

**Mitteilung des Senats vom 24. Februar 2009****Gesetz zur Änderung des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes mit der Bitte um Beschlussfassung.

Der Gesetzentwurf setzt allgemeine verwaltungsverfahrenrechtliche Anforderungen der europäischen Dienstleistungsrichtlinie im Gleichklang mit den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder um. Die verfahrensrechtlichen Verbesserungen sollen auch für Inlandssachverhalte, auf die die Dienstleistungsrichtlinie keine Anwendung findet, gelten und prinzipiell für alle Verwaltungsverfahren für anwendbar erklärt werden können.

Zugleich übernimmt der Gesetzentwurf die bundesrechtlichen Anpassungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes an das Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) und an das FGG-Reformgesetz, um auch künftig die notwendige Einheitlichkeit des Verfahrensrechts in Bund und Ländern zu gewährleisten.

Die Deputation für Inneres hat dem Gesetzentwurf am 12. Februar 2009 zugestimmt.

**Gesetz zur Änderung des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes<sup>1)</sup>**

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

**Artikel 1**

Das Bremische Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2003 (Brem.GBl. S. 219 – 202-a-3), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. November 2008 (Brem.GBl. S. 387), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Nach der Angabe zu § 42 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 42 a

Genehmigungsfiktion“

b) Die Angaben zu Teil V Abschnitt 1 a werden durch folgende Angaben ersetzt:

**„Abschnitt 1 a****Verfahren über eine einheitliche Stelle**

§ 71 a Anwendbarkeit

§ 71 b Verfahren

§ 71 c Informationspflichten

§ 71 d Gegenseitige Unterstützung

§ 71 e Elektronisches Verfahren“.

<sup>1)</sup> Dieses Gesetz dient der Umsetzung verwaltungsverfahrenrechtlicher Bestimmungen der Richtlinie 2006/123/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EG Nr. L 376 S. 36).

2. § 14 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 5 wird wie folgt gefasst:
 

„(5) Bevollmächtigte und Beistände sind zurückzuweisen, wenn sie entgegen § 3 des Rechtsdienstleistungsgesetzes Rechtsdienstleistungen erbringen.“
  - b) Absatz 6 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
 

„Nicht zurückgewiesen werden können Personen, die nach § 67 Abs. 2 Satz 1 und 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren befugt sind.“
3. § 16 wird wie folgt geändert:
  - a) In Absatz 1 wird das Wort „Vormundschaftsgericht“ durch die Wörter „Betreuungsgericht, für einen minderjährigen Beteiligten das Familiengericht“ ersetzt.
  - b) In Absatz 2 wird jeweils das Wort „Vormundschaftsgericht“ durch das Wort „Gericht“ ersetzt.
4. § 25 wird wie folgt geändert:
  - a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
  - b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:
 

„(2) Die Behörde erörtert, soweit erforderlich, bereits vor Stellung eines Antrags mit dem zukünftigen Antragsteller, welche Nachweise und Unterlagen von ihm zu erbringen sind und in welcher Weise das Verfahren beschleunigt werden kann. Soweit es der Verfahrensbeschleunigung dient, soll sie dem Antragsteller nach Eingang des Antrags unverzüglich Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit der Antragsunterlagen geben.“
5. § 41 Abs. 2 Satz 1 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:
 

„Ein schriftlicher Verwaltungsakt, der im Inland durch die Post übermittelt wird, gilt am dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als bekannt gegeben. Ein Verwaltungsakt, der im Inland oder in das Ausland elektronisch übermittelt wird, gilt am dritten Tag nach der Absendung als bekannt gegeben.“
6. Nach § 42 wird folgender § 42 a eingefügt:

**„§ 42 a**

**Genehmigungsfiktion**

(1) Eine beantragte Genehmigung gilt nach Ablauf einer für die Entscheidung festgelegten Frist als erteilt (Genehmigungsfiktion), wenn dies durch Rechtsvorschrift angeordnet und der Antrag hinreichend bestimmt ist. Die Vorschriften über die Bestandskraft von Verwaltungsakten und über das Rechtsbehelfsverfahren gelten entsprechend.

(2) Die Frist nach Absatz 1 Satz 1 beträgt drei Monate, soweit durch Rechtsvorschrift nichts Abweichendes bestimmt ist. Die Frist beginnt mit Eingang der vollständigen Unterlagen. Sie kann einmal angemessen verlängert werden, wenn dies wegen der Schwierigkeit der Angelegenheit gerechtfertigt ist. Die Fristverlängerung ist zu begründen und rechtzeitig mitzuteilen.

(3) Auf Verlangen ist demjenigen, dem der Verwaltungsakt nach § 41 Abs. 1 hätte bekannt gegeben werden müssen, der Eintritt der Genehmigungsfiktion schriftlich zu bescheinigen.“

7. In § 69 Abs. 3 Satz 2 wird die Angabe „Satz 3“ durch die Angabe „Satz 4“ ersetzt.
8. Teil V Abschnitt 1 a wird wie folgt gefasst:

**„Abschnitt 1 a**

**Verfahren über eine einheitliche Stelle**

**§ 71 a**

**Anwendbarkeit**

(1) Ist durch Rechtsvorschrift angeordnet, dass ein Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden kann, so gelten die Vorschriften die-

ses Abschnitts und, soweit sich aus ihnen nichts Abweichendes ergibt, die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes.

(2) Der zuständigen Behörde obliegen die Pflichten aus § 71 b Abs. 3, 4 und 6, § 71 c Abs. 2 und § 71 e auch dann, wenn sich der Antragsteller oder Anzeigepflichtige unmittelbar an die zuständige Behörde wendet.

### **§ 71 b**

#### **Verfahren**

(1) Die einheitliche Stelle nimmt Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen entgegen und leitet sie unverzüglich an die zuständigen Behörden weiter.

(2) Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen gelten am dritten Tag nach Eingang bei der einheitlichen Stelle als bei der zuständigen Behörde eingegangen. Fristen werden mit Eingang bei der einheitlichen Stelle gewahrt.

(3) Soll durch die Anzeige, den Antrag oder die Abgabe einer Willenserklärung eine Frist in Lauf gesetzt werden, innerhalb derer die zuständige Behörde tätig werden muss, stellt die zuständige Behörde eine Empfangsbestätigung aus. In der Empfangsbestätigung ist das Datum des Eingangs bei der einheitlichen Stelle mitzuteilen und auf die Frist, die Voraussetzungen für den Beginn des Fristlaufs und auf eine an den Fristablauf geknüpfte Rechtsfolge sowie auf die verfügbaren Rechtsbehelfe hinzuweisen.

(4) Ist die Anzeige oder der Antrag unvollständig, teilt die zuständige Behörde unverzüglich mit, welche Unterlagen nachzureichen sind. Die Mitteilung enthält den Hinweis, dass der Lauf der Frist nach Absatz 3 erst mit Eingang der vollständigen Unterlagen beginnt. Das Datum des Eingangs der nachgereichten Unterlagen bei der einheitlichen Stelle ist mitzuteilen.

(5) Soweit die einheitliche Stelle zur Verfahrensabwicklung in Anspruch genommen wird, sollen Mitteilungen der zuständigen Behörde an den Antragsteller oder Anzeigepflichtigen über sie weitergegeben werden. Verwaltungsakte werden auf Verlangen desjenigen, an den sich der Verwaltungsakt richtet, von der zuständigen Behörde unmittelbar bekannt gegeben.

(6) Ein schriftlicher Verwaltungsakt, der durch die Post in das Ausland übermittelt wird, gilt einen Monat nach Aufgabe zur Post als bekannt gegeben. § 41 Abs. 2 Satz 3 gilt entsprechend. Von dem Antragsteller oder Anzeigepflichtigen kann nicht nach § 15 verlangt werden, einen Empfangsbevollmächtigten zu bestellen.

