



HESSISCHER LANDTAG

17. 03. 2009

Gesetzentwurf der Landesregierung

für ein Gesetz zur Änderung verfahrens- und verwaltungskostenrechtlicher Vorschriften

Die Landesregierung legt mit Schreiben vom 16. März 2009 den nachstehenden, durch Kabinettsbeschluss vom 9. März 2009 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf dem Landtag zur Beschlussfassung vor. Der Gesetzentwurf wird vor dem Landtag von dem Minister des Innern und für Sport vertreten.

A. Problem

Bis zum 28. Dezember 2009 ist die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EG Nr. L 376 S. 36) - Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) - umzusetzen.

Ziel der Richtlinie ist die Verbesserung des EG-Binnenmarktes für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen. Dafür sollen Dienstleister künftig sämtliche zur Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Verfahren und Formalitäten sowie die Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen über eine aus ihrer Sicht einheitliche Stelle ("einheitlicher Ansprechpartner") abwickeln können. Die Verfahren müssen zudem sowohl über die einheitliche Stelle als auch bei den zuständigen Behörden auf Wunsch des Dienstleisters elektronisch abzuwickeln sein. Weitere verfahrensrechtliche Anforderungen sind die Einführung umfangreicher Informationspflichten, festgelegter Entscheidungsfristen und von Genehmigungsfiktionen. Die dem Dienstleister entstehenden Kosten müssen vertretbar und zu den Kosten der Genehmigungsverfahren verhältnismäßig sein und dürfen die Kosten der Verfahren nicht übersteigen.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf setzt im Einklang mit der Änderung der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der anderen Bundesländer allgemeine verfahrensrechtliche Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz um. Die verfahrensrechtlichen Verbesserungen sollen auch für Inlandssachverhalte, auf die die Dienstleistungsrichtlinie keine Anwendung findet, gelten und prinzipiell für alle Verwaltungsverfahren für anwendbar erklärt werden können. Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie wird zum Anlass genommen, durch eine maßvolle und zugleich zukunftsweisende Anpassung des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes die Leistungen der Verwaltung für Bürger und Wirtschaft deutlich zu verbessern.

So weit wie möglich werden die verfahrensrechtlichen Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt, um das Fachrecht zu entlasten und eine Rechtszersplitterung durch umfangreiche Regelungen in einer Vielzahl von Fachgesetzen zu vermeiden. Nicht verallgemeinerungsfähige Vorgaben - et-

wa die fachspezifische Festlegung von Entscheidungsfristen für die zuständigen Behörden - bleiben dagegen der Regelung im Fachrecht vorbehalten.

Es wird eine neue besondere Verfahrensart ("Verfahren über eine einheitliche Stelle") anstelle der bisherigen Vorschriften über die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren eingeführt, von denen einzelne in den allgemeinen Teil des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes übernommen werden. Das "Verfahren über eine einheitliche Stelle" ermöglicht, die Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie an die Verfahrensabwicklung über einen "einheitlichen Ansprechpartner" und weitere verfahrensrechtliche Anforderungen der Richtlinie zu erfüllen. Es kann aber darüber hinaus grundsätzlich für alle Verwaltungsverfahren, also auch im Verhältnis Bürger/Verwaltung, angewandt werden. Das Verfahren muss - ähnlich wie beim Planfeststellungsverfahren - durch Rechtsvorschrift angeordnet werden. Mit der gewählten Regelungstechnik werden dessen verfahrensrechtliche Regelungen für verbindlich erklärt; die Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle selbst dagegen bleibt optional.

Es werden allgemeine Regelungen über die Genehmigungsfiktion eingeführt, deren Geltung ebenfalls durch gesonderte Rechtsvorschrift angeordnet werden muss.

Zu den in der Dienstleistungsrichtlinie enthaltenen Vorgaben für die Höhe der Verwaltungskosten wird im Hessischen Verwaltungskostengesetz eine klarstellende Regelung über die Gebührenbemessung aufgenommen. Da teilweise auch andere Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften die Regelung enthalten, dass nur die Kosten des Verfahrens für die Gebührenbemessung berücksichtigt werden dürfen, wird eine auf Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften und nicht nur auf die Dienstleistungsrichtlinie bezogene Regelung im Hessischen Verwaltungskostengesetz geschaffen, dass die Verwaltungskosten nach Maßgabe des Rechtsaktes zu bemessen sind.

C. Befristung

Das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz ist bis zum 31. Dezember 2010 befristet. Die Befristung des Hessischen Verwaltungskostengesetzes endet am 31. Dezember 2009. Das Änderungsgesetz wird nicht befristet.

D. Alternativen

Eine Regelung der verwaltungsverfahrenrechtlichen Anforderungen aus der Dienstleistungsrichtlinie im jeweiligen Fachrecht hätte erhebliche Nachteile. Zum einen wäre der Regelungsaufwand um ein Vielfaches höher. Zum anderen bestünde die Gefahr, dass die Vorgaben der Richtlinie uneinheitlich umgesetzt werden und zumindest eine Vielzahl im Detail voneinander abweichender Regelungen in den betroffenen Rechtsgebieten entstünde. Das Verfahrensrecht würde unnötig zersplittert und für den Rechtsanwender unüberschaubar. Ein solches Regelungsmodell widerspräche auch der von Bundestag und Bundesrat geforderten Konzentration verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder (Vermeidung von Sonderverfahrensrecht).

Eine auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränkte Umsetzung würde zu einer Spaltung des Verwaltungsverfahrenrechts führen. Sie hätte zudem eine erhebliche Inländerbenachteiligung zur Folge. Dienstleister aus anderen EU- und EFTA-Staaten, die ihre Leistungen in Deutschland anbieten wollen, kämen in den Genuss der Verfahrenserleichterungen, die Dienstleistern innerhalb Deutschlands vorzuziehen blieben.

Hinsichtlich der Bemessung von Gebühren in den Bereichen, die unter die Dienstleistungsrichtlinie und andere Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften mit kostenrechtlichen Vorgaben fallen, besteht die Alternative, auf eine klarstellende Regelung im Hessischen Verwaltungskostengesetz zu verzichten. Die im Hessischen Verwaltungs-

kostengesetz genannten Komponenten, die bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigen sind, wären dann aber nicht vollständig.

E. Finanzielle Mehraufwendungen

Für die Verwaltung entstehen Bürokratiekosten durch neue Informationspflichten, die durch die Änderung des § 25 HVwVfG und durch die neuen §§ 42a, 71b, 71c und 71d HVwVfG-E eingeführt werden.

Die Bürokratiekosten durch die Änderung des § 25 HVwVfG lassen sich nicht beziffern. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass sie eher gering sind, weil die bislang nach § 71c Abs. 2 HVwVfG nur in Bezug auf Genehmigungsverfahren für wirtschaftliche Unternehmungen geltenden Auskunft- und Beratungspflichten hinsichtlich beizubringender Unterlagen und Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung in den allgemeinen Teil überführt werden und damit für alle Verwaltungsverfahren gelten. Dasselbe gilt für die Mitteilung der zu erwartenden Verfahrensdauer und die Prüfung der Vollständigkeit eingereicherter Unterlagen. Um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, gilt die Pflicht nur, soweit die Prüfung und Mitteilung der Verfahrensbeschleunigung dienen. Eine neue Verpflichtung der Verwaltung besteht somit nur in Bezug auf die bislang noch nicht erfassten Verwaltungsverfahren, die in der Regel aber nicht den Umfang haben wie die für wirtschaftliche Unternehmungen, sodass der Verwaltungsaufwand für die neuen Auskunft- und Beratungspflichten keinen nennenswerten Umfang haben dürfte. Auch wird dies teilweise ein Verwaltungsaufwand sein, der im Rahmen eines bürgerfreundlichen Services der Verwaltung bislang schon entstanden sein dürfte.

Die Bürokratiekosten durch die Informationspflichten, die durch die neuen §§ 42a, 71b, 71c und 71d HVwVfG-E eingeführt werden, lassen sich ebenfalls nicht beziffern. Dies liegt aber daran, dass durch die Vorschriften zusätzliche verfahrensrechtliche Instrumente zur Verfügung gestellt werden, deren Anwendung der gesonderten Anordnung durch Rechtsvorschrift bedarf. Erst durch diese noch zu erlassenden Vorschriften wird zusätzlicher Vollzugsaufwand verursacht. Die gesetzlichen Änderungen im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz selbst haben keine unmittelbaren Kostenfolgen.

Für den Vollzug bedarf es der Einrichtung einer einheitlichen Stelle, was mit Personal- und Sachaufwand verbunden sein wird. Die hierdurch entstehenden Kosten, insbesondere auch die für die erforderliche IT-Ausstattung, lassen sich noch nicht beziffern. Die durch die Verfahren bei der einheitlichen Stelle verursachten Kosten können durch Gebühren gedeckt werden.

Auch die Änderung des Hessischen Verwaltungskostengesetzes hat keine unmittelbare Kostenfolge. Die Verpflichtung, dass nur die Kosten des Verfahrens für die Gebührenbemessung berücksichtigt werden dürfen und nicht die Bedeutung der Amtshandlung für deren Empfänger, besteht aufgrund der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften, die solche Kostenregelungen enthalten. Diese bedürfen noch der Umsetzung in den Verwaltungskostenordnungen und anderen Gebührenvorschriften, soweit sie sich auf die Bereiche beziehen, die von den europarechtlichen Vorgaben erfasst werden. Die dadurch zu erwartenden finanziellen Auswirkungen lassen sich bei der Änderung des Hessischen Verwaltungskostengesetzes nicht quantifizieren.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung verwaltungsverfahrens-
und verwaltungskostenrechtlicher Vorschriften¹**

Vom

**Artikel 1²
Änderung des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes**

Das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung vom 28. Juli 2005 (GVBl. I S. 591), geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2007 (GVBl. I S. 851), wird wie folgt geändert:

1. Der Inhaltsübersicht wird die Überschrift "Inhaltsübersicht" vorangestellt.
2. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Nach der Angabe zu § 42 wird die Angabe "§ 42a Genehmigungsfiktion" eingefügt.
 - b) Die Angabe zu Teil V Abschnitt 1a erhält folgende Fassung:

"Abschnitt 1a
Verfahren über eine einheitliche Stelle

§ 71a Anwendbarkeit
§ 71b Verfahren
§ 71c Informationspflichten
§ 71d Gegenseitige Unterstützung
§ 71e Elektronisches Verfahren"

3. § 14 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 5 erhält folgende Fassung:

"(5) Bevollmächtigte und Beistände sind zurückzuweisen, wenn sie entgegen § 3 des Rechtsdienstleistungsgesetzes vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2840), geändert durch Gesetz vom 12. Juni 2008 (BGBl. I S. 1000), Rechtsdienstleistungen erbringen."
 - b) Abs. 6 Satz 2 erhält folgende Fassung:

"Nicht zurückgewiesen werden können Personen, die nach § 67 Abs. 2 Satz 1 und 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren befugt sind."
4. § 25 wird wie folgt geändert:
 - a) Der bisherige Wortlaut wird Abs. 1.
 - b) Als Abs. 2 wird angefügt:

"(2) Die Behörde erörtert, soweit erforderlich, bereits vor Stellung eines Antrags mit dem zukünftigen Antragsteller, welche Nachweise und Unterlagen von ihm zu erbringen sind und in welcher Weise das Verfahren beschleunigt werden kann. Soweit es der Verfahrensbeschleunigung dient, soll sie dem Antragsteller nach Eingang des Antrags unverzüglich Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit der Antragsunterlagen geben."

