



## **Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform**

### **34. Sitzung (öffentlich)**

21. August 2007

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 17:05 Uhr

Vorsitz: Edgar Moron (SPD)

Protokollerstellung: Beate Mennekes

### **Öffentliche Anhörung von Sachverständigen**

#### **Zweites Gesetz zum Bürokratieabbau (Bürokratieabbaugesetz II)**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 14/4199

Der Ausschuss hört hierzu die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen an. Die Seitenzahlen beziehen sich auf die Statements.

Sachverständige/Institutionen	Sprecher	Stellungnahme	Seite
Städte- und Gemeindebund NRW, Düsseldorf	Beigeordneter Hans-Gerd von Lennep	14/1346	3
Landkreistag NRW, Düsseldorf	1. Beigeordneter Franz-Josef Schumacher	14/1191	5
Universität Osnabrück Institut für Kommunalrecht	Prof. Dr. Jörn Ipsen		6
Oberverwaltungsgericht, Münster	Vizepräsident Dr. Dieter Kallerhoff	14/1264	8
Verwaltungsgerichts, Düsseldorf	Präsident Prof. Dr. Reinhard Klenke	14/1225	10
Verwaltungsgericht Aachen/Neue Richtervereinigung (NRV)	Vorsitzender Richter Harry Addicks	14/1365	14
Vereinigung der Verwaltungsrichter/-innen des Landes Nordrhein-Westfalen	Vorsitzender Burkhard Ostermann (Richter am VG Minden)	14/1359	18
Rechtsanwalt Horst Wüstenbecker, Münster	Horst Wüstenbecker	14/1347	20
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Hannover	MR Sebastian Wolters		23
Landschaftsverband Rheinland, Köln	1. Landesrat Harry Voigtsberger  Landesrätin Renate Hötte	14/1361	25
Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster	Landesrat Matthias Münning	14/1358	28

Fragerunden

ab Seite 29

**Weitere Stellungnahmen:**

Sachverständige/Institutionen	Stellungnahme
Stadt Viersen <sup>*)</sup>	14/1215
Verband der Elektrizitätswirtschaft e. V. (VDEW)	14/1237
Stadt Velbert <sup>*)</sup>	14/1337
Bundesverband der Deutschen Industrie, Landesvertretung NRW	14/1357
Thyssen Krupp Steel, Dr. Gunnar Still	14/1367

<sup>\*)</sup> vgl. hierzu auch die Vorlage 14/1228 des IM und FM

**Vorsitzender Edgar Moron:** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich eröffne die 34. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform und begrüße vor allen Dingen unsere Sachverständigen sehr herzlich sowie die Herren Abgeordneten; Damen sind im Augenblick nicht anwesend. Ich begrüße die Vertreter der Landesregierung, die Zuhörerinnen und Zuhörer und auch die Medienvertreter.

Gegenstand der heutigen öffentlichen Anhörung ist:

### **Zweites Gesetz zum Bürokratieabbau (Bürokratieabbaugesetz II)**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 14/4199

Die Koalitionsfraktionen von CDU und FDP haben zusätzlich eine Reihe von Fragen an die Sachverständigen gestellt, zu denen wir heute etwas hören werden.

(Der Vorsitzende gibt einige organisatorische Hinweise.)

Wir beginnen mit den kommunalen Spitzenverbänden. Der Städtetag und der Städte- und Gemeindebund haben sich darauf geeinigt, eine gemeinsame Stellungnahme abzugeben. Herr von Lennep wird die Sachverständigenanhörung eröffnen. – Sie haben das Wort, Herr von Lennep. Bitte schön.

**Hans-Gerd von Lennep (StGB NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Der Städtetag und der Städte- und Gemeindebund haben eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben, insofern darf ich hier mit für den Städtetag sprechen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll zum einen das Widerspruchsverfahren – von einigen Ausnahmen abgesehen – generell abgeschafft und zum anderen der Devolutivveffekt beseitigt werden.

Erwartet wird durch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens, dass der Verwaltungsaufwand reduziert und das Verfahren beschleunigt wird. Wir hatten schon im Zusammenhang mit der Diskussion über das Bürokratieabbaugesetz I unsere Bedenken und Zweifel dargelegt, ob die Ziele der Verwaltungsbeschleunigung und -vereinfachung durch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens erreicht werden könnten. Ohne das Vorhaben generell abzulehnen, hatten wir empfohlen, in einem ersten Schritt eine rechtstatsächliche Erhebung über die mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens verbundenen Konsequenzen vorzunehmen, um eine belastbare Datenbasis für weitere Entscheidungen zum Widerspruchsverfahren zu erhalten. Wir möchten diese Bitte hiermit nochmals wiederholen.

Das Widerspruchsverfahren hat sich gerade bei Abgaben-, Erschließungs- und Gebührenbescheiden – so auch nach vielfältiger Rückmeldung aus unseren Mitgliedstädten und -gemeinden –, also den sogenannten Massenverfahren, als Dialogverfahren zwischen Behörde und Bürger bewährt. Die Intention des Bürokratieabbaugesetzes II geht

entsprechend der Begründung im allgemeinen Teil wohl in eine andere Richtung, wenn es dort heißt – ich zitiere –:

„Gerade in Verfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung und in genehmigungsrechtlichen Streitigkeiten ist die hiermit eröffnete Möglichkeit, schneller als bisher zu bestandskräftigen Bescheiden zu gelangen, von immenser Bedeutung.“

Die Betonung liegt also auf Verfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung und genehmigungsrechtlichen Streitigkeiten. Uns geht es im Wesentlichen um die vorgenannten Massenverfahren, die im direkten Kontakt zwischen Kommunalverwaltung und Bürgern abgewickelt werden.

Ein Beispiel aus einer Mitgliedstadt des Städte- und Gemeindebundes zum Bereich der Abwassergebühren: Über 90 % der Widersprüche werden im Widerspruchsverfahren erledigt, sei es, weil der Bürger nur Widerspruch erhoben hat, weil er den Bescheid nicht verstanden hat und mit den Erläuterungen des Widerspruchsbescheids zufrieden ist, sei es, weil der Bürger Tatsachen vorträgt, die zu einer Änderung des Bescheids führen, die ihn zufriedenstellt, sei es, weil der Bürger aufgrund des Widerspruchsbescheids erkennt, dass seine im Widerspruch geltend gemachte Rechtsauffassung nicht haltbar ist.

Nur ein ganz geringer Teil der erhobenen Widersprüche geht anschließend als Klage zu Gericht. Wenn wir diese Fallkonstellation vor dem Hintergrund des Ziels der Verfahrensbeschleunigung betrachten, so bleibt festzustellen, dass eine Beschleunigung für den Bürger durch die Streichung des Widerspruchsverfahrens nicht eintritt. Die Widersprüche werden von der Verwaltung bisher in zwei bis drei Wochen bearbeitet. Muss der Bürger klagen, wird das Verfahren für ihn deutlich länger werden, denn zunächst hat die Behörde, die den angegriffenen Bescheid erlassen hat, drei Wochen Zeit zur Übersendung der Verwaltungsvorgänge an das Gericht. Anschließend stehen üblicherweise noch einmal drei Wochen zur Verfügung, um die Klageerwiderung abzufassen. Selbst wenn der Bürger also bereits aufgrund der Klageerwiderung beschließt, seine Klage nicht weiterzuverfolgen, hat ihn das Verfahren bis hierhin doppelt so viel Zeit gekostet wie im Widerspruchsverfahren.

Für den Bürger problematisch dürfte auch die Monatsfrist zur Erhebung einer Klage sein. Ein Widerspruch kann schnell und ohne Begründung eingelegt werden und ist zudem kostenlos. Die Einreichung einer Klage vor Gericht ist demgegenüber wesentlich anspruchsvoller.

Wir erwarten auch, dass die Verfahren zukünftig aufwendiger und kostenintensiver sein werden, denn über die Gerichte werden die Behörden in Form von Aktenübersendungen und Klagerwiderungen zusätzlich belastet. Hat der Richter bislang die Informationen, die er brauchte, meist der eingehend abgefassten Widerspruchsentscheidung vollständig entnehmen können, muss er sich nunmehr alle Informationen selbst besorgen, sofern der Ausgangsbescheid diese nicht liefert. Er wird also die Akten anfordern und durcharbeiten müssen. Es wäre interessant, die Auswirkungen des Wegfalls von Informationen aus dem Widerspruchsverfahren auf die Verfahrensdauer verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen zu ermitteln.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass vor Gericht vonseiten des Bürgers häufig ein Anwalt bemüht wird, weil sich der Bürger nicht zutraut, das gerichtliche Verfahren allein zu führen. Sofern eine Rechtsschutzversicherung vorliegt, ist das für den Bürger kostenneutral. Für die Verwaltung bedeutet dies aber, dass sich neben dem Sachbearbeiter auch das Rechtsamt – sofern es überhaupt vorhanden ist, das ist bei einem Großteil der Klientel des Städte- und Gemeindebundes nicht der Fall – mit der anwaltlich vorgebrachten Klage beschäftigen muss, oder es muss ein auswärtiges Rechtsanwaltsbüro mit der Klagerwiderung beauftragt werden.

In einzelnen Bereichen ist die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens zweifellos sinnvoll, zum Beispiel im Aufenthaltsrecht. Hier hat der Widerspruch bei besonders schwerwiegenden aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen keine aufschiebende Wirkung, insofern werden die Verwaltungsgerichte direkt angerufen.

Wir halten eine Präzisierung für notwendig in Bezug auf die Regelungen, dass die Abschaffung des Vorverfahrens in den Fällen nicht gilt, in denen Bundesrecht oder das Recht der Europäischen Union die Durchführung des Vorverfahrens vorschreiben. Im Aufenthaltsgesetz finden sich Hinweise auf Widerspruchsverfahren, ohne dies direkt vorzuschreiben. Die EU-Richtlinie zum Aufenthaltsrecht beispielsweise lässt beide Möglichkeiten zu, also Klage und Widerspruch. Da das EU-Recht in der Regel keine Vorgaben hinsichtlich der internen Organisation der Mitgliedstaaten enthält, muss klargestellt werden, was genau unter dem Begriff „vorschreiben“ im Sinne des zweiten Bürokratieabbaugesetzes zu verstehen ist.

**Franz-Josef Schumacher (LKT NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich kann mich kurz fassen, da wir die Grundkritik, die Herr von Lennep für den Städte- und Gemeindebund und den Städtetag NRW genannt hat, teilen. Wir sind nicht zu einer gemeinsamen Stellungnahme gekommen, da der Vorstand der Auffassung ist, dass wir keine rechtstatsächliche Erhebung mehr brauchen. Man kann die Sache so oder so sofort entscheiden und nur durch einen Versuch „am lebenden Objekt“ feststellen, ob sich die Befürchtung, die man eventuell mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens verbindet, realisiert. Das ist der einzige formale Unterschied.

In der Sache kann ich nur das unterstützen, was Herr von Lennep gesagt hat. Der Vorstand des Landkreistages ist der Auffassung, dass die Abschaffung des Devolutiveffekts bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ausreichen würde, um den erwünschten Beschleunigungseffekt zu erreichen, ohne dass die Nachteile für den Bürger eintreten, die mit der Kostenpflichtigkeit von Klagen auch bei Klagerücknahmen und den zusätzlichen Kosten in der Verwaltungsgerichtsbarkeit verbunden sind.

Ich will nicht verhehlen, dass die Diskussion im Vorstand durchaus munter war und teilweise kontrovers geführt wurde. Es gibt eine nennenswerte Zahl von Mitgliedern in unserem Verband, insbesondere in Ostwestfalen, die sagen: Man sollte nicht – wie wir jetzt – den Vorbehalt machen, dass die Abschaffung des Devolutiveffekts ausreicht, sondern gleich die große Lösung wählen, wie sie der jetzige Gesetzentwurf vorschlägt, unabhängig von den kleinen Widersprüchlichkeiten, die Herr von Lennep angesprochen hat. Dann werde man sehen, was sich in der Praxis an Befürchtungen oder auch an Hoffnungen realisiert.

**Prof. Dr. Jörn Ipsen (Universität Osnabrück):** Herr Vorsitzender! Meine Herren Abgeordneten! Besten Dank für die freundliche Einladung zur heutigen Anhörung. Ich hatte bereits am 29. November des letzten Jahres Gelegenheit, vor diesem Ausschuss zum ersten Bürokratieabbaugesetz Stellung zu nehmen, das mittlerweile in Kraft getreten ist.

Ich darf wiederholen, dass sich die Landesregierung und der Landtag mit dem Gesetzentwurf auf verfassungsrechtlich wie bundesrechtlich sicherem Boden bewegen. Ein Widerspruchsverfahren ist verfassungsrechtlich nicht geboten, weil sich der hier einschlägige Art. 19 des Grundgesetzes nur auf den gerichtlichen Rechtsschutz, nicht auf ein mögliches Vorverfahren bezieht. Bundesrechtlich ist durch die Öffnungsklausel in § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, zu bestimmen, dass es einer Nachprüfung von Verwaltungsakten in einem Vorverfahren nicht bedarf. Hierzu gibt es einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Eine entsprechende Ergänzung ist durch die VwGO-Novelle vom 3. Mai 2000 hinsichtlich des Devolutiveffekts eingefügt worden. Hiernach kann bestimmt werden, dass die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, auch für die Entscheidung des Widerspruchs zuständig ist. In der Gesetzesbegründung heißt es – das ist in der Literatur etwas kontrovers –, diese Ergänzung der VwGO sei nur vor dem Hintergrund der nordrhein-westfälischen Pflichtaufgaben nach Weisung erfolgt. Daraus wird gefolgert, der Devolutiveffekt könne auch nur für besondere Fälle abgeschafft werden.

Dies lässt das Gesetz indes nicht erkennen. Wir müssen hieraus den Schluss ziehen, dass die Länder sowohl hinsichtlich des Ob als auch des Wie eines Widerspruchsverfahrens weitgehende Freiheit haben. Unter dieser Prämisse erweist sich der Entwurf des zweiten Bürokratieabbaugesetzes als rechtspolitisches Problem. Dem Gesetzgeber ist eine weitgehende Gestaltungsfreiheit eröffnet.

Ich will zu wenigen Punkten des Gesetzentwurfs Stellung nehmen, zunächst zu den Ausnahmen von der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens: Dass ein Widerspruchsverfahren, sofern dies bundesrechtlich oder gar europarechtlich vorgeschrieben ist, durchgeführt werden muss, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Geboten ist ein Widerspruchsverfahren auch bei berufsbezogenen Prüfungen. Ich darf hierzu berichten, dass in Niedersachsen nach einer früheren Rechtslage das Widerspruchsverfahren bei juristischen Staatsprüfungen abgeschafft wurde, weil das Landesjustizprüfungsamt in das niedersächsische Justizministerium eingegliedert worden und insofern Teil einer obersten Landesbehörde war. Die hierdurch entstandene Rechtslage war derart unbefriedigend, dass sofort ein Remonstrationsverfahren eigener Art eingeführt wurde, um den Prüfungskandidaten die fatale Konsequenz zu ersparen, sofort das Verwaltungsgericht anrufen zu müssen.

Gleiches gilt für Schulverwaltungsakte, die allgemein als fehleranfällig gelten, weil sie nicht von geschultem Verwaltungspersonal erlassen werden. Ich glaube, dass die Begründung des Gesetzentwurfs hier mit der allgemeinen Erfahrung übereinstimmt. Insofern sind die Ausnahmen, die in § 6 Abs. 2 Nr. 2 und 3 vorgesehen sind, nicht nur gerechtfertigt, sondern geboten.

Mit Nr. 4 des Katalogs hat sich der Entwurf die Erfahrungen aus Niedersachsen – wie ich nicht ohne Stolz vermerken darf – zu eigen gemacht, wo die Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten nicht zuletzt deshalb so exorbitant gestiegen waren, weil der Widerspruch gegen Rundfunkgebührenbescheide weggefallen war. In Niedersachsen ist daraufhin der Ausnahmekatalog um Verwaltungsakte des Rundfunkgebührenstaatsvertrags ergänzt worden. Nordrhein-Westfalen dürfte deshalb das seinerzeit überraschende Hochschnellen der Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten aus diesem Grund vermeiden wollen.

Im gesetzgeberischen Anliegen und der gesetzestechnischen Durchführung überzeugend wirkt – allerdings nur auf den ersten Blick – die generelle Ausnahme von Drittwidersprüchen, wie sie in § 6 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs vorgesehen ist. Der Dritte hat in diesen Fällen am Verwaltungsverfahren nicht teilgenommen, ist folglich nicht angehört worden und insofern häufig überrascht. Die Rolle der Behörde verändert sich zudem, wenn ein Dritter auftritt. Sie ist nicht mehr allein Gegner eines Widerspruchs, dem Klagegegner vergleichbar, sondern steht zwei Beteiligten gegenüber, deren Rechte gleichermaßen zu berücksichtigen sind.

Der erste positive Eindruck täuscht indes, weil die bereits im ersten Bürokratieabbaugesetz vorgesehenen Ausnahmen von der Durchführung des Widerspruchsverfahrens unberührt bleiben sollen. Nach § 6 Nr. 3 des Ausführungsgesetzes zur VwGO bedarf es bei Entscheidungen der Bauaufsichts- und Baugenehmigungsbehörden nicht einer Nachprüfung im Vorverfahren – Herr Vorsitzender, Sie werden sich erinnern, dass wir gerade über diesen Punkt eingehend gesprochen haben –; hierbei soll es offenbar auch nach dem neuen Entwurf sein Bewenden haben.

Da aber gerade Baugenehmigungen häufiger Gegenstand von Drittklagen sind und voraussichtlich auch in Zukunft sein werden und die Behörden hierbei durchaus zur Befriedung beitragen können, wäre zu erwägen, diesen typischen Fall der Beteiligung Dritter dem in § 6 des Entwurfs aufgestellten Grundsatz zu unterwerfen. Ich darf insofern auf meine Ausführungen vom 29. November des letzten Jahres verweisen.

Nachdrückliche Zustimmung verdient § 7 des Entwurfs, der im Regelfall den Devolutiv-effekt entfallen lässt. Es ist nicht so, dass Behörden um jeden Preis ihre Verwaltungsakte aufrechterhalten, nur um den Anschein fehlerhaften Verwaltungshandelns zu vermeiden. Das Widerspruchsverfahren dient deshalb auch der Ausgangsbehörde dazu, Fehler des Verwaltungsakts aufzudecken und gegebenenfalls zu korrigieren. Da sowohl die Ausgangsbehörde als auch die Widerspruchsbehörde nach bisherigem Recht ihre Entscheidung aufgrund der Erfolgsaussichten einer verwaltungsgerichtlichen Klage treffen, steht zu vermuten, dass Widerspruchsverfahren nach Wegfall des Devolutiveffekts nicht seltener zur Aufhebung führen als nach bisherigem Recht.

Obwohl genaue Angaben fehlen und die in Niedersachsen vorgesehene Evaluation vermutlich nachher zur Sprache kommt, scheint mir eine Erkenntnis unabweisbar zu sein: Man mag zwar bei entsprechender Behördenstruktur den Devolutiveffekt für zweckmäßig halten, er vermag aber nicht eine zusätzliche Verwaltungsstufe oder überhaupt einen hierarchischen Verwaltungsaufbau zu rechtfertigen.

Ich komme zu meinem letzten Punkt: Das Widerspruchsverfahren ist vielfach zu einer Formsache erstarrt und hat zweifelsfrei zur Verlängerung von Verwaltungsverfahren ge-

führt, während die Erfolgsquote begrenzt blieb. Es ist deshalb ein berechtigtes Anliegen des Gesetzgebers, die Verfahrensdauer zu verkürzen und Bürokratien, die sich aufgrund des Widerspruchsverfahrens aufgebaut haben, abzubauen.

Das Land Niedersachsen ist hier, wie Ihnen bekannt ist, einen radikalen Weg gegangen, indem die Bezirksregierungen mit Wirkung vom 1. Januar 2005 abgeschafft worden sind. Es bleibt indes angesichts der durch die Verwaltungsgerichtsordnung vorgegebenen Gesetzeslage die Frage, wie nach dem Wegfall des Widerspruchsverfahrens ein in Niedersachsen postuliertes Beschwerdemanagement soll Platz greifen können, wenn die Klagefrist nur einen Monat beträgt.

