

**Teil 3**

**Ausschussvorlage INA/16/34**  
**Ausschussvorlage HAA/16/17**  
**Ausschussvorlage ULA/16/25**  
**Ausschussvorlage RTA/16/30**

eingegangene Stellungnahmen zu der

**Anhörung zu dem**

**Gesetzentwurf  
der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur  
Verwaltungsstrukturreform  
– Drucks. 16/3878 –**

**INA, HAA, ULA, RTA**

34.	Naturlandstiftung Hessen e. V., Friedrichsdorf	S. 96
35.	Arbeitsgemeinschaft Hessischer Wasserkraftwerke, Friedrichsdorf	S. 100
36.	Hessischer Handwerkstag, Wiesbaden	S. 103
37.	IG Bauen Agrar Umwelt Hessen, Heidenrod	S. 105
38.	Verband der Chemischen Industrie, Frankfurt	S. 111
39.	Bund Deutscher Kriminalbeamter, Hofheim/Ts.	S. 115
40.	Landesverband der Hessischen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V. Frankfurt/M.	S. 117
41.	Hessischer Landesnaturschutzbeirat, Wiesbaden	S. 119
42.	Neue Richtervereinigung, Wiesbaden	S. 121
43.	Landeswohlfahrtsverband Hessen, Kassel	S. 127
44.	Rechtsanwaltskammer Kassel	S. 129
45.	Der Präsident des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, Kassel	S. 131
Ergänzung zu		
10.	Hessischer Städtetag, Wiesbaden	S. 152
46.	Arbeitsgemeinschaft Hessischer Wasserkraftwerke, Friedrichsdorf	S. 157
47.	Hessischer Grundbesitzerverband e. V., Kassel	S. 160
48.	Rechtsanwaltskammer Frankfurt a. M.	S. 162
49.	HGON, Kelkheim/Ts.	S. 169
50.	Verband Hessischer Sportfischer e. V., Wiesbaden	S. 174

- |   |        |
|---|--------|
| 51. Landesbezirksfachausschuss Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di – Frankfurt/M. | S. 177 |
| 52. Verein Deutscher Gewerbeaufsichtsbeamter e. V., Düsseldorf  | S. 182 |
| 53. Verband Deutscher Sportfischer e. V., Offenbach   | S. 186 |

NLS – Hessen e.V. • Postfach 13 29 • 61364 Friedrichsdorf/Taunus

An den  
Hessischen Landtag  
- Innenausschuss -  
z.H. Frau Heike Thaumüller  
Schlossplatz 1-3

29.06.05 HT

29. Juni 2005  
3.5. pe

65183 Wiesbaden

**Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform zu Drs.-Nr.: 16/3878  
Ihr Zeichen: HT/ms, hier: Anhörung**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrte Frau Thaumüller,

bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 11.05.2005 bedanken wir uns zunächst für die uns eingeräumte Möglichkeit zu dem im Betreff bezeichneten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen und führen dazu wie folgt aus:

**Zu Artikel 1:**

Die Abschaffung des Devolutiveffekts durch einen Abs. 4 des § 16 a HAGVwGO bringt unseres Erachtens nicht die gewünschte Entlastung der Verwaltung und fördert weder eine außegerichtliche Streitbeilegung noch eine größere Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen.

**Begründung:**

Die Durchführung des Vorverfahrens mit dem Ziel einer Widerspruchsentscheidung durch das Regierungspräsidium hat in der Vergangenheit gezeigt, dass in vielen Fällen im Rahmen des Vorverfahrens etwaige Tatsachenumstände, Fehlinterpretationen oder Missverständnisse geklärt werden konnten, so dass im Ergebnis eine den Rechtsfrieden herstellende Entscheidung getroffen werden konnte, welche auch die Akzeptanz bei den betroffenen Beteiligten erfuhr.

Dies lag unter anderem daran, dass das Regierungspräsidium sozusagen als ein objektiver Dritter die Ausgangsentscheidung sowohl unter tatsächlichen aber insbesondere auch unter rechtlichen Gesichtspunkten erneut umfassend gewürdigt hat.

Für den mit der Neuregelung des Abs. 4 angestrebten Regelfall, dass die Ausgangsbehörde zugleich die Widerspruchsbehörde ist, wenn die nächsthöhere Behörde das Regierungspräsidium ist, wird diese objektive Prüfinstanz abgeschafft. Dadurch wird sich für die Betroffenen die Frage stellen, ob nicht die Eigeninteressen der Ausgangsbehörde, insbesondere wenn es um fiskalische Interessen geht, die Widerspruchsentscheidung wesentlich mitbestimmt haben.

Darüber hinaus ist es unseres Erachtens nicht zutreffend, dass im Falle der Abschaffung des Devolutiveffekts die Verbescheidung der Ausgangsbehörde einer wesentlich intensiveren, vorhergehenden Prüfung unterzogen wird. Die Prüfung wird die gleiche Qualität wie vor der Abschaffung des Devolutiveffekts besitzen; nur der Widerspruchsbescheid wird in wesentlich weniger Fällen vom Ausgangsbescheid abweichen, da sich in der Bewertung zum Ausgangsbescheid aus Sicht der Ausgangsbehörde in aller Regel nichts geändert hat und dort weder Kapazität noch Veranlassung gegeben ist eine tiefergehende oder gar neue Prüfung vorzunehmen.

Die in der Praxis oftmals anzutreffenden Ermessensfehler als Grundlage eines Widerspruchs werden nicht mehr verwaltungsintern nochmals unabhängig überprüft, sondern würden zwangsweise in die Judikative verlagert werden.

Auch würde der in der Gesetzesbegründung als zielführendes Element zur außergerichtlichen Streitbeilegung genannte Anhörungsausschuss seine vermittelnde Funktion verlieren, wenn Ausgangsbehörde, Widerspruchsbehörde und Anhörungsausschuss von der gleichen Verwaltungseinheit / -ebene besetzt werden würden. In diesem Zusammenhang ist auch zu befürchten, dass aufgrund der Möglichkeiten des § 7 Abs. 4, S. 1 Nr. 7, S. 2 HAGVwGO vermehrt von einer Anhörung abgesehen wird, weil die Sach- und Rechtslage hinreichend geklärt erscheint und der Streitstand, eine gütliche Einigung des Widerspruchs nicht erwarten lässt. Der Bürger wäre wesentlich häufiger dazu veranlasst und im Zweifel dazu gezwungen gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, als dass bisher bei der objektivierten Vermittlerrolle des Anhörungsausschusses der Fall war. Ein erhebliches Kostenrisiko sowohl für den Bürger als auch den Verwaltungsträger wären die Folge.

Letztlich wäre bei einem weitgehenden Abbau des Devolutiveffekts eine kontraproduktive Entwicklung der allseits gewünschten Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu befürchten. Der Rechtsfrieden würde darunter leiden, wenn in langwierigen Verfahren vor den Verwaltungsgerichten ein Schwebezustand der Rechtsunsicherheit entstehen würde, da die Verwaltungsgerichte schon heute die anhängigen Klageverfahren zeitnah nicht bewältigen können.

Wir bitten vor diesem Hintergrund den Umfang der Einschränkung des Devolutiveffekts ggf. auch im Rahmen einer ressortübergreifenden Gesetzesfolgenabschätzung, noch einmal zu überdenken und entsprechend den Erfordernissen sowie unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis durchzuführen, um nachteilige Nebeneffekte zu vermeiden.

#### **Zu Artikel 23:**

#### **Zu Ziff. 1 (§ 5 Abs. 2, Nr. 2, 10):**

Wir erachten es für nicht sachgerecht, dass das Abstellen nicht zugelassener Kraftfahrzeuge und Fahrzeugwracks ebenso wie das Aufstellen von Zelten, nicht mehr als Eingriff in Natur und Landschaft qualifiziert werden soll.

**Begründung:**

Bezüglich des im Ergebnis gleichzusetzenden Abstellens von nicht zugelassenen Kraftfahrzeugen und Fahrzeugwracks kann nicht nachvollzogen werden, warum diese nicht mehr einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen sollen. Diese Objekte beeinflussen nicht nur das Landschaftsbild negativ, sondern stellen neben einem nicht unerheblichen Verletzungsrisiko für wildlebende Tiere eine Gefahr der Verschmutzung des Erdreiches mit Altölen, Batteriesäuren oder anderen giftigen, aus einem nicht mehr in Funktion befindlichen Fahrzeug austretenden, Stoffen dar.

Auch das sogenannte „wilde Zelten“ beeinträchtigt den Naturhaushalt je nachdem wann und wo es ausgeübt wird erheblich. So kann auch ein kurzfristiges „wildes Zelten“ in der Brut- und Setzzeit den Bestand einer besonders geschützten Art erheblich beeinträchtigen und alle anderen wildlebenden Tiere und Pflanzen ebenso in deren Entwicklung beeinträchtigen.

Letztlich sind durch alle drei vorbezeichneten Tatbestände entsprechende Pflege-, Hege- und Biotopprojekte beeinträchtigt. Dies ist kontraproduktiv zu dem Anliegen eine gesunde, artenreiche Fauna und Flora zu erhalten, aufzubauen und zu bewahren.

Vorbezeichnete Tatbestände sollten daher auch weiterhin als Eingriffe in Natur und Landschaft qualifiziert werden.

**Zu Ziff. 3 (§ 6 Abs. 2, Nr. 4):**

Hier liegt offensichtlich ein redaktionelles Versehen vor.

**Begründung:**

Mit der Neufassung sollte neben den bereits vorhandenen Tatbeständen die Erneuerung von Oberflächenabdichtungen auf Deponien eingefügt werden. Im Rahmen der Neufassung des Gesetzestextes ist jedoch aus der bisherigen Formulierung „dies gilt nicht, wenn die Anlage nicht nur vorübergehend funktionslos geworden war.“ im Sinne einer doppelten Verneinung in der Weise, dass die Genehmigungsfreiheit nur solche Anlagen betreffen soll, die lediglich vorübergehend funktionslos geworden sind, also auf die Dauer weiterhin in Funktion bleiben sollen, „soweit die Anlage nicht nur vorübergehend funktionslos geworden war,“ geworden.

Mit dieser Umformulierung sind nunmehr entgegen dem Ansinnen die funktionsfähigen Anlagen zu privilegieren all diejenigen Anlagen privilegiert, die nicht nur vorübergehend funktionslos geworden sind, sondern eigentlich nicht mehr im Betrieb sind.

Dies ist offensichtlich ein Redaktionsversehen, welches aufgrund seiner hohen praktischen Relevanz dringend korrigiert werden muss.

**Zu Ziff. 6 (§ 35 Abs. 1):**

Wir halten es für sinnvoll in die Gruppe der anzuhörenden Verbände auch solche Verbände aufzunehmen, die nicht explizit den Status eines „§ 29er Verbandes“ innehaben.

**Begründung:**

Andere Verbände bzw. Organisationen können ebenso wichtige Beiträge und Impulse an die Naturschutzverwaltung weitergeben wie die „§ 29er Verbände“. So ist insbesondere die Naturlandstiftung Hessen e.V. stets darum bemüht im Rahmen des Vertragsnaturschutzes Projekte durchzuführen, zu vermitteln oder zu begleiten. Die Möglichkeit diesen ehrenamtlichen Sachverständigen zu nutzen und einzubringen kann dazu beitragen einen Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten zu erreichen und Konsens zu bilden.

Daher halten wir es für wichtig nicht nur den Kreis der zu beteiligenden Verbände auf dem status quo zu halten, sondern diesen noch zu erweitern. Die Gefahr der Verzögerung von Projekten gleich welcher Art ist schon vor dem Hintergrund der lediglich beratenden Mitwirkung nicht zu befürchten. Ebenso wenig entstehen dadurch auf staatlicher Seite Kosten.

Mit freundlichen Grüßen

Christian Peter  
Geschäftsführer

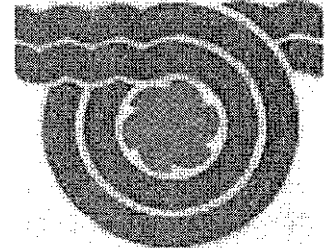
Arbeitsgemeinschaft Hessischer Wasserkraftwerke, Taunusstraße 151, 61381 Friedrichsdorf

Mitglied des Bundesverbandes  
Deutscher Wasserkraftwerke e.V.

An den  
Hessischen Landtag  
- Innenausschuss -  
z.H. Frau Heike Thaumüller

65183 Wiesbaden

29.06.05



AZ: AHW 29-pe  
29. Juni 2005

per Fax vorab an 0611 / 350 345 (3 Seiten)

**Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform zu Drs.-Nr.: 16/3878**  
**Ihr Zeichen: HT/ms, hier: Anhörung**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrte Frau Thaumüller,

bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 11.05.2005 bedanken wir uns zunächst für die uns eingeräumte Möglichkeit zu dem im Betreff bezeichneten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen und führen dazu wie folgt aus:

Grundsätzlich begrüßen wir die Anstrengungen der Landesregierung zur Deregulierung, jedoch sehen wir insbesondere im Bereich der Neuregelung des Vorverfahrens die Gefahr der Deregulierung zu Lasten der Bürger.

#### **Zu Artikel 1:**

Die Abschaffung des Devolutiveffekts durch einen Abs. 4 des § 16 a HAGVwGO bringt unseres Erachtens nicht die gewünschte Entlastung der Verwaltung und fördert weder eine außergerichtliche Streitbeilegung noch eine größere Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen.

#### **Begründung:**

Die Durchführung des Vorverfahrens mit dem Ziel einer Widerspruchsentscheidung durch das Regierungspräsidium hat in der Vergangenheit gezeigt, dass in vielen Fällen im Rahmen des Vorverfahrens etwaige Tatsachenumstände, Fehlinterpretationen oder Missverständnisse geklärt werden konnten, so dass im Ergebnis eine den Rechtsfrieden herstellende Entscheidung getroffen werden konnte, welche auch die Akzeptanz bei den betroffenen Beteiligten erfuhr.

# ARBEITSGEMEINSCHAFT HESSISCHER WASSERKRAFTWERKE

---

Dies lag unter anderem daran, dass das Regierungspräsidium sozusagen als ein objektiver Dritter die Ausgangsentscheidung sowohl unter tatsächlichen aber insbesondere auch unter rechtlichen Gesichtspunkten erneut umfassend gewürdigt hat.

Für den mit der Neuregelung des Abs. 4 angestrebten Regelfall, dass die Ausgangsbehörde zugleich die Widerspruchsbehörde ist, wenn die nächsthöhere Behörde das Regierungspräsidium ist, wird diese objektive Prüfinstanz abgeschafft. Dadurch wird sich für die Betroffenen die Frage stellen, ob nicht die Eigeninteressen der Ausgangsbehörde, insbesondere wenn es um fiskalische Interessen geht, die Widerspruchsentscheidung wesentlich mitbestimmt haben.

Darüber hinaus ist es unseres Erachtens nicht zutreffend, dass im Falle der Abschaffung des Devolutiveffekts die Verbescheidung der Ausgangsbehörde einer wesentlich intensiveren, vorhergehenden Prüfung unterzogen wird. Die Prüfung wird die gleiche Qualität wie vor der Abschaffung des Devolutiveffekts besitzen; nur der Widerspruchsbescheid wird in wesentlich weniger Fällen vom Ausgangsbescheid abweichen, da sich in der Bewertung zum Ausgangsbescheid aus Sicht der Ausgangsbehörde in aller Regel nichts geändert hat und dort weder Kapazität noch Veranlassung gegeben ist eine tiefergehende oder gar neue Prüfung vorzunehmen.

Die in der Praxis oftmals anzutreffenden Ermessensfehler als Grundlage eines Widerspruchs werden nicht mehr verwaltungsintern nochmals unabhängig überprüft, sondern würden zwangsweise in die Judikative verlagert werden.

Auch würde der in der Gesetzesbegründung als zielführendes Element zur außergerichtlichen Streitbeilegung genannte Anhörungsausschuss seine vermittelnde Funktion verlieren, wenn Ausgangsbehörde, Widerspruchsbehörde und Anhörungsausschuss von der gleichen Verwaltungseinheit / -ebene besetzt werden würden. In diesem Zusammenhang ist auch zu befürchten, dass aufgrund der Möglichkeiten des § 7 Abs. 4, S. 1 Nr. 7, S. 2 HAGVwGO vermehrt von einer Anhörung abgesehen wird, weil die Sach- und Rechtslage hinreichend geklärt erscheint und der Streitstand, eine gütliche Einigung des Widerspruchs nicht erwarten lässt. Der Bürger wäre wesentlich häufiger dazu veranlasst und im Zweifel dazu gezwungen gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, als dass bisher bei der objektivierten Vermittlerrolle des Anhörungsausschusses der Fall war. Ein erhebliches Kostenrisiko sowohl für den Bürger als auch den Verwaltungsträger wären die Folge.

Letztlich wäre bei einem weitgehenden Abbau des Devolutiveffekts eine kontraproduktive Entwicklung der allseits gewünschten Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu befürchten. Der Rechtsfrieden würde darunter leiden, wenn in langwierigen Verfahren vor den Verwaltungsgerichten ein Schwebezustand der Rechtsunsicherheit entstehen würde, da die Verwaltungsgerichte schon heute die anhängigen Klageverfahren zeitnah nicht bewältigen können.

Wir bitten vor diesem Hintergrund den Umfang der Einschränkung des Devolutiveffekts ggf. auch im Rahmen einer ressortübergreifenden Gesetzesfolgenabschätzung, noch einmal zu überdenken und entsprechend den Erfordernissen sowie unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis durchzuführen, um nachteilige Nebeneffekte zu vermeiden.



**Zu Ziff. 3 (§ 6 Abs. 2, Nr. 4):**

Hier liegt offensichtlich ein redaktionelles Versehen vor.

**Begründung:**

Mit der Neufassung sollte neben den bereits vorhandenen Tatbeständen die Erneuerung von Oberflächenabdichtungen auf Deponien eingefügt werden. Im Rahmen der Neufassung des Gesetzestextes ist jedoch aus der bisherigen Formulierung „dies gilt nicht, wenn die Anlage nicht nur vorübergehend funktionslos geworden war.“ im Sinne einer doppelten Verneinung in der Weise, dass die Genehmigungsfreiheit nur solche Anlagen betreffen soll, die lediglich vorübergehend funktionslos geworden sind, also auf die Dauer weiterhin in Funktion bleiben sollen, „soweit die Anlage nicht nur vorübergehend funktionslos geworden war,“ geworden.

Mit dieser Umformulierung sind nunmehr entgegen dem Ansinnen die funktionsfähigen Anlagen zu privilegieren all diejenigen Anlagen privilegiert, die nicht nur vorübergehend funktionslos geworden sind, sondern eigentlich nicht mehr im Betrieb sind.

Dies ist offensichtlich ein Redaktionsversehen, welches aufgrund seiner hohen praktischen Relevanz dringend korrigiert werden muss.

**Zu Ziff. 5 (§ 34 Abs. 3, S. 3):**

Das Wort „Mindestzahl“ bezüglich der Mitgliedern, welche seitens der „§ 29er Verbände“ für die Naturschutzbeiräte vorgeschlagen werden sollte entfernt werden.

**Begründung:**

Aus paritätischen Gründen sollte von vornherein feststehen wie viel Mitglieder aus welchen Interessengruppen in den Naturschutzbeiräten vertreten sein sollen. Eine mehr als hälftige Besetzung mit Vertretern aus den „§ 29er Verbänden“ birgt die Gefahr, dass berechnigte Interessen der Grundeigentümer und Anlagenbetreiber zu wenig berücksichtigt werden.

Im übrigen halten wir den vorgelegten Gesetzentwurf für in der Sache zutreffend und gehen damit konform.

Mit freundlichen Grüßen

**Arbeitsgemeinschaft  
Hessischer Wasserkraftwerke  
Die Geschäftsführung**

Christian Peter  
Geschäftsführer

-103-



36

**HESSISCHER  
HANDWERKSTAG**


Hessischer Handwerkstag · Postfach 29 60 · 65019 Wiesbaden

**Vorab per Telefax: 0611 350345**
**und per E-Mail: h.thaumueller@ltg.hessen.de**

 Herrn  
 Dipl.-Verw. Rudolf Haselbach MdL  
 Vorsitzender des Innenausschusses  
 Hessischer Landtag  
 Schlossplatz 1-3

30.06.05 H

65183 Wiesbaden

Unser Zeichen:

Mu-Be

Ansprechpartner:

Bernhard Mundschenk

Telefon:

0611 136-127

Telefax:

0611 136-183

E-Mail:

bernhard.mundschenk@  
hwk-wiesbaden.de

Datum:

29. Juni 2005

**Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform - Drucks. 16/3878 -**

 Sehr geehrter Herr Haselbach,  
 sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Übersendung des o. g. Gesetzentwurfs und die Möglichkeit hierzu eine Stellungnahme abzugeben.

Grundsätzlich findet der Gesetzentwurf unsere Zustimmung, da er aus unserer Sicht geeignet erscheint, den bisher eingeschlagenen Weg der Reform der hessischen Verwaltungsstruktur konsequent fortzusetzen. Insbesondere ist er aus unserer Sicht eine gute Grundlage, die eingeleitete Verwaltungsreform bei den Regierungspräsidien fortzuschreiben.

Aus handwerklicher Sicht ist insbesondere die in Artikel 30 in einem neuen Handwerkszuständigkeitsgesetz geregelte Übertragung von Zuständigkeiten von den Regierungspräsidien auf die Handwerkskammern von besonderer Relevanz. Wir begrüßen diese Zuständigkeitsverlagerung ausdrücklich. Der Landesgesetzgeber macht mit der vorgesehenen Regelung von der ihm nach § 124 b Handwerksordnung (HwO) eingeräumten Übertragungsmöglichkeit auf die Handwerkskammern Gebrauch.

Mit der Übertragung der Zuständigkeiten im Hinblick auf die Erteilung von Ausübungsberechtigungen und Ausnahmegewilligungen sowie für die Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise wird einem wichtigen Anliegen des hessischen Handwerks Rechnung getragen. In der vorgesehenen Übertragung zusätzlicher hoheitlicher Befugnisse sehen wir auch eine ausdrückliche Anerkennung durch die Landesregierung im Hinblick auf den Bestand und die Weiterentwicklung der hessischen Handwerkskammern in ihrer Funktion als Selbstverwaltungsorgane des Handwerks.

Seite 2 - Schreiben des Hessischen Handwerkstages vom 29. Juni 2005

Abschließend weisen wir darauf hin, dass diese Stellungnahme durch den Hessischen Handwerkstag als Spitzenorganisation des hessischen Handwerks abgegeben wird, so dass eine eigenständige Stellungnahme der ebenfalls in den Kreis der Anzuhörenden aufgenommenen Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern entbehrlich ist.

In der öffentlichen mündlichen Anhörung am 6. Juli 2005 werden wir vertreten durch den Geschäftsführer der Handwerkskammer Wiesbaden, Herrn Bernhard Mundschenk.

Mit freundlichen Grüßen



Harald Brandes  
Geschäftsführer

37

Vorsitzender Volker Diefenbach, Forststraße 4, 65321 Heidenrod

Vorsitzender Volker Diefenbach

Hessischer Landtag  
Geschäftsführung Innenausschuss  
Heike Thaumüller  
Schloßplatz 1-3

Forststraße 4  
65321 Heidenrod

6183 Wiesbaden

30.06.05

Telefon: ++49 (06124) 94 76  
Telefax: ++49 (06124) 72 63 90

E-Mail: igbau-forst-da@t-online.de

Ihre Zeichen  
HT/ms

Ihre Nachricht vom  
11.5.2005

Unsere Zeichen

Heidenrod,  
29.6.2005

## Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform – Drucks. 16/3878

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachstehend erhalten Sie die Stellungnahme der IG Bauen Agrar Umwelt Hessen.

Der Stellungnahme voran stellen möchten wir unsere grundsätzliche Ablehnung des Gesetzentwurfes, da dieser im engen Zusammenhang mit der Umsetzung der „Operation sichere Zukunft“ zu sehen ist. Diese „Operation“ dient vorrangig Maßnahmen des weitgehend konzeptlosen Personalabbaus und der undifferenzierten Privatisierung öffentlicher Aufgaben und wird daher von der Gewerkschaft Bauen Agrar Umwelt abgelehnt.

Unabhängig von dieser allgemeinen Position sind wir durch den Gesetzentwurf aber auch in unserem Organisationsbereich durch inhaltliche Folgen für das Forstpersonal und fachgesetzliche Regelungen tangiert.

Aus diesem Grunde nehmen wir dennoch zu den uns betreffenden Artikeln des Gesetzentwurfes im Einzelnen Stellung.

### Zu Artikel 1:

Der Verzicht auf Widerspruchsverfahren im Forst-, Jagd- und Naturschutzbereich wird abgelehnt, da er die Rechte und Interessen der Bürger erheblich beschneidet.

In unserem Organisationsbereich sind von den Änderungen die gesamten eigenständigen Verwaltungsakte im Naturschutzbereich, sowie Teile des Forstrechts und des Jagdrechts betroffen.

Zum Wegfall der Widersprüche bei den Verfahren, in welchen das Regierungspräsidium den Verwaltungsakt erlassen hat (§ 16 a Abs. 2 neu):

Es bestehen hiergegen Bedenken, da einerseits die Verfahren vor den Verwaltungsgerichten derzeit 2-3 Jahre bis zur Entscheidung in Anspruch nehmen. Dies führt einerseits zu einer Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte, andererseits wird es schwieriger für den Bürger, in einer angemessenen Zeit zu seinem Recht zu kommen. Hinzu kommt, dass zwar keine Widersprüche zu bearbeiten sind, dafür aber höchstwahrscheinlich die Zahl der Klagen steigen wird. Da eine Klage aber einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand erzeugt als ein Widerspruchsverfahren, reduzieren sich die Einsparungen entsprechend. Angesichts des stattfindenden Personalabbaus und der insgesamt damit verbundenen Arbeitsverdichtung ist nicht anzunehmen, dass die rechtliche Qualität der Bescheide erhalten bleibt. Vielmehr dürfte die Operation Sichere Zukunft immer häufiger zu schnell gezimmerten Bescheiden führen, die dann sofort einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterworfen würden. Gerade in rechtlich umstrittenen Bereichen war ein Widerspruchsverfahren in der Vergangenheit sinnvoll, um den Belangen des Antragstellers in gebührendem Maße Rechnung tragen zu können. Der Verzicht auf ein Widerspruchsverfahren ist auch der zumindest teilweise Verzicht auf Bürgernähe.

Zum Wegfall der Zuständigkeit der RP's für den nachgeordneten Bereich (§ 16 a Abs. 4 neu): Hinsichtlich der Zuständigkeit für die Widersprüche bei den Kreisen erscheint es zielführender, diese weiterhin durch die RP's durchführen zu lassen. Aufgrund der Bündelung von Kompetenz in personeller Hinsicht ist dies mit Sicherheit die kostengünstigere Lösung. Die mit dem zweiten Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform verbundene Übertragung von Kompetenzen in den politischen Bereich des Kreisausschusses behielte damit ein verfahrensrechtliches Korrektiv des staatlichen Strangs, das eine einheitliche und politisch unabhängige Rechtsanwendung sicherstellen würde.

#### Zu Artikel 5, Nr. 1:

Die ersatzlose Streichung einer gesetzlichen Grundlage für einen Sachschadensersatz durch den Dienstherren wird von uns abgelehnt.

Schließlich beinhaltet der bisherige § 94 HBG eine Soll-Regelung für den Schadensersatz, während §32 BeamVG nur eine Kann-Regelung vorsieht.

Wir halten eine hessische spezialgesetzliche Regelung, zumindest in Form einer Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer entsprechenden Verordnung für nötig. Die Verweisung auf die alleinige Regelung in Richtlinien sind nicht ausreichend. Wir beharren auf einer gesetzlichen Grundlage, da der Dienstbetrieb im forstlichen Außendienst bei „Hessen Forst“ dass die Bediensteten ihre privaten Fahrzeuge ständig zur Verfügung stellen, teilweise ist die Bereitschaft private Fahrzeuge für den Dienst einzusetzen sogar Voraussetzung bei Stellenausschreibungen.

Als gerechtes Äquivalent muss daher eine gesetzliche Grundlage für die Sachschadens-Ersatzregelung bestehen bleiben oder es sind alternativ generell Dienst- und Betriebsfahrzeuge zu stellen.

#### Zu Artikel 5, Nr. 2:

Die Streichung des Verwaltungsvorverfahrens bei Entscheidungen nach dem Beamtenversorgungsgesetz wird abgelehnt.

Hier gelten vollinhaltlich die Ausführungen zu Artikel 1. Es kommt aber noch hinzu, dass etwa jeder dritte Versorgungsbescheid Mängel aufweist, die einen Widerspruchsverfahren dringen erforderlich machen. Oft wurden dadurch Mängel geheilt, ohne dass es eines Verwaltungsgerichtsverfahrens bedurfte.

Zu Artikel 6 i.V.m. Artikel 33, Nr.3:

Die vorgesehene Vereinheitlichung der km-Sätze der Wegstreckenentschädigung ist sinnvoll und wird unterstützt. Allerdings sollte geprüft werden, ob es vom Verfahren her sinnvoll ist, für die Veränderung der Entschädigungssätze immer ein Gesetzgebungsverfahren durchzuführen oder ob eine Regelung auf Verordnungswege praktikabler wäre.

Auch der Begriff „triftige Gründe“ wäre klarer zu definieren.

Die geplante ersatzlose Streichung des Institutes der „anerkannten privateigen anerkannten Kraftfahrzeuge“, sowie die Aufhebung der Verordnung „über die Gewährung von Wegstreckenentschädigung für die Benutzung anerkannt privateigener Kraftfahrzeugen bei Dienstreisen und Dienstgängen“ wird von uns abgelehnt.

Wir verweisen hierzu auf die bereits in unserer Stellungnahme zu Artikel 5 Nr.1 gemachten Ausführungen zu der Sondersituation im Forstbereich, wodurch deutlich wird das der Dienstbetrieb im Landesbetrieb „Hessen Forst“ im erheblichen Maße auf den Einsatz privater KFZ durch die Beschäftigten aufgebaut ist. Hier muss o.g. Verordnung weiterhin Bestand haben um Sonderzahlungen für den beanspruchenden Einsatz der Fahrzeuge auf Waldwegen (Schmutzzulage), Pauschalierung der Entschädigung und Gewährung von Beschaffungsdarlehen weiterhin möglich zu machen. Konsequenz des Wegfalles wäre die generelle Stellung von Dienst- und Betriebsfahrzeugen in einer Größenordnung von ca. 500 KFZ. Wir möchten auch darauf aufmerksam machen, dass die bisherigen Regelungen für Forstbeamte faktisch Vertrauensschutz genießen, da diese für den Dienstherrn erhebliche (Vor-)leistungen bisher erbracht haben.

Sollte es bei dem Wegfall der Verordnung bleiben, weisen wir schon heute darauf hin, dass wir für den Forstbereich die Frage im Wege einer Dienstvereinbarung zu regeln beabsichtigen.

Zu Artikel 7:

Die Änderung des § 83 HPVG kann mitgetragen werden.

Zu Artikel 11:

Der Verlängerung des Turnus für die Neuaufstellung von Regionalpläne kann zugestimmt werden.

Zu Artikel 18 bis 23, i.V.m. Artikel 33, Nr. 5:

In diesen Artikeln ist durchgängig die Abschaffung bzw. Reduzierung von Beiräten und Ausschüssen erkennbar. Es wird deutlich, dass die Landesregierung von dem Instrument der Beiräte und Ausschüssen und dem dortigen ehrenamtlichen Engagement eigentlich nichts hält, sondern dieses lediglich als Ballast empfindet. Es wäre dann aber ehrlich und folgerichtig gewesen, die Beiräte ganz abzuschaffen, da die verbliebenen keine echten Mitwirkungsmöglichkeiten mehr haben und auf der örtlichen Ebene keine wirkliche Einbindung der lokalen ehrenamtlichen Mitarbeit mit all ihrem Sachverstand und Engagement mehr möglich ist.

Es bedeutet Verlust an Demokratie, Bürgernähe und dem gegenseitigen Ergänzen zwischen amtlicher und ehrenamtlicher Blickwinkel, die Akzeptanz der Entscheidungen wird sinken.

Zu Artikel 21:

Die beabsichtigte Streichung der Jagdbeiräte bei den Regierungspräsidien macht insoweit Sinn, als dass die Obere Jagdbehörde bei dem RP Kassel zentralisiert wurde. Damit ist der Landesjagdbeirat bei der Obersten Jagdbehörde für die gleiche Fläche zuständig. Allerdings steht er damit der oberen Jagdbehörde nurmehr mittelbar zur Verfügung.

Zu kritisieren ist aber nach wie vor die Zusammenfassung der Oberen Jagdbehörden in Kassel aus folgenden Gründen:

1. Wegen örtlicher Kontrollen insbesondere im Zusammenhang mit Jagdbezirksabgrenzungen und Wildschäden durch Rotwild, aber auch im Hinblick auf die Einsichtnahme in die Prüfungsunterlagen der Jägerprüfungskandidaten erscheint eine mehr örtliche Präsenz unumgänglich. Dies würde auch eher dem angestrebten Ziel einer bürgernahen Verwaltung entsprechen.
2. In den Bereichen Naturschutz, Artenschutz, Bundeswildschutzverordnung, Waffenrecht und Weinbau bzw. Landwirtschaft bestehen vielfältige Schnittstellen innerhalb der RPs.
3. In ähnlichen Flächenverwaltungen, z.B. der „Fischerei“, blieb es bei der bisherigen Regelung, die oberen Fischereibehörden bei den drei Regierungspräsidien zu belassen. Es setzte sich offensichtlich die Erkenntnis durch, dass die Umorganisation der Jagdverwaltung nicht zielführend war.
4. Personelle Einsparungen waren mit der Umorganisation nicht verbunden, ein zusätzlicher Personalbedarf würde daher auch durch eine Rückführung der Aufgaben auf die einzelnen Regierungspräsidien nicht entstehen

#### Zu Artikel 23:

Die Änderungen sollen der Verwaltungsentlastung und Verfahrensvereinfachung dienen. Dies wird grundsätzlich angesichts leerer Haushaltskassen als notwendige Maßnahme akzeptiert. Die Grenzen der Akzeptanz werden jedoch dort erricht, wo erhebliche ökologische Problemstellungen entstehen, das Einsparziel nicht erreicht werden kann oder wo bewährte Regelungen ohne Not abgeschafft werden sollen. Auch sollten Begründung und Handlung übereinstimmen. Die Entlastung durch die Neuerungen der Eingriffsregelung treffen die Regierungspräsidien nur in untergeordnetem Maße, sondern vielmehr weit überwiegend die untere Verwaltungsebene.