¹ Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EU Nr. L 376 S. 36).

² Ändert GVBl. II 304-18

5. § 41 Abs. 2 Satz 1 wird durch folgende Sätze ersetzt:

"Ein schriftlicher Verwaltungsakt, der im Inland durch die Post übermittelt wird, gilt am dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als bekannt gegeben. Ein Verwaltungsakt, der im Inland oder in das Ausland elektronisch übermittelt wird, gilt am dritten Tag nach der Absendung als bekannt gegeben."

6. Nach § 42 wird als § 42a eingefügt:

"§ 42a
Genehmigungsfiktion

(1) Eine beantragte Genehmigung gilt nach Ablauf einer für die Entscheidung festgelegten Frist als erteilt (Genehmigungsfiktion), wenn dies durch Rechtsvorschrift angeordnet und der Antrag hinreichend bestimmt ist. Die Vorschriften über die Bestandskraft von Verwaltungsakten und über das Rechtsbehelfsverfahren gelten entsprechend.

(2) Die Frist nach Abs. 1 Satz 1 beträgt drei Monate, soweit durch Rechtsvorschrift nichts Abweichendes bestimmt ist. Die Frist beginnt mit Eingang der vollständigen Unterlagen. Sie kann einmal angemessen verlängert werden, wenn dies wegen der Schwierigkeit der Angelegenheit gerechtfertigt ist. Die Fristverlängerung ist zu begründen und rechtzeitig mitzuteilen.

(3) Auf Verlangen ist demjenigen, dem der Verwaltungsakt nach § 41 Abs. 1 hätte bekannt gegeben werden müssen, der Eintritt der Genehmigungsfiktion schriftlich zu bescheinigen."

7. In § 69 Abs. 3 Satz 2 wird die Angabe "Satz 3" durch die Angabe "Satz 4" ersetzt.

8. Teil V Abschnitt 1a erhält folgende Fassung:

"Abschnitt 1a
Verfahren über eine einheitliche Stelle

§ 71a
Anwendbarkeit

(1) Ist durch Rechtsvorschrift angeordnet, dass ein Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden kann, so gelten die Vorschriften dieses Abschnitts und, soweit sich aus ihnen nichts Abweichendes ergibt, die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes.

(2) Der zuständigen Behörde obliegen die Pflichten aus § 71b Abs. 3, 4 und 6, § 71c Abs. 2 und § 71e auch dann, wenn sich der Antragsteller oder Anzeigepflichtige unmittelbar an die zuständige Behörde wendet.

§ 71b
Verfahren

(1) Die einheitliche Stelle nimmt Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen entgegen und leitet sie unverzüglich an die zuständigen Behörden weiter.

(2) Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen gelten am dritten Tag nach Eingang bei der einheitlichen Stelle als bei der zuständigen Behörde eingegangen. Fristen werden mit Eingang bei der einheitlichen Stelle gewahrt.

(3) Soll durch die Anzeige, den Antrag oder die Abgabe einer Willenserklärung eine Frist in Lauf gesetzt werden, innerhalb derer die zuständige Behörde tätig werden muss, stellt die zuständige Behörde eine Empfangsbestätigung aus. In der Empfangsbestätigung ist das Datum des Eingangs bei der einheitlichen Stelle mitzuteilen und auf die Frist, die Voraussetzungen für den Beginn des Fristlaufs und auf eine an den Fristablauf geknüpfte Rechtsfolge sowie auf die verfügbaren Rechtsbehelfe hinzuweisen.

(4) Ist die Anzeige oder der Antrag unvollständig, teilt die zuständige Behörde unverzüglich mit, welche Unterlagen nachzureichen sind. Die Mitteilung enthält den Hinweis, dass der Lauf der Frist nach Abs. 3 erst mit Eingang der vollständigen Unterlagen beginnt. Das Datum des Eingangs der nachgereichten Unterlagen bei der einheitlichen Stelle ist mitzuteilen.

(5) Soweit die einheitliche Stelle zur Verfahrensabwicklung in Anspruch genommen wird, sollen Mitteilungen der zuständigen Behörde an den Antragsteller oder Anzeigepflichtigen über sie weitergegeben werden. Verwaltungsakte werden auf Verlangen desjenigen, an den sich der Verwaltungsakt richtet, von der zuständigen Behörde unmittelbar bekannt gegeben.

(6) Ein schriftlicher Verwaltungsakt, der durch die Post in das Ausland übermittelt wird, gilt einen Monat nach Aufgabe zur Post als bekannt gegeben. § 41 Abs. 2 Satz 3 gilt entsprechend. Von dem Antragsteller oder Anzeigepflichtigen kann nicht nach § 15 verlangt werden, einen Empfangsbevollmächtigten zu bestellen.

§ 71c

Informationspflichten

(1) Die einheitliche Stelle erteilt auf Anfrage unverzüglich Auskunft über die maßgeblichen Vorschriften, die zuständigen Behörden, den Zugang zu den öffentlichen Registern und Datenbanken, die zustehenden Verfahrensrechte und die Einrichtungen, die den Antragsteller oder Anzeigepflichtigen bei der Aufnahme oder Ausübung seiner Tätigkeit unterstützen. Sie teilt unverzüglich mit, wenn eine Anfrage zu unbestimmt ist.

(2) Die zuständigen Behörden erteilen auf Anfrage unverzüglich Auskunft über die maßgeblichen Vorschriften und deren gewöhnliche Auslegung. Nach § 25 erforderliche Anregungen und Auskünfte werden unverzüglich gegeben.

§ 71d

Gegenseitige Unterstützung

Die einheitliche Stelle und die zuständigen Behörden wirken gemeinsam auf eine ordnungsgemäße und zügige Verfahrensabwicklung hin; die Pflicht zur Unterstützung besteht auch gegenüber einheitlichen Stellen oder sonstigen Behörden des Bundes oder anderer Länder. Die zuständigen Behörden stellen der einheitlichen Stelle insbesondere die erforderlichen Informationen zum Verfahrensstand zur Verfügung.

§ 71e

Elektronisches Verfahren

Das Verfahren nach diesem Abschnitt wird auf Verlangen in elektronischer Form abgewickelt. § 3a Abs. 2 Satz 2 und 3 und Abs. 3 bleibt unberührt."

Artikel 2³

Änderung des Hessischen Verwaltungskostengesetzes

Das Hessische Verwaltungskostengesetz in der Fassung vom 12. Januar 2004 (GVBl. I S. 36), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. November 2008 (GVBl. I S. 970), wird wie folgt geändert:

1. Dem § 3 wird als Abs. 4 angefügt:

"(4) Enthält ein Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaften Vorgaben für die Höhe der Verwaltungskosten, sind diese nach Maßgabe des Rechtsakts zu bemessen."

2. In § 6 Abs. 2 wird nach der Angabe "§ 3 Abs. 1" die Angabe "und 4" eingefügt.

³ Ändert GVBl. II 305-5

Artikel 3
Ermächtigung zur Neubekanntmachung

Die für das Verwaltungsverfahrenrecht zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister wird ermächtigt, das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz in der sich aus diesem Gesetz ergebenden Fassung mit neuem Datum bekannt zu machen und dabei Unstimmigkeiten des Wortlauts zu beseitigen.

Artikel 4
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines:****I. Ausgangslage:**

1. Verwaltungsverfahrenrechtliche Vorschriften:

a) Durch den Gesetzentwurf werden die in dem Mustergesetzentwurf des Bundes und der Länder zur verwaltungsverfahrenrechtlichen Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EG Nr. L 376 S. 36) - Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) - enthaltenen Regelungsvorschläge in das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz übernommen. Die gleichen Änderungen haben bereits in das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes durch Art. 1 des Vierten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (4. VwVfÄndG) vom 11. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2418) Eingang gefunden.

Das Verwaltungsverfahrenrecht regeln Bund und Länder grundsätzlich für ihre eigenen Behörden selbst. Von erheblicher Bedeutung ist die Wahrung des Gleichklanges der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder (Simultangesetzgebung). Im Zusammenhang mit den für Bund und Länder gleichermaßen geltenden Umsetzungspflichten aus der Dienstleistungsrichtlinie zeigt sich die Notwendigkeit einer einheitlichen Anpassung besonders deutlich. Nach § 137 Abs. 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist die Übereinstimmung im Wortlaut zudem Voraussetzung für die Revisibilität der Landesverwaltungsverfahrensgesetze und dient damit der einheitlichen Auslegung der Vorschriften durch die Gerichte. Der Gesetzentwurf basiert deshalb auf einer von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Grundlage (MusterGesetzentwurf), die einheitlich umgesetzt werden soll.

b) Bürger und Unternehmen sehen sich mit einer Vielzahl von Vorschriften, erforderlichen Verfahren und Formalitäten und einer Vielzahl verschiedener Behörden konfrontiert, die die Entfaltung zahlreicher Aktivitäten oder Vorhaben regeln und einschränken. Zwar gibt es in vielen Bereichen bereits Serviceeinrichtungen, die den Zugang zur Verwaltung erleichtern sollen, in dem sie Orientierungshilfen geben und zum Teil auch Verfahren bündeln. Derartige Angebote gibt es sowohl für typische Anliegen von Bürgern als auch zur Unterstützung von Unternehmensgründungen. Sie sind in aller Regel aber freiwillige Angebote. Ein gesetzlich geregeltes Verfahren, das einen Anspruch auf Verfahrensabwicklung über eine einheitliche Stelle und umfassende Information zu einschlägigen Vorschriften, Verfahren und den dafür zuständigen Behörden gewährt, gibt es bislang nicht. Nach geltendem Verfahrensrecht ist es Sache der Bürger und Unternehmen, sich selbst unmittelbar an die zuständigen Behörden zu wenden. Beratungs- und Auskunftspflichten sind in der Regel beschränkt auf den jeweiligen Zuständigkeitsbereich der Behörden. Insbesondere für ausländische Unternehmer, die mit dem deutschen Rechts- und Verwaltungssystem nicht vertraut sind, kann diese Situation ein Hemmnis darstellen, sich in Deutschland wirtschaftlich zu betätigen.

Die elektronische Kommunikation ist in der Wirtschaft und auch im privaten Bereich schon fast zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Das Verwaltungsverfahrenrecht regelt bereits die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine elektronische Kommunikation mit der Verwaltung. Sie setzt bei beiden Kommunikationspartnern eine freiwillige Zugangseröffnung voraus (§ 3a Abs. 1 HVwVfG). Die Verwaltung ist bislang in der Regel nicht verpflichtet, den Zugang für die elektronische Kommunikation zu eröffnen oder ein Verfahren elektronisch abzuwickeln.

