

–
Pressemitteilung
–

**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 15. November 2006**

über zwei Popularklageverfahren auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Art. 15 Nr. 21 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1992 (GVBl S. 162, BayRS 34-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juni 2006 (GVBl S. 330).

I.

Gegenstand der Popularklagen ist die Frage, ob die vom 1. Juli 2004 bis 30. Juni 2006 bzw. mittlerweile bis 30. Juni 2007 befristete Abschaffung von Widerspruchsverfahren im örtlichen Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsgerichts Ansbach (Mittelfranken) mit der Bayerischen Verfassung zu vereinbaren ist bzw. war.

II.

1. Mit ihren Popularklagen rügen die **Antragsteller**, das angegriffene Gesetz verletze das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV, da dem Landesgesetzgeber keine entsprechende Gesetzgebungskompetenz zustehe.

Der Bundesgesetzgeber habe seine konkurrierende Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zur Regelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens einschließlich des Widerspruchsverfahrens als Sachentscheidungsvoraussetzung in der Verwaltungsgerichtsordnung ausgeschöpft. § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO ermögliche dem Landesgesetzgeber lediglich einen bereichsspezifischen Ausschluss des Widerspruchsverfahrens, nicht aber die – auch nur probeweise – Abschaffung des Widerspruchsverfahrens auf praktisch allen Rechtsgebieten. Für die bundeseigene Verwaltung und das Bundesbeamtenrecht könne der Landesgesetzgeber das Widerspruchsverfahren nicht ausschließen. Eine verfassungskonforme Auslegung des Art. 15 Nr. 21 AGVwGO dahin, dass sich der Ausschluss des Widerspruchsverfahrens nicht auf Bundesbehörden und Bundesbeamte beziehe, scheitere schon am klaren Wortlaut des Gesetzes. Für Beamte des Freistaates Bayern und der Kommunen könne das Vorverfahren gemäß § 126 Abs. 3 Nr. 4 BRRG allenfalls durch Änderung des Bayerischen Beamtengesetzes oder durch eine bereichsspezifische Regelung im Ausführungsgesetz zur

Verwaltungsgerichtsordnung abgeschafft werden.

Das Gleichbehandlungsgebot des Art. 118 Abs. 1 BV sei verletzt, weil den Bürgern in Mittelfranken im Vergleich zu anderen Gerichtsbezirken Bayerns willkürlich eine Instanz bei der Überprüfung behördlicher Entscheidungen genommen werde. Die Kontrolldichte, insbesondere was den Schutz nicht nur subjektiver Rechte, sondern die Einhaltung objektiven Rechts angehe, werde damit erheblich reduziert. Anders als die Widerspruchsbehörde könnten Gerichte die Zweckmäßigkeit von Ermessensentscheidungen nicht überprüfen. Zudem sei der gerichtliche Rechtsschutz im Unterliegensfall für den Bürger mit höheren Kosten verbunden als die Überprüfung in einem Widerspruchsverfahren. Eine Ungleichbehandlung der Bürger Mittelfrankens sei auch darin zu sehen, dass Änderungen der Sachlage zugunsten des Bürgers in den laufenden Verwaltungsprozess nicht eingeführt werden könnten, da für die Beurteilung belastender Verwaltungsakte maßgeblich auf den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung – bislang der Widerspruchsentscheidung – abzustellen sei.

2. Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** halten die Popularklagen für unbegründet.

Die sachbereichsunabhängige, probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens halte sich im Rahmen der durch die Öffnungsklausel des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO eingeräumten Kompetenzen. Sie sei zeitlich und räumlich begrenzt und habe experimentellen Charakter. Im Bereich des Beamtenrechts ergebe sich die Kompetenz zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens – jedenfalls für Landes- und Kommunalbeamte – aus der spezialgesetzlichen Regelung in § 126 Abs. 3 BRRG. Für Bundesbeamte bestehe die Erforderlichkeit eines Widerspruchsverfahrens uneingeschränkt fort.

Mit der territorialen Beschränkung der probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens auf Mittelfranken werde auch nicht gegen den Gleichheitssatz und das darin enthaltene Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) verstoßen.

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Popularklagen mit Entscheidung vom 15. November 2006 als unbegründet abgewiesen.

Die befristete Abschaffung von Widerspruchsverfahren im örtlichen Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsgerichts Ansbach verstoße nicht gegen Vorschriften der Bayerischen Verfassung.

1. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) sei nicht verletzt.

a) Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV unter dem Gesichtspunkt mangelnder Kompetenz des Landesgesetzgebers liege nicht vor.

§ 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO enthalte den Vorbehalt, dass es eines Widerspruchsverfahrens nicht bedarf, „wenn ein Gesetz dies bestimmt“. Der Bundesgesetzgeber habe also seine Kompetenz zur Regelung des gerichtlichen Verfahrens nach Art. 74 Nr. 1 GG nicht ausgeschöpft, sondern

Raum für abweichende Regelungen durch den Landesgesetzgeber gelassen. Allerdings werde teilweise die Auffassung vertreten, dass der Ausschluss des Widerspruchsverfahrens rechtfertigungsbedürftig und nur bereichsspezifisch, nicht aber generell möglich sei. Selbst wenn man aber dieser Ansicht folge, sei die angegriffene Regelung im Hinblick auf die Kompetenz des Landesgesetzgebers nicht zu beanstanden. Sie sehe nämlich gerade keine generelle und dauerhafte Abschaffung des Widerspruchsverfahrens vor. Die Abschaffung sei vielmehr sowohl räumlich als auch zeitlich beschränkt, sie habe experimentellen Charakter. Damit sei sie einer bereichsspezifischen, sachlich begründeten Ausschließung des Widerspruchsverfahrens vergleichbar. Die experimentelle Zielsetzung des Probelaufs sei eine hinreichende sachliche Rechtfertigung für die Inanspruchnahme der Kompetenz aus § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Jedenfalls sei weder ein offensichtlicher noch ein inhaltlich schwerwiegender, krasser Verstoß gegen Bundesrecht erkennbar.