Angesichts der Vielzahl naturschutzrechtlicher Zulassungserfordernisse, wie sie aus dem ersten Halbsatz von § 6 Abs. 2 neu erkennbar sind, sollte sich der Gesetzgeber bemühen, für Klarheit und Aufklärung bei den Bürgern zu sorgen. Dazu sollte eine konkrete Handlungsanleitung (z.B. analog § 2 HENatG formuliert und in § 1 c HENatG ergänzt) eingebaut werden, wie sich der Bürger zweckmäßigerweise verhalten soll, wenn er Maßnahmen oder Vorhaben plant, um nicht mit den naturschutzrechtlichen Vorschriften in Konflikt zu kommen. Außerdem sollte darüber nachgedacht werden, wie die Zulassungsregelungen ohne Kollision mit dem Bundesrecht zusammengefasst werden können. Dies würde dem Bürger das Verständnis für den Naturschutz und den Behörden die Arbeit insgesamt erleichtern.

Es wird begrüßt, dass für die **baugenehmigungsfreien Aufschüttungen auf Ackerflächen** die Freistellung von der Genehmigungspflicht nunmehr wie von uns vorgeschlagen, mit der ordnungsgemäßen landwirtschaftlichen Bodennutzung verknüpft wird.

Bei der **Erneuerung von Oberflächenabdichtungen auf Deponien** hat die Diskussion mittlerweile gezeigt, dass diese Freistellung nicht zielführend und auch nicht im Interesse der Deponiebetreiber ist. Denn es können auch alte Deponien betroffen sein, die im Laufe der Jahrzehnte eine optimale Ein- und Begrünung erfahren haben. Eine Beseitigung dieser Vegetation würde erhebliche Eingriffswirkungen auslösen und einen bisher versteckten Landschaftsschaden zu Tage treten lassen. Außerdem wäre die Deponieoberfläche als Kompensationsfläche nicht verfügbar, weil sie ohne Eingriffsgenehmigung umgestaltet werden könnte. Dies aber würde für den Deponiebetreiber bedeuten, dass er für eigene Eingriffe verstärkt auf externe und damit teure Ersatzmaßnahmen zurückgreifen muss.

Die Freistellung für die **Errichtung landschaftlich angepasster Unterstelleneinrichtungen** (früher Schuppen) erscheint problematisch. Zum einen wird durch die Änderung des Begriffs gerade eine Öffnung zu den Kleingärten hin betrieben. Das aber bedeutet, dass nunmehr viele Gebäude, die u.U gerade mit hohem Verwaltungsaufwand beseitigt wurden, nunmehr legal existieren könnten. Dagegen erscheint eine Beschränkung auf direkt der landwirtschaftlichen Nutzung dienende landschaftsangepasste Unterstelleneinrichtungen sinnvoll. Zur Lösung des Kleingartenproblems taugt diese Freistellung wegen der geringen Größenangaben ohnehin nicht.

Die Freistellung von **Grundwasserentnahmen bis 50.000 cbm Jahresfördermenge** ist nicht mit dem gerade novellierten Hessischen Wassergesetz vereinbar. Dort werden auch nur bestimmte Grundwasserentnahmen bis 3.600 cbm Jahresfördermenge freigestellt. Das ist nicht einmal ein Zehntel der Menge des Naturschutzrechts. Sachliche Argumente für diese Diskrepanz gibt es nicht. Vielmehr sollte eine Bandbreite zwischen Genehmigungsfreiheit und UVP-Pflicht geschaffen werden, sonst würden alle Entnahmeverfahren, die einer naturschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen, auch eine UVP brauchen. Gerade im Kluftgrundwasserleiter kann die freigestellte Entnahme erhebliche Beeinträchtigungen in Feuchtgebieten und Bachauen hervorrufen. Außerdem besteht die Gefahr der Salamitaktik bei Brunnengalerien, was zu beträchtlichen Fördersummen führen würde.

Die vorgesehenen Änderungen des § 34 HENatG (**Beiratsbeteiligung**) werden abgelehnt. Hier wird ohne große Not das Ehrenamt nicht mehr angemessen gewürdigt. Ohne Not deswegen, weil die Einsparungen auf Seiten der Regierungspräsidien fast gegen Null gehen, während die Verfahrenerschwernisse durch die Beschneidung der Plattform Naturschutzbeirat nicht zu unterschätzen sind. Denn die Landesregierung verkennt folgende wichtige Funktionen der Naturschutzbeiräte:

- Die Beratung der Naturschutzbehörden spielt im fachlichen Bereich nach wie vor gerade in Spezialgebieten (Feldhamster, Fledermäuse) eine große Rolle. Hier können auf einfachem Wege bestehende Datenlücken geschlossen werden.
- Die Naturschutzbeiräte stellen eine wichtige Brücke zum ehrenamtlichen Naturschutz dar, auch was die Akzeptanzgewinnung von problematischen Naturschutzpositionen anbetrifft.
- Die Naturschutzbeiräte sind das Paradebeispiel für das Ehrenamt im Naturschutzbereich. Will man, dass solches Engagement weiter betrieben wird, darf man die damit verbundenen Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten nicht noch weiter beschneiden. Es ist schwer vorstellbar, dass sich zukünftig Privatpersonen mit ihrer Freizeit in Beiräten engagieren, deren Kompetenz und Funktion auf die von wirkungslosen Debattierclubs beschränkt werden soll.

Deshalb müssen folgende Formulierungen wieder in das Gesetz aufgenommen werden:  
*Der Beirat unterstützt die Behörde.*



*Der Beirat erhält ein Initiativrecht für Beteiligungen und Anträge.  
Die kommunale Landschaftsplanung ist in den Beteiligungskatalog wieder aufzunehmen.  
Der Begriff der kreisweiten Bedeutung ist wieder durch den alten Begriff (wesentlicher Vorgang) zu ersetzen. Denn solche Vorgänge dürften außerhalb von Großverfahren nicht existieren. Auch ist die Definition für die Beteiligung des Bezirksnaturschutzbeirats nicht verwendbar.  
Das Stimmrecht für Naturschutzbeauftragte, die von aussen in den Beirat gewählt werden, sollte beibehalten werden, da ansonsten eine Wahrung der Fristen für die anstehenden Verfahren häufig nicht gewährleistet werden kann.*

Zu Artikel 32:

Der Übertragung von Aufgaben auf die Hessische Bezügestelle stimmen wir zu.

Zu Artikel 35:

Zu dem Inhalt des Absatzes 1 gelten unsere bereits zu Artikel 1 dargelegten Positionen.  
Den Übergangsregelungen in Absatz 2 stimmen wir ebenfalls zu.

Volker Diefenbach

# VERBAND DER CHEMISCHEN INDUSTRIE e.V.

Landesverband Hessen



38

Hessischer Landtag  
Innenausschuss  
z. H. Frau Heike Thaumüller  
Schlossplatz 1 – 3

30.06.05 H

Telefon: 069 2556-1421  
Telefax: 069 2556-1614  
E-Mail: [disson@vci.de](mailto:disson@vci.de)

65183 Wiesbaden

bl  
29. Juni 2005

## Geszentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform - Drucks. 16/3878 -

Sehr geehrte Damen und Herren,

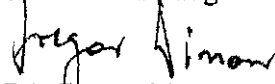
unter Bezugnahme auf Ihr Schreiben vom 11. Mai 2005 übermitteln wir beigelegt unsere Stellungnahme zum Geszentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform, Drucksache 16/3878. Wir unterstützen grundsätzlich das Ziel der Verschlinkung der Verwaltung. Kritisch sehen wir jedoch weiterhin den Wegfall der Widerspruchsverfahren in allen wesentlichen Anlagenzulassungsverfahren (BlmSchG, Gentechnikgesetz, HWG etc.). Die im Rahmen des Widerspruchsverfahrens gegebene Möglichkeit, Recht- und Zweckmäßigkeit eines Bescheids zu überprüfen, hat sich bewährt und hat die Verwaltungsgerichte in der Vergangenheit entlastet. Diese Entlastung wäre im Falle der Umsetzung des jetzt vorgelegten Entwurfs hinfällig. In der Gesamtabwägung kommen wir zu dem Schluss, dass in den für unsere Mitgliedsunternehmen wichtigen Anlagenzulassungsverfahren allenfalls eine Verschiebung der Belastung hin zu den Verwaltungsgerichten erreicht wird. Gleichzeitig dürfte sich die Dauer der Verwaltungsverfahren wieder verlängern, weil sich der Abstimmungsbedarf vor Erlass eines Bescheids eher vergrößert.

Wir regen deshalb an, für den Bereich der Anlagenzulassungsverfahren (BlmSchG, Gentechnikgesetz, HWG etc.) die Widerspruchsinstanz beizubehalten. Die Erfahrung anderer Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen), in denen zum Teil probeweise auf Widerspruchsverfahren verzichtet wird, sollte nochmals aktuell eingeholt werden.

Mit freundlichen Grüßen

VERBAND DER CHEMISCHEN INDUSTRIE e. V.  
LANDESVERBAND HESSEN

Geschäftsführung

  
RA Gregor Disson

Anlage



**Stellungnahme des VCI-Landesverbandes Hessen vom 30. Juni 2005 zum  
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform vom 11. Mai 2005,  
Drucksache 16/3878 - Wegfall von Widerspruchsverfahren**

---

Der VCI-Landesverband Hessen begrüßt grundsätzlich die notwendige Verwaltungsstrukturreform, deren Ziel eine Verschlinkung der Verwaltung und eine Optimierung der Verfahrensabläufe sein muss. Hierbei ist jedoch darauf zu achten, dass die Veränderungen nicht zu einer Verlangsamung von Entscheidungsprozessen führen, die sich langfristig negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung in Hessen auswirken können. Hierzu bestehen aus unserer Sicht Bedenken, die wir nachfolgend im Einzelnen näher ausführen.

Der Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform sieht u.a. eine Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung (HessAGVwGO, neuer § 16a Abs. 2) vor, mit der u.a. auch in den einschlägigen Rechtsvorschriften des Anlagenzulassungsrechts (BImSchG, HBO, HWG, GenTG etc.) der Rechtsbehelf des Widerspruchs entfallen soll. Im Unterschied zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes sieht § 16a Abs. 4 des vorliegenden Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform vor, dass der sogenannte „Devolutiveffekt“ in allen Fällen entfällt, in denen die nächsthöhere Behörde das Regierungspräsidium ist.

Der Landesverband Hessen des Verbandes der Chemischen Industrie e.V. spricht sich gegen eine solche Abschaffung des Widerspruchsverfahrens zu Lasten von Anlagenbetreibern aus. Die in der Begründung des Gesetzentwurfs als für die Streichung des Widerspruchsverfahrens sprechenden Gesichtspunkte überzeugen nicht. Die im neuen § 16a Abs. 4 vorgesehene nochmalige Befassung der Ausgangsbehörde ist für die Praxis unserer Mitgliedsunternehmen von untergeordneter Bedeutung.

**Widerspruchsverfahren haben in der Regel den gewünschten Befriedigungseffekt:** In der Praxis, insbesondere in Anlagenzulassungsverfahren, werden strittige Punkte in aller Regel im Widerspruchsverfahren geklärt. Nur selten wird der für den Anlagenbetreiber zeitraubende



Klageweg beschritten. Widersprüche richten sich regelmäßig nicht gegen den Tenor oder die Bedingungen des Bescheids, sondern gegen untergeordnete Auflagen, deren endgültige Klärung aus Zeitgründen die Bescheidserteilung nicht verzögern soll. Ohne die Möglichkeit eines Widerspruchsverfahrens würden sich Genehmigungsverfahren erheblich verzögern, da alle strittigen Auflagen vorab geklärt werden müssten. Ein langwieriges gerichtliches Verfahren ist keine Alternative.

Zwar wird das Rechtsmittelverfahren nicht verkürzt, da die Klagemöglichkeit vor den Verwaltungsgerichten erhalten bleibt. Anders als bei einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren, das auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Bescheiden beschränkt ist, ist es jedoch Aufgabe der Widerspruchsbehörde, Recht- und Zweckmäßigkeit eines Bescheids zu überprüfen und so gegebenenfalls eine unsachgemäße Entscheidung der Ausgangsbehörde zu korrigieren. Die Widerspruchsbehörde verfügt über die notwendige Sachnähe, die pragmatische Entscheidungen fördert. **Die Aussicht, statt eines unbürokratischen und zügigen Widerspruchsverfahrens ein langwieriges gerichtliches Verfahren anzustrengen, ist demnach für Anlagenbetreiber keine zum Widerspruchsverfahren gleichwertige Alternative.**

**Bei Streichung der Widerspruchsmöglichkeit ist mit einer deutlichen Zunahme von verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu rechnen:** Trotz Zeitverzugs durch ein langwieriges Klageverfahren vor den bereits jetzt überlasteten Verwaltungsgerichten müsste der Verwaltungsgerichtsweg mangels Alternative zwangsläufig häufiger beschritten werden. Bisherige Erfahrungen, die in Deutschland mit den Versuchen gemacht wurden, die Widerspruchsmöglichkeiten zu beschränken, bestätigen dies. Die erstmalige Abschaffung des Vorverfahrens im Jahre 1960 als Maßnahme zur Bayerischen Verwaltungsreform führte zu einer solchen Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte, dass man alsbald das Vorverfahren wieder einführen musste. Auch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Bausachen im Jahre 1970 ebenfalls in Bayern hatte einen massiven Anstieg von gerichtlichen Baurechtsstreitigkeiten zur Folge. Das Vorverfahren wurde daraufhin wegen der bei den Gerichten anhängigen Flut von Verfahren nach kurzer Zeit wieder eingeführt.

Diese Erfahrungen lassen erwarten, dass die derzeit (vom 01.07.2004 – 30.06.2006) in Bayern im Regierungsbezirk Mittelfranken erprobte Abschaffung des Widerspruchsverfahrens, nicht erfolgreich sein wird.



**Der angestrebte Personalabbau von insgesamt rund 35 Stellen als Folge einer weitgehenden Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ist unrealistisch:** Eil- und Klageverfahren vor den Verwaltungsgerichten sind schließlich nicht allein Sache von Anwälten und Richtern. Vielmehr müssen die jeweils zuständigen Behörden ebenfalls Personal zur Teilnahme an den Verhandlungen abstellen und eine steigende Zahl von Stellungnahmen und Schriftsätzen für die verwaltungsgerichtlichen Verfahren anfertigen. Im Übrigen würde sich die Abklärung streitiger Punkte auf den Zeitraum vor dem Erlass des Bescheides verlagern.

**Auch wenn die Regierungspräsidien als Ausgangsbehörde tätig werden und damit im Widerspruchsverfahren dieselbe Behörde (d.h. in der Regel auch dieselben Personen) zuständig ist, ist eine Nachprüfung im Widerspruchsverfahren sinnvoll.** Das Widerspruchsverfahren bietet die Möglichkeit, die Behörde dazu zu bringen, sich mit einer anderen Meinung schriftlich auseinanderzusetzen, ohne sogleich das Verwaltungsgericht mit der Angelegenheit zu befassen. Offensichtliche Fehler, die in Bescheiden zu komplexen Genehmigungsverfahren immer wieder vorkommen, können so schnell und pragmatisch behoben werden.

**Es ist nicht richtig, dass in nahezu allen Flächenländern der Abbau von Widerspruchsverfahren angestrebt wird.** Dies ist zwar für einige weitere Flächenländer der Fall. Jedoch wurde z.B. in **Niedersachsen** der ursprüngliche Entwurf des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung bereits dahingehend abgeschwächt, dass – trotz Festhaltens an der Abschaffung der Bezirksregierungen als mittlere Verwaltungsbehördeninstanz – in den für Anlagenbetreiber relevanten Fällen nach wie vor ein Widerspruchsverfahren durchzuführen ist. Bezeichnend ist auch, dass bei dem in **Baden-Württemberg** am 30. Juni 2004 beschlossenen Verwaltungsstruktur-Reformgesetz der dreistufige Verwaltungsaufbau ausdrücklich beibehalten wurde, um eine sachgerechte, bürgernahe und leistungsfähige Verwaltung sicherzustellen. Es werden diverse Sonderbehörden in die Regierungspräsidien und Landratsämter eingegliedert, jedoch die Aufgaben der Regierungspräsidien nicht beschnitten.

Das Widerspruchsverfahren dient nach allgemeiner Meinung der **Selbstkontrolle der Verwaltung**, dem **Rechtsschutz der Anlagenbetreiber** und der **Entlastung der Verwaltungsgerichte**. Alle diese Ziele lassen sich, wie gezeigt, ohne ein Widerspruchsverfahren nicht gleichermaßen verwirklichen. Der VCI-Landesverband Hessen plädiert daher für die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens, insbesondere in den für das Anlagenzulassungsrecht einschlägigen Rechtsvorschriften (BImSchG, HBO, HWG, GenTG, KrW/AbfG etc.).



39

Hessischer Landtag  
Innenausschuß  
Schlossplatz 1-3  
  
65183 Wiesbaden

30.06.05 HT

Aktenzeichen:  
Bearbeiter/in: KHK Kreiling  
Landesgeschäftsstelle  
Alt Langenhain 37  
65719 Hofheim/Ts.

Frankfurt, 28.06.05

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform  
Landtags-Drucksache 16/3878

---

Bezug: 1) Ihr Schreiben v. 11.05.05, Az. HT/ms  
2) Ihr Schreiben v. 08.06.05

Zur Ihrem Entwurf nehmen wir als Berufsvertretung - aus kriminalpolizeilicher Sicht - wie folgt Stellung:

1. Artikel 3, „Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung“

Gegen die Veränderungen des HSOG bestehen seitens unseres gewerkschaftlichen Fachverbandes keine Bedenken.

Insbesondere die Modifizierung der Aussonderrungsprüffristen entspricht langjährigen kriminalistischen Forderungen unseres Fachverbandes und wird von uns begrüßt.

2. Artikel 4, „Änderung der Verordnung über Zuständigkeiten nach dem öffentlichen Vereinsrecht“, Nr. 1

Die Aufgabenverlagerung aus dem Dezernat „Hoheitsverwaltung“ der Regierungspräsidien zum HLKA ist unter Gesichtspunkten effizienter Verwaltung nachvollziehbar.

Wir gehen jedoch davon aus, daß mit der Aufgabenverlagerung aus 3 Dezernaten (Darmstadt/Gießen/Kassel) auch eine angemessene Planstellenverlagerung einhergehen muß (Stichwort: Arbeitsaufwand bei PKK-Verbot).

3. Artikel 5, „Änderung des Hessischen Beamtengesetzes“, Nr. 1

Die Streichung des § 94 HBG (Schadensersatzpflicht des Dienstherrn) führt zu einer Belastung insbesondere der Kriminalpolizei.

Bei Sachschäden – ohne Personenschaden – des kriminalpolizeilichen Einsatzdienstes ist § 94 HBG bislang Grundlage für Schadenersatz. Während Beamte der Schutzpolizei Beschädigung und/oder Verlust von Dienstkleidung und Ausrüstung in der Regel auf den Dienstherrn abwälzen können, sind Beamte der Kriminalpolizei regelmäßig auf den Einsatz privater Sachwerte angewiesen (so wird beispielsweise aus diesem Rechtsgedanken bislang auch noch Kleidergeld gezahlt).

Es erscheint mehr als fraglich, ob diese vordergründigen Sparbemühungen aus Sicht des Landes Hessen effizient sind; Kriminalbeamte werden den Einsatz privater Sachwerte kritisch überprüfen müssen.

Der Hinweis auf einfachere und schnellere Anpassung der Schadensersatzrichtlinien – Begründung S. 9 – läßt in Zeiten von Haushaltssperren nur eine Anpassung in eine Richtung erwarten...

Daß eine Richtlinie nach Wegfall des § 94 HBG auf nebulöser Rechtsgrundlage (mit Hilfskonstruktionen aus dem allgemeinen Fürsorgegedanken des § 92 HBG) schneller überarbeitbar ist, halten wir ebenfalls für Fabelwerk.

Völlig außer Acht bleiben etwa Rache- und/oder Vergeltungsschäden, die Polizeibeamten spartenübergreifend drohen.

Wir sind mit dieser Streichung nicht einverstanden.

4. Artikel 6, „Änderung des Hessischen Reisekostengesetzes“, Nr. 1 S. 3

Die Forderung nach einer „Fahrzeugvollversicherung“ ist wohl in Zusammenhang mit den Sparbemühungen aus der Streichung des § 94 HBG zu sehen: das im Interesse des Dienstherrn liegende Betriebsrisiko eines Kraftfahrzeuges wird auf den Beamten abgewälzt.

Wir sind mit dieser Änderung nicht einverstanden.

In Vertretung

Oliver Kreiling  
(Stellvertretender Landesvorsitzender)



**Haus & Grund**<sup>®</sup>  
Eigentümerschutz - Gemeinschaft

40

Haus & Grund Hessen, Niedenau 61-63, 60325 Frankfurt am Main

**Haus & Grund Hessen**  
Landesverband der Hessischen Haus-,  
Wohnungs- und Grundeigentümer e.V.

Hessischer Landtag  
Innenausschuss  
- zu Hd. Frau Thaumüller -  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

30.06.05 +

Ihr Zeichen  
Ihre Nachricht vom 11. Mai 2005  
Unsere Zeichen Be/fl  
Datum 30. Juni 2005

### **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Die Änderungen des o. g. Gesetzentwurfs sind aus Sicht unserer Organisation grundsätzlich zu begrüßen. Der Abbau von unnötiger Verwaltungsbürokratie ist auch ein Anliegen unseres Verbandes.

Fraglich bleibt jedoch, ob das Reformgesetz tatsächlich zu einem Abbau von Bürokratie beitragen wird.

Zwar werden in der Tat die Regierungspräsidien entlastet, deren Abschaffung wir bereits zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform gefordert hatten. Die Ansiedlung der Widerspruchsbehörde bei der Ausgangsbehörde führt aber dort wieder zu einer Überlastung. Es handelt sich um eine bloße Verlagerung des Verwaltungsapparates auf eine untere Ebene - und damit lediglich um eine Umverteilung der Kosten (vom Bundesland auf die Kommunen).

Mit dem Stellenabbau bei den Regierungspräsidien muss eine Reform des Verwaltungsverfahrens einhergehen, dergestalt, dass ein Widerspruchsverfahren grundsätzlich entbehrlich wird. Nur auf Antrag sollte die Möglichkeit zur Anrufung eines Widerspruchsausschusses, möglichst bei der Ausgangsbehörde, erhalten bleiben. Das Widerspruchsverfahren, welches dem Grundsatz nach sinnvoll ist, hat sich in der Verwaltungspraxis nicht wirklich bewährt.

Stattdessen muss grundsätzlich das Verwaltungsverfahren (§ 9 ff. HVwVfG) noch vor Erlass eines Verwaltungsaktes inhaltlich umfassender ausgestaltet werden. Insbesondere sollte die Möglichkeit zur Anhörung (z. B. § 28 HVwVfG) intensiver



genutzt und ausgestaltet werden, um dem betroffenen Bürger die Entscheidung plausibel zu machen.

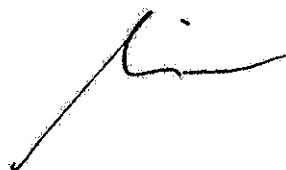
Die Einrichtung einer Widerspruchsstelle bei der Behörde, die den Erstbescheid erlassen hat, ist jedenfalls nicht sinnvoll, da aus Sicht des Durchschnittsbürgers keine Einsicht aufkommen wird, weshalb die Widerspruchsstelle des gleichen Behördenapparates über den Widerspruchsbescheid anders entscheiden wird, als die Ausgangsbehörde.

Haus & Grund Hessen fordert deshalb eine Stärkung der den Ausgangsbescheid erlassenden Verwaltungsbehörde durch eine umfassende Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten des Verwaltungsverfahrens. Nur so tritt eine tatsächliche Entlastung des weiteren Behörden- und Gerichtsapparates ein, mit dem Ergebnis, dass Bürokratie effektiv abgebaut werden kann.

An der Anhörung am 6. Juli 2005 werden wir nicht teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen.

Haus & Grund Hessen e. V.  
Eigentümerschutz-Gemeinschaft



Streim  
Vorsitzender

Geschäftsstelle:  
Hölderlinstraße 1-3  
65187 Wiesbaden  
Telefon: 06 11 - 8 17 24 62  
8 17 26 93

Offenbacher Str. 22  
63179 Obertshausen  
Telefon: 0 61 04-94 17 39  
Telefax: 0 61 04-94 17 40



## **Argumente zur Novellierung des § 34 HENatG (Artikelgesetz, Stand 29.01.2004)**

### **§ 34 (1):**

keine Änderungen vorgesehen.

### **§ 34 (2):**

Es ist nicht ersichtlich warum die Worte „und unterstützen“ gestrichen werden sollen. Die bisherige Formulierung entspricht dem Tagesgeschäft in den Beiräten insbesondere auf der unteren Ebene, Konflikte die sich hieraus ergeben könnten sind bislang nicht bekannt.

Die Beschränkung auf „Angelegenheiten grundsätzlicher Bedeutung“ anstelle von „allen Angelegenheiten“ würde die auch weiterhin notwendige Beiratsarbeit in einem Maße einschränken, der auch für die beratenen Naturschutzbehörden keinen echten Gewinn mehr darstellen würde. Darüberhinaus kann der gewählte unbestimmte Rechtsbegriff in der Praxis zu einer Vielzahl an ungewollten und kontraproduktiven Streitigkeiten führen. Es ist unbestritten, dass in den Naturschutzbehörden zwischenzeitlich ein Sachverstand erreicht wurde, der die ordnungsgemäße Bearbeitung eingehender Vorgänge vom Grundsatz her sicherstellt. Dieser „formale“ Sachverstand kann aber von dem oft großen „örtlichen Sachverstand“ der Beiratsmitglieder stark profitieren, so dass nach Beratung oft ein besseres Ergebnis für den Naturschutz und die möglicherweise Betroffenen erreicht werden kann. Dies gilt gleichermaßen für naturschutzrelevante Vorgänge, die der Behörde ohne Beiratsbeteiligung gar nicht bekannt würden (im positiven wie negativen Sinne, z.B. Informationen zu bedrohten Arten oder Biotopen sowie illegalen Eingriffen).

Die Streichung der Antragsbefugnis sowie der Beteiligung auf Verlangen führt zu einer (evtl. gewollten !?) Entmündigung des Beirates. Dies entspricht nicht der heutigen, modernen Auffassung einer engagierten Bürgerbeteiligung insbesondere im ehrenamtlichen Engagement. Probleme die sich aus diesen weitreichenden Beteiligungsrechten ergeben können, könnten ggf. durch formale Vorgaben zur Umsetzung der Beiratsbeteiligung „kanalisiert“ werden, um sicherzustellen, dass

- die Beiratsbeteiligung keine Verzögerungen im Verfahrensablauf mit sich bringt
- die Beratung auch weiterhin „auf Augenhöhe“ und damit gleichberechtigt stattfinden kann

Die Herausnahme der Landschaftsplanung aus dem „insbesondere“ – Katalog der beteiligungspflichtigen Vorgänge ist nicht nachvollziehbar, ist die Landschaftsplanung doch der Fachplan des Naturschutzes. Sollte der Beirat an dieser grundlegenden Planungsebene des Naturschutzes nicht mehr beteiligt werden, wäre die Beteiligung an darauf aufbauenden, konkreten Planungen kaum mehr nachvollziehbar. Zudem findet gerade im Rahmen der Landschaftsplanung eine umfassende Beteiligung der Träger öffentlicher Belange statt. Hierbei ist der Beirat als sach- und ortskundiges Beratungsorgan der Unteren Naturschutzbehörde quasi zwingend zu beteiligen.

Die Reduzierung unter Zif. 3. (neu: 2.) um Planungen sollte nicht erfolgen, da oftmals zur Vereinfachung der Weg eines Plangenehmigungsverfahrens gewählt wird, die Inhalte aber identisch mit einem Planfeststellungsverfahren sind. Auch die Beschränkung auf überörtliche Bedeutung erscheint nicht sinnvoll, da sich daraus

- eine sachliche Ungleichbehandlung der Beiräte einer Kreis- bzw. Stadt-UNB ergeben würden,
- die Eingriffsrelevanz und damit verbunden die negativen Auswirkungen auf den Naturschutz von einer derartigen Einschränkung nicht verändert werden, die Beratung der Naturschutzbehörde aber praktisch wegfallen würde

Gleiches gilt für die restriktive Beschränkung bezüglich der „für das gesamte Kreisgebiet bedeutsamen Vorgänge“. Dieses würde im Konkreten zur Auflösung der Beiräte auf der unteren Verwaltungsebene führen, da deren Beratungsgegenstände in aller Regel kommunale Planungen oder gar Einzelprojekte im Außenbereich sind, die qua Definition nicht als kreisweit bedeutsam einzustufen sind. Auch hier ergäbe sich eine Diskrepanz zwischen den Kreis- und den Stadt-UNB's !

Das Alltagsgeschäft der Beiratsbeteiligung hat – insbesondere auch nach Abschaffung des Devolutionsrechtes – gezeigt, dass die Beteiligung der Naturschutzbeiräte keine Verfahrensverzögerungen mit sich bringt. Einzelfälle, die dem scheinbar entgegenstehen, sind nicht repräsentativ, oftmals in der Sache auch nicht korrekt aufgearbeitet und aufgrund ihrer geringen Fallzahl nicht geeignet derart gravierende Einschnitte in der Beiratsbeteiligung zu rechtfertigen. Bereits in der letzten Novellierung wurden aus den Beiräten heraus Vorschläge formuliert, die die Beiratsarbeit effektiver und zeitnäher sowie fristverbindlich strukturieren könnten. Es wurden insbesondere

- Vorschläge zum Verfahrensablauf für Devolutionsverfahren
- Vorgaben für verbindliche Ausschlussfristen bei der Beiratsbeteiligung
- Vorschläge zur Integration der Beiratsvoten in die Genehmigungsverfahren

Gemacht. Diese könnten auch in der anstehenden Novelle erneut als qualitativer Ersatz für die geplanten, einschneidenden Veränderungen in der Beiratsbeteiligung herangezogen werden, um die bewährte Zusammenarbeit der Naturschutzbehörden mit Vertretern des ehrenamtlichen Naturschutzes zugunsten der Belange des Naturschutzes in der Umsetzung von Planungs- und Genehmigungsverfahren aber auch im gestaltenden Naturschutz nicht vom Grundsatz her zu gefährden.

Auch für die Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und dem ehrenamtlichen Naturschutz muss die Maxime „Kooperation statt Konfrontation“ Gültigkeit haben !

42



Neue Richtervereinigung

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.

Landesverband Hessen

Hessischer Landtag  
- Innenausschuss-  
z.Hdn. Frau Thaumüller  
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

30.06.05 AT

Betr.: Gesetzentwurf der Landesregierung für ein **Drittes Gesetz zur  
Verwaltungsstrukturreform**  
- 16/3878 -

Wiesbaden, den 29.6.2005

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Neue Richtervereinigung begrüßt zunächst, dass die Landesregierung auf eine generelle Abschaffung der Widerspruchsverfahren nun doch verzichten will.

Wir freuen uns, dass insbesondere die befriedigende, effektive Wirkung der Arbeit der Anhörungsausschüsse erkannt worden ist (Seite 5 der Begründung).

Wir bedauern aber die Abschaffung der Widerspruchsverfahren nun auch für den Bereich des Ausländerrechts, denn auch hier erfolgt dies wider das öffentliche Interesse und wider das Bürgerinteresse.

Die erkennbare Absicht, die Regierungspräsidien letztlich abschaffen zu können und sie dafür folgerichtig zunächst "blutleer" zu machen, mag vordergründig betrachtet zu den angekündigten Stelleneinsparungen führen, insgesamt wird jedoch die im Zuge dessen vorgesehene Abschaffung der Widerspruchsverfahren zu Mehrkosten für die öffentliche Hand und für den Bürger führen.

- 2 -

So haben wir bereits gegenüber dem Hessischen Innenministerium darauf hingewiesen, dass die **beabsichtigte Abschaffung von Widerspruchsverfahren** in den bezeichneten weiteren Rechtsgebieten **dazu führen, dass**

- **sich der Eintritt der Bestandskraft und damit der Vollstreckbarkeit verzögert,**
- **sich das Kostenrisiko in nachfolgenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren deutlich erhöht,**
- **die mit der Bearbeitung von Rechtsmittelverfahren verbundenen Personalkosten auf Seiten der öffentlichen Hand insgesamt steigen werden**
- **die staatliche Verwaltung auf ein probates Mittel der internen Kontrolle verzichten muß und**
- **der Bürger einen einfachen kostengünstigen Rechtsbehelf verliert.**

Es fragt sich, warum die Landesregierung nicht die Erfahrungen mit der Abschaffung von Widerspruchsverfahren abwartet und berücksichtigt, die gerade etwa im benachbarten Bayern gemacht werden. Dort werden in einer auf den **Regierungsbezirk Franken** beschränkten Versuchsphase die Auswirkungen eines Verzichts auf Widerspruchsverfahren ermittelt. Die von uns vorausgesagten Auswirkungen auf die Verwaltungsgerichte (dort das VG Ansbach) und damit zum einen die vom Land besoldeten Richter und zum anderen die Juristen in den dann beteiligten Rechtsämtern sowie die gleich in zweifacher Weise erheblich höheren Kostenrisiken der betroffenen Kommunen werden durch die ersten Ergebnisse bestätigt. So hat sich die Zahl der Verwaltungsstreitverfahren im VG Ansbach gegenüber der Zeit vor Abschaffung der Widerspruchsverfahren etwa verdoppelt:

Mtl. Eingänge 1. Halbjahr 2004 (mit W-Verf.):	250,5	Verwaltungsstreitverfahren
Mtl. Eingänge 2. Halbjahr 2004 (ohne W-Verf.):	507,5	"
Mtl. Eingänge Jan. -Mai 2005 ( " " ):	483,4	"

Es erscheint daher fraglich, ob das Land Bayern der in anderen christdemokratisch regierten Ländern anzutreffenden Neigung zur Abschaffung der Vorverfahren folgen wird; vielmehr ist zu erwarten, dass es statt dessen an dieser im Bewußtsein der Bürger verwurzelten bundesrepublikanischen Rechtskultur innerhalb des Staat-Bürger-Verhältnisses festhalten wird.

