

## **Gesetzentwurf**

### **der Staatsregierung**

#### **zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung**

##### **A) Problem**

Im Zuge der Deregulierungs- und Entbürokratisierungsbestrebungen wurde bereits von der in § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO geregelten Ermächtigung Gebrauch gemacht und das Widerspruchsverfahren für einige Rechtsgebiete durch Landesrecht (Art. 15 AGVwGO) ausgeschlossen.

In Zeiten knapper werdender Ressourcen und des dringenden Bedürfnisses, endgültige Entscheidungen in kürzerer Zeit zu erhalten, stellt sich die Frage, ob Verfahrenshemmnisse und -verzögerungen durch eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens abgebaut werden können. Es gilt, das Widerspruchsverfahren in all denjenigen Bereichen abzuschaffen, in denen die Nachteile, wie insbesondere die lange Verfahrensdauer, die Vorteile deutlich überwiegen, zum Beispiel weil eine nur geringe Erfolgsquote und eine ebenfalls kaum ins Gewicht fallende Befriedigungswirkung zu verzeichnen ist.

##### **B) Lösung**

Zur Feststellung der Auswirkungen einer Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in weiteren Rechtsbereichen und damit zur Ermittlung, in welchen Rechtsbereichen ein dauernder Ausschluss zweckmäßig ist, bietet sich eine befristete Erprobung in einem Regierungsbezirk an. Hierfür vorgesehen ist der Regierungsbezirk Mittelfranken, der einerseits die Ballungsräume Nürnberg, Fürth und Erlangen sowie kleinere Städte, aber auch großflächige ländliche Gebiete umfasst und sowohl von seiner Größe als auch von seiner Struktur als „durchschnittlicher“ Regierungsbezirk zu qualifizieren ist. Daher ist zu erwarten, dass die während des Erprobungszeitraumes gewonnenen Erfahrungen aussagekräftig für das gesamte bayerische Staatsgebiet sind.

Das Änderungsgesetz hat keine Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung.

##### **C) Alternativen**

Fortdauer des bisherigen Zustandes.

##### **D) Kosten**

Die probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens soll vor allem der Beschleunigung der Verfahren dienen. Der Gesetzentwurf sieht die Erprobung für zwei Jahre in einem Regierungsbezirk vor. Aus dieser Erprobung werden wesentliche Erkenntnisse darüber erwartet, welche Auswirkungen die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens auf die Bürger und die Wirtschaft, auf Staat und Kommunen hat, insbesondere auch Einsparungen oder zusätzliche Kosten. Dementsprechend lassen sich genaue Kostenangaben derzeit nicht festmachen.

Für die Erprobungsphase selbst ist auf folgendes hinzuweisen:

1. Kosten für den Staat

Für den Staat sind durch die probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken unterschiedliche Auswirkungen zu erwarten.

Für die Staatsbehörden ist auf der einen Seite eine Entlastung bei den Widerspruchsbehörden (Regierung/Landratsämter) sowohl durch den Wegfall des Widerspruchsverfahrens als auch durch das Entfallen der gerichtlichen Vertretung zu erwarten. Auf der anderen Seite muss bei den staatlichen Ausgangsbehörden mit einem höheren Aufwand durch vermehrte verwaltungsgerichtliche Verfahren (Fertigung von Schriftsätzen, Terminswahrnehmung) gerechnet werden. Des Weiteren ist auf staatlicher Seite eine Mehrbelastung des Verwaltungsgerichts Ansbach durch die Zunahme von Klageverfahren im Zuge der probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken absehbar.

Für die Probephase werden keine Planstellenmehrungen erfolgen.

2. Kosten für die Kommunen

Auch für die kommunalen Ausgangsbehörden gilt, dass einerseits von einer Entlastung durch den Wegfall des Widerspruchsverfahrens auszugehen ist, andererseits – wie bei den staatlichen Ausgangsbehörden – ein Mehraufwand für die Vorbereitung und zur Wahrnehmung der Gerichtsverfahren entstehen kann, der davon abhängt, inwieweit die Zahl der Klagen geringer sein wird als die Zahl der Widersprüche. Die möglichen Mehrkosten für das Gerichtsverfahren könnten demnach dadurch ausgeglichen werden, dass die Zahl der bestandskräftigen Bescheide der Ausgangsbehörden erheblich ansteigt. Im Übrigen werden den Kommunen die Auslagen erstattet, wenn sie vor Gericht obsiegen.