Für zahlreiche Genehmigungsverfahren sieht inzwischen das Fachrecht die Geltung einer Genehmigungsfiktion nach Ablauf einer festgelegten Entscheidungsfrist vor. Das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz enthält allerdings bisher keine ausdrückliche Regelung zur Genehmigungsfiktion.

Die Dienstleistungsrichtlinie verpflichtet zumindest für grenzüberschreitende Sachverhalte und innerhalb ihres sachlichen Anwendungsbereichs, die Möglichkeit einer Verfahrensabwicklung über eine einheitliche Stelle, das Angebot einer elektronischen Verfahrensabwicklung und umfassende Informationspflichten der Verwaltung einzuführen, und stellt weitere verfahrensrechtliche Anforderungen.

c) Die mit dem Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 5. November 1998 (GVBl. I S. 418) bezweckte Signal- und Anstoßwirkung der Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (§§ 71a ff. des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes - HVwVfG) ist erreicht worden. Einzelne dieser Regelungen können verallgemeinert werden, im Übrigen kann an ihrer Stelle ein neues, weitreichenderes Verfahrensmodell treten.

2. Verwaltungskostenrechtliche Vorschriften:

Die Dienstleistungsrichtlinie enthält neben den verfahrensrechtlichen Regelungen auch kostenrechtliche Vorgaben, auf welche Art die Mitgliedstaaten ihre Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) zu bemessen haben. Vorgegeben ist, dass die Gebühren lediglich den Verwaltungsaufwand für eine durchschnittliche Amtshandlung einer bestimmten Art decken dürfen. Die zweite Komponente bei der Gebührenbemessung, die (positive) Bedeutung der Amtshandlung für deren Empfänger (§ 3 Abs. 1 Satz 2 HVwKostG) darf demgegenüber nicht berücksichtigt werden. Teilweise enthalten auch Verordnungen und andere Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften solche Regelungen.

II. Ziel und Gegenstand des Gesetzentwurfs:

Die Pflicht zur Umsetzung verfahrensrechtlicher Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie wird zum Anlass genommen, neue Verfahrensinstrumente in das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz aufzunehmen und Verbesserungen einzuführen, die über den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie hinaus zur Verfügung stehen sollen.

Es werden das "Verfahren über eine einheitliche Stelle" als neue besondere Verfahrensart und Regelungen über die Genehmigungsfiktion eingeführt, die nach Anordnung durch Rechtsvorschrift anzuwenden sind. Dabei handelt es sich um Regelungskonzepte, die durch einfache Verweisung im Fachrecht angewandt werden können. Abweichende oder ergänzende Regelungen können auf das unbedingt Erforderliche beschränkt bleiben, die Durchsetzung eines möglichst einheitlichen Verwaltungsrechts wird gestärkt.

Hinsichtlich der in der Dienstleistungsrichtlinie und teilweise auch in anderen Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften enthaltenen Vorgaben für die Höhe der Verwaltungskosten wird im Hessischen Verwaltungskostengesetz klargestellt, dass die Verwaltungskosten nach Maßgabe des Rechtsakts zu bemessen sind.

III. Die wesentlichen Änderungen im Überblick:

1. Einführung einer neuen besonderen Verfahrensart "Verfahren über eine einheitliche Stelle":

Das Verfahrensmodell "Verfahren über eine einheitliche Stelle" hat zwei Aspekte: Zum einen regelt es die Abwicklung eines oder mehrerer Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle, die insoweit als Mittler zwischen Antragsteller oder Anzeigepflichtigen und den eigentlich zuständigen Behörden tritt. Zum anderen werden Verfahrensvorschriften eingeführt, die unabhängig von der - freiwilligen - Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle gelten, also auch wenn alle betroffenen Verfahren ausschließlich von den zuständigen Behörden durchgeführt werden.

Die einheitliche Stelle hat die Funktion eines unterstützenden Verfahrensmittlers zwischen Antragsteller oder Anzeigepflichtigen und zuständiger Behörde. Sie entspricht damit den Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie an einen einheitlichen Ansprechpartner. Anders als etwa das Planfeststellungsverfahren entfaltet das Verfahren über eine einheitliche Stelle aber weder Konzentrations- noch Integrationswirkung. Die Zuständigkeiten und Befugnisse der im Zusammenhang mit einem bestimmten Vorhaben beteiligten Behörden bleiben unberührt. Die Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle ist nicht zwingend, sondern erfolgt nur, wenn und soweit dies vom Antragsteller oder Anzeigepflichtigen gewünscht wird.

Die einheitliche Stelle hat darüber hinaus besondere Informationspflichten zu erfüllen, um einen frühzeitigen Überblick über alle für ein Vorhaben einschlägigen Vorschriften und Verfahren und die dafür zuständigen Behörden zu gewährleisten. Diesen Behörden selbst werden für ihren Zuständigkeits-

bereich weitergehende Informationspflichten bezüglich des von ihnen anzuwendenden Rechts auferlegt.

Bestimmte verfahrensrechtliche Anforderungen müssen auch erfüllt werden, wenn die einheitliche Stelle nicht in Anspruch genommen wird. Dies wird dadurch sichergestellt, dass diese Regelungen zwar Bestandteil des Verfahrensmodells sind, aber auch ohne Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle gelten. Es handelt sich vor allem um die Gewährleistung einer elektronischen Verfahrensabwicklung und die Erfüllung von Informationspflichten durch die Verwaltung.

2. Einführung von Regelungen über die Genehmigungsfiktion:

Die Dienstleistungsrichtlinie schreibt nicht nur die Einführung vorab festgelegter Entscheidungsfristen für die Verwaltung vor. Nach Ablauf dieser Fristen soll darüber hinaus grundsätzlich eine Genehmigungsfiktion gelten, soweit nicht aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses Ausnahmen gerechtfertigt sind. In einzelnen Fachgesetzen ist das Institut der Genehmigungsfiktion seit Langem anerkannt. Das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz enthält bislang aber keine ausdrücklichen Regelungen zur Genehmigungsfiktion. Der Gesetzentwurf sieht allgemeine Grundsätze zur Genehmigungsfiktion im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz vor. Diese gelten, wenn fachgesetzlich die Genehmigungsfiktion angeordnet und soweit dort nichts Abweichendes geregelt ist. Die sachgerechte Bestimmung der von der Dienstleistungsrichtlinie geforderten vorab festgelegten Bearbeitungszeiten kann nicht allgemein erfolgen, sondern bleibt dem Fachrecht vorbehalten.

Das neue Verfahrensmodell und die Regelungen zur Genehmigungsfiktion gelten nur, soweit dies durch Rechtsvorschrift angeordnet wird. Neben der mit diesem Gesetz verfolgten Anpassung des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes müssen somit entsprechende Gesetzesbefehle entweder im einschlägigen Fachrecht oder in Ausführungsgesetzen aufgenommen werden. Für den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ist dies zwingend, darüber hinaus kann die Anordnung nach Zweckmäßigkeitserwägungen erfolgen. Die Dienstleistungsrichtlinie schreibt eine umfassende Überprüfung und ggf. Anpassung des Normenbestandes in Bezug auf die von ihr vorgegebenen - auch materiellrechtlichen - Bestimmungen innerhalb der Umsetzungsfrist vor. Da im Rahmen dieser Überprüfung für jedes Genehmigungsverfahren zu entscheiden ist, ob es in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, sind die Fachgesetze zu identifizieren, in denen die beschriebene Anordnung des Verfahrens über eine einheitliche Stelle aufzunehmen ist.

3. Aufnahme einer klarstellenden Regelung im Hessischen Verwaltungskostengesetz zur Gebührenbemessung:

Da Richtlinien (Art. 249 des EG-Vertrages) dem Gesetzgeber eines Mitgliedstaates nur die Ziele selbst vorschreiben, aber nicht die Art und Weise, wie diese zu erreichen sind, wird in § 3 Abs. 4 HVwKostG-E geregelt, dass bei Gebührenregelungen, wie zum Beispiel bei der Bestimmung von Gebührensätzen in einer Verwaltungskostenordnung, die Vorgaben der Richtlinie zu beachten sind, soweit der gebührenrechtlich zu regelnde Bereich unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

IV. Finanzielle Auswirkungen:

Für die Verwaltung entstehen Bürokratiekosten durch neue Informationspflichten, die durch die Änderung des § 25 HVwVfG und durch die neuen §§ 42a, 71b, 71c und 71d HVwVfG-E eingeführt werden.

Die Bürokratiekosten durch die Änderung des § 25 HVwVfG lassen sich nicht beziffern. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass sie eher gering sind, weil die bislang nach § 71c Abs. 2 HVwVfG nur in Bezug auf Genehmigungsverfahren für wirtschaftliche Unternehmungen geltenden Auskunft- und Beratungspflichten hinsichtlich beizubringender Unterlagen und Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung in den allgemeinen Teil überführt werden und damit für alle Verwaltungsverfahren gelten. Dasselbe gilt für die Mitteilung der zu erwartenden Verfahrensdauer und die Prüfung der Vollständigkeit eingereicherter Unterlagen. Um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, gilt die Pflicht nur, soweit die Prüfung und Mitteilung der Verfahrensbeschleunigung dienen. Eine neue Verpflichtung der Verwaltung besteht somit nur in Bezug auf die bislang noch nicht erfassten Verwaltungsverfahren, die in der Regel aber nicht den Umfang haben wie

die für wirtschaftliche Unternehmungen, sodass der Verwaltungsaufwand für die neuen Auskunft- und Beratungspflichten keinen nennenswerten Umfang haben dürfte. Auch wird dies teilweise ein Verwaltungsaufwand sein, der im Rahmen eines bürgerfreundlichen Services der Verwaltung bislang schon entstanden sein dürfte.

Die Bürokratiekosten durch die Informationspflichten, die durch die neuen §§ 42a, 71b, 71c und 71d HVwVfG-E eingeführt werden, lassen sich ebenfalls nicht beziffern. Dies liegt aber daran, dass durch die Vorschriften zusätzliche verfahrensrechtliche Instrumente zur Verfügung gestellt werden, deren Anwendung der gesonderten Anordnung durch Rechtsvorschrift bedarf. Erst durch diese noch zu erlassenden Vorschriften wird zusätzlicher Vollzugsaufwand verursacht. Die gesetzlichen Änderungen im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz selbst haben keine unmittelbaren Kostenfolgen.

