

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

Gesetz

zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinargesetzes und zur Änderung des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt.

Artikel 1

Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinargesetzes

Das Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinargesetzes vom 28. Januar 1992 (GVBl. LSA S. 36), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Februar 2017 (GVBl. LSA S. 14, 15), wird wie folgt geändert:

1. § 8a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Bundesrecht“ die Wörter „oder das Recht der Europäischen Union“ eingefügt und das Wort „vorschreibt“ wird durch das Wort „vorschreiben“ ersetzt.

bb) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Prüfung“ die Wörter „mit Ausnahme von Entscheidungen des Landesprüfungsamtes für Gesundheitsberufe“ angefügt.

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) In den Fällen des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung entfällt das Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung für

1. Maßnahmen der Gefahrenabwehr im Rahmen der Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs nach den Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung, der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung, des Straßengesetzes für das Land Sachsen-Anhalt und des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt,

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

2. Entscheidungen über Grundstückssicherungsmaßnahmen nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches, der Straßenverkehrs-Ordnung und des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt,
3. Entscheidungen über die Grundstücksnummerierung nach § 126 Abs. 3 des Baugesetzbuches und nach dem Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt,
4. straßenverkehrsbehördliche Anordnungen, Erlaubnisse und Ausnahme-genehmigungen nach der Straßenverkehrs-Ordnung,
5. Entscheidungen in Zulassungsangelegenheiten nach der Fahrzeug-Zulassungsverordnung, der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung und dem Kraftfahrzeugsteuergesetz,
6. Entscheidungen nach dem Glücksspielstaatsvertrag und dem Glücksspielgesetz,
7. Entscheidungen nach dem Landesversammlungsgesetz,
8. Entscheidungen nach dem Bestattungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt,
9. Entscheidungen nach den Vorschriften über die Bauleitplanung,
10. Entscheidungen im Rahmen der Bauaufsicht nach der Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt,
11. Entscheidungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes im Rahmen seiner Aufgaben nach dem Gesundheitsdienstgesetz,
12. Entscheidungen nach den Vorschriften über den Verbraucherschutz,

wenn die nächsthöhere Behörde das Landesverwaltungsamt ist.

Satz 1 gilt nicht soweit Bundesrecht oder das Recht der Europäischen Union die Durchführung eines Vorverfahrens zwingend vorschreiben.“

- c) In Absatz 2 werden nach den Wörtern „des Absatzes 1 Satz 1“ die Wörter „und des Absatzes 1a“ eingefügt.

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

d) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Für Verwaltungsakte, die den jeweiligen Adressaten vor dem 1. Januar 2020 bekannt gegeben wurden, ist § 8a des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinargesetzes in der vor dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung anzuwenden.“

2. Nach § 8a wird folgender § 8b eingefügt:

„§ 8b Evaluierung

Die Landesregierung evaluiert zum 1. Januar 2022 die Effekte der Regelungen des § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und Abs. 1a und erstattet dem Landtag von Sachsen-Anhalt spätestens neun Monate nach Ablauf der Evaluierungsfrist einen schriftlichen Bericht über das Ergebnis der Evaluierung.“

Artikel 2

Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt

Das Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt vom 16. März 2011 (GVBl. LSA S. 492), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Dezember 2015 (GVBl. LSA S. 659), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht erhält die Angabe zu § 80 folgende Fassung:

„§ 80 (weggefallen)“.

2. § 80 wird aufgehoben.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Landesverwaltungsamt (LVwA) ist allgemeine Bündelungsbehörde für die operative Aufgabenerledigung auf der oberen Verwaltungsebene der Landesverwaltung und zugleich zentraler Dienstleister für die Realisierung förderpolitischer Maßnahmen. Jährlich werden ihm neue Aufgaben übertragen (allein seit dem Jahr 2016 über 60), die aus der Notwendigkeit der Umsetzung neuer oder geänderter Rechtsvorschriften der EU, des Bundes und des Landes erwachsen. Die Umsetzung förderpolitischer Maßnahmen wird immer komplexer und anspruchsvoller.

Um auch künftig die Wahrnehmung der Aufgaben, insbesondere der gesetzlichen Pflichtaufgaben, in gewohnter Qualität abzusichern, wurde im Rahmen des Projektes „Personalentwicklung, Ressourcen, Aufgaben des Landesverwaltungsamtes (LVwA)“ der Aufgabenbestand des LVwA einer kritischen Betrachtung unterzogen und geprüft, ob und in welchem Umfang Optimierungsmöglichkeiten bestehen, Entlastungspotenziale erschlossen und personelle Kapazitäten freigesetzt werden können.