### **§ 71 c**

#### **Informationspflichten**

(1) Die einheitliche Stelle erteilt auf Anfrage unverzüglich Auskunft über die maßgeblichen Vorschriften, die zuständigen Behörden, den Zugang zu den öffentlichen Registern und Datenbanken, die zustehenden Verfahrensrechte und die Einrichtungen, die den Antragsteller oder Anzeigepflichtigen bei der Aufnahme oder Ausübung seiner Tätigkeit unterstützen. Sie teilt unverzüglich mit, wenn eine Anfrage zu unbestimmt ist.

(2) Die zuständigen Behörden erteilen auf Anfrage unverzüglich Auskunft über die maßgeblichen Vorschriften und deren gewöhnliche Auslegung. Nach § 25 erforderliche Anregungen und Auskünfte werden unverzüglich gegeben.

### **§ 71 d**

#### **Gegenseitige Unterstützung**

Die einheitliche Stelle und die zuständigen Behörden wirken gemeinsam auf eine ordnungsgemäße und zügige Verfahrensabwicklung hin; die Pflicht zur Unterstützung besteht auch gegenüber einheitlichen Stellen oder sonstigen Behörden des Bundes oder anderer Länder. Die zuständigen Behörden stellen der einheitlichen Stelle insbesondere die erforderlichen Informationen zum Verfahrensstand zur Verfügung.

## § 71 e

### Elektronisches Verfahren

Das Verfahren nach diesem Abschnitt wird auf Verlangen in elektronischer Form abgewickelt. § 3a Abs. 2 Satz 2 und 3 und Abs. 3 bleibt unberührt.“

9. In § 99 wird das Datum „31. Dezember 2010“ durch das Datum „31. Dezember 2015“ ersetzt.

### Artikel 2

Dieses Gesetz tritt mit Ausnahme von Artikel 1 Nr. 3 am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Artikel 1 Nr. 3 tritt am 1. September 2009 in Kraft.

### Begründung

#### A. Allgemeiner Teil

##### I. Ausgangslage

1. Bürger und Unternehmen sehen sich mit einer Vielzahl von Vorschriften, erforderlichen Verfahren und Formalitäten und einer Vielzahl verschiedener Behörden konfrontiert, die die Entfaltung zahlreicher Aktivitäten oder Vorhaben regeln und einschränken. Zwar gibt es in vielen Bereichen bereits Serviceeinrichtungen, die den Zugang zur Verwaltung erleichtern sollen, in dem sie Orientierungshilfen geben und zum Teil auch Verfahren bündeln. Derartige Angebote gibt es sowohl für typische Anliegen von Bürgern als auch zur Unterstützung von Unternehmensgründungen. Sie sind in aller Regel aber freiwillige Angebote. Ein gesetzlich geregeltes Verfahren, das einen Anspruch auf Verfahrensabwicklung über eine einheitliche Stelle und umfassende Information zu einschlägigen Vorschriften, Verfahren und den dafür zuständigen Behörden gewährt, gibt es bislang nicht. Nach geltendem Verfahrensrecht ist es Sache der Bürger und Unternehmen, sich selbst unmittelbar an die zuständigen Behörden zu wenden. Beratungs- und Auskunftspflichten sind in der Regel beschränkt auf den jeweiligen Zuständigkeitsbereich der Behörden.

Die elektronische Kommunikation ist in der Wirtschaft und auch im privaten Bereich zur Selbstverständlichkeit geworden. Das Verwaltungsverfahrensrecht regelt bereits die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine elektronische Kommunikation mit der Verwaltung. Sie setzt bei beiden Kommunikationspartnern eine freiwillige Zugangseröffnung voraus. Die Verwaltung ist bislang in der Regel nicht verpflichtet, den Zugang für die elektronische Kommunikation zu eröffnen oder ein Verfahren elektronisch abzuwickeln.

Für zahlreiche Genehmigungsverfahren sieht inzwischen das Fachrecht die Geltung einer Genehmigungsfiktion nach Ablauf einer festgelegten Entscheidungsfrist vor. Das BremVwVfG enthält allerdings bisher keine ausdrückliche Regelung zur Genehmigungsfiktion.

Die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EG Nr. L 376 S. 36) – Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) verpflichtet zumindest für grenzüberschreitende Sachverhalte und innerhalb ihres sachlichen Anwendungsbereichs die Möglichkeit einer Verfahrensabwicklung über eine einheitliche Stelle, das Angebot einer elektronischen Verfahrensabwicklung und umfassende Informationspflichten der Verwaltung einzuführen und stellt weitere verfahrensrechtliche Anforderungen.

2. Die mit dem Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz von 1996 bezweckte Signal- und Anstoßwirkung der Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (§§ 71 a ff. BremVwVfG) ist erreicht worden. Einzelne dieser Regelungen können verallgemeinert werden; im Übrigen kann an ihre Stelle ein neues weiter reichendes Verfahrensmodell treten.
3. Das Verwaltungsverfahrensrecht regeln Bund und Länder grundsätzlich für ihre eigenen Behörden selbst. Von erheblicher Bedeutung ist die Wahrung des Gleichklangs der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder (Simultangesetzgebung). Im Zusammenhang mit den für Bund und Länder glei-

chermaßen geltenden Umsetzungspflichten aus der Dienstleistungsrichtlinie zeigt sich die Notwendigkeit einer einheitlichen Anpassung besonders deutlich. Der Gesetzentwurf basiert deshalb auf einer zwischen Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Grundlage.

## II. Ziel und Gegenstand des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf passt das Bremische Verwaltungsverfahrensgesetz an die entsprechenden Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes in der Fassung des Vierten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften an. Mit der Übernahme der bundesrechtlichen Regelungen wird die sowohl für Bürger und Wirtschaft als auch für die Verwaltung wünschenswerte Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrenrechts in Bund und Ländern gewahrt.

Die Pflicht zur Umsetzung verfahrensrechtlicher Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie wird zum Anlass genommen, neue Verfahrensinstrumente in das Verwaltungsverfahrensgesetz aufzunehmen und Verbesserungen einzuführen, die über den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie hinaus zur Verfügung stehen sollen.

Es werden das „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ als neue besondere Verfahrensart und Regelungen über die Genehmigungsfiktion eingeführt, die nach Anordnung durch Rechtsvorschrift anzuwenden sind. Dabei handelt es sich um Regelungskonzepte, die durch einfache Verweisung im Fachrecht angewandt werden können. Abweichende oder ergänzende Regelungen können auf das unbedingt Erforderliche beschränkt bleiben, die Durchsetzung eines möglichst einheitlichen Verwaltungsrechts wird gestärkt.

## III. Die wesentlichen Änderungen im Überblick

1. Einführung einer neuen besonderen Verfahrensart „Verfahren über eine einheitliche Stelle“

Das Verfahrensmodell „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ hat zwei Aspekte: Zum einen regelt es die Abwicklung eines oder mehrerer Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle, die insoweit als Mittler zwischen Antragsteller und den eigentlich zuständigen Behörden tritt. Zum anderen werden Verfahrensvorschriften eingeführt, die unabhängig von der – freiwilligen – Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle gelten, also auch wenn alle betroffenen Verfahren ausschließlich von den zuständigen Behörden durchgeführt werden.

Die einheitliche Stelle hat die Funktion eines unterstützenden Verfahrensmittlers zwischen Antragsteller und zuständiger Behörde. Sie entspricht damit den Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie an einen einheitlichen Ansprechpartner. Anders als etwa das Planfeststellungsverfahren entfaltet das Verfahren über eine einheitliche Stelle aber weder Konzentrations- noch Integrationswirkung. Die Zuständigkeiten und Befugnisse der im Zusammenhang mit einem bestimmten Vorhaben beteiligten Behörden bleiben unberührt. Die Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle ist nicht zwingend, sondern erfolgt nur, wenn und soweit dies vom Antragsteller gewünscht wird.

Die einheitliche Stelle hat darüber hinaus besondere Informationspflichten zu erfüllen, um einen frühzeitigen Überblick über alle für ein Vorhaben einschlägigen Vorschriften und Verfahren und die dafür zuständigen Behörden zu gewährleisten. Diesen Behörden selbst werden für ihren Zuständigkeitsbereich weitergehende Informationspflichten bezüglich des von ihnen anzuwendenden Rechts auferlegt.

