

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Europa- und Rechtsausschusses (3. Ausschuss)

zum Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 5/4172 -

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes

A. Problem

Mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes vom 5. Juli 2005 und mit dem Dritten Gesetz zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau vom 28. Juni 2006 waren die §§ 13a und 13b in das Gesetz zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes (GerStrukGAG M-V) eingefügt worden. Damit hatte der Landesgesetzgeber - befristet - eine Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsordnung genutzt.

Gemäß § 13a GerStrukGAG M-V besteht danach für bestimmte Verwaltungsverfahren ein Wahlrecht des Betroffenen, ob er vor einer verwaltungsgerichtlichen Klage das Vorverfahren durchführen will (Optionsmodell). Die Vorschrift des § 13b GerStrukGAG M-V bestimmt, dass das Widerspruchsverfahren in bestimmten, ausdrücklich aufgezählten Verwaltungsverfahren generell wegfällt.

Ziel der §§ 13a und 13b GerStrukGAG M-V war und ist es nach der Gesetzesbegründung in erster Linie, durch den Wegfall des Vorverfahrens bzw. durch die Möglichkeit des Verzichts auf seine Durchführung eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen (Drucksache 4/1477, S. 7 sowie 4/2161, S. 17).

Gemäß § 29 GerStrukGAG M-V ist die Geltung beider Regelungen bis zum 30. Juni 2011 befristet. Die Landesregierung hat auf Drucksache 5/4127 einen Bericht über die Evaluation zur Modifizierung des Widerspruchsverfahrens in Mecklenburg-Vorpommern durch die §§ 13a und 13b des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes vorgelegt.

B. Lösung

Mit dem Gesetzentwurf schlägt die Landesregierung vor, beide Regelungen zu entfristen. Damit soll die Durchführung des Vorverfahrens im Geltungsbereich des § 13a des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes dauerhaft für den Betroffenen optional und im Geltungsbereich des § 13b des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes dauerhaft abgeschafft werden.

Der Europa- und Rechtsausschuss empfiehlt die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs der Landesregierung.

Einvernehmen im Ausschuss**C. Alternativen**

Keine.

D. Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,
den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 5/4172 unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 29. April 2011

Der Europa- und Rechtsausschuss

Detlef Müller
Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Detlef Müller

I. Allgemeines

Der Landtag hat den Gesetzentwurf der Landesregierung - Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes - auf Drucksache 5/4172 in seiner 116. Sitzung am 16. März 2011 beraten und an den Europa- und Rechtsausschuss überwiesen.

Der Europa- und Rechtsausschuss hat den Gesetzentwurf der Landesregierung in seiner 95. Sitzung am 30. März 2011 und abschließend in seiner 96. Sitzung am 6. April 2011 beraten. Ebenfalls in seiner 96. Sitzung am 6. April 2011 hat der Europa- und Rechtsausschuss einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU sowie bei Enthaltung seitens der Fraktionen DIE LINKE und der FDP und bei Abwesenheit der Fraktion der NPD die vorliegende Beschlussempfehlung angenommen.

II. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Europa- und Rechtsausschusses

1. Zu Artikel 1

Im Rahmen der Ausschussberatungen hat das Justizministerium zum Ausdruck gebracht, dass die zur Entfristung anstehenden Regelungen sich nach Einschätzung der behördlichen und gerichtlichen Praxis in ihrem jeweiligen begrenzten Anwendungsbereich bewährt hätten. Sowohl in den Verwaltungsbereichen, in denen das Widerspruchsverfahren abgeschafft worden sei, als auch in den Verwaltungsbereichen, in denen das Widerspruchsverfahren nur noch als Option vorgesehen sei, habe sich gezeigt, dass die Behörden, die die Bescheide erließen, und die Verwaltungsgerichte mit diesen Regelungen sehr gut leben könnten. Auch seitens der betroffenen Bürger seien keine negativen Reaktionen zu den geänderten Regelungen zu verzeichnen.

In den Verwaltungsbereichen, in denen gemäß § 13b GerStrukGAG das Widerspruchsverfahren vollständig wegfallen, ergebe sich eine Beschleunigung des Verfahrens schon allein aus der Tatsache, dass der Zugang zum Gericht sofort möglich sei. Dies betreffe einzelne Entscheidungen nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz, dem Feiertagsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, dem Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes und des Betreuungsrechtsänderungsgesetzes, dem Bildungsfreistellungsgesetz und dem Waffengesetz (Ausnahme bei nachteilig betroffenen Dritten, s. § 13b Absatz 3 GerStrukGAG).

In den Verwaltungsbereichen, in denen gemäß § 13a GerStrukGAG das Widerspruchsverfahren fakultativ durchzuführen sei, könne der Bürger selbst entscheiden, ob er sich einem Widerspruchsverfahren unterziehen wolle oder ob er direkt das Gericht anrufe, um gegen eine Verwaltungsentscheidung vorzugehen. Hierbei handle es sich um bestimmte Entscheidungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, dem Baugesetzbuch, der Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern, dem Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen sowie dem Landesfischereigesetz. Bisher hätten allerdings nicht viele Bürger von dem Optionsmodell Gebrauch gemacht, sodass bei den Verfahren nach § 13a GerStrukGAG keine wesentliche Beschleunigung eingetreten sei. Außerdem handle es sich um Verwaltungsverfahren, in denen nur eine geringe Anzahl von Widerspruchs- und Klageverfahren zu verzeichnen sei.

