

Entwurf

(Stand: 11.10.2023)

Gesetz

zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplingesetzes.

§ 1

§ 8a des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplingesetzes vom 28. Januar 1992 (GVBl. LSA S. 36), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 18. März 2021 (GVBl. LSA S. 88, 91), wird wie folgt neu gefasst:

„§ 8 a

Ausschluss des Vorverfahrens; Ausnahmen

„(1) Ein Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung entfällt

1. in den Fällen des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, wenn die nächsthöhere Behörde das Landesverwaltungsamt ist,
2. in den Fällen des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 der Verwaltungsgerichtsordnung, wenn diejenige Behörde, die einen Verwaltungsakt erlassen oder den Erlass eines Verwaltungsaktes abgelehnt hat, auch den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte.

Das Vorverfahren entfällt auch bei Kostenentscheidungen, Nebenbestimmungen und Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung.

(2) Absatz 1 gilt nicht für den Erlass oder die Ablehnung der Vornahme von Verwaltungsakten,

1. soweit Bundesrecht oder das Recht der Europäischen Union die Durchführung eines Vorverfahrens vorschreiben,
2. denen die Bewertung einer Leistung im Rahmen einer berufsbezogenen Prüfung zugrunde liegt,
3. in den Fällen des § 54 Abs. 1 bis 3 des Beamtenstatusgesetzes,

Entwurf

(Stand: 11.10.2023)

4. in Selbstverwaltungsangelegenheiten
 - a) der kreisangehörigen Gemeinden und der Zusammenschlüsse, an denen kreisangehörige Gemeinden beteiligt sind,
 - b) nach abgaberechtlichen Vorschriften, die insbesondere Beiträge, Gebühren, kommunale Steuern, steuerliche Nebenleistungen und Entscheidungen über Billigkeitsmaßnahmen betreffen,
5. im Bereich der Kommunalaufsicht,
6. des Statistischen Landesamtes über die Gewährung von Leistungen aus dem Finanzausgleichsgesetz,
7. nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz,
8. im Bereich des Wohngeldrechts und der sozialen Wohnraumförderung,
9. nach dem Infektionsschutzgesetz,
10. nach dem Gesundheitsdienstgesetz,
11. nach der Trinkwasserverordnung,
12. nach der Badegewässerverordnung,
13. im Bereich des Arzneimittelrechts (Arzneimittelgesetz, Apothekengesetz und abgeleitete Verordnungen),
14. nach dem Bestattungsgesetz und
15. im Bereich des Fahrerlaubnis-, Fahrlehrer- und Fahrschulrechts.

(3) Soweit landesgesetzliche Bestimmungen die Durchführung eines Vorverfahrens in sonstigen Bereichen vorsehen, bleiben diese Bestimmungen unberührt.

(4) Für Verwaltungsakte, die den jeweiligen Adressaten vor dem Inkrafttreten des Artikels 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinalgesetzes bekannt gegeben wurden, ist § 8a des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinalgesetzes in der vor dem Inkrafttreten des Artikels 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinalgesetzes geltenden Fassung anzuwenden.“

Entwurf

(Stand: 11.10.2023)

§ 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden dritten Kalendermonats in Kraft.

Entwurf

(Stand: 11.10.2023)

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Landesverwaltungsamt (LVwA) ist die größte Bündelungs- und Vollzugsbehörde der Landesverwaltung. Es ist zuständig für die operative Aufgabenerledigung in der Vollzugs- und Leistungsverwaltung sowie Fördermittelbearbeitung. Als Bindeglied zwischen Landesregierung und kommunaler Ebene sorgt es für die Umsetzung der Landespolitik unter Beachtung regionaler Besonderheiten. Gegenwärtig hat es in Erstzuständigkeit oder als Fachaufsichts- und Widerspruchsbehörde über 1.300 Aufgaben zu erledigen.

Der Aufgabenbestand unterliegt stetigen qualitativen und quantitativen Veränderungen. Zuwächse folgen aus der Notwendigkeit der Umsetzung neuer oder geänderter Rechtsvorschriften der Europäischen Union, des Bundes und des Landes und komplexer und anspruchsvoller werdender Umsetzungen. Hierdurch werden erhebliche personelle Ressourcen gebunden.