Als Beispiel hierfür sei angeführt, dass in einer niedersächsischen Gemeinde eine Abgabenangelegenheit, die eine große Anzahl von Bürgern betraf, rechtlich umstritten war. Da bei Abgabenangelegenheiten ein Widerspruchsverfahren grundsätzlich nicht stattfindet, hätten die Bürger sämtlich das Verwaltungsgericht anrufen müssen, um die Bestandskraft der Gebührenbescheide zu vermeiden. Die Gemeinde hat die Bescheide aufgehoben und neue Bescheide ohne Rechtsbehelfsbelehrung erlassen, um in der Zwischenzeit ein verwaltungsgerichtliches Musterverfahren stattfinden zu lassen.

Dies mag ein Beispiel für ein gelungenes Beschwerdemanagement sein, löst indes nicht das grundsätzliche Problem, dass der Zeitraum von einem Monat für eine solche verwaltungsinterne Nachprüfung zu knapp ist und die Behörde sich, wenn der Adressat des Verwaltungsakts Klage erhebt, sofort in die Lage des Klagegegners mit entsprechenden Verteidigungsreflexen versetzt sieht.

Bundesrechtlich ist bekanntlich eine Rechtsbehelfsbelehrung nur für Bundesbehörden vorgesehen. Aber auch soweit Landesbehörden zur Rechtsbehelfsbelehrung gesetzlich nicht verpflichtet sind, besteht die Tendenz, Verwaltungsakte möglichst rasch bestandskräftig werden zu lassen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen dem Postulat nach einem neuartigen Beschwerdemanagement und der nach wie vor bestehenden Klagefristbestimmung scheint mir nach wie vor zu bestehen und auch durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht gelöst zu sein.

Wenn Sie mir an dieser Stelle noch einen persönlichen Hinweis gestatten, gewissermaßen ein Commercial am Schluss: Am 14. November werden die 18. Bad Iburger Gespräche in Bad Iburg stattfinden, die ich gemeinsam mit Herrn Kollege Oebbeke, Universität Münster, unter dem Thema „Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten“ veranstalte. Wir werden einen Vergleich zwischen den beiden großen Flächenstaaten Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen ziehen und haben Referenten aus beiden Bundesländern dazu gebeten. Sie alle sind herzlich zu dieser Tagung eingeladen.

**Dr. Dieter Kallerhoff (Oberverwaltungsgericht Münster):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung zu diesem Hearing. Die Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs setzt die Antwort auf zwei Fragen voraus:

Erstens. Wie effektiv funktioniert das Widerspruchsverfahren in den jeweiligen Sachgebieten?

Zweitens. Kann das Verwaltungsverfahren so verbessert werden, dass es keines Widerspruchsverfahrens bedarf?



Zur Effektivität des Widerspruchsverfahrens will ich mich auf drei Aussagen beschränken, weil ich glaube, dass hier weitgehende Übereinstimmung besteht. Die Schwächen des Widerspruchsverfahrens sind auch in den schriftlichen Stellungnahmen übereinstimmend dargelegt.

Das Widerspruchsverfahren – das als erste Aussage – ist kein Element offener und bürgernaher Streitkultur. Eine solche bürgernahe Streitkultur setzt vielmehr voraus, dass man vorausschauend und nicht erst reagierend mit den Beteiligten ins Gespräch kommt.

Zweite Aussage – Herr Prof. Ipsen hat es ausgeführt –: Das Widerspruchsverfahren wird häufig als rein formale „Durchlaufstation“ gehandhabt.

Dritte Aussage: Die gesetzliche Ausgestaltung des Widerspruchsverfahrens ist kompliziert, verfahrensaufwendig, formstreu und damit fehleranfällig.

Die Schwäche des Widerspruchsverfahrens als solches besagt aber noch nichts darüber, ob die Abschaffung gerechtfertigt ist. Dies setzt vielmehr eine Antwort auf die Frage voraus: Kann das Verwaltungsverfahren so verbessert werden, dass es keines Widerspruchsverfahrens bedarf? Ich betone hier Verbesserung, denn es wäre nicht sachgerecht, das Widerspruchsverfahren abzuschaffen und dann zu erwarten, dass alles in Ordnung ist. Nein, es bedarf Verbesserungen auf zwei Ebenen:

Für den Bereich vor Erlass eines Bescheids geht es darum, Fehler zu vermeiden. Ich habe Ihnen in der Anhörung zum Bürokratieabbaugesetz I aus meiner Sicht dargelegt, dass die Anhörung nach § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz ein probates, formloses und damit auch nicht fehlerträchtiges Verfahren ist, um Mängel eines Bescheids von vornherein erst gar nicht aufkommen zu lassen.

Ich will dabei betonen: Es geht mir nicht um einen Formalismus. Selbstverständlich soll die Behörde entscheiden, ob sie einen Anhörungsbedarf hat. Es geht hier nicht darum, für jeden Bescheid – obwohl § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz das so vorsieht – zwingend um seiner selbst willen eine Anhörung vorzuschreiben, sondern dort, wo Klärungsbedarf besteht.

Wichtiger nach den schriftlichen Stellungnahmen scheint mir neben der Frage, was vor Erlass eines Bescheids geschieht, zu sein, sich Gedanken darüber zu machen: Was ist, wenn der Bescheid ergangen und möglicherweise fehlerhaft ist? Ist es da richtig, auf eine Rechtsmittelbelehrung zu verzichten, so wie Herr Prof. Ipsen das als Fall dargelegt hat? – Ich meine, nein; die Rechtsmittelbelehrung soll sein. Entsteht dann das Problem, das Herr von Lennep gesehen hat, dass die Monatsfrist gilt? – Sie gilt in der Tat. Aber kann nicht gleichwohl zwischen der Behörde und dem Bürger, dem Adressaten des Bescheids, ein von der Klagefrist nicht belasteter Dialog entstehen? – Das ist mit einfachsten Mitteln möglich. Es gibt gerade im Abgabenrecht Rechtsprechung, die dargelegt, dass beispielsweise eine bedingte Zusage der Zweitbescheidung erteilt werden kann. Dies führt dazu, dass die Beteiligten frei in einen Dialog eintreten können und eben nicht mehr an die Klagefrist gebunden sind.

Das klingt möglicherweise für den einen oder anderen hoch abstrakt und hoch kompliziert. Ich will es an einer Formulierung etwa folgenden Inhalts deutlich machen, die man

dem Bescheid, und zwar nur in den Fällen, in denen tatsächlich noch Klärungsbedarf oder eine hohe Fehleranfälligkeit besteht, beifügt:

Wenn die meinem Bescheid zugrunde gelegten Berechnungsfaktoren –  
es folgt also eine Rechtsmittelbelehrung –

Ihrer Meinung nach falsch sind, bitte ich Sie, mir dies innerhalb eines Monats nach Erhalt dieses Bescheids auf dem beiliegenden Vordruck mitzuteilen. Ich werde Ihre Angaben überprüfen und Ihnen das Ergebnis dieser Überprüfung in einem neuen Bescheid mitteilen. Dieser Zweitbescheid ersetzt dann den vorliegenden Bescheid. Sollten Sie von dieser Möglichkeit der Fehleranzeige Gebrauch machen, sehen Sie die vorstehende Rechtsmittelbelehrung bitte als überholt an, da dann zunächst der Zweitbescheid abzuwarten ist.

Wenn die Behörde wegen der Fehleranfälligkeit der Materie von einem solchen Hinweis Gebrauch macht, ist das die bedingte Zusicherung einer Zweitbescheidung und führt dazu, dass gegen den Erstbescheid nach einer solchen Anzeige nicht geklagt werden kann, da für eine solche Klage kein Rechtsschutzbedürfnis bestehen würde.

**Prof. Dr. Reinhard Klenke (Verwaltungsgericht Düsseldorf):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Da ich Ende letzten Jahres bereits die Ehre hatte, im Landtag angehört zu werden, wäre die Zeit nicht gut angelegt, wenn ich ein zweites Mal das sagte, was ich damals berichtet habe. Ich möchte mich daher im Allgemeinen kürzer fassen, um etwas Raum für das zu gewinnen, was neu an gesetzgeberischen Überlegungen, Erfahrungen und Argumenten gekommen ist.

Den wenigsten Raum brauche ich allerdings für die neuen Argumente; denn davon habe ich noch nicht sehr viel gehört oder darüber gelesen. Vernommen haben wir die vertrauten Argumente, die für das Widerspruchsverfahren sprechen sollen:

Erstens sei es eine kostengünstige, unbürokratische Rechtsmittelalternative, die Bürgerinnen und Bürger müssen nicht gleich zu Gericht gehen.

Zweitens soll es in diesem Verfahren zu einem guten Dialog zwischen den Beteiligten und auch der gemeinsamen Suche nach vernünftigen Lösungen kommen.

Drittens halte die Widerspruchsbehörde die Ausgangsbehörde ein wenig in der Furcht des Herrn, sodass diese besonders sorgfältig arbeite. – Das ist der eine Argumentationsstrang. Der andere lautet, dass das Ganze ein wirksamer Filter vor Klageverfahren sei.

Was die ersten drei Argumente angeht, die unter dem Stichwort Bürgerfreundlichkeit firmieren, muss ich sagen: Ausnahmen bestätigen die Regel; ansonsten sind es überwiegend schöne Worte. Die Verhältnisse sind nicht so.

Was ich Ihnen berichte, geht nicht nur auf meine eigene Berufserfahrung zurück – immerhin bin ich seit 30 Jahren Verwaltungsrichter –, sondern ich habe mich, um Ihnen vernünftiges Tatsachenmaterial bieten zu können, unter den 27 Kammervorsitzenden des sehr großen VG Düsseldorf kundig gemacht. Wir haben fast 5 Millionen Menschen

im Gerichtsbezirk, also mehr als manches Bundesland Einwohner hat. Was dort an Erfahrungen zusammenkommt, ist nicht wenig.

Ich habe sie darum gebeten, neue, andere, bessere Erfahrungen zu schildern, als sie vorliegen. Die Ausbeute war sehr gering. Es beginnt mit der Rechtsschutzalternative, die in der Praxis meistens keine ist. Wer Widerspruch einlegt, bekommt nach durchschnittlich vier bis zehn Monaten – wenige Wochen wären eine rühmliche Ausnahme, wenn es sie gäbe – einen Bescheid, in dem selten an Paragrafen, Zitaten aus der Rechtsprechung hoher Gerichte und juristischen Formulierungen gespart wird. Das Ganze mag tief beeindrucken, wenn man es zum ersten Mal sieht. Wenn man es zum wiederholten Male liest, weiß man, es sind Textbausteine. Manchmal denkt man, die Menschen können geschrieben haben, was sie wollen, sie werden mit solch einem Textbaustein abgefunden. Damit möchte ich keine Kritik an irgendjemandem üben; das kommt mir nicht zu. Ich kann Ihnen nur schildern, wie es ist.

Schon gar nicht ist das Widerspruchsverfahren der Ort, wo es zu einem fruchtbaren Dialog zwischen den Beteiligten kommt. Herr Kollege Kallerhoff hat mit Recht darauf aufmerksam gemacht, dass der Ort das Anhörungsverfahren ist. Tatsächlich gibt es das im Widerspruchsverfahren im Prinzip nicht. Wenn Sie von Ausnahmen hören, betrifft das regelmäßig große Firmen. Die kleinen Leute, deren Not zu 95 % den Verwaltungsprozess ausmacht – die Erweiterung eines Bauvorhabens in einem engen Wohngebiet, der Kleingewerbetreibende, der eine Auflage nicht beachten möchte –, bekommen die Widerspruchsbehörde nicht zu sehen. Ortstermine, bei denen wir uns anschauen, ob es in der Wirklichkeit so aussieht wie auf dem Papier und überlegen, ob man nicht irgendwas machen kann, womit beide zufrieden sind, finden da nicht statt.

Ich glaube auch, dass man kaum davon reden kann, dass die Widerspruchsbehörde auf eine verbesserte Qualität der Ausgangsbescheide hinwirkt. Ich möchte hier eine Lanze für die Behörden brechen. Wir heben natürlich Bescheide auf, sonst müsste es uns nicht geben. Im Allgemeinen ist aber schon die Arbeit der ersten Verwaltungsinstanz recht sorgfältig, und da, wo sie es nicht ist, wird auch die Widerspruchsbehörde kaum etwas daran ändern. Im Widerspruchsverfahren kann man Fehler heilen. Das ist ganz schön, kann aber auch in Versuchung führen, solche Fehler erst einmal in Kauf zu nehmen, indem man denkt, die Widerspruchsbehörde wird die Begründung notfalls verbessern, wird die Sache präziser fassen. Wenn sie das nicht tut, so kann man sich dahinter verschanzen, dass auch die höhere Stelle die Auffassung gebilligt hat. Ich glaube, dass die disziplinierende Wirkung, wenn man seinen eigenen Bescheid vor Gericht vertreten muss, sehr viel höher ist.

Im Übrigen reden wir von allzu Menschlichem und Psychologischem. Es ist nicht so, dass jemand, der oder die bei der Stadtverwaltung tätig ist, nun zu befürchten hätte, was jemand bei der nächsthöheren Behörde über sie oder ihn denkt, sodass man sagen kann: Für die Bürgerfreundlichkeit leistet das Widerspruchsverfahren wenig bis nichts.

Man kann auch nicht sagen, dass es nichts kostet. Es kostet Personal – jemand befasst sich damit – und vor allen Dingen etwas ebenso Wertvolles, nämlich Zeit. Diese fehlt Bürgerinnen und Bürgern, wenn sie mit einem Bauantrag oder einer Finanzierung auf heißen Kohlen sitzen. Ebenso fehlt der Behörde die Zeit – das wird selten zur Sprache

gebracht –, wenn sie rechtmäßige Zustände durchsetzen möchte und jemand vielleicht sehr gerne die Gelegenheit eines weiteren Rechtsbehelfsverfahrens aufgreift, nicht weil er glaubt, er kann sich durchsetzen, sondern weil er meint, er kann die Sache damit noch ein wenig in die Länge ziehen.

Eine Wirkung hat das Widerspruchsverfahren unbestreitbar: Es ist ein Filter vor Klageverfahren. Dort, wo man es abgeschafft hat, ist die Zahl der Klagen angestiegen. In welchem Maße, kann Ihnen niemand seriös sagen, auch ich nicht. Nach dem Bürokratieabbaugesetz I haben wir etliche Klagen mehr. Ob das Stroheffekte oder Doppelfeffekte sind, ob sich das nachhaltig so ergibt, weiß man nicht; mehr wird es auf jeden Fall. Weil es mehr wird, haben wir früher gesagt: Bitte tut nichts, wodurch wir noch mehr Prozesse bekommen; dann müssen wir die Beteiligten länger warten lassen.

Die Situation ist heute eine ganz andere: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist sehr gut aufgestellt. Wir können zügigen Rechtsschutz gewähren. Es ist dem Vernehmen nach auch an personelle Hilfsmaßnahmen gedacht. Ob das das letzte Wort ist, wird man anhand der Erfahrungen prüfen müssen. Ich bin aber sehr optimistisch, dass das funktioniert.

Im Übrigen kann sich über die Filterwirkung, die das Widerspruchsverfahren vor Klagen hat, nur jemand freuen, der nicht nach den Ursachen fragt; denn die Ursache liegt in aller Regel nicht darin, dass jemand schon vorher sein Recht bekommen hat und auch nicht darin, dass sich Bürgerinnen oder Bürger haben überzeugen lassen, sondern in der Regel in der Entmutigung durch einen nicht selten pseudowissenschaftlichen Bescheid. Die Menschen denken, dass man doch nichts machen kann. Diesem Irrtum fallen vor allen Dingen diejenigen zum Opfer, die sich keine qualifizierte anwaltliche Beratung leisten können. Ich glaube, das kann niemand wollen.

Ich habe Prognosen geschildert. Noch aussagekräftiger sind die tatsächlichen Erfahrungen, die es reichlich gibt. Mir ist nicht so recht deutlich, welche weiteren rechtstatistischen Forschungen man in anderen Ländern, aber auch in NRW noch anstellen will. Wir haben unabhängig von Ihren Reformüberlegungen große Rechtsbereiche, in denen es seit jeher kein Widerspruchsverfahren gibt. Ich möchte zwei Pole nennen:

Die Studienplatzvergabe durch die ZVS ist ein Massenverfahren unter großem Zeitdruck mit Computern. Das Asylverfahren ist ein Verfahren, bei dem wegen der hohen Verantwortung ein großer Einzelfallaufwand betrieben werden muss. Man muss mit den Menschen sprechen, ihrem Vorgang nachgehen, etwas aufklären. In beiden Fällen gibt es kein Widerspruchsverfahren, und mir ist noch nie eine Stimme bekannt geworden, dass jemand gesagt hätte, das sei ein Mangel – nicht von Klägerseite, nicht von Behördenseite und auch nicht aus dem Bereich der Gerichte.

Es spricht ebenso für sich, dass dort, wo Sie es schon abgeschafft haben – zunächst in OWL und dann durch das Bürokratieabbaugesetz I im ganzen Lande –, die abstrakten Argumente, die für das Widerspruchsverfahren sprechen sollen, im Konkreten erstaunlicherweise nicht mehr wiederholt worden sind, jedenfalls habe ich so etwas nicht gehört. Mich hat auch das, was Herr Schumacher eben gesagt hat, sehr beeindruckt, dass aus dem OWL-Bereich offenbar die meiste Zustimmung für die Abschaffung gekommen ist. Es hätte sich doch aufgedrängt, dass man gesagt hätte: Wie gut war es vorher, und wie nachteilig ist es jetzt. Das scheint allem Anschein nach gut zu funktionieren, sodass

ich meine damalige Einschätzung wiederholen möchte: Sie vergeben keine Rechtskultur, wenn Sie sich zu einer weitergehenden Abschaffung entschließen.

Ich möchte noch eine Ausnahme ansprechen, bei der gute Gründe dafür sprechen, dass man davon abgesehen hat: das Abgaberecht. Ich habe im Vorfeld mit entwarender Aufrichtigkeit gehört, man würde es dort gerne behalten, weil der tatsächliche Boden der Bescheide mitunter schwankend ist; dann kann man die Dinge im Widerspruchsverfahren immer noch berichtigen. Ob das rechtlich zutrifft, ist ein anderer Punkt – darauf möchte ich jetzt nicht eingehen –, aber das Widerspruchsverfahren ist bestimmt nicht dafür da, dass man erst einmal – verzeihen Sie mir den Ausdruck – einen Bescheid ins Unreine erlässt: Wenn die Leute es akzeptieren, ist es gut, und wenn nicht, kann man ihn immer noch berichtigen.

Im Übrigen sehe auch ich die Not der Verwaltung, aber Herr Kollege Kallerhoff hat einen von vielen pragmatischen Wegen aufgezeigt, wie man ihr begegnen kann. Man kann dem Bürger sagen: Wenn etwas rechnerisch nicht stimmt, dann teile uns das innerhalb der Klagefrist mit, wir berichtigen das; wenn wir es nicht tun, kannst du immer noch klagen.

Das ist eine von vielen Möglichkeiten, man kann auch andere in Erwägung ziehen. Verwaltung und Gerichte werden sicherlich noch gemeinsam über weitere Lösungen nachdenken, wenn sich die Notwendigkeit dazu ergibt. Deswegen halte ich herzlich wenig davon, dass man in diesen Fällen fakultativ vorgeht: Man kann Klage erheben, man kann aber auch Widerspruch einlegen. Das ist ein Kompromiss, der von allem das Negative überlässt. Zum einen wird ein Widerspruchsverfahren nicht besser, wenn man es nicht mehr vorschreibt, sondern freistellt. Zum anderen hätte das den entscheidenden Nachteil, dass man den Personalabbau bei der Widerspruchsstelle nicht durchführen könnte. Man müsste gewissermaßen Widerspruchsbehörden mit unklarer Personallage im Stand-by-Betrieb vorhalten. Dann hätte man wahrscheinlich ganz wenige Leute, und wie diese arbeiten würden, darüber braucht man nicht zu philosophieren.

Zu den weiteren Ausnahmen habe ich mich schriftlich geäußert. Ich meine, man könnte sie noch enger fassen. Im Schulrecht beispielsweise sind die Prüfungsentscheidungen aus dem Verfassungsrecht herausgenommen. Bei den übrigen Entscheidungen sagt man mir, dass Pädagogen energisch zur Sache gehen. Die Widerspruchsbehörde glättet aber die Wogen häufig nicht. Dahinter steht der Lebensmittelpunkt, es wird hoch emotional argumentiert. Mitunter ist der Gerichtssaal der bessere Ort, um mit den Leuten zu überlegen: Wie können wir das Problem eventuell lösen?