Das Konnexitätsprinzip gemäß Art. 83 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung (in der ab 1. Januar 2004 geltenden Fassung) ist durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht berührt, da durch den probeweisen Wegfall des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken keine „besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben“ durch die Kommunen gestellt werden. Davon abgesehen wird das Konnexitätsprinzip durch das Probegesetz auch deshalb nicht ausgelöst, weil das auf zwei Jahre befristete Gesetz keine langfristigen (Personal-)Entscheidungen nach sich ziehen wird und mögliche Mehrbelastungen daher allenfalls in geringem Umfang eintreten werden.

3. Kosten für die Wirtschaft und den Bürger

Die tatsächlichen Auswirkungen für die Wirtschaft und den Bürger sind ebenfalls erst im Zuge des Probelaufs erkennbar. Zwar fällt der Aufwand für das Widerspruchsverfahren weg, dem kann aber der Aufwand für die eventuelle Rechtsverfolgung gegenüberstehen.

## Gesetzentwurf

### zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung

#### § 1

Art. 15 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1992 (GVBl S. 162, BayRS 34-1-I), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 24. Dezember 2002 (GVBl S. 929), wird wie folgt geändert:

1. In Nr. 9 werden nach den Worten „Sozialer Wohnungsbau nach dem II. Wohnungsbaugesetz“ ein Komma und die Worte „Soziale Wohnraumförderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz“ eingefügt.
2. Der abschließende Punkt bei Nr. 20 wird durch ein Komma ersetzt und folgende Nr. 21 angefügt:

„21. in allen Verfahren im Zeitraum vom 1. April 2004 bis 31. März 2006, in denen nach § 52 der Verwaltungsgerichtsordnung in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Nr. 4 dieses Gesetzes das Verwaltungsgericht Ansbach für die Entscheidung über eine Klage örtlich zuständig ist, mit Ausnahme von personenbezogenen Prüfungsentscheidungen. § 141 Abs. 1 des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl I S. 546) in der jeweils geltenden Fassung bleibt unberührt.“

#### § 2

§ 1 Nr. 2 gilt für alle Verwaltungsakte, die im Zeitraum vom 1. April 2004 bis 31. März 2006 bekannt gegeben werden, und für beamtenrechtliche Feststellungs- und Leistungsklagen, die in diesem Zeitraum anhängig werden.

#### § 3

Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

#### Begründung:

##### A) Allgemeines

Der Gesetzgeber verfolgt mit dem Widerspruchsverfahren im Wesentlichen drei Ziele: Erstens dient es dem Rechtsschutz des Widerspruchsführers, dem bereits die Widerspruchsbehörde zu seinem Recht im Falle eines gegen ihn gerichteten, rechtswidrigen Bescheides verhelfen soll. Zweitens soll die Verwaltung die Gelegenheit erhalten, rechtlich problematische Entscheidungen nochmals zu überdenken und gegebenenfalls selbst zu korrigieren. Drittens übernimmt das Widerspruchsverfahren eine Befriedungsfunktion, die eine Beilegung von Streitigkeiten ohne Inanspruchnahme der Gerichte ermöglichen soll.

In manchen Rechtsbereichen erfüllt das Widerspruchsverfahren seine Zielsetzung – Rechtsschutz Beteiligter, Selbstkontrolle der Verwaltung und Befriedungsfunktion – nicht oder nur unzureichend, kostet aber Zeit, verzögert Vorhaben und schiebt den Eintritt von Rechts- und Planungssicherheit hinaus.

Im Zuge der Deregulierungs- und Entbürokratisierungsbestrebungen wurde bereits von der in § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO geregelten Ermächtigung Gebrauch gemacht und das Widerspruchsverfahren für einige Rechtsgebiete durch Landesrecht (Art. 15 AGVwGO) ausgeschlossen.