Um auch künftig die Wahrnehmung der Aufgaben, insbesondere der gesetzlichen Pflichtaufgaben, in gewohnter Qualität abzusichern, sind Optimierungsmöglichkeiten und Entlastungspotentiale erforderlich. Dazu zählt auch der teilweise oder vollständige Aufgabenverzicht.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll das Widerspruchsverfahren in den Fällen, in denen das LVwA als nächsthöhere Behörde nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte, grundsätzlich entfallen und nur für bestimmte Regelungsbereiche beibehalten werden. Damit würden im LVwA Personalressourcen freigesetzt, die in anderen hoheitlichen Aufgabenbereichen eingesetzt werden können.

Da Aufgaben der Fachaufsicht regelmäßig auch über die Erkenntnisse aus Widerspruchsverfahren wahrgenommen werden, muss das LVwA seine Aufgaben als Fachaufsichtsbehörde neu ausrichten.

Ein weiteres Ziel neben der Entlastung des LVwA ist die Straffung von Verwaltungsverfahren. In Zeiten immer knapper werdender Ressourcen und der Notwendigkeit, rechtsverbindliche

Entwurf

(Stand: 11.10.2023)

Entscheidungen so schnell wie möglich zu erhalten, ist insbesondere in den für die Wirtschaft bedeutsamen Genehmigungsverfahren, wie im Abfallbeseitigungs-, Bau-, Wasser- und Immissionsschutzrecht durch den Wegfall des Widerspruchsverfahrens eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes Sachsen-Anhalt zu erwarten.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Neufassung des § 8a des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinargesetzes – AG VwGO LSA)

Nach § 68 VwGO sind vor Erhebung der Anfechtungsklage Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Für die Verpflichtungsklage gilt dies entsprechend, wenn der Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts abgelehnt worden ist. § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO ermächtigt den Bund und die Länder, durch Gesetz zu bestimmen, dass es der Nachprüfung von Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nicht bedarf. Dabei liegt es im Ermessen des Gesetzgebers, ob er das Vorverfahren gänzlich abschafft oder nur für bestimmte Rechtsbereiche einen Ausschluss vorsieht.

Die Länder haben von der Öffnungsklausel des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO durchgehend Gebrauch gemacht, wenn auch in unterschiedlicher Weise. Am weitesten gehen die Regelungen in Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, wo das Vorverfahren grundsätzlich ausgeschlossen ist und nur in einigen Rechtsbereichen beibehalten wird. Die übrigen Länder haben das Vorverfahren grundsätzlich beibehalten und nur für bestimmte mehr oder weniger umfängliche Bereiche und/oder bei Identität zwischen Ausgangs- und Widerspruchsbehörde ausgeschlossen.

Sachsen-Anhalt hat im Jahr 2003 einen neuen § 8a in das AG VwGO LSA aufgenommen, mit dem das Vorverfahren für die Fälle ausgeschlossen worden ist, in denen Ausgangs- und Widerspruchsbehörde identisch sind (§ 73 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 2 und 3 VwGO). Dies betrifft das LVwA und alle anderen oberen Landesbehörden sowie – mit Ausnahme der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie ihrer Zusammenschlüsse – die Kommunen und andere Behörden in Selbstverwaltungsangelegenheiten.

Entwurf

(Stand: 11.10.2023)

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll nun in einem weiteren Schritt das Vorverfahren grundsätzlich ausgeschlossen werden, soweit das LVwA als nächsthöhere Behörde nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte (§ 8a Abs. 1 Nr. 1 neu). Nur in ausgewählten Rechtsbereichen soll es beibehalten werden (§ 8a Abs. 2 neu). Zu diesem Zweck wird § 8a AG VwGO LSA neu gefasst.

Das Vorverfahren (auch Widerspruchsverfahren) hat vor allem drei Funktionen:

- Selbstkontrolle der Verwaltung durch die Möglichkeit, fehlerhaftes Verwaltungshandeln ohne gerichtliche Befassung selbst zu korrigieren,
- Entlastung der Gerichte (Filterfunktion, Befriedungsfunktion) und
- Rechtsschutz der Betroffenen durch Aufhebung fehlerhafter bzw. Erlass zu Unrecht abgelehnter Verwaltungsakte, insbesondere bei Ermessensentscheidungen der Ausgangsbehörde.