Bestimmte verfahrensrechtliche Anforderungen müssen auch erfüllt werden, wenn die einheitliche Stelle nicht in Anspruch genommen wird. Dies wird dadurch sichergestellt, dass diese Regelungen zwar Bestandteil des Verfahrensmodells sind, aber auch ohne Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle gelten. Es handelt sich vor allem um die Gewährleistung einer elektronischen Verfahrensabwicklung und die Erfüllung von Informationspflichten durch die Verwaltung.

2. Einführung von Regelungen über die Genehmigungsfiktion

Die Dienstleistungsrichtlinie schreibt nicht nur die Einführung vorab festgelegter Entscheidungsfristen für die Verwaltung vor. Nach Ablauf dieser Fristen soll dar-

über hinaus grundsätzlich eine Genehmigungsfiktion gelten, soweit nicht aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses Ausnahmen gerechtfertigt sind. In einzelnen Fachgesetzen ist das Institut der Genehmigungsfiktion seit langem anerkannt. Das BremVwVfG enthält bislang aber keine ausdrücklichen Regelungen zur Genehmigungsfiktion. Der Gesetzentwurf sieht allgemeine Grundsätze zur Genehmigungsfiktion im BremVwVfG vor. Diese gelten, wenn fachgesetzlich die Genehmigungsfiktion angeordnet und soweit dort nichts Abweichendes geregelt ist. Die sachgerechte Bestimmung der von der Dienstleistungsrichtlinie geforderten, vorab festgelegten Bearbeitungszeiten kann nicht allgemein erfolgen, sondern bleibt dem Fachrecht vorbehalten.

Das neue Verfahrensmodell und die Regelungen zur Genehmigungsfiktion gelten nur, soweit dies durch Rechtsvorschrift angeordnet wird. Neben der mit diesem Gesetz verfolgten Anpassung des BremVwVfG müssen somit entsprechende Gesetzesbefehle entweder im einschlägigen Fachrecht oder in Ausführungsgesetzen aufgenommen werden. Für den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ist dies zwingend; darüber hinaus kann die Anordnung nach Zweckmäßigkeitserwägungen erfolgen. In den dienstleistungsrelevanten Fachgesetzen müssen somit grundsätzlich die Anordnung des Verfahrens über eine einheitliche Stelle und die Genehmigungsfiktion im Wege eines Verweises auf das BremVwVfG integriert werden.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes)**

#### **Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)**

Die Inhaltsübersicht wird an die Neuregelungen angepasst.

#### **Zu Nummer 2 (§ 14)**

Zu Absatz 5

Die Änderung dient der Anpassung an das mit dem Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) neu geregelte Recht der Erbringung von Rechtsdienstleistungen.

Das Rechtsdienstleistungsgesetz verwendet nicht mehr den Begriff der Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten, sondern spricht von der Erbringung von Rechtsdienstleistungen. Dabei wird die Rechtsdienstleistung als jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, die eine rechtliche Prüfung erfordert, definiert. Zum anderen stellt das Rechtsdienstleistungsgesetz für die Frage der Befugnis zur Erbringung von Rechtsdienstleistungen nicht mehr auf die geschäftsmäßige Besorgung der Rechtsangelegenheiten ab.

Zu Absatz 6

Mit der Regelung sollen Wertungswidersprüche zwischen dem Verwaltungsverfahren und dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren verhindert werden. Zu dem nach § 67 Abs. 2 VwGO (in der durch das Rechtsdienstleistungsgesetz geänderten Fassung – neueste Fassung) vertretungsbefugten Personenkreis gehören nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 VwGO neueste Fassung auch die Beschäftigten eines Beteiligten sowie nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 VwGO neueste Fassung auch Familienangehörige. Diese Personen können vom Gericht nach § 67 Abs. 3 Satz 3 VwGO neueste Fassung zurückgewiesen werden, wenn sie zu sachgerechtem Vortrag nicht in der Lage sind. Bei den in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO neueste Fassung zur Vertretung Berechtigten besteht diese Möglichkeit dagegen nicht. Bei der Anpassung von § 14 Abs. 6 BremVwVfG soll sichergestellt werden, dass im Verwaltungsverfahren nicht Personen mangels individueller Eignung vom Vortrag zurückgewiesen werden können, die uneingeschränkt zur Vertretung vor dem Verwaltungsgericht berechtigt wären.

#### **Zu Nummer 3 (§ 16)**

Es handelt sich um Anpassungen aufgrund der Auflösung des Vormundschaftsgerichts und der Neuverteilung der Zuständigkeiten auf das Familien- und das Betreuungsgericht nach dem FGG-Reformgesetz vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586). Diese Anpassungen treten wie das FGG-Reformgesetz erst zum 1. September 2009 in Kraft (siehe Artikel 2).

#### **Zu Nummer 4 (§ 25)**

Mit der Ergänzung der bestehenden allgemeinen Beratungs- und Auskunftspflicht werden bewährte Regelungen aus den Vorschriften über die Beschleunigung von

Genehmigungsverfahren nach den bisherigen §§ 71 a bis 71 e in die allgemeinen Vorschriften übernommen. Die allgemeine Beratungs- und Auskunftspflicht nach § 25 besteht nur innerhalb der sachlichen Zuständigkeit der Behörde. Sie gilt somit auch für die einheitliche Stelle im Sinne von § 71 a im Rahmen der ihr – etwa durch das Fachrecht – zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse. Die Pflicht zur Auskunft und Beratung im Rahmen von § 25 beschränkt sich nicht im engen Sinne des § 9 auf Verwaltungsverfahren, die auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages abzielen, sondern gilt zumindest entsprechend auch in Bezug auf andere Verfahren und Formalitäten – etwa bei reinen Anzeigeverfahren. Über die Pflichten nach § 25 hinaus hat die einheitliche Stelle die Informationspflichten nach § 71 c Abs. 1 zu erfüllen.

Die bisherige Regelung bleibt in Absatz 1 erhalten. Angefügt wird ein Absatz 2, der die wesentlichen Regelungen des bisherigen § 71 c übernimmt. Der durch das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz 1996 eingeführte § 71 c enthielt Ergänzungen zur allgemeinen Beratungs- und Auskunftspflicht nach § 25, die jedoch beschränkt waren auf Genehmigungsverfahren für wirtschaftliche Unternehmungen. Die dort geregelten Beratungspflichten bereits vor Beginn des Verwaltungsverfahrens nach § 9, die Mitteilungspflicht hinsichtlich der Vollständigkeit von Angaben und Unterlagen sowie die Auskunftspflicht bezüglich der zu erwartenden Verfahrensdauer haben sich in der Praxis bewährt. Sie dienen der Verfahrensbeschleunigung, fördern die Transparenz des Verfahrens für den Antragsteller und geben damit mehr Planungssicherheit. Die Regelungen sollen deshalb nicht nur für den bisherigen Anwendungsbereich erhalten bleiben, sondern allgemein für Antragsverfahren gelten.

Die bisher in § 71 b ebenfalls nur für Genehmigungsverfahren für wirtschaftliche Unternehmungen ausdrücklich geregelte Beschleunigungsaufforderung wird bereits von der allgemeinen Verpflichtung zur zügigen Durchführung von Verwaltungsverfahren in § 10 Satz 2 erfasst. Hieraus folgt auch die Verpflichtung der Behörde, soweit möglich und geboten, Instrumente der Verfahrensbeschleunigung wie etwa das Sternverfahren oder die Antragskonferenz anzuwenden. § 25 Abs. 2 Satz 1 fordert die Verwaltung nunmehr ausdrücklich dazu auf, im Rahmen der Beratungspflicht in allen Antragsverfahren auf Beschleunigungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die Mitteilungspflichten in Absatz 2 Satz 2 sind anders als im bisherigen § 71 c Abs. 3 als Soll-Vorschrift ausgestaltet. Die Verpflichtung gilt nicht mehr nur bei in der Regel komplexeren und zeitintensiveren Genehmigungsverfahren für wirtschaftliche Unternehmungen, sondern allgemein und damit auch bei einfacheren Verfahren. Deshalb muss ein Entscheidungsspielraum eröffnet werden, um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. So erübrigt sich die Auskunft über die Verfahrensdauer im Einzelfall etwa, wenn in der Angelegenheit sogleich entschieden werden kann.