Den Grund für die Differenzierung beim BAföG kann ich nach Rücksprache mit sachkundigen Kolleginnen und Kollegen – dort habe ich selbst nicht viel eigene Sachkunde – auch nicht sehen.

Bei den Drittwidersprüchen ist es am wenigsten angebracht, das Widerspruchsverfahren zu lassen, weil ein gerichtliches Eilverfahren nicht selten über zwei Instanzen parallel läuft, was das Ganze ohnehin erübrigt.

Zur Frage des Devolutiveffekts habe ich nicht viel zu sagen: Wer vom Widerspruchsverfahren nicht begeistert ist, ist es erst recht nicht vom Devolutiveffekt. Der Gedanke, dass die Widerspruchsbehörde, also die höhere Behörde, mit harter und paternalisti-

scher Hand nun Ordnung schafft, hat leider in der Wirklichkeit keine Entsprechung. Real ist: Aktenversendung, Doppelbefassung und diffuse Zuständigkeiten.

Zur den Erfahrungen anderer Länder werden andere Sachverständige mehr sagen können.

**Harry Addicks (Verwaltungsgericht Aachen/Neue Richtervereinigung):** Sehr geehrte Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung. Wir sprechen über den Entwurf des Bürokratieabbaugesetzes II. Zunächst zur Begrifflichkeit: Was ist Bürokratie? – In seiner ursprünglichen Bedeutung umschreibt der Begriff die Wahrnehmung von Verwaltungstätigkeit im Rahmen festgelegter Kompetenzen innerhalb einer festen Hierarchie, bestimmter Regeln und Verlässlichkeiten. Man kann sagen, dass die in den 70er-Jahren aufgekommenen Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder und des Bundes eine Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts in einem wohlverstandenen Sinn von Bürokratie waren.

Inzwischen ist der Bürokratiebegriff fast nur noch negativ belegt. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass wir es vielfach mit einem wuchernden System von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zu tun haben. Die Folge ist, dass in manchen bürokratisch organisierten Systemen gemessen am Organisationszweck ein überdimensionaler Aufwand getrieben wird, im Übrigen auch zu überdimensionalen Kosten.

Wenn der Gesetzgeber die Vorschriftenflut eindämmen und derartigen übergroßen Aufwand abschaffen will, so ist das ein richtiges und begrüßenswertes Vorhaben. Vorsicht ist allerdings geboten, wenn das Kind mit dem Bade ausgeschüttet wird. Das ist meines Erachtens der Fall, wenn rechtliche Instrumentarien, die den Bürgerinnen und Bürgern nutzen, weitgehend verschwinden sollen.

Bei der Schaffung der eben erwähnten Verfahrensgesetze des Bundes und der Länder war man sich einig – das ist man auch heute noch –, dass Verwaltungsverfahren konkretisiertes Verfassungsrecht ist. Das Verwaltungsverfahren dient einer gewissen Verlässlichkeit, Vereinheitlichung von Verwaltung, vor allem aber auch der Verwirklichung und Durchsetzung des Verfassungsrechts und der darin verkörperten Prinzipien. Es legitimiert Verwaltungshandeln und fördert die Akzeptanz durch die Betroffenen und die Allgemeinheit.

Auch für das Widerspruchsverfahren gilt, dass es die Durchsetzung materiell-rechtlicher Positionen ermöglicht und sichert und so der Durchsetzung von Grundrechten dient. Dieser Aufgabe ist das Widerspruchsverfahren im Wesentlichen gerecht geworden. Wir erleben hier anhand der unterschiedlichen Stellungnahmen, dass wir es offensichtlich mit einer Wertungsfrage zu tun haben: Die einen halten das Widerspruchsverfahren für völlig überlebt, die anderen halten die Fahne hoch. Vielleicht liegt die Wahrheit irgendwo in der Mitte; man sollte beide Sichtweisen kritisch betrachten. Wenn ich als Verwaltungsrichter, der über zehn Jahre im Bereich des kommunalen Abgabenrechts gearbeitet hat und daher weiß, was in diesem Bereich los ist, von den kommunalen Spitzenverbänden höre, dass wir im Widerspruchsverfahren eine Befriedigungsquote von um die 90 % haben, dann verstehe ich nicht ganz, wie man es derart in Bausch und Bogen niedermachen kann.

Es handelt sich bei diesem Gesetzentwurf meines Erachtens um ein Verfahrensrechte-  
abbaugesetz, ich halte es deshalb für gewagt, es Bürokratieabbaugesetz zu nennen.  
Der Zweck der Wortwahl ist klar: Bereits in der Bezeichnung liegt der Versuch der Sug-  
gestion, beim Widerspruchsverfahren handele es sich um ein lästiges, überholtes, sinn-  
entleertes Fossil aus der Zeit der „Ärmelschonerverwaltung“. Wenn man in der Ent-  
wurfsbegründung liest, der Entwurf diene den Interessen der Betroffenen, sei also ei-  
gentlich bürgerfreundlich, dann wundert man sich fast schon, dass der Entwurf nicht  
Bürgerrechteverbesserungsgesetz heißt.

Es ist modern, dass sich der Gesetzgeber – und auch der Entwurfsverfasser – schon  
bei der Findung der Gesetzesbezeichnung der Marketingsprache bedient. Anders ge-  
sagt: Die Sprache der Redenschreiber hat sich auch in der Gesetzessprache breit ge-  
macht. Mithilfe dieser beschönigenden Sprache können selbst gesetzgeberische „Grau-  
samkeiten“ durch die annähernd beliebige Verwendung von Vokabeln wie „Modernisie-  
rung“, „Entschlackung“ oder dergleichen zu wunderbaren Errungenschaften aufgepeppt  
und umdeklariert werden. Das ist zwar trickreich, aber Vorsicht: Die Bürgerinnen und  
Bürger fangen bereits an, sich darüber zu amüsieren. Wirkliche Überzeugungskraft wird  
dadurch nicht ersetzt. Besser wären meiner Ansicht nach fassbare, auf einer ernstlichen  
Recherche beruhende Argumente.

Der Entwurf ist nicht bürgerfreundlich. Es ist für Bürgerinnen und Bürger in der Regel  
kein Gewinn, dass sie, wie es in der Entwurfsbegründung heißt – Zitat – „ihr Begehren  
unmittelbar bei den Verwaltungsgerichten geltend machen können.“ Die Bürger werden  
sich bedanken. Sie empfinden meiner Einschätzung nach das Widerspruchsverfahren  
gegenüber der Klage zu Recht als das einfachere und kostengünstigere Verfahren. Das  
Widerspruchsverfahren führt nach wie vor mit relativ geringem Aufwand zur Befriedung  
von Auseinandersetzungen.

Ich möchte nicht meine Ausführungen aus der Anhörung zum Bürokratieabbaugesetz I  
wiederholen und auch nicht die Argumente, die dort im Einzelnen auf Quellen zurückzu-  
führen sind, hier wieder aufführen. Lassen Sie mich nur ein paar der namhaften Kritiker  
zitieren, die sich allein in letzter Zeit gegen die Abschaffung des Widerspruchsverfah-  
rens ausgesprochen haben, und dann noch auf die Frage kommen, ob es denkbare  
bessere Alternative zum Widerspruchsverfahren gibt.

Zunächst zu meinen Kronzeugen: Der niedersächsische Obergerichtspräsident  
van Nieuwland hält in den Niedersächsischen Verwaltungsblättern 2007 erneut ein  
leidenschaftliches Plädoyer für die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens. Abgese-  
hen davon, dass er eine Regelung wie auch die jetzt für Nordrhein-Westfalen vorgese-  
hene für rechtswidrig hält – er meint, sie stehe nicht im Einklang mit Bundesrecht, weil  
das vom Bundesgesetzgeber in der Verwaltungsgerichtsordnung vorgenommene Re-  
gel-Ausnahme-Verhältnis auf den Kopf gestellt werde –, berichtet er über zum Teil ekla-  
tante Steigerungen der Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten in Niedersach-  
sen, die sich – ich komme wieder auf das Beispiel kommunales Abgabenrecht zurück –  
in diesem Bereich von 2004 auf 2005 mehr als verdreifacht haben, obwohl seit dem In-  
krafttreten des Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes zum Juli 2004 die Eingangszah-  
len an sich erheblich zurückgegangen sind.

Das Kostenrechtsmodernisierungsgesetz – für diejenigen, die sich darunter nichts vorstellen können –, könnte für den entsprechend geregelten Teilbereich auch Gesetz zur Einführung einer Kostenvorschusspflicht der Kläger heißen, da die Verwaltungsgerichte jetzt einen Vorschuss kosten, wenn man sie anruft.

Van Nieuwland berichtet unter Darstellung des Zahlenwerks im Einzelnen über weitere sprunghafte Steigerungen im Jahr 2006 und betont, dass all dies nicht ohne negative Auswirkungen auf die bei den Verwaltungsgerichten immer wieder zu Recht kritisierten langen Verfahrenslaufzeiten bleiben könne.

Über ganz erhebliche Steigerungen der verwaltungsgerichtlichen Eingänge um 78 % wird auch aus Bayern berichtet. Der Geschäftsführer des Bayerischen Gemeindetages beklagt – ich zitiere –: „Gerade in Zeiten, in denen so viel von Bürgernähe und Bürokratieabbau geredet wird, wird nun ausgerechnet der Rechtsbehelf infrage gestellt, bei dem sich die Bürgerinnen und Bürger auch der „einfacheren“ Bevölkerungsschichten (im Sinne von unerfahren im Umgang mit Gerichten) ohne Schwellenangst an ihre Gemeinde (als Abhilfebehörde) und an das Landratsamt ihrer Kreisstadt (als Widerspruchsbehörde) wenden können.“

Auch der frühere Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Dr. Hien, gehört zu den Kritikern. Er bekannte sich im Februar 2007 dazu, dass er der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens sehr kritisch gegenüberstehe. Er hebt den Befriedigungseffekt hervor und betont, die dadurch gewährleistete Selbstkorrektur der Verwaltung erhöhe ihr Ansehen und vermindere zumindest tendenziell Staatsverdrossenheit. Mit einem Wegfall des Widerspruchsverfahrens sei ein Zuwachs an effektivem Rechtsschutz nicht verbunden. Im Gegenteil – so Hien –, dem Bürger und der Verwaltung werde das einfachere und billigere Mittel zur Korrektur von Verwaltungshandeln genommen.

Die neue Bundesverwaltungsgerichtspräsidentin, Marion Eckertz-Höfer, hob bei ihrer Amtseinführung die besondere, wichtige Rolle des Widerspruchsverfahrens als Möglichkeit der vorgerichtlichen Verwaltungsselbstkontrolle und der vorgerichtlichen Streitbeilegung hervor.

Sicherlich weist das Widerspruchsverfahren auch Schwächen auf. Am wenigsten wertvoll ist es schon immer dort gewesen, wo die Ausgangsbehörde selbst über den Widerspruch zu entscheiden hat. Es ist ein allzu menschliches Verhalten, dass der Entscheider sehr ungern von einer selbst gefassten Auffassung abrückt. Dieses Verhalten wird auch in der Verwaltung vorzufinden sein; nach meiner Erfahrung ist es zu beobachten. Ausgerechnet der Devolutiveffekt, also die Zuständigkeit der nächsthöheren Behörde, der eine nachhaltigere und in der Regel von höherer Sachkunde geprägte Verwaltungskontrolle gewährleistet, soll nun in den verbleibenden Fällen des Widerspruchsverfahrens abgeschafft werden.

Ich komme zum letzten Punkt, nämlich der Frage, ob das Widerspruchsverfahren nicht vielleicht durch bessere Alternativmodelle ersetzbar ist: Eine sicherlich erwägenswerte Idee wäre ein fortentwickeltes Anhörungsverfahren statt des Widerspruchsverfahrens. Dies würde aber nur taugen, wenn eine gesetzliche Stärkung des Anhörungsverfahrens erfolgen würde, die Nichtbeachtung der Anhörungspflicht also beachtliche Folgen hätte. Mit anderen Worten: Man müsste dem Anhörungsverfahren „Zähne“ einziehen.



Wie bereits im Bürokratieabbaugesetz I ist diese Variante in dem jetzt vorliegenden Entwurf nicht zu entdecken, diese Idee findet offensichtlich kein Gehör. Es scheint der Landesregierung nicht daran gelegen zu sein, bei Abschaffung des Widerspruchsverfahrens zu dessen Ersatz irgendein anderes verlässliches Konfliktlösungsmodell ins Auge zu fassen. Abgesehen davon halte ich persönlich die Beibehaltung der bisherigen Gesetzeslage für die unproblematischere und berechenbarere Lösung; aber darüber könnte man diskutieren.

Eine Lösung, eine Art Kompromiss könnte möglicherweise ein fakultatives Widerspruchsverfahren sein, also ein Widerspruchsverfahren auf Wunsch des Betroffenen. Auch dieses Fass, das man aufmachen könnte, ist nicht ganz frei von Bedenken; ich will darauf aber nicht im Einzelnen eingehen.

Ich darf noch auf den denkbaren Flickenteppich un geregelter Ersatzlösungen eingehen, die im Fall der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens zum Zuge kommen könnten. Der Präsident des niedersächsischen Obergerichts berichtet in seinem eben genannten Aufsatz von 2007 mit einem gewissen Erstaunen, ja mit einem amüsierten Unterton über seine Erfahrungen aus Niedersachsen. Er teilt mit, dass niedersächsische Verwaltungen – Zitat – „erhebliche Kreativität entwickelt“ haben, um die Bürger von einer Klageerhebung abzuhalten und sei es nur vorübergehend:

Die einen weisen die Adressaten von Verwaltungsakten darauf hin, sie mögen sich bei etwaigen Bedenken vertrauensvoll, aber sehr schnell an die Verwaltung wenden. Andere lassen Rechtsbehelfsbelehrungen völlig weg; wir haben das gerade auch schon gehört. Wieder andere Verwaltungen sind noch kreativer und versehen ihre Bescheide absichtlich mit fehlerhaften Rechtsbehelfsbelehrungen, sodass die Jahresfrist in Lauf gesetzt wird und die Verwaltung etwas zeitlichen Spielraum gewinnen kann. Gelegentlich werden massenhaft Bescheide – diese Variante haben wir eben auch schon gehört – ohne Rechtsbehelfsbelehrung mit der Zusicherung verschickt, die Adressaten würden auch ohne Klageerhebung nach Maßgabe eines Musterverfahrens behandelt werden.

Wie ich höre, überlegen in Nordrhein-Westfalen Verwaltungen bereits jetzt für Bereiche wie das kommunale Abgabenrecht, in denen es sich um Massenverfahren handelt und bisher relativ simple Fehler problemlos im Widerspruchsverfahren zu bereinigen waren oder sind, ob sie sicherheitshalber vor dem Erlass von Bescheiden Bescheidentwürfe verschicken – eine Art anhörungsähnlicher Vorgang –, um so in gewissem Umfang gegen für die Verwaltung kostenträchtige Fehler versichert zu sein.

Dann haben wir eben von der Idee der bedingten Zusicherung einer Zweitbescheidung gehört. Jeder, der den vorgeschlagenen Wortlaut von Herrn Dr. Kallerhoff verstanden hat, möge sich dafür einsetzen, vor allem wer glaubt, dass der Bürger und die Bürgerin das gut verstehen. Das klingt in der Tat bürokratisch. Als Jurist verstehe ich natürlich, worum es geht. Es ist eine Konstruktion, über die man nachdenken kann. Ich halte sie letztlich für nicht besonders hilfreich und würde als Folge eine Flut von Problemen befürchten, seien es Wiedereinsetzungsanträge der Leute, die es nicht verstanden haben.

Fazit: Wie alle hier genannten kreativen bis kuriosen Methoden ist all das mit dem Problem behaftet, dass nicht berechenbar ist, wie sich die Verwaltung im Einzelnen verhält. Der Massenversand von Bescheidentwürfen kann im kommunalen Abgabenrecht vor allem, aber nicht nur in nordrhein-westfälischen Großstädten bereits an den enormen

Portokosten scheitern. Sie müssen sich vorstellen, welchen Kostenaufwand es mit sich bringt, wenn eine Stadt wie Köln Grundbesitzabgabenbescheide erst einmal als Entwurf verschickt.

Ob überdies eine Kommune die Freundlichkeit besitzt, nicht klagende Bürgerinnen und Bürger wie einzelne Musterverfahrenskläger zu behandeln, kann nach den Erfahrungen der Verwaltungsgerichte und auch nach meiner Erfahrung mit über zehn Jahren Abgabenrecht – ich könnte Ihnen lange Geschichten erzählen – nur als in den Sternen stehend bezeichnet werden. Diese Frage wird von vielen Faktoren beeinflusst. Wie sich die einzelnen Kommunen verhalten, ist nicht prognostizierbar.

Die Vorschläge anderer Modelle als dem des Widerspruchsverfahrens leben damit von der meines Erachtens nicht zutreffenden Vorstellung, die Verwaltung werde verschiedene denkbare Notlösungswege in jedem Fall in die Tat umsetzen. Mit einem Wort: Ich sehe keine geeigneten Alternativen zum Widerspruchsverfahren.

Natürlich ist auch an mein Ohr das Gerücht gedrungen, das Gesetzesvorhaben sei nur deshalb gewollt, um durch die vorgelagerte Abschaffung von Zuständigkeiten das politische Ziel der Abschaffung der Bezirksregierungen zu fördern. Das wäre eine an praktischen Erwägungen orientierte Motivation – vielleicht auch eine ehrenwerte. Der Gesetzgeber ist gehalten, zu sparen. Ich will das aber nicht kommentieren.

Was auch immer hinter dem Entwurf steht, ich möchte zum Schluss noch einmal Sensibilität dafür wecken, dass eine bedeutende Dimension damit verbunden ist. Der kürzlich aus dem Amt geschiedene Bundesverwaltungsgerichtspräsident hat das Stichwort der Staatsverdrossenheit genannt; ich hatte es schon erwähnt. Zwar ist es durchaus richtig – wie schon jemand in der ersten Anhörung ausgeführt hat und es auch jetzt in mindestens einer Stellungnahme zu lesen ist –, dass der Rechtsstaat durch den Abbau des Widerspruchsverfahrens nicht untergeht, aber die Bürgerinnen und Bürger haben auf lange Sicht ein gutes Gespür dafür, ob man ihnen etwas nimmt, was ihnen nutzt. Ich prognostiziere, dass sich die Wähler, wenn dieses Gesetz kommt und sie seine Folgen ganz allmählich bemerken, mehrheitlich unbehaglich fühlen werden. Sie werden überwiegend zu dem Eindruck kommen, dass hier mit dem an sich sinnvollen Ziel des Bürokratieabbaus über das Ziel hinausgeschossen wird. Die bedeutende Dimension des Themas, die ein langfristig denkender Gesetzgeber im Auge behalten sollte, lautet nach den Worten des niedersächsischen OVG-Präsidenten – Zitat –:

Im Kern geht es bei diesem Thema um nichts Geringeres als den Schutz und den Erhalt von Bürgerrechten und damit um die Frage, was uns die Bewahrung des Rechtsstaates wert ist.

**Burkhard Ostermann (Vereinigung der Verwaltungsrichter/-innen des Landes NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich danke Ihnen, dass Sie wegen dieses wichtigen rechtspolitischen Themas eine Sachverständigenanhörung durchführen und unser Verband dabei beteiligt wird. Ich bin auch dankbar, hier dazuzulernen; denn es ist mir neu, dass Widerspruchsverfahren in zwei bis drei Wochen abgewickelt werden. Meine Erfahrung, die ich aus der gerichtlichen Praxis gewinne, sieht anders aus. Manche Widerspruchsverfahren sind nicht sehr hilfreich. Manchmal ähneln sich Ausgangs- und Widerspruchsbescheide inhaltlich frappierend, gerade dann, wenn die

beiden Behörden identisch sind. – Das als Anmerkung zu einigen Ausführungen von Herrn von Lennep.

Auch habe ich nicht den Eindruck gewonnen, dass Widerspruchsverfahren sehr viel einfacher für den Bürger sind. Sie unterliegen Form und Frist ebenso wie die Klage. Ich erlebe in meiner gerichtlichen Praxis häufig, dass sich Bürger mit einem handbeschriebenen Zettel an uns wenden und um Rechtsschutz nachsuchen. Es ist für uns manchmal sehr mühselig, alles Notwendige herauszufinden, aber wir schaffen das, das funktioniert. In meiner gerichtlichen Praxis habe ich nicht die Erfahrung gemacht, dass die Hemmschwelle so hoch ist.

