



## **Gesetzentwurf**

—

Landesregierung

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinargesetzes**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

als Anlage übersende ich gemäß Artikel 77 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt den von der Landesregierung am 5. Dezember 2023 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinargesetzes

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages von Sachsen-Anhalt herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt.

Mit freundlichen Grüßen  
in Vertretung

Rainer Robra  
Staatsminister und Minister für Kultur



## **Vorblatt**

### **A. Zielsetzung**

Das Landesverwaltungsamt (LVwA) ist die größte Bündelungs- und Vollzugsbehörde der Landesverwaltung. Es ist zuständig für die operative Aufgabenerledigung in der Vollzugs- und Leistungsverwaltung sowie Fördermittelbearbeitung. Als Bindeglied zwischen Landesregierung und kommunaler Ebene sorgt es für die Umsetzung der Landespolitik unter Beachtung regionaler Besonderheiten. Gegenwärtig hat es in Erstzuständigkeit oder als Fachaufsichts- und Widerspruchsbehörde über 1.300 Aufgaben zu erledigen.

Der Aufgabenbestand unterliegt stetigen qualitativen und quantitativen Veränderungen. Zuwächse folgen aus der Notwendigkeit der Umsetzung neuer oder geänderter Rechtsvorschriften der Europäischen Union, des Bundes und des Landes und komplexer und anspruchsvoller werdenden Umsetzungen. Hierdurch werden erhebliche personelle Ressourcen gebunden.

Um auch künftig die Wahrnehmung der Aufgaben, insbesondere der gesetzlichen Pflichtaufgaben, in gewohnter Qualität abzusichern, sind Optimierungsmöglichkeiten und Entlastungspotentiale erforderlich. Dazu zählt auch der teilweise oder vollständige Aufgabenverzicht mit dem Ziel, die dadurch im LVwA freigesetzten Personalressourcen in anderen hoheitlichen Aufgabenbereichen einzusetzen.

Ein weiteres Ziel neben der Entlastung des LVwA ist die Straffung von Verwaltungsverfahren. In Zeiten immer knapper werdender Ressourcen und der Notwendigkeit, rechtsverbindliche Entscheidungen so schnell wie möglich zu erhalten, ist insbesondere in den für die Wirtschaft bedeutsamen Genehmigungsverfahren, wie im Abfallbeseitigungs-, Bau-, Wasser- und Immissionsschutzrecht durch den Wegfall des Widerspruchsverfahrens eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes Sachsen-Anhalt zu erwarten.

### **B. Lösung**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll das Widerspruchsverfahren in den Fällen, in denen das LVwA als nächsthöhere Behörde nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte, grundsätzlich entfallen und nur für bestimmte Regelungsbereiche beibehalten werden.

Durch § 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs wird § 8a AG VwGO LSA entsprechend neu gefasst:

In Absatz 1 werden nunmehr die beiden Anwendungsfälle des § 73 Abs. 1 VwGO geregelt, von denen nach § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO abgewichen werden soll. Dabei wird, der Gliederung des § 73 Abs. 1 Satz 2 VwGO folgend, in Nummer 1 neu bestimmt, dass in den Fällen, in denen ein Widerspruchsbescheid durch die nächsthöhere Behörde zu erlassen wäre, das Vorverfahren entfällt, wenn die nächsthöhere Behörde das LVwA ist. Nummer 2 entspricht dem bisherigen Satz 1 und regelt den Wegfall des Vorverfahrens, wenn diejenige Behörde, die einen Verwaltungsakt erlassen oder den Erlass eines Verwaltungsaktes abgelehnt hat, auch den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte.

Der neue Absatz 2 enthält nunmehr die Ausnahmen von der Regelung in Absatz 1. Diese gelten somit sowohl für den Fall, dass die Ausgangsbehörde zugleich Widerspruchsbehörde ist, als auch für den Fall, dass als nächsthöhere Behörde das LVwA für den Erlass des Widerspruchsbescheides zuständig ist.

Die bereits jetzt in § 8a Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 bis 6 und 8 AG VwGO LSA geregelten Ausnahmen in Fällen der Gleichheit von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde sollen erst Recht für den Fall gelten, dass das LVwA als nächsthöhere Behörde den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte. Lediglich für Entscheidungen nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Nr. 7) kann das Widerspruchsverfahren künftig generell entfallen. Hinzu kommen folgende weitere Ausnahmen (Nrn. 7 bis 15 AG VwGO LSA neu):

- Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz,
- Wohngeldrecht und soziale Wohnraumförderung,
- Infektionsschutzgesetz,
- Gesundheitsdienstgesetz,
- Trinkwasserverordnung,
- Badegewässerverordnung,
- Arzneimittelrecht,
- Bestattungsgesetz und
- Fahrerlaubnis-, Fahrlehrer- und Fahrschulrecht.

Absatz 3 bestimmt, dass sonstige landesgesetzliche Regelungen, die die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens vorsehen, diesem Gesetz vorgehen.

§ 1 Nr. 2 enthält die Übergangsvorschrift in einem neuen § 12a AG VwGO.

§ 2 des Gesetzentwurfs regelt das Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Juli 2024, damit sich die Verwaltungsgerichte und das LVwA auf die neue Gesetzeslage einstellen können.

### **C. Alternativen**

Die bestehenden Regelungen könnten beibehalten oder der Wegfall des Vorverfahrens auf einige Regelungsbereiche beschränkt werden. Dies hätte jedoch zur Folge, dass die beabsichtigte Entlastung des LVwA ganz oder teilweise entfielen.

