



An SJV

über

Gesetz zur Entbürokratisierung der Innenverwaltung
030/952-00-10464/2024-27751/2024-142702/2024

Hintergrund

Die Bundesregierung setzt in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung auf Digitalisierung und Entbürokratisierung. Zuletzt werden mit dem Bürokratieentlastungsgesetz IV zahlreiche Vereinfachungen und Erleichterungen vorgesehen, mit denen Formalitäten des Verwaltungsverfahrens in Teilen beseitigt oder zumindest vereinfacht werden.

Der Senator für Inneres und Sport unterstützt diese Entwicklung im Bereich der bremischen Innenverwaltung. Seit Anfang des Jahres werden auch hier weitere Entlastungsmöglichkeiten sowohl für die öffentliche Verwaltung als auch für die Bürgerinnen und Bürger geprüft.

Der Senator für Inneres und Sport hat dabei zum einen verschiedene Vorverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung sowie ein Schriftformerfordernis nach dem Kirchensteuergesetz identifiziert, für die kein fachliches Bedürfnis besteht.

Sachstand/ Problem

I. Vorverfahren

Nach der Konzeption des Verwaltungsprozessrechts sind Entscheidungen von Behörden, die als Verwaltungsakte ergehen, in einem Vorverfahren (oder auch Widerspruchsverfahren) einer zweiten behördlichen Kontrolle zu unterziehen, bevor der Klageweg eröffnet wird. Rechtsgrundlage bildet § 68 VwGO.

Nach § 68 Absatz 1 Satz 2 VwGO findet ein Vorverfahren aber dann nicht statt, wenn es kraft Gesetzes ausgeschlossen ist. Die Länder haben von dieser Möglichkeit unterschiedlichen Gebrauch gemacht. Auch die Freie Hansestadt Bremen hat in Artikel 8 BremAGVwGO geregelt, in welchen Rechtsbereichen kein Widerspruchsverfahren stattfindet.

Der Senator für Inneres und Sport prüft derzeit zur Entbürokratisierung, welche Vorverfahren in seinem Geschäftsbereich nach fachlicher Einschätzung noch sinnvoll sind.



Eingang
Contrescarpe 24
Eingang Schulhof

Dienstgebäude
Contrescarpe 22/24
28203 Bremen

Bus / Straßenbahn
Hauptbahnhof
Theater am
Goetheplatz

Sprechzeiten
Mo. - Do.
09:00 - 15:00 Uhr
Frei. 9.00 – 13.00

Bremer Landesbank (BLZ 290 500 00) Kto. 1070115000
Deutsche Bundesbank (BLZ 290 000 00),
Filiale Bremen Kto. 29001565
Sparkasse Bremen (BLZ 290 501 01) Kto. 1090653

Der Senator für Inneres und Sport hat verschiedene Rechtsmaterien in seinem Geschäftsbereich identifiziert, bei denen ein Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 VwGO aktuell durchzuführen ist, obwohl kein fachliches Bedürfnis hierfür mehr besteht.

Die Rechtsgebiete sind im Einzelnen:

1. Aufenthaltsrecht/Freizügigkeitsrecht

Das Aufenthaltsrecht umfasst das Aufenthaltsgesetz nebst hierzu erlassener Rechtsverordnungen (z.B. die Aufenthaltsverordnung) sowie europarechtliche Verordnungen, die im Bundesgebiet unmittelbare Geltung beanspruchen (z.B. Visa-Kodex). Das Freizügigkeitsrecht umfasst in erster Linie das Freizügigkeitsgesetz/EU, welches auf zahlreiche Vorschriften des Aufenthaltsrechts verweist.

Das Aufenthaltsrecht selbst hat das Vorverfahren für bestimmte behördliche Entscheidungen bereits bundesgesetzlich abgedungen (vgl. §§ 15a Absatz 2 Satz 3, 83 Absatz 2 und Absatz 3 AufenthG).

Jährlich fallen im Bereich des Aufenthalts- und Freizügigkeitsrechts 100 Widersprüche an (2023: 61, 2022: 111, 2021: 119, 2020: 108). Von diesen Widersprüchen werden durchschnittlich 10 % durch Abhilfe oder Stattgabe des Widerspruchsbegehrens beendet. In weiteren 25 % der Fälle erledigt sich das Verfahren durch Einstellung, etwa weil der Widerspruch nach Beratung zurückgenommen wird, oder sich das Verfahren auf sonstige Weise - etwa eine überholende Behördenentscheidung - erledigt wird. Der weit überwiegende Teil von durchschnittlich 65 % wird abgelehnt. Es werden keine konkreten Zahlen dazu vorgehalten, wie viele Ablehnungsentscheidungen später vor Gericht beklagt werden. Aufgrund der immensen Reichweite der Einzelnen Entscheidungen und nach Erfahrungswerten des Widerspruchsbereichs wird aber davon ausgegangen, dass nahezu jede ablehnende Entscheidung auch beklagt wird.

Aufgrund dieses Umstandes wird von Seiten des Senators für Inneres und Sport davon ausgegangen, dass mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens zu einem Anstieg der gerichtlichen Verfahren von ca. 20 Fälle mehr im Jahr, sowie zu einer temporalen Spitze kommen wird.

Zudem hat der Senator für Inneres und Sport gerade die Aufgaben der Begründung und des Vollzugs der Ausreisepflicht von den kommunalen Ausländerbehörden an sich gezogen. Daher werden künftig zahlreiche Entscheidungen vom Senator für Inneres und Sport ergehen, gegen die dann bereits nach § 68 Abs. 1 Satz 2 Nummer 1 VwGO kein Vorverfahren stattfindet.

2. Wafferecht

Das Wafferecht umfasst das Waffengesetz nebst hierzu erlassener Rechtsverordnungen (insbes. Allgemeine Waffengesetz-Verordnung sowie die Verordnung über das Verbot des Führens von Waffen).

Jährlich fallen im Bereich des Waffentrechts durchschnittlich 9 Widersprüche an (2023: 14, 2022: 7, 2021: 4, 2020: 11). Von diesen Widersprüchen werden durchschnittlich 2,78 % durch Stattgabe des Widerspruchsbegehrens beendet. In weiteren 66,67 % der Fälle erledigt sich das Verfahren dadurch, dass der Widerspruch zurückgenommen wird. In 30,55 % der Fälle erfolgt eine Ablehnung. Es werden keine konkreten Zahlen dazu vorgehalten, wie viele Ablehnungsentscheidungen später vor Gericht beklagt werden. Nach den Erfahrungswerten des Widerspruchsbereichs wird aber davon ausgegangen, dass nahezu jede ablehnende Entscheidung auch beklagt wird.

Aufgrund dieses Umstandes wird von Seiten des Senators für Inneres und Sport davon ausgegangen, dass mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kein quantitativer Anstieg der gerichtlichen Verfahren verbunden sein wird, es aber zu einer temporalen Spitze kommen wird.

3. Schornsteinfegerrecht

Das Schornsteinfegerrecht umfasst das Gesetz über das Berufsrecht und die Versorgung im Schornsteinfegerhandwerk (SchfHwG) sowie die Kehr- und Überprüfungsordnung (KÜO).

Jährlich fallen im Bereich des Schornsteinfegerwesens 8 Widersprüche an (2023: 4, 2022: 10, 2021: 7, 2020: 12). Von diesen Widersprüchen wurden durchschnittlich 44 % durch Rücknahme, 12 % durch Stattgabe sowie 44 % durch Ablehnung des Widerspruchsbegehrens beendet. Es werden keine konkreten Zahlen dazu vorgehalten, wie viele Ablehnungsentscheidungen später vor Gericht beklagt werden. Nach den Erfahrungswerten des Widerspruchsbereichs wird aber davon ausgegangen, dass nahezu jede ablehnende Entscheidung auch beklagt wird.

Aufgrund dieses Umstandes wird von Seiten des Senators für Inneres und Sport davon ausgegangen, dass mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kein quantitativer Anstieg der gerichtlichen Verfahren verbunden sein wird, es aber zu einer temporären Spitze kommen wird.

4. Wohnungsaufsichtsrecht

Das Wohnungsaufsichtsrecht umfasst das Bremische Wohnungsaufsichtsgesetz.

Jährlich fällt im Bereich des Wohnungsaufsichtsrechts 1 Widerspruch an (2023: 4, 2022: 0, 2021: 0, 2020: 0). Davon werden durchschnittlich 50 % der Verfahren durch Rücknahme des Widerspruchs oder Stattgabe des Widerspruchsbegehrens beendet. In 50 % der Fälle erfolgt eine Ablehnung. Es werden keine konkreten Zahlen dazu vorgehalten, wie viele Ablehnungsentscheidungen später vor Gericht beklagt werden. Nach den Erfahrungswerten des Widerspruchsbereichs wird aber davon ausgegangen, dass nahezu jede ablehnende Entscheidung auch beklagt wird.

Aufgrund dieses Umstandes wird von Seiten des Senators für Inneres und Sport davon ausgegangen, dass mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kein quantitativer Anstieg der gerichtlichen Verfahren verbunden sein wird.

Hinzu kommt, dass aufgrund von Gefahrenlagen oft sofortiges Handeln erforderlich ist und daher der Sofortvollzug in der Regel durch die Behörde angeordnet wird. In der Regel werden Anordnungen nach dem Wohnungsaufsichtsgesetz daher im Eilverfahren bereits angegriffen. Dabei besteht ein gesteigertes Bedürfnis dafür, auch das Hauptsacheverfahren unmittelbar und zügig durchzuführen.

5. Gefährhunderecht

Das Gefährhunderecht umfasst das Bremische Gesetz über das Halten von Hunden.

Jährlich fallen im Bereich des Gefährhunderechts 8 Widersprüche an (2023: 7, 2022: 11, 2021: 8, 2020: 7). Von diesen Widersprüchen werden durchschnittlich 50% durch Rücknahme, 9 % durch Stattgabe und durchschnittlich 41 % durch Ablehnung des Widerspruchs beendet. Es werden keine konkreten Zahlen dazu vorgehalten, wie viele Ablehnungsentscheidungen später vor Gericht beklagt werden. Nach den Erfahrungswerten des Widerspruchsbereichs wird aber davon ausgegangen, dass nahezu jede ablehnende Entscheidung auch beklagt wird.

Aufgrund dieses Umstandes wird von Seiten des Senators für Inneres und Sport davon ausgegangen, dass mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kein quantitativer Anstieg der gerichtlichen Verfahren verbunden sein wird, es aber zu einer temporalen Spitze kommen wird.

Hinzu kommt, dass aufgrund von Gefahrenlagen oft sofortiges Handeln erforderlich ist und daher der Sofortvollzug in der Regel durch die Behörde angeordnet wird. In der Regel werden Anordnungen nach dem Wohnungsaufsichtsgesetz daher im Eilverfahren bereits angegriffen. Dabei besteht ein gesteigertes Bedürfnis dafür, auch das Hauptsacheverfahren unmittelbar und zügig durchzuführen.

6. Sondernutzungen

Das Sondernutzungsrecht umfasst Entscheidungen nach § 18 Bremisches Landesstraßengesetz, für die gemäß § 18 Absatz 4 Satz 1 BremLStrG die Ortspolizeibehörde zuständig ist.

Jährlich fällt im Bereich des Sondernutzungsrechts 1 Widerspruch an (2023: 4, 2022: 0, 2021: 0, 2020: 1). Von diesen Widersprüchen werden durchschnittlich 60 % durch Stattgabe des Widerspruchbegehrens beendet. In weiteren 40 % der Fälle erledigt sich das Verfahren dadurch, dass der Widerspruch zurückgenommen wird.

Aufgrund der insgesamt sehr geringen Anzahl an Widersprüchen in diesem Bereich wird von Seiten des Senators für Inneres und Sport davon ausgegangen, dass mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kein quantitativer Anstieg der gerichtlichen Verfahren verbunden sein wird.

Allerdings ist in der Freien Hansestadt nicht nur das Ordnungsamt für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zuständig. Es sollte daher im Weiteren ein Austausch mit SBMS und dem ASV zu der Frage erfolgen, ob auch dort die Widerspruchsverfahren im Zusammenhang mit Sondernutzungserlaubnissen als verzichtbar angesehen werden.

II. Schriftformerfordernis nach § 10 KiStG

Das Kirchenrecht unterscheidet sich in den verschiedenen Bundesländern. Der Austritt aus der Kirche erfordert nach § 10 Absatz 2 KiStG eine Erklärung, die „persönlich zur Niederschrift abzugeben oder in öffentlich oder amtlich beglaubigter Form einzureichen“ ist. Nach § 10 Absatz 2 Satz 2 KiStG ist für „die amtliche Beglaubigung [...] der Standesbeamte zuständig, in dessen Bezirk der Erklärende seinen Wohnsitz, beim Fehlen eines Wohnsitzes seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat“.

Es wird empfohlen, § 10 Absatz 2 KiStG wie folgt neu zu fassen:

(2) Die Erklärung ist persönlich zur Niederschrift abzugeben oder schriftlich einzureichen; sie darf keinen Zusatz enthalten, insbesondere nicht unter einer Bedingung, einer Zeitbestimmung, einem Vorbehalt oder einer Beschränkung ihrer Wirksamkeit abgegeben werden.

Derzeit kann daher eine Kirchenaustrittserklärung wie folgt erfolgen:

- (1) Persönlich zur Niederschrift (Kirche)
- (2) Öffentlich beglaubigt (Notar) + Einreichung bei der Kirche
- (3) Amtlich beglaubigt (Standesamt) + Einreichung bei der Kirche

Keine dieser Varianten ermöglicht generell bzw. nach aktueller Rechtslage eine Digitalisierung.

Die empfohlene Änderung bewirkt, dass sich die Zuständigkeit für das Kirchenaustrittsverfahren auf die Kirche beschränkt und vereinfacht das Verfahren für alle Seiten immanent:

- Ein normaler Brief über den Austritt würde ausreichen.
- Die Kirche müsste keine zusätzlichen Termine anbieten.
- Die schriftlichen Erklärungen würden weiterhin von der Kirche bearbeitet werden, nur der "Schwenk" über das Standesamt/den Notar zur Beglaubigung der Unterschrift würde entfallen.
- Standesämter, Notare und ganz besonders die betroffenen Bürger:innen werden entlastet.
- Mit der Ausweisung der Schriftform ist auch deren digitale Ersetzung im Rahmen eines Onlinedienstes rechtlich zulässig und kann forciert werden.

Pro Woche werden vom Standesamt Bremen-Mitte 40 Termine zur amtlichen Beglaubigung der Unterschriften auf dem Formular der Kirchenaustrittserklärung angeboten. Diese Termine reichen angesichts der Anfragen bei Weitem nicht aus und sind im Regelfall innerhalb kürzester Zeit vergeben. Wie oft die öffentliche Beglaubigung durch Notare genutzt wird, ist dem Senator für Inneres und Sport nicht bekannt.

Die Austrittsmöglichkeiten bei den Kirchen sind heterogen. Bei der evangelischen Kirche kann/muss man online Termine buchen, welche jedoch nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen. Die Kritik der Bremer Bürger:innen zum erschwerten Kirchenaustritt trifft regelmäßig die Standesämter.

Seit 01.11.2022 werden in deutschen Standesämtern keine Angaben zur Religionszugehörigkeit mehr in die Register aufgenommen. Diesbezügliche Fortführungen finden nicht mehr statt. Die rechtliche Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft wird nicht mehr in die Personenstandsurkunden

aufgenommen. Eine Trennung von staatlichen und kirchlichen Aufgaben ist daher bereits in Kraft getreten.

Lösungsvorschlag/ weiteres Vorgehen

1. Artikel 8 Absatz 1 des Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung wird wie folgt geändert:
 - a) Bei Nummer 9 wird am Ende das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.
 - b) Bei Nummer 10 wird am Ende der Punkt durch ein Komma ersetzt.
 - c) Nach Nummer 10 werden folgende Nummern ergänzt:
 - „11. Aufenthaltsrecht,
 12. Freizügigkeitsrecht,
 13. Gefahrhunderecht,
 14. Schornsteinfegerrecht,
 15. Sondernutzungen nach § 18 Absatz 4 Satz 1 BremLStrG
 16. Waffenrecht und
 17. Wohnungsaufsichtsrecht.“
2. Artikel 13 b des Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung erhält folgenden Absatz 3:

„(3) Für Verwaltungsakte auf den Gebieten des Artikel 8 Absatz 1 Nummern 11 bis 17, die bis zum Ablauf des [Datum des Inkrafttretens der Änderung] erlassen worden sind oder deren Vornahme bis zum Ablauf des [Datum des Inkrafttretens der Änderung] abgelehnt worden ist, gilt Artikel 8 in der bis zu diesem Tage geltenden Fassung.“
3. § 10 Absatz 2 des Gesetzes über die Erhebung von Steuern durch Kirchen, andere Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften in der Freien Hansestadt Bremen wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden die Worte „in öffentlich oder amtlich beglaubigter Form“ durch das Wort „schriftlich“ ersetzt.
 - b) Satz 2 wird gestrichen.