Zu der Kostenfrage haben wir ausführlich schriftlich Stellung genommen; ich bitte um Beachtung.

Widerspruchsverfahren mögen kostenlos sein, sind aber oft auch umsonst. Die Fälle, die dann bei uns landen, belegen das sehr deutlich.

Mein geschätzter Kollege Addicks hat Kronzeugen angeführt, verehrte Präsidenten unserer Gerichtsbarkeit, die wir sehr ernst nehmen, deren Auffassungen Gewicht haben, die auch in unsere Stellungnahme eingeflossen sind. Sie können mir glauben, dass es mir leichter gefallen wäre, ein Urteil zu schreiben als diese Stellungnahme; denn das Meinungsspektrum, das für Sie aus allen Stellungnahmen deutlich wird, spiegelt sich auch in unserem Verband so wider. Wir mussten uns aber entscheiden und können nicht alles offenlassen. So ist unsere Stellungnahme zu verstehen, die ich Ihnen noch einmal wärmstens ans Herz lege.

Ich möchte noch zu einigen Punkten ergänzend ausführen: Kollege Addicks sprach von Bürokratie. Uns liegt auch am Herzen, dass ein solches Gesetz, das den Abbau von Bürokratie zum Ziel hat, selbst ein gutes Beispiel sein sollte, indem es klare und verständliche Regelungen enthält, die in sich möglichst widerspruchsfrei sind und auf Ausnahmen verzichten. Dies vermessen wir bei einigen Teilen des Entwurfs.

Wir haben in unserer Stellungnahme dargelegt, dass gerade im Bereich des Ausbildungsförderungsrechts oder bei der Einbeziehung Dritter unnötige und komplizierte Ausnahmen und Differenzierungen vorgesehen sind, die den Gesetzeszweck unseres Erachtens konterkarieren. Wir schlagen daher vor, in den jeweiligen Bereichen nicht unterschiedlich zu verfahren, sondern möglichst einheitlich, damit Bürger und Verwaltung wissen, woran sie sind. Es sollte nicht Aufgabe des Gesetzgebers sein, Juristen zusätzliche Arbeit zu verschaffen, obwohl manche Kollegen erfreut sein mögen, wenn sie neue, komplizierte Fallgestaltungen bekommen.

Wie auch immer man sich inhaltlich entscheiden mag, die einmal getroffene Entscheidung sollte konsequent und nicht halbherzig umgesetzt werden. Aus diesen Gründen sehen wir das in Bayern jetzt teilweise eingeführte Optionsmodell sehr kritisch. Eine Wahlmöglichkeit des Bürgers erscheint nur auf den ersten Blick praktikabel, tatsächlich verwässert sie das gesetzgeberische Ziel. Dieser Kompromiss hat zur Folge, dass beispielsweise in den bereits angesprochenen Massenverfahren verschiedene Rechtsbehelfswege nebeneinander beschritten werden, was die Sachlage unnötig verkomplizieren dürfte. Abgesehen davon müsste die Verwaltung in solchen Fällen weiterhin Kapazitäten vorhalten. Das bayerische Modell erscheint uns nicht als vorzugswürdig.

Ich möchte die Gelegenheit nutzen, um noch einmal auf die Bedenken der Kommunen in Abgabensachen einzugehen. Bei allem Verständnis für eine Verwaltung, die gerade bei der Abgabenerhebung ohnehin nicht auf das Wohlwollen der Bürger trifft, erscheinen uns die bisher genannten Fälle als gänzlich untauglich, um die Notwendigkeit eines Vorverfahrens zu belegen. Gerade die genannten Grund- und Gewerbesteuerfälle sind neben der Sache, weil sie nichts mit der Notwendigkeit des Vorverfahrens zu tun haben. Gemeint ist das Finanzamt. Die Finanzbeamten treffen die Entscheidungen. Dass die Kommunen manchmal den Kopf für die Bürger hinhalten müssen, liegt vermutlich an einer nicht geglückten Kommunikation oder Übermittlung des Ganzen. Auch dazu haben wir in unserer Stellungnahme ausgeführt.

Eins noch zu den Massenverfahren: Auch die Existenz des Vorverfahrens hat die Kollegen beispielsweise beim VG Gelsenkirchen vor Jahren nicht vor Tausenden von Verfahren retten können, die die Grundbesitzer damals angestrengt haben. Manche werden sich noch an diese Zeiten erinnern. Von daher sehe ich keine unmittelbare Relevanz des Vorverfahrens zu diesem Aspekt.

Einige Stellungnahmen sind auf die Frage der Abschaffung des Vorverfahrens im Umweltrecht eingegangen. Die dort genannten Bedenken teilen wir nicht. Sie lassen unseres Erachtens eine sehr einseitige, interessengeleitete Position erkennen; vielleicht kommen wir darauf noch zurück.

**RA Horst Wüstenbecker (Münster):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Aufgrund meiner schriftlichen Stellungnahme und der Erörterung im Ausschuss im November vergangenen Jahres zum Bürokratieabbaugesetz I kennen Sie meine prinzipielle Einstellung zum Widerspruchsverfahren. Um es auf den Punkt zu bringen: Meines Erachtens ist das Widerspruchsverfahren ein Fremdkörper in unserem Rechtssystem, ein historisches Relikt, das den heutigen Anforderungen an ein bürgerorientiertes Verfahren nicht einmal ansatzweise gerecht wird.

Herr Dr. Klenke hat zutreffend die tatsächliche Situation im Widerspruchsverfahren plausibel geschildert. Wenn das Widerspruchsverfahren heute überhaupt noch eine ernsthafte Funktion haben soll, dann ist das aus meiner Sicht, die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen zu stärken und den Rechtsfrieden zu sichern. Dazu ist das Widerspruchsverfahren aber insbesondere aus anwaltlicher Sicht denkbar ungeeignet. Es führt nicht zur Akzeptanz, sondern zur Frustration. Nur wenn es uns gelingt, den Bürger frühzeitig in die Entscheidungsfindung einzubinden, werden wir ihm das Gefühl geben können, dass sein Anliegen von Anfang an ernst genommen wird. Neben der von Herrn Dr. Kallerhoff bereits erörterten Anhörungspflicht nach § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz kommen hier aus meiner Sicht Verfahrensgestaltungen durch die frühzeitige Einbindung und Erörterung mit dem Bürger in Betracht. Zu nennen sind etwa eine verfahrensbegleitende Information oder die frühzeitige Übersendung von Bescheidentwürfen insbesondere in komplexeren Sachverhalten.

Die derartige Praxis ist allerdings nicht Aufgabe des Gesetzgebers, sondern das müssen wir der Verwaltung überlassen. Der Gesetzgeber kann nur die Richtung vorgeben, die die grundsätzliche Abschaffung des Widerspruchsverfahrens beinhalten sollte. Nur

in zwingend notwendigen Fällen sollten wir das Widerspruchsverfahren ausnahmsweise beibehalten.

Insofern halte ich allerdings einige – darauf möchte ich besonders hinweisen – der im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausnahmen nicht für systemkonform. So ist insbesondere die Ausnahme für das Schulrecht nur schwer nachvollziehbar. Soweit zur Begründung angeführt wird, dass hier das Widerspruchsverfahren beibehalten werden solle – ich zitiere –, „da die Maßnahmen in der Regel von nicht schwerpunktmäßig im Verwaltungsrecht ausgebildetem Personal getroffen werden“, so ist dies unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten äußerst befremdlich. Hier wird der Eindruck erweckt, als ob diese Entscheidungen unsorgfältig bzw. im Hinblick auf die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens zunächst sogar rechtswidrig getroffen werden könnten. Selbstverständlich sind auch diese Entscheidungen, wie es Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz formuliert, an Recht und Gesetz gebunden. Hier sind die Verwaltungsmitarbeiter notfalls zu sensibilisieren und gegebenenfalls zu schulen, damit sie den rechtsstaatlichen Sorgfaltsanforderungen gerecht werden. Um einen Interessenausgleich zwischen den Beteiligten zu erreichen, ist sicherlich – wie von Herrn Dr. Klenke angesprochen – das verwaltungsgerichtliche Verfahren eher angezeigt als das Widerspruchsverfahren.

Dieselben Überlegungen gelten aus meiner Sicht für das Ausbildungs-, Studien- und Graduiertenförderungsrecht. Einen sinnvollen Grund für die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens vermag ich auch dort nicht zu erkennen.

Soweit nach dem Gesetzentwurf das Widerspruchsverfahren für im Verwaltungsverfahren nicht beteiligte Dritte aufrechterhalten bleiben soll, erscheint mir zweifelhaft, ob dies zum Schutz der subjektiven öffentlichen Rechte zum Beispiel des Nachbarn tatsächlich erforderlich ist. Hier lässt sich vor allem ein Systembruch zu den Ausnahmen nach dem Bürokratieabbaugesetz I nicht leugnen. Gerade der dort erfasste Bereich des Baurechts, in dem auch weiterhin der Drittwiderspruch ausgeschlossen sein soll, ist der für die Praxis bedeutsamste Fall. Die Ausnahme für Drittwidersprüche im Gesetzentwurf wird im Wesentlichen ihre Bedeutung im Umweltrecht insbesondere bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen entfalten, so diese nicht ohnehin von der Bezirksregierung getroffen werden, wo das Widerspruchsverfahren entfallen soll.

Hier ist nicht einzusehen, warum die unterschiedliche verfahrensrechtliche Einordnung der Genehmigungsarten die verfahrensrechtliche Rechtsposition des Dritten verstärken soll. Man denke nur an die unterschiedliche Zuordnung von Windkraftanlagen früher überwiegend zum Baurecht, heute im Wesentlichen zum Immissionsschutzrecht. Außerdem werden sich hier Verfahrensverzögerungen ergeben, wenn sich zum Beispiel einerseits der Anlagenbetreiber unmittelbar im Klageverfahren gegen Nebenbestimmungen in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung wendet und andererseits der Nachbar von ihm begehrte Verschärfungen eben derselben Nebenbestimmungen zunächst im Widerspruchsverfahren verfolgen müsste.

Ich plädiere daher dafür, die Ausnahme für die nicht beteiligten Dritten ersatzlos zu streichen. In jedem Fall sollte der Begriff des nicht beteiligten Dritten konkretisiert werden. Hier muss es ausreichen, dass der Dritte im Ausgangsverfahren die Möglichkeit zur Stellungnahme hatte, auch wenn er nicht förmlich im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes beteiligt worden ist. Dies sollte im Gesetz klargestellt werden. Ich habe

hierzu in meiner schriftlichen Stellungnahme einen entsprechenden Formulierungsvorschlag unterbreitet.

Weitergehende Ausnahmen, wie sie teilweise gefordert werden, halte ich für verfehlt. Das gilt insbesondere, soweit eine Ausnahme für kommunalabgabenrechtliche Verwaltungsakte mit der Begründung gefordert wird, es handele sich um Massenverfahren mit den dafür typischen Fehlerquellen. Gerade hier hat sich in der Praxis eine frühzeitige Einbindung des Bürgers als besonders geeignet erwiesen, verwaltungsgerichtliche Verfahren zu verhindern. Wenn geltend gemacht wird, das bisherige Widerspruchsverfahren habe hier regelmäßig der nachträglichen Sachverhaltsaufklärung gedient, so sei daran erinnert, dass der Amtsermittlungsgrundsatz bereits im Ausgangsverfahren gilt.

Im Übrigen besteht gerade in abgabenrechtlichen Angelegenheiten eine Mitwirkungspflicht des Bürgers nach § 90 Abgabenordnung, die auch in kommunalabgabenrechtlichen Verfahren zu beachten ist. Ich habe den Eindruck, dass viele Kommunalverwaltungen diese Vorschrift nicht kennen, jedenfalls wird sie praktisch nicht angewandt.

Soweit darauf verwiesen wird, dass in diesem Bereich im Einzelfall Bescheide auf unsicherer Datenbasis erlassen werden müssen, kann auch dies ein Widerspruchsverfahren nicht ernstlich rechtfertigen. Der Behörde ist es im Hinblick auf Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz untersagt, Bescheide einfach ins Blaue zu erlassen. Soweit in diesem Bereich Grundlagenbescheide der Finanzverwaltung ergehen müssen, sind die Abgabenbescheide bei etwaigen Änderungen ohnehin von Amts wegen zu korrigieren. Eines Widerspruchsverfahrens bedarf es dazu nicht.

Auch im Selbstverwaltungsbereich ergibt sich meines Erachtens keine besondere Rechtfertigung für die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens. Dasselbe gilt für Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Auch hier können durch eine strikte Beachtung des Anhörungserfordernisses ebenso wie durch eine umfassende verfahrensbegleitende Information die Funktionen des Widerspruchsverfahrens aufgefangen werden. Eine unzumutbare Belastung der Ausgangsbehörde vermag ich nicht zu erkennen, da sie ohnehin an Recht und Gesetz gebunden ist. Eher wird in diesem Bereich die Verantwortung der Ausgangsbehörde auf kommunaler Ebene gestärkt.

Soweit für den Umweltbereich weitergehende Ausnahmen gefordert werden, sollte dem meines Erachtens ebenfalls nicht gefolgt werden. Auch hier reicht eine Stärkung des Ausgangsverfahrens völlig aus. Gerade in komplexen Bereichen sollten die Behörden, soweit dies mit Effektivität und Verhältnismäßigkeit des Verwaltungshandelns vereinbar ist, dazu übergehen, den Bürger verstärkt in die Entstehung des Bescheids einzubinden. Hierzu mag von Fall zu Fall neben der frühzeitigen Erörterung auch die Übersendung eines Bescheidentwurfs zur vorherigen Stellungnahme dienen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Ausnahme zur Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens für Maßnahmen der beamtenrechtlichen Dienstfürsorge sehe ich ebenfalls überaus skeptisch. Es trifft zwar zu, dass hier häufig rechtliche Meinungsverschiedenheiten im Widerspruchsverfahren ausgeräumt werden konnten, allerdings rechtfertigt dies allein die aus meiner Sicht systemfremde Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens nicht. Gerade im Beamtenrecht ergibt sich aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn eine verstärkte Pflicht zur bürgernahen Ausgestaltung des Ausgangsverfahrens.

Eines möchte ich abschließend betonen – das ist schon mehrfach zum Ausdruck gebracht worden –: Wir können das Widerspruchsverfahren nicht einfach abschaffen und uns zurücklehnen. Die Hauptaufgabe liegt in der verwaltungspraktischen Umsetzung. Eine Stärkung des Ausgangsverfahrens mag man zwar als zusätzliche Belastung der Verwaltung ansehen, sie ist aber durch das Rechtsstaatsprinzip zwingend vorgegeben.

**Sebastian Wolters (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank, dass ich Gelegenheit habe, schwerpunktmäßig etwas zur Evaluation zu sagen; das wird Sie am meisten interessieren. Die rechtliche Diskussion ist eingehend geführt worden, dem will ich nichts hinzufügen. Auch dem nicht, dass unser Gesetzentwurf und unser fertiges Gesetz Ähnlichkeiten haben, ohne sich allerdings zu decken.

Der Hintergrund des niedersächsischen Gesetzes ist, wie Sie wissen, dass zum 1. Januar 2005 die Bezirksregierungen in Niedersachsen abgeschafft wurden. Es hat eine Aufgabenkritik stattgefunden, die dazu geführt hat, dass wir uns mit der Frage beschäftigen mussten und beschäftigt haben: Wohin mit dem Widerspruchsverfahren im übertragenen Wirkungskreis?

Bevor wir es durch Gesetz auf irgendjemand anderen übertragen haben, haben wir uns über mehrere Jahre eingehend mit Zahlenmaterial beschäftigt, sprich: wir haben die Evaluation zunächst prospektiv betrieben und die Bezirksregierungen gebeten, uns aufschlussreiches Zahlenmaterial hinsichtlich der Abhilfequoten in allen Sachbereichen für die Jahre 2002 bis 2004 zu liefern. Das haben die Bezirksregierungen getan, und wir haben – wie Sie auch aus dem Regierungsentwurf des damaligen Gesetzes ersehen können – nachweisen können, dass die Abhilfequote bei den Bezirksregierungen bei durchschnittlich unter 20 % und die Obsiegensquote vor Gericht in einem niedrig einstelligen Bereich lag. Mit anderen Worten: Der Sinn des Widerspruchsverfahrens im übertragenen Wirkungskreis hat sich uns nicht erschlossen. Wir waren selbst am meisten erstaunt darüber, wie wenig derjenige, der dann zur Bezirksregierung marschiert, im Ergebnis davon hat.

Wir haben, nachdem das Gesetz in Kraft getreten ist, im Herbst 2006 eine retrospektive Evaluation in Auftrag gegeben, haben also etwas Zeit ins Land gehen lassen, bevor wir externe Gutachter der Universität Lüneburg damit beauftragt haben. Der Evaluationszeitraum beträgt drei Jahre und mündet pünktlich in das letzte Jahr des Geltungszeitraums des Gesetzes; auch bei uns gilt es fünf Jahre. Wir haben die Evaluation in Zwischenberichte gegliedert. Der erste liegt seit Juni vor, der nächste wird im Winter dieses Jahres vorliegen, und der Abschlussbericht wird Ende nächsten Jahres vorgelegt werden.

Der erste Zwischenbericht, der Sie interessieren mag, hat eine ganze Reihe von Inhalten. Wir haben dem eine Struktur gegeben, wonach er sich auf die kommunale Verwaltung konzentrieren soll: Wie geht die kommunale Verwaltung in Niedersachsen mit der neuen Rechtslage um? Wir haben die Evaluatoren gebeten, 17 kommunale Gebietskörperschaften zu befragen – Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, nicht zwangsläufig den Hauptverwaltungsbeamten, der dabei sein konnte, wenn er wollte, was er aber selten tat –, gegliedert nach Größenordnung, nach Gebieten, damit alle Verwaltungsgerichts-

bezirke repräsentativ abgebildet sind, und nach Landkreisen, Städten und Gemeinden etc. Das Ergebnis ist in einem Bericht von 130 Seiten nachzulesen.

Ich will, bevor ich auf einzelne Empfehlungen, die für uns interessant sind, eingehe, den Summary vortragen; das sind wenige Zeilen und nimmt nicht viel Zeit in Anspruch:

„Die im Rahmen dieser ersten Untersuchungsphase gesammelten Befunde auf kommunaler Ebene zeigen, dass die Aussetzung des Widerspruchsverfahrens einige Probleme bereitet hat, die aber durch Kreativität und informales Verwaltungshandeln vor Ort durchweg gut gelöst wurden.“

Das kann man ironisch bewerten oder mit Respekt. Wir nehmen es mit Respekt, weil wir wissen, dass die Kommunen auch aufgrund der Ausbildung ihrer Mitarbeiter durchaus kluge Wege gehen.

„Den Einwendungen der Bürgerinnen und Bürger wird in den Behörden auch abseits von Widerspruch und Klage nachgegangen. Um die Akzeptanz der Entscheidung zu erhöhen, sollten die partizipativen Elemente des Verwaltungshandelns ausgebaut und ein flexibles, verwaltungsinternes Überprüfungsverfahren entwickelt werden.“

Das ist der abstrakte Tenor. Ich kann, wenn Sie möchten, noch telegrammstilartig zu Einzelempfehlungen kommen; es sind knapp zwei Handvoll. Angesprochen war bereits die Entwicklung partizipativer Prozesse. Hier heißt es:

„Die Gemeinden haben die Erfahrung gemacht, dass in jenen Bereichen, in denen die Bürgerinnen und Bürger vor Erlass des Ausgangsbescheides angehört wurden, im Widerspruchsverfahren regelmäßig keine neuen Gesichtspunkte genannt wurden und die Ausgangsentscheidung bestätigt wurde. Durch die frühzeitige Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in den Prozess der Entscheidungsfindung kann also sichergestellt werden, dass alle für den Bürger günstigen Aspekte in die Entscheidung einfließen. Eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld der Entscheidung kann zudem zu einer höheren Akzeptanz des Verwaltungshandelns führen, mit der Folge, dass auf eine Klageerhebung verzichtet und die Entscheidung früher bestandskräftig wird.“

Internes Controlling und Qualitätsmanagement:

„Eine Verbesserung der Ausgangsbescheidqualität kann nur durch ein strukturiertes und internes Controlling und Qualitätsmanagement erreicht werden. Daher sollte die „Qualität“ der Bescheide durch ein über die eigene Sorgfaltspflicht hinausgehendes Qualitätsmanagement sichergestellt werden. Ergänzend dazu sollte ein Controlling auf operativer Ebene innerhalb der einzelnen Fachbereiche stattfinden.“

Das sind Empfehlungen von Wissenschaftlern, das ist nicht zwangsläufig die Auffassung der Kommunalaufsichtsbehörde. Diese Dinge müssen die Kommunen für sich selbst entscheiden.