Das Vorverfahren könnte generell oder nur bei den Ausnahmen beibehalten, jedoch auf den sogenannten Devolutiveffekt (hier: Entscheidung durch die nächsthöhere Behörde nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO) verzichtet werden. Dazu könnte aufgrund von § 73 Abs. 1 Satz 3 VwGO bestimmt werden, dass die jeweiligen Ausgangsbehörden (hier: die Landkreise und kreisfreien Städte) den Widerspruchsbescheid selbst erlassen. Diese Lösung würde zwar in gleicher Weise wie der Verzicht auf das Vorverfahren eine Entlastung beim LVwA ermöglichen, wäre aber mit einer Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf die Kommunen unter gleichzeitiger Regelung der Kosten verbunden. Zudem bedarf es bei Identität von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde grundsätzlich keiner behördeninternen Überprüfung der einmal getroffenen Entscheidung mehr.

### **D. Kosten**

Die vorgesehenen Änderungen beinhalten keine Aufgabenübertragungen und führen insoweit nicht zu zusätzlichen Kosten für die Kommunen und die Landesverwaltung.

Der Wegfall der Widerspruchsverfahren in den von der Novelle erfassten Fällen würde zu einer Entlastung des LVwA von diesen Aufgaben führen. Dadurch könnten rund 30 VzÄ für andere hoheitliche Aufgaben im LVwA eingesetzt werden.

Ob der Wegfall der Widerspruchsverfahren in den Bereichen mit einem hohen Widerspruchsaufkommen (Bauaufsicht, Fahrzeugzulassung) zumindest zeitweilig zu einem signifikanten Anstieg der Klagen und damit zu einer spürbaren und kostenwirksamen Belastung der Verwaltungsgerichte führen wird, kann derzeit noch nicht zuverlässig eingeschätzt werden.

Zusätzliche Kosten für die Wirtschaft und für Privatpersonen werden durch den Gesetzentwurf ebenfalls nicht verursacht.

### **E. Anhörung**

Gelegenheiten zur Stellungnahme hatten:

- der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt,
- der Landkreistag Sachsen-Anhalt,
- der Präsident des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt,
- der Verband der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter in Sachsen-Anhalt,

- 
- die Rechtsanwaltskammer des Landes Sachsen-Anhalt,
  - der Landesbeauftragte für den Datenschutz,
  - die Industrie- und Handelskammer Magdeburg,
  - die Industrie- und Handelskammer Halle-Dessau,
  - der Verband der Chemischen Industrie e. V., Landesverband Nordost sowie
  - die für Sachsen-Anhalt relevanten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen nach § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.

Eine Stellungnahme abgegeben haben:

- der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt (SGSA),
- der Landkreistag Sachsen-Anhalt (LKT),
- der Präsident des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt (OVG-Präsident)
- der Verband der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter in Sachsen-Anhalt (VRV),
- die Industrie- und Handelskammern Magdeburg und Halle-Dessau (IHK) gemeinsam,
- der Verband der Chemischen Industrie e. V., Landesverband Nordost (VCI) und
- der Arbeitskreis Hallesche Auenwälder zu Halle/Saale e. V. (AHA).

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat mitgeteilt, dass er auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die abgegebenen Stellungnahmen werden im Folgenden in ihren wesentlichen Punkten dargestellt und bewertet:

Der LKT, die IHK und der VCI stehen dem Gesetzesvorhaben positiv gegenüber.

Der LKT befürwortet den weitgehenden Wegfall des Vorverfahrens ausdrücklich, kritisiert jedoch, dass der Gesetzentwurf einseitig nur die Entlastung des LVWA in den Blick nimmt. Er fordert daher:

- die in § 8a Abs. 2 Nrn. 8 bis 15 des Entwurfs vorgesehenen neuen Ausnahmen zu streichen,
- weitere Rechtsbereiche zu identifizieren, in denen auf das Vorverfahren verzichtet werden kann (insbesondere soweit die Landkreise nächsthöhere Behörde wären) und
- soweit landesrechtlich zulässig, auch für Verfahren nach dem Sozialgerichtsgesetz das Vorverfahren oder vorgesehene Schiedsverfahren weitest möglich entfallen zu lassen.

Den Vorschlägen wird nicht gefolgt. Die in § 8a Abs. 2 Nrn. 8 bis 15 des Entwurfs vorgesehenen neuen Ausnahmetatbestände betreffen sensible, teils grundrechtsrelevante Lebensbereiche sowie Bereiche, in denen Besonderheiten im Verwaltungsverfahren die Durchführung

eines behördlichen Vorverfahrens geboten erscheinen lassen. Eine Erweiterung der Regelung über den Ausschluss des Vorverfahrens z. B. auf die Landkreise, soweit diese als nächsthöhere Behörde nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätten, ist grundsätzlich überlegenswert, jedoch nicht Gegenstand dieses Gesetzentwurfs. Dies trifft ebenso auf den Vorschlag zu, den Wegfall von Widerspruchsverfahren in Verfahren nach dem Sozialgerichtsgesetz zu prüfen.