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Artikelgesetzes soll ein Teil der Ergebnisse der Aufgabenkritik kurzfristig umgesetzt werden.

Mit Artikel 1 wird durch Änderung des § 8a des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinargesetzes (AG VwGO LSA) das Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) für Entscheidungen in ausgewählten Rechtsgebieten ausgeschlossen, soweit das LVwA Widerspruchsbehörde ist. Dies betrifft Bereiche der allgemeinen und besonderen Gefahrenabwehr (z. B. Grundstückssicherung, Bauaufsicht, Fahrzeugzulassung, unerlaubtes Glücksspiel), die Bauleitplanung sowie berufsbezogene Prüfungsentscheidungen in Gesundheitsberufen.

In Artikel 2 wird durch Streichung des § 80 des Wassergesetzes des Landes Sachsen-Anhalt der künftige Verzicht auf das Instrument der Abwasserbeseitigungsplanung geregelt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des § 8a AG VwGO LSA)

Gemäß § 68 VwGO sind vor Erhebung der Anfechtungsklage Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Für die Verpflichtungsklage gilt dies entsprechend, wenn der Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts abgelehnt worden ist. Einer solchen Nachprüfung bedarf es jedoch nicht, wenn ein Gesetz dies bestimmt.

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

- Selbstkontrolle der Verwaltung,
- Entlastung der Gerichte (auch Befriedungsfunktion) und
- Rechtsschutz der Bürger.

Die Selbstkontrolle eröffnet der Verwaltung die Möglichkeit, fehlerhaftes Verwaltungshandeln ohne gerichtliche Befassung selbst zu korrigieren. Zugleich kann das Vorverfahren für die Widerspruchsbehörde ein geeignetes Mittel sein, die Ausgangsbehörden fachaufsichtlich zu begleiten und eine einheitliche Verwaltungspraxis sicherzustellen.

Die Entlastung der Gerichte wird durch die sog. Filterfunktion des Vorverfahrens erreicht. Wird dem Widerspruch stattgegeben, kommt es nicht zum Prozess. Wird der Widerspruch zurückgewiesen, kann die Begründung ggf. dazu beitragen, dass der Widerspruchsführer wegen fehlender Erfolgsaussichten von einer Klage absieht. Andererseits ist eine große Anzahl erfolgloser Widerspruchsverfahren, die nicht durch Klage fortgesetzt werden, kein ausreichendes Indiz für eine Entlastung der Gerichte durch das Vorverfahren, weil unklar ist, ob nicht auch ohne Vorverfahren von dem aufwändigeren und kostspieligeren verwaltungsgerichtlichen Verfahren Abstand genommen worden wäre.

Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm nach Artikel 19 Abs. 4 GG der ordentliche Rechtsweg offen. Die Durchführung eines Vorverfahrens schreibt das Grundgesetz nicht vor. Die Rechtsschutzfunktion des Vorverfahrens kommt vor allem bei Ermessensentscheidungen der Ausgangsbehörde zum

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

Tragen, die im Vorverfahren nochmals im vollen Umfang auf ihre Recht- und Zweckmäßigkeit geprüft werden. Die gerichtliche Nachprüfung von Ermessensentscheidungen erstreckt sich dagegen nicht auf deren Zweckmäßigkeit, sondern lediglich auf die Ermessensfehlerfreiheit.

Wenn das Vorverfahren die oben beschriebenen Funktionen in der Praxis nur unzureichend oder gar nicht erfüllt, führt dies zu unnötigem Zeitverlust bei den Betroffenen und zu einem nicht gerechtfertigten Aufwand in der Verwaltung.

Vor diesem Hintergrund ermächtigt § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO den Bund und die Länder, durch Gesetz zu bestimmen, dass es der Nachprüfung von Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nicht bedarf. Dabei liegt es im Ermessen des Gesetzgebers, ob er das Vorverfahren gänzlich abschafft oder nur für bestimmte Rechtsbereiche einen Ausschluss vorsieht.