Zum Aufbau eines zentralen Beschwerdemanagements meinen die Wissenschaftler:



„Der Erhebung von Klagen kann auch durch den Aufbau eines zentralen Beschwerdemanagements entgegengewirkt werden. Hierbei handelt es sich um zentrale, einem Ombudsmann vergleichbare Anlaufstellen innerhalb der Behörde für die Bürgerinnen und Bürger.“

Das heißt, der Hauptverwaltungsbeamte kann sich hier selbst in der Pflicht sehen, eine Art Stabsstruktur zu schaffen, um Last von sich und anderen fernzuhalten, die auf ihn zukäme, wenn er verklagt würde.

Die Aufnahme bürgerfreundlicher Hinweise in die Bescheide wurde schon von Herrn Dr. Kallerhoff angesprochen; das ist in Niedersachsen inzwischen weit verbreitete Praxis:

„Gerade bei Massenverfahren sollten die belastenden Bescheide um Hinweise oder Informationsblätter ergänzt werden, um eine informale Prüfung der Einwendungen der Bürgerinnen und Bürger zu erleichtern und anzuregen.“

Wir halten das auch für eine gute Idee und haben dies den Kommunen für eigene Kommunikationsmittel nahegelegt; auf diese Idee kommen sie aber oft schon selbst.

„In den einzelnen Fachabteilungen müssen Verfahrensregelungen zum Umgang mit den formlosen Einwendungen von Bürgerinnen und Bürgern entwickelt werden.“

Das ist eine weitere Empfehlung, die auf den durchgeführten Interviews beruht. Es gibt also schon eine ganze Menge an internen Regelungen, die die Kommunen bereits erlassen haben. Es sollten formlose Verwaltungsnetzwerke ausgebaut werden, um Informationen auszutauschen. Auch das kann die Qualität von Bescheiden verbessern.

Zum Schluss der Empfehlungen: Auch eine Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen, die den Umgang mit Widerspruchsverfahren früherer Art und denen neuer Art durch das neue Verwaltungsmanagement propagiert und mitteilt, ist wichtig, damit die Leute wissen, wie mit ihnen umgegangen werden kann.

Diese Strukturen sind nach unserer Einschätzung durchaus erfolgreich. Herr van Nieuwland ist schon zitiert worden. Das Neueste, was ich Ihnen bieten kann, ist der Geschäftsbericht 2006. Er ist ein bisschen jünger als der Artikel, der bereits angesprochen worden ist. Danach ist nach einem Anstieg der Klageverfahren im Jahr 2005, den man auch interpretieren müsste, ein Rückgang der Klageeingänge bei den Verwaltungsgerichten in 2006 um 13,75 % eingetreten. Das sind Zahlen über alles, sodass unterschiedliche Entwicklungen berücksichtigt werden müssen.

Sowohl die nordrhein-westfälische Landesregierung als auch wir haben vorausgesehen, dass es entsprechend der bayerischen Entwicklungen zunächst zu einem Anstieg der Klagezahlen kommt, dass sich dann aber sowohl Bürger als auch Verwaltungen auf die neue Rechtslage einstellen und sich daraus Erleichterungen der genannten Art ergeben. Wir gehen davon aus, dass sich die Klagezahlen, sofern nicht bundesrechtliche Probleme hinzutreten, was alle Nase lang passiert, weiter normalisieren werden.

**Harry Voigtsberger (LVR):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch ich möchte mich bedanken, dass wir heute unsere Position abgeben können. Wir haben

das bereits schriftlich getan, daher möchte ich nur noch auf einige wesentliche Punkte eingehen:

Der Landschaftsverband Rheinland lehnt die pauschale Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ab, eine Ausnahme bildet der Bereich des Maßregelvollzugs. Hier befürworten wir die Abschaffung des Vorverfahrens; darauf kann ich, falls gewünscht, später noch eingehen.

Insgesamt ist der Landschaftsverband der Meinung, dass das Widerspruchsverfahren eine sehr stark befriedende Wirkung für die Bürger hat und auch eine Selbstkontrollfunktion für die Verwaltung selbst. Hierzu einige Beispiele von jemandem, der die Widerspruchsverfahren in den verschiedensten Bereichen durchführen muss:

Im Bereich Schule und Jugend war die Anzahl der Widerspruchsverfahren sehr gering. Das spricht vielleicht für die Qualität der Bescheide, aber immerhin gibt es sie. Das Aufgabenspektrum reicht von der Betriebserlaubnis für Tageseinrichtungen für Kinder, über die Investitionsförderung von Tageseinrichtungen für Kinder, Investitionen im Bereich der Familienhilfe, Förderung der Familienbildung bis hin zur Zentralen Adoptionsstelle und Projektförderungen im Rahmen des Kinder- und Jugendförderplans des Landes. Der überwiegenden Anzahl der Widersprüche ist abgeholfen worden, sodass der angestrebte Effekt des Gesetzentwurfs, nämlich die Verringerung des Aufwands, Verkürzung der Wege und kürzere Entscheidungszeiten sowie eine Befriedungs- und Selbstkontrollfunktion gerade durch die Durchführung des Widerspruchsverfahrens erreicht werden konnte.

Für den Bereich der Kriegsopferversorge wird die vorgesehene Neuregelung, falls sie sich überhaupt darauf erstrecken soll, von uns ebenfalls abgelehnt. Die Widerspruchsverfahren werden dabei durch die beim Träger der Kriegsopferversorge gebildeten Beiräte entschieden, denen neben den Hauptverwaltungsbeamten auch sozial erfahrene Personen angehören, die in der Regel immer zu befriedigenden Entscheidungen kommen.

Mir ist sehr wichtig, Ihnen vor Augen zu führen, welche hohe Befriedungsfunktion das Widerspruchsverfahren in den verschiedensten Bereichen bei uns hat. In den allermeisten Fällen sind die Verfahren nach Ablauf des Widerspruchsverfahrens abgeschlossen, nur in ganz wenigen Fällen kommt es dann noch zu Klageverfahren. Eine Auswertung der langjährig geführten Statistiken beim Landschaftsverband Rheinland ergibt, dass die Angelegenheiten in etwa elf von zwölf Fällen nach dem Widerspruchsverfahren abgeschlossen sind.

Das Widerspruchsverfahren in Form der Beiratsbescheide, bei denen durch die Beteiligung eines Beirats sozial erfahrene Personen die Interessen der Betroffenen wahren, sorgt für eine hohe Akzeptanz der Verwaltungsentscheidung durch den Bürger. Dies gilt selbst dann, wenn die Entscheidung der Behörde zulasten der Bürger geht; auch das wird meistens akzeptiert.

Des Weiteren ist die geplante Änderung der Widerspruchsverfahren für die Fälle nach dem Gesetz über Leistungen für Gehörlose und Blinde in NRW relevant. Auch hier haben die Widerspruchsverfahren erheblich befriedende Funktion. Lassen Sie mich dies an wenigen Zahlen verdeutlichen:

Von insgesamt 127 Widerspruchsverfahren in 2006 beim Landschaftsverband Rheinland sind 117 durch Widerspruchsbescheide erledigt worden. Die restlichen zehn endeten durch Rücknahme des Widerspruchs oder durch Abhilfe. Es ist in keinem Fall zu einer Klage gekommen. Das sind Zahlen, die sehr für sich sprechen.

Bei Streitigkeiten in einem anderen Bereich, Berufe der Altenpflege und der sogenannten Altenpflegeumlage – was eine ganze Zeit ausgesprochen kritisch war, weil es sehr strittig war, ob das überhaupt vom Gesetzgeber in der Form richtig gesehen wurde –, waren insgesamt 530 Widerspruchsverfahren anhängig, von denen lediglich 10 % zu einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufgelaufen sind.

Auch im Bereich der Krankenhausplanung, in dem der Landschaftsverband Adressat von Feststellungsbescheiden des Landes ist, hat sich das Widerspruchsverfahren bisher als notwendig, praktikabel und ausgesprochen erfolgreich erwiesen. Es wird in einem kurzen Zeitraum eine rechtliche Überprüfung erreicht. Nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist haben alle Adressaten des Bescheids eine bestandskräftige Entscheidung, die ihnen für die weiteren Investitions- und Budgetentscheidungen die notwendige Planungssicherheit gibt.

In allen genannten Fällen ist dabei eine stark befriedende Funktion des Widerspruchsverfahrens ersichtlich und auch zahlenmäßig belegbar. Eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in diesen Fällen erreicht das vom Gesetzgeber anvisierte Ziel der Befriedungsfunktion gerade nicht.

Für den Landschaftsverband Rheinland wäre die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens auch nicht automatisch mit einer entsprechenden personellen oder sachlichen Entlastung verbunden. Aufgrund der Erfahrungen in Niedersachsen – wir haben gehört, dass es dann einen Anstieg der Verfahren gab – ist zu erwarten, dass die Behörde ebenfalls aktiv werden muss. Das heißt, sie muss die entsprechenden Schriftsätze fertigen, die Termine vor den Gerichten wahrnehmen usw. Auch das ist Aufwand, der dann zu erbringen ist.

Darüber hinaus bitte ich, auch die Sicht der Betroffenen zu bedenken. Das Widerspruchsverfahren bietet für sie die Möglichkeit einer kostengünstigen Korrektur des Ausgangsbescheids im Gegensatz zu einer Klage. Ferner wird ein Widerspruchsverfahren bei der Ausgangsbehörde in der Regel viel schneller abgeschlossen sein als eine Klärung im gerichtlichen Verfahren, womit auch der Rechtsfrieden schneller wiederhergestellt wird.

Auf die von Ihnen aufgeworfene Frage zur Einschränkung des Devolutiveffekts brauche ich nicht näher einzugehen, da der Landschaftsverband davon überwiegend nicht betroffen ist. Er erlässt jetzt schon nach § 73 der Verwaltungsgerichtsordnung die Widerspruchsbescheide weitgehend selbst.

Zu der von Ihnen ebenfalls gestellten Frage nach den Erfahrungen in anderen Ländern, die Widerspruchsverfahren teilweise oder ganz abgeschafft haben, kann ich für den Landschaftsverband keine weiteren Ausführungen machen; das ist hier auch schon erfolgt.

In meiner Stellungnahme hatte ich bereits auf die Erfahrungen des bayerischen Innenministeriums mit dem Pilotprojekt im Bezirk des Verwaltungsgerichts Ansbach hinge-

wiesen. Dort wurde das Widerspruchsverfahren probeweise abgeschafft. Da die erhofften Ziele, die zu dieser probeweisen Abschaffung Anlass gaben, sich wohl nicht wie erwartet erfüllt haben, gibt es seit dem 1. Juli 2007 in Bayern aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung in vielen Rechtsgebieten die gesetzliche Alternative, entweder bei der Behörde Widerspruch einzulegen oder unmittelbar eine gerichtliche Klage anzustrengen. Dies gilt zum Beispiel für die Bereiche des Heimrechts, der Kinder- und Jugendhilfe, der Kinder-, Jugend- und Familienförderung, des Kriegsoferfürsorgerechts und des Schwerbehindertenrechts, also für fast alle Bereiche, in denen der Landschaftsverband selbst tangiert ist.

Lassen Sie mich an einem Punkt deutlich machen, dass der Gesetzgeber im Widerspruchsverfahren ein Stück weit eine bürgerfreundliche Komponente sieht: In § 179a LBG-Entwurf wird darauf hingewiesen, dass bei beamtenrechtlichen Maßnahmen in besoldungs-, versorgungs-, beihilfe-, heilfürsorge-, reisekosten-, trennungsentschädigungs- sowie umzugskostenrechtlichen Angelegenheiten weiter ein Widerspruchsverfahren stattzufinden hat, weil es sich als effizientes Instrument für den Dienstherrn und den Beamten erwiesen hat, um Meinungsverschiedenheiten in diesem Bereich verfahrensökonomisch zu erledigen.

Aus all diesen Gründen spricht sich der Landschaftsverband Rheinland damit für die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens in den geschilderten Fällen aus.

**Matthias Münning (LWL):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Vielen Dank, dass Sie mir das Wort erteilen, damit ich noch einmal aus westfälischer Sichtweise Stellung nehmen kann. Vielleicht ist es auch deshalb interessant, weil es den sehr seltenen Fall gibt, dass wir eine etwas andere Stellungnahme abgeben als der Landschaftsverband Rheinland

(Horst Engel [FDP]: Nur Mut!)

und auch eine etwas andere Stellungnahme als die kommunalen Spitzenverbände.

Ich habe dem Einladungsschreiben entnommen, dass ich mich auf die Kernaussagen beschränken soll. Wir haben in unserer Stellungnahme ein sehr differenziertes Bild für einen sehr differenzierten Aufgabenbereich abgegeben, den wir als Landschaftsverbände zu vertreten haben. Dabei wird es schon schwierig, die Kernaussagen zusammenzufassen. Die einzelne Kernaussage zum Stichwort „nur Mut“: Die Stein'schen Reformen sind nun fast 200 Jahre alt. Wir Westfalen haben uns noch nie dagegen gesperrt, Überflüssiges zu beseitigen, Dinge zu straffen und Verwaltung effizienter zu machen. Wenn die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens an dieser Stelle dazu beiträgt, dann kann ich „nur Mut“, „nur zu“ durchaus wiederholen.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung geht in die richtige Richtung. In vielen Punkten unseres Aufgabenbereichs können wir auf das Widerspruchsverfahren verzichten. Das gilt nicht nur für den Maßregelvollzug, so wie es der Landschaftsverband Rheinland gerade vorgetragen hat, sondern auch für den Bereich der Denkmalpflege und der Jugendhilfe. Wir sind schon beim Ausgangsverfahren mit einer genügenden Verwaltungssicherheit ausgestattet, die Dinge so abschließend zu lösen, dass man die wenigen Restfälle bei den Verwaltungsgerichten streitig austragen kann.

In anderen Bereichen wird es nicht zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kommen. Das gilt vor allem für die Dinge, die bundesrechtlich geregelt sind.

Es gibt eine ganze Reihe von Bereichen, die für den Landschaftsverband im Kern wichtig sind; ich will jetzt nur die Widerspruchsverfahren im Bereich Hauptfürsorgestelle und Integrationsamt nennen: In den Bereichen sind sozial erfahrene Personen im Widerspruchsverfahren beteiligt. Das hat für uns eine relativ hohe Bedeutung, weil wir nicht nur den Einzelfall betrachten, sondern auch grundsätzliche Linien der Verwaltungspraxis anhand der Einzelfälle abstimmen. Es hat eine große Bedeutung, wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter, etwa Schwerbehindertenvertreter, zusammen über diese Fälle beraten. Wir sehen den Gesetzentwurf in dem Bereich ohne Wirkung, sodass wir auch zukünftig Widerspruchsverfahren mit entsprechenden Beiräten führen werden.

Das Gleiche gilt für den Bereich, der durch das SGB XII geregelt ist. Es verursacht für beide Landschaftsverbände einen erheblichen Verwaltungsaufwand, wenn dort Widerspruchsverfahren durchgeführt werden. Dieser Bereich wird aber nach wie vor mit einem Widerspruchsverfahren ausgestattet sein. Insofern mag das zu einer weiteren Unübersichtlichkeit beitragen; denn der Bürger wird sehr differenziert schauen müssen, wo das Verwaltungsgericht zuständig ist – dort gibt es kein Widerspruchsverfahren – und wo die Zuständigkeiten bei der Sozialgerichtsbarkeit liegen – dort gibt es weiterhin Widerspruchsverfahren. Das halte ich persönlich für einen Punkt, den man überdenken und glätten sollte, was aber durch diesen Gesetzentwurf nicht erreicht werden kann.

Aus unserer Sicht kann man das Widerspruchsverfahren, soweit es im Gesetzentwurf beschrieben ist, abschaffen. Dies wird – auch das ist gesagt worden – zu Mehrarbeit bei den Verwaltungsgerichten führen. Ich höre von Herrn Dr. Kallerhoff und Herrn Dr. Klenke, dass man dort gut aufgestellt sei. Wir werden abwarten müssen, ob Sie mit den von uns produzierten Klageverfahren gut zurechtkommen. Nicht immer sind wir mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit zufrieden, aber wir sind insoweit – das ist die Quintessenz meiner Stellungnahme – optimistisch, dass es in diesem Bereich gut funktionieren wird.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Herzlichen Dank, Herr Münning. – So ist es mit Anhörungen, es gibt unterschiedliche Meinungen. Das zeigt, dass die Politik dann entscheiden muss, weil es die einzige Wahrheit selten gibt, sondern hinter der einen Wahrheit ist immer noch eine andere, und es gibt verschiedene Sichtweisen. Die Abgeordneten müssen nachher entscheiden, welchen Weg man geht.

Es gibt eine ganze Reihe von Nachfragen. Ich beginne mit Herrn Körfges. – Bitte schön, Herr Körfges.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich will mich zunächst für meine Fraktion ganz herzlich bei allen Sachverständigen bedanken, insbesondere weil wir uns schon einmal in vergleichbarem Kreis zum ersten Bürokratieabbaugesetz getroffen haben. Ist fand es hilfreich, dass man in der einen oder anderen Position durchaus eine Fortentwicklung erkannt hat.

Bei niemandem, der für die Abschaffung plädiert hat, war von einem ersatzlosen Verzicht die Rede. Es sind verschiedene Alternativen genannt worden, wie man die Bürgerakzeptanz beim Verwaltungshandeln verstärken kann: § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz, Beschwerdemanagement, Hinweis auf Zweitbescheid und eine Reihe von anderen Dingen.

Ich möchte erstens Herrn Prof. Dr. Ipsen und Herrn Dr. Kallerhoff danach fragen, ob sie bezogen auf all die Maßnahmen unter Umständen die Einheitlichkeit der Lebenspraxis in unseren Städten, Gemeinden und Kreisen gefährdet sehen. Diese tragen nicht zur Steigerung der Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürger bei.

Meine zweite Frage richtet sich an die kommunalen Spitzenverbände: Uns liegen sehr viele Stellungnahmen insbesondere aus Großstädten vor, die sich mit dem Problem des Massenverfahrens am Beispiel des Kommunalen Abgabengesetzes auseinandersetzen. Ich habe eben zur Kenntnis genommen, dass das rechtstheoretisch offensichtlich bei vielen wenige Probleme macht. Ich frage jetzt bewusst bezogen auf die Kosten anhand eines Beispiels aus meiner Heimatstadt nach. Mir ist gesagt worden: Wir machen im Bereich KAG ca. 70.000 Bescheide im Jahr, die sich aufgrund objektiver Umstände, zum Beispiel der Bemessung von Leistungen durch Dritte, ergeben. Nach Einschätzung dieser Stadtverwaltung sind ca. 2.500 Bescheide fehlerhaft. Mir wird dann mitgeteilt: Bitte sorgt dafür, dass es zumindest an der Stelle eine Ausnahme gibt, weil die Kosten ansonsten für uns unabsehbar sind; denn wir werden in dem Bereich, wenn es kein Widerspruchsverfahren mehr gibt, gerichtliche Verfahren mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit verlieren. Diese Frage richtet sich auch an die Landschaftsverbände: Wäre es nicht konnexitätsrelevant, wenn dann zusätzliche Belastungen auf die Kommunen zukämen?

**Horst Becker (GRÜNE):** An den Städte- und Gemeindebund richtet sich die Frage: Wie sehen Sie die Besonderheit der kleineren Kommunen vor dem Hintergrund, dass dort oft keine Rechtsämter vorhanden sind? Sehen Sie da besondere Probleme, oder wurde das mit den allgemeinen Ausführungen schon ausreichend behandelt?

An die kommunalen Spitzenverbände: Die Stadt Velbert hat uns angeschrieben und darauf hingewiesen, dass insbesondere für das Abgabewesen, den Grund- und Gewerbesteuerbereich, die Steuern auf Basis des KAG sowie die Benutzungsgebühren nach KAG Ausnahmeregelungen im zweiten Bürokratieabbaugesetz gefordert sind. Würden Sie diese Forderung teilen und die Ausnahmen, wenn sie kämen, für ausreichend halten?

An die anderen Sachverständigen: Wie bewerten Sie die im Gesetzentwurf zum ersten Bürokratieabbaugesetz zugrunde gelegte Mehrbelastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in NRW? Es ist insgesamt von 34 kw-gestellten Personalstellen, die zunächst einmal bleiben sollten, gesprochen worden. Nun wird weiterhin von dieser Zahl gesprochen. Halten Sie das vor dem Hintergrund, dass durch das zweite Bürokratieabbaugesetz eine erheblich größere Belastung kommt, für ausreichend?