Ergänzend werde auf den Evaluationsbericht der Landesregierung zur Modifizierung des Widerspruchsverfahrens in Mecklenburg-Vorpommern durch die §§ 13a und 13b des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes - Drucksache 5/4127 - verwiesen. Mit diesem Bericht sei die Landesregierung ihrer Verpflichtung nachgekommen, die Wirkungen der beiden bis zum 30. Juni 2011 befristeten Erprobungsregelungen zu untersuchen. Diese Verpflichtung ergebe sich aus dem Erprobungscharakter der §§ 13a und 13b GerStrukGAG M-V (s. Drucksache 4/1477, S. 8) sowie aus den Gesetzesbegründungen (s. Drucksache 4/1477, S. 8, Drucksache 4/2161, S. 13 sowie Drucksache 5/1852, S. 2). Die Deregulierungsstelle im Innenministerium habe die Evaluation der §§ 13a und 13b GerStrukGAG M-V im Rahmen der Interministeriellen Arbeitsgruppe Deregulierung und Bürokratieabbau in Abstimmung mit dem Justizministerium unter Beteiligung der betroffenen Fachressorts koordiniert. Ziel der Evaluation sei es gewesen, verlässliche Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob und in welchem Umfang das Optionsmodell oder der Wegfall des Vorverfahrens zur Deregulierung und zur Verfahrensbeschleunigung beitragen könnten. Dabei sei insbesondere untersucht worden, wie sich die beiden Regelungen auf die Adressaten eines Verwaltungsaktes, auf die beteiligten Behörden sowie auf die Belastung der Verwaltungsgerichte ausgewirkt hätten.

Die §§ 13a und 13b fänden ganz überwiegend die Akzeptanz der Befragten. Keiner der Befragten habe sich gegen eine Beibehaltung der §§ 13a und 13b GerStrukGAG M-V ausgesprochen. Zudem werde die Weitergeltung der genannten Regelungen teilweise ausdrücklich als sinnvoll erachtet. Zum Teil werde das Optionsmodell ausdrücklich begrüßt.

Im Einzelnen folge aus dem Bericht, dass das vom Gesetzgeber mit den §§ 13a und 13b GerStrukGAG M-V angestrebte Ziel der Verfahrensbeschleunigung insbesondere in zwei Regelungsbereichen habe erreicht werden können. Hierbei handle es sich zum einen um die praktisch besonders relevante Regelung des § 13a Nr. 3 - das Optionsmodell für bestimmte Entscheidungen nach der Landesbauordnung. In diesem Bereich sei bei 20 % der Klagen auf die Durchführung eines Vorverfahrens verzichtet worden. Dass in der deutlich überwiegenden Zahl der Fälle nicht von der Möglichkeit des Verzichts auf das Widerspruchsverfahren Gebrauch gemacht worden sei, stehe der Zielerreichung nicht entgegen, da ein Vorverfahren - bei positivem Ausgang - deutlich schneller als ein Klageverfahren zum Erfolg führen könne. Es liege nahe, dass die Betroffenen vor allem dann ohne vorherige Durchführung eines Vorverfahrens klagten, wenn das Vorverfahren aus ihrer Sicht keinen Erfolg verspreche. Dies bedeute, dass die Betroffenen beim Optionsmodell denjenigen Rechtsschutz wählen könnten, der aus ihrer Sicht am schnellsten zu einer endgültigen Entscheidung führe. Zum anderen handle es sich um die Regelung des § 13b Absatz 1 Nr. 6, den Wegfall des Vorverfahrens bei Entscheidungen nach § 41 des Waffengesetzes. Diese Bestimmung habe nach Einschätzung der vom Innenministerium befragten Vollzugsbehörden zu einer Entlastung der Verwaltung und einer Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens geführt. Darüber hinausgehende verallgemeinerungsfähige Aussagen hinsichtlich der Zielerreichung für die übrigen Regelungen der §§ 13a und 13b GerStrukGAG M-V seien aufgrund der bislang eher geringen praktischen Relevanz und der nur teilweise tragfähigen empirischen Befunde nicht möglich.

Das Justizministerium entnehme dem Evaluationsbericht, dass die zur Entfristung anstehenden Regelungen insgesamt sinnvoll seien. Obwohl die in den §§ 13a und 13b GerStrukGAG M-V getroffenen Regelungen nur zum Teil praktische Relevanz erlangt hätten, sprächen die in Einzelbereichen festgestellten positiven Wirkungen, das Fehlen nennenswerter negativer Wirkungen sowie die überwiegende Akzeptanz bei den Befragten im Ergebnis für die Weitergeltung der Bestimmungen. Für die vorzugsweise Lösung werde die Entfristung gehalten, da eine weitere Befristung und Erprobung keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn verspreche.