Art. 15 Nr. 21 AGVwGO erfasse auch die Nachprüfung von Verwaltungsakten der bundeseigenen Verwaltung. Weder dem Wortlaut noch der Begründung der angegriffenen Norm seien Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass der Landesgesetzgeber die probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens einschränken und nicht auch auf den Bereich der bundeseigenen Verwaltung erstrecken wollte. Eine Auslegung des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO dahingehend, dass die Öffnungsklausel zugunsten des Landesgesetzgebers auch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens als Sachurteilsvoraussetzung für Klagen im Zusammenhang mit bundeseigener Verwaltungstätigkeit erfasse, erscheine weder vom Wortlaut der Regelung noch von ihrer Intention her ausgeschlossen. Jedenfalls sei ein offensichtlicher und schwerwiegender Eingriff des Landesgesetzgebers in die Kompetenzordnung des Bundes auch insoweit nicht ersichtlich.

Im Bereich des Beamtenrechts ergebe sich die landesrechtliche Kompetenz zur probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens aus § 126 Abs. 3 Nr. 4 BRRG.

b) Die angegriffene Norm verstoße auch nicht wegen einer im Vergleich zum Widerspruchsverfahren geringeren Kontrolldichte des gerichtlichen Verfahrens gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV.

Eine über die Rechtmäßigkeitskontrolle hinausgehende Zweckmäßigkeitkontrolle von Ermessensentscheidungen sei verfassungsrechtlich grundsätzlich ebenso wenig vorgeschrieben wie die verwaltungsinterne Nachprüfung von Verwaltungsakten in einem Vorverfahren. Besonderheiten würden nur dort gelten, wo den Behörden ein Beurteilungsspielraum zustehe und hiervon materielle Grundrechte betroffen seien. Dem habe der Gesetzgeber in Art. 15 Nr. 21 AGVwGO Rechnung getragen, indem er personenbezogene Prüfungsentscheidungen von der probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ausgenommen habe.

2. Der Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) sei nicht verletzt.

Dem Gesetzgeber müsse zugebilligt werden, im Hinblick auf neue Entwicklungen, für die es an zuverlässigen Erfahrungen fehle, während einer Versuchsphase tatsächliche Erhebungen vorzunehmen. Bei einem Erprobungsgesetz mit Experimentiercharakter sei der Gestaltungsspielraum des Normgebers erweitert, d. h. der Rahmen, innerhalb dessen Regelungen noch als verfassungsgemäß angesehen werden könnten, sei mangels zuverlässiger Beurteilungsgrundlagen größer als sonst. Für die angefochtene Norm ergebe sich ein Erprobungscharakter sowohl aus ihrer räumlichen Begrenzung als auch aus der ausdrücklichen Zielsetzung als befristete Regelung.

Es sei legitim, wenn der Landesgesetzgeber zur Gewinnung belastbarer Erkenntnisse über die Auswirkungen einer Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in unterschiedlichen Rechtsgebieten eine befristete Erprobung vornehme und zunächst in dieser Weise die durch § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO und § 126 Abs. 3 Nr. 4 BRRG eröffneten Ermächtigungen wahrnehme, bevor gegebenenfalls auf der Basis dieser Ermächtigungen dauerhafte Regelungen getroffen würden. Die Erstreckung des Probelaufs auf einen Zeitraum von – zunächst – zwei Jahren sei nicht sachwidrig. Es sei nicht zu beanstanden, dass dieser überschaubare Zeitraum für erforderlich gehalten wurde, um sachlich fundierte Daten zu erhalten. Die Verlängerung des Probelaufs um ein weiteres Jahr bis zum 30. Juni 2007 sei ebenfalls nicht willkürlich.

Ebenso wenig erscheine es sachwidrig, dass der Gesetzgeber die probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nicht nur zeitlich, sondern auch räumlich begrenzt habe. Damit könne er die mit der Erprobung naturgemäß verbundenen Unwägbarkeiten eingrenzen und das Vorhaben praktikabel gestalten. Nicht zu beanstanden sei, dass hierfür der Regierungsbezirk Mittelfranken ausgewählt wurde, da dieser – wie in der Begründung zum Gesetzentwurf ausgeführt werde – einerseits die Ballungsräume Nürnberg, Fürth und Erlangen sowie kleinere Städte, aber auch großflächige ländliche Gebiete umfasse und sowohl von seiner Größe als auch von seiner Struktur als „durchschnittlicher“ Regierungsbezirk qualifiziert werden könne. Daraus habe der Gesetzgeber die Erwartung ableiten dürfen, dass die während des Erprobungszeitraums gewonnenen Erfahrungen aussagekräftig für das gesamte bayerische Staatsgebiet seien.

Es werde Sache des Gesetzgebers sein, auf der Basis der Erfahrungen aus der Erprobungsphase eine bayernweit geltende sachgerechte Regelung zu treffen.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