Es ist nicht zu bestreiten, **dass sich das Widerspruchsverfahren bewährt hat**, weil

- es häufig ohne größeren personellen Aufwand zur Befriedung von Auseinandersetzungen zwischen Bürger und Verwaltung führt,
- damit frühzeitig Bestandskraft der Verwaltungsakte eintritt und
- es das erheblich größere Kostenrisiko im Verwaltungsprozeß vermeidet.

Bei der Beurteilung, ob die Durchführung von Widerspruchsverfahren sinnvoll ist, ist auch danach zu fragen, aus welchen Gründen es überhaupt zu Rechtsmittelverfahren kommt. Dabei ist zu bedenken, dass viele Bürger nicht in der Lage sind oder es sich nicht zutrauen, sich gegenüber einer Behörde schriftlich zu äußern.

Die Hauptgründe für die Einlegung von Rechtsmitteln dürften sein, dass

- aus der Sicht des Bürgers wesentliche Aspekte im Bescheid unerwähnt blieben
- der Bürger eine Behördenentscheidung nicht versteht,
- der Bürger mit dem Verfahren nicht einverstanden ist, sich schlecht behandelt fühlt
- der Verwaltungsakt die Interessen des Betroffenen beeinträchtigt.

Nur im letzteren Fall steht zu erwarten, dass der Bürger den Instanzenweg beschreiten wird, um etwa gegenüber einer Abrißverfügung das illegal errichtete Haus noch länger nutzen zu können.

In den Sitzungen der mit dem Widerspruchsverfahren verbundenen **Anhörungsausschüsse werden schätzungsweise durchschnittlich die Hälfte der Widersprüche erledigt**. In einzelnen Rechtsgebieten liegt die Zahl anschließend noch erhobener Klagen unter 10 % der ursprünglich eingelegten Widersprüche. Etwa in Bausachen aus dem Zuständigkeitsbereich der Landrates des Kreises Gross-Gerau ergeben sich folgende Zahlen:

Jahr	Widersprüche	W-Bescheide	Klagen	also erledigt
1999	294	76	22	92,52%
2000	230	69	17	92,61%
2001	222	30	11	95,05%
2002	128	47	13	89,84%
2003	130	43	14	89,23%
1.Hj. 2004	109	13	8	92,66%
Summe/Mittel	1113	278	85	91,99%

Die Gründe für diese oben beschriebene **Erledigungsquote** dürften darin liegen, dass

- sich der Bürger vor dem Anhörungsausschuß mündlich äußern kann, seinen Unmut über das Verfahren oder seine sachlichen Zweifel (erstmalig) artikulieren kann
- der Bürger den Inhalt bzw. die rechtlichen Grundlagen der Entscheidung von einer dritten Person erläutert bekommt.

**Der Verzicht auf die hohe Erledigungsquote in den Verfahren vor den Anhörungsausschüssen, die im Widerspruchsverfahren und damit noch im Verwaltungsverfahren erzielt werden kann, wird dazu führen, dass der Eintritt der Bestands- bzw. Rechtskraft und damit der Vollstreckbarkeit hinausgezögert wird.**

Die Verwaltung verliert ein wichtiges Mittel der ermessensleitenden Kontrolle und Aufsicht über die nachgeordneten Behörden unter dem Gesichtspunkt der Recht- und der Zweckmäßigkeit. Die Mittel- und Oberbehörden werden künftig auf Zeitungsberichte oder auf Dienstaufsichtbeschwerden angewiesen sein. Soweit bislang Widersprüche aufgrund einer als inakzeptabel empfundenen Verfahrensweise gründen, wird dies die Zahl von Dienstaufsichtbeschwerden deutlich erhöhen.

Desweiteren verliert die Verwaltung die Möglichkeit, ermessenfehlerhafte Ausgangsbescheide nachzubessern, so dass sie einer gerichtlichen Kontrolle standhalten. Nach Klageerhebung ist dies kaum mehr möglich. So sind fehlende Ermessenserwägungen schon wegen des Charakters einer Ermessensentscheidung nicht mehr nachschiebbar, es können nach Klageerhebung bereits dargelegte lediglich ergänzt werden, vgl. § 114 Satz 2 VwGO.

Für die Verwaltungsgerichte entfällt dabei zudem die bei Ermessensentscheidungen häufig genutzte Möglichkeit, im Rahmen eines Verfahrens einstweiligen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs nur bis zum Erlaß des Widerspruchsbescheides anzuordnen. Mit der vorgesehenen Abschaffung entfällt für die Verwaltung die damit verbundene Möglichkeit der **Nachbesserung** und das Gericht wird die aufschiebende Wirkung ohne zeitliche Einschränkung anordnen.

### **Die Abschaffung ist auch unter dem Gesichtspunkt der Personalkosten ineffektiv.**

Es ist zu kurz gedacht, wenn damit argumentiert wird, dass in den Regierungspräsidien Stellen abgebaut werden können.

Derzeit werden sowohl der Ausgangs- wie auch der Widerspruchsbescheid von Sachbearbeitern im Landratsamt bzw. beim RP erstellt. Künftig wird im Falle der Klageerhebung bereits nach dem Ausgangsbescheid die Akte regelmäßig zur weiteren Bearbeitung an die Rechtsämter abgegeben, wo die Stellungnahme gegenüber dem Verwaltungsgericht i.d.R. von einem Juristen verfaßt wird. Es werden damit bisherige Sachbearbeitertätigkeiten auf die höher dotierten Verwaltungsjuristen verlagert.

Zudem führt die Abschaffung der "Vorverfahren" zu einer Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte und damit ebenfalls zu einer Erhöhung des Arbeitsanfalls bei vom Land Hessen zu besoldenden Juristen. Die jüngsten Erfahrungen am VG Ansbach bestätigen dies eindrücklich.

Das erscheint uns also auch bei nur rein fiskalischer Betrachtung kontraproduktiv.

Die Abschaffung der Widerspruchsverfahren wird zu mehr verwaltungsgerichtlichen Klagen führen und so das damit verbundene **Kostenrisiko der Verwaltung deutlich erhöhen**.

Wer künftig mit einer Verwaltungsentscheidung nicht einverstanden ist, wird sogleich vor Gericht ziehen müssen. Der Bürger wird heutzutage bei einem in der Sache oder im Verfahren gründenden Unmut kaum noch eine Art Hemmschwelle empfinden, sich an das Verwaltungsgericht zu wenden. Er wird dabei aber - anders als im Widerspruchsverfahren - dann erfahrungsgemäß regelmäßig einen Rechtsanwalt einschalten.

Ist der Klage dann Erfolg beschieden, wird dies der betroffenen Behörde automatisch auch die Rechtsanwaltsgebühren bescheren und diese sind das teuerste in den Verfahren vor den Verwaltungsgerichten.

Demgegenüber gibt es heute im Widerspruchsverfahren noch den Kosten-Filter, dass die Widerspruchsbehörde selbst zu prüfen hat, ob die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts überhaupt erforderlich war, ob also im Falle des (Teil-) Obsiegens die Anwaltsgebühren - so überhaupt ein solcher im Widerspruchsverfahren beteiligt war - von der Ausgangsbehörde zu tragen sind, vgl. § 80 Abs. 2, Abs. 3 S. 2 HVwVfG .

**Erste Erfahrungen** mit den Klageeingängen nach Abschaffung der Widerspruchsverfahren am **VG Ansbach** zeigen, dass ein erheblicher Anteil der angegriffenen Bescheide Ablesefehler, Rechenfehler und dergleichen enthalten, welche bislang innerhalb des Widerspruchsverfahrens noch von der Ausgangsbehörde ohne großen Aufwand und vor allem ohne größeres Kostenrisiko im Wege der Abhilfe bereinigt werden konnten. Die Anwaltschaft wird sich nun über einfach erzielbare Gebührenansprüche aus den Verwaltungsprozessen freuen können.

**In Fällen einstweiligen Rechtsschutzes verdoppelt sich das Kostenrisiko**, weil der Bürger nicht mehr nur etwa einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs stellen, sondern nun gleichzeitig bereits in das Klageverfahren gezwungen wird. Dies bedeutet für die Verwaltung, dass sie ggfs. die Rechtsanwaltsgebühren im Antrags - und im Klageverfahren zu tragen haben wird. **Das Widerspruchsverfahren ist also sowohl für den Bürger wie auch die Verwaltung das kostengünstigere und bürgernähere Überprüfungsverfahren.**

**Für die Verwaltungsgerichte**, die gerade dabei sind, die Dauer ihrer Verfahren deutlich zu senken, **wird sich die Zahl der Eingänge wieder erheblich erhöhen**, wie die fränkischen Erfahrungen beweisen. So waren auch ausweislich der Stellungnahme des Präsidenten des niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 20.10.2003 (BDVR-Rundschreiben 01/2004) die Zahl der Klageverfahren in den seit längerem betroffenen ausländerrechtlichen Streitigkeiten in den betreffenden bayrischen Verwaltungsgerichten um 137,37 % bzw. 120,47 % gestiegen. In Bayern hatte man bereits 1960 nach der Abschaffung der Widerspruchsverfahren überhaupt und 1970 nach der in Bausachen diese jeweils wieder eingeführt, weil es jeweils zu einem massiven Anstieg der gerichtlichen Verfahren geführt hatte (so der Präsident des nds. OVG, aaO.).

Die Neue Richtervereinigung hatte bereits in unserer ersten Stellungnahme zur beabsichtigten Abschaffung von Widerspruchsverfahren vom 24.8.2000 darauf hingewiesen, dass diese in einem merkwürdigen Kontrast zu den allseitigen rechtspolitischen Bestrebungen steht, eine Streitschlichtung möglichst außerhalb gerichtlicher Verfahren etwa im Wege einer Mediation zu erreichen (vgl. auch § 15 a EGZPO). **Die Abschaffung der Vorverfahren und damit der Verlust der Anhörungsausschüsse ist daher auch unzeitgemäß.**

Zu den betroffenen **Rechtsgebieten im Einzelnen:**

Im Bereich des **Ausländerrechts** fehlt es nach unserer Auffassung an der landesrechtlichen Kompetenz.



Die Landesregierung beruft sich auf die Öffnungsklausel in § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Nach wohl überwiegender Ansicht erstreckt sich die Gesetzgebungskompetenz nach Art 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (das gerichtliche Verfahren") auch auf das in der VwGO geregelte Widerspruchsverfahren. Art 72 Abs. 1 GG schreibt vor, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur solange und soweit haben, wie der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Aus § 84 Abs. 1 und 2 AufenthG läßt sich entnehmen, dass der Bundesgesetzgeber zumindest im Hinblick auf die dort genannten Gegenstände (Ablehnung Aufenthaltstitel, Ausweisung oder eines sonstigen Verwaltungsaktes, der die Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes beendet) davon ausgeht, dass ein Widerspruchsverfahren durchzuführen ist. Wir sehen daher keine rechtliche Grundlage für die Abschaffung durch den Landesgesetzgeber.

#### Zur geplanten **Änderung des § 34 HENatG**

Die Beschränkung der Beratungs- und Beteiligungsrechte der Naturschutzverbände auf "grundsätzliche Angelegenheiten" ist abzulehnen. Sie widerspricht dem im deutschen und europäischen Umweltrecht zwischenzeitlich fest verankerten Recht auf frühestmögliche Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Verwaltungsentscheidungen. Sie wird zudem personelle Verwaltungskapazitäten mit den zu erwartenden Streitigkeiten über die formale Gesetzesanwendung - was ist unabhängig von der gesetzlichen Aufzählung im Einzelfall eine "grundsätzliche Angelegenheit"? - in Anspruch nehmen, ohne dass der Sache damit gedient wäre. Ein Entlastungseffekt in der Umweltverwaltung ist auch deshalb nicht zu erwarten, weil die Möglichkeiten einer frühzeitigen und interessengerechten Konfliktlösung vor der Verwaltungsentscheidung durch eine umfassende, offene und sachorientierte Zusammenarbeit von ehrenamtlichem Naturschutz, interessierter Fachöffentlichkeit und Naturschutzverwaltung ignoriert werden, die ein hohes Einsparpotential beinhalten, weil schon im Vorfeld einvernehmliche Lösungen erarbeitet und aufwändige Streitigkeiten im förmlichen Verfahren vermieden werden können.

Mit freundlichen Grüßen



(Rolf Hartmann,  
Richter am VG Wiesbaden)

VG Wiesbaden, Konrad-Adenauer-Ring 15, 65187 Wiesbaden  
Tel.: 0611 323 158



Der Landesdirektor

34117 Kassel, 23. Juni 2006  
Ständeplatz 6 - 10  
Telefon-Durchwahl 2013  
Geschäftszeichen  
010.1

43

Hessischer Landtag  
Innenausschuss  
z. H. Frau Heike Thaumüller  
Schlossplatz 1-3

30.06.05 + 5

65183 Wiesbaden

## Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform - Drucksache 16/3878

Ihr Schreiben vom 11.05.2005

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit vorg. Schreiben hatten Sie den Landeswohlfahrtsverband Hessen um Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf gebeten.

### Zu Artikel 5 (Änderung des Hessischen Beamtengesetzes)

#### **Zu Nr. 1 (§ 94 HBG)**

Die bisherige gesetzliche Regelung über den Ersatz von Schäden, die in Ausübung oder in Folge des Dienstes eingetreten sind, soll gestrichen werden. An ihre Stelle sollen Schadensersatzrichtlinien treten, die den Vorteil haben, dass sie einfacher und schneller angepasst werden können. Die Änderung wird für sinnvoll erachtet.

#### **Zu Nr. 2 (§ 182 Abs. 3. HBG)**

Mit dem bisher üblichen verwaltungsgerichtlichen Vorverfahren (Widerspruchsverfahren), das künftig in beamtenversorgungsrechtlichen Angelegenheiten entfällt, wird der Rechtsweg verkürzt. Diese Regelung wird begrüßt.

### Zu Artikel 6 (Änderung des Hessischen Reisekostengesetzes)

#### **Zu § 6 Abs. 1 und 2**

Die künftige Regelung sieht eine einheitliche Wegstreckenentschädigung von 0,30 €/km vor (zweirädriges Kraftfahrzeug 0,13 €/km). Der Wegfall der bisherigen Untergliederung der Wegstreckenentschädigung in Hubraumklassen ist nicht mehr zeitgemäß und von daher zu begrüßen.



Das Anerkennungsverfahren nach den Richtlinien für die Anerkennung privateigener Kraftfahrzeuge und ihre dienstliche Benutzung vom 23.03.10994 (StAnz. S. 1054) entfällt künftig. Die Aussage, dass der Wegfall des Anerkennungsverfahrens und der damit verbundene verringerte Verwaltungsaufwand die Mehrausgaben durch die einheitliche Wegstreckenentschädigung ausgleiche, können wir nicht teilen. Im Hinblick auf die erhöhten Kraftstoffpreise ist die Zahlung einer einheitlichen Wegstreckenentschädigung von 0,30 €/km positiv zu begrüßen.

#### **Zu Artikel 9 (Änderung des Maßregelvollzugs)**

Der Gesetzentwurf greift die langjährige Forderung des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen auf, die Möglichkeit der Gewährung von Urlaub zur Vorbereitung der Entlassung flexibler zu gestalten. Die vorgesehene Änderung des § 9 Abs. 2 des Maßregelvollzugsgesetzes wird daher ausdrücklich begrüßt.

Mit freundlichen Grüßen



(Bauer)  
Landesdirektor

-129-

RECHTSANWALTSKAMMER  
KASSEL

(44)

RECHTSANWALTSKAMMER • Karthäuserstraße 5a • 34117 Kassel

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Hessischer Landtag  
-Innenausschuss-  
z. H. Frau Heike Thaumüller  
Schlossplatz 1-3

Karthäuserstraße 5a  
34117 KASSEL

65183 Wiesbaden

Telefon 05 61 / 1 20 21  
Telefax 05 61 / 1 20 27

30.06.05 K

e-mail  
rak@rechtsanwaltskammer-kassel.de

Anwaltsuchservice:  
www.rechtsanwaltskammer-kassel.de

30.06.05 MW/St

**Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz  
zur Verwaltungsstrukturreform**  
Ihre Schreiben vom 11.05.05 und 08.06.05  
Unser Az.: K II Verwaltungsstrukturreform

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrte Frau Thaumüller,

bezugnehmend auf Ihre o. g. Schreiben kommen wir Ihrer Bitte um Stellungnahme nach, wobei wir diese auf den Bereich der Änderung des Hessischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung beschränken.

Die angestrebte weitergehende, wenn auch nicht generelle, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens führt zum Verlust der Selbstkontrolle der Verwaltung. Der Verwaltung wird die Möglichkeit genommen, im Wege des sog. „Vier-Augen-Prinzips“ ihre Entscheidung eigenverantwortlich nochmals zu überprüfen und ggf. nachzubessern, um so z. B. unnötige Gerichtsverfahren zu vermeiden.

Diese Entwicklung wird von der Rechtsanwaltskammer Kassel nicht befürwortet, zumal entsprechend den Ausführungen des Präsidenten des OVG Niedersachsens, Dr. van Nieuwland, bei einer Veranstaltung des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Thema „Große Justizreform“ in Niedersachsen im ersten Quartal 2005 nach der Abschaffung bzw. starken Einschränkung des Vorverfahrens ein Plus von 32 % bei den Eingängen in der Ver-

-130-

- 2 -

waltungsgerichtsbarkeit zu verzeichnen sei. Es ist daher auf jeden Fall angezeigt, vor einer vergleichbaren Verwaltungsstrukturreform in Hessen, die Auswirkungen am Beispiel von Niedersachsen zu beobachten und in eine hessische Reform diese Erkenntnisse einfließen zu lassen.


Zumindest fraglich erscheint darüber hinaus ein positiver Effekt der geplanten Abschaffung des Devolutiveffekts.

Unseres Erachtens ist die Kontrolle einer Behördenentscheidung durch die für diese Entscheidung verantwortliche Ausgangsbehörde nicht geeignet, den Bürger von der Richtigkeit der Entscheidung zu überzeugen. Ein Gerichtsverfahren wäre vorprogrammiert. Hieran kann auch das Anhörungsverfahren nichts ändern, da in der Bevölkerung durchaus bekannt ist, dass der Anhörungsausschuss lediglich eine Empfehlung ohne Bindungswirkung aussprechen kann und daher in der Praxis oftmals auf das insoweit als überflüssig empfundene Anhörungsverfahren verzichtet wird.

Im Hinblick auf die Ausführungen in der Begründung für das Dritte Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform (Seite 6) erlauben wir uns den Hinweis, dass die Größe der Behörde nicht zwingend etwas über die Qualität der Bescheide aussagt. Diese hängt allein von der Kompetenz des zuständigen Sachbearbeiters ab. Darüber hinaus kann die Abschaffung des Devolutiveffekts im Gegensatz zu den genannten Auswirkungen grundsätzlich auch dazu führen, dass die Ausgangsbehörde „oberflächlicher“ arbeitet, da sie weiß, dass sie auch über den Widerspruch entscheiden kann.

Die Rechtsanwaltskammer Kassel spricht sich daher für die Beibehaltung des Devolutiveffekts aus.

Mit freundlichen Grüßen



(Dilcher)  
Präsident



Der Präsident des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs  
Brüder-Grimm-Platz 1-3, 34117 Kassel

Aktenzeichen: 1030/1 - 1063/05

Bearbeiter/in: Frau Dr. Rudolph  
Durchwahl: 0561/1007-256

Datum: 29.06.2005

Hessischer Landtag  
Innenausschuss  
z. H. Frau Heike Thaumüller  
Schlossplatz 1 - 3  
65183 Wiesbaden

29.06.05 HT

**Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstruk-  
turereform - Drucks. 16/3878 -  
Ihr Schreiben vom 11. Mai 2005**

Zu dem vorliegenden Gesetzentwurf nehme ich nach Beteiligung der Präsidenten der  
Verwaltungsgerichte sowie der Vorsitzenden der Senate des Hauses wie folgt Stellung:

Bereits in meinem umfangreichen Bericht vom 2. August 2004 gegenüber dem Hessi-  
schen Ministerium der Justiz habe ich mich zu dem Vorhaben "Abschaffung des Wider-  
spruchsverfahrens" geäußert. Auf diesen Bericht, in dem die weitgehende Abschaffung  
des Widerspruchsverfahrens wegen ihrer negativen Folgen für die Qualität des Rechts-  
schutzes der Bürger sowie ihrer negativen Auswirkungen auf die Geschäftsbelastung  
der Verwaltungsgerichtsbarkeit abgelehnt wird, nehme ich zunächst Bezug.

Allerdings unterscheidet sich der vorliegende Gesetzentwurf wesentlich von dem ur-  
sprünglich vorgelegten Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verwaltungsstruktureform,  
der noch eine weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in fast allen Ver-  
waltungsbereichen vorsah. Dass die Landesregierung den von zahlreichen Verbänden,  
Organisationen und auch von Seiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit erhobenen Beden-  
ken Rechnung getragen und die zunächst verfolgte Absicht einer generellen Abschaf-  
fung der Widerspruchsverfahren bei den Regierungspräsidien aufgegeben hat, wird aus-  
drücklich begrüßt.

Dennoch gibt der vorgelegte Gesetzentwurf Anlass zu folgenden kritischen Feststellungen:

### **I. Partielle Abschaffung des Widerspruchsverfahrens**

1. Artikel 1 Nr. 1.a) des Gesetzentwurfs sieht vor, dass die Widerspruchsverfahren in den Fällen abgeschafft werden sollen, in denen die Regierungspräsidien Ausgangsbehörde sind. Als Begründung hierfür kann der amtlichen Begründung lediglich der Aspekt personeller Einsparungsmöglichkeiten bei den Regierungspräsidien entnommen werden. Dies begegnet deshalb rechtlichen Bedenken, weil die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens trotz der Erweiterung der Öffnungsklausel des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO auf der Grundlage des 6. Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze - 6. VwGOÄndG - rechtfertigungsbedürftig ist, d. h., es muss ein Grund vorliegen, der den ausgeschlossenen Fall von dem gedachten Normalfall bezogen auf die Funktionen, die das Vorverfahren erfüllen soll, unterscheidet (Funke-Kaiser, in: Bader/Funke-Kaiser/Kuntze/von Albedyll, VwGO, 2. Aufl., § 68 Rdnr. 18). Der Ausschluss des Widerspruchsverfahrens darf demnach nur in Bereichen erfolgen, in denen das Widerspruchsverfahren wegen einer erhöhten Richtigkeitsgewähr der Ausgangsentscheidung als entbehrlich erscheint oder in denen eine beschleunigte Entscheidung (z. B. bei investiven Vorhaben) geboten ist (Renert, in: Eyermann, VwGO, 11. Aufl., § 68 Rdnr. 24). Entsprechendes lässt sich der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs nicht entnehmen. Sie beschränkt sich auf den Hinweis, dass auch das Land Baden-Württemberg in dem dortigen Gesetz zur Entlastung der Regierungspräsidien den gleichen Weg gegangen sei und dieser Regelung eine umfassende Untersuchung der Widerspruchsverfahren bei den Regierungspräsidien zugrunde gelegen habe. Es ist folglich zweifelhaft, ob die beabsichtigte Neuregelung in Artikel 1 Nr. 1 a) des Gesetzentwurfs von der Ermächtigungsgrundlage des § 68 Abs. 1 Abs. 2 VwGO gedeckt ist.

Unabhängig hiervon kann die beabsichtigte Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in denjenigen Fällen, in denen die Regierungspräsidien Ausgangsbehörde sind, auch wegen ihrer Folgen für den Rechtsschutz des Bürgers und ihrer negativen Auswirkungen auf die Geschäftsbelastung der Verwaltungsgerichte

nicht befürwortet werden.

Mit dem Widerspruchsverfahren eröffnet sich für den Bürger die Möglichkeit, die von ihm beanstandete Verwaltungsentscheidung noch einmal umfassend überprüfen zu lassen und damit ein verwaltungsgerichtliches Verfahren zu vermeiden, das regelmäßig für ihn mit einem erheblichen Aufwand und einem beachtlichen Prozesskostenrisiko verbunden ist. Gegenüber dem Klageverfahren ist das Widerspruchsverfahren ein wirksamer und kostengünstiger Rechtsbehelf, mit dem man einfach, schnell und effektiv seine Rechte wahren kann. Dies gilt umso mehr, als der Bundesgesetzgeber durch das am 1. Juli 2004 in Kraft getretene Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts - KostRMoG - die in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zuvor bestehende Möglichkeit der gerichtsbührenfreien Klagerrücknahme vollständig beseitigt hat. Darüber hinaus ermöglicht das bisherige Widerspruchsverfahren nicht nur die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten, sondern auch die Prüfung ihrer Zweckmäßigkeit, die im gerichtlichen Verfahren nicht erfolgen kann (vgl. § 114 VwGO). Die Prüfung der Zweckmäßigkeit, die gerade bei den heute häufigen Ermessensentscheidungen eine überaus wichtige Rolle spielt, soll im Interesse eines sachgerechten, bürger-nahen und auf Akzeptanz gerichteten Verwaltungshandelns unbedingt erhalten bleiben. Zwar nimmt erfahrungsgemäß die Qualität der Verwaltungsentscheidungen zu, wenn sie von einer instanzuell übergeordneten Verwaltungsbehörde getroffen wird. Dies bedeutet jedoch nicht, dass derartige Entscheidungen von vornherein behördlicherseits nicht mehr überprüfungsbedürftig wären und das Widerspruchsverfahren im Hinblick auf die Tatsachen- und Rechtslage nicht noch neue Aspekte mit sich bringen würde. So entfaltet beispielsweise im Bereich des Umweltrechts, insbesondere bei immissionsschutz-, abfall-, berg-, naturschutz-, straßen- und wasserrechtlichen Verwaltungsentscheidungen das Widerspruchsverfahren eine hohe Filter- und Befriedungsfunktion. Das Widerspruchsverfahren dient hier einer weiteren tatsächlichen Klärung sowie einer besseren rechtlichen Durchdringung des Streitstoffs. Auch sind häufig schwierige technische bzw. sonstige fachwissenschaftliche Fragen zu klären. Der Wegfall des Widerspruchsverfahrens würde zu langwierigen Verfahren mit Sachverständigengutachten vor den Verwaltungsgerichten führen. In einer Vielzahl von Fällen werden die im Ausgangsbescheid enthaltenen Regelungen mit ihren zahl-



reichen Nebenbestimmungen im Widerspruchsbescheid zumindest modifiziert und es kommt zu einer Einigung zwischen Behörde und Betroffenen. Die Lösung der offenen Fragen in einem Verwaltungsverfahren ist für alle Beteiligten sinnvoller, insbesondere verfahrensökonomischer und kostengünstiger (so auch der Bericht der beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport eingesetzten Projektgruppe, S. 7). Bei einem Verzicht auf das Widerspruchsverfahren würde dieser frühe Befriedigungseffekt wegfallen und es käme zu einer zeitlichen Verzögerung bei der Entscheidung über das Genehmigungsvorhaben mit den entsprechenden negativen Folgen für Investitionen und Arbeitsplätze.

2. Artikel 1 Nr. 3.e) des Gesetzentwurfs - Nr. 3.8 der Anlage zu § 16 a HessAGVwGO -

- a) Auch im Bereich des Aufenthaltsrechts ist einem Verzicht auf das Widerspruchsverfahren entschieden entgegenzutreten. Der Wegfall des Widerspruchsverfahrens ist wegen des großen Umfangs von Ermessensentscheidungen in diesem Rechtsgebiet nicht sachgerecht. Die Ausgangsbescheide leiden nicht selten unter Ermessensfehlern, die oft erst im Widerspruchsverfahren geheilt werden. Im Hinblick auf die im Bereich des Ausländerrechts zahlreichen Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes haben die Ermessensfehler der Ausgangsbescheide zur Folge, dass gemäß § 80 Abs. 5 VwGO die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs bis zu einer Entscheidung der Widerspruchsbehörde angeordnet wird, die die fehlenden Ermessenserwägungen nachholt. Im Falle eines Verzichts auf das Widerspruchsverfahren wäre dagegen die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen, was regelmäßig zu einer Verlängerung des Verfahrens führen und nur noch in Ausnahmefällen eine Heilung von Verfahrensfehlern ermöglichen würde (vgl. § 114 Satz 2 VwGO). Auch der Umstand, dass die Abschaffung des Vorverfahrens im Ausländerrecht in Bayern im Jahre 2000 zu einer Steigerung der Eingangszahlen von über 100 % führte, belegt, dass in diesem Bereich bei Entfallen des Widerspruchsverfahrens mit einem dramatischen Anstieg der Geschäftsbelastung der Verwaltungsgerichte zu rechnen ist. Gerade im Ausländerrecht wird, wenn es um die als existenziell empfundene Frage des weiteren Verbleibs in Deutschland

geht, auch der Kostenaspekt nicht von einer Beschreitung des Klagewegs abschrecken.

- b) Die vorgeschlagene Regelung in Nr. 3.8, 2. Halbsatz der Anlage zu § 16 a HessAGVwGO unterscheidet nicht in ausreichender Weise zwischen Maßnahmen, die gegenüber EU-Bürgern aufgrund des Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU) getroffen werden können und denjenigen Maßnahmen, die aufgrund des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) gegenüber türkischen Staatsangehörigen möglich sind. So ist die Feststellung des Rechts auf Einreise und Aufenthalt nach § 6 FreizügG/EU nicht auf türkische Staatsangehörige anwendbar. Außerdem werden die Maßnahmen, die aufgrund des Freizügigkeitsgesetzes/EU möglich sind, nur unvollständig umschrieben. Erfasst werden nur der Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt, die Verweigerung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet. Damit fehlen folgende Maßnahmen:

Feststellung des Nichtbestehens des Rechts nach § 2 Abs. 1 und Abs. 5 FreizügG/EU (vgl. § 11 Abs. 2 FreizügG/EU) und die Feststellung des Wegfalls des Rechts nach § 2 Abs. 1 FreizügG/EU (vgl. § 5 Abs. 5 FreizügG/EU). Daneben werden als weitere Maßnahmen der Einzug der Freizügigkeitsbescheinigung und der Widerruf der Aufenthaltserlaubnis-EU nach § 6 Abs. 1 FreizügG/EU nicht erfasst. In Bezug auf türkische Staatsangehörige ist die Aufzählung der ausländerrechtlichen Maßnahmen gleichfalls unvollständig. Es fehlen die Versagung der Erteilung eines Aufenthaltstitels, die Versagung der Verlängerung des Titels in Form einer Niederlassungserlaubnis (der Wortlaut regelt nur die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis) und die Ausstellung einer Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei gemäß § 4 Abs. 5 AufenthaltsgG.

Unabhängig hiervon unterliegt die Nr. 3.8, 2. Halbsatz, der Anlage zu § 16 a HessAGVwGO rechtlichen Bedenken insoweit, als bei türkischen Staatsangehörigen der Wegfall des Vorverfahrens davon abhängig ist, ob diesen ein Anspruch nach dem Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei zusteht. Zwar wird mit der Regelung zutreffend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 9 der Richtlinie 64/221 (vgl. Urteil vom 29.04.2004 -

C 482/01 und C 493/01 - [Fälle Orfanopoulos und Oliveri]) Rechnung getragen. Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 64/221/EWG bezweckt, den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EG, denen eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verweigert wird oder gegen die eine Entscheidung über die Entfernung aus dem Hoheitsgebiet ergeht, eine verfahrensrechtliche Mindestgarantie zu gewährleisten. Diese Bestimmung, die in drei Fällen Anwendung findet, nämlich dann, wenn keine gerichtlichen Rechtsbehelfe gegeben sind oder diese Rechtsbehelfe nur die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung betreffen oder keine aufschiebende Wirkung haben, sieht das Eingreifen einer zuständigen Stelle vor, die eine andere sein muss als diejenige, die für die Entscheidung zuständig ist. Außer in dringenden Fällen darf die Verwaltungsbehörde ihre Entscheidung erst nach Erhalt der Stellungnahme dieser anderen zuständigen Stelle treffen. Dabei ist der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu entnehmen, dass das Eingreifen der zuständigen Stelle ermöglichen soll, eine erschöpfende Prüfung aller Tatsachen und Umstände einschließlich der Zweckmäßigkeit der beabsichtigten Maßnahme zu erwirken, ehe die Entscheidung endgültig getroffen wird. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (vgl. Urteil vom 02.06.2005 - Rs. C - 136/03 - Dörr und Ünal) gilt diese Rechtsschutzgarantie des Art. 9 der Richtlinie 64/221 auch für türkische Staatsangehörige, denen die Rechtsstellung nach Art. 6 oder 7 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei zukommt. Durch die in Nr. 3.8, 2. Halbsatz, der Anlage zu § 16 a HessAGVwGO vorgesehene Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens wird somit sichergestellt, dass - entsprechend Art. 9 der Richtlinie 64/221 - eine Zweckmäßigkeitprüfung des Verwaltungsakts stattfindet. Die Beschränkung der Ausnahmebestimmung in Nr. 3.8, 2 Halbsatz, der Anlage zu § 16 a HessAGVwGO auf türkische Staatsangehörige, die sich auf Rechte nach Art. 6 und 7 ARB 1/80 berufen können, hat indes den Nachteil, dass die Feststellung dieser Rechtsposition mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Ob ein türkischer Staatsangehöriger Rechte aus Art. 6 und/oder 7 ARB 1/80 geltend machen kann, ist eine schwierige Rechtsfrage des Ausländerrechts. Die hohe Anzahl von Vorlagebeschlüssen an den Europäischen Gerichtshof lässt die Abgrenzungsprobleme erkennen. Wird aber erst im gerichtlichen Verfahren die Rechtsposition des Art. 6 oder 7 ARB 1/80 festgestellt, so führt dies unmittelbar zu einer Aussetzung des Vollzugs, da wegen der Vorgaben des Art. 9

der Richtlinie 64/221 zunächst ein Vorverfahren durchgeführt werden muss. Es empfiehlt sich daher, den Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung in vollem Umfang auf aufenthaltsrechtliche Maßnahmen gegenüber türkischen Staatsangehörigen zu erstrecken.