Bei den neu eingeführten Informationspflichten für die Verwaltung handelt es sich um folgende:

- Nach Eingang des Antrags soll dem Antragsteller unverzüglich mitgeteilt werden, ob die Angaben und Antragsunterlagen vollständig sind und mit welcher Verfahrensdauer zu rechnen ist (§ 25 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG-E).
- Die Fristverlängerung ist zu begründen und rechtzeitig mitzuteilen (§ 42a Abs. 2 Satz 3 HVwVfG-E).
- Auf Verlangen ist demjenigen, dem der Verwaltungsakt nach § 41 Abs. 1 HVwVfG hätte bekannt gegeben werden müssen, der Eintritt der Genehmigungsfiktion schriftlich zu bescheinigen (§ 42a Abs. 3 HVwVfG-E).
- Die einheitliche Stelle nimmt Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen entgegen und leitet sie unverzüglich an die zuständigen Behörden weiter (§ 71b Abs. 1 HVwVfG-E).
- Soll durch die Anzeige, den Antrag oder die Abgabe einer Willenserklärung eine Frist in Lauf gesetzt werden, innerhalb derer die zuständige Behörde tätig werden muss, stellt die zuständige Behörde eine Empfangsbestätigung aus (§ 71b Abs. 3 Satz 1 HVwVfG-E).
- Ist der Antrag oder die Anzeige unvollständig, teilt die zuständige Behörde unverzüglich mit, welche Unterlagen nachzureichen sind (§ 71b Abs. 4 Satz 1 HVwVfG-E).
- Das Datum des Eingangs der nachgereichten Unterlagen bei der einheitlichen Stelle ist mitzuteilen (§ 71b Abs. 4 Satz 3 HVwVfG-E).
- Die Behörde hat bei einer Übersendung eines schriftlichen Verwaltungsaktes durch die Post in das Ausland im Zweifel den Zugang des Verwaltungsaktes und den Zeitpunkt des Zugangs nachzuweisen (§ 71b Abs. 6 Satz 2 HVwVfG-E).
- Die einheitliche Stelle erteilt auf Anfrage unverzüglich Auskunft über die maßgeblichen Vorschriften, die zuständigen Behörden, den Zugang zu den öffentlichen Registern und Datenbanken, die zustehenden Verfahrensrechte und die Einrichtungen, die den Antragsteller oder Anzeigepflichtigen bei der Aufnahme oder Ausübung seiner Tätigkeit unterstützen (§ 71c Abs. 1 Satz 1 HVwVfG-E).
- Sie teilt unverzüglich mit, wenn eine Anfrage unbestimmt ist (§ 71c Abs. 1 Satz 2 HVwVfG-E).
- Die zuständigen Behörden erteilen auf Anfrage unverzüglich Auskunft über die maßgeblichen Vorschriften und deren gewöhnliche Auslegung (§ 71c Abs. 2 Satz 1 HVwVfG-E).
- Die zuständigen Behörden stellen der einheitlichen Stelle insbesondere die erforderlichen Informationen zum Verfahrensstand zur Verfügung (§ 71d Satz 2 HVwVfG-E).

Auch die Änderung des Hessischen Verwaltungskostengesetzes hat keine unmittelbare Kostenfolge. Die Verpflichtung, dass nur die Kosten des Verfahrens für die Gebührenbemessung berücksichtigt werden dürfen und nicht die Bedeutung der Amtshandlung für deren Empfänger, besteht aufgrund der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften, die solche Kostenregelungen enthalten. Diese bedürfen noch der Umsetzung in den Verwaltungs-kostenordnungen und anderen Gebührevorschriften, soweit sie sich auf die Bereiche beziehen, die von den europarechtlichen Vorgaben erfasst werden. Die dadurch zu erwartenden finanziellen Auswirkungen lassen sich bei der Änderung des Hessischen Verwaltungskostengesetzes noch nicht quantifizieren.

V. Rechtsvereinfachung:

Die Änderungen des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes dienen der Rechtsvereinfachung. Die Umsetzung der DLRL erfordert zwingend die in dem Entwurf vorgesehenen Anpassungen im Verwaltungsverfahrenrecht. Durch die Einführung eines einheitlichen neuen Regelungsmodells "Verfahren über eine einheitliche Stelle" und die Einführung eines abgeschlossenen Regelungskonzepts zur Genehmigungsfiktion im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz wird dabei verhindert, dass es in einer Vielzahl von Spezialgesetzen zu unterschiedlichen Regelungen kommt. Der Erlass spezieller gesetzlicher Regelungen kann damit auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt bleiben. Zugleich werden im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz nicht mehr erforderliche Regelungen aufgegeben.

VI. Ergebnis des Anhörungsverfahrens:

Die Landesregierung hat aufgrund des Beschlusses vom 24. November 200 eine Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchgeführt. Die kommunalen Spitzenverbände und der Hessische Datenschutzbeauftragte hatten Gelegenheit, sich innerhalb einer Frist von zwei Monaten zu dem Gesetzentwurf zu äußern.

Der Hessische Landkreistag hat mitgeteilt, dass gegen den Gesetzentwurf keine Bedenken bestehen.

Auch der Hessische Städtetag hat gegen den Gesetzentwurf keine Einwände erhoben. Er bittet aber darum, von der Ausweitung des "Verfahrens über eine einheitliche Stelle" auch auf Inlands Sachverhalte erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt Gebrauch zu machen und zunächst nur die unmittelbaren Erfordernisse der DLRL zu realisieren, um den Verwaltungsaufwand nicht unnötig auszuweiten. Von den Mitgliedern des Hessischen Städtetages sei außerdem vereinzelt darauf hingewiesen worden, dass sich aus den in der DLRL enthaltenen Informationspflichten insbesondere im Zusammenhang mit der vorgesehenen Ausweitung der Anwendung für alle Verwaltungsverfahren erhebliche Parallelitäten sowie denkbare Abgrenzungsschwierigkeiten zu dem Projekt D 115 (einheitliche Behördenrufnummer) ergeben würden. Inwiefern hierfür Synergien genutzt werden könnten, werde sich in der Praxis zeigen, dürfe sich aber keinesfalls zulasten der Servicequalität auswirken.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund verweist auf seine Stellungnahme zu dem Mustergesetzentwurf, in der er Bedenken gegen die beabsichtigten Regelungen geltend gemacht hatte. Ihm sei aber bewusst, dass die verfahrens- und verwaltungskostenrechtlichen Vorschriften im Einklang mit den anderen Ländern und dem Bund ergehen und dies auf der Grundlage der Dienstleistungsrichtlinie geschehe. Er räumt ein, dass eine Beseitigung seiner Bedenken nicht im Einklang mit der Dienstleistungsrichtlinie stünde. Da die Dienstleistungsrichtlinie als höherrangige Vorschrift anzusehen sei, habe er hinsichtlich des Entwurfs des Gesetzes zur Änderung verfahrens- und verwaltungskostenrechtlicher Vorschriften keinerlei weitere Anmerkungen und Änderungswünsche aufzuzeigen.

Der Hessische Datenschutzbeauftragte hat mitgeteilt, dass er im Hinblick auf die angestrebte Einheitlichkeit in Bund und Ländern von einer Stellungnahme zu diesem Entwurf absehe.

Die vom Hessischen Städtetag geäußerte Bitte, von der Möglichkeit der Ausweitung des "Verfahrens über eine einheitliche Stelle" auch auf Inlands Sachverhalte erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt Gebrauch zu machen und zunächst nur die unmittelbaren Erfordernisse der DLRL zu realisieren, ist bei der Änderung des Fachrechts zu berücksichtigen, soweit dort durch Rechtsvorschriften das "Verfahren über eine einheitliche Stelle" angeordnet wird. Die angesprochenen Abgrenzungsschwierigkeiten und Parallelitäten der Informationspflichten nach der DLRL bzw. nach dem "Verfahren über eine einheitliche Stelle" zu dem Projekt D 115 sind bei der Entwicklung der elektronischen Informationssysteme und den durch sie unterstützten Geschäftsprozessen zu beachten. Für den vorliegenden Gesetzentwurf sind sie ohne Einfluss.

B. Im Einzelnen:

Zu Art. 1 (Änderung des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes):

Zu Nr. 1 (Überschrift):

Der Inhaltsübersicht wird die Überschrift "Inhaltsübersicht" vorangestellt.

Zu Nr. 2 (Inhaltsübersicht des HVwVfG):

Die Inhaltsübersicht wird an die Neuregelungen angepasst.

Zu Nr. 3 (§ 14 Abs. 5 und 6 HVwVfG-E):

Zu Abs. 5:

Die Änderung dient der Anpassung an das mit dem Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2840) (RDG) geregelte Recht der Erbringung von Rechtsdienstleistungen.

Das Rechtsdienstleistungsgesetz verwendet nicht mehr den Begriff der Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten, sondern spricht von der Erbringung von Rechtsdienstleistungen. Dabei wird die Rechtsdienstleistung als jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, die eine rechtliche Prüfung erfordert, definiert. Zum anderen stellt das Rechtsdienstleistungsgesetz für die Frage der Befugnis zur Erbringung von Rechtsdienstleistungen nicht mehr auf die geschäftsmäßige Besorgung der Rechtsangelegenheiten ab.

Zu Abs. 6:

Mit der Regelung sollen Wertungswidersprüche zwischen dem Verwaltungsverfahren und dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren verhindert werden. Zu dem nach § 67 Abs. 2 VwGO (in der durch das Rechtsdienstleistungsgesetz geänderten Fassung - n.F.) vertretungsbefugten Personenkreis gehören nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 VwGO- n.F. auch die Beschäftigten eines Beteiligten sowie nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 VwGO-n.F. auch Familienangehörige. Diese Personen können vom Gericht nach § 67 Abs. 3 Satz 3 VwGO-n.F. zurückgewiesen werden, wenn sie zu sachgerechtem Vortrag nicht in der Lage sind. Bei den in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO-n.F. zur Vertretung Berechtigten besteht diese Möglichkeit dagegen nicht. Bei der Anpassung von § 14 Abs. 6 HVwVfG soll sichergestellt werden, dass im Verwaltungsverfahren nicht Personen mangels individueller Eignung vom Vortrag zurückgewiesen werden können, die uneingeschränkt zur Vertretung vor dem Verwaltungsgericht berechtigt wären.

Zu Nr. 4 (§ 25 HVwVfG-E):

Mit der Ergänzung der bestehenden allgemeinen Beratungs- und Auskunftspflicht werden bewährte Regelungen aus den Vorschriften über die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach den bisherigen §§ 71a bis 71e HVwVfG in die allgemeinen Vorschriften des § 25 HVwVfG übernommen. Die allgemeine Beratungs- und Auskunftspflicht nach § 25 HVwVfG besteht nur innerhalb der sachlichen Zuständigkeit der Behörde. Sie gilt somit auch für die einheitliche Stelle im Sinne von § 71a HVwVfG-E im Rahmen der ihr - etwa durch das Fachrecht - zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse. Die Pflicht zur Auskunft und Beratung im Rahmen von § 25 HVwVfG beschränkt sich nicht im engen Sinne des § 9 HVwVfG auf Verwaltungsverfahren, die auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages abzielen, sondern gilt zumindest entsprechend auch in Bezug auf andere Verfahren und Formalitäten - etwa bei reinen Anzeigeverfahren. Über die Pflichten nach § 25 HVwVfG-E hinaus hat die einheitliche Stelle die Informationspflichten nach § 71c Abs. 1 HVwVfG-E zu erfüllen.