§ 6 Abs. 3 des Gesetzentwurfs beschäftigt sich mit dem sogenannten Drittwiderspruch und führt dann aus, dass auf nicht beteiligte Dritte keine Anwendung stattfindet. Das heißt, dort soll der Drittwiderspruch möglich sein, wovon es eine Reihe von Ausnahmen

gibt und davon dann auch wieder eine Reihe von Ausnahmen. Ich frage insbesondere Herrn Addicks, aber auch die anderen Experten, ob Sie darin eine besondere Form des Bürokratieabbaus sehen.

**Wolfgang Schmitz (CDU):** Meine Frage richtet sich an Herrn Wolters, der eben den Zwischenbericht im niedersächsischen Bereich erwähnt hat. Der einzige Punkt, bei dem ich etwas Bedenken habe, betrifft die Massenbescheide und wie man das vernünftig handhaben kann, ob man tatsächlich ein Widerspruchsverfahren braucht, um die Fehler der Verwaltung – aus welchen Gründen auch immer sie dort hineingekommen sind – auszubügeln. Das ist noch nicht ganz überzeugend. Welche Erfahrungen gibt es in Niedersachsen? Ist das speziell nachgefragt worden? Sie sagten, die Kommunen haben sich da geholfen, sie sind gut ausgebildet. Wie haben sie das gemacht? Hier wurden ein paar Beispiele genannt.

Meine Frage an Herrn Ostermann geht in die gleiche Richtung: Wie kann man diese Verfahren am besten in den Griff bekommen? Ich sehe durchaus das Problem, dass eine Behörde, eine Stadt, eine Kommune massenhaft Bescheide verschicken muss, bei denen sich zwischenzeitlich zum Beispiel durch einen Eigentümerwechsel die Dinge geändert haben. Wie kann das am besten gehandhabt werden?

**Prof. Dr. Jörn Ipsen (Universität Osnabrück):** Ich glaube, wir müssen uns von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse verabschieden. Es gibt eine Formulierung in unserer Finanzverfassung, auf die dieser Begriff zurückgeht. Sie wissen vielleicht, dass wir in einer neueren Verfassungsnovelle nur von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sprechen, sodass die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse selbst als Argumentationstopos verfassungsrechtlich nicht mehr zu begründen ist. Wir haben in einem Bundesstaat mit ausgeprägter kommunaler Selbstverwaltung eine Vielgestaltigkeit der Lebensverhältnisse. Das, was wir hier von Versuchen – Beschwerdemanagement usw. – gehört haben, entspricht dieser Vielgestaltigkeit; denn die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die wir in einem flächendeckenden Widerspruchsverfahren hatten, hat eben auch zu der von mir schon erwähnten Erstarrung des Verfahrens geführt.

Damit komme ich auf die Frage von Herrn Becker, was den Devolutiveffekt oder das Widerspruchsverfahren für kleine Gemeinden angeht: Im eigenen Wirkungskreis haben wir bisher schon keinen Devolutiveffekt. Die Gemeinden müssen die Widerspruchsbescheide selbst erlassen, sie suchen gegebenenfalls um Verwaltungshilfe beim Landkreis nach. Insofern ändert sich die Beschränkung der Gemeinde auf ihre eigene Verwaltungskraft nicht.

Zu den Drittwidersprüchen: Hier bin ich durch die Ausnahme, Rückausnahme etwas überrascht; wir haben es mit einer Art Zickzacklinie zu tun. Ich würde es für günstiger halten, dass man einen Grundsatz durchführt, dass nämlich Drittwidersprüche ausgenommen sind. Dass die Dinge bei der Bezirksregierung als Ausgangsbehörde anders gelagert sind, will ich einräumen. Aber dass man nun versucht, die beiden Bürokratieabbaugesetze insoweit zu harmonisieren, dass man das erste unberührt lässt, allerdings einen neuen Grundsatz einführt, ist nicht nur gesetzgebungstechnisch ein Prob-

lem, sondern – das habe ich seinerzeit schon vorgetragen – in den sogenannten multi-polaren Verfahren möglicherweise geboten.

**Dr. Dieter Kallerhoff (Oberverwaltungsgericht Münster):** So wichtig die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist, wir müssen bedenken, dass es um Verwaltungsverfahren geht. Diese dürfen, sie müssen nicht in erster Linie einheitlich sein, sondern flexibel und sachangemessen. Genau das ist das Problem. Bisher haben wir sowohl vor Erlass eines Bescheids bei der Anhörung wie auch später nur ein starres und deshalb fehleranfälliges Verfahren. Eine hochmoderne Verwaltung handelt nicht nach Schema F, sondern ist im Rahmen der rechtlichen Vorgaben sachangemessen flexibel. Es geht darum, keine Zeit durch unnötige Verfahren zu vertun, sondern die schnellste, umfassendste und kostengünstigste Klärung herbeizuführen.

Genau darum geht es im Übrigen auch hier in der Diskussion. Es fällt auf, dass die eine Gruppe der Sachverständigen, die für die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens eintreten, die Alternativverfahren – soweit ich es gesehen habe – nicht in den Blick nehmen, jedenfalls nicht sagen, sie sind sachgerechter, also nicht in eine Abwägung eintreten. Diejenigen, die für die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens eintreten, nehmen gerade die Alternativen in den Blick, weil sie flexibler und sachangemessen sind.

Ganz deutlich wird es im Abgabenrecht. Ich bin nicht nur Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts, sondern in erster Linie auch Vorsitzender des für Abgabenrecht zuständigen Senats. Dort mache ich immer wieder die Erfahrung: Starres Verhalten, starres Verwaltungsverfahren, die Einhaltung dessen, was ich eben Schema F genannt habe, führt zu Fehlern. Da, wo es die mitdenkende Verwaltung gibt, die sich nach Erlass des Bescheids unabhängig vom Widerspruchsverfahren den Freiraum schafft und in ein Beteiligtenaudit mit den Betroffenen eintritt, kommen die sachgerechten Ergebnisse viel zügiger zustande.

Das ist mein Appell: Es kann nicht sein, dass man das Widerspruchsverfahren abschafft und es dabei belässt, also nichts tut. Es muss eine Begleitung geben. Wie Herr Wolters bereits zu Recht gesagt hat: Die Abschaffung in Verbindung mit der Begleitung wird unter dem Strich zu einer deutlichen Verbesserung unserer Verfahrensabläufe führen.

**Hans-Gerd von Lennep (StGB NRW):** Herr Körfges, Sie hatten die Fallzahlen bei den Großstädten angesprochen. Ich bitte um Verständnis, dass ich Ihre Frage nicht erschöpfend beantworten kann. Ich habe weder Fallzahlen noch die darauf bezogenen Kosten vorliegen, um prospektiv sagen zu können, dass der Schwellenwert überschritten ist, ab dem auf der Basis des Konnexitätsausführungsgesetzes gezahlt werden müsste, unabhängig von der Frage, ob die Voraussetzungen insgesamt vorliegen.

Kleine Kommunen, die über kein Rechtsamt verfügen, stellen in der Tat ein Problem dar. Wir haben zwar gut ausgebildete Leute aus dem gehobenen Dienst, die in der Lage sind, den Ausgangsbescheid vernünftig zu verfassen und den Bürgern rechtmäßig zuzustellen, aber in dem Moment, in dem der Bürger anwaltliche Hilfe in Anspruch nimmt und vor Gericht klagt, wird in der Regel ein Rechtsanwaltsbüro eingeschaltet, um entsprechend gewappnet zu sein. Das erhöht je nach Ausgang die Kosten sowohl für den Bürger als auch die Kommune.



Sie hatten Velbert angesprochen und dass man im Abgabewesen eine Ausnahme vorsehen sollte. Ich hatte schon in meinem Vortrag dafür plädiert, auch den Abfall- und Abwasserbereich mit hinzuzunehmen. Wir, die hier sitzen, sind nicht repräsentativ für die Bevölkerung. Wenn ein Bürger einen Bescheid zu Abfallgebühren bekommt und entdeckt, dass dabei von falschen Voraussetzungen ausgegangen wird – die Mülltonne ist in der falschen Größe angegeben –, dann greift er normalerweise zum Hörer oder geht zu seiner Verwaltung und sagt: Meine Tonne hat eine andere Größe; der Bescheid muss korrigiert werden. Wenn er auf das Klageverfahren angewiesen ist, hat er schon Bauchschmerzen, ob er mit seiner Vermutung oder seinem Wissen richtig liegt, wie er die Klage formuliert, ob er damit durchkommt. Die Hemmschwelle ist wesentlich größer.

Insofern greife ich noch einmal den in der Diskussion schon aufgeworfenen Begriff der Bürgernähe auf. Für den Bürger stellt das eine enorme Belastung dar. Alles, was hier vorgeschlagen worden ist, ist letztendlich ein Ersatz für das Widerspruchsverfahren. Das ist noch nicht formal geregelt, aber es läuft auf dasselbe hinaus. Wenn man bürgernah handeln will, muss man dem Bürger die Gelegenheit geben, Kontakt mit seiner Kommune aufzunehmen. Das Widerspruchsverfahren ist gar nicht so formell. Der Bürger, der meint, zu Unrecht behandelt worden zu sein, erhebt Widerspruch, und man tritt in Kontakt mit ihm. Man schafft also Ersatz für etwas, was in der Praxis nach unseren Erkenntnissen nicht so schlecht läuft, wie manchmal hier dargestellt.

**Franz-Josef Schumacher (LKT NRW):** Wir diskutieren seit mehr als zehn Jahren mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit über die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens; es gab schon eine Kommission. Es ist frappierend, dass die Vertreter der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Widerspruchsbehörden auf einmal sehr negativ beurteilen, vor zehn Jahren war das ganz anders. Damals wurden sie sehr gelobt, sie seien unbedingt notwendig, weil sie relativ gut arbeiteten; Menschen machen auch Fehler. Der damalige Justizminister hatte eine Vorgabe gemacht: Es gibt keine zusätzlichen Stellen, keine Beförderungsstelle mehr in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wenn das Widerspruchsverfahren abgeschafft wird. Heute ist das anders.

Zu den Alternativen: Es wird gesagt, durch ein Beschwerdemanagement, durch nicht schematisches Verhalten könne man die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kompensieren. Ich halte es für keine realistische Alternative, vor Erlass eines Bescheids flächendeckend Anhörungsverfahren durchzuführen. Ich beziehe mich jetzt bewusst auf das Land, das in Zukunft quantitativ nicht mehr sehr stark durch Widerspruchsverfahren und Verwaltungsakte betroffen sein wird, von einer Ausnahme abgesehen: Beamte. Stellen Sie sich einmal vor, dort wird das Widerspruchsverfahren abgeschafft. Wir haben etwa 200.000 Landesbeamte. Diese produzieren, wie Kommunalbeamte auch, im Krankheitsfall etwa drei Beihilfeanträge pro Jahr, das sind 600.000 Verfahren. Soll ich die Beamten in 600.000 Fällen vorher anhören? Ich sage Nein, denn ich weiß, dass maximal 5 %, wenn überhaupt, Widerspruch einlegen. Dann mache ich den Bescheid und habe ein Widerspruchsverfahren, welches das Anhörungsverfahren nachholt. Diese Möglichkeit gibt es.

Genauso ist es mit dem Beschwerdemanagement. Eine Differenzierung der Rechtsmittelbelehrung, Herr Dr. Kallerhoff, verstehen die Bürger nicht. Sie müssen sich entscheiden, ob der Bescheid von der Verwaltung so formuliert ist, dass ihn jeder einfache Bür-

ger versteht oder nur die Juristen. Hinweise wie „bedingte Rechtskraft“ usw. in einem Abgabenbescheid hätte meine Mutter nicht verstanden. Sie hätte sofort gesagt: Du bist Jurist. Was heißt das? Solche Dinge sind ein Arbeitsbeschaffungsprogramm für Anwälte. Die Leute, die sich mit Widerspruchsverfahren nicht auskennen, gehen nicht zum Anwalt. Das heißt, Sie haben eine soziale Schichtung.

Jetzt zur Alternative: Wie bekommt man es hin, dieses Problem ohne Kostenbelastung bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit – die seit 1999 besteht, weil bei Klagerücknahmen immer eine Mindestgebühr bezahlt werden muss – und ohne Widerspruchsverfahren aufzulösen? Das funktioniert nur, indem man an die Rechtsmittelfrist herangeht und sagt: Die Verwaltung darf andere Rechtsmittelfristen festsetzen. Das können wir aber im Moment nicht, weil das Bundesrecht dagegensteht. Sie können nur die Monatsfrist laufen lassen oder den Trick anwenden wie Niedersachsen – das ist kreatives Beschwerdemanagement –: falsche Rechtsmittelbelehrung, die Jahresfrist läuft. Da haben Sie diese Spanne.

Man muss an das Bundesrecht heran, damit das Land in Zukunft unterschiedliche Rechtsmittelfristen vorsehen kann. Wenn die Verwaltung – ich nehme das durchaus vorweg – zum Beispiel eine dreimonatige Rechtsmittelfrist festsetzt, damit sie erst einmal Ruhe hat und nichts tun muss, bin ich sehr dafür, dem Bürger, wenn er es will, alternativ die Möglichkeit zu geben, sofort zum Verwaltungsgericht zu gehen und nicht erst Untätigkeitsklage erheben zu müssen.

Wenn Sie das aufmachen, können Sie sofort auf jedes Widerspruchsverfahren verzichten und haben alle Bedenken beseitigt. Das geht im Moment nicht, weil es – Herr Prof. Ipsen hat ein bisschen mit dem Kopf geschüttelt – nach meiner Ansicht bundesrechtlich nicht möglich ist, dass jede Kommune individuelle Rechtsmittelfristen festsetzt. Wenn sie ahnt, dass es sich um einen schwierigen Komplex handelt, setzt sie eben drei Monate statt einem Monat fest. Darum sagen wir: dann lieber den Devolutiveffekt. Das ist nur eine Krücke, die wir im Vorstand mehrheitlich verlangen, weil wir Hindernisse durch das Bundesrecht sehen. Wenn Sie das beseitigen, können wir sofort über die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens reden. Was ist denn das, was wir an Kreativität aus Niedersachsen erleben – es wird ein Vorbescheid, ein Entwurf verschickt, zu dem der Bürger Stellung nehmen kann –, anderes als ein Widerspruchsverfahren, das nur nicht so heißt?

Meine Bitte ist: Gehen Sie unabhängig von dem, wie Sie jetzt entscheiden – ich weiß, es sind politische Entscheidungen zu treffen und vermutlich schon getroffen –, an das Bundesrecht heran und schaffen dort Flexibilität. Dann kann man eine ganze Menge sehr viel leichter erreichen.

**Dr. Dieter Kallerhoff (Oberverwaltungsgericht Münster):** Zwei kurze Anmerkungen, Herr Schumacher. Erstens zur Anhörung: Diese soll keineswegs stoisch nach Schema F erfolgen, nur weil es so im Gesetz steht, sondern es soll sachangemessen sein. Selbstverständlich werden nicht 600.000 Adressaten von Bescheiden angehört, sondern die Verwaltung schaut, wo Klärungsbedarf besteht, ob ein Fall vorliegt, bei dem ein Bescheid – das wurde vorhin von Herrn Wüstenbecker so genannt – ins Blaue hinein verschickt wird. Das darf nicht sein.

Zweitens. Wir wollen nicht so tun, als wenn wir etwa hinsichtlich der begleitenden Hinweise in einem Ausgangsbescheid das Rad neu erfinden müssten. Niedersachsen hat hier hervorragende Erfahrungen gemacht. Es gibt Formulierungen, die sicherlich abrufbar sind, etwa der Hinweis auf eine Hotline, wenn irgendwelche offenkundigen Unstimmigkeiten in den Bescheiden sind. All das brauchen wir nicht zu erfinden, das ist eine rein drucktechnische – das sage ich bewusst so – Frage.

**Harry Voigtsberger (LVR):** In der Diskussion merkt man, wie schwierig es ist, nach Alternativen zu suchen. Die Alternative mit Widerspruchsverfahren und Klageverfahren, die in Bayern gefunden wurde, ist vielleicht nicht so schlecht.

Auf der einen Seite sind diejenigen, die sehr oft mit dem Landschaftsverband in den Verfahren sind, gewaltige Träger – Caritas, Diakonie usw. – mit gewaltigen Apparaten. Sie können relativ schnell entscheiden, die Dinge im Klageverfahren zu klären.

Auf der anderen Seite haben wir Hunderte, wenn nicht Tausende alte, kranke, behinderte Menschen, die von uns beschieden werden. Ich bitte Sie, sich nur einmal ansatzweise in diese hineinzusetzen und zu überlegen, was wir bei den Menschen auslösen, was es für sie bedeutet, wenn wir ihnen sagen: Geht zu Gericht; unser Bescheid ist klar, jetzt könnt ihr klagen. Wir führen diese Verfahren oft mit Menschen in Beiräten, die sozial sehr viel Erfahrung haben und mit sehr viel Fingerspitzengefühl an solche Sachfragen herangehen. In der Kriegsopferfürsorge kommen 80-, 90-Jährige mit ihren Kindern, um zu klären, welche Rechte und Ansprüche dort noch gelten. Man muss mit sehr viel Fingerspitzengefühl da herangehen. Deswegen ist vielleicht das Alternativverfahren à la Bayern ein möglicher Kompromiss.

Zu Fragen der Konnexität im Abgabenrecht: Davon sind die Landschaftsverbände nicht so tangiert, aber Frau Hötte wird noch etwas dazu sagen.

**Renate Hötte (LVR):** Herr Körfges, da Sie uns direkt angesprochen haben, mache ich noch einige Ausführungen zur Konnexitätsrelevanz. Wenn es zu einer Verschiebung kommt, also das Widerspruchsverfahren nicht mehr vorhanden ist und die Klageverfahren ansteigen sollten, wird sich anderes Personal mit den Fällen beschäftigen. Im Widerspruchswesen sind die gut ausgebildeten Beamten und auch Angestellten im gehobenen Dienst damit beschäftigt, die Widerspruchsverfahren zu bearbeiten. Sobald es zu Klageverfahren kommt – so ist es bei uns geregelt, aber auch in vielen Kommunen –, wird das von Juristen übernommen. Wenn man kein Rechtsamt hat, bleibt einem nur eine Mandatierung übrig. Damit kann es eine Kostenverschiebung geben.

Als Landschaftsverband achten wir immer auf Konnexitätsrelevanz; wir sind ein Umlageverband. Es muss für uns das höchste Gut sein, zu sehen, ob sich unsere Kostenstruktur dadurch verändert, dass wir andere Aufgaben bekommen oder die Aufgaben anders wahrnehmen sollen. Ob sich daraus ein Erstattungsfall nach dem Konnexitätsausführungsgesetz ergibt, vermag ich genauso wenig wie Herr von Lennep festzustellen, das müsste man erheben.

Wir haben von Herrn Wolters gehört, dass sich der sprunghafte Anstieg der gerichtlichen Klageverfahren mittlerweile wieder absenkt. Man müsste, da es erst einmal nur

eine Betrachtung über den gesamten Durchschnitt ist, herausbekommen, wo die Ursachen für den Anstieg und das Rückläufige liegen. Dann kann man vielleicht eine Aussage dazu machen.

**Harry Addicks (Verwaltungsgericht Aachen/Neue Richtervereinigung):** Sie haben mich gefragt, wie ich die vorgesehene Prolongierung von 34 kw-Stellen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bewerten würde. Ich wurde vorhin daran erinnert, dass ich bei der letzten Anhörung zum Bürokratieabbaugesetz auf eine Frage von Ihnen, Herr Körfges, wagemutig eine Wette um eine Kiste Champagner darüber angeboten habe, dass die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens stellenrelevant bei den Verwaltungsgerichten wird. Sie haben nicht dagegengehalten, und auch sonst hat niemand die Wette angenommen.

Wir sehen jetzt im Gesetzentwurf, dass die Landesregierung diese Prolongierung vorgesehen hat. Ich glaube mit Herrn Prof. Klenke, dass man keine seriösen Prognosen abgeben kann. Man kann auch nicht mit echtem Anspruch auf Ähnlichkeit schauen, wie es in den anderen Bundesländern war, sondern nur Tendenzen erkennen. Diese gehen zum Teil enorm in die Höhe. Man muss, wenn man das Gesetz so macht, insoweit konsequent sein – das scheint angedacht zu sein –, dass man nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum verfährt. Deshalb ist es konsequent und richtungweisend, wenn im Entwurf steht, dass die Stellen im ersten Schritt, also nicht mit Anspruch auf Endgültigkeit, prolongiert werden. Wie gesagt: Wie es weitergeht, muss man sehen.

