

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung

A) Problem

Zur Verwaltungsvereinfachung wurde seit jeher von der in § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO geregelten Ermächtigung Gebrauch gemacht und das Widerspruchsverfahren in zahlreichen Rechtsgebieten durch Landesrecht ausgeschlossen. Darüber hinaus wurde das Vorverfahren im Regierungsbezirk Mittelfranken durch Gesetz vom 24. Juni 2004 (GVBl S. 229) für zwei Jahre befristet ausgesetzt, um zu erproben, ob Verfahrenshemmnisse und -verzögerungen durch eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in weiteren Rechtsbereichen abgebaut werden können (Art. 15 AGVwGO).

Nunmehr hat sich erneuter gesetzlicher Änderungsbedarf ergeben.

- I. Mit In-Kraft-Treten des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) zum 15. Januar 2005 wurden bisher im Luftverkehrsgesetz enthaltene Bestimmungen über die Abwehr äußerer Gefahren für den Luftverkehr, deren Vollzug in den Zuständigkeitsbereich der Regierungen von Oberbayern und Mittelfranken fällt, aus diesem Gesetz herausgelöst und im LuftSiG zusammengefasst. Damit ist die Regelungswirkung des Art. 15 Nr. 6 AGVwGO in einem Rechtsbereich teilweise entfallen, in dem sie sich bewährt hat.
- II. Gemäß Art. 15 Nr. 8 AGVwGO entfällt das Vorverfahren „bei Entscheidungen des Landesamts für Arbeitsschutz, Arbeitsmedizin und Sicherheitstechnik und bei Entscheidungen der staatlichen Gewerbeaufsichtsämter“. Im Zuge der Verwaltungsreform in Bayern wurden die Gewerbeaufsichtsämter als fachlich selbständige Einheiten zum 01.01.2005 an die Regierungen angegliedert; das Landesamt für Arbeitsschutz, Arbeitsmedizin und Sicherheitstechnik (LfAS) wurde zum 01.08.2005 aufgelöst, seine Aufgaben wurden übertragen auf das Landesinstitut für Arbeitsschutz und Produktsicherheit beim Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) sowie auf das Landesamt für Umwelt (LfU).
- III. Der Bereich des Wohnungswesens wird auf Grund von Änderungen in der Förderung derzeit nicht umfassend vom Widerspruchsverfahren ausgenommen, obwohl eine einheitliche Herausnahme in Bezug auf sämtliche Förderprogramme sachgerecht wäre. Zudem wird die Förderung des Wohnungsbaus und der Wohnungsmodernisierung bislang an unterschiedlicher Stelle behandelt, obwohl sie thematisch und systematisch zusammengehört.
- IV. Mit Art. 15 Nr. 21 AGVwGO wurde das Vorverfahren im Regierungsbezirk Mittelfranken für zwei Jahre befristet ausgesetzt, um mit dem Ziel, die gewonnenen Erkenntnisse auf ganz Bayern zu übertragen, zu erproben, ob Verfahrenshemmnisse und -verzögerungen durch eine weitergehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens abgebaut werden können. Nach Ablauf der derzeit festgelegten Probephase, würde das Widerspruchsverfahren in Mittelfranken wieder aufleben, bevor eine bayernweite Regelung getroffen ist.

B) Lösung

- I. Um den Rechtszustand vor Erlass des Luftsicherheitsgesetzes wiederherzustellen, wird Art. 15 Nr. 6 AGVwGO auch auf Entscheidungen der Regierungen nach dem Luftsicherheitsgesetz sowie nach den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen erstreckt.
- II. Den durch die Angliederung der Gewerbeaufsichtsämter an die Regierungen und die Auflösung des Landesamtes für Arbeitsschutz, Arbeitsmedizin und Sicherheitstechnik geschaffenen neuen Behördenstrukturen wird durch Anpassung des Art. 15 Nr. 8 AGVwGO Rechnung getragen.
- III. Art. 15 Nr. 9 AGVwGO erfasst in einer einheitlichen Formulierung wieder sämtliche bisherigen und künftigen Förderprogramme aus dem Bereich des Wohnungswesens, unabhängig von der Art der Finanzierung und unabhängig vom Fördergeber.
- IV. Die Geltungsdauer der in Art. 15 Nr. 21 AGVwGO getroffenen Regelung wird bis zum Vorliegen einer endgültigen bayernweiten Regelung um ein Jahr verlängert.