Die bisherige Regelung bleibt in Abs. 1 erhalten. Angefügt wird ein Abs. 2, der die wesentlichen Regelungen des bisherigen § 71c HVwVfG übernimmt. Der durch das Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 5. November 1998 (GVBl. I S. 418) eingeführte § 71c HVwVfG enthielt Ergänzungen zur allgemeinen Beratungs- und Auskunftspflicht nach § 25 HVwVfG, die jedoch beschränkt waren auf Genehmigungsverfahren für wirtschaftliche Unternehmungen. Die dort geregelten Beratungspflichten bereits vor Beginn des Verwaltungsverfahrens nach § 9 HVwVfG, die Mitteilungspflicht hinsichtlich der Vollständigkeit von Angaben und Unterlagen sowie die Auskunftspflicht bezüglich der zu erwartenden Verfahrensdauer haben sich in der Praxis bewährt. Sie dienen der Verfahrensbeschleunigung, fördern die Transparenz des Verfahrens für den Antragsteller und geben damit mehr Planungssicherheit. Die Regelungen sollen

deshalb nicht nur für den bisherigen Anwendungsbereich erhalten bleiben, sondern allgemein für Antragsverfahren gelten.

Die bisher in § 71b HVwVfG ebenfalls nur für Genehmigungsverfahren für wirtschaftliche Unternehmungen ausdrücklich geregelte Beschleunigungsaufforderung wird bereits von der allgemeinen Verpflichtung zur zügigen Durchführung von Verwaltungsverfahren in § 10 Satz 2 HVwVfG erfasst. Hieraus folgt auch die Verpflichtung der Behörde, soweit möglich und geboten Instrumente der Verfahrensbeschleunigung wie etwa das Sternverfahren oder die Antragskonferenz anzuwenden. § 25 Abs. 2 Satz 1 HVwVfG-E fordert die Verwaltung nunmehr ausdrücklich dazu auf, im Rahmen der Beratungspflicht in allen Antragsverfahren auf Beschleunigungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die Mitteilungspflichten in § 25 Abs. 2 Satz 2 HVwVfG-E sind anders als im bisherigen § 71c Abs. 3 HVwVfG als Soll-Vorschrift ausgestaltet. Die Verpflichtung gilt nicht mehr nur bei in der Regel komplexeren und zeitintensiveren Genehmigungsverfahren für wirtschaftliche Unternehmungen, sondern allgemein und damit auch bei einfacheren Verfahren. Deshalb muss ein Entscheidungsspielraum eröffnet werden, um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. So erübrigt sich die Auskunft über die Verfahrensdauer im Einzelfall etwa, wenn in der Angelegenheit sogleich entschieden werden kann.

Die Vollständigkeitsprüfung und die Mitteilung dazu sollen der Verfahrensbeschleunigung dienen. Sind sie nicht geeignet, das Verfahren zu beschleunigen, kann darauf verzichtet werden. Das gilt zum Beispiel für Verwaltungsverfahren, die durch eine mündliche Anhörung des Antragstellers geprägt sind, wie z.B. Asylverfahren oder für komplexe Verwaltungsverfahren, bei denen Angaben und Antragsunterlagen nicht vorher abstrakt bestimmt sind.

Zu Nr. 5 (§ 41 Abs. 2 HVwVfG-E):

Bislang enthält § 41 Abs. 2 Satz 1 HVwVfG nur Regelungen über den Zeitpunkt der Bekanntgabe bei einer Übermittlung im Inland, wobei zwischen Übermittlung per Post und elektronischer Übermittlung unterschieden wird. Die bereits für die elektronische Übermittlung im Inland geltende Zugangsfiktion mit einer Drei-Tage-Frist wird im neuen Satz 2 ausgedehnt auf Übermittlungen in das Ausland. Bei der elektronischen Übermittlung wird die Übermittlungsdauer technisch bestimmt, wobei die räumliche Entfernung zum Empfänger praktisch keine Rolle mehr spielt. Es ist deshalb gerechtfertigt, die bisherige auf Übermittlung im Inland beschränkte Fiktionswirkung auf die Übermittlung in das Ausland auszudehnen. Nachteile für den Empfänger entstehen dadurch nicht, da nach § 3a Abs. 1 HVwVfG die elektronische Übermittlung voraussetzt, dass dieser hierfür einen Zugang eröffnet. Eine generelle Ausweitung der Fiktionsregelung für die Übermittlung per Post auf Übermittlungen in das Ausland erscheint dagegen wegen der gegenwärtig noch sehr unterschiedlichen Postlaufzeiten nicht angezeigt.

Nach § 15 HVwVfG steht weiterhin im Ermessen der Behörde, unter den dort genannten Voraussetzungen die Benennung eines Empfangsbevollmächtigten im Inland zu verlangen, soweit nichts anderes geregelt ist. Eine abweichende Regelung enthält z. B. § 71b Abs. 6 Satz 3 HVwVfG-E für das Verfahren über eine einheitliche Stelle.

Zu Nr. 6 (§ 42a HVwVfG-E):

Für Genehmigungsverfahren im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie muss die Geltung einer Genehmigungsfiktion vorgesehen sein, soweit nicht zwingende Gründe des Allgemeininteresses eine andere Regelung rechtfertigen. Zumindest im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie - und voraussichtlich auch darüber hinaus - wird deshalb künftig das Institut der Genehmigungsfiktion eine größere Bedeutung haben als bisher. Die Vorschrift stellt ein Regelungskonzept für eine Genehmigungsfiktion zur Verfügung und dient in soweit auch der Umsetzung von Art. 13 Abs. 4 DLRL.

Die Vorschrift legt allgemeine Grundsätze fest, regelt aber nicht, bei welchen Genehmigungsverfahren eine Genehmigungsfiktion gelten soll. Dies bleibt dem besonderen Verwaltungsrecht vorbehalten. Dort kann durch Verweis - ggf. verbunden mit abweichenden Maßgaben, etwa zur Entschei-

dungsfrist - auf die neuen Vorschriften die Geltung der Genehmigungsfiktion angeordnet werden. Die Regelung im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz bietet aber zugleich ein vollständiges Regelungskonzept, sodass Maßgabevorschriften auf fachspezifische Besonderheiten beschränkt bleiben können.

Zu Abs. 1:

Die Vorschrift enthält die Begriffsbestimmung der Genehmigungsfiktion im Sinne der Fiktion eines beantragten begünstigenden Verwaltungsaktes durch Ablauf einer zuvor festgelegten Frist. Voraussetzung für den Eintritt der Fiktion ist ein hinreichend bestimmter Antrag. Da der Verwaltungsakt nicht erlassen, sondern fingiert wird, muss sich der Inhalt der fingierten Genehmigung aus dem Antrag in Verbindung mit den einschlägigen Genehmigungsvorschriften hinreichend bestimmen lassen. Die Regelung gilt nur, soweit dies durch Rechtsvorschrift ausdrücklich angeordnet ist. Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie muss das Fachrecht diese Anordnung treffen, soweit nicht zwingende Gründe des Allgemeininteresses im Sinne von Art. 4 Nr. 8 DLRL eine andere Regelung rechtfertigen. Eine Rechtfertigung kann sich zum Beispiel aus der Pflicht zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ergeben. Außerhalb des Anwendungsbereichs der Dienstleistungsrichtlinie kann der Fachgesetzgeber eine entsprechende Anordnung vorsehen. Voraussetzung für den Eintritt der Fiktion ist das Fehlen einer Entscheidung innerhalb der dafür festgelegten Frist. Die Genehmigungsfiktion tritt dann mit Fristablauf ein. Der Fristablauf ersetzt auch die wirksame Bekanntgabe des fingierten Verwaltungsaktes. Im Übrigen entfaltet die Genehmigungsfiktion die gleiche Wirkung wie ein entsprechender ordnungsgemäß zustande gekommener und bekannt gegebener Verwaltungsakt. Nicht fingiert wird aber dessen Rechtmäßigkeit. Somit gelten die Regelungen über Nichtigkeit, Rücknahme, Widerruf oder Erledigung eines Verwaltungsaktes entsprechend. Das Fehlen einer Entscheidung allein rechtfertigt regelmäßig Rücknahme und Widerruf der fingierten Genehmigung nicht, da die Regelung sonst weitgehend leer liefe. Bei der Ermessensausübung nach den §§ 48 und 49 HVwVfG ist das schutzwürdige Interesse des Begünstigten am Fortbestand der Genehmigung besonders zu berücksichtigen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kann gebieten, die fingierte Genehmigung nachträglich mit einschränkenden Nebenbestimmungen zu versehen, statt sie aufzuheben. Die fingierte Genehmigung kann auch nur nachträglich und nur soweit mit Nebenbestimmungen versehen werden, wie dies bei einem entsprechenden Verwaltungsakt nach materiellem Recht nachträglich zulässig wäre. Entsprechend sind auch die Regelungen zum Rechtsbehelfsverfahren auf die fingierte Genehmigung anzuwenden. Auch insoweit wird die fingierte Genehmigung wie ein ordnungsgemäß zustande gekommener und bekannt gegebener Verwaltungsakt behandelt und kann mit Widerspruch und Anfechtungsklage angefochten werden.

Zu Abs. 2:

Die Aufnahme einer Regelentscheidungsfrist von drei Monaten soll Signalwirkung entfalten und ermöglicht die Einführung einer in sich geschlossenen Fiktionsregelung im Fachrecht durch einfache Bezugnahme auf die Vorschrift. Ist diese Regelentscheidungsfrist zu lang oder zu kurz, sind im Fachrecht abweichende Bearbeitungsfristen zu regeln. Das Fachrecht kann die Entscheidungsfristen durch Rechtsvorschrift festlegen. Es kann sie aber auch durch aufgrund entsprechender Rechtsvorschriften erlassene behördliche Fristenpläne regeln, wenn deren Geltung verbindlich angeordnet ist und sie vorab öffentlich bekannt gemacht wurden. Die tatsächlich zur Verfügung stehende Bearbeitungszeit wird durch die Zugangsfiktion nach § 41 Abs. 2 HVwVfG verkürzt, da eine ablehnende Entscheidung entsprechend früher abgesandt werden müsste. Ist der Verwaltungsakt im Ausland bekannt zu geben, führt dies im Anwendungsbereich der Vorschriften über das Verfahren über eine einheitliche Stelle dazu, dass bei Versendung per Post durch die in § 71b Abs. 6 Satz 1 HVwVfG-E geregelte Bekanntgabefiktion die Bearbeitungszeit effektiv um einen Monat verkürzt wird. Dies ist bei der Bemessung der dem jeweiligen Genehmigungsverfahren angemessenen Frist zu berücksichtigen. Die Behörde muss die Möglichkeit haben, nach sorgfältiger Prüfung des Antrags eine ablehnende Entscheidung rechtzeitig vor Eintritt der Genehmigungsfiktion bekannt zu geben. Außerhalb des Anwendungsbereichs der Dienstleistungsrichtlinie kann die Behörde über § 15 HVwVfG die Bekanntgabe im Ausland ganz vermeiden oder den ablehnenden Bescheid mindestens sieben Tage vor Ablauf der Entscheidungsfrist absenden.