Die Vollständigkeitsprüfung und die Mitteilung dazu sollen der Verfahrensbeschleunigung dienen. Sind sie nicht geeignet, das Verfahren zu beschleunigen, kann darauf verzichtet werden. Das gilt zum Beispiel für Verwaltungsverfahren, die durch eine mündliche Anhörung des Antragstellers geprägt sind, wie z. B. Asylverfahren, oder für komplexe Verwaltungsverfahren, bei denen Angaben und Antragsunterlagen nicht vorher abstrakt bestimmt sind.

#### **Zu Nummer 5 (§ 41)**

Bislang enthält die Vorschrift nur Regelungen über den Zeitpunkt der Bekanntgabe bei einer Übermittlung im Inland, wobei zwischen Übermittlung per Post und elektronischer Übermittlung unterschieden wird. Die bereits für die elektronische Übermittlung im Inland geltende Zugangsfiktion mit einer Dreitagesfrist wird ausgedehnt auf Übermittlungen in das Ausland. Bei der elektronischen Übermittlung wird die Übermittlungsdauer technisch bestimmt, wobei die räumliche Entfernung zum Empfänger praktisch keine Rolle mehr spielt. Es ist deshalb gerechtfertigt, die bisherige auf Übermittlung im Inland beschränkte Fiktionswirkung auf die Übermittlung in das Ausland auszudehnen. Nachteile für den Empfänger entstehen dadurch nicht, da nach § 3 a Abs. 1 die elektronische Übermittlung voraussetzt, dass dieser hierfür einen Zugang eröffnet. Eine generelle Ausweitung der Fiktionsregelung für die Übermittlung per Post auf Übermittlungen in das Ausland erscheint dagegen aufgrund der gegenwärtig noch sehr unterschiedlichen Postlaufzeiten nicht angezeigt.

Nach § 15 steht weiterhin im Ermessen der Behörde, unter den dort genannten Voraussetzungen die Benennung eines Empfangsbevollmächtigten im Inland zu verlangen, soweit nichts anderes geregelt ist. Eine abweichende Regelung enthält z. B. § 71 b Abs. 6 (Nummer 8) für das Verfahren über eine einheitliche Stelle.

## Zu Nummer 6 (§ 42 a)

Für Genehmigungsverfahren im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie muss die Geltung einer Genehmigungsfiktion vorgesehen sein, soweit nicht zwingende Gründe des Allgemeininteresses eine andere Regelung rechtfertigen. Zumindest im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie – und voraussichtlich auch darüber hinaus – wird deshalb künftig das Institut der Genehmigungsfiktion eine größere Bedeutung haben als bisher. Die Vorschrift stellt ein Regelungskonzept für eine Genehmigungsfiktion zur Verfügung und dient insoweit auch der Umsetzung von Artikel 13 Abs. 4 DLRL.

Die Vorschrift legt allgemeine Grundsätze fest, regelt aber nicht, bei welchen Genehmigungsverfahren eine Genehmigungsfiktion gelten soll. Dies bleibt dem besonderen Verwaltungsrecht vorbehalten. Dort kann durch Verweis auf die neuen Vorschriften – gegebenenfalls verbunden mit abweichenden Maßgaben, etwa zur Entscheidungsfrist – die Geltung der Genehmigungsfiktion angeordnet werden. Etwaige Maßgabevorschriften bleiben so auf fachspezifische Besonderheiten beschränkt.

### Zu Absatz 1

Die Vorschrift enthält die Begriffsbestimmung der Genehmigungsfiktion im Sinne der Fiktion eines beantragten begünstigenden Verwaltungsaktes durch Ablauf einer zuvor festgelegten Frist. Voraussetzung für den Eintritt der Fiktion ist ein hinreichend bestimmter Antrag. Da der Verwaltungsakt nicht erlassen, sondern fingiert wird, muss sich der Inhalt der fingierten Genehmigung aus dem Antrag in Verbindung mit den einschlägigen Genehmigungsvorschriften hinreichend bestimmen lassen. Die Regelung gilt nur, soweit dies durch Rechtsvorschrift ausdrücklich angeordnet ist. Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie muss das Fachrecht diese Anordnung treffen, soweit nicht zwingende Gründe des Allgemeininteresses im Sinne von Artikel 4 Nr. 8 DLRL eine andere Regelung rechtfertigen. Eine Rechtfertigung kann sich zum Beispiel aus der Pflicht zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ergeben. Außerhalb des Anwendungsbereichs der Dienstleistungsrichtlinie kann der Fachgesetzgeber eine entsprechende Anordnung vorsehen. Voraussetzung für den Eintritt der Fiktion ist das Fehlen einer Entscheidung innerhalb der dafür festgelegten Frist. Die Genehmigungsfiktion tritt dann mit Fristablauf ein. Der Fristablauf ersetzt auch die wirksame Bekanntgabe des fingierten Verwaltungsaktes. Im Übrigen entfaltet die Genehmigungsfiktion die gleiche Wirkung wie ein entsprechender ordnungsgemäß zustande gekommener und bekannt gegebener Verwaltungsakt. Nicht fingiert wird aber dessen Rechtmäßigkeit. Somit gelten die Regelungen über Nichtigkeit, Rücknahme, Widerruf oder Erledigung eines Verwaltungsaktes entsprechend. Das Fehlen einer Entscheidung allein rechtfertigt regelmäßig Rücknahme und Widerruf der fingierten Genehmigung nicht, da die Regelung sonst weitgehend leer liefe. Bei der Ermessensausübung ist das schutzwürdige Interesse des Begünstigten am Fortbestand der Genehmigung besonders zu berücksichtigen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kann gebieten, die fingierte Genehmigung nachträglich mit einschränkenden Nebenbestimmungen zu versehen, statt sie aufzuheben. Die fingierte Genehmigung kann auch nur nachträglich und nur so weit mit Nebenbestimmungen versehen werden, wie dies bei einem entsprechenden Verwaltungsakt nach materiellem Recht nachträglich zulässig wäre. Entsprechend sind auch die Regelungen des BremVwVfG zum Rechtsbehelfsverfahren auf die fingierte Genehmigung anzuwenden. Auch insoweit wird die fingierte Genehmigung wie ein ordnungsgemäß zustande gekommener und bekannt gegebener Verwaltungsakt behandelt und kann mit Widerspruch und Anfechtungsklage angefochten werden.

### Zu Absatz 2

Die Aufnahme einer Regelentscheidungsfrist von drei Monaten soll Signalwirkung entfalten und ermöglicht die Einführung einer in sich geschlossenen Fiktionsregelung im Fachrecht durch einfache Bezugnahme auf die Vorschrift. Ist diese Regelentscheidungsfrist zu lang oder zu kurz, sind im Fachrecht abweichende Bearbeitungsfristen zu regeln. Das Fachrecht kann die Entscheidungsfristen durch Rechtsvorschrift festlegen. Es kann sie aber auch durch aufgrund entsprechender Rechtsvorschriften erlassene behördliche Fristenpläne regeln, wenn deren Geltung verbindlich angeordnet ist und sie vorab öffentlich bekannt gemacht wurden. Die tatsächlich zur Verfügung stehende Bearbeitungszeit wird durch die Zugangsfiktion nach § 41 Abs. 2 verkürzt, da eine ablehnende Entscheidung entsprechend früher abgesandt werden müsste. Ist der Verwaltungsakt im Ausland bekannt zu geben, führt dies im Anwendungsbereich der Vorschriften über das Verfahren über eine einheitliche Stelle dazu, dass bei Ver-



sendung per Post durch die in § 71 b Abs. 6 Satz 1 geregelte Bekanntgabefiktion die Bearbeitungszeit effektiv um einen Monat verkürzt wird. Dies ist bei der Bemessung der dem jeweiligen Genehmigungsverfahren angemessenen Frist zu berücksichtigen. Die Behörde muss die Möglichkeit haben, nach sorgfältiger Prüfung des Antrags eine ablehnende Entscheidung rechtzeitig vor Eintritt der Genehmigungsfiktion bekannt zu geben. Außerhalb des Anwendungsbereichs der Dienstleistungsrichtlinie kann die Behörde über § 15 die Bekanntgabe im Ausland ganz vermeiden bzw. den ablehnenden Bescheid mindestens sieben Tage vor Ablauf der Entscheidungsfrist absenden.