Die IHK sieht in der gesetzlichen Erweiterung des Vorverfahrensausschlusses in § 8a AG VwGO LSA einen notwendigen und richtigen Schritt zum Abbau bürokratischer Hürden und zur Straffung von Verwaltungsverfahren. Sie würde im Grundsatz auch weitergehende Regelungen zum Ausschluss von Vorverfahren - ausgenommen den gesetzlich notwendigen Kernbereich - begrüßen. Sie regt die Verwaltung mit Blick auf die Funktionen des Widerspruchsverfahrens dazu an, die Bescheide noch verständlicher und überzeugender zu formulieren sowie die Anhörung der Betroffenen vor Erlass eines Verwaltungsaktes noch umfassender zu gestalten. Darüber hinaus schlägt sie vor, in bestimmten Bereichen zur Verbesserung der Rechtsschutzmöglichkeiten die Einführung eines Wahlrechts zwischen Widerspruchseinlegung und Klageerhebung zu prüfen.

Diesem Vorschlag wird nicht gefolgt, weil er letztlich dem Ziel der Entlastung des LVwA zuwiderlaufen würde. Darüber hinaus kann dem Rechtsschutzbedürfnis von Betroffenen - wie die IHK selbst zutreffend ausführt - sowohl über das Anhörungsverfahren als auch über den gerichtlichen Weg ausreichend Rechnung getragen werden.

Der VCI begrüßt ausdrücklich den mit der Gesetzesänderung geplanten Wegfall des Vorverfahrens. Die geplanten Regelungen seien in der Lage, die benannten wirtschaftlich relevanten Verfahren zu beschleunigen und damit den Wirtschaftsstandort Sachsen-Anhalt zu stärken.

Der SGSA steht dem Gesetzesvorhaben kritisch gegenüber, OVG-Präsident, VRV und AHA lehnen es ab.

Der SGSA sieht in einer Rechtswegverkürzung weder für die Bürger noch für die kommunalen Verwaltungen Vorteile. Zwar würden die kreisfreien Städte durch den Wegfall der Vorlageberichte an das LVwA entlastet, aber die zu erwartende Zunahme von Klagen führe nicht nur im Falle des Unterliegens für die Verwaltung zu einer entsprechenden Kostensteigerung. Zudem würde die vorgesehene Entlastung des LVwA zu einer Mehrbelastung der Gerichte führen, sodass eine Verkürzung der Dauer des Verwaltungsverfahrens nicht zu erwarten sei. Stattdessen schlägt der SGSA eine Verlagerung der Widerspruchsverfahren auf die jeweilige Ausgangsbehörde vor. Davon erwartet er, dass das Widerspruchsverfahren und damit auch das eigentliche Verwaltungsverfahren, das bei der Ausgangsbehörde geführt wird, schneller und konstruktiver beendet wird, als das aktuell beim LVwA der Fall sei und bei einem Wegfall des Vorverfahrens der Fall wäre. In den Ausgangsbehörden würden die Vorverfahren

zeitnaher und kostengünstiger überprüft und zum Teil auch schon beendet. Der durch die Verlagerung auf die Ausgangsbehörde entstehende personelle und finanzielle Mehraufwand der Kommunen sei allerdings durch die Einsparung der Vorverfahren beim LVwA im Rahmen des Konnexitätsprinzips auszugleichen.

Dem Vorschlag wird nicht gefolgt. Der Verzicht auf den Devolutiveffekt würde zwar in gleicher Weise wie der Verzicht auf das Vorverfahren eine personelle und finanzielle Entlastung beim LVwA ermöglichen, jedoch müssten die beim LVwA eingesparten Mittel wegen des Konnexitätsprinzips an die Kommunen weitergegeben und ggf. sogar aufgestockt werden. Zudem bedarf es bei Identität von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde grundsätzlich keiner behördeninternen Überprüfung der einmal getroffenen Entscheidung mehr. Wenn, wie der SGSA selbst darstellt, die Ausgangsbehörden in der Lage sind, die Widersprüche zeitnaher und kostengünstiger zu überprüfen und somit die Vorverfahren schneller und konstruktiver zu beenden als das LVwA, dann dürften sie ebenso gut in der Lage sein, die Betroffenen bereits vor Erlass des Verwaltungsaktes umfassend anzuhören und sodann einen rechtssicheren Ausgangsbescheid zu erlassen, der keiner weiteren behördeninternen Überprüfung mehr bedarf und auch einer gerichtlichen Überprüfung standhält.

Der OVG-Präsident lehnt den vorgesehenen Wegfall des Widerspruchsverfahrens ab. Zwar habe der Bundesgesetzgeber mit § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO die Möglichkeit eröffnet, durch Gesetz zu bestimmen, dass es einer behördlichen Nachprüfung in einem Vorverfahren nicht bedarf. Soweit der Landesgesetzgeber mit § 8a Abs. 1 Satz 1 AG VwGO in der bisherigen Fassung davon Gebrauch gemacht habe, betreffe dies aber nur Fälle, in denen die Ausgangsbehörde auch für den Erlass des Widerspruchsbescheides zuständig wäre. In diesen Fällen könne der Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens und der Ermöglichung der Selbstkontrolle der Verwaltung eine geringere Bedeutung beigemessen werden, da lediglich dieselbe Behörde ihre Entscheidung nochmals zu überprüfen hätte. Für die nunmehr beabsichtigte grundsätzliche Abschaffung des Widerspruchsverfahrens greife diese Erwägung jedoch nicht, da hier Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausgangsentscheidung nochmals durch die nächsthöhere Behörde mit unverstelltem Blick geprüft werde. Dies ermögliche zum einen eine echte Selbstkontrolle der Verwaltung und diene zum anderen der Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens, da diese Prüfung sich (im Gegensatz zur gerichtlichen Nachprüfung) auch auf die Zweckmäßigkeit der angegriffenen behördlichen Entscheidung erstreckte. Die in der Begründung des Gesetzentwurfs enthaltenen Erwägungen für einen künftigen Verzicht auf ein Widerspruchsverfahren, hält der OVG-Präsident nicht für überzeugend. Insbesondere stelle die angestrebte Entlastung des LVwA in Anbetracht der wichtigen Funktionen des Widerspruchsverfahrens keinen sachlichen Grund für dessen Abschaffung dar. Im Ergebnis werde die rechtliche Kontrolle der Verwaltungsentscheidungen zu Lasten der Verwaltungsgerichte verlagert. Ebenso wenig überzeuge, warum die gewünschte Beschleunigungswirkung in ausgewählten wirtschaftsrelevanten Rechtsgebieten zum Anlass für eine grundsätzliche Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in allen Bereichen genommen werde, statt über weitere, jeweils im Einzelnen zu begründende Bereichs-