Die Frist beginnt erst zu laufen, wenn die erforderlichen Unterlagen vollständig bei der zuständigen Behörde vorliegen, im Fall des § 71b Abs. 2 HVwVfG-E am dritten Tag nach Eingang bei der einheitlichen Stelle. Die Regelungen über die Fristverlängerung stellen sicher, dass der Normzweck nicht durch wiederholtes oder ungerechtfertigtes Hinausschieben der Entscheidungsfrist vereitelt wird. Sie dienen im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie zugleich der Umsetzung von Art. 13 Abs. 3 und 4 DLRL.

Zu Abs. 3:

Die Genehmigungsfiktion entspricht zwar grundsätzlich in ihrer Wirkung einem ordnungsgemäß zustande gekommenen und bekannt gegebenen Verwaltungsakt. Der Begünstigte hat aber kein Dokument in den Händen, mit dem er die fingierte Genehmigung belegen kann. Auch ein Drittbetroffener oder anderer Beteiligter kann ein Interesse an einer schriftlichen Bestätigung der fingierten Genehmigung haben. Die Vorschrift gewährt deshalb nicht nur dem Begünstigten, sondern auch allen, denen der entsprechende Verwaltungsakt bekannt zu geben wäre, einen Anspruch gegen die Behörde auf schriftliche Bescheinigung, dass die Genehmigungsfiktion eingetreten ist. Der Empfang der Bescheinigung markiert zugleich den spätesten Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Genehmigungsfiktion für die Frage der Zulässigkeit der Anfechtung.

Zu Nr. 7 (§ 69 Abs. 3 HVwVfG-E):

Bereinigung eines Redaktionsversehens.

Zu Nr. 8 (§§ 71a bis 71e HVwVfG-E):

Die bisherigen §§ 71a bis 71e HVwVfG (Beschleunigung von Genehmigungsverfahren) werden ersetzt durch die Vorschriften über das Verfahren über eine einheitliche Stelle. Die wichtigsten darin enthaltenen Regelungen über besondere Beratungs- und Auskunftspflichten werden den allgemeinen Regelungen in § 25 HVwVfG-E als Abs. 2 angefügt. Sie gelten damit nicht mehr nur für Genehmigungsverfahren, die wirtschaftliche Unternehmungen betreffen, sondern allgemein.

Die Regelungen über die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren wurden mit dem Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 5. November 1998 (GVBl. I S. 418) eingeführt. Beim damaligen Gesetzentwurf der Landesregierung war bereits darauf hingewiesen worden, dass statt einer gesetzlichen auch eine untergesetzliche Regelung durch Verwaltungsvorschriften in Betracht gekommen wäre (LT-Drs. 14/3847, Vorblatt, Abschn. C). Mit einer gesetzlichen Regelung sollte vor allem eine Signalwirkung erzielt werden (LT-Drs. 14/3847, S. 10). Diese Signal- und Anstoßwirkung hat das Gesetz in vollem Umfang erreicht: Das Sternverfahren (bisher § 71d HVwVfG) und die Antragskonferenz (bisher § 71e HVwVfG) sind fester Bestandteil des Repertoires der Verwaltung geworden, soweit sie nicht schon davor angewandt wurden. Heute ist das Sternverfahren, bei dem die Behörde in einem Verfahren zu beteiligende andere Träger öffentlicher Belange gleichzeitig und unter Fristsetzung zur Stellungnahme auffordert, überall gebräuchlich. Auch die als Antragskonferenz bezeichnete gemeinsame Besprechung mit beteiligten Stellen und dem Antragsteller ist aus der Verwaltungspraxis nicht mehr wegzudenken.

Der ursprüngliche Gesetzeszweck, eine Signal- und Anstoßwirkung zu erzielen, ist soweit erfüllt, dass - auch im Sinne einer Rechtsbereinigung - auf eine ausdrückliche Erwähnung der einzelnen Instrumente im Gesetz selbst verzichtet werden kann.

Die an ihre Stelle tretende neue Verfahrensart des Verfahrens über eine einheitliche Stelle ist nicht beschränkt auf Genehmigungsverfahren im Zusammenhang wirtschaftlicher Unternehmungen, sondern kann darüber hinaus deutliche Verbesserungen für Wirtschaftsunternehmen und Bürger schaffen. Sie bietet Orientierung in einer oft schwer überschaubaren Gemengelage von zu beachtenden Vorschriften, zuständigen Behörden und erforderlichen Verfahren und ermöglicht eine vollständige Verfahrensabwicklung über nur eine Stelle.

Mit dem neu gefassten Abschnitt 1a wird in das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz eine neue besondere Verfahrensart eingeführt. Für den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie dienen die Vorschriften der Umsetzung der verfahrensrechtlichen Anforderungen an den "einheitlichen

Ansprechpartner" im Sinne von Art. 6 DLRL und weiterer verfahrensrechtlicher Anforderungen, etwa der Gewährleistung einer elektronischen Verfahrensabwicklung.

Die Bezeichnung "Verfahren über eine einheitliche Stelle" macht deutlich, dass es sich um ein allgemeines Verfahren handelt, das nicht nur begrenzt auf den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie und den dort verwendeten Begriff des "einheitlichen Ansprechpartners" gelten soll. Die Bezeichnung beschränkt sich auf die verfahrensrechtliche Funktion der Stelle im Sinne des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes und nimmt nicht die verwaltungsorganisatorische Bezeichnung der Behörde vorweg, die die Funktion der einheitlichen Stelle tatsächlich ausübt. Für die verwaltungsorganisatorische Bezeichnung der Stelle kann deshalb die Bezeichnung "einheitlicher Ansprechpartner" aus der Dienstleistungsrichtlinie übernommen werden, etwa um den Bezug zur Dienstleistungsrichtlinie deutlich zu machen. Es können aber auch andere der jeweiligen Organisationsentscheidung angemessen erscheinende Bezeichnungen für die einheitliche Stelle gewählt werden.

Entsprechend der Regelungssystematik für besondere Verfahrensarten wie zum Beispiel dem Planfeststellungsverfahren wird ein Verfahren zur Verfügung gestellt, dessen Anwendung im einschlägigen Fachrecht oder durch andere Ausführungsvorschriften angeordnet werden muss. Das Verfahren ist somit nicht beschränkt auf das Wirtschaftsverwaltungsrecht, sondern kann auch für die Abwicklung von Verwaltungsverfahren im Verhältnis Bürger/Verwaltung vorgesehen werden.

Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie muss eine solche Anordnung getroffen werden, darüber hinaus kann sie erfolgen. Die Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle selbst stellt grundsätzlich ein Angebot dar. Der Antragsteller, Anzeigepflichtige oder Informationsberechtigte kann frei entscheiden, ob und wieweit er die Hilfe der einheitlichen Stelle in Anspruch nehmen will. Wendet er sich direkt an die zuständige Behörde, gelten wesentliche Verfahrensvorschriften dieses Abschnitts dennoch (vgl. § 71a Abs. 2 HVwVfG-E).

Die einheitliche Stelle hat die Funktion eines unterstützenden Verfahrensmittlers zwischen Bürger oder Unternehmen und den jeweils zuständigen Behörden. Ihre Hauptaufgabe besteht zunächst darin, eine Orientierung über alle einschlägigen Vorschriften und erforderlichen Verfahren und die jeweils zuständigen Behörden zu geben. Darüber hinaus kann die gesamte Verfahrenskorrespondenz mit den zuständigen Behörden über die einheitliche Stelle abgewickelt werden. Die einheitliche Stelle führt in ihrer Funktion als Verfahrensmittler die Verwaltungsverfahren nicht selbst durch, muss aber zumindest über den jeweiligen Verfahrensstand Auskunft geben können. Die bestehenden Zuständigkeiten werden durch das Verfahren nach den neuen §§ 71a ff. HVwVfG-E selbst nicht verändert. Es lässt aber auch zu, dass die Aufgaben der einheitlichen Stelle von einer Behörde wahrgenommen werden, die zugleich für die Durchführung von betroffenen Verfahren zuständig ist. Soweit die Regelungskompetenz für den jeweiligen Verwaltungsträger reicht, können der einheitlichen Stelle weitergehende Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen werden.

Zu § 71a HVwVfG-E:

Die Vorschrift regelt die Anwendbarkeit des neuen Verfahrens der Verfahrensabwicklung über eine einheitliche Stelle. Das Verfahrensmodell beinhaltet nicht nur die eigentliche Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle, sondern darüber hinaus weitere besondere Verfahrensregelungen. Diese sind von den Behörden immer zu beachten, auch wenn die einheitliche Stelle nicht in Anspruch genommen wird.

Zu Abs. 1:

Das neue Verfahren soll es dem Einzelnen ermöglichen, für ein bestimmtes Vorhaben erforderliche Genehmigungsverfahren, Formalitäten und sonstige Behördenkontakte vollständig - von der Einholung notwendiger Auskünfte bis zur Entgegennahme einer abschließenden Behördenentscheidung - über eine einzige Stelle abzuwickeln, ohne sich an jede einzelne dieser Behörden direkt wenden zu müssen. Die Vorschriften des Abschnitts lassen die sachlichen Zuständigkeiten oder Befugnisse zur Durchführung der jeweiligen Verwaltungsverfahren unberührt und begründen keine Sach- und Entscheidungskompetenzen der einheitlichen Stelle. Dies wird auch von der Dienst-

leistungsrichtlinie nicht verlangt (Art. 6 Abs. 2 DLRL). Die Verfahrenshoheit und die Verantwortung für die ordnungsgemäße Anwendung des jeweiligen materiellen Rechts bleiben vielmehr bei den fachlich zuständigen Behörden. Der einheitlichen Stelle werden durch diese Vorschriften weder Aufsichtsbefugnisse noch Eingriffskompetenzen übertragen.

Die Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle hat erhebliche Auswirkungen auf die fachlich zuständigen Behörden. So müssen sich diese den Eingang der Verfahrenskorrespondenz bei der einheitlichen Stelle nach Ablauf von drei Tagen zurechnen lassen, sie müssen Auskunft zu den von ihnen bearbeiteten Verfahren, insbesondere zum Verfahrensstand geben und die Zwischenschaltung der einheitlichen Stelle auch bei der ihnen zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeit berücksichtigen. Schon wegen dieser direkten Auswirkungen auf die betroffenen Verwaltungsverfahren bedarf es einer eindeutigen gesetzlichen Festlegung, in welchen Fällen das Verfahren anzuwenden ist. Auch im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ist eine ausdrückliche Regelung durch Rechtsvorschrift aus Gründen der Bestimmtheit erforderlich. Nach der Richtlinie müssen bei sämtlichen Verfahren und Formalitäten, die zur Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind, die Vorgaben der Richtlinie erfüllt werden. Zum einen ist der Begriff der Dienstleistung an sich auslegungsbedürftig. Die Richtlinie enthält darüber hinaus eine Reihe von Bereichsausnahmen (Art. 2 DLRL), für die sie nicht gilt. Zum anderen müssen zwar alle aber auch nur die Verfahren und Formalitäten berücksichtigt werden, die die Aufnahme oder Ausübung der Dienstleistungstätigkeit regeln und nicht etwa genauso für jeden anderen gelten. Die Regelungen über den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie sind dabei sehr komplex und zum Teil auch auslegungsbedürftig. Es ist deshalb nicht sinnvoll, den Behörden selbst die Prüfung und Feststellung zu überlassen, ob ein Verfahren unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt. Der Anwendungsbereich ist vielmehr vom Normgeber selbst verbindlich festzulegen. Für diesen Bereich muss das neue Verfahren durch Rechtsvorschrift angeordnet werden. Über den zwingenden Anwendungsbereich der Richtlinie hinaus - etwa in Branchen, für die die Bereichsausnahmen nach Art. 2 DLRL gelten, oder außerhalb der Wirtschaftsverwaltung - kann es durch Rechtsvorschrift angeordnet werden.