### 3. Artikel 5 des Gesetzentwurfs - Änderung des Hessischen Beamtengesetzes -

Die Abschaffung des Vorverfahrens bei Entscheidungen nach dem Beamtenversorgungsgesetz ist ebenfalls abzulehnen. Dies gilt zum einen bereits deswegen, weil das nach § 126 Abs. 3 BRRG im Landesbeamtenrecht grundsätzlich vorgeschriebene Widerspruchsverfahren einen besonderen Stellenwert hat. Das zwischen dem Beamten und seinem Dienstherrn bestehende Dienst- und Treueverhältnis ist eine Sonderrechtsbeziehung, die nicht durch gerichtliche Auseinandersetzungen belastet werden soll, sofern eine verwaltungsinterne Bereinigung möglich ist. Darüber hinaus ist die Durchführung eines Vorverfahrens auch mit Blick auf die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns dringend geboten, da versorgungsrechtliche Vorschriften häufig geändert werden, was bei den Ausgangsbehörden zu erheblichen Anwendungsschwierigkeiten führt. Den Beamten bzw. Versorgungsempfänger auf dem rechtlich komplizierten Gebiet des Beamtenversorgungsrechts sofort auf den kostenpflichtigen Klageweg zu verweisen, erscheint rechtspolitisch verfehlt. Die Versorgungsfestsetzung, bei der u. a. auch Renten zu berücksichtigen sind, ergeht meist ohne nähere Begründung. Auch in dienstunfallrechtlichen Fällen, die ebenfalls zum Beamtenversorgungsrecht gehören, werden oft erst im Widerspruchsverfahren umfangreiche tatsächliche Aufklärungen durchgeführt, etwa durch amtsärztliche Gutachten. Während dies bislang im Widerspruchsverfahren detailliert nachgeholt wurde, steht dieser Weg der Behörde künftig nicht mehr zur Verfügung. Die Überprüfung der Entscheidungen der Ausgangsbehörden im Widerspruchsverfahren gewährleistet erst eine einheitliche Normanwendung durch die Verwaltung. Die Verlagerung dieser Koordinierungsfunktion in das verwaltungsgerichtliche Verfahren wäre mit erheblichen Mehrkosten für den Landeshaushalt verbunden. Zwar mag der Wegfall des Vorverfahrens Einsparungen auf der Sachbearbeiterebene bei den Regierungspräsidien bewirken. Dieser Einspareffekt wird aber mehr als aufgewogen durch die zusätzlichen Kosten der verstärkt in Anspruch genommenen Ar-

beitskapazität bei den Verwaltungsgerichten. Auch auf der Verwaltungsebene würden durch die Prozessbearbeitung zusätzlich personelle Ressourcen in Anspruch genommen werden. Hinzu kommt ein beachtliches Prozesskostenrisiko für die öffentliche Hand, da die beamtenversorgungsrechtlichen Ausgangsbescheide fehleranfällig sind und regelmäßig - wie oben dargelegt - erst im Widerspruchsverfahren eine eingehende Prüfung der Rechtslage erfolgt.

## II. Ausschluss des Devolutiveffekts

Durch die vorgeschlagene Neuregelung in Artikel 1 Nr. 1.d) des Gesetzentwurfs wird - soweit nicht gänzlich auf das Widerspruchsverfahren verzichtet wird - der Devolutiveffekt abgeschafft, wenn das Regierungspräsidium die nächsthöhere Behörde ist, mit der Folge, dass die Widerspruchsbescheide künftig von der Ausgangsbehörde zu fertigen sind. Zwar können die Länder gemäß § 73 Abs. 1 Satz 3 VwGO auch in den Fällen des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO den Devolutiveffekt ausschließen und die Entscheidung über den Widerspruch bei der Ausgangsbehörde belassen. Nicht anders als in den Fällen des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO bedarf es hierzu aber einer besonderen Rechtfertigung, da ansonsten die Grundkonzeption des Gesetzes unterlaufen würde, wonach Widerspruchsbehörde im Regelfall die nächsthöhere Behörde, d. h. die der Ausgangsbehörde unmittelbar übergeordnete Behörde, ist (vgl. Eyermann, a.a.O., § 73 Rdnr. 6 a; Funke-Kaiser, a.a.O., § 73 Rdnr. 25). Demgegenüber wird durch die beabsichtigte Neuregelung das durch § 73 Abs. 1 Sätze 2 und 3 VwGO vorgegebene Regel-Ausnahme-Verhältnis in sein Gegenteil verkehrt, indem durch eine Generalklausel die Ausnahme zur Regel erklärt wird.

Der Ausschluss des Devolutiveffekts ist aber auch aus anderen Gründen nicht bedenkenfrei. Die in der Entwurfsbegründung geäußerte Hoffnung, dass durch die Abschaffung des Devolutiveffekts die Qualität der Ausgangsbescheide steigt, weil das Bewusstsein, selbst das Widerspruchsverfahren durchführen zu müssen, dazu führen könne, dass Ausgangsbescheide mit einer größeren Sorgfalt bearbeitet würden (vgl. S. 6, 1. Abs., der amtlichen Begründung), kann nicht nachvollzogen werden. Vielmehr lässt sich aus der Sicht der Verwaltungsgerichte die Feststellung treffen, dass die Qualität verwaltungsbehördlicher Entscheidungen

durch das Vorhandensein einer verwaltungsinternen Prüfungsinstanz maßgeblich beeinflusst wird. Allein die Existenz einer übergeordneten Kontrollinstanz hat eine disziplinierende Wirkung. Im Regelfall erzeugt die Überprüfung der untergeordneten Behörde durch die ihr vorgesetzte Behörde einen Rückkoppelungseffekt für die Zukunft, durch den die Ausgangsbehörde ganz allgemein zur Sorgfalt angehalten und eine einheitliche Verwaltungspraxis sichergestellt wird. Auch wird sich durch den Wegfall der Recht- und Zweckmäßigkeitkontrolle von Verwaltungsentscheidungen durch eine übergeordnete Behörde eine Tendenz zu einer nur noch formalen Durchführung des Widerspruchsverfahrens ohne eine nochmalige eingehende Befassung mit der Sache und Bereitschaft zur Änderung der im Ausgangsbescheid getroffenen Entscheidung einstellen. Denn es entspricht den Erfahrungen in der verwaltungsgerichtlichen Praxis, dass das Widerspruchsverfahren die ihm zugedachten Aufgaben am nachhaltigsten in den Fällen erfüllen kann, in denen die nächsthöhere Behörde über den Widerspruch gegen eine Verwaltungsentscheidung der Ausgangsbehörde zu befinden hat. Hier ist am ehesten gewährleistet, dass die Widerspruchsinstanz nicht an einer einmal geäußerten Auffassung festhält, sich gegenüber neuen Sachargumenten aufgeschlossen zeigt und bereit ist, die bisherige Behördenmeinung gegebenenfalls auch zu revidieren. Darüber hinaus entspricht es richterlicher Erfahrung, dass die Regierungspräsidien aufgrund ihres spezialisierten Personals und ihres breiten Kenntnisstandes durchweg fundierter arbeiten als die Ausgangsbehörden. Einem Bericht des Präsidenten des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 19. Mai 2004 zufolge lag demgemäß die Erfolgsquote gerichtlicher Klagen über die bei den Bezirksregierungen im Jahre 2003 durchgeführten Widerspruchsverfahren auch nur bei 6,6 % (2002: 6,7 %) und damit deutlich unter der im Geschäftsbereich der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit allgemein ermittelten Erfolgsquote von 20 % (2002: 21,6 %). Dieser Befund spricht für die gute Arbeit der Widerspruchssachbearbeiter der Mittelbehörden, auf die im Interesse einer wirksamen Selbstkontrolle der Verwaltung nicht verzichtet werden kann. Da vielfach - insbesondere bei kleineren Behörden - das fachkompetente Personal fehlen dürfte, sollte das Widerspruchsverfahren daher im Regelfall bei den Regierungspräsidien verbleiben. Nur so können durch eine effektive Filterwirkung die Ausgangsbehörden auch vor erheblichen Prozesskostenrisiken bewahrt werden.

Entgegen der Annahme in dem vorgelegten Gesetzentwurf (vgl. S. 5, 3. Abs., der amtlichen Begründung) bleibt bei einer Abschaffung des Devolutiveffekts die Entlastungs- und Filterfunktion des Widerspruchsverfahrens für die Verwaltungsgerichte daher nicht uneingeschränkt erhalten. Vielmehr ist infolge der Verringerung der Kontrolldichte innerhalb der Verwaltung mit einer erheblichen Steigerung der Zahl der Verwaltungsstreitverfahren zu rechnen.

### **III. Zusammenfassung:**

Nach alledem ist zu erwarten, dass durch die partielle Abschaffung des Widerspruchsverfahrens sowie den Ausschluss des Devolutiveffekts eine erhebliche Zahl zusätzlicher Verfahren auf die Verwaltungsgerichte zukommen wird. Diese werden angesichts des bis zum Jahr 2008 zu erbringenden Stellenabbaus (in Höhe von 36 von 197,5 im Haushalt 2005; noch ausgewiesener Richterplanstellen) diese Mehrbelastung nicht tragen können. Es wird infolge der in Aussicht genommenen Maßnahmen zu einem beträchtlichen Anstieg der Verfahren bei den Verwaltungsgerichten kommen, was wiederum zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer (, die trotz der in den letzten Jahren erfolgten Reduzierung noch immer durchschnittlich 13,4 Monate bei den Klageverfahren erster Instanz und 17,3 Monate bei den erstinstanzlichen Hauptsacheverfahren zweiter Instanz [jeweils 1. Quartal 2005] beträgt,) mit den bekannten, investitionshemmenden Folgen führen dürfte. Eine vom Ministerium der Justiz geschätzte Zahl von ca. 25 Richterinnen/Richtern mit jährlichen Besoldungskosten in Höhe von 1,7 Mio. € müsste zum Auffangen der prognostizierten Mehrbelastung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit entweder nicht abgebaut oder neu eingestellt werden. Diese Kosten stünden zu den Personalkosteneinsparungen der Regierungspräsidien im Falle des geplanten Abbaus der Widerspruchsverfahren in keinem Verhältnis.

gez. Reimers



DER PRÄSIDENT DES  
HESSISCHEN  
VERWALTUNGSGERICHTSHOFS

Der Präsident des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs  
Brüder-Grimm-Platz 1-3, D-34117 Kassel

**Hessisches Ministerium  
der Justiz  
Luisenstraße 13**

**65185 Wiesbaden**

Aktenzeichen: 1030/1 - 1451/04  
Bearbeiterin: Frau Dr. Rudolph  
Durchwahl: 0561/1007-256  
Datum: 02.08.2004

**Betr.:** Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform

**Bezug:** Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom  
18. Juni 2004 - Z 12 - 3 v - 02 02 -

Zu dem vorliegenden Gesetzentwurf nehme ich nach Beteiligung der Präsidenten der Verwaltungsgerichte sowie der Vorsitzenden der Senate des Hauses wie folgt Stellung:

Der insbesondere in Art. 1 (Änderung des Hessischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung) des Zweiten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform vorgesehene Abbau des ganz überwiegenden Teils der Widerspruchsverfahren bei den Regierungspräsidien ist entschieden abzulehnen.

**A.**

Rechtlichen Bedenken begegnet der Gesetzentwurf bereits deswegen, weil das Widerspruchsverfahren ausschließlich für solche Fälle abgeschafft werden soll, in denen die Regierungspräsidien für den Erlass des Widerspruchsbescheides zuständig sind. Dies wirkt sich dahin aus, dass das Widerspruchsverfahren in



bestimmten Rechtsgebieten (z. B. dem Polizei- und Ordnungsrecht und dem Baurecht, vgl. Art. 1 Nr. 4 und 20 des Gesetzentwurfs) nur in einem Teil der Fälle abgeschafft würde. Nach der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs (siehe S. 3, 1. und 2. Abs.) ist der Ausschluss des Widerspruchsverfahrens ausschließlich auf den Aspekt personeller Einsparungsmöglichkeiten bei den Regierungspräsidien gestützt worden. Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ist aber trotz der Erweiterung der Öffnungsklausel des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO auf der Grundlage des 6. Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze - 6. VwGOÄndG - rechtfertigungsbedürftig, d. h., es muss ein Grund vorliegen, der den ausgeschlossenen Fall von dem gedachten Normalfall bezogen auf die Funktionen, die das Vorverfahren erfüllen soll, unterscheidet (Funke-Kaiser, in: Bader/Funke-Kaiser/-Kuntze/von Albedyll, VwGO, 2. Aufl., § 68 Rdnr. 18). Der Ausschluss des Widerspruchsverfahrens wäre demnach in Bereichen möglich, in denen das Widerspruchsverfahren wegen einer erhöhten Richtigkeitsgewähr der Ausgangsentscheidung - also insbesondere im Hinblick auf die Selbstkontrolle der Verwaltung - entbehrlich erscheint oder in denen - aus Rechtsschutzgründen - eine beschleunigte Entscheidung geboten ist (vgl. Rennert, in: Eyermann, VwGO, 11. Aufl., § 68 Rdnr. 24). Der ausschließlich auf den fiskalischen Gesichtspunkt personeller Einsparungen gestützte Gesetzentwurf entbehrt dieser besonderen Rechtfertigung. Es ist deshalb zweifelhaft, ob der Gesetzentwurf noch von der Ermächtigungsgrundlage des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO gedeckt ist.

## B.

Darüber hinaus ist die beabsichtigte Abschaffung des Widerspruchsverfahrens wegen ihrer negativen Folgen für die Qualität des Rechtsschutzes der Bürger sowie ihrer negativen Auswirkungen auf die Geschäftsbelastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit abzulehnen.

Die mit dem Gesetzentwurf intendierte Straffung der Behördenorganisation und Verschlankung der Aufgaben auf Seiten der Verwaltung würde erkaufte um den Preis einer starken zeitlichen und aufgabenmäßigen Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte. Denn durch die weitgehende Abschaffung der Widerspruchs-

verfahren würde eine wesentliche Funktion des Vorverfahrens, nämlich durch eine behördeninterne Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen die Verwaltungsgerichte zu entlasten, preisgegeben. Der für die Verwaltung hierdurch erreichte Beschleunigungs- und Einspar-effekt würde sich in Form eines deutlich ansteigenden Geschäftsanfalls und einer hiermit verbundenen Verlängerung der Verfahrensdauer zu Lasten eines effektiven, insbesondere zeitnahen, Rechtsschutzes durch die Verwaltungsgerichte auswirken.

#### I.

Das Widerspruchsverfahren dient nach allgemeiner Auffassung drei Zwecken: der Selbstkontrolle der Verwaltung, dem Rechtsschutz des Bürgers und der Entlastung der Verwaltungsgerichte. Im Hinblick auf alle diese Aspekte hat sich das Widerspruchsverfahren bewährt und sollte in der bestehenden Form im Wesentlichen unangetastet bleiben.

Das Widerspruchsverfahren eröffnet der Verwaltung die Möglichkeit, das Verwaltungshandeln umfassend tatsächlich und rechtlich auf seine Recht- und Zweckmäßigkeit hin zu überprüfen. Hierbei können die Tatbestandsermittlungen erweitert, die rechtlichen Erwägungen ergänzt, Einwendungen des Widerspruchsführers berücksichtigt und damit Fehlentscheidungen der ursprünglichen Behörde aufgehoben werden, ohne dass Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten in Anspruch genommen zu werden braucht. Aus der Sicht der Verwaltungsgerichte lässt sich zudem die Feststellung treffen, dass die Qualität verwaltungsbehördlicher Entscheidungen durch das Vorhandensein einer verwaltungsinternen Kontrollinstanz zunimmt. Im Regelfall erzeugt die Überprüfung der untergeordneten Behörde durch die ihr vorgesetzte Behörde einen Rückkopplungseffekt für die Zukunft, durch den die Ausgangsbehörde ganz allgemein zur Sorgfalt angehalten und eine einheitliche Verwaltungspraxis sichergestellt wird. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Widerspruchsbehörden, insbesondere die Regierungspräsidien, auf Grund ihres spezialisierten Personals fundierter arbeiten als die Ausgangsbehörden. Einem Bericht des Präsidenten des Niedersächsischen Obergerichtes vom 19. Mai 2004 (vgl. Anlage 1) zufolge

lag die Erfolgsquote gerichtlicher Klagen über die bei den Bezirksregierungen im Jahre 2003 durchgeführten Widerspruchsverfahren mithin auch nur bei 6,6 % (2002: 6,7 %) und damit deutlicher unter der im Geschäftsbereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit allgemein ermittelten Erfolgsquote von 20 % (2002: 21,6 %). Dies spricht für die gute Arbeit der Widerspruchssachbearbeiter der Mittelbehörden, auf die im Interesse einer wirksamen Selbstkontrolle der Verwaltung nicht verzichtet werden kann.

Aber auch für den Rechtsschutz des Bürgers bietet das Widerspruchsverfahren entscheidende Vorteile. Es ist zum einen erheblich billiger als ein gerichtliches Verfahren. Dies gilt um so mehr, als der Bundesgesetzgeber durch das am 1. Juli 2004 in Kraft getretene Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts - KostRMOG - die in der Verwaltungsgerichtsbarkeit bis dahin bestehende Möglichkeit der gerichtsgebührenfreien Klagerücknahme vollständig beseitigt hat (vgl. Nr. 5111 des Kostenverzeichnisses i.d.F. des KostRMOG). Zum anderen beinhaltet das Widerspruchsverfahren für den Bürger nicht nur die Chance, schneller zu seinem Recht zu kommen, sondern ermöglicht vor allem auch eine gründlichere Prüfung aller entscheidungserheblichen Gesichtspunkte als dies im Ausgangsverfahren möglich ist. Selbst wenn der Bürger mit seinem Standpunkt nicht durchdringt, erhält er mit der Widerspruchsentscheidung, die nach einer gründlichen Ermittlung des Sachverhalts ergeht, eine bessere Grundlage für die Beurteilung der Erfolgsaussichten einer eventuellen Klage. Schließlich ermöglicht das Widerspruchsverfahren auch die Prüfung der Zweckmäßigkeit von Verwaltungsakten, die im gerichtlichen Verfahren nicht erfolgen kann.

Eine erhebliche Bedeutung kommt dem Widerspruchsverfahren schließlich für die Entlastung der Verwaltungsgerichte zu. Das Vorverfahren entlastet die Gerichte von Streitsachen, die schon im Bereich der Verwaltung in einem wesentlich einfacheren, flexibleren und weniger aufwändigen Verfahren erledigt werden können (Kopp, Die Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens nach § 68 ff. VwGO, in: Festschrift für Konrad Redeker, München, 1973, S. 543 [544]). Die ganz erhebliche Filterwirkung des Widerspruchsverfahrens wird durch vorliegendes Zahlenmaterial bestätigt (vgl. hierzu Oppermann, Verfahrensbeschleunigung auf Kosten der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Die Verwaltung,

1997, S. 517 [523 ff.]). Nach einer Ende der 90er Jahre in Rheinland-Pfalz durchgeführten Erhebung werden rund 66 % der zurückweisenden Widerspruchsbescheide bestandskräftig, d. h., dass nur etwa jede dritte Widerspruchsführer nach negativem Ausgang des Widerspruchsverfahrens noch den Klageweg beschreitet. Der Entlastungseffekt ist sogar noch viel höher, wenn man die Zahl eingelegter Widersprüche mit der Zahl der erhobenen Klagen vergleicht. Die in Rheinland-Pfalz erhobenen Daten haben insoweit ergeben, dass nur etwa 10 % aller Widersprüche zu einer verwaltungsgerichtlichen Klage führen (Zahlenmaterial mit ausführlicher bewertender Stellungnahme aus der Sicht der Rechtspflege bei Prof. Dr. Meyer, Präsident des OVG Rheinland-Pfalz, Das Widerspruchsverfahren aus der Sicht der Rechtspflege, in: Ziekow [Hrsg.], Das Widerspruchsverfahren in Rheinland-Pfalz, Speyer, 2001, S. 46 ff.). In Bayern führte eine Abschaffung des Vorverfahrens als Maßnahme zur Verwaltungsreform im Jahre 1960 zu einer derartigen Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte, dass alsbald das Vorverfahren wieder eingeführt werden musste (Kopp, a.a.O., S. 544). Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Bausachen in Bayern im Jahre 1970 führte ebenfalls zu einem massiven Anstieg verwaltungsgerichtlicher Verfahren, wobei neben der höheren quantitativen Belastung der Gerichte eine Verlängerung der Prozessdauer und die Verteuerung des gesamten Rechtsmittelverfahrens als negative Folgen der Abschaffung des Vorverfahrens zu verzeichnen waren. Wegen der bei den Gerichten anhängigen Flut von Verfahren wurde schließlich auch das Vorverfahren in Bausachen alsbald wieder eingeführt (vgl. Oppermann, a.a.O., S. 527). Durch Einfügung des Art. 15 Nr. 1 BayAGVwGO wurde in Bayern zum 1. April 2000 das Vorverfahren im Ausländer-, Waffen- und Staatsangehörigkeitsrecht abgeschafft. Dies führte nach einem Bericht des Präsidenten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs für den Bereich des Ausländerrechts - bezogen auf die Eingangszahl von 982 für die Zeit vom 1. April 1999 bis zum 31. März 2000 - im ersten Jahr zu einem Anstieg der Klageverfahren um 137,37 % auf 2.331 und im zweiten Jahr um 120,47 % auf 2.165 Verfahren.

Diese Erfahrungen zeigen, dass die beabsichtigte weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens zu einer ganz erheblichen Mehrbelastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit führen würde. Es würde lediglich ein bestimmtes Ar-

beitsvolumen von der Verwaltungsebene auf die Gerichtsebene verlagert und dort eine steigende Geschäftsbelastung sowie eine erneute Verlängerung der erst in jüngster Zeit reduzierten Verfahrenslaufzeiten herbeigeführt werden. Die hierdurch ausgelöste Mehrbelastung könnten die hessischen Verwaltungsgerichte mit dem vorhandenen Personal indes nicht bewältigen. Bei In-Kraft-Treten des Zweiten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform in der jetzt vorliegenden Fassung wäre daher für die notwendige personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichte zu sorgen, damit bei den Verwaltungsgerichten nicht wieder investitionshemmende, lange Laufzeiten entstehen. Die Annahme, dass eine weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens zu einem personellen Mehrbedarf bei den Verwaltungsgerichten führt, liegt folgerichtig auch dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen zu Grunde (vgl. Bericht des Präsidenten des Niedersächsischen Obergerichts vom 19.05.2004; S. 6 f.).

## II.

Sachliche Bedenken gegen die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens wegen negativer Folgen für die Geschäftsbelastung der Verwaltungsgerichte und die Verfahrensdauer bestehen insbesondere bei folgenden, in der vorgesehenen Anlage zu § 16 a HessAGVwGO aufgeführten Rechtsgebieten:

1. Ausländerrecht (Art. 1 Ziff. 7 des Gesetzentwurfs, Nr. 3.10 der Anlage zu § 16 a HessAGVwGO)
  - a) Der Wegfall des Widerspruchsverfahrens ist wegen des großen Umfangs von Ermessensentscheidungen in diesem Rechtsgebiet nicht sachgerecht. Die Ausgangsbescheide leiden nicht selten unter Ermessensfehlern, die oft erst im Widerspruchsverfahren geheilt werden. Im Hinblick auf die im Bereich des Ausländerrechts zahlreichen Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes haben die Ermessensfehler der Ausgangsbescheide zur Folge, dass gemäß § 80 Abs. 5 VwGO die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs bis zu einer Entscheidung der Widerspruchsbehörde angeordnet wird, die die fehlenden Ermessens-

erwägungen nachholt. Im Falle eines Verzichts auf das Widerspruchsverfahren wäre dagegen die aufschiebende Wirkung der Klage anzunehmen, was regelmäßig zu einer Verlängerung des Verfahrens führen und nur noch in Ausnahmefällen eine Heilung von Verfahrensfehlern ermöglichen würde (vgl. § 114 Satz 2 VwGO). Soweit in der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs zu Art. 1 (siehe S. 3, 2. Abs.) ausgeführt wird, dass mit einem gravierenden Anstieg der Verwaltungsstreitverfahren auf Grund der bisherigen Erfahrungen, namentlich wegen der im Vergleich zu den Widerspruchsgebühren höheren Gerichtsgebühren, nicht zu rechnen ist, wird nicht hinreichend berücksichtigt, dass die in Hessen gewonnenen Erkenntnisse vornehmlich auf der Abschaffung der Widerspruchsverfahren in 83 zahlenmäßig nicht bedeutsamen Rechtsbereichen durch das Erste Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 20. Juni 2002 beruhen. Auch der Umstand, dass die Abschaffung des Vorverfahrens im Ausländerrecht in Bayern im Jahre 2000 zu einer Steigerung der Eingangszahlen von über 100 % führte, belegt, dass in diesem Bereich bei Entfallen des Widerspruchsverfahrens mit einem dramatischen Anstieg der Geschäftsbelastung der Verwaltungsgerichte zu rechnen ist. Gerade im Ausländerrecht wird, wenn es um die als existenziell empfundene Frage des weiteren Verbleibs in Deutschland geht, auch der Kostenaspekt nicht von einer Beschreitung des Klagewegs abschrecken. Dies belegen die jetzt schon in großer Zahl anhängig gemachten erstinstanzlichen Klageverfahren gegen die Versagung von Duldungen - hier findet nach § 71 Abs. 3 AuslG von vornherein kein Widerspruchsverfahren statt - mit dem Ziel, dem Einwand einer unanfechtbaren Hauptsacheentscheidung im Verfahren einstweiligen Rechtsschutzes zu begegnen.

- b) Rechtlichen Bedenken unterliegt die Nr. 3.10 der Anlage zu § 16 a HessAGVwGO darüber hinaus insoweit, als bei türkischen Staatsangehörigen der Wegfall des Vorverfahrens davon abhängig ist, ob diesen ein Anspruch nach dem Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG Türkei zusteht. Zwar wird mit der Regelung zutreffend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 9 der Richtlinie

64/221/EWG (vgl. Urteil vom 29.04.2004 - C 482/01 und C 493/01 - [Fälle Orfanopoulos und Oliveri]) Rechnung getragen. Die im Entwurf vorgesehene Differenzierung könnte aber in der praktischen Anwendung Probleme aufwerfen, die dem Anliegen des Gesetzes eher abträglich als nützlich sein dürften. Ob einem türkischen Staatsbürger ein Anspruch aus dem Beschluss Nr. 1/80 ARB zusteht, ist eine schwierige Rechtsfrage des Ausländerrechts. Häufig wird diese Frage daher im gerichtlichen Verfahren anders beurteilt werden als von der Ausländerbehörde. Wird aber erst im gerichtlichen Verfahren die Rechtsposition des Art. 6 oder 7 ARB 1/80 festgestellt, so führt dies unmittelbar zu einer Aussetzung des Vollzugs, da wegen der Vorgaben des Art. 9 der Richtlinie 64/221/EWG zunächst ein Vorverfahren durchgeführt werden muss. Es empfiehlt sich daher, sämtliche Entscheidungen, durch die der Aufenthalt türkischer Staatsangehöriger beendet werden soll, von dem Ausschluss des Vorverfahrens auszunehmen.

2. Baurecht (Art. 1 Nr. 8 des Gesetzentwurfs, Nr. 8.1 der Anlage zu § 16 a HessAGVwGO)

Die Filterfunktion des Widerspruchsverfahrens ist auch im Baurecht als sehr hoch einzuschätzen. Dies belegen beispielsweise von der Bauaufsicht beim Kreisausschuss Groß-Gerau erhobene Daten (siehe Anlage 2). Hiernach mündeten in den Jahren 1999 bis zum ersten Halbjahr 2004 im Durchschnitt nur 8 % der Widersprüche in eine verwaltungsgerichtliche Klage. Insbesondere bei Streitigkeiten, in denen gegen benachbarte Bauvorhaben vorgegangen wird, kommt dem Widerspruchsverfahren eine große Bedeutung zu, weil die Baugenehmigungsbehörden oftmals erst in diesem Verfahrensstadium den Einwendungen der Nachbarn nachgehen. Der Bauherr hat auch noch die Möglichkeit, berechtigten Belangen des Nachbarn während der Bauausführung Rechnung zu tragen. Dies ist wichtige Voraussetzung für die - gerade bei großen Bauvorhaben - erforderliche Investitionssicherheit. Das Widerspruchsverfahren ist in diesem Bereich daher unverzichtbar.

3. Umweltschutzrecht (Art. 1 Nr. 36 bis 42 des Gesetzentwurfs, Nrn. 13.1 bis 13.24 der Anlage zu § 16 a HessAGVwGO)

Ebenso wenig verzichtbar ist das Widerspruchsverfahren im Bereich des Umweltrechts, insbesondere bei immissionsschutz-, abfall-, atom-, berg- und wasserrechtlichen Verwaltungsentscheidungen. Diese zeichnen sich durch eine hohe tatsächliche und - häufig schon wegen ihrer gemeinschaftsrechtlichen Bezüge - rechtlichen Komplexität aus. Das Widerspruchsverfahren dient hier einer weiteren tatsächlichen Klärung sowie einer besseren rechtlichen Durchdringung des Streitstoffs. Auch sind häufig schwierige technische bzw. sonstige fachwissenschaftliche Fragen zu klären. Der Wegfall des Widerspruchsverfahrens würde zu langwierigen Verfahren mit Sachverständigengutachten vor den Verwaltungsgerichten führen. In einer Vielzahl von Fällen werden die im Ausgangsbescheid enthaltenen Regelungen mit ihren zahlreichen Nebenbestimmungen im Widerspruchsbescheid zumindest modifiziert oder es kommt zu einer Einigung zwischen Behörde und Betroffenen. Die Lösung der offenen Fragen in einem Verwaltungsverfahren ist für alle Beteiligten sinnvoller, insbesondere verfahrensökonomischer und kostengünstiger (so auch der Bericht der beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport eingesetzten Projektgruppe, S. 7). Bei einem Verzicht auf das Widerspruchsverfahren würde dieser frühe Befriedigungseffekt wegfallen und es käme zu einer zeitlichen Verzögerung bei der Entscheidung über das Genehmigungsvorhaben mit den entsprechenden negativen Folgen für Investitionen und Arbeitsplätze.

4. Beamtenrecht (Art. 8 des Gesetzentwurfs - Änderung des Hessischen Beamtengesetzes -)

Die Abschaffung des Vorverfahrens bei Entscheidungen nach dem Beamtenversorgungsgesetz ist ebenfalls abzulehnen. Dies gilt zum einen bereits deswegen, weil das nach § 126 Abs. 3 BRRG im Landesbeamtenrecht grundsätzlich vorgeschriebene Widerspruchsverfahren einen besonderen



Stellenwert hat. Das zwischen dem Beamten und seinem Dienstherrn bestehende Dienst- und Treueverhältnis ist eine Sonderrechtsbeziehung, die nicht durch gerichtliche Auseinandersetzungen belastet werden soll, sofern eine verwaltungsinterne Bereinigung möglich ist. Darüber hinaus ist die Durchführung eines Vorverfahrens auch mit Blick auf die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns dringend geboten, da versorgungsrechtliche Vorschriften häufig geändert werden, was bei den Ausgangsbehörden zu erheblichen Anwendungsschwierigkeiten führt. Die Überprüfung der Entscheidungen der Ausgangsbehörden im Widerspruchsverfahren gewährleistet erst eine einheitliche Normanwendung durch die Verwaltung. Die Verlagerung dieser Koordinierungsfunktion in das verwaltungsgerichtliche Verfahren wäre mit erheblichen Mehrkosten für den Landeshaushalt verbunden. Zwar mag der Wegfall des Vorverfahrens Einsparungen auf der Sachbearbeiter-ebene bei den Regierungspräsidien bewirken. Dieser Einspareffekt wird aber mehr als aufgewogen durch die zusätzlichen Kosten der verstärkt in Anspruch genommenen Arbeitskapazität bei den Verwaltungsgerichten. Auch auf der Verwaltungsebene würden durch die Prozessbearbeitung zusätzlich personelle Ressourcen in Anspruch genommen werden. Hinzu kommt ein beachtliches Prozesskostenrisiko für die öffentliche Hand, da die beamtenversorgungsrechtlichen Ausgangsbescheide fehleranfällig sind und regelmäßig erst im Widerspruchsverfahren eine eingehende Prüfung der Rechtslage erfolgt.

### C.

#### **Zusammenfassung:**

Die aufgezeigte hohe Effizienz des Widerspruchsverfahrens macht deutlich, dass das Vorverfahren einen unverzichtbaren Beitrag für die Gewährleistung gesetzmäßigen Verwaltungshandelns, für den Rechtsschutz der Bürger und die Entlastung der Verwaltungsgerichte leistet. Trotz der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte sollte (zumindest in den oben zu B. II. genannten Rechtsgebieten) an dem Widerspruchsverfahren festgehalten werden. Im weiteren Ge-

setzgebungsverfahren sollte erwogen werden, ob die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nicht weit mehr Nachteile als Vorteile mit sich brächte. (Zu diesem Ergebnis gelangte eine im Rahmen des Projekts "Das Widerspruchsverfahren in Rheinland-Pfalz" des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer eingesetzte Arbeitsgruppe, vgl. Anlage 3). Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Konfliktbewältigung verstärkt ins gerichtliche Verfahren verlagert und die auf der Verwaltungsebene gewonnenen Einsparungen durch die zu erwartende steigende Geschäftsbelastung bei den Verwaltungsgerichten, den Anstieg der gerichtlichen Verfahrensdauer sowie die Verteuerung des Rechtsmittelverfahrens mehr als kompensiert werden würde.

Die dadurch ausgelöste Mehrbelastung könnten die hessischen Verwaltungsgerichte mit dem vorhandenen Personal nicht bewältigen, zumal auf Grund des in diesem Jahr beginnenden und sich in den nächsten Jahren fortsetzenden Stellenabbauprozesses bereits der jetzige Geschäftsanfall bei den hessischen Verwaltungsgerichten mit einem wesentlich geringeren Personalbestand bewältigt werden muss. Dass es angesichts dieser Situation - falls nicht ein durch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ausgelöster personeller Mehrbedarf anerkannt wird - zu einem immensen Anstieg der anhängigen Verfahren bei den Verwaltungsgerichten und zu einer erneuten Verlängerung der Verfahrensdauer kommen wird, lässt sich leider bereits jetzt prognostizieren.

