

Mitteilung des Senats

Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetz

Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 5. Mai 2025

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf des Gesetzes „Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetz“ mit der Bitte um Beschlussfassung.

Das Vorverfahren, auch als Widerspruchsverfahren bekannt, ist ein vorgeschaltetes Verfahren, das traditionell vor einer Klageerhebung durchgeführt werden muss. Es sollte ursprünglich der Selbstkontrolle der Verwaltung dienen und die Gerichte entlasten. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Ziele nicht immer erreicht werden. In Bereichen, in denen Widersprüche regelmäßig ohne Erfolg erhoben werden und inhaltliche Änderung des Ausgangsbescheids ausbleiben, bringt ein kosten-, personal-, und zeitintensives Vorverfahren keinen nennenswerten Vorteil für Bürger, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Stattdessen führt das Vorverfahren in diesen Teilbereichen zu Verzögerungen und zusätzlichem Verwaltungsaufwand.

Um Verwaltungsverfahren zu beschleunigen, Bürokratie abzubauen und den Rechtsschutz für Bürgerinnen und Bürger zu vereinfachen hat die Senatorin für Justiz und Verfassung die übrigen Senatorinnen und Senatoren um Mitteilung gebeten, wo in ihrem Geschäftsbereich durch die Abschaffung des Widerspruchverfahrens eine solche Effektivierung zu erreichen ist. Die Rückmeldungen aus den Fachressorts werden gebündelt mit diesem Mantelgesetz durch Abschaffung des Widerspruchverfahrens in den Konstellationen, in denen es seine Zwecke regelmäßig nicht erreicht, umgesetzt.

Beschlussempfehlung:

Die Bürgerschaft (Landtag) beschließt das Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetz.

Anlage(n):

1. ANLAGE_Gesetzentwurf+Begründung_Verwaltungseff

Entwurf eines Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetzes

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1 Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung

Das Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 15. März 1960 (Brem.GBl. S. 25), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 12. Juni 2021 (Brem.GBl. S. 255) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 8 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 9 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.

bb) In Nummer 10 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt.

cc) Es werden folgende Nummern 11 bis 19 angefügt:

„11. des Aufenthalts- und Freizügigkeitsrechts,

12. des Waffenrechts,

13. des Gefahrhunderechts,

14. des Wohnungsaufsichtsrechts,

15. des Kataster- und Vermessungsrechts,

16. des Fahrzeugzulassungsrechts sowie

17. bei Entscheidungen nach

a) dem Güterkraftverkehrsgesetz,

b) dem Fahrlehrergesetz,

c) dem Berufskraftfahrerqualifikationsgesetz,

d) der Straßenverkehrsordnung und

18. bei Verwaltungsakten betreffend die Errichtung, den Betrieb und die Änderung von immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Windenergieanlagen.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Die bisherige Nummer 7 wird gestrichen.

bb) Die bisherige Nummer 8 wird Nummer 7.

c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„Abweichend von Absatz 2 Satz 1 bedürfen Verwaltungsakte, die der Senator für Kultur, die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft, mit Ausnahme des Geschäftsbereichs Wissenschaft oder die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung erlassen, abgelehnt oder unterlassen hat, einer Nachprüfung in einem Vorverfahren; Absatz 1 bleibt unberührt.“

d) In Absatz 5 werden die Wörter „des Landesrechts“ gestrichen.

2. Artikel 13b Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Für Verwaltungsakte, die bis zum Ablauf des [einsetzen: Datum des Tages vor Inkrafttretens dieses Gesetzes] erlassen worden sind oder deren Vornahme bis zum Ablauf des [einsetzen: Datum des Tages vor Inkrafttretens dieses Gesetzes] abgelehnt worden ist, gilt Artikel 8 in der bis zu diesem Tage geltenden Fassung.“

Artikel 2 **Änderung des Bremischen Betreuungsrechtsausführungsgesetzes**

Das Bremische Betreuungsrechtsausführungsgesetz vom 13. Dezember 2022 (Brem.GBl. S. 896) wird wie folgt geändert:

1. Nach § 6 wird folgender § 6a eingefügt:

„§ 6a

Klagen gegen Entscheidungen über die Registrierung von beruflichen Betreuern

Vor Erhebung einer Klage gegen eine Entscheidung über die Registrierung von beruflichen Betreuern oder den Widerruf der Registrierung von beruflichen Betreuern nach dem dritten Titel des dritten Abschnitts des Betreuungsorganisationsgesetzes findet ein Vorverfahren nicht statt.“

2. Folgender § 8 wird angefügt:

§ 8

Übergangsregelung

„§ 6a findet keine Anwendung auf Verwaltungsakte, die bis zum Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetzes vom [einsetzen: Datum und Fundstelle dieses Gesetzes] am [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] erlassen worden sind oder deren Vornahme bis zu diesem Datum abgelehnt worden ist.“

Artikel 3 **Änderung des Gesetzes über das Leichenwesen**

Das Gesetz über das Leichenwesen vom 16. Mai 2017 (Brem.GBl. S. 210), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. Dezember 2022 (Brem.GBl. S. 955) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 16 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Vor Erhebung einer Klage gegen eine Entscheidung nach diesem Absatz findet ein Vorverfahren nicht statt.“

2. § 22 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.

- b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) § 16 Absatz 2 Satz 8 findet keine Anwendung auf Verwaltungsakte, die bis zum Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetzes vom [einsetzen: Datum und Fundstelle dieses Gesetzes] am [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] erlassen worden sind oder deren Vornahme bis zu diesem Datum abgelehnt worden ist.“

Artikel 4 **Änderung des Bremischen Justizkostengesetzes**

Das Bremische Justizkostengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. August 1992 (Brem.GBl. S. 257), das zuletzt durch Gesetz vom 13. März 2024 (Brem.GBl. S. 98) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 12 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Vor Erhebung einer Klage gegen Entscheidungen der nachgeordneten Behörden oder der Landeshauptkasse Bremen, gegen die der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist, findet ein Vorverfahren nicht statt.“

2. Folgender § 13 wird angefügt:

„§ 13

Übergangsregelung

§ 12 Absatz 2 Satz 4 findet keine Anwendung auf Verwaltungsakte, die bis zum Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetzes vom [einsetzen: Datum und Fundstelle dieses Gesetzes] am [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] erlassen worden sind oder deren Vornahme bis zu diesem Datum abgelehnt worden ist.“

Artikel 5 **Änderung des Bremischen Landesstraßengesetzes**

Das Bremisches Landesstraßengesetz vom 20. Dezember 1976 (Brem.GBl. S. 341), das zuletzt durch Gesetz vom 20. September 2022 (Brem.GBl. S. 520) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Nach der Angabe zu § 38 wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 38a Hausnummerierung“
 - b) Nach der Angabe zu § 49 wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 49a Übergangsregelung“
2. Dem § 18 Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:
„Vor Erhebung einer Klage gegen Entscheidungen nach diesem Absatz findet ein Vorverfahren nicht statt.“
3. Nach § 49 wird folgender § 49a eingefügt:

„§ 49a

Übergangsregelung

§ 18 Absatz 4 Satz 7 findet keine Anwendung auf Verwaltungsakte, die bis zum Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetzes vom [einsetzen: Datum und Fundstelle dieses Gesetzes] am [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] erlassen worden sind oder deren Vornahme bis zu diesem Datum abgelehnt worden ist.“

Artikel 6 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das Mantelgesetz dient der Abschaffung des Vorverfahrens in verschiedenen Bereichen des bremischen Landesrechts. Ziel ist es, Verwaltungsverfahren zu beschleunigen, Bürokratie abzubauen und den Rechtsschutz für Bürgerinnen und Bürger zu vereinfachen. Zu diesem Zweck hat die Senatorin für Justiz und Verfassung die übrigen Senatorinnen und Senatoren um Mitteilung gebeten, wo in ihrem Geschäftsbereich durch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens eine solche Effektivierung zu erreichen ist.