Der Begriff Verwaltungsverfahren ist weit zu verstehen, er umfasst nicht nur sämtliche Tätigkeiten der zuständigen Behörde, die nach § 9 HVwVfG auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages abzielen, sondern auch solche, die im Zusammenhang mit einem Anzeigeverfahren stehen, oder lediglich Informationspflichten der Behörden betreffen - etwa bei genehmigungs- oder anzeigefreien Tätigkeiten.

Soll das Verfahren über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden, so muss dafür eine Stelle bestimmt werden. Diese Festlegung kann jedoch nicht im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz erfolgen, sondern nur im Verwaltungsorganisationsrecht. Mit den Aufgaben der einheitlichen Stelle kann eine eigens dafür geschaffene Behörde betraut sein. Es können aber auch bestehende Behörden - etwa die für die betroffenen Verfahren hauptsächlich zuständige Genehmigungsbehörde - als einheitliche Stelle bestimmt werden. Das Verwaltungsverfahrensgesetz enthält insoweit keine Einschränkungen.

Zu Abs. 2:

Die Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle ist freiwillig und erfolgt nur, wenn und soweit dies gewollt ist. Die Regelungen der Dienstleistungsrichtlinie zum Verwaltungsverfahren sind von den zuständigen Behörden jedoch auch dann zu beachten, wenn die einheitliche Stelle nicht in Anspruch genommen, sondern der direkte Kontakt gesucht wird. Abs. 2 stellt deshalb sicher, dass die verfahrensrechtlichen Vorgaben der Richtlinie, soweit sie im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt werden, auch in diesen Fällen zu beachten sind. Dies betrifft insbesondere die Gewährleistung einer elektronischen Verfahrensabwicklung, die Ausstellung von Empfangsbestätigungen mit einem vorgeschriebenen Mindestinhalt und die Erfüllung weiterer Informationspflichten.

Zu § 71b HVwVfG-E:

Die Vorschrift beschreibt die zentralen Aufgaben der einheitlichen Stelle bei der Verfahrensabwicklung. Danach hat die einheitliche Stelle bei der Verfahrensabwicklung die Funktion eines Verfahrensmittlers zwischen dem Antragsteller oder Anzeigepflichtigen oder Informationsberechtigten und der

jeweils zuständigen Behörde. Die Vorschrift dient im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie der Umsetzung von Art. 6 Abs. 1 DLRL.

Zu Abs. 1:

Die einheitliche Stelle ist grundsätzlich nicht selbst für das jeweilige Verfahren zuständig, soweit nichts Abweichendes geregelt ist. Die wichtigste Funktion ist deshalb die Entgegennahme und unverzügliche Weitergabe der gesamten Verfahrenskorrespondenz. Damit ist sichergestellt, dass durch die Inanspruchnahme keine unnötige Verfahrensverzögerung entsteht und sich die zuständige Behörde schnellstmöglich mit der Angelegenheit befassen kann. Dies ist besonders wichtig in Verfahren, in denen nach Ablauf einer Entscheidungsfrist eine Genehmigungsfiktion eintritt. Die Pflicht zur unverzüglichen Weiterleitung schließt nicht aus, dass die einheitliche Stelle eine offensichtliche Unvollständigkeit oder Fehlerhaftigkeit von Angaben oder Unterlagen beanstandet und eine schnelle Fehlerkorrektur befördert. Entsprechende Pflichten ergeben sich aus § 25 HVwVfG, der als allgemeine Vorschrift auch für die einheitliche Stelle gilt, die gemäß § 1 Abs. 4 HVwVfG eine Behörde ist. Eine sachgerechte Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle erfordert deshalb eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den beteiligten Behörden. Die nähere Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit kann erforderlichenfalls auch im Rahmen von Verwaltungsvorschriften erfolgen.

Zu Abs. 2:

Wird ein Verfahren über die einheitliche Stelle abgewickelt, ergibt sich daraus zwangsläufig eine gewisse Verzögerung. Bei elektronischer Übermittlung wird diese zwar gering sein, sie kann bei Übermittlung durch die Post aber mehrere Tage betragen. Die Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle darf sich - etwa beim Inlaufsetzen von Entscheidungsfristen oder der Wahrung von Fristen - nicht zulasten des Antragstellers oder Anzeigepflichtigen auswirken. Er hat Anspruch auf eine zügige Weiterleitung seiner Korrespondenz an die zuständige Behörde, kann die Weiterleitung aber nicht beeinflussen. Andererseits muss auch der Aufwand der Weiterleitung zwischen einheitlicher Stelle und zuständiger Behörde - auch in zeitlicher Hinsicht - angemessen berücksichtigt werden. Zugunsten des Antragstellers oder Anzeigepflichtigen ist deshalb eine Zugangsfiktion bei der zuständigen Behörde nach drei Tagen vorgesehen. Die pauschale Frist entspricht der Frist, die für die Bekanntgabefiktion nach § 41 Abs. 2 HVwVfG für die Übermittlung per Post gilt. Auch bei elektronischer Übermittlung erscheint eine deutlich kürzere Frist nicht geboten. Hier fällt der eigentliche Übermittlungsvorgang zwar nicht ins Gewicht, trotzdem muss eine erforderliche verwaltungsinterne Mindestbearbeitungszeit berücksichtigt werden.

Satz 2 stellt sicher, dass vom Antragsteller oder Anzeigepflichtigen einzuhaltende Fristen bereits mit Eingang bei der einheitlichen Stelle gewahrt werden. Somit gelten für die Verwaltung verschärfte Bedingungen, denn maßgeblich für die Fristwahrung ist der Eingang bei der einheitlichen Stelle und nicht die Weiterleitung durch die einheitliche Stelle, die der Antragsteller oder Anzeigepflichtige nicht beeinflussen kann. Auch bei verspäteter Weiterleitung durch die einheitliche Stelle wird die Frist bereits bei rechtzeitigem Eingang bei der einheitlichen Stelle gewahrt.

Zu Abs. 3:

Bei fristgebundenen Verfahren hat die zuständige Behörde eine Empfangsbestätigung auszustellen, die nach Abs. 5 regelmäßig über die einheitliche Stelle übermittelt wird. Die einheitliche Stelle kann die Empfangsbestätigung jedoch auch selbst ausstellen, soweit ihr entsprechende Kompetenzen zugewiesen sind. Neben der Angabe des Eingangs der Unterlagen bei der einheitlichen Stelle ist auf die in dem Verfahren geltende Frist, die Voraussetzungen für den Beginn des Fristlaufs - das ist regelmäßig das Vorliegen der vollständigen Unterlagen - und an die an den Fristablauf geknüpfte Rechtsfolge - etwa den Eintritt einer Genehmigungsfiktion - hinzuweisen. Die Empfangsbestätigung muss - in diesem Verfahrensstadium allein mögliche - allgemeine Hinweise zu künftigen Rechtsbehelfen gegen eine spätere Entscheidung oder das Unterlassen einer Entscheidung enthalten. Die Empfangsbestätigung soll damit über die bloße Mitteilung über den Eingang von Unterlagen hinaus dem Antragsteller oder Anzeigepflichtigen Auskunft darüber geben, wo er mit seinem Verfahren steht und was er weiter zu veranlassen oder zu erwarten hat. Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie dient die Vorschrift der Umsetzung von Art. 13 Abs. 5 DLRL.

Zu Abs. 4:

Die zuständige Behörde hat die Unterlagen und Angaben zu prüfen und unverzüglich mitzuteilen, wenn sie unvollständig sind, und auf eine Vervollständigung hinzuwirken. Mit der Mitteilung ist darauf hinzuweisen, dass die Frist erst zu laufen beginnt, wenn die noch fehlenden Unterlagen vorliegen. Der Zeitpunkt des Eingangs nachgereichter Unterlagen bei der einheitlichen Stelle ist ebenfalls mitzuteilen. Für den Beginn des Fristlaufs kommt es auf den Zugang der Unterlagen bei der einheitlichen Stelle an, die Unterlagen gelten nach Abs. 2 am dritten Tag nach Eingang bei der einheitlichen Stelle als bei der zuständigen Behörde eingegangen. Der Antragsteller soll in die Lage versetzt werden, mit einer voraussichtlichen Verfahrensdauer zu kalkulieren und den Zeitpunkt zu ermitteln, zu dem zu seinen Gunsten eine Genehmigungsfiktion eintritt. Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie dient die Vorschrift der Umsetzung von Art. 13 Abs. 6 DLRL.

Zu Abs. 5:

Mit der Regelung soll erreicht werden, dass bei Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle regelmäßig die gesamte Verfahrensabwicklung einschließlich der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes über die einheitliche Stelle erfolgt. Die Regelung geht davon aus, dass der Antragsteller oder Anzeigepflichtige bereits durch die Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle zu Verfahrensbeginn ausreichend zum Ausdruck bringt, dass er eine vollständige Verfahrensabwicklung über diese eine Stelle wünscht, ohne dass es einer zusätzlichen Erklärung bedarf. Dem mutmaßlichen Willen des Antragstellers oder Anzeigepflichtigen wird grundsätzlich der Vorrang eingeräumt vor Zweckmäßigkeitserwägungen der Verwaltung, die eine direkte Verfahrenskorrespondenz zwischen Antragsteller oder Anzeigepflichtigen und zuständigen Behörden etwa aus Gründen der Verfahrensökonomie sinnvoll erscheinen ließen. Die Regelung ist als Ordnungsvorschrift zu verstehen und belässt der Verwaltung einen gewissen Spielraum, von der Regel abzuweichen, etwa um offensichtlich unsinnige Verfahrenshandlungen zu vermeiden, oder wenn ein entsprechender Wille des Antragstellers oder Anzeigepflichtigen unterstellt werden kann.

Wegen der verfahrensrechtlichen Bedeutung der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes ist eine Regelung über die Zuständigkeit für die Bekanntgabe erforderlich. Diese Regelung enthält Satz 2. Auf Verlangen erfolgt die Bekanntgabe von Verwaltungsakten unmittelbar durch die zuständige Behörde. Ein besonderer Antrag ist hierfür nicht erforderlich, eine gegebenenfalls konkludente Erklärung reicht aus. Der Rücklauf über die einheitliche Stelle hat keine materielle, sondern allenfalls eine formale Bündelungsfunktion.