Auch das Widerspruchsverfahren ist im Interesse eines möglichst effizienten Rechtsschutzes an Effizienzgesichtspunkten zu messen. Wo es zu Verfahrenshemmnissen und Verzögerungen führt und seine eigentlichen Funktionen nicht mehr oder nur noch unzureichend erfüllt, kann es entfallen.

Ein wesentlicher Nachteil vieler Widerspruchsverfahren ist die zum Teil sehr lange Verfahrensdauer. Das gefährdet die Rechts- und Planungssicherheit und verzögert, soweit der Widerspruch eines Dritten beispielsweise aufschiebende Wirkung hat, auch die tatsächliche Verwirklichung eines Vorhabens. Andererseits ist die Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren in den meisten Bereichen sehr gering. Für die Betroffenen ist es daher in vielen Fällen nur eine entbehrliche Durchlaufstation auf dem Weg zu einer ohnehin angestrebten verwaltungsgerichtlichen Entscheidung. Das Vorverfahren erfüllt in diesen Bereichen seine Funktionen, insbesondere die Befriedungsfunktion, in der Praxis nur unzureichend oder gar nicht und kann – soweit erforderlich – durch andere geeignete Maßnahmen der Verwaltung ersetzt werden.

Dazu zählt in erster Linie die Intensivierung des verpflichtend durchzuführenden Anhörungsverfahrens, um die Beteiligten am Verwaltungsverfahren, aber auch betroffene Dritte, frühzeitiger und umfassender in das Verfahren einzubeziehen. Darüber hinaus gibt es weitere alternative Möglichkeiten zur Verbesserung des Ausgangsverfahrens. So kann etwa

Entwurf

(Stand: 11.10.2023)

ein Hinweis in die Bescheide aufgenommen werden, dass sich die Adressaten bei etwaigen Fehlern oder Unklarheiten innerhalb der Klagefrist unmittelbar an die Behörde wenden und die Angelegenheit formlos mit ihr erörtern können, um erst danach über die Klageerhebung zu entscheiden.

Eine generelle Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kommt allerdings aus verschiedenen Gründen nicht in Betracht. Die bereits jetzt in § 8a Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 bis 6 und 8 AG VwGO LSA geregelten Ausnahmen in Fällen der Gleichheit von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde sollen erst Recht für den Fall gelten, dass das LVwA als nächsthöhere Behörde den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte. Lediglich für Entscheidungen nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Nr. 7) soll das Widerspruchsverfahren künftig generell entfallen.

Hinzu kommen weitere Ausnahmen (§ 8a Abs. 2 Nrn. 8 bis 15 AG VwGO LSA neu). Diese betreffen insbesondere Verwaltungsbereiche mit überwiegend sozialer Prägung, wo zu befürchten ist, dass der Wegfall des Widerspruchsverfahrens zu einer Beeinträchtigung des Rechtsschutzes der Bürgerinnen und Bürger führen kann, und Bereiche, in denen Besonderheiten im Verwaltungsverfahren die Durchführung eines behördlichen Vorverfahrens als sinnvoll erscheinen lassen, wie z. B. in besonders fehleranfälligen Verfahren. In diesen Bereichen erscheint es zweckmäßig und teilweise sogar verfassungsrechtlich geboten, den Betroffenen auch bei den Behörden ein förmliches Rechtsbehelfsverfahren als kostengünstige Alternative zur Klage zur Verfügung zu stellen.

Im Einzelnen:

Zu § 8a Abs. 1 AG VwGO LSA

Absatz 1 wird neu gefasst und beschränkt sich nunmehr auf die Grundsatzregelung der Fälle, in denen ein Vorverfahren nicht stattfindet. In Satz 1 werden die beiden Anwendungsfälle des § 73 Abs. 1 VwGO geregelt, von denen nach § 68 Abs. 1 Satz 2 abgewichen werden soll. Dabei wird, der Gliederung des § 73 Abs. 1 Satz 2 VwGO folgend, in Nummer 1 neu bestimmt, dass in den Fällen, in denen ein Widerspruchsbescheid durch die nächsthöhere Behörde zu erlassen wäre, das Vorverfahren entfällt, wenn die nächsthöhere Behörde das LVwA ist. Nummer 2 entspricht dem bisherigen Satz 1 und regelt den Wegfall des Vorverfahrens, wenn diejenige Behörde, die einen Verwaltungsakt erlassen oder den Erlass eines Verwaltungsaktes abgelehnt hat, auch den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte.