ausnahmen nachzudenken und das Widerspruchsverfahren im Übrigen beizubehalten. Auch die in der Gesetzesbegründung aufgezeigten anderen Maßnahmen zur Erfüllung der Funktionen „Selbstkontrolle der Verwaltung“ und „Befriedung“ (Intensivierung des Anhörungsverfahrens, formlose Erörterung des Ausgangsbescheides) hält der OVG-Präsident nicht für einen gleichwertigen Ersatz für das Widerspruchsverfahren. Schließlich bemängelt er das Fehlen jeglicher Folgenabschätzung im Gesetzentwurf. Weder seien die freigesetzten Personalressourcen noch der personelle Mehrbedarf für die sachgerechte Erledigung des künftigen Aufgabenbestandes im LVvA prognostisch beziffert. Darüber hinaus fehlten jegliche Ausführungen zum erwarteten Mehraufwand bei den Verwaltungsgerichten.

Der Argumentation des OVG-Präsidenten wird nicht gefolgt. Die Ermächtigung des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO, durch Gesetz zu bestimmen, dass es der Nachprüfung von Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsaktes in einem Vorverfahren nicht bedarf, enthält für den Gesetzgeber keinerlei Beschränkungen. Das 6. VwGOÄndG vom 1. November 1996 hat die bis dahin geltende Beschränkung der Öffnungsklausel (Zulassung von Ausnahmen nur „für besondere Fälle“) bereits mit Wirkung ab 1. Januar 1997 beseitigt. Damit liegt es im Ermessen des Gesetzgebers, ob und wenn ja, in welchem Umfang er das Vorverfahren abschafft. Von dieser Öffnungsklausel haben alle Länder Gebrauch gemacht. Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben bereits seit Jahren ähnlich weitgehende Regelungen wie hier vorgesehen. Einer Länderumfrage aus dem Jahr 2022 zufolge hat sich der Verzicht auf das Vorverfahren in allen betroffenen Ländern (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen) bewährt. Außer in Mecklenburg-Vorpommern und Bremen war zwar kurz nach Abschaffung der Widerspruchsverfahren ein Anstieg der verwaltungsgerichtlichen Klagen zu verzeichnen, allerdings gingen die Eingangszahlen zum Teil bereits nach kurzer Zeit wieder zurück.

Die in der Gesetzesbegründung aufgezeigten Möglichkeiten, wie die sorgfältige Durchführung der Anhörung (§ 28 VwVfG) im Vorfeld des Erlasses eines Verwaltungsaktes, dessen ausführliche Begründung und schließlich die Nutzung informeller und konsultativer Verfahrensweisen nach Erlass des Ausgangsbescheides, dienen nach hiesiger Einschätzung sehr wohl der Erhöhung der Akzeptanz der behördlichen Entscheidung (Befriedungsfunktion).

Der VRV lehnt die geplante weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ab und schließt sich insoweit den Ausführungen des OVG-Präsidenten an. Er geht im Weiteren auf die Funktionen des Widerspruchsverfahrens ein und hebt dessen besondere Bedeutung in den Fällen hervor, in denen von einem Bescheid Betroffene vor Erlass der Entscheidung keine förmliche Gelegenheit hatten, ihre Position gegenüber der Behörde darzulegen. Vor allem in Fällen der Drittbetroffenheit führe ein Widerspruchsverfahren häufig auch zu Lösungen, die in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren in der Regel nicht erreicht werden könnten. Die in der Gesetzesbegründung aufgezeigten „alternativen Möglichkeiten zur Verbesserung des Ausgangsverfahrens“ würden teilweise bereits praktiziert (Bescheide des Landesschulamtes, Kostenbescheide der unmittelbaren Landesverwaltung), könnten aber

nicht die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens ersetzen. Im Weiteren führt der VRV neben dem Bau-, Immissionsschutz- und Denkmalrecht verschiedene Rechtsmaterien auf, in denen das LVWA bislang Widerspruchsbehörde ist und die Durchführung eines Vorverfahrens weiterhin für zumindest sachdienlich erachtet werde. Diesen Sachgebieten sei jeweils gemein, dass die Ausgangsbescheide häufig Defizite bei der Sachverhaltsaufklärung und/oder bei der Ermessensausübung aufwiesen, die erst im Widerspruchsverfahren behoben werden könnten.