Zu Abs. 6:

Die Vorschrift enthält eine besondere Regelung für die Bekanntgabe von Verwaltungsakten im Ausland bei Übermittlung durch die Post. Anders als bei der elektronischen Übermittlung, wo der Übermittlungsvorgang technisch bedingt praktisch ohne Verzögerung erfolgt, ist bei der Übermittlung durch die Post mit längeren Laufzeiten zu rechnen. Die für die Bekanntgabe im Inland nach § 41 Abs. 2 HVwVfG geltende Bekanntgabefiktion nach drei Tagen beruht auf den üblichen Postlaufzeiten im Inland. Sie werden in aller Regel zuverlässig eingehalten und können mit ausreichender Sicherheit unterstellt werden, da sie aufgrund des Postgesetzes von Postunternehmen in Deutschland zu gewährleisten sind. Eine ähnlich sichere Gewähr gibt es beim Weitertransport im Ausland nicht immer. Da der genauen Bestimmung des Bekanntgabezeitpunkts aber eine besondere Bedeutung zukommt, bedarf es einer angemessenen Regelung für eine Bekanntgabefiktion. Die Frist von einem Monat orientiert sich an § 122 Abs. 2 der Abgabenordnung. Die Fiktion gilt nicht, wenn der Verwaltungsakt nicht oder später zugegangen ist, wobei die Behörde im Zweifel den Zugang nachweisen muss. Um eine mögliche Benachteiligung ausländischer Antragsteller oder Anzeigepflichtigen zu vermeiden, kann von diesen nicht nach § 15 HVwVfG verlangt werden, einen Empfangsbevollmächtigten im Inland zu benennen. Das gilt jedoch nicht gegenüber anderen Verfahrensbeteiligten im Ausland.

Zu § 71c HVwVfG-E:

Neben der Verfahrensabwicklung im engeren Sinne regelt das Verfahrensmodell bestimmte, dem Verwaltungsverfahren im engeren Sinn vorgelagerte Informationspflichten der einheitlichen Stelle und der zuständigen Behörden ausdrücklich und konkretisiert damit die allgemeine Auskunftspflicht nach § 25 HVwVfG. Es gelten abgestufte Informationspflichten:

Die einheitliche Stelle soll einen orientierenden Überblick über alle für das Vorhaben maßgeblichen Vorschriften und Verfahren und die zuständigen Behörden geben. Die zuständigen Behörden geben im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit Auskunft über die Anwendung der maßgeblichen Vorschriften.

Zu Abs. 1:

Abs. 1 regelt die Informationspflichten der einheitlichen Stelle und dient im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie der Umsetzung von Art. 7 Abs. 1 DLRL. Die Pflicht erstreckt sich auf alle Informationen, die typischerweise für eine erste Orientierung von der einheitlichen Stelle ohne detaillierte Fachkenntnisse über die jeweils erforderlichen Verfahren und Formalitäten gegeben werden können. Die Informationspflicht der einheitlichen Stelle betrifft Hinweise allgemeiner Art, insbesondere über Genehmigungs- und Anzeigerfordernisse sowie über zuständige Behörden. Sie zielt aber nicht auf vertiefte Informationen zu einzelnen Verfahren oder zur Auslegung und Anwendung einzelner fachgesetzlicher Vorschriften bezogen auf den konkreten Einzelfall. Die Informationspflicht bezieht sich auf alle Verfahren und Formalitäten, die der einheitlichen Stelle verwaltungsorganisatorisch zur Abwicklung zugewiesen sind, insbesondere auf die Vorschriften dieses Abschnitts. Die Pflicht zur Mitteilung über unbestimmte Anfragen in Abs. 1 Satz 2 dient im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie der Umsetzung von Art. 7 Abs. 4 DLRL. Abweichend vom Wortlaut des Art. 7 Abs. 4 DLRL knüpft die Mitteilungspflicht an eine mangelnde Bestimmtheit an, weil Informationsersuchen nicht fehlerhaft oder unbegründet sein können.

Zu Abs. 2:

Abs. 2 dient im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie der Umsetzung von Art. 7 Abs. 2 und Abs. 4 DLRL. Da die Informationspflichten der zuständigen Behörde aus Art. 7 DLRL sich im Wesentlichen bereits aus § 25 HVwVfG ergeben, sind diese in Satz 2 lediglich um die Maßgabe der unverzüglichen Auskunftserteilung zu ergänzen.

Zu § 71d HVwVfG-E:

Eine funktionierende Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle setzt eine enge und möglichst reibungslose Zusammenarbeit zwischen der einheitlichen Stelle und den verschiedenen zuständigen Behörden voraus. Gehören die beteiligten Stellen demselben Verwaltungsträger an und unterstehen einer Aufsicht, können verwaltungsinterne Vorschriften für die Regelung der Zusammenarbeit ausreichend sein. Häufig werden für ein Vorhaben jedoch Verfahren bei verschiedenen Behörden durchzuführen sein, die unterschiedlichen Verwaltungsträgern und Verwaltungsebenen angehören. Die einheitliche Stelle muss somit auch jenseits der eigenen Verbandskompetenzgrenzen handlungsfähig sein.

Die dafür erforderlichen Handlungen können nicht im Rahmen der allgemeinen Amtshilfepflicht eingefordert werden, weil sie inhaltlich im Wesentlichen zu den jeweils eigenen Aufgaben gehören und nicht ausnahmsweise, sondern im Rahmen des besonderen Verfahrens typischerweise und dauernd zu erbringen sind. Es ist deshalb erforderlich, eine über die allgemeine Amtshilfepflicht nach § 4 HVwVfG hinausgehende Verpflichtung der einheitlichen Stellen und zuständigen Behörden zur gegenseitigen Unterstützung bei der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben einzuführen.

Zur Gewährleistung der Aufgaben der einheitlichen Stelle als unterstützender Verfahrensmittler müssen einheitliche Stellen und zuständige Behörden in erster Linie für eine reibungslose Kommunikation untereinander sorgen und sich gegenseitig zumindest auf Anfrage über den jeweiligen Verfahrensstand und relevante Verfahrenshandlungen des Antragstellers oder Anzeigepflichtigen unterrichten. Da das gesamte Verfahren auf Wunsch über die einheitliche Stelle abzuwickeln ist, kann die Pflicht zur gegenseitigen Unterstützung auch die Bekanntgabe oder Zustellung eines Verwaltungsakts über die einheitliche Stelle umfassen.

Deshalb wird eine auf die Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle bezogene allgemeine Unterstützungspflicht gegenüber anderen Behörden - auch solchen, die nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, wie etwa die Behörden anderer Bundesländer und des Bundes - eingeführt. Die bestehenden Amtshilfepflichten bleiben davon unberührt. In die bestehende Kompetenzverteilung wird nicht eingegriffen. Soweit weitergehende Ver-

pflichtungen oder gar Eingriffskompetenzen für erforderlich gehalten werden, etwa um der einheitlichen Stelle - über das nach der Dienstleistungsrichtlinie Erforderliche hinaus - zusätzliche Funktionen zu übertragen, bleibt deren Umsetzung der Vereinbarung der betroffenen Verwaltungsträger oder anderweitigen Regelungen vorbehalten. Die in dieser Vorschrift geregelte Unterstützungspflicht beschränkt sich auf die im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz regelbaren Mindestanforderungen zur Gewährleistung der Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle.

Zu § 71e HVwVfG-E:

Die Vorschrift verpflichtet alle beteiligten Behörden, eine elektronische Verfahrensabwicklung zu ermöglichen. Diese Pflicht besteht unabhängig davon, ob die einheitliche Stelle in Anspruch genommen oder direkter Kontakt mit den zuständigen Behörden gesucht wird. Die Pflicht bezieht sich auf alle Aspekte des Verfahrens, also auch auf die Erteilung von Auskünften nach § 71c HVwVfG. Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie dient die Vorschrift der Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 DLRL.

Die Verfahrensabwicklung erfolgt nicht zwingend elektronisch, sondern nur auf Wunsch des Antragstellers oder Anzeigepflichtigen. Ein besonderer Antrag ist nicht erforderlich, es genügt eine ggf. konkludente Erklärung. Wendet sich zum Beispiel der Antragsteller oder Anzeigepflichtige per E-Mail an die einheitliche Stelle oder die zuständige Behörde, wird dies regelmäßig als konkludente Erklärung für die Wahl der elektronischen Verfahrensabwicklung zu verstehen sein, soweit sich aus dem Zusammenhang kein abweichender Wille erkennen lässt. Satz 2 stellt klar, dass abgesehen vom Anspruch auf elektronische Verfahrensabwicklung gegenüber der Verwaltung die allgemeinen Vorschriften über die elektronische Kommunikation nach § 3a HVwVfG gelten. Insbesondere bleibt zur Ersetzung der Schriftform die qualifizierte elektronische Signatur erforderlich, soweit nichts Abweichendes geregelt ist. Es werden keine bestimmten Formen der elektronischen Verfahrensabwicklung vorgeschrieben.

Da eine Wahlmöglichkeit zwischen elektronischer und konventioneller Verfahrensabwicklung besteht und auch zwischen direkter Kommunikation mit der zuständigen Behörde und indirekter über die einheitliche Stelle, müssen beide - sowohl die einheitlichen Stellen als auch die zuständigen Behörden - in der Lage sein, das Verfahren sowohl elektronisch wie auch konventionell durchzuführen.

Zu Art. 2 (Änderung des Hessischen Verwaltungskostengesetzes):

Zu Nr. 1 (§ 3 Abs. 4 HVwKostG-E):

Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften (insbesondere Richtlinien) enthalten gelegentlich Regelungen, auf welche Art die Mitgliedstaaten ihre Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) zu bemessen haben. Zumeist wird dort vorgegeben, dass die Gebühren lediglich den Verwaltungsaufwand für eine durchschnittliche Amtshandlung einer bestimmten Art decken dürfen. Die zweite Komponente bei der Gebührenbemessung, die (positive) Bedeutung der Amtshandlung für deren Empfänger (§ 3 Abs. 1 Satz 2 HVwKostG), darf demgegenüber nicht berücksichtigt werden.

Da Richtlinien (Art. 249 des EG-Vertrages) dem Gesetzgeber eines Mitgliedsstaates nur die Ziele selbst vorschreiben, aber nicht die Art und Weise, wie diese zu erreichen sind, bedarf es aus Gründen der Klarstellung einer Regelung in § 3, dass bei Gebührenregelungen, wie zum Beispiel bei der Bestimmung von Gebührensätzen in einer Verwaltungskostenordnung, die Vorgaben der Richtlinie zu beachten sind, soweit der gebührenrechtlich zu regelnde Bereich unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

Zu Nr. 2 (§ 6 Abs. 2 HVwKostG-E):

Die Verweisung auf den neuen § 3 Abs. 4 HVwKostG-E soll den Schluss verhindern, dass bei der Ausfüllung eines Gebührenrahmens der Vorrang von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften nicht gilt.

Zu Art. 3 (Ermächtigung zur Neubekanntmachung):

Wegen der Vielzahl der Änderungen des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes in Art. 1 des Gesetzes ist eine Neufassung angebracht.

Zu Art. 4 (Inkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes am Tage nach der Verkündung.

Wiesbaden, 16. März 2009

Der Hessische Ministerpräsident

Koch

Der Hessische Minister des Innern
und für Sport

Bouffier