Von Seiten der Koalitionsfraktionen wurde erklärt, dass es sich bei der Evaluierung durch die Landesregierung auf Drucksache 5/4127 um einen umfangreichen und aufschlussreichen Bericht handle. Die Evaluierung sei über einen längeren Zeitraum vorgenommen worden und Experten seien während der Evaluierung angehört worden. Erneute Beratungen durch den Ausschuss würden keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn bringen. Im Hinblick auf die Befristung bis zum 30. Juni 2011 sei ein zügiger Abschluss der Beratungen angezeigt, um Übergangsschwierigkeiten und eine Verunsicherung der Bürger im Land zu vermeiden. Rechtsanwender und Rechtsanwälte sollten möglichst frühzeitig wissen, wie sich die künftige Gesetzeslage gestalten werde.

Die zur Entfristung anstehenden Regelungen bezögen sich auf zwei unterschiedliche Sachverhalte, nämlich zum einen auf die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens für bestimmte ausgewählte Bereiche (§ 13b), zum anderen auf die Einführung eines Wahlrechts des Betroffenen hinsichtlich der Durchführung eines Vorverfahrens vor einer verwaltungsgerichtlichen Klage (§ 13a, Optionsmodell). In den Verfahrensbereichen nach § 13b werde unstrittig eine Verfahrensbeschleunigung erzielt, da das Widerspruchsverfahren nicht stattfinde. In den Verfahrensbereichen des § 13a sei ein anderer Aspekt maßgeblich, nämlich der Aspekt der Wahlmöglichkeit für den Bürger. Dieser könne selbst entscheiden, ob er das Widerspruchsverfahren wähle oder unmittelbar das Gericht anrufe. Auch gerade unter dem Rechtsschutzgedanken handle es sich hierbei um eine Regelung, die bürgerfreundlicher gar nicht sein könne. In den Verfahren nach § 13a sei teilweise eine Beschleunigung eingetreten, teilweise nicht - dies liege aber in der Natur der Sache. Für die Entscheidung über die Entfristung sei maßgeblich, dass die Regelungen sich bewährt hätten und sinnvoll seien. Hinsichtlich der in dem Evaluationsbericht der Landesregierung festgestellten unterschiedlichen Qualität der Widerspruchsbescheide wurde ausgeführt, dass dieses Problem nicht durch gesetzliche Vorschriften behoben werden könne, sondern es an der jeweiligen Widerspruchsbehörde liege, ob sie ihre Aufgaben mit der notwendigen Sorgfalt und Gründlichkeit erfülle oder ohnehin von einer Überprüfung in einem späteren verwaltungsgerichtlichen Verfahren ausgehe. Gerade hinsichtlich der Qualität der Widerspruchsbescheide könnten die Betroffenen durch die zur Entfristung anstehenden Regelungen sinnvoll reagieren. Wenn sie den Eindruck hätten, eine Widerspruchsbehörde würde nicht gründlich arbeiten, könnten die Betroffenen die Entscheidung treffen, direkt das Verwaltungsgericht anzurufen.

Vonseiten der Fraktion DIE LINKE wurden einige der in dem Evaluationsbericht der Landesregierung (Drucksache 5/4127) getroffenen Feststellungen hinterfragt. Erklärtes Ziel der zur Entfristung anstehenden Regelungen sei es gewesen, eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen. Nach ihrer Auffassung lasse der Evaluationsbericht der Landesregierung jedoch nicht erkennen, dass die Regelungen der §§ 13a und 13b GerStrukGAG M-V dazu geführt hätten, dass die Betroffenen schneller eine endgültige Entscheidung erlangten. Des Weiteren werde im Hinblick auf die Frage der Qualitätsverbesserung der Widerspruchsbescheide von einem uneinheitlichen Bild gesprochen, größtenteils seien aber keine Verbesserungen festgestellt worden. Es fehlten Aussagen dazu, wie den festgestellten, weiterhin bestehenden Qualitätsmängeln der Widerspruchsbescheide begegnet werden solle.

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU sowie Enthaltungen von Seiten der Fraktionen DIE LINKE und der FDP bei Abwesenheit der Fraktion der NPD beschlossen, dem Landtag die unveränderte Annahme des Artikels 1 des Gesetzentwurfes auf Drucksache 5/4172 zu empfehlen.

2. Zu Artikel 2

Der Ausschuss hat einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU sowie Enthaltungen von Seiten der Fraktionen DIE LINKE und der FDP bei Abwesenheit der Fraktion der NPD beschlossen, dem Landtag die unveränderte Annahme des Artikels 2 des Gesetzentwurfes auf Drucksache 5/4172 zu empfehlen.

3. Zur Beschlussempfehlung insgesamt

Die Beschlussempfehlung insgesamt ist einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und der CDU sowie Enthaltung seitens der Fraktionen DIE LINKE und der FDP und bei Abwesenheit der Fraktion der NPD angenommen worden.

Schwerin, den 29. April 2011

Detlef Müller
Berichterstatter