Die vorgesehenen Änderungen haben keine spezifischen Auswirkungen auf die Lebenssituation von Männern und Frauen.

C) Alternativen

- I. Fortdauer des mit dem In-Kraft-Treten des LuftSiG zum 15. Januar 2005 eingetretenen Rechtszustandes.
- II. Beibehalten der bisherigen Formulierung und Auslegung entsprechend den seit der Verwaltungsreform gegebenen Strukturen.
- III. Keine.
- IV. Aufleben des Widerspruchsverfahrens im Regierungsbezirk Mittelfranken bis zum In-Kraft-Treten einer bayernweiten Regelung.

D) Kosten

- I. Die Wiederherstellung der vor dem In-Kraft-Treten des LuftSiG bestehenden Rechtslage ist weder für den Staat noch für die Wirtschaft oder für die Bürger mit zusätzlichen Kosten verbunden.
- II. Gegenüber dem bisherigen Rechtszustand ergeben sich keine kostenmäßigen Veränderungen.
- III. Mit der Vereinheitlichung sollen für die Zukunft weitere Entlastungen für die staatliche Verwaltung, Kommunen und Wirtschaft erreicht werden. Eine nennenswerte Mehrbelastung für die Verwaltungsgerichte und Bürger steht insoweit nicht zu erwarten.
- IV. Die Verlängerung der probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens über den 30. Juni 2006 hinaus ist für den laufenden Staatshaushalt ebenfalls nicht mit zusätzlichen Kosten verbunden.

Eine Mehrbelastung der Staatsbehörden steht nicht zu erwarten. Der erhöhte behördliche Aufwand durch vermehrte verwaltungsgerichtliche Verfahren (Fertigung von Schriftsätzen; Wahrnehmung von Gerichtsterminen) wird auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen durch Entlastungseffekte auf Grund des Wegfalls des Widerspruchsverfahrens kompensiert.

Auch beim Verwaltungsgericht Ansbach ist eine Planstellenmehrung nicht zu erwarten. Die Zunahme der Klageverfahren im Zuge der probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kann bis auf weiteres mit den vorhandenen Personalkapazitäten bewältigt werden.

Auch für die kommunalen Ausgangsbehörden gilt, dass einem Mehraufwand durch eine Zunahme der zu betreuenden Klageverfahren eine Entlastung durch den Wegfall der Widerspruchsverfahren gegenübersteht, sowie möglichen Mehrkosten für das Gerichtsverfahren ein Anstieg der Zahl der bestandskräftigen Bescheide. Im Übrigen werden den Kommunen ihre Auslagen erstattet, wenn sich vor Gericht – wie dies in der überwiegenden Zahl der Verfahren der Fall ist – die Rechtmäßigkeit ihres Handelns erweist oder aber der Bürger die Klage wegen mangelnder Erfolgsaussicht zurücknimmt bzw. den Rechtsstreit für erledigt erklärt.

Das Konnexitätsprinzip ist durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht berührt, da durch den probeweisen Wegfall des Widerspruchsverfahrens keine „besonderen Anforderungen an die Erfüllung bestehender Aufgaben“ durch die Kommunen gestellt werden. Davon abgesehen sind aus den oben genannten Gründen keine wesentlichen Mehrbelastungen der Kommunen zu erwarten.

Für die Wirtschaft und den Bürger entfällt der Aufwand für das Widerspruchsverfahren. Dem steht allerdings gegenüber, dass der gerichtliche Rechtsschutz im Unterliegensfalle im Verhältnis zum Widerspruchsverfahren mit höheren Kosten verbunden ist.

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 § 7 des Gesetzes vom 24. Dezember 2005 (GVBl S. 665), wird wie folgt geändert:

1. Nr. 6 erhält folgende Fassung:

„6. bei Entscheidungen der Regierungen nach dem Luftverkehrsgesetz und dem Luftsicherheitsgesetz sowie den auf Grund dieser Gesetze erlassenen Verordnungen,“
2. Nr. 8 erhält folgende Fassung:

„8. bei Entscheidungen der Gewerbeaufsichtsämter der Regierungen,“
3. Nr. 9 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Worte „Sozialer Wohnungsbau nach dem II. Wohnungsbaugesetz, Soziale Wohnraumförderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz sowie der eigenen Programme der Kommunen und der sonstigen Programme des Freistaates Bayern zur Wohnungsbauförderung und zur Baulandbeschaffung,“ werden durch die Worte „zur Wohnraum-, Wohnungsbau- und Wohnungsmodernisierungsförderung sowie zur Baulandbeschaffung,“ ersetzt.
 - b) Die Worte „- zur Wohnungsmodernisierung aus Fördermitteln des Freistaates Bayern und der Kommunen,“ werden gestrichen.
4. In Nr. 21 wird die Zahl „2006“ durch „2007“ ersetzt.

