



Erhalt des Widerspruchsverfahrens als wichtiger Bestandteil eines rechtsstaatlichen und ökonomischen Verwaltungsverfahrens

Adressat: BayernSPD, Landtagsfraktion, Bundestagsfraktion

Antrag:

- 1. Die ASJ Bayern erteilt allen Bestrebungen zu einer generellen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens eine Absage. Das Widerspruchsverfahren muss als kostengünstige und bürgernahe rechtliche und fachliche Überprüfungs-möglichkeit des Verwaltungshandelns erhalten bleiben.*
- 2. Zu prüfen ist in begründeten Ausnahmefällen allenfalls eine Abschaffung für einzelne, genau abgegrenzte Bereiche, in denen eine erneute verwaltungs-interne Überprüfung der angegriffenen Verwaltungsakte nicht sinnvoll erscheint. Beizubehalten ist das Widerspruchsverfahren bei Verwaltungsakten bei denen Ausgangsbehörde eine kreisangehörige Gemeinde ist.*
- 3. Die ASJ Bayern fordert den Landesvorstand der BayernSPD sowie die Landtags- und Bundestagsfraktion auf, sich für den Erhalt des Widerspruchsverfahrens weiterhin einzusetzen.*

Begründung:

Sachverhalt

Das Widerspruchsverfahren gibt dem Bürger die Möglichkeit, die Recht- und Zweckmäßigkeit des Handelns von Verwaltungsbehörden im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens verwaltungsintern durch die jeweilige Rechtsaufsichtsbehörde prüfen zu lassen. Als verwaltungsgerichtliches Vorverfahren ist es in § 68 Abs. 1 S. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) als zwingende Prozessvoraussetzung verankert. § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO eröffnet allerdings die Möglichkeit, Ausnahmen von dieser Regel zuzulassen.

Seit 2004 gibt es in den unionsregierten Ländern Bestrebungen, das Widerspruchsverfahren ganz oder teilweise abzuschaffen.

So ist in Niedersachsen die Erhebung eines Widerspruchs gegen einen Verwaltungsakt der auf dem niedersächsischen Landesrecht beruht vom 1. Mai 2005 bis 31. Dezember 2009 grundsätzlich nicht mehr möglich. Ausgenommen sind allerdings baurechtliche Verwaltungsakte. Für den Vollzug von Bundesrecht verbleibt es beim Widerspruchsverfahren.



In Bayern wurde – mit Zustimmung der SPD – für den Bereich des Verwaltungsgerichts Ansbach das Widerspruchsverfahren zunächst probeweise für den Zeitraum vom 1.7.2004 bis 30.6.2006 ausgesetzt. Begründet wurde dies damit, dass geprüft werden solle, ob durch die Abschaffung des Vorverfahrens die Dauer von Verwaltungsverfahren reduziert, Entscheidungen somit schneller herbeigeführt und damit zugleich Kosten eingespart werden könnten. Bedingung war für die SPD-Fraktion dabei die Ergebnisoffenheit des Modellversuches.

Nunmehr wurde die probeweise Aussetzung jedoch durch die Mehrheitsfraktion im Landtag um ein weiteres Jahr bis zum 31.6.2007 verlängert. Begründet wurde dies damit, dass die Ergebnisse des bisherigen Versuches noch nicht ausgewertet seien und man daher bis zu einer endgültigen Entscheidung den widerspruchsfreien Zustand erhalten wolle. Dies lässt vermuten, dass eine bayernweite Abschaffung des Widerspruchsverfahrens angedacht ist; andernfalls könnte man in Mittelfranken problemlos zum alten Rechtszustand, der den Regelzustand darstellt, zurückkehren.

Gründe

Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ist rechtsstaatlich bedenklich und verkürzt die Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürger im erheblichen Umfang. Sie führt zu keiner Entlastung der Verwaltung als Ganzes und verursacht unnötige Kosten sowohl für Bürger, als auch öffentliche Hand. Sie ist nicht mit dem Ziel nach einer transparenten, bürgernahen und sozial orientierten Verwaltung vereinbar.

Die vollumfängliche Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in sämtlichen Bereichen des Verwaltungshandelns ist verfassungsrechtlich mindestens bedenklich.

Der Bundesgesetzgeber hat in § 68 VwGO das Vorverfahren als Regelverfahren vor der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsakten erhoben. Diese Wertung würde ausgehebelt, schlösse der Landesgesetzgeber nicht nur im Sinne bereichsspezifischer Ausnahmen, sondern in vollem Umfang die Durchführung eines Vorverfahrens auf. Die völlige Abschaffung des Widerspruchsverfahrens käme einer Aufhebung von Bundesrecht durch den Landesgesetzgeber gleich. Vor diesem Hintergrund ist mindestens zweifelhaft, ob dem Landesgesetzgeber eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Die Abschaffung schränkt die Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürger im erheblichen Umfang ein.

Das Widerspruchsverfahren eröffnet dem Bürger eine kostengünstige, niederschwellige und in der Regel wohnortnahe Rechtsschutzmöglichkeit gegen Verwaltungshandeln. Durch die beim Verwaltungsgericht bestehende Vorschusspflicht wird die finanzielle Hemmschwelle zur Überprüfung von Verwaltungshandeln deutlich erhöht und damit



gerade sozial schwachen Menschen der Weg zur Kontrolle behördlicher Entscheidungen erheblich erschwert. Auch ist nach den Eindrücken zahlreicher Beteiligter in Mittelfranken die Hemmschwelle höher, eine Klage beim oft weit entfernten Verwaltungsgericht zu erheben, als durch den Widerspruch eine verwaltungsinterne Überprüfung durch das in der Regel wohnortnahe Landratsamt zu veranlassen. Dies gilt insbesondere für Verwaltungsakte kreisangehöriger Gemeinden, bei denen in der Regel erstmals im Widerspruchsverfahren eine juristische Überprüfung erfolgt.

Eine weitere Einschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten des Bürgers liegt in der Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns; eine über die Nachprüfung der Ermessensbetätigung in den Grenzen des § 114 S. 1 VwGO hinausgehende Zweckmäßigkeitprüfung entfällt gänzlich.

Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens führt nicht zu einer Entlastung der Verwaltung, sondern nur zu einer Verlagerung des Aufwandes auf die Gerichte.

Infolge der Aussetzung des Widerspruchsverfahrens stieg die Zahl der beim VG Ansbach im Jahr 2005 eingegangenen Klagen um 78% im Vergleich zu 2004. Im gleichen Zeitraum gingen die Klagezahlen im Bereich des VG Augsburg um 39% zurück. In einzelnen Bereich ergaben sich Steigerungen der Klagezahlen im dreistelligen Bereich. So nahm die Zahl der baurechtlichen Rechtsstreitigkeiten um 168% (407 zu 152), die der abgabenrechtlichen um 468% (784 zu 138) zu. Es ist zu vermuten, dass ohne die gleichzeitige Einführung der Vorschusspflicht am VG die Steigerung noch wesentlich größer ausgefallen wäre.

Hinzu kommt, dass auch die aufwendige Aufbereitung des Sachverhaltes, die ansonsten weitgehend im Rahmen des Widerspruchsverfahrens erfolgte, nunmehr durch das VG erfolgen muss. Hierdurch werden im erheblichen Umfang richterliche Kapazitäten gebunden.

Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens führt zu unnötigen Rechtsstreitigkeiten.

Das Widerspruchsverfahren gab bisher die Möglichkeit, im Gespräch zwischen Bürger, erlassender Behörde und Rechtsaufsichtsbehörde eine Lösung zur Vermeidung eines Rechtsstreites zu finden. Die Aussetzung des Widerspruchsverfahrens hat in vielen Fällen zur Folge, dass verwaltungsgerichtliche Klagen lediglich zur Fristwahrung erhoben werden, da eine außergerichtliche Lösung aufgrund der Kürze der Klagefrist nicht mehr möglich ist. Teilweise wird die Rechtslage von Bürgern auch so verstanden, dass sie auf jeden Fall Klage erheben müssen, wenn sie mit einem Verwaltungshandeln nicht einverstanden sind. Auch seitens der Anwaltschaft wird geltend gemacht, dass angesichts des für Prüfung und Aufarbeitung des Sachverhaltes zur Verfügung stehenden Zeitraumes die Klageerhebung zur Fristwahrung in vielen



Fällen zwingend geboten sei. Im Abgabenrecht werden Klagen in vielen Fällen allein deshalb erhoben, um dem Bürger zu ermöglichen, an den Wirkungen anhängiger verfassungsrechtlicher Rechtsstreitigkeiten teilzunehmen.

Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens verursacht unnötige Kosten bei Verwaltung und Bürgern.

In vielen Fällen war es bisher möglich, im Rahmen des Widerspruchsverfahrens eine Lösung zur Abwendung einer Klage zu finden. Hierdurch entstanden in der Regel sowohl für die Behörde, als auch für den Bürger relativ beschränkte Kosten. Insbesondere war es dem Bürger aufgrund der relativen Formlosigkeit des Widerspruchsverfahrens und dem Fehlen eines Begründungszwanges möglich, das Verfahren selbst zu führen. Im Rahmen des Klageverfahrens wird sich der Bürger nun – zu Recht – anwaltschaftlich vertreten lassen. Zudem besteht im Verwaltungsprozess auch eine Vorschusspflicht. Hierdurch entstehen sowohl für den Bürger, als auch für die Verwaltung Kosten. Diese konnten insbesondere bei einfach gelagerten Fällen, wie Rechenfehlern oder Fehlern beim zugrunde gelegten Sachverhalt, wie sie insbesondere bei Massenverfahren immer wieder vorkommen, im Rahmen des Widerspruchsverfahrens bereinigt werden. Gerade in diesen Fällen entstehen auch für die Verwaltung erhebliche Kosten (Gerichts- und Anwaltskosten).

Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens schwächt die Rechtsaufsichtsbehörden.

Das Widerspruchsverfahren gab der Rechtsaufsichtsbehörde bisher nicht nur die Möglichkeit, zur rechtsaufsichtlichen Kontrolle der untergeordneten Behörde. Im Rahmen der Prüfung der Zweckmäßigkeit der angegriffenen Verwaltungsakte konnte sie auch erheblichen Einfluss auf das konkrete Verwaltungshandeln vor Ort im Sinne einer Beratung der Ausgangsbehörde bei ihrer Tätigkeit nehmen. Durch die erhebliche Anzahl von Widerspruchsverfahren hatte die Rechtsaufsichtsbehörde die Möglichkeit, das für eine fachliche Unterstützung der Ausgangsbehörden notwendige Praxiswissen zu erwerben. Durch den Wegfall des Widerspruchsverfahrens würde diese Informationsmöglichkeit völlig entfallen.