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

Sachsen-Anhalt hat im Jahr 2003 einen neuen § 8a in das AG VwGO LSA aufgenommen, mit dem das Vorverfahren für die Fälle ausgeschlossen worden ist, in denen Ausgangs- und Widerspruchsbehörde identisch sind (§ 73 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 2 und 3 VwGO). Dies betrifft das LVwA und alle anderen oberen Landesbehörden sowie - mit Ausnahme der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden sowie ihrer Zusammenschlüsse - die Kommunen und andere Behörden in Selbstverwaltungsangelegenheiten. § 8a Abs. 1 Satz 2 AG VwGO LSA sieht hiervon mehrere Rückausnahmen vor. So entfällt das Vorverfahren u. a. dann nicht, wenn Ausgangsentscheidung die Bewertung einer Leistung in einer berufsbezogenen Prüfung ist (§ 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AG VwGO LSA).

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll nun in einem weiteren Schritt das Vorverfahren in ausgewählten Rechtsbereichen ausgeschlossen werden, soweit das LVwA

- für die Bewertung einer Leistung im Rahmen einer berufsbezogenen Prüfung in Gesundheitsberufen zugleich Ausgangs- und Widerspruchsbehörde ist und
- in ausgewählten Rechtsbereichen als nächsthöhere Behörde nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte.

Das Vorverfahren erfüllt in diesen Bereichen seine oben dargestellten Funktionen, insbesondere die Befriedungsfunktion, in der Praxis nur unzureichend oder gar nicht und kann – soweit erforderlich - durch andere geeignete Maßnahmen der Verwaltung ersetzt werden. Fachaufsicht über die Ausgangsbehörden und einheitliche Rechtsanwendung kann das LVwA etwa durch Einführung einer Berichtspflicht über anhängige Widerspruchs- und Klageverfahren sicherstellen. Darüber hinaus können die Ausgangsbehörden vermehrt informelle Verfahrensweisen nutzen, indem etwa ein Hinweis in den Bescheid aufgenommen wird, wonach sich der Adressat bei etwaigen Fehlern oder Unklarheiten innerhalb der Klagefrist unmittelbar an die Behörde wenden und die Angelegenheit formlos mit ihr erörtern kann, um erst danach über die Klageerhebung zu entscheiden. Schließlich bietet eine gewisse Scheu auch der Behörden vor einer sofortigen verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung die Gewähr dafür, dass gesetzlich vorgesehene Anhörungsverfahren sorgfältiger durchgeführt werden und sich insgesamt die Qualität der Ausgangsentscheidungen verbessert und somit auch deren Akzeptanz steigt.

Die vorgesehenen Änderungen sollen über einen Zeitraum von zwei Jahren evaluiert werden. Über die Ergebnisse der Evaluierung wird die Landesregierung dem Landtag spätestens im III. Quartal 2022 schriftlich Bericht erstatten.

Im Einzelnen:

Zu Nummer 1 Buchst. a (Änderung des § 8a Abs. 1 Satz 2 AG VwGO LSA)

Die Änderungen betreffen die Ausnahmen von der Regelung des § 8a Abs. 1 Satz 1 AG VwGO LSA (Ausschluss des Vorverfahrens bei identischer Ausgangs- und Widerspruchsbehörde).

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

Zu Nummer 1 Buchst. a Doppelbuchst. aa (§ 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AG VwGO LSA)

Die Regelung, wonach ein Vorverfahren dann nicht ausgeschlossen werden kann, wenn Bundesrecht die Durchführung zwingend vorschreibt, wird erweitert um das Recht der Europäischen Union. Sie dient der Klarstellung, dass Bundes- und EU-Recht vor Landesrecht gelten und hat insoweit lediglich deklaratorischen Charakter.

Zu Nummer 1 Buchst. a Doppelbuchst. bb (§ 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AG VwGO LSA)

Die Regelung, wonach ein Vorverfahren für die Bewertung einer Leistung im Rahmen einer berufsbezogenen Prüfung nicht ausgeschlossen werden kann, soll nicht gelten für berufsbezogene Prüfungen, die das LVwA als Landesprüfungsamt für Gesundheitsberufe durchführt. Dies betrifft Prüfungen im Rahmen der Approbationsordnungen für Ärzte, Zahnärzte und Apotheker, des Heilpraktikergesetzes, der Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen für Psychotherapeuten, Kinder- und Jugendpsychotherapeuten, staatlich geprüfte Lebensmittelchemikerinnen und Lebensmittelchemiker sowie in den Gesundheitsfachberufen (Gesundheits- und Krankenpfleger, Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger, Krankenpflegehelfer, Hebamme/Entbindungspfleger, Pharmazeutisch-technischer Assistent, Operations-technischer Assistent, Diätassistent, Logopäde, Physiotherapeut, Masseur und medizinischer Bademeister, MTA-Labor, MTA-Radiologie, MTA-Funktionsdiagnostik, Veterinär-MTA, Orthoptist, Ergotherapeut, Podologe, Altenpfleger, Rettungssassistent, Notfallsanitäter).