Reimers

- 1519 -

Kreisausschuss Kreis Groß-Gerau (Bauaufsicht)

	Anzahl der eingelegten Widersprüche	gütliche Erledigung	Widerspruchsbescheide	Klageverfahren
<b>1999</b>	294	134	76	22
<b>2000</b>	230	124	69	17
<b>2001</b>	222	99	30	11
<b>2002</b>	128	80	47	13
<b>2003</b>	130	70	43	14
<b>2004</b> (1. Halbjahr)	109	70	13	8

Bei den angegebenen Zahlenwerten handelt es sich um Fallzahlen, die in den jeweiligen Jahren tatsächlich angefallen sind.

# Forschungssymposium „Das Widerspruchsverfahren in Rhl.-Pfalz“

## Ergebnisse der Arbeitsgruppe I „Verfahren“

### I. Allgemeines

Die Arbeitsgruppe konstituierte sich am 18. September 2000 und bestand aus 15 Mitgliedern; neun davon waren Vorsitzende von Kreis- und Stadtrechtsausschüssen, jeweils zwei Mitglieder kamen von der SGD Süd, aus der Rechtsanwaltschaft und aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Außerdem nahm ein Landrat an den Beratungen der Arbeitsgruppe teil.

Ihre Aufgabe sah die Arbeitsgruppe darin, aufgrund einer eingehenden Bestandsaufnahme die Vor- und Nachteile des gegenwärtigen Systems der Widerspruchsverfahren in Rheinland-Pfalz zu analysieren, Alternativen zu erörtern und Lösungswege für bestehende rechtliche oder tatsächliche Problemfelder aufzuzeigen. Dabei lag der Schwerpunkt der Betrachtungen auf der Tätigkeit der rheinland-pfälzischen Stadt- und Kreisrechtsausschüsse. Die Arbeitsgruppe hat sich aber auch mit systemübergreifenden Fragestellungen zum Widerspruchsverfahren befasst.

Zusammenfassend gelangte die Arbeitsgruppe zu dem Ergebnis, dass sich das Widerspruchsverfahren als unverzichtbares Mittel der Selbstkontrolle der Verwaltung, des Rechtsschutzes des Bürgers und der Entlastung der Gerichte bewährt hat und in der bestehenden Form im Wesentlichen unangetastet bleiben sollte. Insbesondere dem in Rheinland-Pfalz auf kommunaler Ebene praktizierten System der Rechtsausschüsse kommt durch sein Prinzip der Mündlichkeit, durch die Mitwirkung ehrenamtlicher Beisitzer und durch die Weisungsfreiheit der Ausschüsse eine hohe Akzeptanz und Befriedungsfunktion zu, so dass eine Übertragung dieses Systems auf andere Länder und Verwaltungsebenen erwägenswert erscheint. Die von der Arbeitsgruppe empfohlenen Gesetzesänderungen zielen auf eine weitere Steigerung der Effizienz und Beschleunigung der Verfahren unter Beibehaltung bestehender Strukturen<sup>1</sup>.

### II. Zur grundsätzlichen Durchführung des Widerspruchsverfahrens

#### 1. Abschaffung des Widerspruchsverfahrens

Bei ihren Beratungen legte sich die Arbeitsgruppe zunächst die Frage vor, ob aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung das Widerspruchsverfahren auf der Grundlage der durch das 6. VwGOÄndG zum 01.01.1997 erweiterten Öffnungsklausel des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO generell oder für einzelne Rechtsgebiete abgeschafft werden kann.

<sup>1</sup> Die Formulierungsvorschläge der Arbeitsgruppe orientieren sich an der bestehenden Gesetzeslage. Um den materiellen Inhalt der Änderungsvorschläge besser herauszustellen, wurde bewusst auf eine zusätzliche Anpassung der betreffenden Normen an eine geschlechtsneutrale Rechtssprache verzichtet.

Die Arbeitsgruppe war jedoch der Auffassung, dass die völlige oder teilweise Abschaffung von Widerspruchsverfahren weit mehr Nachteile als Vorteile mit sich bringt. Die Zweckmäßigkeitskontrolle von Verwaltungsentscheidungen entfielen ebenso wie die Möglichkeit der vorprozessualen Fehlerheilung. Die Konfliktbewältigung würde verstärkt ins gerichtliche Verfahren verlagert und die im Verwaltungsverfahren gewonnene Zeit durch den zu erwartenden Anstieg der gerichtlichen Verfahrensdauer mehr als kompensiert.

Die Effizienz der Widerspruchsverfahren ist am ehesten dort eingeschränkt, wo eine Identität von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde besteht, insbesondere wenn derselbe Sachbearbeiter im Widerspruchsverfahren die Recht- und Zweckmäßigkeit seiner eigenen Ausgangsentscheidung überprüfen soll. Gerade diese Situation kann im Zuständigkeitsbereich der Rechtsausschüsse nicht auftreten. Im Übrigen kann und sollte durch organisatorische Maßnahmen verhindert werden, dass der Verfasser der Ausgangsentscheidung auch über den Widerspruch entscheidet.

Auf der Grundlage des Kataloges des Art. 15 BayAGVwGO diskutierte die Arbeitsgruppe die Frage, ob ein Widerspruchsverfahren dann entbehrlich ist, wenn die Erstentscheidung in einem dem förmlichen Verwaltungsverfahren (vgl. §§ 63 ff. VwVfG) oder einem Planfeststellungsverfahren (vgl. §§ 72 ff. VwVfG) Genehmigungsverfahren ergangen ist. Zur Vermeidung einer Rechtszersplitterung sollten keine von den §§ 70, 72, 74 Abs. 6 Satz 3 VwVfG abweichende Regelungen durch den Landesgesetzgeber erfolgen.

Im Übrigen spricht sich die Arbeitsgruppe **einstimmig** bei einer Enthaltung gegen eine teilweise oder vollständige Abschaffung der Widerspruchsverfahren aus.

## 2. Ersetzung des Widerspruchsverfahrens durch andere Schlichtungsformen

### a. Mediationsverfahren

Nach Überzeugung der Arbeitsgruppe kann das Mediationsverfahren im eigentlichen Sinne nicht Gegenstand eines Widerspruchsverfahrens sein oder dieses ersetzen. Jedoch sind gerade in den Verfahren vor den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen fundierte Kenntnisse über Kommunikation von großer Bedeutung. Bereits in der Vorbereitung der Verhandlung sollte sich der Vorsitzende die Techniken der Gesprächsführung vornehmen bzw. die Gesprächsstrukturierung bewusst planen. Das Beherrschen von Kommunikationstechniken kann die Bürgerfreundlichkeit und Glaubwürdigkeit der Verwaltung und letztlich auch die Qualität der Entscheidung erhöhen, wenn in der Verhandlung vor dem Ausschuss alle wesentlichen Aspekte in sachlicher Gesprächsatmosphäre erörtert werden konnten.

Die Arbeitsgruppe spricht sich **einstimmig** gegen eine Ersetzung des herkömmlichen Widerspruchsverfahrens durch ein Mediationsverfahren aus.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt jedoch **einstimmig** eine Verbesserung der Fortbildungsmöglichkeiten auf dem Gebiet der Kommunikationstechniken, z.B. über die Kommunalakademie des Landes Rheinland-Pfalz und/oder das Fortbildungsprogramm des Innenministeriums. Zu erwägen wäre auch eine Einbeziehung der Mediationstechniken in die juristische Referendarausbildung.

#### b. Güteverfahren

Die Arbeitsgruppe hat sich mit der Frage befasst, ob das Widerspruchsverfahren durch einen richterlichen Schlichtungstermin in Anlehnung an das arbeitsgerichtliche Güteverfahren (§ 54 ArbGG) abgelöst werden kann. Aufgrund der Gestaltungsmöglichkeiten der Verwaltung im Widerspruchsverfahren (Zweckmäßigkeitkontrolle), die schon unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt der Gewaltenteilung nicht einem Richter übertragen werden können, und wegen des Wegfalls der Selbstkontrolle stellt das arbeitsgerichtliche Güteverfahren nach Auffassung der Arbeitsgruppe keine praktikable Alternative zum Widerspruchsverfahren dar. Das Güteverfahren würde zudem bei den Rechtsausschüssen zum Wegfall der Mitwirkung der ehrenamtlichen Beisitzer führen und damit weniger Bürgernähe bedeuten.

Die Arbeitsgruppe lehnt **einstimmig** bei einer Enthaltung eine Ersetzung des Widerspruchsverfahrens durch ein gerichtliches Güteverfahren ab.

### 3. Abschaffung des rheinland-pfälzischen Systems der Rechtsausschüsse

Die Arbeitsgruppe legte sich die Frage vor, ob das rheinland-pfälzische System der Stadt- und Kreisrechtssauschüsse aus Gründen der Rechtsvereinheitlichung, der Kostensenkung und/oder der Verfahrensbeschleunigung zugunsten des bundesrechtlich vorgesehenen Systems der Widerspruchsbehörden aufgegeben werden sollte.

Dabei gelangte die Arbeitsgruppe zu der einhelligen Überzeugung, dass das in Rheinland-Pfalz bestehende Rechtsausschusssystem (§§ 6 ff. AGVwGO) aufgrund der Mündlichkeit seines Verfahrens, der Einbeziehung ehrenamtlicher Beisitzer und der Weisungsfreiheit des Gremiums dem System des § 73 VwGO deutlich vorzuziehen ist. Die aufwendigere und kostenintensivere Verfahrensausgestaltung wird durch die hohe Akzeptanz und Befriedungsfunktion des Ausschussverfahrens mehr als kompensiert, da hierdurch in einer großen Zahl von Fällen langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen und damit verbundene Kostenrisiken sowie Vollzugshemmnisse für die Verwaltung entfallen. Da das rheinland-pfälzische Ausschussverfahren nach Auffassung der Arbeitsgruppe Modellcharakter für andere Länder haben kann, sollte dieses auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Rechtsvereinheitlichung angetastet werden.

Die Arbeitsgruppe war vielmehr der Auffassung, dass Elemente des Rechtsausschussverfahrens durchaus auch auf Bereiche der staatlichen Verwaltung übertragen werden können. So erscheint beispielsweise im Bereich des Schulrechts ein Rechtsausschuss

als Widerspruchsbehörde durchaus vorstellbar. Aufgrund der Komplexität der Fragestellung sah die Arbeitsgruppe von konkreten Vorschlägen für eine Ausdehnung des Rechtsausschussverfahrens auf andere Verwaltungsebenen ab.

Die Arbeitsgruppe lehnt einstimmig bei einer Enthaltung eine Abschaffung des Rechtsausschussystems ab und regt an, im Rahmen eines späteren Forschungsprojektes der Frage nachzugehen, ob dieses System auf weitere Verwaltungsebenen übertragen werden kann.

### III. Änderungsvorschläge zum Widerspruchsverfahren

#### 1. angenommene Vorschläge

##### **a. Vorlagefristen für die Ausgangsbehörde**

Nach den Erfahrungen der Arbeitsgruppe wird die Dauer der Widerspruchsverfahren vor den Stadt- und insbesondere den Kreisrechtsausschüssen häufig dadurch unnötig verlängert, dass die Ausgangsbehörde den bei ihr eingelegten Widerspruch nicht zeitnah dem Ausschuss vorlegt. Die Arbeitsgruppe erwog, ob eine Verfahrensbeschleunigung dadurch erzielt werden kann, dass der Widerspruch zwingend bei der Widerspruchsbehörde einzulegen ist. Zwar könnte hierdurch das Zeitmanagement der Ausschüsse verbessert werden, jedoch erscheint eine solche Regelung, die in der VwGO erfolgen müsste (vgl. § 70 Abs. 1 VwGO), systemwidrig. Zudem müsste der Widerspruch zunächst an die Ausgangsbehörde für die Abhilfeentscheidung nach § 72 VwGO weitergeleitet werden, ohne dass eine zügige erneute Vorlage des Widerspruchs mit der Nichtabhilfeentscheidung und den einschlägigen Verwaltungsvorgängen gewährleistet wäre. Die Arbeitsgruppe sprach sich letztlich für die Aufnahme einer Vorlagefrist in die AGVwGO in Anlehnung an die Regelung des § 9 HessAGVwGO aus, von der in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden kann. Dabei erschien der Arbeitsgruppe eine Vorlagefrist von ein Monat als angemessen. Sanktionen für den Fall der nicht fristgerechten Vorlage des Widerspruchs lehnte die Arbeitsgruppe ebenso aus Praktikabilitätsgründen ab wie nähere Regelungen zur Vollständigkeit der vorzulegenden Verwaltungsakten.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt einstimmig, folgenden § 15 a in die AGVwGO einzufügen:

*„Wird der Widerspruch bei der Behörde erhoben, die den Verwaltungsakt erlassen oder den Antrag auf Vornahme des Verwaltungsaktes abgelehnt hat, ist der Widerspruch mit den einschlägigen Verwaltungsvorgängen innerhalb einer Frist von einem Monat dem zuständigen Rechtsausschuss vorlegen, soweit dem Widerspruch nicht abgeholfen wird.“*

##### **b. Die Stellung des Rechtsausschussvorsitzenden**

Die Arbeitsgruppe diskutierte eingehend die Stellung des Vorsitzenden des Rechtsausschusses, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Weisungsfreiheit im Ausschuss durch die jederzeitige Möglichkeit der Abberufung des Vorsitzenden durch den Landrat bzw. Oberbürgermeister relativiert wird. Dabei wurde u.a. erwogen, die Position des Rechtsausschussvorsitzenden durch die Festlegung bestimmter Beststellungszeiträume entsprechend der Regelung über die Beisitzer (§ 9 AGVwGO) zu stärken oder die

Abberufung dem Kreistag bzw. Stadtrat zu übertragen. Letztlich gelangte die Arbeitsgruppe zu der Auffassung, dass der Landrat bzw. Oberbürgermeister im Rahmen seiner Direktionsbefugnisse die Möglichkeit behalten muss, einen Rechtsausschussvorsitzenden jederzeit mit einer anderen Aufgabe betrauen zu können. In der Regel werde mit der Dispositionsbefugnis sachgerecht umgegangen.

Als nicht mit der Rechtswirklichkeit in Einklang stehend wurde jedoch die Regelung in § 8 Satz 1 AGVwGO angesehen, wonach der Landrat (Oberbürgermeister) den Vorsitz im Rechtsausschuss führt. In der Praxis ist die in § 8 Satz 2 AGVwGO als Ausnahme vorgesehene Übertragung des Vorsitzes auf Beamte mit der Befähigung zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst der Regelfall und die Übernahme des Vorsitzes durch den Landrat bzw. Oberbürgermeister die äußerst seltene Ausnahme. Hinzu kommt, dass bei Entstehung der AGVwGO der Gesetzgeber als Ausschussvorsitzenden den staatlich bestellten Landrat vor Augen hatte, der in der Regel auch die Befähigung zum Richteramt besaß. Durch die Kommunalisierung der Landräte steigt aber die Zahl der Landräte ohne juristische Vorbildung. Die Arbeitsgruppe war deshalb der Auffassung, dass § 8 AGVwGO an die Rechtspraxis angepasst und aufgrund der rechtsförmlichen Ausgestaltung des Widerspruchsverfahrens vor den Rechtsausschüssen zudem gewährleistet werden sollte, dass grundsätzlich ein Jurist dem Ausschuss vorsitzt. Einen erleichterten Einsatz von Beamten des gehobenen Dienstes als Rechtsausschussvorsitzende (vgl. § 8 Satz 2 Halbsatz 2 AGVwGO) lehnte die Arbeitsgruppe ab.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb **einstimmig** bei einer Enthaltung, § 8 AGVwGO wie folgt zu ändern:

*„Der Landrat (Oberbürgermeister) bestimmt, wer den Vorsitz im Rechtsausschuss führt. Der Vorsitzende muss Beamter mit der Befähigung zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst (§ 174 VwGO) sein; Ausnahmen sind nur mit Genehmigung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zulässig.“*

### c. Aufgaben und Alleinentscheidungsbefugnisse des Ausschussvorsitzenden

Die Aufgaben der Rechtsausschussvorsitzenden sind bislang in der AGVwGO nur fragmentarisch geregelt (vgl. §§12 Abs. 1 Nr.2, 16 Abs. 2 Satz 1 AGVwGO). Zur Vermeidung von Abgrenzungsproblemen zwischen den Befugnissen des Vorsitzenden und den Entscheidungskompetenzen des Ausschusses als Widerspruchsbehörde sollte entsprechend der herrschenden Rechtspraxis klargestellt werden, dass der Vorsitzende befugt ist, alle zur Vorbereitung der Entscheidung erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

In den Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 4, § 80 a VwGO ist die Einberufung des Rechtsausschusses zu zeitaufwendig, um gerade bei besonders eilbedürftigen Verfahren effektiven Rechtsschutz gewähren zu können. Die gesetzliche Regelung, dass die Widerspruchsbehörde die sofortige Vollziehung eines Verwaltungsaktes anordnen oder aussetzen kann, läuft deshalb bei den Rechtsausschüssen praktisch leer; diese Verfahren sollten deshalb durch den Ausschussvorsitzenden ohne mündliche Erörterung entschieden werden können. Zudem kann in weiteren, ausdrücklich zu normierenden Fällen die Übertragung der Entscheidungsbefugnis vom Ausschuss auf den Vorsitzenden wesentlich zur Beschleunigung der Widerspruchsverfahren beitragen. Insbesondere in den Fällen, in denen allein über die Kosten des Widerspruchsverfahrens zu entscheiden ist, erscheint eine Befassung des Rechtsausschusses einschließlich der Beisitzer mit den Verfahren nicht effizient. Gleiches gilt für die Festsetzung der Widerspruchsgebühr



(vgl. hierzu näher III.2.j.). Schließlich sollte eine Alleinentscheidung durch den Ausschussvorsitzenden mit Zustimmung der Verfahrensbeteiligten möglich sein. Eine weitergehende Alleinentscheidungsbefugnis des Ausschussvorsitzenden in Anlehnung an die Regelung in § 9 der Hamburger Verordnung über Widerspruchsausschüsse, einschließlich der Möglichkeit, über unzulässige Widersprüche allein zu entscheiden, hielt die Arbeitsgruppe für nicht sinnvoll. Schließlich sollte aus der gesetzlichen Regelung hervorgehen, dass der Vorsitzende in den genannten Fällen als (weisungsfreier) Ausschuss entscheidet.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt **einstimmig**, folgenden Absatz 1 in § 16 AGVwGO neu einzufügen:

*„Der Vorsitzende trifft alle zur Vorbereitung der Entscheidung erforderlichen Maßnahmen.“*

Die Arbeitsgruppe empfiehlt weiterhin **einstimmig**, folgenden Absatz 5 in § 16 AGVwGO neu einzufügen:

*„Der Rechtsausschuss entscheidet durch den Vorsitzenden,*

- 1. wenn eine Entscheidung in der Sache nicht ergeht und nur über die Kosten des Widerspruchsverfahrens zu befinden ist,*
- 2. über die Erhebung der Widerspruchsgebühr,*
- 3. über die Anordnung und Aussetzung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 4 VwGO.*

*Der Rechtsausschuss kann durch den Vorsitzenden entscheiden, wenn alle Beteiligten damit einverstanden sind. In den Fällen der Sätze 1 und 2 bedarf es keiner mündlichen Erörterung.“*

*Die bisherigen Absätze 1 bis 3 werden Absätze 2 bis 4. Der bisherige Absatz 4 wird Abs. 6.*

#### **d. Rücknahmefiktion**

Immer wieder werden die Widerspruchsbehörden durch Widersprüche belastet, die impulsiv eingelegt, anschließend vom Widerspruchsführer aber nicht weiter verfolgt werden. Auf Anfragen, ob an der Fortsetzung des Verfahrens noch ein Interesse besteht, oder Aufforderungen, eine Widerspruchsbegründung vorzulegen, erfolgt oftmals keine Reaktion, so dass der Widerspruch letztlich förmlich beschieden werden muss, obwohl ersichtlich kein Sachbescheidungsinteresse mehr besteht. Der Bearbeitungsaufwand könnte insbesondere für die Rechtsausschüsse deutlich verringert werden, wenn eine Betreibensvorschrift mit Rücknahmefiktion entsprechend dem für das verwaltungsgerichtliche Verfahren geltenden § 92 Abs. 2 VwGO normiert wäre.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb **einstimmig** bei einer Enthaltung, folgenden § 72 a In die VwGO einzufügen:

*„Der Widerspruch gilt als zurückgenommen, wenn der Widerspruchsführer das Verfahren trotz Aufforderung der Widerspruchsbehörde länger als drei Monate nicht betreibt. Der Widerspruchsführer ist in der Aufforderung auf die sich aus Satz 1 ergebenden Rechtsfolgen hinzuweisen.“*

Für den Fall, dass eine bundeseinheitliche Regelung wie vorstehend nicht zu erzielen ist, empfiehlt die Arbeitsgruppe **einstimmig**, die Alleinentscheidungsbefugnisse des Ausschussvorsitzenden gem. Vorschlag III.1.c. um den Fall des Nichtbetreibens des Widerspruchsverfahrens zu erweitern und sodann folgenden Absatz 5 in § 16 AGVwGO neu einzufügen:

*„Der Rechtsausschuss entscheidet durch den Vorsitzenden,*

- 1. wenn eine Entscheidung in der Sache nicht ergeht und nur über die Kosten des Widerspruchsverfahrens zu befinden ist,*
- 2. über die Erhebung der Widerspruchsgebühr,*
- 3. wenn der Widerspruchsführer das Verfahren trotz Aufforderung durch den Ausschussvorsitzenden länger als drei Monate nicht betreibt,*
- 4. über die Anordnung und Aussetzung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 4 VwGO.*

*Der Rechtsausschuss kann durch den Vorsitzenden entscheiden, wenn alle Beteiligten damit einverstanden sind. In den Fällen der Sätze 1 und 2 bedarf es keiner mündlichen Erörterung.“*

#### **e. Akteneinsichtsrecht**

Die anwaltliche Interessenvertretung im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren wird oftmals durch eine restriktive behördliche Handhabung des Akteneinsichtsrechts erschwert. Obwohl § 29 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 VwVfG den Behörden die Möglichkeit eröffnet, Verwaltungsakten an bevollmächtigte Rechtsanwälte zur Einsichtnahme zu übersenden, lehnen viele Behörden die Herausgabe ihrer Aktenvorgänge generell unter Berufung auf § 29 Abs. 3 Satz 1 VwVfG ab, wonach die Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren bei der aktenführenden Behörde erfolgt. Gerade für auswärtige Rechtsanwälte wird hierdurch eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung in teilweise unzumutbarer Weise erschwert. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren werden demgegenüber auf der Grundlage des § 100 Abs. 2 Satz 3 VwGO in aller Regel die Akten dem Rechtsanwalt auf Antrag zur Einsichtnahme auf dessen Büro übersandt. § 29 VwVfG sollte deshalb um eine dem § 100 Abs. 2 Satz 3 VwGO entsprechende Regelung ergänzt werden. Sollte sich dies nicht realisieren lassen, wäre an eine Ergänzung des Landesverwaltungsgesetzes zu denken, jedenfalls sollte aber zumindest eine entsprechende Regelung für das Vorverfahren vor den Rechtsausschüssen in der AGVwGO erfolgen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt **einstimmig**, folgenden Satz 2 in § 29 Abs. 3 VwVfG einzufügen:

*„Wird ein Beteiligter durch einen Rechtsanwalt vertreten, können die Akten dem bevollmächtigten Rechtsanwalt zur Mitnahme in seine Wohnung oder in seine Geschäftsräume übergeben werden.“*

*Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.*

## f. Beteiligung sozial erfahrener Personen

Die Arbeitsgruppe befasste sich eingehend mit der Frage, ob aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung die in § 114 Abs. 2 BSHG für Sozialhilfesachen vor Erlass des Widerspruchsbescheides zwingend vorgesehene Beteiligung sozial erfahrener Personen jedenfalls dort entfallen kann, wo ein Rechtsausschuss über den Widerspruch entscheidet. Eine unmittelbare Einbindung der sozial erfahrenen Personen in die Widerspruchsentscheidung als Beisitzer des Rechtsausschusses lehnte die Arbeitsgruppe aus organisatorischen Gründen ab. Zum einen hat sich das in Rheinland-Pfalz praktizierte Verfahren der Beisitzerbenennung in der Praxis bewährt und sollte deshalb uneingeschränkt beibehalten werden; zum anderen würden auf der Beisitzerseite unterschiedlich besetzte Rechtsausschüsse die Terminierung der Verfahren, insbesondere die Verhandlung von Sozial- und anderen Sachen am gleichen Sitzungstag organisatorisch erheblich erschweren und zu Verfahrensverzögerungen führen. In der Diskussion ergab sich, dass mitunter selbst bei den sozial erfahrenen Personen mangelndes Interesse an der Beteiligung im Widerspruchsverfahren zu verzeichnen ist und immer wieder Beratungstermine wegen Fernbleibens „platzen“. Aufgrund des identischen Prüfungsgegenstandes und der begrenzten praktischen Bedeutung der Empfehlungen der sozial erfahrenen Personen im Widerspruchsverfahren erscheint die Befassung von zwei Gremien mit derselben Widerspruchssache in Sozialsachen sachlich nicht geboten und verfahrensökonomisch kontraproduktiv. Die Arbeitsgruppe schlug deshalb eine Streichung des § 114 Abs. 2 BSHG, ersatzweise eine bundesrechtliche Öffnungsklausel i. V. m. einem landesrechtlichen Ausschluss der Beteiligung der sozial erfahrenen Personen in Widerspruchssachen vor, die vor den Rechtsausschüssen verhandelt werden.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt **einstimmig**, § 114 Abs. 2 BSHG ersatzlos zu streichen,

hilfsweise § 114 Abs. 2 BSHG um folgenden Satz 2 zu ergänzen:

*„Treten Ausschüsse oder Beiräte an die Stelle der Widerspruchsbehörde, kann durch Landesgesetz bestimmt werden, dass eine Beteiligung sozial erfahrener Personen entfällt.“*

und § 16 AGBSHG wie folgt zu ändern:

*„Ist ein Stadt- oder Kreisrechtsausschuss für die Entscheidung über einen Widerspruch zuständig, findet eine Beteiligung sozial erfahrener Personen vor Erlass des Widerspruchsbescheides nicht statt. Im Übrigen kann das fachlich zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung bestimmen, in welcher Weise vor dem Erlass eines Bescheides über einen Widerspruch gegen die Ablehnung der Sozialhilfe oder gegen die Festsetzung ihrer Art und Höhe sozial erfahrene Personen beratend zu beteiligen sind, und deren Entschädigung regeln.“*

Als Folgeänderung sind die Zweite und Dritte Landesverordnung zur Durchführung des AGBSHG anzupassen.

### **g. Erhöhung des Gebührenrahmens**

Die Arbeitsgruppe hielt den derzeitigen Gebührenrahmen des § 15 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 1 LGebG von 10 DM bis 1.000 DM für die Widerspruchsgebühr weder unter dem Gesichtspunkt des Verwaltungsaufwandes noch hinsichtlich des wirtschaftlichen Nutzens der Amtshandlung für den Widerspruchsführer für angemessen. Angesichts der teilweise für die Widerspruchsführer hohen wirtschaftlichen Bedeutung der Verfahren, z.B. im Bau- und Gewerberecht, sowie des gerade in diesen Verfahren mitunter für die Widerspruchsbehörde zu leistenden erheblichen Verwaltungsaufwandes erscheint eine moderate Anpassung der Gebühren sachgerecht.

Die Arbeitsgruppe unterstützt deshalb **einstimmig** bei einer Enthaltung die im Referentenentwurf zur Novellierung des Landesgebührengesetzes vorgesehene Anhebung der Mindestgebühr des § 15 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 1 LGebG von 10 DM auf künftig 50 DM (=25 €) sowie der Höchstgebühr von derzeit 1.000 DM auf 2.000 DM (=1.000 €) ebenso wie die Erhöhung des Gebührenrahmens des § 15 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 LGebG für Widerspruchsverfahren gegen Kostenentscheidungen von derzeit 5 DM bis 100 DM auf 20 DM (= 10 €) bis 200 DM (= 100 €).

### **h. Handbuch für Rechtsausschüsse und verbesserter Informationsaustausch**

Zur Vereinheitlichung der Rechtspraxis sowie zur erleichterten Bewältigung von Verfahrensfragen regte die Arbeitsgruppe **einstimmig** an, unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände (Landkreistag, Städtetag sowie Gemeinde- und Städtebund) auf Landesebene einen Leitfaden für die Tätigkeit der Kreis- und Stadtrechtsausschüsse zu entwickeln. Außerdem wäre ein verbesserter Informationsaustausch zwischen den Vorsitzenden der Stadt- und Kreisrechtsausschüsse, wie er für die Stadtrechtsausschussvorsitzenden in der „Arbeitsgemeinschaft der Rechtsämter“ im Städtetag besteht, wünschenswert.

## **2. abgelehnte Vorschläge**

### **a. Pensenschlüssel**

Die Arbeitsgruppe ging eingehend der Frage nach, ob die Effizienz der Rechtsausschüsse durch die Einführung eines Pensenschlüssels sowie einer Berichtspflicht gegenüber dem Land gesteigert werden kann. Die Festlegung eines bestimmten zu erledigenden Pensums stellt nach Auffassung der Arbeitsgruppe weder behördenintern noch extern ein geeignetes Steuerungselement dar und dürfte auch nicht zur Beschleunigung der Widerspruchsverfahren beitragen. Insbesondere die uneinheitliche Organisation der Rechtsausschüsse innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaften sowie der unterschiedliche Schwierigkeitsgrad der Verfahren je nach Rechtsgebiet und Fallkonstellation lässt eine starre Regelung der zu erledigenden Zahl an Verfahren nicht zu. So macht es einen großen Unterschied, ob ein Rechtsausschussvorsitzender diese Aufgabe ausschließlich, überwiegend oder nur gelegentlich neben seinem eigentlichen Aufgabenbereich innerhalb der Verwaltung wahrnimmt. Ebenso ist eine auf einzelne Sachgebiete beschränkte Tätigkeit als Rechtsausschussvorsitzender nicht mit dem Aufwand vergleichbar, den eine alle Sachgebiete umfassende Zuständigkeit des Vorsitzenden verlangt. Die Arbeitsgruppe war der Auffassung,

dass für eine sachgerechte und effiziente Aufgabenverteilung weder ein Pensenschlüssel noch eine Berichtspflicht erforderlich sind.

Die Arbeitsgruppe lehnt deshalb **mehrheitlich – 14 : 1** - die Einführung von Pensenschlüsseln und Berichtspflichten der Rechtsausschüsse ab.

#### **b. Normverwerfungskompetenz der Widerspruchsbehörde**

Nach wohl herrschender Meinung in Rechtsprechung und Literatur sind die Widerspruchsbehörden nicht befugt, kommunale Satzungen auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen und im Falle ihrer Nichtigkeit nicht anzuwenden. Diese Auffassung kann dazu führen, dass in der Sache eigentlich begründete Widersprüche wegen entgegen stehender Regelungen einer nichtigen Satzung zurückgewiesen werden müssen und der Widerspruchsführer auf die Klage zum Verwaltungsgericht verwiesen werden muss. Die Arbeitsgruppe hielt sowohl aus verfahrensökonomischen als auch aus rechtsstaatlichen Erwägungen jedenfalls eine inzidente Normverwerfungskompetenz der Kreisrechtsausschüsse bei für nichtig erkannten gemeindlichen Satzungen für erwägenswert. Gleichwohl sah die Arbeitsgruppe davon ab, die Normierung einer solchen Normverwerfungskompetenz vorzuschlagen, da diese Frage derzeit intensiv in Rechtsprechung und Literatur diskutiert wird (vgl. nur Nds. OVG, B. v. 15.10.1999, DVBl. 2000, 212; BVerwG, U. v. 31.01.2001, DVBl. 2001, 931; Engel, Zur Normverwerfungskompetenz einer Behörde, NVwZ 2000, 1258) und eine Grundsatzentscheidung sowohl des OVG Rheinland-Pfalz als auch des BVerwG zur behördlichen Normverwerfungskompetenz bislang aussteht.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb **einstimmig**, die weitere Entwicklung in der Rechtsprechung abzuwarten und derzeit von gesetzgeberischen Initiativen zur Regelung einer behördlichen Normverwerfungskompetenz abzusehen.

#### **c. Beweisaufnahmevorschriften für das Widerspruchsverfahren**

Angesichts des im Widerspruchsverfahren geltenden Amtsermittlungsgrundsatzes sieht die Arbeitsgruppe **mehrheitlich – 14 : 1** - keine Notwendigkeit für eine Formalisierung des Beweisantragsrechts im Widerspruchsverfahren.

#### **d. Regelungen für Massenverfahren**

Gesetzliche Regelungen zur Handhabung von Massenverfahren hält die Arbeitsgruppe aufgrund der begrenzten praktischen Bedeutung sowie der negativen Erfahrungen mit den entsprechenden Regelungen in der VwGO (§§ 67 a, 93 a VwGO), die von der verwaltungsgerichtlichen Praxis nicht angenommen werden, **mehrheitlich – 14 : 1** - für entbehrlich.

### e. Fortsetzungsfeststellungswiderspruch

Die Arbeitsgruppe erörterte die Frage, ob bei erledigten Widersprüchen ein „Fortsetzungsfeststellungswiderspruch“ statthaft sein sollte und insoweit ein Regelungsbedarf besteht.

Die Arbeitsgruppe hält die bestehende Gesetzeslage für ausreichend und sieht in diesem Punkt **mehrheitlich – 14 : 1** - keinen Handlungsbedarf.

### f. Mitwirkungspflichten des Widerspruchsführers / Präklusion

Angesichts der Tatsache, dass die Widerspruchsführer – auch bei anwaltlicher Vertretung - die Vorverfahren teilweise nur nachlässig betreiben und oftmals nicht einmal eine schriftliche Widerspruchsbeurteilung vorlegen, prüfte die Arbeitsgruppe die Frage, ob die Normierung von Mitwirkungspflichten und eine Präklusionsvorschrift wie § 87 b VwGO zur Beschleunigung der Widerspruchsverfahren beitragen kann. Letztlich wurde die praktische Bedeutung entsprechender Regelungen jedoch als gering eingeschätzt; zudem sollte das Widerspruchsverfahren nicht mit formalistischen Regelungen zu Lasten des Bürgers überfrachtet werden. Die Arbeitsgruppe hielt deshalb zur Beschleunigung unzulänglich betriebener Widerspruchsverfahren die unter III.1.d vorgeschlagene Betreibensregelung für ausreichend.

Die Arbeitsgruppe lehnt **mehrheitlich – 14 : 1** - die Einführung von Mitwirkungspflichten des Widerspruchsführers und Präklusionsvorschriften ab.