Schließlich hält der VRV den in der Inkrafttretensvorschrift vorgesehenen Zeitraum von drei Monaten nicht für ausreichend, damit sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die Gesetzesänderung einstellen kann.

Der Argumentation des VRV wird unter Verweis auf die Ausführungen zur Stellungnahme des OVG-Präsidenten weit überwiegend nicht gefolgt. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelung wird aus Gründen der Rechtsklarheit und Anwenderfreundlichkeit auf einen konkreten Termin, den 1. Juli 2024, festgelegt. Gegebenenfalls müsste der Termin im Laufe des parlamentarischen Verfahrens angepasst werden.

Der AHA als eine nach § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigung lehnt eine Einschränkung außergerichtlicher Einspruchsmöglichkeiten ab. Mit besonderer Sorge nimmt er zur Kenntnis, dass insbesondere in den für die Wirtschaft bedeutsamen Genehmigungsverfahren, wie im Abfallbeseitigungs-, Bau-, Wasser- und Immissionsschutzrecht durch den Wegfall des Widerspruchsverfahrens eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes Sachsen-Anhalt erwartet werde. Dies zeuge nicht nur von der Einschränkung demokratischer Möglichkeiten der Bevölkerung sowie ihrer Organisationen in Sachen Erhalt von Umwelt, Natur, Landschaften sowie Wohn- und Lebensqualitäten im Land Sachsen-Anhalt, sondern sei ein Ausdruck der immer weiter voranschreitenden Verquickung von Vertretern aus Politik und Verwaltung mit Wirtschaftsbossen aus aller Welt. Mögliche Rechtsbehelfe würden sich immer mehr auf kosten- und zeitintensive Gerichtsverfahren reduzieren. Darüber hinaus käme es zu massiven Qualitätseinbußen, da zum Beispiel die Beurteilung von Ereignissen in der Umwelt, Natur und Landschaften die Betrachtung im Zeitraum mindestens einer Vegetationsperiode erfordere.

Der Argumentation des AHA wird nicht gefolgt. Der AHA wird durch den vorgesehenen Wegfall des Widerspruchsverfahrens in seinen Rechten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz nicht stärker beschnitten als die unmittelbaren Adressaten der Verwaltungsakte.

## **F. Zuständigkeit**

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt.

## Entwurf

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinargesetzes.****§ 1**

Das Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinargesetzes vom 28. Januar 1992 (GVBl. LSA S. 36), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 8. März 2021 (GVBl. LSA S. 88, 90), wird wie folgt geändert:

1. § 8a erhält folgende Fassung:

**„§ 8a**

Ausschluss des Vorverfahrens; Ausnahmen

„(1) Ein Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung entfällt

1. in den Fällen des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung, wenn die nächsthöhere Behörde das Landesverwaltungsamt ist,
  2. in den Fällen des § 73 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 2 und 3 der Verwaltungsgerichtsordnung, wenn diejenige Behörde, die einen Verwaltungsakt erlassen oder den Erlass eines Verwaltungsaktes abgelehnt hat, auch den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte.
- Das Vorverfahren entfällt auch bei Kostenentscheidungen, Nebenbestimmungen und Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung.

(2) Absatz 1 gilt nicht für den Erlass oder die Ablehnung der Vornahme von Verwaltungsakten,

1. soweit Bundesrecht oder das Recht der Europäischen Union die Durchführung eines Vorverfahrens vorschreiben,
2. denen die Bewertung einer Leistung im Rahmen einer berufsbezogenen Prüfung zugrunde liegt,
3. in den Fällen des § 54 Abs. 1 bis 3 des Beamtenstatusgesetzes,
4. in Selbstverwaltungsangelegenheiten
  - a) der kreisangehörigen Gemeinden und der Zusammenschlüsse, an denen kreisangehörige Gemeinden beteiligt sind,
  - b) nach abgaberechtlichen Vorschriften, die insbesondere Beiträge, Gebühren, kommunale Steuern, steuerliche Nebenleistungen und Entscheidungen über Billigkeitsmaßnahmen betreffen,
5. nach kommunalaufsichtlichen Vorschriften,

6. des Statistischen Landesamtes über die Gewährung von Leistungen aus dem Finanzausgleichsgesetz,
7. nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz,
8. nach wohngeldrechtlichen Vorschriften und Vorschriften über die soziale Wohnraumförderung,
9. nach dem Infektionsschutzgesetz,
10. nach dem Gesundheitsdienstgesetz,
11. nach der Trinkwasserverordnung,
12. nach der Badegewässerverordnung,
13. nach den Vorschriften des Arzneimittelgesetzes, des Apothekengesetzes und der hiervon abgeleiteten Verordnungen,
14. nach dem Bestattungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt und
15. nach den Vorschriften des Fahrerlaubnis-, Fahrlehrer- und Fahrschulrechts.

(3) Soweit landesgesetzliche Bestimmungen die Durchführung eines Vorverfahrens in sonstigen Bereichen vorschreiben, gehen diese vor.“

2. Nach § 12 wird folgender § 12a angefügt:

„§ 12a  
Übergangsvorschriften

Für die bis zum 30. Juni 2024 bekannt gegebenen Verwaltungsakte ist § 8a in der bis zum 30. Juni 2024 geltenden Fassung anzuwenden.“

**§ 2**

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2024 in Kraft.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

Das Landesverwaltungsamt (LVwA) ist die größte Bündelungs- und Vollzugsbehörde der Landesverwaltung. Es ist zuständig für die operative Aufgabenerledigung in der Vollzugs- und Leistungsverwaltung sowie Fördermittelbearbeitung. Als Bindeglied zwischen Landesregierung und kommunaler Ebene sorgt es für die Umsetzung der Landespolitik unter Beachtung regionaler Besonderheiten. Gegenwärtig hat es in Erstzuständigkeit oder als Fachaufsichts- und Widerspruchsbehörde über 1.300 Aufgaben zu erledigen.