Die geringen Fallzahlen an Widerspruchsverfahren lassen darauf schließen, dass die Ausgangsbescheide des Landesprüfungsamtes überwiegend rechtmäßig ergangen sind. In den Fällen zurückweisender Widerspruchsbescheide wird in 70 Prozent der Fälle Klage erhoben. Insoweit stellt das Vorverfahren eine Verfahrensverzögerung auf dem Weg zur Rechtssicherheit dar.

In der Begründung der Rückausnahmeregelung des § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AG VwGO LSA bei dessen Einführung (LT-Drs. 4/610, S. 43 f) wurde Folgendes ausgeführt: „Nach Art. 12 Abs. 1 GG müssen berufsbezogene Prüfungsverfahren so gestaltet sein, dass das Grundrecht der Berufsfreiheit effektiv geschützt wird (BVerfGE 84, 34, 45 ff). Berufsbezogene Prüfungen greifen intensiv in die Freiheit der Berufswahl ein, weil von ihrem Ergebnis abhängt, ob ein bestimmter Beruf überhaupt ergriffen und welche Tätigkeit gewählt werden kann. Die gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen ist nur eingeschränkt möglich. Der Bewertungsvorgang ist von zahlreichen Unwägbarkeiten bestimmt, die sich in

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

einem Verwaltungsgerichtsprozess nur schwer erfassen lassen. Prüflinge müssen jedoch die Möglichkeit haben, rechtzeitig und wirkungsvoll auf vermeintliche Irrtümer und Rechtsfehler hinzuweisen und damit ein Überdenken anstehender oder bereits getroffener Entscheidungen zu erreichen. Bei Staatsprüfungen erfährt der Prüfling erst nach Erlass des Prüfungsbescheides, wie seine Leistung im Einzelnen bewertet worden ist. Erst im Widerspruchsverfahren ist ihm die Möglichkeit zur Stellungnahme und Kritik eröffnet. Diese Möglichkeit darf ihm nicht genommen werden.“

Die Ausführungen haben dem Grunde nach weiterhin Bestand. Allerdings ist ein Widerspruchsverfahren nach Maßgabe der §§ 68 ff. VwGO verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten. Einen rechtzeitigen und wirkungsvollen Schutz des Grundrechts auf Berufsfreiheit kann das Verfahren des „Überdenkens“ der Prüfungsentscheidung am ehesten dann entfalten, wenn es zeitnah zur Prüfung und unter maßgeblicher Beteiligung der ursprünglichen Prüfer stattfindet. So kann beispielsweise die Möglichkeit geschaffen werden, substantielle Einwände gegen die Bewertung einer Prüfungsleistung noch vor Erlass der förmlichen Prüfungsentscheidung vorzubringen; aber auch ein anderweitiges verwaltungsinternes Kontrollverfahren ist denkbar und zulässig, wenn es die verfassungsmäßigen Anforderungen erfüllt (BVerwG, Urteil vom 24. Februar 1993 – 6 C 35/92 , Leitsatz).

Dem Landesprüfungsamt für Gesundheitsberufe ist deshalb aufzugeben, dass es das verfassungsrechtlich gebotene Verfahren des „Überdenkens“ der Prüfungsentscheidung so ausgestaltet, dass

- die Prüfer jedenfalls ihre Bewertungen von schriftlichen Prüfungsleistungen hinreichend begründen,
- der Prüfling seine Prüfungsakten mit den Protokollen der mündlichen Prüfungen und den Korrekturbemerkungen zu den schriftlichen Arbeiten einsehen kann,
- die daraufhin vom Prüfling erhobenen substantiierten Einwände den beteiligten Prüfern zugeleitet werden,
- sich die Prüfer mit den Einwendungen des Prüflings auseinandersetzen und, soweit diese berechtigt sind, ihre Bewertung der betroffenen Prüfungsleistung korrigieren und sodann erneut über das Ergebnis der Prüfung entscheiden (BVerwG, Urteil vom 24. Februar 1993 – 6 C 35/92 - RN 25).