### g. Untätigkeitsklage auf Erlass des Widerspruchsbescheides

Die Arbeitsgruppe legte sich die Frage vor, ob ein Anspruch auf Erlass eines Widerspruchsbescheides innerhalb bestimmter Fristen normiert werden sollte. Diskutiert wurde die Frage am Beispiel eines begünstigenden Verwaltungsaktes dessen Vollziehbarkeit durch den Widerspruch eines Dritten suspendiert ist. In dieser Konstellation hat der im Widerspruchsverfahren hinzugezogene Begünstigte keine rechtliche Möglichkeit, eine zeitnahe Entscheidung über den Drittwiderspruch zu erzwingen, zumal die herrschende Rechtsprechung jedenfalls bei gebundenen Entscheidungen das Rechtsschutzinteresse für eine auf Erlass eines Widerspruchsbescheides gerichtete Untätigkeitsklage verneint (vgl. zuletzt OVG NW, DÖV 2001, 43). Letztlich sah die Arbeitsgruppe in dieser Frage aus folgenden Gründen keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf: Der Hauptanwendungsfall des Verwaltungsaktes mit Drittwirkung ist die Baugenehmigung. Hier hat 1997 der Bundesgesetzgeber durch §§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 212 a BauGB bewirkt, dass der Drittwiderspruch grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung mehr hat. Die Baugenehmigung kann also während des anhängigen Widerspruchsverfahrens vollzogen werden. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe ist es nicht Aufgabe des Verfahrensrechts, bei Vorliegen eines vollziehbaren Verwaltungsaktes dem Begünstigten das mit dem Vollzug vor Bestandskraft des Verwaltungsaktes verbundene wirtschaftliche Risiko abzunehmen.

Ordnet das Verwaltungsgericht auf Antrag des Dritten die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs an, so bestehen in der Regel ernste Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes, da bei der gerichtlichen Interessenabwägung nach §§ 80 a

Abs. 3, 80 Abs. 5 VwGO die gesetzgeberische Wertung des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO, dass an Investitionen und der Schaffung von Arbeitsplätzen ein besonderes öffentliches Interesse besteht, mit zu berücksichtigen ist und deshalb im Gegensatz zur Rechtslage vor Inkrafttreten des 6. VwGOÄndG und des BauROG eine offene Sach- und Rechtslage oder lediglich nicht auszuschließende Rechtsbeeinträchtigen für die Anordnung des Suspensiveffekts grundsätzlich nicht ausreichen. Bei dieser Sachlage dürften auch in der Hauptsache die Erfolgsaussichten des Dritten größer als die des Begünstigten sein, der es im Übrigen möglicherweise in der Hand hat, durch eine Umplanung die gerichtlichen Bedenken auszuräumen und sodann eine Abänderung der Suspendierung nach § 80 Abs. 7 VwGO zu beantragen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb einstimmig bei einer Enthaltung in diesem Punkt keine Änderungen an der bestehenden Rechtslage vorzunehmen.

#### h. Regelungen über die Hinzuziehung Dritter

Es ist festzustellen, dass die Hinzuziehung Dritter im Widerspruchsverfahren in der Praxis immer wieder Schwierigkeiten bereitet und von dieser unterschiedlich gehandhabt wird. Die Ursache hierfür sah die Arbeitsgruppe im Problem der Abgrenzung der Regelungsbereiche des § 71 VwGO und des § 1 LVwVfG i.V.m. §§ 79, 13 Abs. 2 VwVfG, zumal ein in Rheinland-Pfalz herausgegebenes „Handbuch für Rechtsausschüsse“ § 71 AGVwGO für abschließend und eine Hinzuziehung von Dritten für nicht möglich hält (Rühle/Stumm, S. 65). Diese Auffassung steht jedoch im Widerspruch zu der nahezu einhelligen Literaturmeinung (vgl. u.a. die Kommentare zur VwGO von Kopp § 71 Rn. 9; Schoch - Dolde § 71 Rn. 2; Sodan - Zieckow § 71 Rn. 8; Eyermann § 71 Rn. 7 und Redeker - v. Oertzen § 71 Rn. 1 sowie zum VwVfG von Stelkens § 13 Rn. 46 und Knack § 79 Rn. 82), wonach die §§ 79, 13 VwVfG von § 71 VwGO nicht verdrängt werden. Folgt man der herrschenden Meinung, gibt § 13 Abs. 2 VwVfG die Fälle einer Hinzuziehung Dritter im Widerspruchsverfahren und § 13 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG die Rechtsfolge vor.

Die Arbeitsgruppe sieht bei der Hinzuziehung Dritter im Widerspruchsverfahren **mehrheitlich** - 14 : 1 - keinen über die bestehende Rechtslage hinausgehenden Regelungsbedarf.

#### i. Kostenerstattungsanspruch des Hinzugezogenen

Die Arbeitsgruppe diskutierte die Frage, ob der zu einem Widerspruchsverfahren hinzugezogene Drittbeteiligte gegenüber dem Widerspruchsführer, der mit seinem Widerspruch erfolglos geblieben ist, in Anlehnung an die für den Beigeladenen eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens geltenden Bestimmungen (§§ 162 Abs. 3, 154 Abs. 3 VwGO) unter bestimmten Voraussetzungen (notwendige Hinzuziehung, eigene Antragstellung u.ä.) einen Kostenerstattungsanspruch haben sollte. Die Arbeitsgruppe lehnte dies jedoch aufgrund der strukturellen Unterschiede zwischen dem Widerspruchsverfahren und dem Verwaltungsprozess ab. Insbesondere sah die Arbeitsgruppe aufgrund der Funktion des Widerspruchsverfahrens, in dem auf Antrag des Widerspruchsführers das eigene Verwaltungshandeln nochmals überprüft wird, nicht das Erfordernis, dass bei der Bestätigung der Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns dem Hinzugezogenen die Kosten eines beauftragten Anwalts vom Widerspruchsführer zu erstatten sind. Seine Interessen

werden von der Widerspruchsbehörde mit wahrgenommen, so dass ein Kostenerstattungsanspruch aus Gründen der Waffengleichheit nicht geboten ist.

Die Arbeitsgruppe lehnt **mehrheitlich - 14 : 1** - einen Kostenerstattungsanspruch des im Widerspruchsverfahren hinzugezogenen Drittbeteiligten ab.

### **J. Zuständigkeit für die Gebührenfestsetzung und Kostenerstattung**

Während nach § 19 Abs. 3 AGVwGO anstelle des Rechtsausschusses die Kreisverwaltung als Verwaltungsbehörde des Landkreises oder die Stadtverwaltung die dem Widerspruchsführer zu erstattenden Kosten festsetzt, werden die Widerspruchsgebühren nach § 15 Abs. 4 Satz 1 LGebG von der Widerspruchsbehörde, also vom Rechtsausschuss selbst, erhoben. Die Arbeitsgruppe befasste sich mit der Frage, ob die beiden Regelungen zu harmonisieren sind. Bei der Diskussion stellte sich heraus, dass die Verwaltungspraxis bei der Gebührenfestsetzung sehr uneinheitlich ist und häufig die Geschäftsstelle des Rechtsausschusses sowohl die Kostenerstattung nach § 19 Abs. 3 AGVwGO als auch die Gebührenfestsetzung nach § 15 Abs. 4 LGebG vornimmt. Gleichwohl hielt die Arbeitsgruppe die bestehende Rechtslage für sachgerecht. Denn den Gebührenrahmen für die Festsetzung der Widerspruchsgebühr kann nur der Rechtsausschuss unter Beachtung der einschlägigen Gebührengrundsätze in Kenntnis des Verfahrensaufwandes und des wirtschaftlichen Interesses des Widerspruchsführers ausfüllen, während die Kostenerstattung nach § 19 Abs. 3 AGVwGO ohne weiteres von der Verwaltung erfolgen kann. Die Arbeitsgruppe hielt es jedoch für sachgerecht, die Festsetzung der Widerspruchsgebühr dem Vorsitzenden des Rechtsausschusses zu übertragen (siehe III.1.c).

Die Arbeitsgruppe lehnt **mehrheitlich - 13 : 1** - bei einer Enthaltung eine Angleichung der Zuständigkeiten in §§ 19 Abs. 3 AGVwGO und 15 Abs. 4 Satz 1 LGebG ab.

### **k. Erstellung und Gestaltung der Widerspruchsbescheide**

Die Arbeitsgruppe befasste sich schließlich mit der Frage, ob durch eine verstärkte Einbindung der Facheinheiten bzw. nachgeordneter Bediensteter der Rechtsabteilungen bei Entwurf/Erstellung der Widerspruchsbescheide und/oder durch geringere Anforderungen an die Form bzw. kürzere schriftliche Begründungen der Bescheide die Widerspruchsverfahren beschleunigt werden können. Bei der Diskussion stellte sich heraus, dass die Widerspruchsbescheide in der Regel allein von den Ausschussvorsitzenden verfasst werden und die Vorlage vollständiger Entscheidungsentwürfe durch die Facheinheiten oder Mitarbeiter der Rechtsabteilungen die eher seltene Ausnahme bildet. Es bestand in der Arbeitsgruppe Einigkeit, dass die rechtliche Würdigung des Falles im Widerspruchsbescheid durch den juristisch ausgebildeten Ausschussvorsitzenden vorgenommen müsse.

Stilistisch sollte wegen seiner sprachlichen Präzision und äußerlichen Neutralität der herkömmlicherweise benutzte Urteilsstil beibehalten werden. Inhaltlich sollte der Widerspruchsbescheid alle wesentlichen Sach- und Rechtsfragen ansprechen. Allgemeingültige Aussagen über den Begründungsumfang lassen sich nach Auffassung der Arbeitsgruppe nicht machen. Abzulehnen sind jedoch die in seltenen Fällen anzutreffenden floskelhaften Scheinbegründungen wie z. B. „*Wie in der mündlichen Verhandlung vor dem Rechtsausschuss erörtert, ist die angefochtene Verfügung formell und materiell rechtmäßig, da sie den hier anzuwendenden Rechtsvorschriften entspricht*“, da diese nicht nur im Hinblick auf § 39 Abs. 1 VwVfG rechtlich problematisch sind, sondern auch der Befriedungsfunktion des Widerspruchsverfahrens nicht gerecht werden. Da die in den allermeisten Verfahren zu



verzeichnende hohe Qualität der Widerspruchsbescheide beibehalten werden sollte und durch unzureichend begründete Widerspruchsbescheide nicht nur deren Befriedungsfunktion beeinträchtigt, sondern auch das Prozessrisiko für die Verwaltung erhöht würde, sah die Arbeitsgruppe von Vorschlägen zur Erstellung und Gestaltung der Widerspruchsbescheide ab.

Die Arbeitsgruppe sieht **mehrheitlich – 14 : 1** - keinen Regelungsbedarf im Hinblick auf Erstellung und Gestaltung der Widerspruchsbescheide.



zu 10

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 10 · 65189 Wiesbaden

An den Innenausschuss  
des Hessischen Landtags  
Herrn Vorsitzenden Rudi Haselbach  
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

29.06.05 hf

Ihre Nachricht vom:  
Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: DB112001-629 DI/KI  
Durchwahl: (0611) 1702-12  
e-mail: dieter@hess-staedtetag.de

Datum: 29.06.2005

## Anhörung zu einem Dritten Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrter Herr Haselbach,

im Nachgang zu unserer Stellungnahme vom 16.6.2005 möchten wir eine Änderung des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (§ 37 Abs. 3 HVwVfG) anregen. Der Landtag würde unseren kommunalen Verwaltungen damit in einer zwar nicht existenziell wichtigen, aber praktisch sehr bedeutsamen Frage helfen.

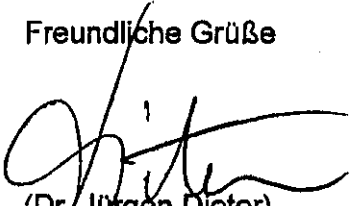
Die entsprechende Vorschrift sollte dahin geändert werden, dass ein von einer Kommune veranlasster Verwaltungsakt nicht die Bezeichnung der handelnden Behörde (Oberbürgermeister/Bürgermeister oder Magistrat) schon im Briefkopf erkennen lassen muss.

Das Hessische Innenministerium vertritt die Auffassung, dass nach gegenwärtiger Rechtslage die amtliche Behördenbezeichnung aus dem Briefkopf ersichtlich sein muss, um jedes Risiko zu vermeiden, dass die Verwaltungsgerichte den Verwaltungsakt beanstanden. Den entsprechenden Erlass haben wir Ihnen beigelegt (**Anlage**). Wir verweisen insbesondere auf die Ausführungen zur Erkennbarkeit der erlassenden Behörde (S. 2 Mitte). Seit langem begehren unsere Kommunalverwaltungen an dieser Stelle Rechtssicherheit. Es ist nicht einzusehen, dass bei belastenden Verwaltungsakten, zwingend die Behördenbezeichnung, z. B. "Der Oberbürgermeister" oder "Die

Oberbürgermeisterin" verwendet werden muss, um nicht aus formalen Gründen vor Gericht zu scheitern.

Zu Erläuterungen sind wir selbstverständlich gerne im Rahmen der mündlichen Anhörung am 6. Juli 2005 bereit.

Freundliche Grüße



(Dr. Jürgen Dieter)  
Direktor



Hessisches Ministerium des Innern und für Sport  
Postfach 31 87 - D-65021 Wiesbaden

Aktenzeichen LPP 71 - K - 021-a-02-01/85

Hessischer Städtetag  
Frankfurter Straße 10

Bearbeiter/in Frau Krumb  
Durchwahl (06 11) 353 2711  
Fax (06 11) 353 2709  
E-Mail b.krumb@hindi.hessen.de

65189 Wiesbaden

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht  
Datum 11. April 2005

Nachrichtlich

Hessischer Städte- und Gemeindebund  
Henri-Dunant-Straße 13

63165 Mühlheim

Hessischer Landkreistag  
Gertrud-Bäumer-Straße 28

65189 Wiesbaden

**Verwendung der Bezeichnung „allgemeine Ordnungsbehörde“ anstelle der Begriffe „örtliche Ordnungsbehörde“ und „Kreisordnungsbehörde“**

**Ihre Stellungnahme zum Entwurf für ein Aechtes Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) vom 19. Januar 2004**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zum Entwurf für ein Aechtes Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung haben Sie seinerzeit den Wunsch geäußert, im Schriftverkehr der Ordnungsbehörden, soweit diese in staatlichen Auftragsangelegenheiten tätig werden, im Briefkopf auf den Zusatz "der/die Bürgermeister/in" bzw. "der/die Oberbürgermeister/in" verzichten zu können.

Trüge man dem Vorschlag Rechnung, würde auf den Briefköpfen nur noch die Bezeichnung Gemeinde/Stadt - örtliche Ordnungsbehörde bzw. Kreisordnungsbehörde stehen. Bei der Behördenbezeichnung „örtliche Ordnungsbehörde/Kreisordnungsbehörde“ handelt es sich um die

funktionale Behördenbezeichnung, wohingegen ein Briefkopf mit dem Zusatz „der/die Bürgermeister/in“ bzw. „der/die Oberbürgermeister/in“ die amtliche Behördenbezeichnung wiedergibt.

Zwar genügt es den Anforderungen des § 37 Abs. 3 HVwVfG, wonach ein schriftlicher Verwaltungsakt die erlassende Behörde erkennen lassen muss, wenn die funktionale Behördenbezeichnung verwendet wird. Für die Erkennbarkeit der Behörde ist es ausreichend, dass die erlassende Behörde aus dem Text des Verwaltungsakts, ggf. im Wege der Auslegung oder aus dem Umschlag, dem Poststempel usw. zweifelsfrei festgestellt werden kann. Bei der funktionalen Behördenbezeichnung „örtliche Ordnungsbehörde/Kreisordnungsbehörde“ ergibt sich unter Hinzuziehung der Vorschriften des HSOG eindeutig, dass es sich um den Bürgermeister bzw. den Oberbürgermeister handelt.

Gleichwohl sollte auf diesen Zusatz nicht verzichtet werden.

Mit einer funktionalen Behördenbezeichnung setzt man sich in unnötiger Weise dem Risiko aus, dass die Verwaltungsgerichte diese beanstanden. Die Erkennbarkeit der erlassenden Behörde gehört zu den Mindestanforderungen des § 37 Abs. 3 HVwVfG, damit der Adressat ohne weitere Nachforschungen die ihm zustehenden Rechtsbehelfe gegen den Verwaltungsakt einlegen kann. Eine Klage ist gegen den Rechtsträger, also die Gemeinde oder Stadt, diese vertreten durch den Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde bzw. als Kreisordnungsbehörde zu richten. Die konkrete Bezeichnung des den Rechtsträger vertretenden Organs wird dem Adressaten eines Verwaltungsaktes durch eine nur funktionale Behördenbezeichnung erschwert. Im Interesse einer bürgerfreundlichen Verwaltung und zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten ist es sachgerecht, im schriftlichen Verwaltungsakt die amtliche Behördenbezeichnung zu verwenden.

Daher möchte ich Ihrem Wunsch nicht entsprechen und bitte hierfür um Verständnis.

Soweit Sie auf Seite 6 des Bezugsschreibens vorgeschlagen haben, in den kreisfreien Städten, in denen der Oberbürgermeister auch als Kreisordnungsbehörde tätig wird, nicht mehr zwei Briefköpfe, nämlich „Örtliche Ordnungsbehörde“ und „Kreisordnungsbehörde“ verwenden zu müssen, sondern die umfassende Bezeichnung „Allgemeine Ordnungsbehörde“ im Briefkopf wählen zu dürfen, kann diesem Vorschlag ebenfalls nicht gefolgt werden. Ein Bescheid an eine Bürgerin

/ einen Bürger muss von der sachlich zuständigen Stelle erlassen worden sein. Ansonsten fehlt es an der formellen Rechtmäßigkeit des Bescheides. Daher muss sich aus dem Bescheid eindeutig ergeben, welche Behörde gehandelt hat, also z.B. die örtliche Ordnungsbehörde oder die Kreisordnungsbehörde. „Allgemeine Ordnungsbehörde“ ist ein Oberbegriff für Landesordnungsbehörden, Bezirksordnungsbehörden, Kreisordnungsbehörden und örtliche Ordnungsbehörden. Hat eine kreisfreie Stadt in ihrem Briefkopf neben dem Städtenamen nur die Bezeichnung „Allgemeine Ordnungsbehörde“ stehen, ist für den Bürger oder auch für die den Bescheid überprüfende Stelle nicht ersichtlich, ob die örtliche Ordnungsbehörde oder die Kreisordnungsbehörde, mithin die sachlich zuständige Behörde gehandelt hat.

Mit freundlichen Grüßen .

Im Auftrag



(Fredrich)

-157- ARBEITSGEMEINSCHAFT  
HESSISCHER  
WASSERKRAFTWERKE

Arbeitsgemeinschaft Hessischer Wasserkraftwerke, Taunusstraße 151, 61381 Friedrichsdorf

Mitglied des Bundesverbandes  
Deutscher Wasserkraftwerke

An den  
Hessischen Landtag  
- Innenausschuss -  
z.H. Frau Heike Thaumüller

46



65183 Wiesbaden

30.06.0545

AZ: AHW 29-pe  
29. Juni 2005

per Fax vorab an 0611 / 350 345 (3 Seiten)

**Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform zu Drs.-Nr.: 16/3878**  
**Ihr Zeichen: HT/ms, hier: Anhörung**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrte Frau Thaumüller,

bezugnehmend auf Ihr Schreiben vom 11.05.2005 bedanken wir uns zunächst für die uns eingeräumte Möglichkeit zu dem im Betreff bezeichneten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen und führen dazu wie folgt aus:

Grundsätzlich begrüßen wir die Anstrengungen der Landesregierung zur Deregulierung, jedoch sehen wir insbesondere im Bereich der Neuregelung des Vorverfahrens die Gefahr der Deregulierung zu Lasten der Bürger.

**Zu Artikel 1:**

Die Abschaffung des Devolutiveffekts durch einen Abs. 4 des § 16 a HAGVwGO bringt unseres Erachtens nicht die gewünschte Entlastung der Verwaltung und fördert weder eine außergerichtliche Streitbeilegung noch eine größere Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen.

**Begründung:**

Die Durchführung des Vorverfahrens mit dem Ziel einer Widerspruchsentscheidung durch das Regierungspräsidium hat in der Vergangenheit gezeigt, dass in vielen Fällen im Rahmen des Vorverfahrens etwaige Tatsachenumstände, Fehlinterpretationen oder Missverständnisse geklärt werden konnten, so dass im Ergebnis eine den Rechtsfrieden herstellende Entscheidung getroffen werden konnte, welche auch die Akzeptanz bei den betroffenen Beteiligten erfuhr.

Vorsitzender der AHW  
Günter Steinhausen  
Zur Mühle 1, 34295 Edermünde-Grifte  
Tel.: 05665 - 5007, Fax: 89 31

Geschäftsführer  
Christian Peter  
Taunusstraße 151, 61381 Friedrichsdorf  
Tel.: 0 61 72 - 71 06 - 127, Fax: 71 06 10

www.wasserkraft-in-hessen.de  
Postbank Frankfurt/Main  
Konto-Nr. 213886 603  
BLZ 590 100 60

- 158 - **ARBEITSGEMEINSCHAFT  
HESSISCHER  
WASSERKRAFTWERKE**

Dies lag unter anderem daran, dass das Regierungspräsidium sozusagen als ein objektiver Dritter die Ausgangsentscheidung sowohl unter tatsächlichen aber insbesondere auch unter rechtlichen Gesichtspunkten erneut umfassend gewürdigt hat.

Für den mit der Neuregelung des Abs. 4 angestrebten Regelfall, dass die Ausgangsbehörde zugleich die Widerspruchsbehörde ist, wenn die nächsthöhere Behörde das Regierungspräsidium ist, wird diese objektive Prüfinstanz abgeschafft. Dadurch wird sich für die Betroffenen die Frage stellen, ob nicht die Eigeninteressen der Ausgangsbehörde, insbesondere wenn es um fiskalische Interessen geht, die Widerspruchsentscheidung wesentlich mitbestimmt haben.

Darüber hinaus ist es unseres Erachtens nicht zutreffend, dass im Falle der Abschaffung des Devolutiveffekts die Verbescheidung der Ausgangsbehörde einer wesentlich intensiveren, vorhergehenden Prüfung unterzogen wird. Die Prüfung wird die gleiche Qualität wie vor der Abschaffung des Devolutiveffekts besitzen; nur der Widerspruchsbescheid wird in wesentlich weniger Fällen vom Ausgangsbescheid abweichen, da sich in der Bewertung zum Ausgangsbescheid aus Sicht der Ausgangsbehörde in aller Regel nichts geändert hat und dort weder Kapazität noch Veranlassung gegeben ist eine tiefere oder gar neue Prüfung vorzunehmen.

Die in der Praxis oftmals anzutreffenden Ermessensfehler als Grundlage eines Widerspruchs werden nicht mehr verwaltungsintern nochmals unabhängig überprüft, sondern würden zwangsweise in die Judikative verlagert werden.

Auch würde der in der Gesetzesbegründung als zielführendes Element zur außergerichtlichen Streitbeilegung genannte Anhörungsausschuss seine vermittelnde Funktion verlieren, wenn Ausgangsbehörde, Widerspruchsbehörde und Anhörungsausschuss von der gleichen Verwaltungseinheit / -ebene besetzt werden würden. In diesem Zusammenhang ist auch zu befürchten, dass aufgrund der Möglichkeiten des § 7 Abs. 4, S. 1 Nr. 7, S. 2 HAGVwGO vermehrt von einer Anhörung abgesehen wird, weil die Sach- und Rechtslage hinreichend geklärt erscheint und der Streitstand, eine gütliche Einigung des Widerspruchs nicht erwarten lässt. Der Bürger wäre wesentlich häufiger dazu veranlasst und im Zweifel dazu gezwungen gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, als dass bisher bei der objektivierten Vermittlerrolle des Anhörungsausschusses der Fall war. Ein erhebliches Kostenrisiko sowohl für den Bürger als auch den Verwaltungsträger wären die Folge.

Letztlich wäre bei einem weitgehenden Abbau des Devolutiveffekts eine kontraproduktive Entwicklung der allseits gewünschten Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu befürchten. Der Rechtsfrieden würde darunter leiden, wenn in langwierigen Verfahren vor den Verwaltungsgerichten ein Schwebestand der Rechtsunsicherheit entstehen würde, da die Verwaltungsgerichte schon heute die anhängigen Klageverfahren zeitnah nicht bewältigen können.

Wir bitten vor diesem Hintergrund den Umfang der Einschränkung des Devolutiveffekts ggf. auch im Rahmen einer ressortübergreifenden Gesetzesfolgenabschätzung, noch einmal zu überdenken und entsprechend den Erfordernissen sowie unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Praxis durchzuführen, um nachteilige Nebeneffekte zu vermeiden.

Vorsitzender der AHW  
Günter Steinhagen  
Zur Möhle 1, 34295 Edermünde-Grifte  
Tel.: 05665 - 5007, Fax: 89 31

Geschäftsführer  
Christian Peter  
Tamusstraße 151, 61381 Friedrichsdorf  
Tel.: 0 61 72 - 71 06 - 127, Fax: 71 06 10

www.wasserkraft-in-hessen.de  
Postbank Frankfurt/Main  
Konto-Nr. 213886 603  
BLZ 500 100 60



-159- ARBEITSGEMEINSCHAFT  
HESSISCHER  
WASSERKRAFTWERKE

**Zu Ziff. 3 (§ 6 Abs. 2, Nr. 4):**

Hier liegt offensichtlich ein redaktionelles Versehen vor.

**Begründung:**

Mit der Neufassung sollte neben den bereits vorhandenen Tatbeständen die Erneuerung von Oberflächenabdichtungen auf Deponien eingefügt werden. Im Rahmen der Neufassung des Gesetzestextes ist jedoch aus der bisherigen Formulierung „dies gilt nicht, wenn die Anlage nicht nur vorübergehend funktionslos geworden war.“ im Sinne einer doppelten Verneinung in der Weise, dass die Genehmigungsfreiheit nur solche Anlagen betreffen soll, die lediglich vorübergehend funktionslos geworden sind, also auf die Dauer weiterhin in Funktion bleiben sollen, „soweit die Anlage nicht nur vorübergehend funktionslos geworden war,“ geworden.

Mit dieser Umformulierung sind nunmehr entgegen dem Ansinnen die funktionsfähigen Anlagen zu privilegieren all diejenigen Anlagen privilegiert, die nicht nur vorübergehend funktionslos geworden sind, sondern eigentlich nicht mehr im Betrieb sind.

Dies ist offensichtlich ein Redaktionsversehen, welches aufgrund seiner hohen praktischen Relevanz dringend korrigiert werden muss.

**Zu Ziff. 5 (§ 34 Abs. 3, S. 3):**

Das Wort „Mindestzahl“ bezüglich der Mitgliedern, welche seitens der „§ 29er Verbände“ für die Naturschutzbeiräte vorgeschlagen werden sollte entfernt werden.

**Begründung:**

Aus paritätischen Gründen sollte von vornherein feststehen wie viel Mitglieder aus welchen Interessengruppen in den Naturschutzbeiräten vertreten sein sollen. Eine mehr als hälftige Besetzung mit Vertretern aus den „§ 29er Verbänden“ birgt die Gefahr, dass berechnigte Interessen der Grundeigentümer und Anlagenbetreiber zu wenig berücksichtigt werden.

Im übrigen halten wir den vorgelegten Gesetzentwurf für in der Sache zutreffend und gehen damit konform.

Mit freundlichen Grüßen

**Arbeitsgemeinschaft  
Hessischer Wasserkraftwerke  
Die Geschäftsführung**

  
Christian Peter  
Geschäftsführer

Vorsitzender der AHW  
Günter Steinhagen  
Zur Mühle 1, 34295 Edermünde-Grifte  
Tel.: 05665 - 5007, Fax: 89 31

Geschäftsführer  
Christian Peter  
Tannusstraße 151, 61381 Friedrichsdorf  
Tel.: 0 61 72 - 71 06 - 127, Fax: 71 06 10

www.wasserkraft-in-hessen.de  
Postbank Frankfurt/Main  
Konto-Nr. 213886 603  
BLZ 500 100 60



Hessischer Grundbesitzerverband e.V. \* Ederweg 3A \* 34131 Kassel

Kassel, 30. Juni 2005

Herrn  
Rudi Haselbach MdL  
Vorsitzender des Innenausschusses des Hessischen Landtages  
Schlossplatz 1-3

47

65183 Wiesbaden

30.06.05+5

**Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform  
-Drucks. 16/3878-**

Sehr geehrter Herr Abgeordneter Haselbach,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Übersendung des

***Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform***

möchte ich mich bedanken.

Durch die Einbindung des Hessischen Grundbesitzerverbandes in die Anhörung geben Sie uns die Möglichkeit, unsere Vorstellungen zu dem Gesetzentwurf zu einem frühen Stadium einzubringen.

Der Hessische Grundbesitzerverband schließt sich im Wesentlichen den Stellungnahmen des Hessischen Bauernverbandes und des Hessischen Waldbesitzerverbandes an.

Da unser Verband aus terminlichen Gründen leider nicht an der mündlichen Anhörung am 6. Juli 2005 teilnehmen kann, wird unsere Position in der Anhörung durch den Hessischen Bauernverband vertreten und vorgetragen.

**Unsere Ergänzungs- und/oder Änderungsvorschläge im Einzelnen.**

**Artikel 18, § 50.**

Es ist für uns nicht einsichtig, warum einige Fachausschüsse, z.B. Fischerei und Forst, auf der unteren und Mittleren Ebene gestrichen werden und nur noch bei der obersten Landesbehörde eingerichtet werden, während andere Ausschüsse auf allen Ebenen erhalten bleiben. Wir bezweifeln sehr stark, daß die regional sehr unterschiedlichen Probleme des Waldes in Hessen im verbleibenden Landesforstausschuß genügend differenziert betrachtet und gewürdigt werden können.

Wir regen an, die Forstausschüsse in der bisherigen Form beizubehalten.

Vorsitzender:  
Dr. Constantin von Brandenstein

Geschäftsführer:  
Uwe Buchholz

34131 Kassel, Ederweg 3A  
Tel: 0561/3160030, 0172/5604601  
Fax: 0561/3160033  
e-Mail: UBuchholz-Kassel@t-online.de

Kurhessische Landbank eG  
BLZ 520 602 08  
Kto.-Nr. 00 094

Artikel 23, Änderung des Hessischen Naturschutzgesetzes.

§ 5 Eingriffe in Natur und Landschaft.

Die beabsichtigte Streichung von „nicht zugelassenen Kraftfahrzeugen“ und von „Fahrzeugwracks“ berührt in der Folge die Beseitigung von *wildem Müll in Feld und Flur*. Das Verbot der „kostenlosen Verschrottung“ von Altfahrzeugen durch die Abstellung in der Feldflur oder im Wald ist sicher in weiteren Gesetzen und Verordnungen geregelt. Das Verbot der Abstellung sollte in dem Naturschutzgesetz in der bisherigen Form trotzdem weiterhin verankert bleiben.

§ 6, Abs. 2, Nr. 6

Die Aufnahme der „landschaftsangepassten Einfriedungen“ halten wir für unglücklich, da sie in der Praxis zu ständigem Streit führen werden. Das Wort „landschaftsangepasst“ ist daher zu streichen.

§ 34 Naturschutzbeiräte.

Sinn und Zweck der Naturschutzbeiräte ist die sach-, fach- und ortskundige Beratung der Naturschutzverwaltung. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die der Beirat ausgewogen besetzt ist. Absolute Mehrheiten oder Sperrminoritäten können nicht im Sinne des Gesetzes sein. Diesem Ziel wird die Neufassung § 34 in keiner Weise gerecht. Die Neufassung des § 34 legt die Höchstzahl der zu berufenden Mitglieder fest und schreibt vor, daß mindestens die Hälfte der Beiratsmitglieder auf Vorschlag der „§ 29er Verbände“ zu berufen sind. Bei der Berufung der übrigen Mitglieder sind die Berufungsgremien nur an die „Orts- und Sachkunde“ der Personen gebunden. Die zweite Hälfte der Beiratsmitglieder kann daher im Extremfall auch aus dem Bereich „Naturschutz“ berufen werden.

***Wir halten es für nicht hinnehmbar, daß die Nutzer- und Eigentümerseite in keiner Weise verankert ist.***

Wenn es die Hessische Landesregierung mit dem Grundsatz „Schützen durch Nützen“ und der immer wieder betonten Beteiligung der Eigentümer ernst meint, muß der Eigentümer- und Nutzerseite ebenso wie den „§ 29er Verbänden“ eine feste Zahl an Sitzen zugewiesen werden.

Wir schlagen vor:

- ein Drittel auf Vorschlag der „§ 29er Verbände“,
- ein Drittel auf Vorschlag der Eigentümer- und Nutzerverbände,
- ein Drittel nach freier Entscheidung der Berufungsgremien.

§ 35.

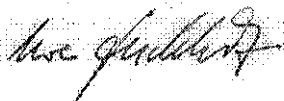
Mit dem Klagerecht des § 35 werden die Rechte der Eigentümer und Besitzer land- und forstwirtschaftlicher Flächen massiv betroffen. Die Beteiligung des Hessischen Grundbesitzerverbandes ist gängige Praxis.

Wir fordern daher, daß die Anhörung auch als gesetzliche Pflicht festgeschrieben wird.

Wir schlagen folgende Fassung des Abs. 1 vor.

„....., den zuständigen Bauern-, Waldbesitzer-, Grundbesitzer- und Fischereiverbänden ist Gelegenheit zur .....“.

Mit freundlichen Grüßen



Uwe Buchholz  
Geschäftsführer

-162-

**Thaumüller, Heike (LTG)**

**Von:** Wesolly, Monika [Wesolly@rak-ffm.de]  
**Gesendet:** Donnerstag, 30. Juni 2005 16:06  
**An:** Thaumüller, Heike (LTG)  
**Betreff:** 3. Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform

30.06.05 15

(48)

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrte Frau Thaumüller,

Sie erhalten anliegend die Stellungnahme der Rechtsanwaltskammer Frankfurt am Main zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein 3. Gesetz zur Verwaltungs-strukturreform. Herr Dr. Eiding, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, hat diese Stellungnahme für den Vorstand der Rechtsanwaltskammer Frankfurt am Main gefertigt.