§ 2

In § 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 24. Juni 2004 (GVBl S. 229) wird die Zahl „2006“ durch „2007“ ersetzt.

§ 3

- (1) Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2006 in Kraft.

(2) ¹§ 1 Nrn. 1 und 3 gelten für Verwaltungsakte, die nach dem In-Kraft-Treten dieses Gesetzes bekannt gegeben werden. ²§ 1 Nr. 2 gilt auch für Verwaltungsakte der Gewerbeaufsichtsämter der Regierungen vor In-Kraft-Treten dieses Gesetzes.

Begründung:

A) Allgemeines

Zur Verwaltungsvereinfachung wurde von der in § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO geregelten Ermächtigung Gebrauch gemacht und das Widerspruchsverfahren in zahlreichen Rechtsgebieten durch Landesrecht ausgeschlossen (Art. 15 AGVwGO). Darüber hinaus wurde das Vorverfahren im Regierungsbezirk Mittelfranken durch Gesetz vom 24. Juni 2004 (GVBl S. 229) für zwei Jahre befristet ausgesetzt, um auf diese Weise zu erproben, ob Verfahrenshemmnisse und -verzögerungen in weiteren Rechtsbereichen durch eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens abgebaut werden können (Art. 15 Nr. 21 AGVwGO).

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird nunmehr punktuell zu Tage getretenem landesweiten Änderungsbedarf Rechnung getragen und die Dauer der probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken an den Zeitbedarf für eine abschließende landesweite Regelung angepasst.

B) Notwendigkeit einer normativen Regelung

Die vorgesehenen Änderungen bedürfen angesichts der Rechtsnatur der Stammnorm der gesetzlichen Regelung. Eine Aufhebung der Stammnorm kommt nicht in Betracht.

C) Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1

Zu Nr. 1:

Mit In-Kraft-Treten des Luftsicherheitsgesetzes am 15. Januar 2005 wurden die bisher im Luftverkehrsgesetz enthaltenen Bestimmungen über die Abwehr äußerer Gefahren für den Luftverkehr in diesem Gesetz zusammengefasst. Es handelt sich hierbei vor allem um die Aufgaben und Befugnisse der Luftsicherheitsbehörden in §§ 3 und 5 LuftSiG, die Vorschriften über die Zuverlässigkeitsüberprüfung, sowie um die den Flughafenernehmern (§ 8 LuftSiG) und den Luftfahrtunternehmen (§ 9 LuftSiG) übertragenen Sicherungsaufgaben. Dabei wurden auch die Vorschriften der Verordnung (EG) 2320/2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt berücksichtigt.

Für den Vollzug der Luftsicherheitsvorschriften sind nach § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 23 ZustVVerk die Regierung von Oberbayern und die Regierung von Mittelfranken zuständig. Um den Rechtszustand vor Erlass des Luftsicherheitsgesetzes bezüglich des Wegfalls des Vorverfahrens nach § 68 VwGO bei verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Regierungen im Vollzug der übertragenen Aufgaben zur Abwehr äußerer Gefahren für den Luftverkehr wieder herzustellen, ist die Änderung des Art. 15 Nr. 6 AGVwGO erforderlich.

Zugleich wird auch die Tatsache berücksichtigt, dass eine Erfassung der nach Art. 9 Abs. 1 ZustGVerk dem Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie als oberster Landesbehörde zustehenden Befugnisse in Art. 15 Nr. 6 AGVwGO unter Berücksichtigung des § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO entbehrlich ist.

Zu Nr. 2:

Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens gegen Entscheidungen der staatlichen Gewerbeaufsichtsämter hat sich seit 1997 bewährt. Die Änderung des Art. 15 Nr. 8 AGVwGO trägt der aus Synergiegründen vom Kabinett beschlossenen Angliederung der Gewerbeaufsichtsämter an die Regierungen Rechnung und dient insoweit der Klarstellung.