Das Vorverfahren, auch als Widerspruchsverfahren bekannt, ist ein vorgeschaltetes Verfahren, das traditionell vor einer Klageerhebung durchgeführt werden muss. Es sollte ursprünglich der Selbstkontrolle der Verwaltung dienen und die Gerichte entlasten. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Ziele nicht immer erreicht werden. In Bereichen, in denen Widersprüche regelmäßig ohne Erfolg erhoben werden und inhaltliche Änderungen des Ausgangsbescheids ausbleiben, bringt ein kosten-, personal-, und zeitintensives Vorverfahren keinen nennenswerten Vorteil für Bürgerinnen und Bürger, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Stattdessen führt das Vorverfahren in diesen Teilbereichen zu Verzögerungen und zusätzlichem Verwaltungsaufwand.

Gleichwohl ist davon Abstand genommen worden, die Regelungssystematik des Art. 8 AGVwGO umzukehren und das Widerspruchsverfahren nur in explizit genannten Fällen durchzuführen. Denn in vielen Fällen vermag das Widerspruchsverfahren – auch bei Erfolglosigkeit des Widerspruchs – die Funktion der Selbstkontrolle der Verwaltung gewinnbringend zu sichern. Vergleichbar einem beständigen internen Controlling werden die Ausgangsbescheide regelhaft überprüft und hierdurch eine gewisse Güte der Behördenarbeit sichergestellt. Dabei können Fehler intern auch dann angesprochen werden, wenn das Verwaltungshandeln im Ergebnis nicht zu beanstanden war. Weiter darf die soziale Funktion des Widerspruchsverfahrens nicht aus dem Blick geraten. Nicht allen Bevölkerungsteilen ist die Möglichkeit des Weges zu Gericht über Prozesskostenhilfe, Amtsermittlung und Gerichtskostenfreiheit gleichermaßen bekannt. Für manche Betroffene mag auch erstmals der Austausch mit der Behörde und der Widerspruchsbescheid in verständlicher Weise erkennen lassen, worum es der Verwaltung eigentlich geht. Es wird mithin auch nach erfolglosen Widersprüchen oftmals eine Befriedung erreicht.

Da die Rückmeldungen aus den Fachressorts sich nicht auf gesamte Rechtsgebiete bezogen, sondern vornehmlich die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Teilbereichen des Fachrechts betroffen haben, erfolgen die Anpassungen nicht sämtlich in Art. 8 AGVwGO, sondern vornehmlich in den Fachgesetzen direkt. Hierdurch wird eine weitere Ausdehnung des Katalogs in Art. 8 Abs. 1 AGVwGO vermieden. Zudem wird durch die Verortung der Regelungen über die Nichterforderlichkeit eines Widerspruchsverfahrens in unmittelbarem Zusammenhang mit den für die Entscheidung in der Sache maßgeblichen Vorschriften die Kenntnisnahme für den Rechtsanwender erleichtert.

Als Folge der Änderungen werden in allen betroffenen Gesetzen Übergangsregelungen notwendig. Die Übergangsregelungen werden so ausgestaltet, dass die Änderungen erst auf Verwaltungsakte Anwendung finden, die nach Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetzes erlassen werden. Ansonsten käme es – etwa

bei einer Rückwirkung der Änderungen – zu Rechtsunsicherheiten. Zudem wären in der Zwischenzeit erteilte Rechtsbehelfsbelehrungen unrichtig im Sinne des § 58 Abs. 2 VwGO mit der Folge, dass die verlängerte Rechtsbehelfsfrist von einem Jahr anzuwenden wäre.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung):

Nr. 1: a) aa) und bb): Die Änderungen sind redaktioneller Natur.

Nr. 1 a) cc): Der Ausschlusskatalog wird vornehmlich um Rechtsgebiete erweitert, für die der Senator für Inneres und Sport die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens vorgeschlagen hat. Konkret betroffen sind die Rechtsgebiete des Aufenthalts- und Freizügigkeitsrechts, des Waffenrechts, des Gefahrhunderechts und des Wohnungsaufsichtsrechts. Im Zuständigkeitsbereich der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung sind insbesondere Entscheidungen im Bereich der Straßenverkehrsordnung, des Verkehrswesens und des Kataster- und Vermessungswesens betroffen. Zudem wird das Widerspruchsverfahren im Geschäftsbereich der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft bei Verwaltungsakten betreffend genehmigungsbedürftige Windenergieanlagen abgeschafft.