Der Vorstand der Rechtsanwaltskammer Frankfurt am Main schließt sich dieser Stellungnahme im vollen Umfang an.

Mit freundlichen Grüßen  
Rechtsanwaltskammer Frankfurt am Main

(Knopp)  
Präsident

---

Kontakt:  
Rechtsanwaltskammer Frankfurt am Main  
Bockenheimer Anlage 36  
60322 Frankfurt am Main  
Telefon: 069/17 00 98 - 33  
Telefax: 069/17 00 98 - 51  
E-Mail: Wesolly@rak-ffm.de

30.06.2005

30.06.05H

## **S t e l l u n g a h m e**

**zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein**

**3. Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform, Lt-Drucksache 16/3878,**

**Stand: Eilausfertigung vom 19./20.05.2005**

Im Vorblatt sind Anlass und Zielsetzung des 3. Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform bereits grob umrissen. Die jetzige Vorlage vom 19./20.05.2005 ist offenbar eine wesentliche Umsetzung der von den Regierungspräsidenten vorgelegten Maßnahmenbündel zur Aufgabenreduzierung und Neuorganisation.

Unter der Überschrift "E. Finanzielle Auswirkungen" ist ausgeführt, der Gesetzentwurf führe mittelfristig zur Einsparung von 908 Stellen bei den Regierungspräsidien. An dieser recht großen Zahl abzubauender Stellen wird bereits erkennbar, dass die personelle Ausdünnung an der einen oder anderen Stelle höchst wahrscheinlich nicht nur finanzielle Einsparungen, sondern auch Verluste an fachlicher Qualität der Fallbearbeitungen zwangsläufig mit sich bringen wird.

Der **Gesetzentwurf schafft in einigen Fällen**, in denen die Regierungspräsidien Ausgangsbehörden sind, **das Widerspruchsverfahren ganz ab** (z. B. im Ausländerrecht, Bundesvertriebenengesetz, Versorgungsgesetz, Unterhaltsgesetz), **was aus anwaltlicher Sicht zu beanstanden ist**. Denn gerade die von spezialisierten (Fach-) Anwälten geführten Vorverfahren erreichen in der Praxis häufig Änderungen der Ausgangsbescheide, die nach Diskussion des für und wider zwischen Behörde und Anwalt erwirkt werden und so Prozesse vermieden werden können. Diese Möglichkeit entfällt zukünftig, was nicht im Interesse der Rechtssuchenden ist, die damit sofort in ein gerichtliches Klageverfahren gezwungen werden.

Wenn sodann im Vorblatt ausgeführt wird "Mit der vorgesehenen Maßnahme wird zudem der Befürchtung, dass in Folge einer generellen Abschaffung der Widerspruchsverfahren ein Anstieg der Verwaltungsstreitverfahren zu Lasten der Ausgangsbehörden erfolgen würde, begegnet", so kann vom Unterzeichner schlechterdings nicht nachvollzogen werden, was mit diesem Hinweis gemeint sein soll, denn in den davor stehenden Ausführungen ist von der Abschaffung des Devolutiveffektes die Rede, der sich nur dann auswirkt, wenn das Widerspruchsverfahren nicht ab-

geschafft wurde, sondern nach wie vor - wenn auch verändert - durchzuführen ist. Mit einer Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in bestimmten Teilgebieten wird selbstverständlich ein Anstieg der Verwaltungsgerichtsverfahren verbunden sein, da diese dann die erste Rechtsschutzmöglichkeit der Überprüfung der Ausgangsbescheide bieten werden.

**Zur Abschaffung des Devolutiveffektes ist aus Sicht der Anwaltschaft ebenso Kritik zu üben.** Die meisten Ausgangsbehörden sind nach Erfahrungen der verwaltungsrechtlichen Fachanwaltschaft lediglich in der Lage, einfache und mittelschwere Fälle einigermaßen rechtlich korrekt zu lösen. Bei komplizierten Fällen bleibt eine gemessen an von Gerichten angelegten Maßstäben rechtlich korrekte Lösung häufig auf der Strecke, die erst durch Weiterleitung der Akte an die oberen Behörden bei den Regierungspräsidien fachlich korrekt geleistet wird, wie die praktischen Erfahrungen immer wieder zeigen. Sobald es kompliziert und auf Grund der Streitgegenstände aus Amtshaftungsgesichtspunkten möglicherweise teuer wird (z. B. größere baurechtliche Eilverfahren usw.) schieben die Ausgangsbehörden nach ständig vorzufindender Praxis die Akten häufig sogar ohne eine eigene gesetzlich gebotene Abhilfe- bzw. Nichtabhilfeprüfung an die Regierungspräsidien weg, damit dort von den z. B. oberen Bauaufsichtsbehörden die Widerspruchsbescheide gefertigt werden müssen. Es ist schlechterdings nicht vorstellbar, dass in derartigen Fällen eine rechtlich korrekte Aufarbeitung von den Kreisverwaltungen mit den dort vorhandenen "personellen Mitteln" geleistet werden könnte. Dies muss aus Sicht der Anwaltschaft in aller Deutlichkeit festgestellt werden.

Denn zuständig für die sog. Abhilfeentscheidung ist unabhängig von § 3 VwVfG bereits jetzt stets die Ausgangsbehörde, die die Entscheidung der Nichtabhilfe oder Abhilfe zwingend zu treffen hat. Deshalb ist der Abhilfebescheid auch ein das Widerspruchsverfahren beendender Verwaltungsakt in der Reichweite seines Regelungsgehalts (vgl. Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Kommentar zur VwGO, Stand 27.01.2005, § 72 VwGO, Rn. 14 f.). Eine gründliche Überprüfung des Ausgangsbescheides hat dort stattzufinden.

Die in der Gesetzentwurfsbegründung (S. 5 unten/S. 6 oben) gegebene gegenteilige Argumentation einer hinreichend qualifizierten rechtlichen Aufarbeitung, die von den größeren Behörden erwartet werden könne, überzeugt vor obigem Hintergrund nicht. Die in der Gesetzentwurfsbegründung weiter gegebene Erwartung eines Ans-

tieges der Qualität der Ausgangsbescheide auf Grund des Bewusstseins, als Ausgangsbehörde selbst das Widerspruchsverfahren durchführen zu müssen, führe dazu, dass die Ausgangsbescheide mit einer größeren Sorgfalt bearbeitet würden, verblüfft auf den ersten Blick, unterstellt sie doch den Ausgangsbehörden Schlamperei bei der Erstbescheidserstellung wider besseres Wissen, wie ein rechtmäßiger Bescheid zu erstellen wäre. Statt des Kunstgriffes der Abschaffung des Devolutiveffektes wäre aus Sicht der Anwaltschaft gegen solche erkannte Missstände besser rechtsaufsichtlich gegenüber derartigen Sachbearbeitern vorzugehen, anstatt die "zweite vorgerichtliche Instanz" bei den Regierungspräsidien einfach abzuschaffen.

Angesichts vorstehender Sichtweise überzeugt die im Vorblatt gegebene Begründung für die Abschaffung des Devolutiveffektes nicht, wenn es dort heißt "... In den übrigen Fällen hat sich die Ausgangsbehörde bereits ausführlich mit der Sach- und Rechtslage befasst, so dass eine zeit- und arbeitsaufwendige Einarbeitung in den Fall entfällt". Es ist eben festzustellen, dass die Ausgangsbehörden nach Erlass ihres Bescheides und dem Zugang einer ausführlichen Widerspruchs begründung, die das Ziel einer Klagevermeidung durch vorgerichtliche Klärung des Falles hat, auf die ihnen häufig zuwiderlaufenden Begründungen gar nicht eingehen, sondern durch handschriftliche oder aus wenigen Sätzen bestehende "Nichtabhilfevermerke" den "schwarzen Peter" einer rechtlich fundierten Befassung mit den Hintergründen des Falles einfach an die Widerspruchsbehörde wegschiebt. Wenn diese Arbeit zukünftig von den Ausgangsbehörden geleistet werden soll, so fragt sich doch, wer hierzu von den selben Personen, die sich einer inhaltlichen Aufarbeitung bislang oft entziehen, plötzlich in der Lage sein soll. Dieses Konzept überzeugt die Anwaltschaft nicht, es lässt vielmehr eine weitere **Verkürzung gesetzlich zu gewährenden Rechtsschutzes** erwarten, der dann an die Verwaltungsgerichte verlagert werden muss, wo auf den Rechtssuchenden neue zusätzliche Kosten zukommen, die erfahrungsgemäß nicht jeder Widerspruchsführer aufzubringen gewillt oder in der Lage ist.

Wenn in der Gesetzentwurfsbegründung (S. 4 Mitte) schließlich unter Hinweis auf ein Stellungnahmezitat des Hessischen Landkreistages zu § 73 Abs. 1 S. 3 VwGO zum Devolutiveffekt folgendes ausgeführt wird:

*"Mit der Inanspruchnahme dieser Ermächtigung könnte den Landkreisen die Zuständigkeit eingeräumt werden, auch für die Entscheidung über den jeweiligen Widerspruch entscheiden zu können (gemeint ist hier wohl: auch für die*

Entscheidung über den jeweiligen Widerspruch verantwortlich zu sein?) *Zwar würde dies auf Landkreisebene zu Mehrarbeit führen; vor dem Hintergrund der Vermeidung einer nicht unerheblichen Anzahl von Verwaltungsgerichtsverfahren einerseits und im Hinblick auf die weiterhin aufrecht erhaltene Bürgernähe andererseits, sollte dieser Lösung jedoch im weiteren Verfahren näher getreten werden.*",

so überzeugt dies die Anwaltschaft keinesfalls. Denn wieso eine Ausschaltung der Regierungspräsidien als Widerspruchsbehörde zu einer "Vermeidung einer nicht unerheblichen Anzahl von Verwaltungsgerichtsverfahren" führen soll, ist nicht einmal im Ansatz nachzuvollziehen, da auf Grund des Entfalls einer "Rechtskontrollinstanz" genau das Gegenteil eintreten wird.

Ebenso wenig leuchtet ein, weshalb es ein Zeichen "weiterhin aufrecht erhaltener Bürgernähe" wäre, wenn die Landkreise nicht nur für die Fertigung der Ausgangsbescheide und die nach Vorlage einer Widerspruchs begründung insbesondere von ihnen durchzuführende Abhilfeprüfung zuständig sind, bei welcher gerade ein Bürgergespräch bei guten vorgetragenen Widerspruchsargumenten geführt werden könnte. Dies wird nicht besser, wenn die selbe Behörde letztlich den Widerspruchsbescheid fertigt, denn in der Praxis lassen sich häufig erst beim Regierungspräsidium sinnvolle rechtliche Diskussionen führen, die letztlich in akzeptable Lösungen münden, so dass den Widerspruchsführern guten Gewissens von einem Klageverfahren abgeraten werden kann - dieser Weg ist bei Umsetzung der Novelle zukünftig verbaut. Die Anwaltschaft wertet dies **nicht als eine Zunahme, sondern eine Abnahme von Bürgernähe.**

Zusammenfassend wird aus Sicht der Anwaltschaft die Regelung zum Entfall eines Vorverfahrens und daher der Notwendigkeit einer unmittelbaren Klage vor den Verwaltungsgerichten abgelehnt, wie sie in Art. 1 Änderung des hessischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung Ziff. 1 enthalten ist, welcher § 16a HessAgVwGO den neuen Abs. 2 einfügt

*"(2) In den nicht in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Fällen bedarf es eines Vorverfahrens nicht, wenn das Regierungspräsidium den Verwaltungsakt erlassen oder diesen abgelehnt hat. Dies gilt nicht, wenn eine gesonderte Vorschrift die Durchführung eines Vorverfahrens vorschreibt, und für die Bewertung einer Leistung im Rahmen einer berufsbezogenen Prüfung."*



Ebenso wird der unter vorstehender Ziff. 1. d) den § 16a HessAgVwGO neu anfügenden Abs. 4 regelnde Passus abgelehnt:

*"(4) Entfällt das Vorverfahren nicht, ist die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder diesen abgelehnt hat, auch für die Entscheidung über den Widerspruch zuständig, wenn die nächsthöhere Behörde das Regierungspräsidium ist. Die Bestimmung der Widerspruchsbehörde durch besondere Rechtsvorschriften bleibt unberührt."*

Gegen die ansonsten vorgenommene Zuständigkeitsverlagerung bestimmter Aufgaben z. B. nach dem Ingenieurgesetz auf die Ingenieurkammer Hessen (vgl. Art. 14 betreffend Änderung des Ingenieurgesetzes usw.) bestehen aus anwaltlicher Sicht keine Bedenken, da sich eine ähnliche Aufgabenverlagerung auf die Rechtsanwaltskammern aus heutiger Sicht ebenfalls bewährt hat.

Die in Art. 23 betreffend die Änderung HessNatSchG eingearbeitete Ausgestaltung des § 34 HessNatSchG Naturschutzbeiräte wird kritisiert, da sie deren Mitwirkungsbefugnisse stark beschneidet. Dies wird in der Gesetzentwurfsbegründung (S. 19 Mitte bis S. 20 oben) auch eingeräumt, allerdings wenig überzeugend die Kontrollfunktion der Naturschutzbeiräte in Einzelfallverfahren deswegen als entbehrlich angesehen, weil "gleichzeitig wachsende Aufgaben im Rahmen des europäischen Naturschutzes dazu zwingen, die Rolle der Naturschutzbeiräte zu bündeln."

Auf Grund aus Sicht der Anwaltschaft guter geleisteter Arbeit der Naturschutzbeiräte ist deren Einflussbeschneidung durch Reduktion auf lediglich noch sich stellende Grundsatzfragen weder gerechtfertigt, noch dient sie einer Verwirklichung der angesprochenen wachsenden Aufgaben im Rahmen des europäischen Naturschutzrechts. Mit gleicher Begründung lehnen wir daher auch die in § 34 Abs. 1 HessNatSchG einzuführende Streichung des Antrags-, Anhörungs- und Unterrichtsrechts in bestimmten Angelegenheiten zu Lasten der Naturschutzbeiräte ab.

Ebenfalls als bürgerferne Rechtsschutzbeschneidung sehen wir die in der Regelung beabsichtigte Streichung von Stimmrechten der Beauftragten an, welche auf bloße Beratungsrechte reduziert werden sollen.

Was die Reichweite der gesamten Gesetzesnovelle zur Verwaltungsstrukturreform anbetrifft, hat die Anwaltschaft schließlich erhebliche Zweifel dahingehend, inwieweit mit der Wegrationalisierung von "voraussichtlich mittelfristig 908 Stellen bei den Regierungspräsidien", die Kostenfolgen des 3. Verwaltungsstrukturreformgesetzes abschließend bedacht worden sind. Neben **personellen Mehranforderungen bei den Kreisverwaltungen** und kreisfreien Städten als Ausgangsbehörden dürften erheblich höhere Zahlen von Verfahren bei den **Verwaltungsgerichten** zu verzeichnen sein, die dort weitere personelle Kapazitäten binden, welche irgendwie abgedeckt werden müssen. Wenn häufig fehlerhafte Ausgangsbescheide, die zumindest nach anwaltlicher Erstberatung als anfechtungswürdig erscheinen, erstmals vor den Verwaltungsgerichten überprüft werden können, werden dort vermutlich prozentual mehr Prozesse gewonnen, als in der Vergangenheit nach Rechtmäßigkeitskontrolle der Widerspruchsbehörden beim RP. Regelmäßig wird in diesen Fällen das Land Hessen die Verfahrenskosten einschließlich wesentlich höherer Anwaltsvergütungen zu übernehmen haben, als dies bei der Kostenregelung im bisherigen Widerspruchsverfahren der Fall gewesen ist - dies gilt es ebenfalls zu bedenken.

Hanau, den 28.06.2005

gez. Dr. Lutz Eiding  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht



Hessische  
Gesellschaft für  
Ornithologie und  
Naturschutz e.V.

HGON, Oliver Conz, Parkstr. 25, 65779 Kelkheim/Ts.

An den  
Hessischen Landtag  
Innenausschuss  
z. Hd. Frau Heike Thaumüller  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

01.07.05HT

Anerkannter Verband  
nach § 29 Bundesnatur-  
schutzgesetz

**Datum**  
01.07.05  
Stellungnahme  
Verwaltungsstruktur3.doc

**Bearbeiter**  
Oliver Conz  
stellv. Vorsitzender  
Parkstr. 25  
65779 Kelkheim/Ts.  
FON: 06195-805900  
FAX: 06195-805901  
eMail: oli.conz@t-online.de

**Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwal-  
tungsstrukturreform - Drucks. 16/3878 -  
Ihr Schreiben vom 11. Mai 2005**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrte Frau Thaumüller,

wir danken für die Übersendung des Gesetzentwurfs zur Verwaltungsstruktur-  
reform und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Wir beschränken uns in unseren Ausführungen zum jetzigen Zeitpunkt auf Art.  
23 des Gesetzes, der die Änderung des hessischen Naturschutzrechts zum  
Inhalt hat.

Im Mittelpunkt unserer Kritik stehen die folgenden Änderungen:

- **Veränderungen der Regelbeispiele bei der Eingriffsdefinition**  
Durch die Verringerung der Zahl der Regelbeispiele in der Eingriffsdefiniti-  
on wird Rechtsunsicherheit heraufbeschworen. Die eindeutige Regelung  
wird abgeschafft und der Ermessensspielraum der Naturschutzbehörden  
ausgeweitet. Das Verwaltungshandeln wird für den Einzelnen nicht mehr  
vorhersehbar. Die Naturschutzbehörde wird in eine sinnlose Einzelprüfung  
hineingedrängt und der Bürger kann sich nicht sicher sein, ob sein Han-  
deln, etwa das Aufstellen eines Zelttes im Außenbereich, genehmigungs-  
bedürftig ist oder nicht. Die bloße Subsumtion im Rahmen der allgemei-  
nen Eingriffsdefinition kann hier bereits witterungsabhängig unterschied-  
lich ausfallen.

**Vorsitzender**  
Dr. U. Mothes-Wagner  
**Stellv. Vorsitzende**  
R. Fippl  
O. Conz  
W. Brauneis  
**Schatzmeister**  
E. Steck

**Landesgeschäftsstelle**  
Lindenstr. 5  
61209 Echzell  
☎ 06008-1803 und 1827  
Fax 06008-7578

**Konten**  
Sparkasse Wetterau  
(BLZ 518 500 79)  
Konto 85 001 175

Marburger Volksbank  
(BLZ 533 900 00)  
Konto 15 77 08

Deutsche Bank Ffm.  
>Spendenkonto  
Naturschutz<  
(BLZ 500 700 10)  
Konto 093 1881

**Spenden sind steuer-  
lich abzugsfähig!**

- **Ausweitung der Genehmigungsfreiheit von Eingriffen**  
Die Ausweitung der genehmigungsfreien Tatbestände kann nicht in jedem Fall als geglückt angesehen werden. Die Genehmigungsfreiheit „landschaftlich angepasster“ oder „landschaftsangepasster“ Bauten bzw. Einrichtungen lässt Behörde wie Bauherren gleichermaßen ratlos zurück und führt lediglich zu Rechtsunsicherheit und Verwaltungsstreitverfahren. Der Gesetzeszweck wird verfehlt.
  
- **Schwächung der Naturschutzbeiräte**  
Die massive Einschränkung der Beratungsgegenstände und Rechte der Naturschutzbeiräte trifft auf unseren entschiedenen Widerstand. Dies wird damit begründet, dass die gute Personalausstattung der Naturschutzbehörden eine Beratung weitgehend obsolet mache, ohne zu berücksichtigen, dass die von den Naturschutzbehörden zu behandelnden Sachverhalte eine enorme Ausweitung erfahren haben und gleichzeitig die Personalausstattung im Zuge des allgemeinen Personalabbaus drastischen Reduzierungen ausgesetzt ist. Eine Stärkung der Beratung wäre die logische Folge, nicht deren radikale Einschränkung. Sie kann so nur als gezielter Schlag gegen das Ehrenamt im Naturschutz verstanden werden und ist damit Ausdruck der Abkehr von den wohlfeilen Beteuerungen dieser Landesregierung zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements.

Zu den einzelnen Teilen des Gesetzentwurfs nehmen wir wie folgt Stellung:

**Art. 23 Nr. 2a**

**Aufstellen von Zelten kein**

**Gegenstand der Eingriffsdefinition mehr**

Ausweislich der Begründung zum Gesetzestext stellt das Aufstellen von Zelten „in der Regel“ keinen Eingriff dar. In der Tat hängt die Eingriffswirkung des Aufstellens von Zelten von der Zeltgröße, Standort, Witterung, Dauer etc. ab. Die Entscheidung darüber, ob es sich bei einem geplanten Zeltaufstellen um einen Eingriff handelt, wird durch die Gesetzesänderung in das Ermessen der Behörde gestellt. Das schafft Rechtsunsicherheit auf Seiten der Behörde ebenso wie auf Seiten desjenigen, der ein Zelt aufzustellen gedenkt. Um rechtstreu zu handeln wird er weiterhin die Naturschutzbehörde zu Rate ziehen müssen, ohne das aber in einer ausdrücklichen Gesetzesaufforderung wiederzufinden. Das wird zu Unverständnis auf Seiten der Betroffenen führen und ist kontraproduktiv. Sollte der Entwurfsverfasser dennoch diesen Gedanken weiterverfolgen, schlagen wir vor, zumindest den Schaden gesetzestechnisch durch eine Genehmigungsfreiheit beschränkt auf Gebiete außerhalb geschützter Biotop und mit einer zeitlichen Beschränkung außerhalb der Brut- und Setzzeit zu begrenzen.

**Art 23 Nr. 3**

**Genehmigungsfreiheit für landschaftsangepasste oder landschaftlich angepasste Bauten oder Einrichtungen**

Mit den Änderungen werden „landschaftsangepasste“ oder „landschaftlich angepasste“ Vorhaben in sechs Fällen privilegiert. Bereits die Unsicherheit in der Wortwahl zeugt von der Unsinnigkeit der Neuregelung. Ganz offensichtlich soll der Nachweis legislativen Tatendrangs erbracht werden im Wissen um die Unumgänglichkeit der eindeutigen Eingriffsdefinition im BNatSchG, die auf das Landschaftsbild Bezug nimmt. Herausgekommen ist eine Vorschrift, die Bürger wie Naturschutzbehörden gleichermaßen ratlos zurücklässt. Heterogene unbestimmte Rechtsbegriffe lassen exekutives Handeln letztlich willkürlich erscheinen und Rechtssicherheit schwinden. Darauf sollte verzichtet werden. Wenn der Gesetzgeber eine entsprechende vermeintliche Erleichterung für unumgänglich hält, könnte er unter Umständen vorsehen, eine Privilegierung in solchen Flächen vorzunehmen, wo Landschaftspläne eine entsprechend angepasste Bauweise definiert und zugelassen haben. Das würde zumindest ein Minimum an Rechtssicherheit herstellen.

**Art. 23 Nr. 3**

**Genehmigungsfreiheit von Grundwasserentnahmen**

Die Genehmigungsfreiheit von Grundwasserentnahmen in der genannten Größenordnung bis 50.000 m<sup>3</sup> begegnet grundsätzlichen Bedenken. Sie scheint mehr von aktuellen kurzfristigen Schwankungen des Grundwasserstandes motiviert als an den Zielen des Naturschutzrechts orientiert oder mit dem Bundesrecht vereinbar. Der Grundwasserstand ist prägend für die Landschaft an der Oberfläche. Die Vegetation reagiert – je nach Landschaftszuschnitt - sehr empfindlich auf Entnahmen und damit verbundene Grundwasserabsenkung.

**Art. 23 Nr.5**

**Beschränkung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Naturschutzbeiräte**

Die Beschränkung der Beiratsmitwirkung auf Fälle von grundsätzlicher Bedeutung wird von uns entschieden abgelehnt. Sie widerspricht der Zielsetzung des Gesetzes. Die Naturschutzbeiräte sind etablierte und eingespielte Hilfsgremien für die Naturschutzbehörden. Gerade in Zeiten deutlicher und auch für die Zukunft absehbarer Personalreduzierung bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs zum Beispiel durch europäische Rechtssetzung können die Naturschutzbeiräte den Naturschutzbehörden wertvolle Hilfestellung geben, wie sie das im übrigen bereits seit ihrer Einrichtung tun. Sie führen zu Verwaltungsentlastung, ähnlich - wenngleich wesentlich unaufgeregter und nicht öffentlich – wie die Polizeihelfer, in dem sie die Natur-

schutzbehörden durch Hinweise auf örtliche Besonderheiten unterstützen. Eine Beschneidung der Mitwirkungstatbestände schneidet den Naturschutzbehörden diese wertvolle Hilfe ab, ohne dass das zu nennenswerter Verwaltungserleichterung führt, da der Verwaltungsaufwand ohnehin gering war (bei durchschnittlich 9 Sitzungen im Jahr jeweils Tagesordnung schreiben, Sitzungsteilnahme, Protokoll schreiben) und durch diese Regelung nicht wesentlich reduziert wird.

**Art. 23 Nr.5**  
**Abschaffung des Initiativrechts der Naturschutzbeiräte**

Die Fülle der gesetzlichen Aufgaben der Naturschutzbehörden hat dazu geführt, dass in den letzten Jahren kaum Raum für innovative Impulse gegeben war. Dieses Defizit konnten die Beiräte durch eigene Initiativen zumindest teilweise ausgleichen und so den Naturschutz jenseits des Ordnungsrechts vorantreiben. Es stößt auf Unverständnis, warum den Beiräten dieses Antragsrecht nun genommen werden soll.

**Art. 23 Nr.5**  
**Einräumung von Ermessen bei der Wahl der Größe der Beiräte**

Dafür, die Zahl der Beiratsmitglieder in das Ermessen der Behördenleitung zu stellen, enthält der Gesetzentwurf keine Begründung. Sie ist auch nicht ersichtlich. Eine Veränderung der Zahl der Beiratsmitglieder würde den Aufwand nicht oder allenfalls minimal (Portoersparnis) reduzieren. So kann nur gemutmaßt werden, dass mit der Gesetzesänderung der Behördenwillkür gegenüber dem Ehrenamt Tür und Tor geöffnet werden soll. Offensichtlich soll die Größe der Beiräte an die Zahl der willfähigen Vertreter anzupassen sein. Das wird der Bedeutung der Beiräte und dem verfassungsrechtlichen Auftrag an den Staat, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, nicht gerecht und trifft auf unsere entschiedene Ablehnung.

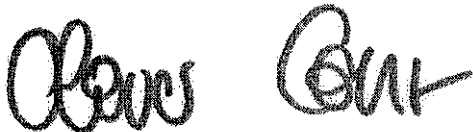
**Art. 23 Nr. 5**  
**Verringerung der Zahl und Einschränkung der Befugnisse von hinzugewählten Beauftragten**

Die Einschnitte bei den Beauftragten stehen nach der Gesetzesbegründung im engen Zusammenhang zur Verringerung der Zahl der ordentlichen Beiratsmitglieder und wird von uns folgerichtig ebenfalls abgelehnt. Die hinzugewählten Beauftragten sind wichtige Know-How-Träger in den Beiräten. Die Verringerung ihrer potenziellen Zahl bringt keine Verwaltungsvereinfachung und ist lediglich als hilfloses Kapitulieren gegenüber rechtswidrigen Zuständen in einer kreisfreien Stadt anzusehen. Der Entzug des Stimmrechts trägt zur weiteren Demotivation ehrenamtlich tätiger Bürger bei. Sie ist in Kombination mit der Verringerung der Zahl der Beauftragten erst recht grundlos. Eines von beidem alleine hätte zumindest eine gewisse politi-

sche Sinnhaftigkeit besessen, die von uns aber ebenfalls aufs Schärfste zurückgewiesen worden wäre.

Den von uns kritisierten Passagen des Entwurfs zur Änderung des Naturschutzrechts im Zuge des Dritten Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform wohnt ein tragender Gedanke inne: es ist der Weg zu mehr Staat und weniger Bürger. Er drängt bürgerschaftliches Engagement da zurück, wo es traditionell dem Staat bei seiner Aufgabenerfüllung hilfreich zur Seite gestanden hat und es nimmt dem Einzelnen Rechtssicherheit und liefert ihn staatlicher Willkür aus. Diese Änderungen widersprechen fundamental all dem, was – vorzugsweise an Sonntagen – zum Kern der Landespolitik erklärt wird. Als Naturschutzverband, der in seiner langen Geschichte über Jahrzehnte den Vorsitzenden des Landesnaturschutzbeirates und die Vorsitzenden mehrerer Bezirksnaturschutzbeiräte gestellt und die Beiratsarbeit auf unterer Verwaltungsebene in der Mehrzahl der hessischen Landkreise entscheidend geprägt hat, sehen wir mit Entsetzen, wie ehrenamtliches Engagement und naturschutzfachliche Aufbauarbeit ohne Not und auf der Grundlage ungeprüft hingenommener haltloser Behauptungen mit Füßen getreten wird. Wir hoffen, dass der Landesgesetzgeber die innere Kraft zur Umkehr in diesem Punkt finden wird.

Mit freundlichen Grüßen

Handwritten signature of Oliver Conz in black ink, consisting of two parts: 'Oliver' and 'Conz'.

Oliver Conz



50

Hessischer Landtag  
Innenausschuß  
z. H. Frau Heike Thaumüller  
Schloßplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

30.06.05 HT

30. Juni 2005  
al0501 pe/d

**Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform  
– Drucks. 16/3878 -**

Ihr Schreiben vom 11. Mai 2005 Az. HT/ms

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des Entwurfs danken wir Ihnen und nehmen nachfolgend dazu Stellung.

**Zu Artikel 19 -Änderung des Hessischen Fischereigesetzes-  
und**

**Zu Artikel 20 -Änderung der Verordnung über die Fischereibeiräte-**

Die geplante Abschaffung der Fischereibeiräte bei den oberen Fischereibehörden lehnen wir kategorisch ab.

**Begründung:** Das Gesetzesvorhaben soll gemäß Entwurfsbegründung zu Personal- und Kosteneinsparungen bei den Regierungspräsidien führen. Hierzu kann die Abschaffung der Bezirksfischereibeiräte aber nicht beitragen.

Zur Verdeutlichung: es gibt drei Bezirksfischereibeiräte mit je 11 Mitgliedern. Neben diesen gibt es nur noch den Landesfischereibeirat. Bei den unteren Fischereibehörden sind dagegen keine Beiräte eingerichtet.

Die Bezirksfischereibeiräte tagen jährlich zwei- bis dreimal. Die Beiratsmitglieder arbeiten ehrenamtlich, es werden keinerlei Aufwandsentschädigungen und/oder Reisekosten gezahlt. Der Aufwand für die Verwaltung, der aus der Arbeit der Beiräte entsteht: je zwei bis drei Einladungen und die gleiche Anzahl von Protokollen pro Jahr.

Bei diesem geringen Aufwand ist der Einspareffekt ganz offensichtlich vernachlässigbar gering.

Umso größer ist dagegen der Schaden durch den Verlust fachlichen Wissens, denn die Bezirksfischereibeiräte sind die einzige Möglichkeit zur fachlichen Unterstützung der oberen Fischereibehörden und die einzige Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit den oberen Fischereibehörden regionale Probleme und Aufgaben anzugehen, fachliches Wissen auszutauschen und dann zu fachlich abgesicherten Entscheidungen zu kommen.



Diese wertvolle Zuarbeit ist von den Regierungspräsidenten regelmäßig gelobt und anerkannt worden, seit es die Bezirksfischereibeiräte gibt. Um so mehr sind wir jetzt enttäuscht, wenn wir lesen, daß die Vorschläge dieses Gesetzentwurfs ausgerechnet von den Regierungspräsidenten gekommen sein sollen.

Gleichwohl nutzen die Regierungspräsidenten jede Gelegenheit, sich im Licht erfolgreich durchgeführter Fischereiprojekte öffentlich zu sonnen (Beispiel: Wiederansiedlung des Lachses in der Lahn). Diese Erfolge sind nicht zuletzt Ergebnisse solider Beiratsarbeit.

Die Begründung zu Art. 19 Nr. 4, wonach die Beratung der oberen Fischereibehörden durch den Landesfischereibeirat „...weiterhin sichergestellt“ wird, zeugt von fehlender Fachkenntnis der Entwurfsverfasser. Zudem unterliegen die Entwurfsverfasser dabei einem grundlegenden Irrtum: die Fischereibeiräte haben nicht die Beratung der Behörden in wichtigen fischereirechtlichen Fragen zur Aufgabe!

Aufgabe der Beiräte ist vielmehr die Beratung in „...wichtigen fischereilichen Fragen“ (§ 45 HFischG, Abs. 1 Satz 1), und das ist qualitativ etwas völlig anderes.

Während sich der Landesfischereibeirat Sachverhalte von übergeordneter und landesweiter Bedeutung zu behandeln hat, werden in den Bezirksfischereibeiräten konkrete regionale Projekte bzw. Vorgänge bearbeitet und begleitet (beispielsweise Wiederansiedlungsprojekte, Durchgängigkeit der Fließgewässer, Renaturierungen, Bootstourismus).

Der Landesfischereibeirat ist zeitlich überhaupt nicht in der Lage, sich der bisher in den Bezirksbeiräten behandelten Vorgänge zu widmen, noch können seine Mitglieder regionale Vorgänge so gut kennen, wie die Mitglieder der Bezirksbeiräte. Hier mangelt es schon an der Ortskenntnis

Werden die Bezirksfischereibeiräte abgeschafft, so werden damit zwangsläufig die oberen Fischereibehörden mit ihren Aufgaben und Problemen im Stich gelassen.

Diesem Mangel kann auch die nach früheren Diskussionen in den Gesetzentwurf aufgenommene Berufung eines ehrenamtlichen Bezirksfischereiberaters nicht wirklich abhelfen, weil dieser nicht die volle Breite des fischereifachlichen Wissens in einer Person vereinigen kann. Aus gutem Grund setzen sich deshalb die Fischereibeiräte aus Fachleuten der Berufsfischerei, der Fischzucht und Teichwirtschaft, der Angelfischerei und der Fischereiwissenschaft zusammen, ergänzt durch Fischereirechtsinhaber und Fachleute aus Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Naturschutz. Hierzu weisen wir darauf hin, daß die drei oberen Fischereibehörden (Größenordnung insgesamt nur rund 6 Personalstellen!) lediglich über einen einzigen ausgebildeten Fischereifachmann verfügen!