Die bisher in Art. 15 Nr. 8 AGVwGO genannten Entscheidungen des Landesamtes für Arbeitsschutz, Arbeitsmedizin und Sicherheitstechnik (LfAS) werden in der Neufassung der Nr. 8 nicht mehr berücksichtigt. Mit Auflösung des LfAS zum 01.08.2005 sind dessen Aufgabenbereiche im Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) sowie im Landesamt für Umwelt (LfU) aufgegangen. Wollte man für die bisher von Art. 15 Nr. 8 AGVwGO erfassten Entscheidungen des LfAS weiterhin auf das Vorverfahren verzichten, müsste in Art. 15 (2 x) eine umfangreiche Liste mit einzelnen Ausnahmetatbeständen zu bestimmten Rechtsvorschriften angefügt werden (Entscheidungen des LGL bzw. LfU sind von Art. 15 AGVwGO bisher nicht erfasst). Da diese Vorgehensweise eine für den Bürger nicht mehr nachvollziehbare und unübersichtliche Auflistung zur Folge hätte, werden die bisherigen Entscheidungen des LfAS in Art. 15 Nr. 8 AGVwGO nicht mehr berücksichtigt. Zudem handelt es sich dabei um eine (vernachlässigbare) geringe Anzahl von Entscheidungen, gegen die i.d.R. kein Rechtsmittel eingelegt wird.

Zu Nr. 3:

Die einheitliche Formulierung erfasst sämtliche bisherigen und künftigen Förderprogramme aus dem Bereich des Wohnungswesens, unabhängig davon, ob diese aus Fördermitteln des Freistaates Bayern, der Kommunen oder der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt gespeist werden. Auch weiterhin werden Bewilligungen auf der Grundlage der mittlerweile beendeten Programme zur

Wohnungsbauförderung nach dem aufgehobenen Zweiten Wohnungsbaugesetz sowie die Bewilligungen zur Baulandbeschaffung einbezogen; damit wird gesetzlich klargestellt, dass im Bereich des Wohnungswesens Bescheide, die infolge eines eventuell späteren Aufhebungsverfahrens ergehen (Rücknahme, Widerruf), nicht dem Widerspruchsverfahren unterliegen. Förderbescheiden und Aufhebungsbescheiden gehen regelmäßig intensive Vorverhandlungen zwischen dem Förderungsempfänger und der zuständigen Stelle voraus, so dass Fehleinschätzungen, die typischerweise im Widerspruchsverfahren ausgeräumt werden (Befriedigungsfunktion des Widerspruchsverfahrens) kaum vorkommen dürften.

Zu Nr. 4:

Mit der Änderung des Art. 15 Nr. 21 AGVwGO wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich aus den bisher während der probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken gewonnenen Erkenntnissen und Daten einerseits kein zwingender Anlass ergibt, das Pilotprojekt frühestmöglich zu beenden, die Auswertung der bisher vorliegenden Daten andererseits aber auch nicht zu derart aussagekräftigen Ergebnissen geführt hat, dass auf ihrer Grundlage bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine abschließende bayernweite Regelung getroffen werden könnte. Es erscheint daher zweckmäßig, das Pilotprojekt der probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken weiterzuführen, bis die Auswertung der erhobenen Daten abgeschlossen werden kann und ein unmittelbarer Übergang in eine bayernweite Regelung möglich ist.

§ 2

§ 2 enthält eine Folgeänderung zu § 1 Nr. 3.

§ 3

§ 3 regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes. Die durch dieses Gesetz vorgenommene Änderung in Art. 15 Nr. 6 und Nr. 9 AGVwGO gilt dabei nicht für Verwaltungsakte, die vor dem In-Kraft-Treten des Gesetzes bekannt gegeben wurden.

Abs. 2 Satz 2 stellt für Verwaltungsakte der Gewerbeaufsichtsämter der Regierungen klar, dass ein Widerspruchsverfahren auch dann nicht durchzuführen ist, wenn der Verwaltungsakt vor In-Kraft-Treten dieses Gesetzes erlassen worden ist. Der Wegfall des Widerspruchsverfahrens ist dagegen nicht mehr vorgesehen für Verwaltungsakte, für deren Erlass bis zu dessen Auflösung das Landesamt für Arbeitsschutz, Arbeitsmedizin und Sicherheitstechnik zuständig war und die nach dessen Auflösung von den nunmehr zuständigen Behörden erlassen worden sind.