16. Mai 1942 (RGBl. I S. 334) eingeführt worden ist.

Zu Art. 17 des Gesetzes:

Die Ergänzung entspricht den Bedürfnissen der Praxis nach Klarstellung der Rechtslage.

Zu Art. 18 des Gesetzes:

Der Überlastung des Verwaltungsgerichtshofes mit Rechtsmitteln soll dadurch besonders wirksam abgeholfen werden, daß für eine Übergangszeit von 3 Jahren die Berufung gegen Urteile und die Beschwerde gegen andere Entscheidungen der Verwaltungsgerichte auf Fälle beschränkt werden, in denen grundsätzliche Fragen zu entscheiden sind oder sonst ein erhebliches (öffentliches oder auch privates) Interesse an der weiteren Rechtsverfolgung besteht — die Entwicklung dieser Begriffe wird Aufgabe der Rechtsprechung bilden — oder — um Härten zu vermeiden — in denen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts offenbar unrichtig ist. Die Entscheidung darüber, ob eine dieser Voraussetzungen vorliegt, kommt dem Verwaltungsgerichtshof zu, der darüber vorweg durch Beschluß entscheidet. Die Entscheidungen über die Ausschließung und Ablehnung von Mitgliedern des Gerichts müßte hierbei wegen ihrer besonderen, durch den weitgehenden Rechtsmittelausschluß verstärkten Bedeutung ausgenommen werden.

Eine wirksame Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes erfordert die Anwendung dieser Vorschriften auch auf anhängige Rechtsmittelverfahren. Die hinsichtlich der Kosten im Falle der Verneinung der Zulässigkeit des Rechtsmittels getroffene Regelung sucht Härten nach Möglichkeit zu vermeiden.

Verordnung

Zweite Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946 — G.W.B. S. 281 — in der Fassung nach dem Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltungsrechtspflege.

Auf Grund des § 139 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946 (G.W.B. S. 281) wird zur Ausführung dieses Gesetzes weiter bestimmt:

Art. 1

Die Verordnung Nr. 85 vom 27. September 1946 (G.W.B. S. 291) wird geändert wie folgt:

1. Der bisherige Art. 2 wird aufgehoben.
2. Art. 3 Abs. 1 erhält folgende Fassung:
„⁽¹⁾ Zur Vertretung des öffentlichen Interesses wird bei dem Verwaltungsgerichtshof und den Verwaltungsgerichten eine Staatsanwaltschaft

aufgestellt. Die Geschäfte der Staatsanwaltschaft werden durch hauptamtliche Staatsanwälte geführt. Bei den Verwaltungsgerichten können sie auch von Beamten der Regierungen im Nebenamt wahrgenommen werden."

3. Als Art. 6 a wird eingefügt:

"Zu § 48 des Gesetzes in der Fassung nach Art. 6 Nr. 2 des Gesetzes Nr. . . . zur Vereinfachung der Verwaltungsrechtspflege vom (GBl. S. . .):

(1) Gegen Verwaltungsakte einer Behörde, die nicht unmittelbar einem Staatsministerium nachgeordnet ist, kann die Anfechtungsklage erst erhoben werden, nachdem der Klageberechtigte erfolglos Beschwerde zur Aufsichtsbehörde eingelegt hat. Das gleiche gilt für Verwaltungsakte aller Behörden, gegen die eine förmliche Beschwerde im Verwaltungsverfahren eingeräumt ist.

(2) Wenn in den Fällen des § 35 Abs. 2 der Antrag auf Vornahme der Amtshandlung ohne Angabe eines zureichenden Grundes binnen angemessener Frist nicht beschieden wurde, kann die Anfechtungsklage erst erhoben werden, nachdem der Klageberechtigte erfolglos die Aufsichtsbehörde angerufen hat."

4. Art. 9 erhält folgende Fassung:

"Zu § 102 des Gesetzes in der Fassung nach Art. 14 des Gesetzes Nr. . . . zur Vereinfachung der Verwaltungsrechtspflege vom (GBl. S. . .):

(1) In Streitigkeiten über öffentliche Abgaben, Kosten und Strafen sowie in Parteistreitigkeiten ist die Berufung nur zulässig, wenn der Streitwert mindestens 300 DM beträgt.

(2) Die Berufung ist ohne Rücksicht auf den Streitwert zulässig, wenn in dem Verfahren über eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung zu entscheiden ist. Ob dies zutrifft, entscheidet der Verwaltungsgerichtshof vorweg ohne mündliche Verhandlung durch Beschluß.

Art. 2

Diese Verordnung tritt gleichzeitig mit dem Gesetz Nr. . . . zur Vereinfachung der Verwaltungsrechtspflege vom . . . , (GBl. S. . .) in Kraft.