Der Aufgabenbestand unterliegt stetigen qualitativen und quantitativen Veränderungen. Zuwächse folgen aus der Notwendigkeit der Umsetzung neuer oder geänderter Rechtsvorschriften der Europäischen Union, des Bundes und des Landes und komplexer und anspruchsvoller werdender Umsetzungen. Hierdurch werden erhebliche personelle Ressourcen gebunden.

Um auch künftig die Wahrnehmung der Aufgaben, insbesondere der gesetzlichen Pflichtaufgaben, in gewohnter Qualität abzusichern, sind Optimierungsmöglichkeiten und Entlastungspotentiale erforderlich. Dazu zählt auch der teilweise oder vollständige Aufgabenverzicht.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll das Widerspruchsverfahren in den Fällen, in denen das LVwA als nächsthöhere Behörde nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte, grundsätzlich entfallen und nur für bestimmte Regelungsbereiche beibehalten werden. Damit würden im LVwA Personalressourcen freigesetzt, die in anderen hoheitlichen Aufgabenbereichen eingesetzt werden können.

Da Aufgaben der Fachaufsicht regelmäßig auch über die Erkenntnisse aus Widerspruchsverfahren wahrgenommen werden, muss das LVwA seine Aufgaben als Fachaufsichtsbehörde neu ausrichten.

Ein weiteres Ziel neben der Entlastung des LVwA ist die Straffung von Verwaltungsverfahren. In Zeiten immer knapper werdender Ressourcen und der Notwendigkeit, rechtsverbindliche Entscheidungen so schnell wie möglich zu erhalten, ist insbesondere in den für die Wirtschaft bedeutsamen Genehmigungsverfahren, wie im Abfallbeseitigungs-, Bau-, Wasser- und Immissionsschutzrecht durch den Wegfall des Widerspruchsverfahrens eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes Sachsen-Anhalt zu erwarten.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu § 1 Nr. 1 (Neufassung des § 8a AG VwGO LSA)**

Nach § 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. § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO ermächtigt 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, wenn auch in unterschiedlicher Weise. Am weitesten gehen die Regelungen in Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, wo das Vorverfahren grundsätzlich ausgeschlossen ist und nur in einigen Rechtsbereichen beibehalten wird. 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.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll nun in einem weiteren Schritt das Vorverfahren grundsätzlich ausgeschlossen werden, soweit das LVwA als nächsthöhere Behörde nach § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte (§ 8a Abs. 1 Nr. 1 neu). Nur in ausgewählten Rechtsbereichen soll es beibehalten werden (§ 8a Abs. 2 neu). Zu diesem Zweck wird § 8a AG VwGO LSA neu gefasst.

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

- Selbstkontrolle der Verwaltung durch die Möglichkeit, fehlerhaftes Verwaltungshandeln ohne gerichtliche Befassung selbst zu korrigieren,
- Entlastung der Gerichte (Filterfunktion, Befriedungsfunktion) und
- Rechtsschutz der Betroffenen durch Aufhebung fehlerhafter bzw. Erlass zu Unrecht abgelehnter Verwaltungsakte, insbesondere bei Ermessensentscheidungen der Ausgangsbehörde.

Auch das Widerspruchsverfahren ist im Interesse eines möglichst effizienten Rechtsschutzes an Effizienzgesichtspunkten zu messen. Wo es zu Verfahrenshemmnissen und Verzögerungen führt und seine eigentlichen Funktionen nicht mehr oder nur noch unzureichend erfüllt, kann es entfallen.

Ein wesentlicher Nachteil vieler Widerspruchsverfahren ist die zum Teil sehr lange Verfahrensdauer. Das gefährdet die Rechts- und Planungssicherheit und verzögert, soweit der Widerspruch eines Dritten beispielsweise aufschiebende Wirkung hat, auch die tatsächliche Verwirklichung eines Vorhabens. Andererseits ist die Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren in den meisten Bereichen sehr gering. Für die Betroffenen ist es daher in vielen Fällen nur eine entbehrliche Durchlaufstation auf dem Weg zu einer ohnehin angestrebten verwaltungsgerichtlichen Entscheidung. Das Vorverfahren erfüllt in diesen Bereichen seine Funktionen, insbesondere die Befriedungsfunktion, in der Praxis nur unzureichend oder gar nicht und kann - soweit erforderlich - durch andere geeignete Maßnahmen der Verwaltung ersetzt werden.

Dazu zählt in erster Linie die Intensivierung des verpflichtend durchzuführenden Anhörungsverfahrens, um die Beteiligten am Verwaltungsverfahren, aber auch betroffene Dritte, frühzeitiger und umfassender in das Verfahren einzubeziehen. Darüber hinaus gibt es weitere alternative Möglichkeiten zur Verbesserung des Ausgangsverfahrens. So kann etwa ein Hinweis in die Bescheide aufgenommen werden, dass sich die Adressaten bei etwaigen Fehlern oder Unklarheiten innerhalb der Klagefrist unmittelbar an die Behörde wenden und die Angelegenheit formlos mit ihr erörtern können, um erst danach über die Klageerhebung zu entscheiden.