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

Zu Nummer 1 Buchst. b (§ 8a Abs. 1a AG VwGO LSA)

Mit dem neu eingefügten Absatz 1a wird für Entscheidungen in ausgewählten Rechtsbereichen das Vorverfahren ausgeschlossen, soweit das LVwA als nächsthöhere Behörde nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte. Ausgangsbehörden sind in diesen Fällen die Landkreise und die kreisfreien Städte.

Zu § 8a Abs. 1a Satz 1 Nr. 1 AG VwGO LSA – Maßnahmen der Gefahrenabwehr bei Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs:

Hierbei handelt es sich um eine nur geringfügige Anzahl von Widersprüchen (elf im Jahr 2018) gegen die von den kreisfreien Städten angeordnete Sicherstellung oder Umsetzung von Fahrzeugen, z. B., weil eine Straße ohne die erforderliche Erlaubnis benutzt wurde oder Fahrzeuge verbotswidrig abgestellt wurden. Die Ausgangsbescheide ergingen überwiegend rechtmäßig. Im Jahr 2018 war ein Klageverfahren aufgrund eines zurückweisenden Widerspruchsbescheides zu verzeichnen.

Zu § 8a Abs. 1a Satz 1 Nr. 2 AG VwGO LSA - Grundstückssicherungsmaßnahmen:

Das LVwA ist Widerspruchsbehörde für Maßnahmen der Gefahrenabwehr der kreisfreien Städte bei Nichterfüllung von Verkehrssicherungspflichten nach BGB und StVO. In den zurückliegenden Jahren wurden drei Widersprüche eingelegt gegen Kostenbescheide für Ersatzvornahmen durch die Behörde (Schließung offenstehender Fenster in leerstehendem Gebäude, Beschneiden einer Hecke, die den Straßenverkehr behinderte). Die Ausgangsbescheide waren rechtmäßig, Klage wurde in keinem Fall erhoben.

Zu § 8a Abs. 1a Satz 1 Nr. 3 AG VwGO LSA - Grundstücksnummerierung:

Nach § 126 Abs. 3 Baugesetzbuch hat der Eigentümer sein Grundstück mit der von der Gemeinde festgesetzten Nummer zu versehen. Anderenfalls kann die Gemeinde dies anordnen. Der letzte Fall stammt aus dem Jahr 2006, als Widerspruch gegen die angeordnete Umnummerierung eines Grundstücks eingelegt und Erstattung der dadurch anfallenden Kosten verlangt wurde.

Zu § 8a Abs. 1a Satz 1 Nr. 4 AG VwGO LSA – straßenverkehrsbehördliche Anordnungen, Erlaubnisse und Ausnahmegenehmigungen:

Die Regelung betrifft Anordnungen der unteren Straßenverkehrsbehörden (Landkreise und kreisfreie Städte) nach § 45 StVO (z. B. Verbot oder Beschränkung der Benutzung bestimmter Straßen, Einrichtung von Parkmöglichkeiten für schwerbehinderte Menschen

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

oder für Anwohner, Kennzeichnung von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen, Einrichtung von Tempo-30-Zonen) sowie Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 1 StVO (z. B. Ausnahmen vom Verbot über die Straßenbenutzung, von Halt- und Parkverboten, vom Sonn- und Feiertagsfahrverbot, vom Nacht- und Sonntagsparkverbot).

Ende des Jahres 2018 waren beim LVwA 26 Widerspruchsverfahren anhängig, davon sind 13 Widersprüche im Jahr 2018 eingegangen. Die weit überwiegende Anzahl der Erledigungen erfolgte 2018 durch Zurückweisung der Widersprüche (14 Fälle bei einer Klage) bzw. durch Rücknahmen durch die Widerspruchsführer nach entsprechenden Anhörungen (sechs Fälle). Insgesamt ist der Anteil an rechtmäßigen Ausgangsbescheiden hoch, die Tendenz steigend.

Zu § 8a Abs. 1a Satz 1 Nr. 5 AG VwGO LSA - Fahrzeugzulassung:

Die Regelung betrifft Anordnungen der unteren Straßenverkehrsbehörden nach

- der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV) zur Beschränkung und Untersagung des Betriebs von Fahrzeugen aufgrund von Mängeln (§ 5 FZV), zur Untersagung des Betriebs eines Fahrzeuges wegen Nichteinhaltung der Mitteilungspflichten bei Änderungen von Fahrzeug- oder Halterdaten (§13 FZV) und zur Außerbetriebsetzung von Fahrzeugen wegen fehlendem Haftpflichtversicherungsschutz (§ 25 FZV),
- der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) zur Untersagung oder Beschränkung des Betriebs eines Fahrzeuges wegen fehlender oder ungültiger Prüfplakette (§ 29 StVZO) und zur Führung eines Fahrtenbuches (§ 31a StVZO) und
- § 14 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes zur Abmeldung eines Fahrzeuges von Amts wegen, weil die Kfz-Steuer nicht entrichtet wurde.