Die Frist beginnt erst zu laufen, wenn die erforderlichen Unterlagen vollständig bei der zuständigen Behörde vorliegen, im Fall des § 71 b Abs. 2 am dritten Tag nach Eingang bei der einheitlichen Stelle. Die Regelungen über die Fristverlängerung stellen sicher, dass der Normzweck nicht durch wiederholtes oder ungerechtfertigtes Hinausschieben der Entscheidungsfrist vereitelt wird. Sie dienen im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie zugleich der Umsetzung von Artikel 13 Abs. 3 und 4 DLRL.

Zu Absatz 3

Die Genehmigungsfiktion entspricht zwar grundsätzlich in ihrer Wirkung einem ordnungsgemäß zustande gekommenen und bekannt gegebenen Verwaltungsakt. Der Begünstigte hat aber kein Dokument in den Händen, mit dem er die fingierte Genehmigung belegen kann. Auch ein Drittbetroffener oder anderer Beteiligter kann ein Interesse an einer schriftlichen Bestätigung der fingierten Genehmigung haben. Die Vorschrift gewährt deshalb nicht nur dem Begünstigten, sondern auch allen, denen der entsprechende Verwaltungsakt bekannt zu geben wäre, einen Anspruch gegen die Behörde auf schriftliche Bescheinigung, dass die Genehmigungsfiktion eingetreten ist. Der Empfang der Bescheinigung markiert zugleich den spätesten Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Genehmigungsfiktion für die Frage der Zulässigkeit der Anfechtung.

**Zu Nummer 7** (§ 69)

Bereinigung eines Redaktionsversehens.

**Zu Nummer 8** (§§ 71 a bis 71 e)

Bisherige Regelungen

Die bisherigen §§ 71 a bis 71 e (Beschleunigung von Genehmigungsverfahren) werden ersetzt durch die Vorschriften über das Verfahren über eine einheitliche Stelle. Die wichtigsten darin enthaltenen Regelungen über besondere Beratungs- und Auskunftspflichten werden den allgemeinen Regelungen in § 25 als Absatz 2 angefügt. Sie gelten damit nicht mehr nur für Genehmigungsverfahren, die wirtschaftliche Unternehmungen betreffen, sondern allgemein.

Die Regelungen über die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren wurden mit dem Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz von 1996 eingeführt. Im damaligen Gesetzentwurf war bereits darauf hingewiesen worden, dass statt einer gesetzlichen auch eine untergesetzliche Regelung durch Verwaltungsvorschriften in Betracht gekommen wäre (Bundestagsdrucksache 13/3995, S. 2). Mit einer gesetzlichen Regelung sollte vor allem eine Signalwirkung erzielt werden. Diese Signal- und Anstoßwirkung hat das Gesetz in vollem Umfang erreicht: Das Sternverfahren (bisher § 71 d) und die Antragskonferenz (bisher § 71 e) sind fester Bestandteil des Repertoires der Verwaltung geworden, soweit sie nicht schon davor angewandt wurden. Heute ist das Sternverfahren, bei dem die Behörde in einem Verfahren zu beteiligende andere Träger öffentlicher Belange gleichzeitig und unter Fristsetzung zur Stellungnahme auffordert, gebräuchlich. Auch die als Antragskonferenz bezeichnete gemeinsame Besprechung mit beteiligten Stellen und dem Antragsteller ist aus der Verwaltungspraxis nicht mehr wegzudenken.

Der ursprüngliche Gesetzeszweck, eine Signal- und Anstoßwirkung zu erzielen, ist so weit erfüllt, dass – auch im Sinne einer Rechtsbereinigung – auf eine ausdrückliche Erwähnung der einzelnen Instrumente im Gesetz selbst verzichtet werden kann.

Die an ihre Stelle tretende neue Verfahrensart ist nicht beschränkt auf Genehmigungsverfahren im Zusammenhang wirtschaftlicher Unternehmungen, sondern kann darüber hinaus deutliche Verbesserungen für Wirtschaftsunternehmen und Bürger schaffen. Sie bietet Orientierung in einer oft schwer überschaubaren Gemengelage von zu beachtenden Vorschriften, zuständigen Behörden und erforderlichen Verfahren und ermöglicht eine vollständige Verfahrensabwicklung über nur eine Stelle.

## Neue Regelungen

Mit dem neu gefassten Abschnitt 1 a wird in das BremVwVfG eine neue besondere Verfahrensart eingeführt. Für den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie dienen die Vorschriften der Umsetzung der verfahrensrechtlichen Anforderungen an den „einheitlichen Ansprechpartner“ im Sinne von Artikel 6 DLRL und weiterer verfahrensrechtlicher Anforderungen, etwa der Gewährleistung einer elektronischen Verfahrensabwicklung.

Die Bezeichnung „Verfahren über eine einheitliche Stelle“ macht deutlich, dass es sich um ein allgemeines Verfahren handelt, das nicht nur begrenzt auf den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie und den dort verwendeten Begriff des „einheitlichen Ansprechpartners“ gelten soll. Die Bezeichnung beschränkt sich auf die verfahrensrechtliche Funktion der Stelle im Sinne des BremVwVfG und nimmt nicht die verwaltungsorganisatorische Bezeichnung der Behörde vorweg, die die Funktion der einheitlichen Stelle tatsächlich ausübt. Für die verwaltungsorganisatorische Bezeichnung der Stelle kann deshalb die Bezeichnung „einheitlicher Ansprechpartner“ aus der Dienstleistungsrichtlinie übernommen werden, etwa um den Bezug zur Dienstleistungsrichtlinie deutlich zu machen. Es können aber auch andere der jeweiligen Organisationsentscheidung angemessen erscheinende Bezeichnungen für die einheitliche Stelle gewählt werden.

Entsprechend der Regelungssystematik für besondere Verfahrensarten, wie zum Beispiel dem Planfeststellungsverfahren, wird ein Verfahren zur Verfügung gestellt, dessen Anwendung im einschlägigen Fachrecht oder durch andere Ausführungsvorschriften angeordnet werden muss. Das Verfahren ist somit nicht beschränkt auf das Wirtschaftsverwaltungsrecht, sondern kann auch für die Abwicklung von Verwaltungsverfahren zwischen Bürger und Verwaltung vorgesehen werden.

Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie muss eine solche Anordnung getroffen werden, darüber hinaus kann sie erfolgen. Die Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle selbst stellt grundsätzlich ein Angebot dar. Der Antragsteller, Anzeigepflichtige oder Informationsberechtigte kann frei entscheiden, ob und wie weit er die Hilfe der einheitlichen Stelle in Anspruch nehmen will. Wendet er sich direkt an die zuständige Behörde, gelten wesentliche Verfahrensvorschriften dieses Abschnitts dennoch.

Die einheitliche Stelle hat die Funktion eines unterstützenden Verfahrensmittlers zwischen Bürger oder Unternehmen und den jeweils zuständigen Behörden. Ihre Hauptaufgabe besteht zunächst darin, eine Orientierung über alle einschlägigen Vorschriften und erforderlichen Verfahren und die jeweils zuständigen Behörden zu geben. Darüber hinaus kann die gesamte Verfahrenskorrespondenz mit den zuständigen Behörden über die einheitliche Stelle abgewickelt werden. Die einheitliche Stelle führt in ihrer Funktion als Verfahrensmittler die Verwaltungsverfahren nicht selbst durch, muss aber zumindest über den jeweiligen Verfahrensstand Auskunft geben können. Die bestehenden Zuständigkeiten werden durch das besondere Verfahren selbst nicht verändert. Es lässt aber auch zu, dass die Aufgaben der einheitlichen Stelle von einer Behörde wahrgenommen werden, die zugleich für die Durchführung von betroffenen Verfahren zuständig ist.