Eine generelle Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kommt allerdings aus verschiedenen Gründen nicht in Betracht. Die bereits jetzt in § 8a Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 bis 6 und 8 AG VwGO LSA geregelten Ausnahmen in Fällen der Gleichheit von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde sollen erst Recht für den Fall gelten, dass das LVwA als nächsthöhere Behörde den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte. Lediglich für Entscheidungen nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Nr. 7) soll das Widerspruchsverfahren künftig generell entfallen.

Hinzu kommen weitere Ausnahmen (§ 8a Abs. 2 Nrn. 8 bis 15 AG VwGO LSA neu). Diese betreffen insbesondere Verwaltungsbereiche mit überwiegend sozialer Prägung, wo zu befürchten ist, dass der Wegfall des Widerspruchsverfahrens zu einer Beeinträchtigung des Rechtsschutzes der Bürgerinnen und Bürger führen kann, und Bereiche, in denen Besonderheiten im Verwaltungsverfahren die Durchführung eines behördlichen Vorverfahrens als sinnvoll erscheinen lassen, wie z. B. in besonders fehleranfälligen Verfahren. In diesen Bereichen erscheint es zweckmäßig und teilweise sogar verfassungsrechtlich geboten, den Betroffenen auch bei den Behörden ein förmliches Rechtsbehelfsverfahren als kostengünstige Alternative zur Klage zur Verfügung zu stellen.

Im Einzelnen:

Zu § 1 Nr. 1 - Neufassung § 8a AG VwGO LSA

Absatz 1 wird neu gefasst und beschränkt sich nunmehr auf die Grundsatzregelung der Fälle, in denen ein Vorverfahren nicht stattfindet. In Satz 1 werden die beiden Anwendungsfälle des § 73 Abs. 1 VwGO geregelt, von denen nach § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO abgewichen werden soll. Dabei wird, der Gliederung des § 73 Abs. 1 Satz 2 VwGO folgend, in Nummer 1 neu bestimmt, dass in den Fällen, in denen ein Widerspruchsbescheid durch die nächsthöhere Behörde zu erlassen wäre, das Vorverfahren entfällt, wenn die nächsthöhere Behörde das LVwA ist. Nummer 2 entspricht dem bisherigen Satz 1 und regelt den Wegfall des Vorverfahrens, wenn diejenige Behörde, die einen Verwaltungsakt erlassen oder den Erlass eines Verwaltungsaktes abgelehnt hat, auch den Widerspruchsbescheid zu erlassen hätte.

Satz 2 entspricht dem bisherigen § 8a Abs. 2 AG VwGO LSA und stellt klar, dass in den Fällen des Absatzes 1 auch bei Nebenentscheidungen (Kostenentscheidungen, selbständige Nebenbestimmungen und Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung) das Vorverfahren entfällt.

Zu § 8a Abs. 2 AG VwGO LSA

Der neue Absatz 2 enthält nunmehr die Ausnahmen von der Regelung in Absatz 1. Diese gelten somit sowohl für den Fall, dass die Ausgangsbehörde zugleich Widerspruchsbehörde ist, als auch für den Fall, dass als nächsthöhere Behörde das LVwA für den Erlass des Widerspruchsbescheides zuständig ist.

Nummern 1 bis 7

Die Nummern 1 bis 7 entsprechen weitgehend bereits bisher geregelten Ausnahmen. Nummer 1 wurde lediglich um das ebenfalls höherrangige Recht der Europäischen Union und Nummer 7 aufgrund seiner Regelungsnähe zum Bundesausbildungsförderungsgesetz um das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz ergänzt.

Nummer 8 - Wohngeldrecht und soziale Wohnraumförderung

Hierbei handelt es sich um Regelungen zu individuellen Einkommensprüfungen, die die Voraussetzungen für die Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen und die Förderung von selbst genutztem Wohneigentum bilden. Seit Inkrafttreten des Wohngeld-Plus-Gesetzes am 1. Januar 2023 hat sich das Antragsvolumen im Bereich des Wohngeldes, auch in Sachsen-Anhalt, vervielfacht. Die zuständigen Kommunen waren gefordert, die personellen und organisatorischen Voraussetzungen zur Gewährleistung der Antragsbearbeitung zu schaffen. Jeder Antrag mündet in eine Verwaltungsentscheidung, die die Möglichkeit des Rechtsbehel-



fes eröffnet. Bei den Antragstellenden auf Wohngeld handelt es sich in der Regel um einkommensschwache Haushalte oberhalb des Sozialhilfeniveaus, die auf eine zeitnahe Entscheidung über die Gewährung von Wohngeld angewiesen und regelmäßig finanziell nicht in der Lage sind, langwierige Gerichtsverfahren durchzustehen. Ziel des Wohngeld-Plus-Gesetzes war und ist es, einkommensschwache Haushalte zielgenau, dauerhaft und verlässlich bei der Bewältigung ihrer Wohnkostenbelastung zu unterstützen. In gesteigertem Maße trifft dies auch auf den Bereich der sozialen Wohnraumförderung zu. Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind besonders vulnerable Personengruppen, die sich insbesondere aufgrund ihres Einkommens am Markt nicht hinreichend mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes kann nur entsprochen werden, wenn durch ein zeitnah durchgeführtes Vorverfahren vermieden werden kann, dass der geförderte Wohnraum anderweitig vergeben wird oder eine nicht tragbare Zwischenfinanzierung die Beschreitung des Rechtsweges verhindert.