Das Widerspruchsaufkommen ist hoch. Ende 2018 waren beim LVwA 767 offene Vorgänge zu verzeichnen, davon waren 241 im Jahr 2018 eingegangen. Von den im Jahr 2018 abgeschlossenen Widerspruchsverfahren konnten 138 durch Rücknahmen oder auf sonstige Weise erledigt werden. 155 Widersprüche wurden zurückgewiesen.

Die Kosten der Grundentscheidungen (Ordnungsverfügungen) halten sich in der Regel im zweistelligen Eurobereich, wogegen bei den Vollzugsmaßnahmen regelmäßig von einem dreistelligen Betrag mit einer Obergrenze von 286 Euro auszugehen ist. Viele der Widersprüche werden daher erst gegen die Kostenbescheide in Vollzugssachen (Entstempelung der Kennzeichen durch den Vollzugsdienst) eingelegt. Da es sich im

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

Zulassungswesen ganz überwiegend um gebundene Entscheidungen handelt, haben bei korrekt ermitteltem Sachverhalt weder die Ausgangsbehörde noch die Widerspruchsbehörde das Ermessen, zugunsten des Betroffenen eine andere Entscheidung zu treffen.

75 bis 80 Prozent der Widerspruchsverfahren betreffen Fälle des Wegfalls der gesetzlich vorgeschriebenen Haftpflichtversicherung. Die Rücknahmen der Widersprüche erfolgen in etwa 90 Prozent der Fälle nach erfolgter Anhörung durch die Widerspruchsbehörde. Das Vorverfahren erfüllt insoweit weder die Funktion der Selbstkontrolle der Verwaltung noch die Rechtsschutzfunktion zureichend. Die Befriedungsfunktion kann effektiver durch die Ausgangsbehörden selbst erzielt werden, indem diese ggf. in ihren Bescheiden die Rechtslage ausführlicher erläutern oder einen Hinweis aufnehmen, wonach sich der Adressat bei etwaigen Fehlern oder Unklarheiten innerhalb der Klagefrist unmittelbar an die Behörde wenden und die Angelegenheit formlos mit ihr erörtern kann, um erst danach über die Klageerhebung zu entscheiden.

Zu § 8a Abs. 1a Satz 1 Nr. 6 AG VwGO LSA – Unerlaubtes Glücksspiel:

Der Schwerpunkt der unteren Aufsichtsbehörden nach dem Glücksspielstaatsvertrag und dem Glücksspielgesetz (Landkreise und kreisfreie Städte) liegt im Vorgehen gegen illegale Glücksspielangebote. Gegen behördliche Maßnahmen, wie z.B. Untersagungsverfügungen wegen formeller oder materieller Verstöße gegen glücksspielrechtliche Bestimmungen, wird regelmäßig Widerspruch eingelegt. Im Falle zurückweisender Widerspruchsbescheide ist in der Vergangenheit nahezu durchgängig Klage erhoben worden.

Zu § 8a Abs. 1a Satz 1 Nr. 7 AG VwGO LSA - Versammlungsrecht:

Gegenstand der Widerspruchsverfahren sind Verbots- oder Beschränkungsverfügungen der unteren Versammlungsbehörden (Landkreise und die kreisfreie Stadt Dessau sowie die Polizeiinspektion Magdeburg für die Landeshauptstadt Magdeburg und die Polizeiinspektion Halle für die kreisfreie Stadt Halle). Für diese Verfügungen ordnen die Behörden regelmäßig die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO im öffentlichen Interesse an, d. h. Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung. Wollen die Adressaten wirksam gegen die Verfügung vorgehen, müssen sie rechtzeitig vor der Versammlung beim zuständigen Verwaltungsgericht die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO beantragen. Die vorherige oder gleichzeitige Einlegung eines Widerspruchs in der Hauptsache ist dafür nicht erforderlich und hilft zumindest für die konkrete Versammlung auch nicht weiter. Denn die mit dem

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

Widerspruch angefochtene Verfügung hätte sich bereits vor der Entscheidung über den Widerspruch erledigt. Damit wäre ein Widerspruchsverfahren ohnehin nicht mehr zulässig und daher formlos und kostenfrei einzustellen (vgl. Kopp/Schenke VwGO 2014, RN 139 zu § 80).