Es stellt sich die Frage, ob Verfahrenshemmnisse und -verzögerungen durch eine bereichsspezifische Abschaffung des Widerspruchsverfahrens abgebaut werden können. Es gilt, das Widerspruchsverfahren in all denjenigen Bereichen abzuschaffen, in denen die Nachteile, wie insbesondere die lange Verfahrensdauer, die Vorteile deutlich überwiegen, zum Beispiel weil eine nur geringe Erfolgsquote und eine ebenfalls kaum ins Gewicht fallende Befriedungswirkung zu verzeichnen sind.

Zur Feststellung der Auswirkungen einer Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in weiteren Rechtsbereichen und damit zur Ermittlung, in welchen Bereichen ein dauernder Ausschluss zweckmäßig ist, bietet sich eine befristete Erprobung in einem Regierungsbezirk an. Hierfür vorgesehen ist der Regierungsbezirk Mittelfranken, der einerseits die Ballungsräume Nürnberg, Fürth und Erlangen sowie kleinere Städte, aber auch großflächige ländliche Gebiete umfasst und sowohl von seiner Größe als auch von seiner Struktur als „durchschnittlicher“ Regierungsbezirk zu qualifizieren ist. Daher ist zu erwarten, dass die während des Erprobungszeitraumes gewonnenen Erfahrungen repräsentativ und aussagekräftig für das gesamte bayerische Staatsgebiet sind.

Die Landeskompetenz für die probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens besteht auf der Grundlage von § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Danach bedarf es keines Vorverfahrens vor Erhebung einer Klage, wenn ein Gesetz dies bestimmt. Eine Beschränkung auf „besondere Fälle“ sieht § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO nicht vor. Im Übrigen entfällt das Vorverfahren nur probeweise für einen bestimmten Zeitraum in einem räumlich begrenzten Gebiet des Freistaats. Für personenbezogene Prüfungsentscheidungen bleibt das Widerspruchsverfahren insgesamt erhalten. Auf der Grundlage des gewonnenen Datenmaterials, insbesondere über den Anstieg der Klageverfahren bei Gericht wird nach Abschluss der Probephase zu entscheiden sein, in welchen Bereichen das Widerspruchsverfahren dauerhaft entfallen kann oder beizubehalten ist.

**B) Zu den einzelnen Bestimmungen****§ 1****Zu Nr. 1:**

In den Bewilligungsverfahren des Förderprogramms „Soziale Wohnraumförderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz“, das mit Wirkung vom 1. Januar 2003 das Förderprogramm „Sozialer Wohnungsbau nach dem II. Wohnungsbaugesetz“ abgelöst hat, kann wie schon im abgelösten Förderprogramm ein Vorverfahren entfallen. In diesem Bereich würde eine Verzögerung durch ein Widerspruchsverfahren als nachteilig empfunden, da von der Gewährung der Fördermittel die Investitionsentscheidung des Bauherrn abhängt. Zudem gehen Entscheidungen über Förderzusagen regelmäßig intensive Vorverhandlungen zwischen Antragsteller und Behörde voraus, so dass Fehleinschätzungen (beider Seiten), die typischerweise im Widerspruchsverfahren ausgeräumt werden, kaum vorkommen. Das Förderprogramm „Sozialer Wohnungsbau nach dem II. Wohnungsbaugesetz“ kann noch nicht aus dem Katalog des Art. 15 Nr. 9 AGVwGO gestrichen werden, da Aufhebungsverfahren bezüglich der nach dem Programm gewährten Bewilligungen möglich sind. Aufhebungen gehen in diesem Bereich ebenso intensive Verhandlungen voraus wie den Bewilligungen bzw. den Ablehnungen von Bewilligungsanträgen; auch geht es jeweils darum, ob die Voraussetzungen einer Förderung gegeben sind bzw. nicht mehr vorliegen.

**Zu Nr. 2:**

Für den Erprobungszeitraum von zwei Jahren entfällt das Widerspruchsverfahren im Regierungsbezirk Mittelfranken mit Ausnahme der personenbezogenen Prüfungsentscheidungen.