Entwurf

(Stand: 11.10.2023)

Satz 2 entspricht dem bisherigen § 8a Abs. 2 und stellt klar, dass in den Fällen des Absatzes 1 auch bei Nebenentscheidungen (Kostenentscheidungen, selbständige Nebenbestimmungen und Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung) das Vorverfahren entfällt.

Zu § 8a Absatz 2 AG VwGO LSA

Der neue Absatz 2 enthält nunmehr die Ausnahmen von der Regelung in Absatz 1. Diese gelten somit sowohl für den Fall, dass die Ausgangsbehörde zugleich Widerspruchsbehörde ist, als auch für den Fall, dass als nächsthöhere Behörde das LVwA für den Erlass des Widerspruchsbescheides zuständig ist.

Nummern 1 bis 7

Die Nummern 1 bis 7 entsprechen bereits bisher geregelten Ausnahmen. Nummer 1 wurde lediglich um das ebenfalls höherrangige Recht der Europäischen Union ergänzt.

Nummer 8 – Wohngeldrecht und soziale Wohnraumförderung

Hierbei handelt es sich um Regelungen zu individuellen Einkommensprüfungen, die die Voraussetzungen für die Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen und die Förderung von selbst genutztem Wohneigentum bilden. Seit Inkrafttreten des Wohngeld-Plus-Gesetzes am 1. Januar 2023 hat sich das Antragsvolumen im Bereich des Wohngeldes, auch in Sachsen-Anhalt, vervielfacht. Die zuständigen Kommunen waren gefordert, die personellen und organisatorischen Voraussetzungen zur Gewährleistung der Antragsbearbeitung zu schaffen. Jeder Antrag mündet in eine Verwaltungsentscheidung, die die Möglichkeit des Rechtsbehelfes eröffnet. Bei den Antragstellenden auf Wohngeld handelt es sich in der Regel um einkommensschwache Haushalte oberhalb des Sozialhilfeniveaus, die auf eine zeitnahe Entscheidung über die Gewährung von Wohngeld angewiesen und regelmäßig finanziell nicht in der Lage sind, langwierige Gerichtsverfahren durchzustehen. Ziel des Wohngeld-Plus-Gesetzes war und ist es, einkommensschwache Haushalte zielgenau, dauerhaft und verlässlich bei der Bewältigung ihrer Wohnkostenbelastung zu unterstützen. In gesteigertem Maße trifft dies auch auf den Bereich der sozialen Wohnraumförderung zu. Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind besonders vulnerable Personengruppen, die sich insbesondere aufgrund ihres Einkommens am Markt nicht hinreichend mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes kann nur entsprochen werden, wenn durch ein zeitnah durchgeführtes Vorverfahren vermieden werden kann, dass der geförderte Wohnraum anderweitig vergeben

Entwurf

(Stand: 11.10.2023)

wird oder eine nicht tragbare Zwischenfinanzierung die Beschreitung des Rechtsweges verhindert.