### **Zu § 71 a**

Die Vorschrift regelt die Anwendbarkeit des neuen Verfahrens der Verfahrensabwicklung über eine einheitliche Stelle. Das Verfahrensmodell beinhaltet nicht nur die eigentliche Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle, sondern darüber hinaus weitere besondere Verfahrensregelungen. Diese sind von den Behörden immer zu beachten, auch wenn die einheitliche Stelle tatsächlich nicht in Anspruch genommen wird.

### **Zu Absatz 1**

Das neue Verfahren soll es dem Einzelnen ermöglichen, für ein bestimmtes Vorhaben erforderliche Genehmigungsverfahren, Formalitäten und sonstige Behördenkontakte vollständig – von der Einholung notwendiger Auskünfte bis zur Entgegennahme einer abschließenden Behördenentscheidung – über eine einzige Stelle abzuwickeln, ohne sich an jede einzelne dieser Behörden direkt wenden zu müssen. Die Vorschriften des Abschnitts lassen die sachlichen Zuständigkeiten oder Befugnisse zur Durchführung der jeweiligen Verwaltungsverfahren unberührt und begründen keine Sach- und Ent-

scheidungskompetenzen der einheitlichen Stelle. Dies wird auch von der Dienstleistungsrichtlinie nicht verlangt (Artikel 6 Abs. 2 DLRL). Die Verfahrenshoheit und die Verantwortung für die ordnungsgemäße Anwendung des jeweiligen materiellen Rechts bleiben vielmehr bei den fachlich zuständigen Behörden. Der einheitlichen Stelle werden durch diese Vorschriften weder Aufsichtsbefugnisse noch Eingriffskompetenzen übertragen.

Die Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle hat erhebliche Auswirkungen auf die fachlich zuständigen Behörden. So müssen sich diese den Eingang der Verfahrenskorrespondenz bei der einheitlichen Stelle nach Ablauf von drei Tagen zurechnen lassen; sie müssen Auskunft zu den von ihnen bearbeiteten Verfahren, insbesondere zum Verfahrensstand, geben und die Zwischenschaltung der einheitlichen Stelle auch bei der ihnen zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeit berücksichtigen. Schon wegen dieser direkten Auswirkungen auf die betroffenen Verwaltungsverfahren bedarf es einer eindeutigen gesetzlichen Festlegung, in welchen Fällen das Verfahren anzuwenden ist. Auch im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ist eine ausdrückliche Regelung durch Rechtsvorschrift aus Gründen der Bestimmtheit erforderlich. Nach der Richtlinie müssen bei sämtlichen Verfahren und Formalitäten, die zur Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind, die Vorgaben der Richtlinie erfüllt werden. Zum einen ist der Begriff der Dienstleistung an sich auslegungsbedürftig. Die Richtlinie enthält darüber hinaus eine Reihe von Bereichsausnahmen (Artikel 2 DLRL), für die sie nicht gilt. Zum anderen müssen zwar alle, aber auch nur die Verfahren und Formalitäten berücksichtigt werden, die die Aufnahme oder Ausübung der Dienstleistungstätigkeit regeln und nicht etwa genauso für jeden anderen gelten. Die Regelungen über den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie sind dabei sehr komplex und zum Teil auch auslegungsbedürftig. Es ist deshalb nicht sinnvoll, den Behörden selbst die Prüfung und Feststellung zu überlassen, ob ein Verfahren unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt. Der Anwendungsbereich ist vielmehr vom Normgeber selbst verbindlich festzulegen. Für diesen Bereich muss das neue Verfahren durch Rechtsvorschrift angeordnet werden.

Der Begriff Verwaltungsverfahren ist weit zu verstehen; er umfasst nicht nur sämtliche Tätigkeiten der zuständigen Behörde, die nach § 9 auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages abzielen, sondern auch solche, die im Zusammenhang mit einem Anzeigeverfahren stehen oder lediglich Informationspflichten der Behörden betreffen – etwa bei genehmigungs- oder anzeigefreien Tätigkeiten.

Soll das Verfahren über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden, so muss dafür eine Stelle bestimmt werden. Diese Festlegung kann jedoch nicht im BremVwVfG erfolgen, sondern nur im Verwaltungsorganisationsrecht. Mit den Aufgaben der einheitlichen Stelle kann eine eigens dafür geschaffene Behörde betraut sein. Es können aber auch bestehende Behörden – etwa die für die betroffenen Verfahren hauptsächlich zuständige Genehmigungsbehörde – als einheitliche Stelle bestimmt werden. Das BremVwVfG trifft hier keine organisatorische Vorentscheidung zu der Frage, welche Stelle die Verfahrensmittlerfunktion wahrnehmen soll.

Zu Absatz 2

Die Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle ist freiwillig und erfolgt nur, wenn und soweit dies gewollt ist. Die Regelungen der Dienstleistungsrichtlinie zum Verwaltungsverfahren sind von den zuständigen Behörden jedoch auch dann zu beachten, wenn die einheitliche Stelle nicht in Anspruch genommen, sondern der direkte Kontakt gesucht wird. Absatz 2 stellt deshalb sicher, dass die verfahrensrechtlichen Vorgaben der Richtlinie, soweit sie im BremVwVfG geregelt werden, auch in diesen Fällen zu beachten sind. Dies betrifft insbesondere die Gewährleistung einer elektronischen Verfahrensabwicklung, die Ausstellung von Empfangsbestätigungen mit einem vorgeschriebenen Mindestinhalt und die Erfüllung weiterer Informationspflichten.

**Zu § 71 b**

Die Vorschrift beschreibt die zentralen Aufgaben der einheitlichen Stelle bei der Verfahrensabwicklung. Danach hat die einheitliche Stelle bei der Verfahrensabwicklung die Funktion eines Verfahrensmittlers zwischen dem Antragsteller oder Anzeigepflichtigen oder Informationsberechtigten und der jeweils zuständigen Behörde. Die Vorschrift dient im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie der Umsetzung von Artikel 6 Abs. 1 DLRL.

#### Zu Absatz 1

Die einheitliche Stelle ist grundsätzlich nicht selbst für das jeweilige Verfahren zuständig, soweit nichts Abweichendes geregelt ist. Die wichtigste Funktion ist deshalb die Entgegennahme und unverzügliche Weitergabe der gesamten Verfahrenskorrespondenz. Damit ist sichergestellt, dass durch die Inanspruchnahme keine unnötige Verzögerung entsteht und sich die zuständige Behörde schnellstmöglich mit der Angelegenheit befassen kann. Dies ist besonders wichtig in Verfahren, in denen nach Ablauf einer Entscheidungsfrist eine Genehmigungsfiktion eintritt. Die Pflicht zur unverzüglichen Weiterleitung schließt nicht aus, dass die einheitliche Stelle eine offensichtliche Unvollständigkeit oder Fehlerhaftigkeit von Angaben oder Unterlagen beanstandet und eine schnelle Fehlerkorrektur befördert. Entsprechende Pflichten ergeben sich aus § 25, der als allgemeine Vorschrift auch für die einheitliche Stelle gilt, die gemäß § 1 Abs. 2 eine Behörde ist. Eine sachgerechte Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle erfordert deshalb eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den beteiligten Behörden. Die nähere Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit kann erforderlichenfalls auch im Rahmen von Verwaltungsvorschriften erfolgen.

#### Zu Absatz 2

Wird ein Verfahren über die einheitliche Stelle abgewickelt, ergibt sich daraus zwangsläufig eine gewisse Verzögerung. Bei elektronischer Übermittlung wird diese zwar gering sein, sie kann bei Übermittlung durch die Post aber mehrere Tage betragen. Die Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle darf sich – etwa beim Inlaufsetzen von Entscheidungsfristen oder der Wahrung von Fristen – nicht zulasten des Antragstellers oder Anzeigepflichtigen auswirken. Er hat Anspruch auf eine zügige Weiterleitung seiner Korrespondenz an die zuständige Behörde, kann die Weiterleitung aber nicht beeinflussen. Andererseits muss auch der Aufwand der Weiterleitung zwischen einheitlicher Stelle und zuständiger Behörde – auch in zeitlicher Hinsicht – angemessen berücksichtigt werden. Zugunsten des Antragstellers oder Anzeigepflichtigen ist deshalb eine Zugangsfiktion bei der zuständigen Behörde nach drei Tagen vorgesehen. Die pauschale Frist entspricht der Frist, die für die Bekanntgabefiktion nach § 41 Abs. 2 für die Übermittlung per Post gilt. Auch bei elektronischer Übermittlung erscheint eine deutlich kürzere Frist nicht geboten. Hier fällt der eigentliche Übermittlungsvorgang zwar nicht ins Gewicht, trotzdem muss eine erforderliche verwaltungsinterne Mindestbearbeitungszeit berücksichtigt werden.

Satz 2 stellt sicher, dass vom Antragsteller oder Anzeigepflichtigen einzuhaltende Fristen bereits mit Eingang bei der einheitlichen Stelle gewahrt werden. Somit gelten für die Verwaltung verschärfte Bedingungen, denn maßgeblich für die Fristwahrung ist der Eingang bei der einheitlichen Stelle und nicht die Weiterleitung durch die einheitliche Stelle, die der Antragsteller oder Anzeigepflichtige nicht beeinflussen kann. Auch bei verspäteter Weiterleitung durch die einheitliche Stelle wird die Frist bereits bei rechtzeitigem Eingang bei der einheitlichen Stelle gewahrt.

#### Zu Absatz 3

Bei fristgebundenen Verfahren hat die zuständige Behörde eine Empfangsbestätigung auszustellen, die gemäß Absatz 5 regelmäßig über die einheitliche Stelle übermittelt wird. Die einheitliche Stelle kann die Empfangsbestätigung jedoch auch selbst ausstellen, soweit ihr entsprechende Kompetenzen zugewiesen sind. Neben der Angabe des Eingangs der Unterlagen bei der einheitlichen Stelle ist auf die in dem Verfahren geltende Frist, die Voraussetzungen für den Beginn des Fristlaufs – das ist regelmäßig das Vorliegen der vollständigen Unterlagen – und an die an den Fristablauf geknüpfte Rechtsfolge – etwa den Eintritt einer Genehmigungsfiktion – hinzuweisen. Die Empfangsbestätigung muss – in diesem Verfahrensstadium allein mögliche – allgemeine Hinweise zu künftigen Rechtsbehelfen gegen eine spätere Entscheidung oder das Unterlassen einer Entscheidung enthalten. Die Empfangsbestätigung soll damit über die bloße Mitteilung über den Eingang von Unterlagen hinaus dem Antragsteller oder Anzeigepflichtigen Auskunft darüber geben, wo er mit seinem Verfahren steht und was er weiter zu veranlassen bzw. zu erwarten hat. Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie dient die Vorschrift der Umsetzung von Artikel 13 Abs. 5 DLRL.

#### Zu Absatz 4

Die zuständige Behörde hat die Unterlagen und Angaben zu prüfen und unverzüglich mitzuteilen, wenn sie unvollständig sind, und auf eine Vervollständigung hinzuwirken. Mit der Mitteilung ist darauf hinzuweisen, dass die Frist erst zu laufen beginnt, wenn die noch fehlenden Unterlagen oder Angaben vorliegen. Der Zeitpunkt des Eingangs

nachgereichter Unterlagen oder Angaben bei der einheitlichen Stelle ist ebenfalls mitzuteilen. Für den Beginn des Fristlaufs kommt es auf den Zugang der Unterlagen bei der einheitlichen Stelle an; die Unterlagen gelten nach Absatz 2 am dritten Tag nach Eingang bei der einheitlichen Stelle als bei der zuständigen Behörde eingegangen. Der Antragsteller soll in die Lage versetzt werden, mit einer voraussichtlichen Verfahrensdauer zu kalkulieren und den Zeitpunkt zu ermitteln, zu dem zu seinen Gunsten eine Genehmigungsfiktion eintritt. Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie dient die Vorschrift der Umsetzung von Artikel 13 Abs. 6 DLRL.

Zu Absatz 5

Mit der Regelung soll erreicht werden, dass bei Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle regelmäßig die gesamte Verfahrensabwicklung, einschließlich der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes, über die einheitliche Stelle erfolgt. Die Regelung geht davon aus, dass der Antragsteller bereits durch die Inanspruchnahme der einheitlichen Stelle zu Verfahrensbeginn ausreichend zum Ausdruck bringt, dass er eine vollständige Verfahrensabwicklung über diese eine Stelle wünscht, ohne dass es einer zusätzlichen Erklärung bedarf. Die Regelung ist als Ordnungsvorschrift zu verstehen und belässt der Verwaltung einen gewissen Spielraum, von der Regel abzuweichen, etwa um offensichtlich unsinnige Verfahrenshandlungen zu vermeiden oder wenn ein entsprechender Wille des Antragstellers unterstellt werden kann. Wegen der verfahrensrechtlichen Bedeutung der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes ist eine Regelung über die Zuständigkeit für die Bekanntgabe erforderlich. Auf Verlangen erfolgt die Bekanntgabe von Verwaltungsakten unmittelbar durch die zuständige Behörde. Ein besonderer Antrag ist hierfür nicht erforderlich, eine gegebenenfalls konkludente Erklärung reicht aus. Der Rücklauf über die einheitliche Stelle hat keine materielle, sondern allenfalls eine formale Bündelungsfunktion.

Zu Absatz 6

Die Vorschrift enthält eine besondere Regelung für die Bekanntgabe von Verwaltungsakten im Ausland bei Übermittlung durch die Post. Anders als bei der elektronischen Übermittlung, wo der Übermittlungsvorgang technisch bedingt praktisch ohne Verzögerung erfolgt, ist bei der Übermittlung durch die Post mit längeren Laufzeiten zu rechnen. Die für die Bekanntgabe im Inland nach § 41 Abs. 2 geltende Bekanntgabefiktion nach drei Tagen beruht auf den üblichen Postlaufzeiten im Inland. Sie werden in aller Regel zuverlässig eingehalten und können mit ausreichender Sicherheit unterstellt werden, da sie aufgrund des Postgesetzes von Postunternehmen in Deutschland zu gewährleisten sind. Eine ähnlich sichere Gewähr gibt es beim Weitertransport im Ausland nicht immer. Da der genauen Bestimmung des Bekanntgabezeitpunkts aber eine besondere Bedeutung zukommt, bedarf es einer angemessenen Regelung für eine Bekanntgabefiktion. Die Frist von einem Monat orientiert sich an § 122 Abs. 2 der Abgabenordnung. Die Fiktion gilt nicht, wenn der Verwaltungsakt nicht oder später zugegangen ist, wobei die Behörde im Zweifel den Zugang nachweisen muss. Um eine mögliche Benachteiligung ausländischer Antragsteller zu vermeiden, kann von diesen nicht nach § 15 verlangt werden, einen Empfangsbevollmächtigten im Inland zu benennen. Das gilt jedoch nicht gegenüber anderen Verfahrensbeteiligten im Ausland.

**Zu § 71 c**

Neben der Verfahrensabwicklung im engeren Sinne regelt das Verfahrensmodell bestimmte, dem Verwaltungsverfahren im engeren Sinn vorgelagerte Informationspflichten der einheitlichen Stelle und der zuständigen Behörden ausdrücklich und konkretisiert damit die allgemeine Auskunfts- und Beratungspflicht nach § 25. Es gelten abgestufte Informationspflichten: Die einheitliche Stelle soll einen orientierenden Überblick über alle für das Vorhaben maßgeblichen Vorschriften und Verfahren und die zuständigen Behörden geben. Die zuständigen Behörden geben im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit Auskunft über die Anwendung der maßgeblichen Vorschriften.

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt die Informationspflichten der einheitlichen Stelle und dient im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie der Umsetzung von Artikel 7 Abs. 1 DLRL. Die Pflicht erstreckt sich auf alle Informationen, die typischerweise für eine erste Orientierung von der einheitlichen Stelle ohne detaillierte Fachkenntnisse über die jeweils erforderlichen Verfahren und Formalitäten gegeben werden können. Die Informationspflicht der einheitlichen Stelle betrifft Hinweise allgemeiner Art, insbe-

sondere über Genehmigungs- und Anzeigerfordernisse sowie über zuständige Behörden. Sie zielt aber nicht auf vertiefte Informationen zu einzelnen Verfahren oder zur Auslegung und Anwendung einzelner fachgesetzlicher Vorschriften bezogen auf den konkreten Einzelfall. Die Informationspflicht bezieht sich auf alle Verfahren und Formalitäten, die der einheitlichen Stelle verwaltungsorganisatorisch zur Abwicklung zugewiesen sind, insbesondere auf die Vorschriften dieses Abschnitts. Die Pflicht zur Mitteilung über unbestimmte Ersuchen in Absatz 1 Satz 2 dient im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie der Umsetzung von Artikel 7 Abs. 4 DLRL. Abweichend vom Wortlaut des Artikels 7 Abs. 4 DLRL knüpft die Mitteilungspflicht an eine mangelnde Bestimmtheit an, weil Informationsersuchen nicht fehlerhaft oder unbegründet sein können.

Zu Absatz 2

Absatz 2 dient im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie der Umsetzung von Artikel 7 Abs. 2 und 4 DLRL. Da die Informationspflichten der zuständigen Behörde aus Artikel 7 DLRL sich im Wesentlichen bereits aus § 25 ergeben, ist lediglich die Maßgabe der unverzüglichen Auskunftserteilung zu ergänzen.

#### **Zu § 71 d**

Eine funktionierende Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle setzt eine enge und möglichst reibungslose Zusammenarbeit zwischen der einheitlichen Stelle und den verschiedenen zuständigen Behörden voraus. Gehören die beteiligten Stellen demselben Verwaltungsträger an und unterstehen einer Aufsicht, können verwaltungsinterne Vorschriften für die Regelung der Zusammenarbeit ausreichend sein. Häufig werden für ein Vorhaben jedoch Verfahren bei verschiedenen Behörden durchzuführen sein, die unterschiedlichen Verwaltungsträgern und Verwaltungsebenen angehören. Die einheitliche Stelle muss somit auch jenseits der eigenen Verbandskompetenzgrenzen handlungsfähig sein.

Die dafür erforderlichen Handlungen können nicht im Rahmen der allgemeinen Amtshilfepflicht eingefordert werden, weil sie inhaltlich im Wesentlichen zu den jeweils eigenen Aufgaben gehören und nicht ausnahmsweise, sondern im Rahmen des besonderen Verfahrens typischerweise und dauernd zu erbringen sind. Es ist deshalb erforderlich, eine über die allgemeine Amtshilfepflicht nach § 4 hinausgehende Verpflichtung der einheitlichen Stellen und zuständigen Behörden zur gegenseitigen Unterstützung bei der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben einzuführen.

Zur Gewährleistung der Aufgaben der einheitlichen Stelle als unterstützender Verfahrensmittler müssen einheitliche Stellen und zuständige Behörden in erster Linie für eine reibungslose Kommunikation untereinander sorgen und sich gegenseitig zumindest auf Anfrage über den jeweiligen Verfahrensstand und relevante Verfahrenshandlungen des Antragstellers unterrichten. Da das gesamte Verfahren auf Wunsch über die einheitliche Stelle abzuwickeln ist, kann die Pflicht zur gegenseitigen Unterstützung auch die Bekanntgabe oder Zustellung eines Verwaltungsakts über die einheitliche Stelle umfassen.

Deshalb wird eine auf die Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle bezogene allgemeine Unterstützungspflicht gegenüber anderen Behörden – auch solchen, die nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, wie etwa die Behörden des Bundes und der anderen Länder – eingeführt. Die bestehenden Amtshilfepflichten bleiben davon unberührt. In die bestehende Kompetenzverteilung wird nicht eingegriffen. Soweit weitergehende Verpflichtungen oder gar Eingriffskompetenzen für erforderlich gehalten werden, etwa um der einheitlichen Stelle – über das nach der Dienstleistungsrichtlinie Erforderliche hinaus – zusätzliche Funktionen zu übertragen, bleibt deren Umsetzung der Vereinbarung der betroffenen Verwaltungsträger oder anderweitigen Regelungen vorbehalten. Die in dieser Vorschrift geregelte Unterstützungspflicht beschränkt sich auf die im BremVwVfG regelbaren Mindestanforderungen zur Gewährleistung der Verfahrensabwicklung über die einheitliche Stelle.

#### **Zu § 71 e**

Die Vorschrift verpflichtet alle beteiligten Behörden, eine elektronische Verfahrensabwicklung zu ermöglichen. Diese Pflicht besteht unabhängig davon, ob die einheitliche Stelle in Anspruch genommen oder direkter Kontakt mit den zuständigen Behörden gesucht wird. Die Pflicht bezieht sich auf alle Aspekte des Verfahrens, also auch auf die Erteilung von Auskünften nach § 71 c. Im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie dient die Vorschrift der Umsetzung von Artikel 8 Abs. 1 DLRL.

Die Verfahrensabwicklung erfolgt nicht zwingend elektronisch, sondern nur auf Wunsch des Antragstellers. Ein besonderer Antrag ist nicht erforderlich, es genügt eine gegebenenfalls konkludente Erklärung. Wendet sich zum Beispiel der Antragsteller per E-Mail an die einheitliche Stelle oder die zuständige Behörde, wird dies regelmäßig als konkludente Erklärung für die Wahl der elektronischen Verfahrensabwicklung zu verstehen sein, soweit sich aus dem Zusammenhang kein abweichender Wille erkennen lässt. Satz 2 stellt klar, dass abgesehen vom Anspruch auf elektronische Verfahrensabwicklung gegenüber der Verwaltung die allgemeinen Vorschriften über die elektronische Kommunikation nach § 3 a gelten. Insbesondere bleibt zur Ersetzung der Schriftform die qualifizierte elektronische Signatur erforderlich, soweit nichts Abweichendes geregelt ist. Es werden keine bestimmten Formen der elektronischen Verfahrensabwicklung vorgeschrieben.

Da sowohl eine Wahlmöglichkeit zwischen elektronischer und konventioneller Verfahrensabwicklung besteht als auch zwischen direkter Kommunikation mit der zuständigen Behörde und indirekter über die einheitliche Stelle, müssen beide – sowohl die einheitlichen Stellen als auch die zuständigen Behörden – in der Lage sein, das Verfahren sowohl elektronisch als auch konventionell durchzuführen.

#### **Zu Nummer 9 (§ 99)**

Verlängerung der Befristung des BremVwVfG (Stammgesetzes) um fünf Jahre vom 31. Dezember 2010 auf 31. Dezember 2015.

#### **Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das gespaltene Inkrafttreten des Gesetzes. Das FGG-Reformgesetz tritt erst am 1. September 2009 in Kraft; demzufolge treten die hierauf beruhenden Änderungen in Artikel 1 Nr. 3 ebenfalls am 1. September 2009 in Kraft.

Im Übrigen tritt das Gesetz am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Ein frühzeitiger Inkrafttretenszeitpunkt ist zwingend notwendig, da das dienstleistungsrelevante Fachrecht im Rahmen seiner Anpassungen an die Dienstleistungsrichtlinie Bezug nimmt auf die Regelungen zur Genehmigungsfiktion und zum Verfahren über die einheitliche Stelle. Diese fachrechtlichen Anpassungen sind ihrerseits bedeutsam, damit die Dienstleistungsrichtlinie pünktlich zum 28. Dezember 2009 umgesetzt ist.