Zu § 8a Abs. 1a Satz 1 Nr. 8 AG VwGO LSA - Bestattungsrecht:

Gegenstand der Widerspruchsverfahren sind Heranziehungsbescheide der kreisfreien Städte zu den Kosten nach dem Bestattungsgesetz. Dies betrifft die Kosten für die Überführung in die Leichenhalle und für die Bestattung, die die Gemeinde als zuständige Behörde zunächst zu übernehmen hat, sofern die Bestattungspflichtigen nicht rechtzeitig ermittelt werden können. Die Zahl der Widerspruchsverfahren war in der Vergangenheit sehr gering (zwei Fälle im Jahr 2018).

Zu § 8a Abs. 1a Satz 1 Nr. 9 AG VwGO LSA – Bauleitplanung:

Die Regelung betrifft ablehnende oder belastende Genehmigungsverfügungen des zuständigen Landkreises zu den von den Gemeinden eingereichten Bauleitplänen. Da bereits im Vorfeld zahlreiche Beratungsgespräche zwischen Landkreisen und Gemeinden zur Bauleitplanung stattfinden, kommt es im Anschluss nicht zu Widersprüchen. Das Vorverfahren ist demnach mangels Praxisrelevanz entbehrlich.

Zu § 8a Abs. 1a Satz 1 Nr. 10 AG VwGO LSA – Bauaufsicht:

Das LVwA ist Widerspruchsbehörde für sämtliche Entscheidungen, die die unteren Bauaufsichtsbehörden (Landkreise und kreisfreie Städte) im Rahmen des Vollzuges der Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt (BauO LSA) treffen. Das Widerspruchsaufkommen ist entsprechend hoch. Im Jahr 2018 wurden insgesamt 351 Widersprüche bearbeitet. In 10 Prozent der Fälle wurde dem Widerspruch stattgegeben, in weiteren 3 Prozent erfolgte eine teilweise Stattgabe. In 6 Prozent erfolgte eine Abhilfe durch die Ausgangsbehörde und die weiteren Widersprüche wurden zurückgewiesen oder aufgrund vorheriger Erläuterung der Sach- und Rechtslage zurückgenommen. Gegen die 149 zurückweisenden Widerspruchsbescheide wurde in 61 Fällen Klage erhoben (ca. 41 Prozent). Zum Jahresende 2018 waren noch 400 offene Widerspruchsverfahren anhängig.

Mit Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ist eine Straffung des Verwaltungsverfahrens zu erwarten, was auch dem Wirtschaftsstandort Sachsen-Anhalt zugutekommen dürfte. Gerade im Baurecht ist das Bedürfnis der Betroffenen, seien es die Bauherren selbst oder

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

z. B. deren Nachbarn, eine rechtsverbindliche Entscheidung binnen möglichst kurzer Zeit zu erhalten, sehr groß. Dabei sind insbesondere die Bauvorhaben und damit verbundenen Investitionen von Unternehmen in den Blick zu nehmen. Die Befriedungsfunktion des Vorverfahrens ist angesichts dessen selbst bei Abhilfeentscheidungen oder Stattgaben nur eingeschränkt vorhanden.

Die Funktion der Selbstkontrolle der Verwaltung wird durch eine verstärkte fachaufsichtliche Begleitung der unteren Bauaufsichtsbehörden erreicht. Dies dürfte auch zu einer Verbesserung der Rechtsqualität der Ausgangsentscheidungen führen, was wiederum eine Entlastung der Verwaltungsgerichte zur Folge hätte.

Zu § 8a Abs. 1a Satz 1 Nr. 11 AG VwGO LSA – Gesundheitsdienstgesetz (GDG LSA):

Das LVwA ist Widerspruchsbehörde für Entscheidungen der unteren Gesundheitsbehörden (Landkreise und kreisfreien Städte) im Rahmen der Hygieneüberwachung der Einrichtungen im Gesundheits- und Sozialwesen und der Gemeinschaftseinrichtungen (§ 13 GDG LSA), der Überwachung des Verkehrs mit Arznei- und Betäubungsmitteln (§ 14 GDG LSA) und der Einhaltung der Berufspflichten der Angehörigen der nichtärztlichen Heilberufe und der anderen Fachberufe des Gesundheitswesens (§ 15 GDG LSA). Das Widerspruchsaufkommen ist gering (weniger als fünf Fälle im Durchschnitt der letzten vier Jahre, drei Fälle im Jahr 2018); Klageverfahren resultieren daraus in der Regel nicht.