#### **Zu Artikel 23 Nr. 2 -Änderung § 5 Abs. 2 Hessisches Naturschutzgesetz-**

Die Änderungen bzw. Streichungen in § 5 Abs. 2 Nr. 2 (nichtzugelassene Fahrzeuge, Zelten) und Nr. 10 (Fahrzeugwracks) lehnen wir rundweg ab.

**Begründung:** Es kann dahingestellt bleiben, ob es sich, wie in der Entwurfsbegründung angeführt, beim Abstellen von nichtzugelassenen Fahrzeugen, von Fahrzeugwracks und beim Zelten um eine erhebliche Beeinträchtigung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes im Sinne der bundesrechtlichen Vorgaben handelt, und ob ein Eingriff oder "nur" eine Landschaftsbenutzung vorliegt.

Tatsache ist, daß nichtzugelassene Fahrzeuge oft und Fahrzeugwracks praktisch immer eine Gefahr für den Boden, die Vegetation, das Grundwasser und je nach Ort auch für die Oberflächengewässer sind.

Tatsache ist ferner, daß schon jetzt der Freizeitdruck auf Natur und Landschaft bereichsweise unerträgliche Ausmaße angenommen hat. Insbesondere ist das "wilde Zelten" an Flüssen, die von Bootstouristen frequentiert werden (Beispiel Lahn!), ein großes Problem geworden, wie nicht nur die Fischereiberechtigten, sondern auch die Grundeigentümer zu berichten wissen.

Die Streichung der hier in Rede stehenden Regelungen setzt ein absolut falsches Signal, denn es bewirkt, daß sich bei denjenigen, die nicht zugelassene Fahrzeuge oder Fahrzeugwracks in der Landschaft "entsorgen" oder die beliebig außerhalb von Campingplätzen zelten, überhaupt kein Unrechtsbewußtsein mehr einstellt.

**zu Artikel 23 Nr. 5 -Änderung § 34 Hessisches Naturschutzgesetz-**

Die Beteiligung der Naturschutzbeiräte im bisherigen Umfang soll beibehalten werden, desgleichen die bisherige Regelung zur Anzahl der Beiratsmitglieder.

**Begründung:** Mit der letzten Änderung des HENatG ist die Kontrollfunktion der Beiräte z.B. durch Wegfall des Devolutionsverfahrens ohnehin bereits stark zurückgenommen worden, die beratende Funktion ist in den Vordergrund getreten. Die Feststellung in der Entwurfsbegründung, wonach die Naturschutzverwaltung durch ihre erworbene Fachkompetenz nicht mehr auf die durchgängige Beteiligung der Naturschutzbeiräte angewiesen sei, ist nach den Erfahrungen aus der Praxis -bei allem Respekt vor den fachlichen Leistungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Naturschutzverwaltungen- so nicht haltbar.

Die strikte Begrenzung der Anzahl der Beiratsmitglieder ist praxisfremd, denn sie begrenzt das fachliche Potential, auf das die Behörde zugreifen kann. Lösungsansätze und Entscheidungen, die unter Beteiligung von möglichst allen wichtigen Fach- und Interessengruppen zustande kommen, minimieren eventuelles Konfliktpotential, erleichtern damit das Verwaltungshandeln und tragen so zur Entlastung der Verwaltung bei.

Wir unterstützen im Punkt Naturschutzbeiräte ausdrücklich die Stellungnahmen der anderen anerkannten Naturschutzverbände und verzichten deshalb an dieser Stelle auf detaillierte eigene Ausführungen.

**Schlußbemerkung:** In den Diskussionen um den Gesetzentwurf, die wir auf fachlicher Ebene mit Abgeordneten, in Landtagsausschüssen, mit den betroffenen Behörden und dem zuständigen Ministerium geführt haben, sind wir durchweg auf Verständnis, teilweise auch auf Zustimmung für unsere Sachargumente gestoßen. Wir weisen darauf hin, daß z.B. zum Punkt Naturschutzbeiräte anlässlich einer Zusammenkunft im Landtag am 12. Januar d. J. mit Frau Abg. Apel ein kompromißfähiger Formulierungsvorschlag erarbeitet wurde, der von den anerkannten Naturschutzverbänden, dem Landesnaturschutzbeirat und sogar von den kommunalen Spitzenverbänden mitgetragen werden konnte.

Umso enttäuschender ist es, daß fast nichts davon in den vorliegenden Gesetzentwurf aufgenommen wurde.

In der Diskussion (sog. „Dämmerschoppen mit Naturschützern“) am 21. Juni anlässlich des Hessentags in Weilburg hat Minister Dietzel zu diesem Punkt und auch zu den Bezirksfischereibeiräten erneut deutlich erkennen lassen, daß es allein darum geht, politische Prinzipien zu exekutieren. Sachargumenten darf -ganz offensichtlich aufgrund sachfremder Erwägungen- nicht gefolgt werden.

Wir sehen darin nicht zuletzt eine bewußte Geringschätzung des Ehrenamtes, dessen Förderung -angeblich- ein Anliegen der Landesregierung sein soll.



Niklas Hafenrichter  
Präsident



Leonhard R. Peter  
Geschäftsführer

LANDESBEZIRKSFACHAUSSCHUSS RICHTERINNEN UND RICHTER,  
STAATSANWÄLTINNEN UND STAATSANWÄLTE  
IN DER VEREINTEN DIENSTLEISTUNGSGEWERKSCHAFT – ver.di –

---

Georg Schäfer  
Vorsitzender Richter am Landesarbeitsgericht  
Hessisches Landesarbeitsgericht  
Adickesallee 36

(51)

60322 Frankfurt am Main

30.06.05 15

Hessischer Landtag  
- Vorsitzender des Innenausschusses –  
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

Datum: 30. Juni 2005  
Thema: **Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform – Drucksache 16/3878**  
Bezug: Ihre Schreiben vom 11. Mai 2005

Sehr geehrter Herr Haselbach,

im Auftrag des **Landesbezirksfachausschusses Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di –** nehme ich zu dem oben genannten Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

**Vorbemerkung:**

Der vorliegende Gesetzentwurf zum 3. Verwaltungsstrukturreformgesetz ist nach dem 1. und 2. Verwaltungsstrukturreformgesetz das weitere Ergebnis der ausgegebenen Sparzwänge in der Landesverwaltung, denen insbesondere durch Stellenabbau bei den Regierungspräsidien Rechnung getragen werden soll. Die Versuche in der Begründung des Gesetzesentwurfs, die Auswirkungen der für den Stellenabbau erforderlichen Aufgabenreduzierung und Neuorganisation als nicht so gravierend darzustellen, sind nicht überzeugend. In der Abschaffung der Widerspruchsverfahren und der Personalreduzierung wird ein weiterer Schritt zur Zerschlagung der mit Bündelungsfunktion ausgestatteten Regierungspräsidien unternommen.

### Zu Art 1 des Entwurfs:

Die geplante Abschaffung der Widerspruchsverfahren bei den Regierungspräsidien findet keine Zustimmung.

Unverständlich sind die Ausführungen in der Gesetzentwurfsbegründung (Seite 2 am Ende unter der Überschrift "Allgemeines") dahingehend, dass den in der Anhörung der kommunalen Spitzenverbänden geäußerten Bedenken Rechnung getragen worden sei und auf eine **"generelle Abschaffung der Widerspruchsverfahren bei den Regierungspräsidien"** nunmehr verzichtet werde. Dieses Bekenntnis deckt sich nicht mit den geplanten Absätzen 2 und 4 des § 16a AGVwGO. Mit diesen Regelungen, wonach es - vorbehaltlich besonderer Rechtsvorschriften - eines Vorverfahrens nicht bedarf, soweit das Regierungspräsidium Ausgangsbehörde ist, und der Devolutiveffekt entfällt, soweit die an sich für Widerspruchsbeschleide zuständige nächsthöhere Behörde das Regierungspräsidium ist, wird – bis auf wenige besondere, nicht ins Gewicht fallende Ausnahmen – nichts anderes erreicht als die generelle Abschaffung der Widerspruchsverfahren bei den Regierungspräsidien!

Die gänzliche Streichung von Widerspruchsverfahren in den Fällen, in denen das Regierungspräsidium Ausgangsbehörde ist (geplanter § 16a **Abs. 2** AG-VwGO), erscheint für die Zielsetzung "Einsparungen für den Landeshaushalt" nicht sinnvoll. Die für die Ebene der Regierungspräsidien und somit für die Landesverwaltung ermittelten Einspareffekte dürften mit einer sich nachteilig auf die Landeskasse auswirkenden **Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte** einhergehen.

Die Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte liegt auf der Hand, weil die Bürgerin oder der Bürger im Fall fehlender Widerspruchsverfahren – insbesondere bei komplexeren Verfahren wie sie häufig von der Mittelbehörde als Ausgangsbehörde durchzuführen sind (z.B. abfall- oder immissionsschutzrechtliche Verfahren) – sogleich in die Klage gedrängt wird, um eine sinnvolle Überprüfung des Verwaltungshandelns zu erreichen. Auch Eilrechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO erfordert in diesem Fall eine Klageerhebung, da nicht mehr die aufschiebende Wirkung eines (abgeschafften) Widerspruchs, sondern nur noch die aufschiebende Wirkung einer Klage erreicht werden kann. So hat die in Bayern im Jahr 2000 erfolgte Streichung der Widerspruchsverfahren in Ausländersachen bei den Verwaltungsgerichten zu mehr als doppelt so viel Rechtstreitigkeiten in den beiden Folgejahren geführt.

Steigt aber die Zahl der Klagen und Eilanträge bei Gericht, so erhöht sich auch das Kostenrisiko für die Verwaltung erheblich. Sind die Rechtsbehelfe der Bürger und Bürgerinnen erfolg-

reich – was bei fehlender Selbstkontrolle der Verwaltung durch Widerspruchsverfahren häufiger als bisher der Fall sein wird –, trägt die Behörde die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Klägerseite, zu denen auch die Gebühren für die Inanspruchnahme anwaltlicher Hilfe zählen. Dieses Risiko stellt sich umso mehr, als nach § 114 Satz 2 VwGO – jedenfalls nach gängiger Rechtsprechung – neue, im Verwaltungsverfahren noch nicht angestellte Ermessensüberlegungen im gerichtlichen Klageverfahren nicht nachgeschoben werden können.

Darüber hinaus dürften die geplanten Personaleinsparungen bei den Regierungspräsidien eine Erhöhung der Personalkosten für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Folge haben, weil das richterliche Personal sich üblicher Weise in höheren Besoldungsgruppen befindet als das die Widerspruchsverfahren sachbearbeitende Personal bei den Verwaltungsbehörden. Im Übrigen ist in gerichtlichen Verfahren bedingt durch den Mündlichkeitsgrundsatz und das Kammerprinzip (die Kammer entscheidet in Klageverfahren mit 3 Berufs- und zwei ehrenamtlichen Richterinnen oder Richtern nach mündlicher Verhandlung) der Personalaufwand größer als in Widerspruchsverfahren.

Für den Bürger entfällt mit der Abschaffung von Widerspruchsverfahren ein im Vergleich zu gerichtlichem Rechtsschutz einfacher und kostengünstiger Rechtsbehelf. Dies gilt umso mehr als Widerspruchsverfahren häufig ohne anwaltliche Hilfe geführt werden, in gerichtlichen Verfahren hingegen anwaltlicher Beistand die Regel ist.

Soweit mit dem geplanten § 16a Abs. 4 AGVwGO nicht das gesamte Widerspruchsverfahren, sondern lediglich der **Devolutiveffekt** entfällt für den Fall, dass das Regierungspräsidium nächsthöhere Behörde ist, wird eine wesentliche und aus guten Gründen eingeführte Regel aufgegeben, dass über den Widerspruch grundsätzlich die nächsthöhere Behörde entscheidet. Dies ist abzulehnen, weil die Fachkompetenz der übergeordneten Regierungspräsidien nicht mehr zum Einsatz kommt und zu befürchten ist, dass die Selbstkontrolle der Verwaltung dadurch geschwächt wird. Die in der Gesetzesbegründung angeführte Rechtfertigung, dass die größeren Aufsichtsbehörden mit qualifiziertem Personal ausgestattet seien, setzt den Idealfall voraus, verkennt aber, dass in Realität auch diese Behörden Personaleinsparungen unterliegen und die zusätzlichen Aufgaben nur unter Schwierigkeiten werden wahrnehmen können. Dennoch ist positiv zu vermerken, dass dem Bürger und der Bürgerin mit dieser Regelung (16a Abs. 4 AGVwGO) wenigstens die Widerspruchsmöglichkeit und damit auch die Möglichkeit der Anhörung vor dem Ausschuss nach § 7 AG-VwGO verbleibt, der erfahrungsgemäss recht oft eine der Mediation nahestehende erfolgreiche Schlichtungsfunktion zukommt.

---

**Zu Art 5 des Entwurfs (Hessisches Beamtengesetz):**

Die Sinnhaftigkeit der Streichung des § 94 HBG erschließt sich aus der Entwurfsbegründung nicht. Die bestehende gesetzliche Ausgestaltung der Fürsorgepflicht des Dienstherrn dient der Rechtsklarheit und steht der erwünschten einfachen und schnellen Anpassung von Schadensersatzrichtlinien nicht im Wege.

Soweit das Widerspruchsverfahren in beamtenversorgungsrechtlichen Angelegenheiten im Landesbereich abgeschafft werden soll, ist darauf hinzuweisen, dass in den hierunter fallenden Dienstunfallangelegenheiten in Widerspruchsverfahren oftmals noch umfangreiche tatsächliche Aufklärungen durchgeführt werden –z.B. zu ärztlichen Gutachten - , deren Verlagerung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren sicherlich verfehlt wäre.

**Zu Art 7 des Entwurfs (Hessisches Personalvertretungsgesetz)**

Die geplante Fassung des § 83 Abs. 6 HPVG ist abzulehnen, weil sie - nicht nur klarstellend – festschreibt, dass der örtlichen Personalvertretung wesentliche, für sinnvoll und geboten erachtete Beteiligungsrechte nach § 83 Abs. 6 Satz 1 HPVG genommen werden. Den in der Gesetzesbegründung genannten Eilbeschluss der Personalvertretungskammer des VG Wiesbaden hat der HessVGH mit Beschluss vom 10.06.2005 (22 TH 1497/05) abgeändert und den Antrag des örtlichen Personalrats auf Erlass einer einstweiligen Verfügung abgelehnt.

Darüber hinaus schließe ich mich der in der Stellungnahme des ver.di-Landesbezirks Hessen geäußerten Kritik gerade zu diesem Teil des Gesetzesentwurfs ausdrücklich an.

**Zu Art 18 (Hessisches Forstgesetz)**

Es sollte die jetzige Gelegenheit genutzt werden, das in § 33 HForstG vorgesehene Recht der Gemeindewaldeigentümer abzuschaffen, unter gewissen Voraussetzungen das Personal für die Leitung der Revierförstereien auszuwählen. Im Beschluss vom 01.02.2005 hat das VG Gießen (5 G 5213/04) die Frage aufgeworfen (letzlich offen gelassen), ob dieses Beteiligungsrecht mit dem Verfassungsrecht, wonach der Dienstherr seine Bediensteten nach dem Grundsatz der Bestenauslese auszuwählen hat, vereinbar ist.

---

Auf eine Kommentierung der weiteren Artikel verzichtet der Fachausschuss Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und schließt sich der allgemeinen Stellungnahme des Landesbezirks an.

Frankfurt am Main, den 30. Juni 2005

gez. Georg Schäfer, Sprecher des Landesbezirksfachausschusses

---

# Verein Deutscher Gewerbeaufsichtsbeamter e.V.



VDGAB ♦ c/o LAFA NRW ♦ Ulenbergstr. 127-131, 40225 Düsseldorf

Hessischer Landtag  
Innenausschuss  
z. H. Frau Heike Thaumüller  
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

52

**Vorsitzende**  
Dr. Eleftheria Lehmann  
c/o Landesanstalt  
für Arbeitsschutz NRW  
Ulenbergstr. 127-131  
40225 Düsseldorf  
Tel.: 0211/31 01 11 49  
Fax: 0211/31 01 11 86  
E-Mail: Lehmann@VDGAB.de

1.07.05 +

L J Düsseldorf, 01.07.2005

## **Geszentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform – Drucks. 16/3878**

Stellungnahme der Vorsitzenden des Vereins Deutscher Gewerbeaufsichtsbeamter  
e.V., Frau Dr. E. Lehmann

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachfolgend überreiche ich Ihnen meine Stellungnahme zum Geszentwurf der  
Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform (Drucks.  
16/3878) im Rahmen der schriftlichen Anhörung. Mit der Weitergabe der Stellungnahme  
an die interessierte Öffentlichkeit bin ich einverstanden.

### **Zu Artikel 24 Änderung des Gesetzes zur Neuorganisation der Hessischen Arbeitsschutzverwaltung, Nr. 2**

Ich schlage vor, Artikel 24 Nr. 2 ersatzlos zu streichen.

#### **Begründung:**

##### **Allgemeines**

Mit dem Gesetz zur Neuorganisation der Hessischen Arbeitsschutzverwaltung (ASV)  
vom 20. Juni 2002 (GVBL. I S. 342, 344) wurden die Staatlichen Ämter für  
Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik als technische Sonderbehörde aufgelöst und in  
die allgemeine Verwaltung der Regierungspräsidien in Hessen eingegliedert.

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verwaltungsreform soll das  
Gesetz zur Neuorganisation der Hessischen Arbeitsschutzverwaltung u. a. dahin  
gehend geändert werden, dass der § 5, welcher die Dienst- und Fachaufsicht für die  
Hessische Arbeitsschutzverwaltung dem fachlich zuständigen Sozialressort zuschreibt,  
aufgehoben wird. Damit würde die Fachaufsicht durch die Regelungen des Art. 104



Abs. 2 Hessische Verfassung zwar beim Sozialressort verbleiben, die Dienstaufsicht über die Hessische Arbeitsschutzverwaltung würde aber – durch die organisatorische Eingliederung in die Regierungspräsidien - auf das Innenressort übergehen.

Eine derartige Zersplitterung ist weder fach- noch sachgerecht und führt im Ergebnis – an den Erfordernissen einer kundenfreundlichen Verwaltung gemessen – zu einer wenig effektiven, ineffizienten und qualitativ unter dem Durchschnitt liegenden staatlichen Dienstleistung in der Arbeitsschutzaufsicht. Der Trennung von Fach- und Dienstaufsicht wird mit Nachdruck widersprochen.

## **Zu den Gründen**

Grundsätzlich muss eine organisatorische Lösung der staatlichen Überwachung von Vorschriften im Bereich des Schutzes vor Unfällen bei der Arbeit und arbeitsbedingten Erkrankungen sowohl die fachlich inhaltlichen Anforderungen an eine Behörde und ihr Personal als auch die Anforderungen an die Qualität der vom Staat zu erbringenden Dienstleistungen berücksichtigen.

### **1. Zu den fachlich inhaltlichen Anforderungen**

Die fachlich inhaltlichen Anforderungen ergeben sich aus dem Übereinkommen Nr. 81 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), dem § 139b Gewerbeordnung (GewO) und dem Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG).

Nach Artikel 6 der ILO-Konvention hat das Aufsichtspersonal für den staatlichen Arbeitsschutz aus öffentlichen Beamten zu bestehen, „...deren Stellung und Dienstverhältnisse ihnen Stetigkeit der Beschäftigung und Unabhängigkeit von Veränderungen in der Regierung und von unzulässigen äußeren Einflüssen verbürgen.“ In Artikel 7 ist festgelegt, dass die Aufsichtspersonen für die Überwachung der staatlichen Gesetzgebung im Arbeitsschutz befähigt sein müssen und zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine geeignete Ausbildung erhalten. In Artikel 9 wird weiter ausgeführt, dass für die Ausführung der Aufsicht im staatlichen Arbeitsschutz „...gründlich befähigte technische Sachverständige und Fachleute ..., einschließlich von Fachleuten auf dem Gebiet der Heilkunde, des Ingenieurwesens, der Elektrotechnik und der Chemie“ eingesetzt werden müssen. Artikel 10 und 11 gehen auf die notwendige Ressourcenausstattung ein. Nach Artikel 19 ff. hat die Behörde einen Jahresbericht über die Tätigkeit der ihr unterstellten Dienststellen der staatlichen Arbeitsschutzverwaltung zu erstellen und vorzulegen.

Die Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) fordert als allgemeine Mindestnorm innerhalb der EU zur Verbesserung des Arbeitsschutzes und der Arbeitsumgebung die integrierte Betrachtung aller von den Arbeitsmitteln und Anlagen sowie den Arbeits- und Fertigungsverfahren ausgehenden Risikofaktoren am Arbeitsplatz. Diese Richtlinie wurde 1996 mit dem Arbeitsschutzgesetz in nationales Recht umgesetzt und damit gleichzeitig der Tatsache Rechnung getragen, dass die Arbeitswelt in Deutschland gravierenden Veränderungsprozessen unterworfen ist. Neben den klassischen technischen und stofflichen Belastungen treten in zunehmendem Maße ergonomische und psycho-soziale Belastungen und Gesundheitsgefahren auf. Durch fachliche Prioritätensetzung und adäquaten, zielgerichteten Personal- und Ressourceneinsatz muss sich die Arbeitsschutzaufsicht neuen Herausforderungen stellen und die Unternehmen in Ihrem Land durch effektives, kundenorientiertes Verwaltungshandeln

bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen zum Schutz der Beschäftigten unterstützen.

Die fachlich inhaltlichen Anforderungen der Aufsichtstätigkeit im staatlichen Arbeitsschutz, die spezifischen Kenntnisse und Qualifikationen des Aufsichtspersonals sowie die Ergebnisverantwortung der obersten Behörde (Ministerium) können am besten erfüllt und dabei Synergien genutzt werden, wenn Fach- und Dienstaufsicht in einer Hand vereint sind. Aufwändige Ressortabstimmungen sind dann entbehrlich.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wendet sich das Land Hessen vom Geist der ILO-Konvention Nr. 81 und von dem Anspruch ab, eine gut funktionierende, fachlich auf hohem Niveau agierende und kundenfreundliche Arbeitsschutzverwaltungen zu besitzen. Dieser Weg ist weder Ziel führend noch ökonomisch und wird entschieden abgelehnt. Deshalb muss § 5 des Gesetzes zur Neuorganisation der ASV erhalten bleiben.

## **2. Zu den Qualitätsanforderungen an das Verwaltungshandeln**

Zukunftsfähig sind Verwaltungen, die ihr Handeln auch an Kundenbedürfnissen orientieren und Kundenzufriedenheit zum Qualitätsmaßstab ihrer Arbeit werden lassen.

Nach meiner Kenntnis will das Land Hessen die „Neue Verwaltungssteuerung“ (NVS) einführen, welche den Wandel von der Inputorientierung zur Outputorientierung des Verwaltungshandels zum Ziel hat. Dies bedeutet, dass künftig einerseits Kundenorientierung zum zentralen Qualitätsmerkmal wird und andererseits Arbeitsergebnisse der Verwaltung (Produkte bzw. ihre Qualität) durch ein Kontraktmanagement gesteuert werden sollen. Die Tätigkeit staatlicher Behörden soll anhand der von der Landesregierung formulierten fachlichen und politischen Ziele auf ihre Wirksamkeit geprüft werden. Diese, aus meiner Sicht zeitgemäße und Ressourcen sparende Form der Verwaltungssteuerung setzt voraus, dass Verwaltungseinheiten gebildet werden, deren Leitungen für das zielgerichtete Führen der Produktionsprozesse verantwortlich sind. Die damit verbundene ganzheitliche Bearbeitung von Verwaltungsabläufen bedingt das Zusammenführen von Fach- und Finanzverantwortung. Nur dadurch wird ermöglicht, dass die vom Landtag bereitgestellten Mittel für die Aktivitäten (Handlungsmöglichkeiten/Produkte) von der Verwaltung verantwortlich eingesetzt und damit die politisch festgelegten oder die vereinbarten fachlichen Ziele erreicht werden.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird durch Trennung von Fach- und Dienstaufsicht für die Hessische Arbeitsschutzverwaltung genau das Gegenteil der Ziele des Landes Hessen bewirkt, die durch Einführung der NVS angestrebt werden. Fachpersonal wird einem anderen Ressort dienstrechtlich unterstellt, welches seine dienstrechtlichen Befugnisse nicht zwangsläufig an fachlichen Erfordernissen orientieren muss. Funktionierende Fachverwaltungen sind aber auf kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewiesen, zumal die vom Landtag geforderte Menge und Qualität der Produkte im Hinblick auf die Zielerreichung ganz entscheidend davon abhängen, dass ausreichendes und geeignet qualifiziertes Personal, d.h. ausgebildetes Aufsichtspersonal im Arbeitsschutz, eingesetzt wird. Dies bestimmt maßgeblich den Arbeitserfolg und erhöht die Kundenzufriedenheit.

Das zuständige Fachressort ist also gegenüber dem Landtag in besonderer Weise verantwortlich und kann dieser Verantwortung nur gerecht werden, wenn es in seinem

Ressortbereich eine entsprechende mittelfristige Personalentwicklung betreibt. Dies beinhaltet auch die Betrachtung der unterschiedlichen Laufbahnen (höherer, gehobener und mittlerer technischer Dienst in der Arbeitsschutzverwaltung), die Rekrutierung von Nachwuchskräften, Nutzung der Möglichkeiten im Stellenplan sowie Organisation der Ausbildungslehrgänge und der Weiterbildungsmaßnahmen. Die Verantwortung des Fachressorts für die Ergebnisse (Produkte) einer seiner Verwaltungen umfasst daher ganz eindeutig auch die Bereitstellung und Qualifizierung des Fachpersonals.

Vor diesem Hintergrund ist es kontraproduktiv, die Verantwortung für Personal/Stellen auf ein anderes Ressort zu übertragen, das dieses fachlich gar nicht vertreten kann. Wenn fach- und ergebnisverantwortliche Arbeitsschutzbehörden in Hessen die Dienstaufsicht über ihr Personal an die allgemeine Verwaltung (Regierungspräsidien) abgeben, steht zu befürchten, dass nicht mehr aus fachlichen Erwägungen und Prioritätensetzungen über Personaleinsatz, Personalqualifikation und Sachressourceneinsatz entschieden wird. Sachfremde Erwägungen durch die allgemeine Verwaltung sind dann nicht auszuschließen und würden erheblich zu einer qualitativen Verschlechterung der Facharbeit der Hessischen Arbeitsschutzverwaltung beitragen.

### **Fazit**

Aus den oben genannten Gründen schlage ich vor, die Einheit von Fach- und Dienstaufsicht weiterhin beim zuständigen Hessischen Sozialministerium zu belassen. Eine moderne, leistungsfähige und fachlich hoch spezialisierte Verwaltung wie die Arbeitsschutzverwaltung braucht auch unter den Rahmenbedingungen der NVS eine moderne Ausrichtung von Fach- und Ressourcenverantwortung „in einer Hand“, damit sie den Kundenbedürfnissen optimal Rechnung tragen kann. Effizienz, Effektivität und Transparenz der Leistungserbringung einer Arbeitsschutzverwaltung sind nur mit fachlich kompetenten und motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern möglich.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Eleftheria Lehmann)

# Verband Deutscher Sportfischer e. V.



Hessischer Landtag  
Innenausschuß  
z. H. Frau Heike Thaumüller  
Schloßplatz 1-3

Geschäftsführung

65183 Wiesbaden

Schu/ks

30.06.2005

**Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetzes zur Verwaltungsstrukturreform – Drucks. 16/3878 -**

**hier: Ihr Schreiben vom 11. Mai 2005 Az. HT/ms**

Sehr geehrte Thaumüller,

für die Übersendung des Entwurfs danken wir Ihnen und nehmen dazu wie folgt Stellung:

**Zu Artikel 19 -Änderung des Hessischen Fischereigesetzes-  
und**

**Zu Artikel 20 -Änderung der Verordnung über die Fischereibeiräte-**

Die geplante Abschaffung der Fischereibeiräte bei den oberen Fischereibehörden wird von Seiten unseres Verbandes abgelehnt, eine Beibehaltung ist unbedingt erforderlich.

**Begründung:** Das Gesetzesvorhaben dient gemäß Entwurfsbegründung der Personal- und Kosteneinsparungen bei den Regierungspräsidien. Die Auflösung der Bezirksfischereibeiräte erfüllt diese Zielsetzung jedoch nicht. .

Es bestehen in Hessen drei Bezirksfischereibeiräte mit je 11 Mitgliedern. Neben diesen gibt es nur noch den Landesfischereibeirat. Bei den unteren Fischereibehörden sind dagegen keine Beiräte eingerichtet.

Die Bezirksfischereibeiräte tagen jährlich zwei- bis dreimal. Die Beiratsmitglieder arbeiten ehrenamtlich, es werden keinerlei Aufwandsentschädigungen und/oder Reisekosten gezahlt. Der Aufwand für die Verwaltung, der aus der Arbeit der Beiräte entsteht, ist gering, je zwei bis drei Einladungen und die gleiche Anzahl von Protokollen pro Jahr.

Dagegen entsteht ein erheblicher Schaden durch den Verlust fachlichen Wissens, denn die Bezirksfischereibeiräte sind die einzige Möglichkeit zur fachlichen Unterstützung der oberen Fischereibehörden und die einzige Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit den oberen Fischerei-

behörden regionale Probleme und Aufgaben anzugehen, fachliches Wissen auszutauschen und dann zu fachlich abgesicherten Entscheidungen zu kommen.

Die Begründung zu Art. 42. Nr. 4, wonach die Beratung der oberen Fischereibehörden durch den Landesfischereibeirat „...weiterhin sichergestellt“ wird, zeugt von fehlender Fachkenntnis. Es besteht der Irrtum, dass die Fischereibeiräte die Behörden in wichtigen fischereirechtlichen Fragen beraten, vielmehr ist es die Aufgabe der Beiräte in „...wichtigen fischereilichen Fragen“ (§ 45 HFischG, Abs. 1 Satz 1), zu beraten.

Während der Landesfischereibeirat Sachverhalte von übergeordneter und landesweiter Bedeutung zu behandeln hat, werden in den Bezirksfischereibeiräten konkrete regionale Projekte bzw. Vorgänge bearbeitet und begleitet (beispielsweise Wiederansiedlungsprojekte, Durchgängigkeit der Fließgewässer, Renaturierungen, Bootstourismus).

Der Landesfischereibeirat ist zeitlich überhaupt nicht in der Lage, sich der bisher in den Bezirksbeiräten behandelten Vorgänge zu widmen, noch können seine Mitglieder regionale Vorgänge so gut kennen, wie die Mitglieder der Bezirksbeiräte. Hier mangelt es schon an der Ortskenntnis

Werden die Bezirksfischereibeiräte abgeschafft, so werden damit zwangsläufig die oberen Fischereibehörden mit ihren Aufgaben und Problemen im Stich gelassen.

Diesem Mangel kann auch die, nach früheren Diskussionen, in den Gesetzentwurf aufgenommene Berufung eines ehrenamtlichen Bezirksfischereiberaters nicht wirklich abhelfen, da dieser nicht die volle Breite des fischereifachlichen Wissens in einer Person vereinigen kann. Aus gutem Grund setzen sich deshalb die Fischereibeiräte aus Fachleuten der Berufsfischerei, der Fischzucht und Teichwirtschaft, der Angelfischerei und der Fischereiwissenschaft zusammen, ergänzt durch Fischereiberechtigte und Fachleute aus Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Naturschutz.

Wir weisen darauf hin, dass die drei oberen Fischereibehörden (Größenordnung insgesamt nur rund 6 Personalstellen!) lediglich über einen einzigen ausgebildeten Fischereifachmann verfügen!

#### **Zu Artikel 23 Nr. 2 -Änderung § 5 Abs. 2 Hessisches Naturschutzgesetz-**

Die Änderungen bzw. Streichungen in § 5 Abs. 2 Nr. 2 (nichtzugelassene Fahrzeuge, Zelten) und Nr. 10 (Fahrzeugwracks) wird abgelehnt.

**Begründung:** Es kann dahingestellt bleiben, ob es sich, wie in der Entwurfsbegründung angeführt, beim Abstellen von nichtzugelassenen Fahrzeugen, von Fahrzeugwracks und beim Zelten um eine erhebliche Beeinträchtigung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes im Sinne der bundesrechtlichen Vorgaben handelt, ob ein Eingriff oder "nur" eine Landschaftsbenutzung vorliegt.

Tatsache ist, dass nichtzugelassene Fahrzeuge oft und Fahrzeugwracks praktisch immer eine Gefahr für den Boden, die Vegetation, das Grundwasser und je nach Ort auch für die Oberflächengewässer bedeuten.

Schon jetzt hat der Freizeitdruck auf Natur und Landschaft z.T. unerträgliche Ausmaße angenommen, z.B. ist das "wilde Zelten" an Flüssen, oder der Bootstourismus (Beispiel Lahn!), ein großes Problem geworden.

**zu Artikel 23 Nr. 5 -Änderung § 34 Hessisches Naturschutzgesetz-**

Die Beteiligung der Naturschutzbeiräte im bisherigen Umfang soll beibehalten werden, desgleichen die bisherige Regelung zur Anzahl der Beiratsmitglieder.

**Begründung:** Mit der letzten Änderung des HENatG ist die Kontrollfunktion der Beiräte z.B. durch Wegfall des Devolutionsverfahrens ohnehin bereits stark zurückgenommen worden, die beratende Funktion ist in den Vordergrund getreten. Die Feststellung in der Entwurfsbegründung, wonach die Naturschutzverwaltung durch ihre erworbene Fachkompetenz nicht mehr auf die durchgängige Beteiligung der Naturschutzbeiräte angewiesen sei, ist nach den Erfahrungen aus der Praxis - bei allem Respekt vor den fachlichen Leistungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Naturschutzverwaltungen - so nicht haltbar.

Die strikte Begrenzung der Anzahl der Beiratsmitglieder ist praxisfremd, denn sie verringert das fachliche Potential, auf das die Behörde zugreifen kann. Lösungsansätze und Entscheidungen, die unter Beteiligung von möglichst allen wichtigen Fach- und Interessengruppen zustande kommen, minimieren eventuelles Konfliktpotential, erleichtern damit das Verwaltungshandeln und tragen so zur Entlastung der Verwaltung bei.

Wir verweisen in diesen Punkt ausdrücklich auf die Stellungnahmen der übrigen anerkannten Hessischen Naturschutzverbände.

Mit freundlichen Grüßen

**VERBAND DEUTSCHER SPORTFISCHER e.V.**

  
U. Schuller