Nr. 1 b): Die Streichung dient der Rechtsbereinigung und beruht auf dem Umstand, dass die Ausgangsbescheide auf dem Gebiet der Finanzierung der Altenpflegeausbildung nach § 2 der Bekanntmachung über die zuständigen Behörden und Stellen nach dem Pflegeberufegesetz vom 18. Dezember 2018 vom statistischen Landesamt erlassen werden, sodass kein Fall des Art. 8 Abs. 2 Satz 1 BremAGVwGO (mehr) vorliegt.

Nr. 1 c): Die Änderung beruht auf veränderten Ressortzuschnitten.

Nr. 1 d): Diese Änderung beruht auf einer Anregung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Es ist nicht ersichtlich, weshalb das Vorverfahren nur für Nebenbestimmungen sowie Vollstreckungs- und Kostenentscheidungen zu Verwaltungsakten, gegen die vor Erhebung der Klage nach Landesrecht ein Vorverfahren nicht durchzuführen ist, entfallen soll. Ein Gleichlauf des Rechtsschutzes gegen den Hauptverwaltungsakt und gegen diesen begleitende Verfügungen erscheint ebenso sinnvoll, wenn sich die Entbehrlichkeit des Vorverfahrens hinsichtlich des Hauptverwaltungsakts aus dem Bundesrecht ergibt.

Nr. 2: Es handelt sich um eine Übergangsregelung, die vorsieht, dass die Änderungen erst auf Verwaltungsakte Anwendung finden, die nach Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetzes erlassen werden.

Zu Artikel 2 (Änderung des Bremischen Betreuungsrechtsausführungsgesetzes):

Nr. 1: Durch den neuen § 6a BremBtRAG entfällt künftig das Vorverfahren vor Klagen, gegen Entscheidungen, mit denen die Registrierung als Berufsbetreuer abgelehnt worden ist, und solchen, die sich gegen den Widerruf der Registrierung als Berufsbetreuer richten.

Nr. 2: Es handelt sich um eine Übergangsregelung, die vorsieht, dass die Änderungen erst auf Verwaltungsakte Anwendung finden, die nach Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetzes erlassen werden.

Zu Artikel 3 (Änderung des Gesetzes über das Leichenwesen):

Nr. 1: Durch die Ergänzung des § 16 Abs. 2 LeichenG entfällt künftig das Vorverfahren vor Klagen gegen die Heranziehung der für die Bestattung verantwortlichen Personen zum Ersatz der Bestattungskosten.

Nr. 2: Es handelt sich um eine Übergangsregelung, die vorsieht, dass die Änderungen erst auf Verwaltungsakte Anwendung finden, die nach Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetzes erlassen werden.

Zu Artikel 4 (Änderung des Bremischen Justizkostengesetzes):

Nr. 1: Die Anpassung des § 12 Abs. 2 BremJKostG ermöglicht es künftig, verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Justizhauptkasse über die Stundung von Forderungen der Fachgerichtsbarkeiten ohne die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens nachzusuchen.

Nr. 2: Es handelt sich um eine Übergangsregelung, die vorsieht, dass die Änderungen erst auf Verwaltungsakte Anwendung finden, die nach Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetzes erlassen werden.

Zu Artikel 5 (Änderung des Bremischen Landesstraßengesetzes)

Nr. 1: Es handelt sich um redaktionelle Anpassungen.

Nr. 2: Durch die Ergänzung des § 18 Abs. 4 BremLStrG findet ein Widerspruchsverfahren betreffend Entscheidungen der Ortspolizeibehörde über Sondernutzungen künftig nicht mehr statt.

Nr. 3: Es handelt sich um eine Übergangsregelung, die vorsieht, dass die Änderungen erst auf Verwaltungsakte Anwendung finden, die nach Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrenseffektivierungsgesetzes erlassen werden.

Zu Artikel 6 (Inkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.