Zu § 8a Abs. 1a Satz 1 Nr. 12 AG VwGO LSA – Verbraucherschutz:

Die Regelung betrifft Entscheidungen der Landkreise und kreisfreien Städte im Rahmen der Überwachung der Einhaltung von Vorschriften über Lebensmittel, Futtermittel, Tabakerzeugnisse, kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände nach dem Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB), fleisch- und geflügelfleischhygienerechtlicher Vorschriften sowie der Vorschriften über die Rindfleisch- und Fischetikettierung, soweit das LVwA Widerspruchsbehörde ist.

Widerspruchsverfahren betreffen z. B. Gebührenbescheide für amtliche Schlachtgeflügeluntersuchungen und für die Überwachung des Rückrufs von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen aus dem Handel. Im Jahr 2018 waren elf Widerspruchsverfahren beim LVwA anhängig. Sechs davon ruhen derzeit, weil vor dem Verwaltungsgericht ein Musterverfahren hinsichtlich der unterschiedlichen Gebührenkalkulationsmodelle der Lebensmittelüberwachungsämter geführt wird.

Zu § 8a Abs. 1a Satz 2 AG VwGO

Die Regelung dient der Klarstellung, dass Bundes- und EU-Recht vor Landesrecht gelten und hat insoweit lediglich deklaratorischen Charakter.

Zu Nummer 1 Buchst. c (§ 8a Abs. 2 AG VwGO LSA):

Mit der Änderung wird klargestellt, dass auch in den Fällen des Absatzes 1a bei Nebenentscheidungen (Kostenentscheidungen, selbständige Nebenbestimmungen und Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung) das Vorverfahren entfällt. Hierdurch wird die Regelung des § 66 Abs. 1 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt zum Ausschluss des Vorverfahrens bei der Vollstreckung von Geldforderungen verdrängt.

Zu Nummer 1 Buchst. d (§ 8a Abs. 4 AG VwGO LSA)

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

Zu Nummer 2 (§ 8b AG VwGO LSA)

Die den Ausschluss des Vorverfahrens betreffenden neuen Vorschriften des § 8a AG VwGO werden zum 1. Januar 2022 evaluiert. Über das Ergebnis wird die Landesregierung dem Landtag spätestens am Ende des III. Quartals 2022 schriftlich Bericht erstatten.

Zu Artikel 2 (Änderung des Wassergesetzes des Landes Sachsen-Anhalt)

Nach § 80 des Wassergesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (WG LSA) können die Wasserbehörden für Einzugsgebiete von Gewässern oder Teilen davon Pläne zur Abwasserbeseitigung nach überörtlichen Gesichtspunkten aufstellen. Bei der Aufstellung der Pläne sollen alle Körperschaften, Verbände, Vereinigungen und Behörden beteiligt werden, deren Aufgabenbereiche von den Plänen berührt werden. Die Abwasserbeseitigungspläne sind im Amtsblatt des LVwA bekannt zu machen. Untere Wasserbehörden sind die Landkreise und kreisfreien Städte, obere Wasserbehörde ist das LVwA (§ 10 WG LSA).

Das Instrument der Abwasserbeseitigungsplanung ist inzwischen überholt, so dass die Vorschrift entfallen kann.

Entwurf

(Stand: 08.05.2019)

Zum einen besteht nach § 79 WG LSA die Pflicht zur Erstellung von Abwasserbeseitigungskonzepten durch die Gemeinden (Abwasserzweckverbände). Das Abwasserbeseitigungskonzept besteht aus einem Schmutzwasserbeseitigungskonzept, das der Genehmigung durch die Wasserbehörde bedarf (§ 79 Abs. 2 und 3 WG LSA) und einem Niederschlagswasserbeseitigungskonzept, das der Wasserbehörde anzuzeigen ist (§ 79 Abs. 4 WG LSA). Beide Konzepte sind regelmäßig in Abständen von fünf Jahren fortzuschreiben.

Zum anderen bestimmt § 82 des Wasserhaushaltsgesetzes i. V. m. § 102 WG LSA, dass für jede Flussgebietseinheit ein Maßnahmenprogramm aufzustellen ist, um eine Verschlechterung ihres ökologischen und chemischen Zustands zu vermeiden und einen guten ökologischen und chemischen Zustand zu erhalten oder zu erreichen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

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