Nummern 9 bis 14

Die in Nummer 9 bis 14 aufgeführten Rechtsgebiete dienen unmittelbar dem Schutz der menschlichen Gesundheit, und sie betreffen sachlich und rechtlich in der Regel schwierige Fallgestaltungen. Gerade beim massenhaften Auftreten von Infektionskrankheiten (Pandemien) aber auch Arzneimittelfälschungen, Trink- und Badegewässerkontaminationen oder Hygieneproblemen in Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen kann es hier in kurzer Zeit zu hohen Risiken für die Gesundheit vieler Menschen kommen. Daher sind in diesen Bereichen beim Auftreten derartiger Gefahrenlagen kurzfristige Anordnungen gegenüber einer Vielzahl von Betroffenen möglich, während zu anderen Zeiten nur wenige Verfahren erforderlich sind; eine effektive Selbstkontrolle der Verwaltung auch im Sinne eines Sentinel-Systems wird aus diesen Gründen als zwingend notwendig erachtet. Neben einem hohen Maß an epidemiologischen, pharmazeutischen und medizinischen Fachkenntnissen, die zum Vollzug dieser Rechtsgebiete erforderlich sind und daher besondere Herausforderungen auf Ebene der Fachaufsicht stellen, handelt es sich jeweils auch um Elemente des besonderen Gefahrenabwehrrechts, so dass zugleich eine rechtlich korrekte Anwendung des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (Gefahrenbegriff; Androhung und Anwendung von Zwangsmitteln) erforderlich ist. Ein Verzicht auf die Durchführung des Vorverfahrens im Bereich der o. a. Rechtsgebiete würde ebenfalls zu einem signifikanten Mehraufwand im Bereich der Fachaufsicht führen. Die Widerspruchsverfahren in diesen Rechtsgebieten sind notwendig, um schnell und effektiv über abweichende Rechtsauffassungen und Entscheidungen der Kommunen Informationen zu erhalten und fachaufsichtlich die Ermessensausübung zu steuern, um auf diese Weise eine einheitliche Rechtsanwendung und effektive Gefahrenabwehr zu erreichen. Zudem verhindert die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens in diesen fachlich anspruchsvollen Bereichen, eine strukturelle Überlastung der Kommunen insbesondere in personeller Hinsicht.

Nummer 15 – Fahrerlaubnis-, Fahrlehrer- und Fahrschulrecht

Widersprüche gegen Entscheidungen der unteren Fahrerlaubnisbehörden (Landkreise und kreisfreie Städte) werden durch die obere Fahrerlaubnisbehörde (LVWA) zwar überwiegend zurückgewiesen. In den Bereichen des Fahrerlaubnis-, Fahrlehrer- und Fahrschulrechts besteht jedoch die Besonderheit, dass die meisten Entscheidungen der Ausgangsbehörden ganz erhebliche, auch grundrechtsrelevante Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der

Entwurf

(Stand: 11.10.2023)

Betroffenen haben. Den allermeisten Widersprüchen liegen Entscheidungen zugrunde, bei denen insbesondere eine Fahrerlaubnis entweder entzogen wird oder nach vorausgegangenem Verlust die Wiedererteilung versagt wird. Der Verlust der Fahrerlaubnis führt zwangsläufig in vielen Fällen zu beruflichen Konsequenzen, bei denen der völlige Verlust eines Arbeitsplatzes zu erwarten oder eine adäquate Beschäftigungsmöglichkeit ausgeschlossen ist. Diese Entscheidungen haben folglich einen erheblichen Einfluss auf die Erwerbsgrundlage der Betroffenen und deren Familien. Damit besteht in diesen Fällen in besonderem Maße die Gefahr, dass Betroffene auf mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbundene Ersatzwege ausweichen wie die kostenlose Einreichung von Aufsichtsbeschwerden und Petitionen. Eine Beibehaltung des bisherigen Vorverfahrens (mit Devolutiveffekt) bei den Fahrerlaubnisangelegenheiten wird deshalb für unverzichtbar gehalten.

Zu § 8a Abs. 3 AG VwGO LSA

Die Regelung sieht vor, dass spezielle landesgesetzliche Bestimmungen, die die Durchführung eines Vorverfahrens vorschreiben, unberührt bleiben. So werden beispielsweise Widerspruchsverfahren im Anwendungsbereich des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt (IZG LSA) von der Änderung des § 8a AG VwGO nicht erfasst (§ 9 Abs. 3 IZG LSA).

Zu § 8a Abs. 4 AG VwGO

Es wird klargestellt, dass die Änderungen nicht auf Verwaltungsakte und dazu ergangene Nebenentscheidungen anzuwenden sind, die den Adressaten bis zum Tag vor Inkrafttreten des Gesetzes bekannt gegeben worden sind.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Das Inkrafttreten des Gesetzes ist zu einem Zeitpunkt vorgesehen, der die Einstellung der Verwaltungsgerichte und des LVwA auf die neue Gesetzeslage ermöglicht.