Herr Moron, Sie hatten vorhin gesagt, dass das Bürokratieabbaugesetz ein Musterbeispiel für Bürokratieabbau sein soll. Das ist im Hinblick auf § 6 Abs. 3 des Entwurfs sicherlich nicht gelungen. Herr Prof. Ipsen hat schon von einer Zickzacklinie gesprochen. Ich sehe das auch als dramatischen Aufbau von Bürokratie, aber es wird dem Gesetzgeber sicherlich gelingen, eine glattere Formulierung zu finden.

**Sebastian Wolters (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport):** Bevor ich antworte, zwei Vorbemerkungen: Erstens. Es gibt hier offensichtlich das Thema der fehlerhaften Rechtsbehelfsbelehrung als notwendiges Mittel, um die Jahresfrist auszulösen. Das ist natürlich nicht mehr der Fall. Das mag früher so gewesen sein und war möglich, wenn eine Verwaltung tricksen wollte. In Niedersachsen sind die Kommunen nicht per Gesetz gezwungen, eine Rechtsbehelfsbelehrung anzufügen, sodass sie darauf verzichten können, wenn sie die Jahresfrist für nötig halten. Es ist aber ausweislich unseres Berichts unüblich. Es mag Einzelfälle geben, aber dadurch wird keine gesetzliche Vorgabe verletzt.

Zweitens finde ich es bemerkenswert, wie oft die kreative Verwaltung ironisiert wird. Ich halte das für richtig.

Zu den Massenverfahren: Dieses Thema ist auch im niedersächsischen Landtag behandelt worden. Wenn wir eine repräsentative Quote haben – Herr Körfges hatte etwas mehr als ein Dreißigstel angesprochen, 2.500 Bescheide aus 70.000 –, dann glaube ich, dass man dies mit einem vernünftigen Beschwerdemanagement ohne Weiteres in den Griff bekommen kann. Wir wissen von der Industrie- und Handelskammer, die vergleichbare Probleme hat, weil sie Beitragsbescheide verschickt, dass sie es mit erhöh-

tem telefonischem Aufwand und einer entsprechenden Kommunikation an ihre Mitglieder hervorragend schafft, nicht unüblich hoch verklagt zu werden.

Die niedersächsischen Verwaltungsgerichte hatten große Probleme mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Grundsteuer. Das spiegelt sich auch in dem Geschäftsbericht des Oberverwaltungsgerichts vom vergangenen Jahr wider, ein durchaus verzerrendes Element. Ansonsten haben wir keine Stellungnahme, die darauf hinweist, dass dies bei Massenverfahren nicht in den Griff zu bekommen wäre. Voraussetzung ist – wie gesagt – eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen und gerade der kreisfreien Städte und Landkreise. Die Rückmeldung der kommunalen Spitzenverbände ist und bleibt positiv.

**Burkhard Ostermann (Vereinigung der Verwaltungsrichter/-innen des Landes NRW):** Ich beginne mit der Frage des Stellenmehrbedarfs bzw. ob die kw-Vermerke ausreichen. Ich verfüge leider nicht über prophetische Gaben. Diese Dinge sind für uns schwer kalkulierbar. Auf Basis der Zahlen, die aus Bayern und Niedersachsen bekannt sind, haben wir nicht sofort vom Landtag neue Stellen eingefordert. Wir werden glücklicherweise nicht mehr, wie in den 90er-Jahren, von einer Klageflut erdrückt. Ich habe noch Plenarprotokolle in Erinnerung, nach denen die jahrelangen Verfahren vor den Verwaltungsgerichten zu Recht ein ständiges Thema waren. Wir sind jetzt auch aufgrund erheblich geringerer Eingangszahlen dabei, diese Staus endlich aufzulösen. Darüber sind wir sehr froh.

Wie sich das auswirken wird, können wir nicht mit Gewissheit sagen. Es wird eine Zeitspanne einer Doppelbelastung geben, weil noch Verfahren nach altem Recht herausgehen, sprich: die Verfahren, die noch mit Widerspruchsbescheid versehen sind, treffen auf die Verfahren, die unmittelbar, ohne Vorverfahren kommen.

Wenn ich an die ursprünglichen Planungen aus dem Innenministerium zurückdenke, wo es hieß, man könnte 1.000 Stellen einsparen – diese Zahl tauchte einmal auf –, dann kann man nicht ernsthaft erwarten, dass die 1.000 dort steht und auf der Gegenseite nichts in die Wagschale fällt. Wir können im Moment nicht sicher prognostizieren, ob das reicht. Ich hoffe es, kann aber keine Hand dafür ins Feuer legen, dass wir nicht doch irgendwann sagen: Es könnte eng werden. Im Moment sehe ich das nicht, weil die Eingangssituation in anderen Bereichen erheblich günstiger ist. Von daher fällt es mir sehr schwer, etwas dazu zu sagen.

Zu dem „berühmten“ Dritten: Wir haben in unserer Stellungnahme sehr deutlich gemacht, dass wir diese Ausnahme aus den Erfahrungen der Praxis heraus nicht für geboten halten. Jeder von uns hat Nachbarn. Sie wissen alle, wie schnell Nachbarn etwas entdecken, wenn auf dem Grundstück nebenan etwas los ist. Dann ist der einstweilige Rechtsschutz gefragt. Das läuft vollkommen unabhängig vom Vorverfahren.

Ich glaube nicht, dass uns der Landtag, als er vor über drei Jahren in Ostwestfalen das Vorverfahren im Baurecht komplett abgeschafft hat, im Regen hat stehen lassen wollen oder uns Grausamkeiten aussetzen wollte. Die Erfahrungen, die wir in den drei Jahren gewonnen haben, gingen nicht in die Richtung, dass schutzwürdige Dritte benachteiligt worden sind. Das mag theoretisch der Fall und auch dogmatisch so sein, aber das Problem ist in der Praxis nicht aufgetaucht.

Jetzt hätten wir die etwas merkwürdige Situation, dass wir es in dem Bereich des Lebens, der Dritte am meisten berührt, nach geltender Rechtslage abgeschafft haben, seit April auch landesweit. Entweder man würde es wieder einführen, was eine etwas paradoxe Situation wäre, oder man würde diesen wichtigen Bereich außen vor lassen und relativ unwichtige Bereiche im Wege einer doppelten Ausnahme wieder ins Gesetz einbringen. Dafür fehlt uns das Verständnis. Von daher würde es Bürokratieabbau guttun, wenn man dies gänzlich streicht. Wie gesagt: Aus der Praxis sind mir keine Fälle bekannt geworden. Unser Vorschlag hierzu liegt schriftlich vor.

Zu der Frage des Abgeordneten Schmitz nach Vorschlägen bei Massenverfahren: Ich würde mir mehr den Kopf darüber zerbrechen, wenn das Vorverfahren in der Vergangenheit tatsächlich relevant gewesen wäre. Das Vorverfahren ist aber „nur“ dazu da, als Rechtsbehelf rechtliche Mängel zu beseitigen, die dem Ausgangsbescheid anhaften.

Kämmerer sind findige Leute. Deswegen hat mich überrascht, was in der Stellungnahme der Stadt Velbert und der anderen Städte zu lesen war. Die dort genannten Fallgruppen haben damit nichts zu tun. Bei nachträglichen Änderungen in den Fallgestaltungen, bei denen ohnehin ein Stichtag maßgebend ist – das ist im Finanz- und im Steuerrecht so, beispielsweise der Erste des Jahres –, ist es vollkommen irrelevant, was hinterher passiert; und wenn etwas passiert, reagiert das Finanzamt. Die Folgebescheide bleiben davon unberührt. Wenn Bürger irrigerweise gegen Folgebescheide vorgehen, dann ist es – wie ich schon ausgeführt hatte – eine Sache der Kommunikation, darauf hinzuweisen. Jedenfalls wäre ein solcher Widerspruch schon damals wie auch heute unzulässig. Er führt da nicht weiter.

Andere Fallgruppen haben damit auch nichts zu tun. Nachträgliche Änderungen berühren ohnehin nicht die ursprüngliche Rechtmäßigkeit eines Bescheids. Ich sehe dort keinen Zusammenhang. Wenn durch eine Behörde etwas fehlerhaft erhoben worden sein sollte – falsche Mülltonnen oder Sonstiges, Herr Schumacher sprach den Anruf an –, dann wird der Bürger nach einem solchen Bescheid sicherlich zum Hörer greifen, und die Behörde wird das auch jetzt noch korrigieren. Sollte es doch vor Gericht kommen, hat man Möglichkeiten der Erledigungserklärung und sonstige Behelfe, die dazu führen, dass man das relativ schnell abschließt.

Ich verhehle nicht – darauf haben wir in unserer Stellungnahme dringlich hingewiesen, wie wir das schon seit Jahren tun –, dass wir uns dafür aussprechen, zumindest in den Bereichen, in denen landesrechtlich kein Vorverfahren mehr vorgesehen ist, dafür zu sorgen, dass der Bürger dann, wenn er sieht, dass er nicht mehr weitermachen kann, die Klage möglichst kostenfrei zurücknehmen kann, um zumindest die Gerichtsgebühr einzusparen. In solchen Fällen wird er nicht besonders privilegiert oder besser gestellt, sondern er wehrt sich gegen eine hoheitliche Maßnahme von Behörden. Von daher wäre es meines Erachtens gerechtfertigt, wenn das Land schnellstmöglich auf Bundesebene tätig wird. Davon wären keine fiskalischen Interessen berührt, und es würde zumindest bei den Gerichtskosten etwas erreicht.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Vielen Dank, Herr Ostermann. – Bevor ich die zweite Runde eröffne, möchte ich mich mit einer Frage an Herrn Prof. Klenke wenden, die durch die Ausführungen von Herrn Voigtsberger noch ein bisschen verstärkt worden ist. Kön-

nen Sie sich vorstellen, dass Einzelpersonen, Familien mit einem etwas bildungsfernen Horizont oder lebensältere Mitbürgerinnen und Mitbürger eher dazu neigen, in ein Widerspruchsverfahren zu gehen, bevor sie das – wie Herr von Lennep vorhin gesagt hat – etwas anspruchsvollere Klageverfahren einleiten? Werden viele Leute dann, wenn wir das Widerspruchsverfahren jetzt ablösen und sie gleich zum Verwaltungsgericht schicken, von ihrem Recht, gegen einen bestimmten Verwaltungsakt erst einmal Widerspruch einzulegen, ihn also zu bestreiten, absehen und es einfach akzeptieren?

Sie haben Umgang mit vielen Menschen. Wer geht vor ein Verwaltungsgericht? Sind das die Gebildeten? Sind es diejenigen, die über mehr Informationen, mehr Geld verfügen, die sich im Baurecht oder Abgabenrecht durchsetzen wollen, die das auch können, oder ist es tatsächlich auch, wie Herr Voigtsberger sagte, die 90 Jahre alte Dame, die mit irgendeinem Bescheid, der ihre Lebensverhältnisse betrifft, nicht einverstanden ist?

**Prof. Dr. Reinhard Klenke (Verwaltungsgericht Düsseldorf):** Es ist auch die 90 Jahre alte Dame. Die Verwaltungsgerichte sind recht bürgerfreundlich aufgestellt. Wir brauchen in der Erstinstanz keinen Anwalt. Das heißt, man kann auch so Klage erheben. Die Gerichte sind sehr großzügig, auch wenig beholfene Eingaben, aus denen man entnehmen kann, dass sich jemand nicht mit der Behördenentscheidung abfinden möchte, erst einmal als Klage zu werten. Im Übrigen haben wir eine Rechtsantragsstelle, in der dafür eigens geschulte Beamte sitzen, die auch ein bisschen psychologisch geschult sind dafür, dass Menschen, die vielleicht emotionalisiert sind und nicht ganz verstanden haben, worum es geht, bei uns Klage erheben können.

Ich glaube auch, dass der Service gerade für diese Personengruppe – wir haben eine ganze Menge Menschen, die aus dieser Gruppe stammen; als es die Sozialhilfe gab, waren es noch mehr – größer ist, weil die Verwaltungsgerichte regelmäßig Erörterungstermine durchführen. Es wird nicht vom grünen Tisch aus entschieden und die Sache, nur weil nicht klar war, was gemeint war, abgelehnt, sondern meistens finden mit großer Sensibilität Termine statt, in denen geklärt wird, was derjenige wünscht und wie man das regeln kann. Ich glaube auf keinen Fall, dass das einen durchgreifenden Abschreckungseffekt hat.

Jedenfalls muss man umgekehrt sagen: Die Alternative, dass ich vielleicht eine geringere Hemmschwelle überwinden muss, wenn ich Widerspruch einlege – das will ich nicht leugnen –, als dass ich eine Klageschrift abfasse, wird dadurch kompensiert, dass bei den Widersprüchen meistens wenig herauskommt. Das ist auf den ersten Blick leichter gemacht, aber auch schneller verloren.

Es kommt hinzu, dass über die Prozesskostenhilfe, von der wir in solchen Fällen weiterhin Gebrauch machen, allemal die Möglichkeit besteht, qualifizierte anwaltliche Beratung hinzuzugewinnen. Diesem Gesichtspunkt würde ich, gerade weil ich die Praxis sehr gut kenne und als Präsident auch sogenannte Überhörungen durchführe – ich muss hin und wieder zuhören, wie sich die Leute in der Sitzung verhalten und stelle dabei teilweise eine bemerkenswerte Fürsorglichkeit gerade gegenüber den unerfahrenen, auch nicht anwaltlich vertretenen Klägerinnen und Klägern fest –, nicht beitreten wollen.

**Horst Becker (GRÜNE):** Ich hatte mich vorhin mit einer Frage an Herrn Prof. Klenke gemeldet, die auch in diese Richtung ging. Sie hatten ausgeführt, dass Sie als Argument gegen das jetzige Widerspruchsverfahren insbesondere sähen, dass nahezu 90 % der Widerspruchsverfahren abgelehnt würden und dies für die Bürgerschaft sehr schlecht verständlich sei. Sie führen jetzt aus, dass sich die Verwaltungsgerichte geradezu fürsorglich um die Klienten kümmern, die dann auf sie zukommen. Als Weiteres haben wir etwas zu den Auswirkungen des sogenannten Kostenmodernisierungsgesetzes, also der Vorschusspflicht, gehört.

Wenn ich das alles zusammennehme, darf ich Sie dahin gehend interpretieren, dass Sie offensichtlich der Meinung sind, dass die 90 %, die im Widerspruchsverfahren in der Regel abgelehnt werden, zumindest in großen, relevanten Teilen unbedeutend oder unrichtig gestellt sind, während sich das Verwaltungsgericht dann fürsorglich um die Klienten kümmert, die sich dahin wenden? Ansonsten bitte ich um nähere Ausführungen.

Könnte es nicht auch so sein, dass es dann, wenn die Verwaltungsgerichtsverfahren nach dem bisherigen Recht laufen, nur deswegen eine höhere Erfolgsquote gibt, weil im Widerspruchsverfahren ein großer Teil derer, die offensichtlich auch vor einem Verwaltungsgericht als unbegründet zurückgewiesen würden, schon vorher gescheitert sind und das dazu geführt hat, dass die Bürger erst gar nicht mit all den Kosten, die damit verbunden sind, vor das Verwaltungsgericht gegangen sind? Mir erscheint das bei Ihnen sehr schwarz-weiß gefärbt. Während Sie auf der einen Seite die Bürokratie sehen, erlebe ich in Ihren Schilderungen jetzt die Verwaltungsgerichte als Fürsorgestelle.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Ich möchte Herrn Addicks, der leider gerade nicht im Raum ist, nach seinen persönlichen Erfahrungen bezogen auf die Hemmschwelle beim Anrufen des Gerichts fragen. Gerade in verwaltungsrechtlichen Verfahren kann ich aufgrund meiner über 25-jährigen Berufspraxis als Rechtsanwalt die eben abgegebene Einschätzung nicht ohne Weiteres teilen.

An die kommunalen Spitzenverbände: Hier wird immer in Abrede gestellt, dass abgeholfen wird. Gerade bezogen auf Massenverfahren habe ich aus unseren Großstädten ganz andere Zahlen vorliegen, die insbesondere bei Kommunalabgabensachen auf eine beträchtliche Abhilfequote hinweisen.

**Horst Engel (FDP):** Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Es kann ja sein, dass der Landtag die Idee hat, das ganze Verfahren aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger zu begreifen. Ich habe bei fast allen Experten den Eindruck, sie haben sich mehr oder weniger intensiv genau aus der Sicht – das Sein bestimmt das Bewusstsein – mit den Themen befasst. Hierbei spielen zwei Begriffe eine Rolle, zum einen „erledigt“: Ein Vorgang wird erledigt. Was ist damit gemeint: Klappe zu und weg, ich höre nichts mehr davon?

Zum anderen wird von der befriedigenden Wirkung gesprochen. Ist das tatsächlich ein Friede? Es wurde auch – Sie haben uns ein wenig den Einblick in solche Bescheide, in die Begründungen mit beinahe wissenschaftlicher Akribie gewährt – von Textbausteinen gesprochen. Kann es sein, dass der Friede, von dem da gesprochen wird, eher ein Pseudofriede ist?



Herr Prof. Klenke, ich möchte Sie bitten – Sie haben uns diesen Einblick gewährt, das war herzerfrischend –, noch einmal aus Ihrer Sicht zu sagen: Was bedeutet „erledigen“? Wie müssen wir das verstehen? Ist am Ende tatsächlich Friede, oder müssen wir uns aufmachen zu begreifen, dass das eigentlich etwas ganz anderes ist?

**Ralf Jäger (SPD):** Ich frage alle anwesenden Sachverständigen, wer von Ihnen den vorliegenden Gesetzentwurf befürwortet, der von einer vollständigen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ohne jede Alternative ausgeht. Sie diskutieren zwar untereinander mögliche Alternativen, aber ich kann im Gesetzentwurf nicht erkennen, dass so etwas überhaupt vorgesehen ist.

Herr Addicks, es gab vorhin eine sehr schöne rechtstheoretische Diskussion darüber, ob das, was hier vorgelegt wird, rechtmäßig und verfassungskonform ist. Wie beurteilen Sie die Rolle des Bürgers in diesem Gesetzentwurf, da selbst bei einem offensichtlichen Irrtum einer Verwaltung nur der Weg bleibt, dagegen zu klagen? Welche Rolle nimmt der Bürger in diesem Staat ein, wenn der Staat von ihm bei offensichtlichem Fehlverhalten erwartet, dass er dagegen klagt, bevor solch ein Irrtum zurückgenommen wird?

Mir fällt auf – hinterher ist man immer schlauer –, dass die eigentlich Betroffenen, nämlich die Bürgerinnen und Bürger, die Widersprüche erheben, oder auch die Unternehmen, bedauerlicherweise von uns hier nicht angehört werden. Deshalb richtet sich meine Frage an die kommunalen Vertreter, obwohl sie nicht unmittelbar zuständig sind:

Im Rahmen dieser Anhörung hat uns eine ganze Reihe von Zuschriften erreicht. Sowohl der BDI als auch das Unternehmen ThyssenKrupp Steel machen auf einen besorgniserregenden Umstand aufmerksam: Anders als in Niedersachsen kennt dieser Gesetzentwurf keine Ausnahmetatbestände, auch bei der Umweltverwaltung nicht. Nach der Darstellung des BDI gibt es in Niedersachsen insbesondere bei umweltrechtlichen Verfahren sehr wohl Widerspruchsmöglichkeiten.

Das Unternehmen ThyssenKrupp weist darauf hin, dass der Bescheid bei großindustriellen Anlagen aus mehreren Hundert Seiten besteht und dieser ohne ein Widerspruchsverfahren dann nur noch beklagbar wäre. Das würde dazu führen, dass ein solches Verfahren, die Genehmigung einer großindustriellen Anlage, vermutlich ein bis anderthalb Jahre länger dauern würde in einem Land, in dem solch ein Verfahren ohnehin schon viel zu lange dauert. Das Unternehmen führt aus, dass in einem dialogischen Verfahren 90 bis 95 % der Widerspruchsverfahren zwischen Unternehmen und bescheiderstellender Behörde geklärt werden und es bei lediglich einem Drittel der verbleibenden 5 bis 10 % zur Klage kommt.