#### Nummern 9 bis 14 - gesundheitsrechtliche Vorschriften

Die in Nummer 9 bis 14 aufgeführten Rechtsgebiete dienen unmittelbar dem Schutz der menschlichen Gesundheit, und sie betreffen sachlich und rechtlich in der Regel schwierige Fallgestaltungen. Gerade beim massenhaften Auftreten von Infektionskrankheiten (Pandemien) aber auch Arzneimittelfälschungen, Trink- und Badegewässerkontaminationen oder Hygieneproblemen in Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen kann es hier in kurzer Zeit zu hohen Risiken für die Gesundheit vieler Menschen kommen. Daher sind in diesen Bereichen beim Auftreten derartiger Gefahrenlagen kurzfristige Anordnungen gegenüber einer Vielzahl von Betroffenen möglich, während zu anderen Zeiten nur wenige Verfahren erforderlich sind; eine effektive Selbstkontrolle der Verwaltung auch im Sinne eines Sentinel-Systems wird aus diesen Gründen als zwingend notwendig erachtet. Neben einem hohen Maß an epidemiologischen, pharmazeutischen und medizinischen Fachkenntnissen, die zum Vollzug dieser Rechtsgebiete erforderlich sind und daher besondere Herausforderungen auf Ebene der Fachaufsicht stellen, handelt es sich jeweils auch um Elemente des besonderen Gefahrenabwehrrechts, sodass zugleich eine rechtlich korrekte Anwendung des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (Gefahrenbegriff; Androhung und Anwendung von Zwangsmitteln) erforderlich ist. Ein Verzicht auf die Durchführung des Vorverfahrens im Bereich der o. a. Rechtsgebiete würde ebenfalls zu einem signifikanten Mehraufwand im Bereich der Fachaufsicht führen. Die Widerspruchsverfahren in diesen Rechtsgebieten sind notwendig, um schnell und effektiv über abweichende Rechtsauffassungen und Entscheidungen der Kommunen Informationen zu erhalten und fachaufsichtlich die Ermessensausübung zu steuern, um auf diese Weise eine einheitliche Rechtsanwendung und effektive Gefahrenabwehr zu erreichen. Zudem verhindert die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens in diesen fachlich anspruchsvollen Bereichen, eine strukturelle Überlastung der Kommunen insbesondere in personeller Hinsicht.

## Nummer 15 - Fahrerlaubnis-, Fahrlehrer- und Fahrschulrecht

Widersprüche gegen Entscheidungen der unteren Fahrerlaubnisbehörden (Landkreise und kreisfreie Städte) werden durch die obere Fahrerlaubnisbehörde (LVWA) zwar überwiegend zurückgewiesen. In den Bereichen des Fahrerlaubnis-, Fahrlehrer- und Fahrschulrechts besteht jedoch die Besonderheit, dass die meisten Entscheidungen der Ausgangsbehörden ganz erhebliche, auch grundrechtsrelevante Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Betroffenen haben. Den allermeisten Widersprüchen liegen Entscheidungen zugrunde, bei denen insbesondere eine Fahrerlaubnis entzogen wird oder nach vorausgegangenem Verlust die Wiedererteilung versagt wird. Der Verlust der Fahrerlaubnis führt zwangsläufig in vielen Fällen zu beruflichen Konsequenzen, bei denen der völlige Verlust eines Arbeitsplatzes zu erwarten oder eine adäquate Beschäftigungsmöglichkeit ausgeschlossen ist. Diese Entscheidungen haben folglich einen erheblichen Einfluss auf die Erwerbsgrundlage der Betroffenen und deren Familien. Damit besteht in diesen Fällen in besonderem Maße die Gefahr, dass Betroffene auf mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbundene Ersatzwege ausweichen wie die kostenlose Einreichung von Aufsichtsbeschwerden und Petitionen. Eine Beibehaltung des bisherigen Vorverfahrens (mit Devolutiveffekt) bei den Fahrerlaubnisangelegenheiten wird deshalb für unverzichtbar gehalten.

### Zu § 8a Abs. 3 AG VwGO LSA

Die Regelung sieht vor, dass spezielle landesgesetzliche Bestimmungen, die die Durchführung eines Vorverfahrens vorschreiben, der Neuregelung des § 8a Abs. 1 und 2 AG VwGO LSA vorgehen. So werden beispielsweise Widerspruchsverfahren im Anwendungsbereich des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt (IZG LSA) von der Änderung des § 8a AG VwGO nicht erfasst (§ 9 Abs. 3 IZG LSA).

### **Zu § 1 Nr. 2 (neuer § 12a - Übergangsvorschriften)**

Es wird klargestellt, dass die Änderungen in § 8a nicht auf Verwaltungsakte und dazu ergangene Nebenentscheidungen anzuwenden sind, die den Adressaten bis zum Tag vor dem Inkrafttreten des Gesetzes bekannt gegeben worden sind.

### **Zu § 2 (Inkrafttreten)**

Das Inkrafttreten des Gesetzes ist zum 1. Juli 2024 vorgesehen, der die Einstellung der Verwaltungsgerichte und des LVWA auf die neue Gesetzeslage ermöglicht.