Eine umfassende Regelung der denkbaren Varianten eines regionalen Bezugs findet sich in § 52 der Verwaltungsgerichtsordnung; für die regionale Abgrenzung wird deshalb an die örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Ansbach nach Maßgabe dieser Vorschrift angeknüpft. Einer besonderen Regelung für solche Verfahren, in denen nach § 48 der Verwaltungsgerichtsordnung der Verwaltungsgerichtshof in erster Instanz zuständig ist, bedarf es nicht. Denn bereits nach geltender Rechtslage findet in allen Rechtsgebieten, in denen gemäß § 48 der Verwaltungsgerichtsordnung eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs vorgesehen ist, kein Vorverfahren statt. Diese Verfahren werden nicht vom Regelungsgehalt des Gesetzentwurfs erfasst.

Im Übrigen sind in den befristeten Probelauf im Regierungsbezirk Mittelfranken grundsätzlich alle Verfahren einbezogen, um eine möglichst umfassende und effiziente Überprüfung der Zweckmäßigkeit des Widerspruchsverfahrens zu erreichen. Aus zwingenden verfassungsrechtlichen Gründen sind vom Probelauf aber personenbezogene Prüfungsentscheidungen ausgenommen, die in vielfältigen Rechtsbereichen ergehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 84, 34/45ff) und des Bundesverwaltungsgerichts müssen berufsbezogene Prüfungsverfahren im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 GG so gestaltet sein, dass der betroffene Bürger auf vermeintliche Irrtümer und Rechtsfehler rechtzeitig und wirkungsvoll hinweisen und damit ein Überdenken anstehender oder bereits getroffener Entscheidungen erreichen kann. Ein ersatzloser Wegfall des Widerspruchsverfahrens kommt deshalb nicht in Betracht; die Durchführung eines verwaltungsinternen Kontrollverfahrens ist zwingend geboten. Entfielen das Widerspruchsverfahren, müsste es durch ein neu zu schaffendes Überprüfungsverfahren ersetzt werden, was nicht zweckmäßig wäre.

Zu den Prüfungsentscheidungen, die zwingend ein verwaltungsinternes Nachprüfungsverfahren erfordern, zählen insbesondere auch Laufbahnprüfungen, mit denen die Befähigung für eine beamtenrechtliche Laufbahn festgestellt werden soll. Hierbei handelt es sich ebenfalls um berufsbezogene Prüfungen, da von ihrem Bestehen die Ausübung eines bestimmten Berufes abhängt.

Daneben bestehen noch einige weitere Rechtsbereiche, in denen Entscheidungen getroffen werden, die mittelbar berufsbezogene Wirkungen entfalten können. So zum Beispiel schulrechtlich geregelte Prüfungen oder Entscheidungen über die Erteilung der Fahrerlaubnis bzw. über die Entziehung der Fahrerlaubnis. Insbesondere für Berufskraftfahrer stellt die erfolgreiche Ablegung der Fahrerlaubnisprüfung oder die Erweiterung der Fahrerlaubnisklassen eine Zugangsvoraussetzung zum Beruf dar.

Entsprechend diesen Überlegungen sind beispielsweise folgende Verfahren unter personenbezogene Prüfungsentscheidungen zu fassen und daher vom Probelauf auszunehmen:

- Entscheidungen der Gesellenprüfungsausschüsse und der Meisterprüfungsausschüsse nach dem Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. September 1998 (BGBl I S. 3074), zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes vom 10. November 2001 (BGBl I S. 2992),
- Entscheidungen bei der Sachkundeprüfung für die Ausübung bestimmter Bewachungstätigkeiten nach §§ 34a Abs. 1 Satz 5 der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl I S. 202), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 11. Oktober 2002 (BGBl I S. 3970) in Verbindung mit §§ 5a ff. der Verordnung über das Bewachungsgewerbe (Bewachungsverordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Juli 2003 (BGBl I S. 1378),
- Entscheidungen über die Erteilung der Fahrerlaubnis und die Fahrerlaubnisprüfung nach § 2 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl I S. 310) und §§ 15-18, 20, 21-27, 28-31, 76 Nrn. 9 - 13 der Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung - FeV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1998 (BGBl I S. 2214), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 11. September 2002 (BGBl I S. 3574),
- Entscheidungen über die Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 2a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, Abs. 3, § 3, § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3, Abs. 7 Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl I S. 310) und §§ 46 und 47 der Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung - FeV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1998 (BGBl I S. 2214),
- Entscheidungen über die Erteilung einer Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung nach §§ 48, 76 Nrn. 9, 13 und 14 der Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung - FeV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1998 (BGBl I S. 2214),
- Entscheidungen über die Erteilung von Ausnahmen von der Fahrerlaubnis-Verordnung nach § 74 der Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung - FeV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1998 (BGBl I S. 2214), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 11. September 2002 (BGBl I S. 3574),

- Entscheidungen nach dem Gesetz über das Fahrlehrerwesen (Fahrlehrergesetz -FahrIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl I S.1336), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 15. Dezember 2001 (BGBl I S. 3762),
- Prüfungsentscheidungen nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 14. August 1969 (BGBl I S. 1112), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 23. Dezember 2002 (BGBl I S. 4621),
- Entscheidungen nach den Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen, die auf Grund der in § 4 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung über die zuständigen Behörden zum Vollzug des Rechts der Heilberufe (HeilBZustV) vom 17. Dezember 1996 (GVBl S. 549, BayRS 2122-5-G), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 18. November 2003 (GVBl S. 876), genannten Gesetze erlassen wurden,
- Entscheidungen nach der Ersten Durchführungsverordnung zum Gesetz über die berufsmäßige Ausübung der Heilkunde ohne Bestallung vom 18. Februar 1939 (BGBl III 2122-2-1), zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 4. Dezember 2002 (BGBl I S. 4456),
- Entscheidungen nach der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für staatlich geprüfte Lebensmittelchemiker - APOLmCh - (BayRS 2125-1-3-G), zuletzt geändert durch § 3 Abs. 3 der Verordnung vom 27. November 2001 (GVBl S. 886),
- Entscheidungen nach der Verordnung über den Nachweis der Sachkenntnis im Einzelhandel mit freiverkäuflichen Arzneimitteln vom 20. Juni 1978 (BGBl I S. 753), geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 6. August 1998 (BGBl I S. 2044),
- Entscheidungen im Rahmen schulrechtlich geregelter Prüfungen,

- Entscheidungen im Rahmen von Prüfungen zum Erwerb der Lehramtsbefähigung,
- prüfungsrechtliche Entscheidungen im Sinn der Art. 22 und 115 des Bayerischen Beamtengesetzes (BayBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1998 (GVBl S. 702, BayRS 2030-1-1-F), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 7. August 2003 (GVBl S. 503),
- prüfungsrechtlichen Entscheidungen im Hochschulbereich.

Des Weiteren ist klargestellt, dass Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz aus dem Probelauf ausgenommen sind. Nach § 141 Abs. 1 des Flurbereinigungsgesetzes ist bundesrechtlich ein Vorverfahren für Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz vorgesehen; die Verwaltungsgerichtsordnung gilt nur insoweit, als das Flurbereinigungsgesetz keine Sonderregelungen enthält.

## § 2

Bei den in § 1 Nr. 2 genannten Verwaltungsakten entfällt im Regierungsbezirk Mittelfranken während der zweijährigen Erprobungsphase das Widerspruchsverfahren. Dabei wird auf die Bekanntgabe des Verwaltungsaktes im Zeitraum vom 1. April 2004 bis 31. März 2006 abgestellt. Entsprechend den beamtenrechtlichen Sonderregelungen, denen zufolge auch Feststellungs- und Leistungsklagen grundsätzlich ein Vorverfahren voranzugehen hat (§ 126 Abs. 3 des Beamtenrechtsrahmengesetzes), entfällt auch für diese Verfahren das Widerspruchsverfahren. Dabei ist das Anhängigwerden der Klage im Zeitraum vom 1. April 2004 bis 31. März 2006 maßgeblich.

## § 3

§ 3 regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes.