

Der kleine Verwaltungsgerichtstag des BDVR am 12. und 13. Juni 2008 in München

Thema: Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens
- pro und contra -
Statement Rolf Hüffer

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,

wie die Themenvorgabe des heutigen Tages suggeriert, bin ich offenbar für den Part pro Abschaffung des Widerspruchsverfahrens eingeplant.

1. Diese Annahme - oder Vorgabe - möchte ich gleich zum Anfang relativieren. Ich war bis zum Pilotprojekt in Mittelfranken (1.7.03 bis 30.6.06) ein Befürworter des Widerspruchsverfahrens und wäre es noch, wenn die "reine Lehre" über die Funktionen des Vorverfahrens dem Praxistest standhalten würde.
Insoweit bin ich allerdings nach den Erhebungen und Diskussions- en, auch bei der sogenannten Expertenanhörung im Bayerischen Landtag, doch deutlich skeptischer geworden - und ich stehe damit glaube ich nicht allein.
Was die Möglichkeit einer Selbstkontrolle durch die Verwaltung und die Möglichkeit nicht nur der Rechts- sondern auch der Zweckmäßigkeitkontrolle betrifft, wären dies in der Tat wichtige Funktionen - wenn sie denn in der Praxis tatsächlich gelebt würden.
Nach meinen Erfahrungen und nach dem was ich dazu in vielen Veranstaltungen gehört habe, steht es mit der Selbstkontrolle wie auch mit der Zweckmäßigkeitkontrolle rechtmäßiger (!) Ausgangsbescheide aus unterschiedlichsten Gründen aber nicht zum Besten (Personalabbau bei den Widerspruchsbehörden; aufwändige Verfahren, wenn eine effektive Prüfung erfolgen soll; starke Stellung zum Beispiel gewählter Landräte etc.).
Was auch nach meiner Überzeugung bleibt, ist die Entlastungsfunktion für die Gerichte. Dem stehen, wie ich meine, aber auch gegenläufige wichtige Argumente gegenüber, die für eine - ich schränke hier bewusst ein - teilweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens sprechen. Dazu nur wenige Schlagworte:

- Reduzierung der Gesamtlaufzeiten

Nach dem Abschlussbericht für das Pilotverfahren Mittelfranken kommen - nur - ca. 25 % der abgeschlossenen Widerspruchsverfahren auch vor das Verwaltungsgericht. Ich halte diese Zahl für realistisch. Sie bedeutet aber auch, dass in 25 % aller Fälle das Widerspruchsverfahren - zeitlich gesehen - nur eine "Durchlaufstation" war, die die Gesamtverfahrensdauer doch deutlich erhöht. Wenn man nämlich sieht, dass während des Pilotverfahrens beim Verwaltungsgericht Ansbach im ersten Erhebungsjahr ca. 25 % der Neueingänge "Altverfahren" waren, also Verfahren, denen noch ein Widerspruchsverfahren vorausgegangen war, und sich der Anteil dieser

Verfahren im zweiten Erhebungsjahr sogar noch auf 30 % steigerte, sagt dies doch einiges über die Dauer dieser Verfahren aus.

Erste Erhebungen bei den Verwaltungsgerichten zur bayerischen Neuregelung in der Zeit zwischen dem 1.7.2007 und dem 31.12.2007 ergeben ebenfalls durchaus "relevante" Durchschnittslaufzeiten für die vorangegangenen Widerspruchsverfahren.

- Ich weiß, dass der zweite Aspekt, den ich kurz ansprechen möchte, in der Regel eher unter einem negativen Blickwinkel gesehen wird. Ich meine aber, dass man diesen Aspekt durchaus von zwei Seiten sehen kann: Wenn Bescheide bei Wegfall des Widerspruchsverfahrens in geringerer Zahl angefochten werden, weil Betroffene offenbar den Weg zu den Gerichten eher scheuen, schränkt dies sicher potentielle Widerspruchsführer ein. Auf der anderen Seite aber entsteht nicht nur z.B. für die Kommunen (Kommunalabgaben), sondern auch für Bürger, die durch einen Bescheid begünstigt sind, zu einem deutlich früheren Zeitpunkt Rechts- und damit Planungssicherheit. Und das in der Regel bereits maximal einem Monat nach Erlass bzw. nach Zustellung des Bescheids. Ich meine, darin kann man durchaus auch einen Zuwachs an frühzeitiger Rechtssicherheit sehen.

- Und schließlich zeigt die Erfahrung nicht nur beim Verwaltungsgericht Ansbach, dass gerade in "Massenverfahren" (Kommunalabgaben etc.) bei Wegfall der verwaltungsinternen Überprüfbarkeit, bei fortschreitender Zeitdauer durchaus mehr Sorgfalt auf die Ausgangsbescheide verwandt wird. Zuweilen "erinnert" sich die Ausgangsbehörde sogar daran, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz schon bisher "eigentlich" die Gewährung rechtlichen Gehörs vor Bescheiderlass vorsieht.

Ich meine, von dieser Qualitätsverbesserung profitieren alle Betroffenen, und zwar auch die, die im Vertrauen auf die Verwaltung gar kein Rechtsmittel erhoben hätten.

Erlauben Sie mir noch mit Blick auf Frau Dr. Steinbeiß-Winkelmann einen kurzen Exkurs: Das Kostenproblem, das gerade dadurch entsteht, dass Betroffene bei Wegfall des Widerspruchsverfahrens unmittelbar die Gerichte anrufen müssen, könnte dadurch ganz erheblich entschärft werden, dass jedenfalls die Kostenfreiheit bei frühzeitiger Klagerücknahme wieder eingeführt wird. In dieser Richtung liegt im Übrigen bereits ein Beschluss des Bayerischen Landtags vor, der sich an die Staatsregierung richtet. Ich hoffe, dass ein entsprechender Vorstoß auch die Unterstützung des Bundes und der übrigen Länder findet. Ich meine, bei der zunehmenden Zahl der Länder, die das Widerspruchsverfahren ganz oder teilweise abgeschafft haben bzw. abschaffen, sollte das Kostenrechtmodernisierungsgesetz zumindest in diesem Punkt wieder geändert werden, wenn man schon an die Kostenvorschusspflicht nicht mehr heran will ("Krokodilstränen").

2. Bevor ich zu den - natürlich noch mit Vorsicht zu genießenden - Auswirkungen der am 1.7.2007 in Kraft getretenen Gesetzesänderung komme, möchte ich

den maßgeblichen Inhalt des Art. 15 AGVwGO n.F. noch kurz in Erinnerung rufen.

(Folie)

Besonders hervorzuheben ist, dass in einer Reihe wichtiger Rechtsgebiete das Widerspruchsverfahren nicht generell abgeschafft wurde.

Vielmehr wurde hier die Durchführung des Widerspruchsverfahrens in die Entscheidungskompetenz des Betroffenen gelegt. Das sogenannte fakultative Widerspruchsverfahren umfasst nach der amtlichen Begründung (BayLT Drs 15/7252) die Bereiche, in denen eine besondere Anfälligkeit für Fehler besteht und in denen das Widerspruchsverfahren von den Behörden auch tatsächlich zur Fehlerkorrektur genutzt wird.

Das sind im Einzelnen:

- Kommunalabgabenrecht
- Landwirtschaftsrecht
- Schulrecht
- "Sozialrecht"
- Beamtenrecht und
- schon verfassungsrechtlich geboten: Prüfungsrecht.

Mit diesen Bereichen wurden nach dem Abschlussbericht zum Pilotprojekt acht der zehn "aufkommensstärksten" Rechtsgebiete der Pilotierungsphase erfasst, auf die zusammen über 90 % der neuen Klageeingänge entfielen. Dazu kamen noch das Schulrecht, Teile des "Sozialrechts" und das Prüfungsrecht. Nicht berücksichtigt wurde aus den "TOP 10" vor allem das Baurecht (mit einem Anteil von 10 %), weil dort nach den Erhebungen nicht einmal 5 % der Widersprüche ganz oder teilweise erfolgreich waren. Nicht erfasst sind zudem die NC-Verfahren, was gerade mit Blick auf das bereits angesprochene Kostenrechtmodernisierungsgesetz Probleme für die Betroffenen auswirft, zumal die Hauptsache hier in der Regel im Eilverfahren (mit)entschieden wird.

Wichtig ist zudem, wie Art. 15 Abs. 3 AGVwGO klarstellt, dass die Beschränkungen nicht für Verfahren vor Bundesbehörden gelten. Auch hier ein Seitenblick auf die Vertreter des BMI und vor allem des BMJ: Ich meine, dass mit Blick auf die Zahl der Länder, die das Widerspruchsverfahren ganz, weitgehend oder teilweise abgeschafft haben bzw. gerade dabei sind, dies zu tun, eine Klarstellung der Öffnungsklausel des § 68 Abs.1 Satz 2 VwGO jedenfalls hilfreich. Zur Erinnerung: Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Popularklageentscheidung vom 15.11.2006 (Vf 6-VII-05 o.a.) das Dilemma der Öffnungsklausel zwischen Wortlaut und Gesetzesbegründung und den unterschiedlichen Kommentierungen dazu herausgearbeitet. Eine Entscheidung in dem einen oder in dem anderen Sinn konnte im konkreten Fall offenbleiben. Es wäre schön, wenn sich der dazu berufene Gesetzgeber zu einer Klarstellung durchringen könnte und sich nicht auf die "Auslegungsfähigkeit" der Gerichte verlassen würde.

3. Nun zum "krönenden Abschluss" noch einige Tabellen zu den ersten Erkenntnissen für den Zeitraum 1.7.2007 bis 31.12.2007, wobei diese nicht nur wie alle Statistiken mit Vorsicht zu genießen sind, sondern auch nur einen ersten Eindruck wiedergeben können.
Dennoch im Einzelnen:

(Folien)

Sie sehen, dass sich der Anstieg der Eingangszahlen, wie erwartet, im 2. Halbjahr 2007 gegenüber den Zahlen im ersten Erhebungsjahr der Pilotierungsphase in etwa halbiert hat, was darauf hindeutet, dass das Modell des fakultativen Widerspruchsverfahrens durchaus greift. Diese Aussage ist m.E. zulässig, auch wenn hier aussagekräftige Zahlen im Einzelnen noch nicht vorgelegt werden können, weil die Zahl der abgeschlossenen fakultativen Widerspruchsverfahren noch zu gering war.

Einige Erläuterungen an Hand der Folien im Einzelnen:

- Steigerung der Eingangszahlen
- Entwicklung der durchschnittlichen Laufzeiten der Erledigungen und der Restanten
- Erfolgsquote (tendenziell wie während der Pilotierungsphase: Rückerhebung 20 %, Pilotierungszeitraum 18 %) Anfechtungsquote.

Wenn ich ein vorläufiges Resümee ziehen soll, kann ich allgemein feststellen, dass die Verwaltungsgerichte, wie auch während der Pilotierungsphase bereits das Verwaltungsgericht Ansbach, die Mehrbelastung bewältigt haben. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich bei der Pilotierungsphase der Anstieg der Klageeingänge nach dem ersten Erhebungsjahr deutlich abgeflacht und ab dem dritten Erhebungsjahr wieder zurückgegangen ist.

Entwicklung der Eingangszahlen für allgemeine Klagen und der Laufzeiten beim VG Ansbach:

	Klageeingänge	Laufzeiten
2003	2.895	8,4
2004	4.862	5,2
2005	4.688	5,6
2006	4.200	7,7
2007	3.573	8,0

Von einer ähnlichen Entwicklung gehe ich auch für das geltende Recht, nun allerdings auf niedrigerem Niveau aus.

Ich danke Ihnen