Auch wenn Sie nicht unmittelbar zuständig sind – vielleicht demnächst im Rahmen der Kommunalisierung –, bitte ich um Ihre Einschätzung, ob das selbst bei kleineren Maßnahmen, wenn zum Beispiel das Umweltrecht betroffen ist, zu dem Umstand führt, dass die dialogischen Möglichkeiten im Widerspruchsverfahren nicht mehr anwendbar sind und dann Betriebsgenehmigungen deutlich länger dauern, als es heute der Fall ist.

**Prof. Dr. Reinhard Klenke (Verwaltungsgericht Düsseldorf):** Herr Becker, Sie haben gesagt, wenn 90 % der Widersprüche erfolglos bleiben, ist das möglicherweise eine

kostenarme Servicefunktion für den Bürger bei offensichtlich unbegründeten Rechtsbehelfen, denn er hätte dasselbe auf schmerzlichere, teurere Weise vor dem Verwaltungsgericht erfahren. Zu den Erfolgsquoten kann ich wenig sagen, es gibt wenig rechtstatsächliche Erhebungen. Ich möchte nur wiederholen: Wenn von zehn Widerspruchsbescheiden neun nicht beklagt werden, bedeutet das nicht, dass die Leute in diesen Fällen zufrieden mit dem Ergebnis gewesen wären oder dass man sie sorgfältig beschieden hätte, sondern das kann vielschichtige Ursachen haben. Eine Ursache ist, dass viele Leute nicht überblicken, dass sie mit einem Bescheid ohne echte Substanz abgefertigt werden. Dann kann sich Frustration breitmachen – man kennt das aus dem eigenen Bekanntenkreis –, sodass man sagt: Es wird doch alles abgelehnt, ich mache nicht mehr weiter.

Der Abgeordnete Körfges hat gesagt, dass man vor Gericht auch als Anwalt nicht nur gute Erfahrungen macht. Das gehört mit dazu. Im Großen und Ganzen ist es aber unser Bemühen, den Menschen – gerade den einfachen – mit ihrem Anliegen gerecht zu werden.

Das geht auch ein bisschen in die andere Richtung: Den Begriff der Erledigung habe ich selbst bewusst nicht verwandt, weil ich ihn technisch, aber nicht besonders schön finde. Das bedeutet nur, dass ein Rechtsbehelfsverfahren abgeschlossen ist; wie, kann man nicht wissen. Das Widerspruchsverfahren würde nur dann etwas bringen, wenn man sagen würde: Man hat sich wirklich Mühe gegeben, ist auf einen Menschen eingegangen und hat versucht, ihn zu überzeugen. Wenn das so wäre, würden Sie in mir einen glühenden Verfechter der Sache antreffen; aber das ist nicht so. In der Regel sieht es nicht so aus. Das führt vielleicht dazu, dass ein Rechtsbehelf beendet wird, aber zu nicht mehr.

**Harry Addicks (Verwaltungsgericht Aachen/Neue Richtervereinigung):** Ich komme zu der Frage, wer unter den Sachverständigen die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens bzw. diesen Entwurf, so wie er ist, befürwortet.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Herr Wüstenbecker befürwortet ihn schon, es sollten nur alle Ausnahmetatbestände herausgenommen werden. Das ist ein bisschen weitergehend.

**Harry Addicks (Verwaltungsgericht Aachen/Neue Richtervereinigung):** Ich befürworte ihn so nicht; das ist, glaube ich, deutlich geworden. Ich halte auch nicht viel davon und habe es nicht als meinen Ehrgeiz angesehen, Alternativmodelle für den Papierkorb zu entwickeln. Ich gehe davon aus, dass es wie beim Bürokratieabbaugesetz I auch bei dem jetzt in Rede stehenden Gesetz nicht zur Regelung irgendwelcher festen, verlässlichen Alternativmodelle kommen wird, etwa einer besseren Ausgestaltung des Anhörungsverfahrens. Ich lehne das so ab.

Hier werden hin und wieder Äpfel mit Birnen verglichen. Es wird zum Beispiel eine idealisierte theoretische Form des Anhörungsverfahrens, also ein Sollzustand, mit dem gnadenlosen Istzustand des Widerspruchsverfahrens im Schnitt verglichen. Das Widerspruchsverfahren hat selbstverständlich Schwächen, auch ich habe in meiner Stellung-

nahme davon gesprochen. Es gibt schlechte Widerspruchsbescheide und gute, es gibt Textbausteinwiderspruchsbescheide und auch Textbausteinurteile. Es gibt übrigens auch schlechte Gerichtsurteile und sehr gute. Wenn wir etwas vergleichen wollen, müssen wir solide bleiben und die Wirklichkeit mit der Wirklichkeit oder den Idealzustand mit dem Idealzustand vergleichen. Wenn ich den Idealzustand des Anhörungsverfahrens nehme, müsste ich mich auch auf den Idealzustand des Widerspruchsverfahrens einlassen.

Zu der Frage: Wie mag wohl das Entwurfsverständnis der Rolle des Bürgers sein, wenn er gleich zu Gericht muss? Der Entwurf sagt: zu Gericht darf. Auch da liegt Raum für Wertungen vor uns. Dieser Raum wird von Adressaten von Verwaltungsakten sicherlich unterschiedlich bewertet werden. Es hängt auch von dem Sachgebiet ab, in dem wir uns befinden. Es gibt Bereiche, in denen sich Adressaten vermehrt wünschen, gleich zu Gericht zu kommen und andere, in denen das genau umgekehrt ist. Deshalb sind Pauschalisierungen schwierig. Im Grundsatz befürchte ich, dass es diesem Entwurf nicht so wichtig ist, wie sich der Bürger mit der Gesetzesneuregelung fühlt, der eben nicht den Eindruck hat, dass er zu Gericht darf, sondern der lieber erst einmal vor die Widerspruchsbehörde oder auch vor die Ausgangsbehörde gehen möchte, wenn das die Widerspruchsbehörde ist.

Ich halte das für den falschen Weg, weil ich die Hemmschwelle als ein diskussionswürdiges Thema ansehe, auch wenn man sich vergegenwärtigt, dass wir die Prozesskostenhilfe und einfühlsame Verwaltungsrichterinnen und -richter haben; jedenfalls bemühen wir uns, ob das gelingt, will ich nicht zur Diskussion stellen. Wir sprechen auch mit Anwälten, und die Eindrücke sind, wie bei allen Menschen, ganz unterschiedlich. Eine ehrliche Betrachtung ist gut, und die Hemmschwelle ist sicherlich vorhanden.

Für viele ist es überhaupt kein Problem, zu Gericht zu gehen. Es stimmt auch, was Herr Prof. Klenke sagt: Wenn uns in der Eingangsgeschäftsstelle ein Bierdeckel erreicht, auf dem auch nur ungefähr etwas steht, was nach Klage riechen könnte, wird das selbstverständlich als Klage behandelt und nicht nur deswegen, weil es eine Hemmschwelle ist, zu Gericht zu gehen. Für viele Menschen ist das immer noch etwas Merkwürdiges. Viele versichern uns, wenn sie im Gerichtssaal sitzen, dass sie nicht wissen, wie das geht, weil sie zum ersten Mal da sind. Sie haben noch nie mit der Justiz zu tun gehabt und empfinden das quasi als Makel. – Das ist das eine.

Der andere Gesichtspunkt ist die Kostenfrage. Mein Kollege Ostermann dokumentiert zu Recht, dass es früher besser war, als das verwaltungsgerichtliche Klageverfahren zu einem bestimmten Stadium noch kostenfrei zurückgenommen wurde. Er regt zu Recht an, das per Bundesratsinitiative auf den Weg zu bringen. Nur, ich halte es für aussichtslos, es wird nicht aufgegriffen werden. Wir müssen uns auch hier auf den Istzustand beschränken, der bedeutet, dass der Bürger seit dem schon erwähnten Kostenrechtsmodernisierungsgesetz mit einer Kostenvorschusspflicht beim Verwaltungsgericht konfrontiert wird. Viele schreckt das ab. Sicherlich weiß man nicht, wie viele es abschreckt, aber es ist eine Hemmschwelle, und es wird eine Hürde aufgebaut auf dem Weg, sein Recht zu suchen.

**Franz-Josef Schumacher (LKT NRW):** Ich möchte etwas zu der Frage von Herrn Engel zur Bürgerfreundlichkeit sagen. Alle Beteiligten, die hier kontroverse Diskussionen führen, haben zumindest den Anspruch, dass sie ernsthaft versuchen, ein bürgerfreundliches Verfahren zu installieren. Die Konsequenzen, die dann gezogen werden, mögen unterschiedlich bewertet werden. Ich nehme für mich in Anspruch, dass ich eventuell schuldlos irrend bin, wenn ich die Konsequenzen ziehe.

Das Problem ist, dass die Verwaltung, aber auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nur bürgerfreundlich zu sein hat, sondern sie hat bürgerfreundlich Gesetze umzusetzen und auch dafür zu sorgen, dass Gesetze unangenehm sind. Die Zufriedenheit eines Bürgers mit der Entscheidung einer Verwaltung oder eines Gerichts sagt noch nichts darüber aus, ob die Entscheidung falsch ist. Die Verwaltung, aber auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat eben häufig Entscheidungen zu treffen, die der Bürger so nicht wünscht. Ich kann noch so viel mit dem Bürger reden, er wird das weiterhin nicht toll finden, nicht zufrieden und auch nicht befriedet sein. Ich kann höchstens sagen, dass ich es nicht gewesen bin, sondern der böse Gesetzgeber, kann also den Schwarzen Peter weitergeben.

Darum stört mich ein bisschen die Diskussion, wie sie jetzt läuft, über Textbausteine. Ich war vor 30 Jahren auch einmal Verwaltungsrichter. Damals hatten wir noch nicht die technischen Möglichkeiten, aber selbstverständlich hatte ich schon Textbausteine. Ich habe meiner Schreibkraft gesagt: Hier nimmst du die zehn Zeilen, das schildert die Rechtslage mit der Entscheidung des OVG, und dann habe ich den individuellen Sachverhalt daruntergeschrieben. Das ist effektiv. So muss ich vorgehen; wer schnell gibt, gibt doppelt. Dann können die anderen Verfahren schneller erledigt werden. Darum kann ich nichts Böses an der Verwendung von Textbausteinen finden. Als Verwaltungsrichter habe ich auch gerne, wenn die Widerspruchsbescheide in Ordnung waren – viele waren in Ordnung –, von der später geschaffenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, nicht noch eine eigene Urteilsbegründung zu finden, sondern zu schreiben: Die Klage wird abgewiesen; zur Begründung wird auf die zutreffenden Ausführungen des Widerspruchsbescheids verwiesen.

Ich wehre mich ein bisschen gegen die Schwarzmalerei, die Verwaltung handle schematisch und unflexibel, und die Verwaltungsgerichte seien das Gegenteil von dem, nämlich fehlerfrei. Das glaube ich nicht. Darum hilft es nicht weiter, wenn gesagt wird: 90 % der Widerspruchsverfahren haben keinen Erfolg. Die Konsequenz kann doch nicht sein, dass das Widerspruchsverfahren abgeschafft wird. Dahinter steht, dass entweder dem Begehren Rechnung getragen wird oder dass der Bürger seinen Widerspruch zurückgezogen hat, weil er überzeugt worden ist.

Ich schaffe doch auch nicht die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Begründung ab: 90 % der Klagen werden abgewiesen. Die Situation haben wir auch. Das heißt, man muss sehr vorsichtig sein, wenn man sagt: Die einen machen es besser als die anderen. Man muss ein Verhältnis zwischen beiden Systemen finden, die ihre selbstständige Berechtigung haben und dann fragen: Was ist unter dem Gesichtspunkt des optimalen Einsatzes von öffentlichen Ressourcen und der Notwendigkeit, dem Bürger auch unangenehme Entscheidungen möglichst gut zu vermitteln – alles hat Grenzen –, das beste System?

Ich sage als Alternative: Man kann das Widerspruchsverfahren abschaffen, braucht dann aber die Flexibilität für die Verwaltung und den Bürger. Er muss gegen einen Ausgangsbescheid entweder direkt zur Verwaltungsgerichtsbarkeit gehen können, oder die Verwaltung sagt: Das ist ein schwieriger Fall, hier möchten wir die Rechtsmittelfrist etwas länger setzen, damit der Bürger in Ruhe mit der Verwaltung reden kann, ob das in Ordnung ist. Dann braucht man nicht solche Krücken wie einen neuen Bescheid, das Aufsetzen der Rechtsmittelfrist und was es noch alles an kreativen Maßnahmen gibt. Das sind umständliche Wege, die man vermeiden kann, wenn Sie an das Bundesrecht herangehen, und zwar an die Regelung, dass es nur das Fallbeil „ein Monat“ oder „ein Jahr“ gibt, wenn Sie keine Rechtsmittelbelehrung machen.

Das andere Anliegen, was die Verwaltungsgerichtsbarkeit angeht, würde ich auch unterstützen: Es muss wieder kostenfrei werden. Ich weiß allerdings, was die Finanzminister dazu sagen.

**Prof. Dr. Jörn Ipsen (Universität Osnabrück):** Sie haben es hier mit dem typischen Fall einer Entscheidung unter Unsicherheit zu tun. Mit anderen Worten: Wir haben nur ein begrenztes Erfahrungswissen. Wir haben keine völlig validen empirischen Untersuchungen – dies auch als Kritik gegenüber der Hochschule für Verwaltung in Speyer, die das längst hätte liefern sollen. Diese Entscheidung können wir Ihnen nicht abnehmen. Insofern würde ich Herrn Abgeordneten Jäger den Ball gewissermaßen zurückspielen: Es kann nicht darauf ankommen, ob wir als Sachverständige – und gerade ich als Hochschullehrer – diesen Gesetzentwurf befürworten oder nicht. Das können nur Sie als Mitglieder des Parlaments. Ich kann nur bestimmte Dinge feststellen, die in meiner Kompetenz liegen.

Zu diesen Dingen gehört – das würde ich als Gegenposition zu dem sehen, was Herr Addicks vorgetragen hat –, dass wir keine Friktion mit dem Bundesrecht haben. Es gibt solche Stimmen – das ist mir bekannt –, aber der Bundesgesetzgeber hat in beiden Fällen geöffnet, und zwar ganz bewusst für den Landesgesetzgeber, und folgt damit einer Tendenz, die wir nicht zuletzt bei der Föderalismusreform haben beobachten können. Insofern sind Sie Ihrer Entscheidung nicht enthoben und müssen vergleichen, was Sie mehr überzeugt, können aber nicht uns fragen: Befürworten Sie das vollkommen oder nur zu 90 % oder wie auch immer?

Dass es offensichtlich rechtswidrige Bescheide gibt, ist völlig klar. Die Verwaltung wird diese offensichtlich rechtswidrigen Bescheide, wenn sie davon erfährt, immer aufheben. Wenn es sich beispielsweise um falsch berechnete Müllabfuhrgebühren handelt, dann ruft man selbstverständlich an und sagt: Es sind zu viele Personen berücksichtigt worden, diese leben gar nicht mehr in meinem Haushalt. Die Behörde wird den Bescheid in dem Fall sofort ändern.

Insofern darf ich sagen, dass die allgemeine Tendenz zur Entformalisierung so weit um sich gegriffen hat, dass der Bürger die Behörde anruft oder eine E-Mail schreibt. Das Widerspruchsverfahren und der ihm eigene Devolutiveffekt stammen aus einer Ära der Hierarchie und der Formalität, die wir beide – darüber haben Verwaltungswissenschaftler inzwischen viele Bücher geschrieben – überwunden haben. Wir können die Effekte

des Widerspruchsverfahrens auf eine durchaus einfache Weise haben, nämlich durch informelle Kontaktaufnahme mit der Behörde.

Das Anhörungsverfahren ist eine Möglichkeit für komplizierte Verfahren, in denen die Anhörung ohnehin üblich ist, aber nicht für Massenverfahren. Wir können nicht alle Leute anhören.

Indem ich vermeide, das Anhörungsverfahren zu idealisieren, Herr Addicks, neige ich ebenso wenig dazu, das Widerspruchsverfahren zu idealisieren. Wenn Sie mir die kleine Pointe gestatten: Hier wurden mehrfach die sprunghaft angestiegenen Verwaltungsgerichtseingänge im Jahr 2005 und auch noch 2006 – mit abfallender Tendenz – in Niedersachsen erwähnt. Das ist ein Zeichen dafür, dass die Hemmschwelle gegenüber den Verwaltungsgerichten nicht so hoch ist, wie hier gelegentlich postuliert wurde. Dem Bürger geht es darum, Recht zu bekommen, wenn er sich im Recht fühlt, und um nichts anderes. Ob er schließlich Recht bekommt, ist im Widerspruchsverfahren – dem, wenn er nicht Recht bekommt, auch immer ein Gerichtsverfahren folgen muss – genauso ungewiss wie im Gerichtsverfahren.

Ein kurzer Blick auf Niedersachsen: Ich habe an der entsprechenden Anhörung teilgenommen und erinnere mich gut, wie dort die Willensbildung war. Es waren vor allen Dingen die Umweltschutzverbände, die darauf beharrten, dass es bei dem Widerspruch in Naturschutzsachen usw. bliebe. Sie haben sich durchsetzen können.

Abgesehen davon, dass sie hier auch unter die Drittwiderspruchsregelung fallen würden, wenn es Umweltschutzverbände sind, ist die von Ihnen eben zitierte Stellungnahme eines großen Unternehmens insofern mit Vorsicht zu bewerten, weil es in den großen Verfahren – zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Atomgesetz, in Planfeststellungsverfahren usw. – gar keinen Widerspruch gibt. Wir haben einen Riesenaufwand mit vielen Anhörungen, Sachverständigenbeteiligungen usw., und die Verwaltungsakte werden von höheren Verwaltungsbehörden – etwa Ministerien – erlassen, sodass die Frage des Widerspruchs hier bisher keine Rolle gespielt hat. Deswegen verschlechtert der Wegfall des Widerspruchs nicht die Rechtsstellung der Unternehmen.

**Ralf Jäger (SPD):** Und beim Landesimmissionsrecht?

**Prof. Dr. Jörn Ipsen (Universität Osnabrück):** Das ist eine andere Sache. Man kann darüber reden, ob im Einzelfall die Notwendigkeit besteht, das Widerspruchsverfahren aufrechtzuerhalten. Nur, aufgrund Ihrer Regelung, dass die Drittwidersprüche zulässig sind, wäre dem Dritten, der solchen Genehmigungen im Widerspruchsverfahren entgegengetreten will, Raum gelassen, soweit nicht die Gegenausnahme greift. Wenn es sich um eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung handelt, kann der Dritte, der Ihnen besonders am Herzen liegt, auch nach dem Gesetzentwurf Widerspruch einlegen, weil es ein Drittwiderspruch ist.

**Dr. Dieter Kallerhoff (Oberverwaltungsgericht Münster):** Herr Jäger, Sie hatten die Frage gestellt, warum die angesprochenen Alternativen nicht in dem Gesetzentwurf enthalten sind. Es bedarf einer solchen gesetzlichen Regelung aufgrund von § 28 nicht.

Wir brauchen dem auch nicht, wie Herr Addicks meinte, Zähne einzuziehen; denn wir „missbrauchen“ bislang das Widerspruchsverfahren dazu, dass es stillschweigend eine nicht erfolgte Anhörung ersetzt. Das heißt, wenn eine Anhörung unterblieben ist, wird dieser Fehler dadurch geheilt, dass ein Widerspruchsverfahren durchgeführt wird, in dem der Widerspruchsführer Gelegenheit zur Stellungnahme hat.

Fällt das Widerspruchsverfahren nun weg, muss sich die Verwaltung Gedanken darüber machen, wo sie die Anhörung nachholt; denn diese wird nicht dadurch ersetzt, dass man im Klageverfahren Gelegenheit zur Stellungnahme erhält. Nur so spreche ich das an, wohlgemerkt auch nicht im Sinne eines strengen Formalismus. Ich trete sehr dafür ein, dass dort angehört wird – Herr Prof. Ipsen, Sie sagten es so –, wo es eine sachliche Berechtigung dafür gibt. Dass das Anhörungsverfahren künftig ernst zu nehmen ist, ergibt sich aus dem Automatismus.

**Burkhard Ostermann (Vereinigung der Verwaltungsrichter/-innen des Landes NRW):** Im Grunde zielt die Forderung darauf ab – etwas überspitzt formuliert –, das Verwaltungsverfahrensgesetz und die Abgabenordnung wieder in Kraft zu setzen. Wir sind der Überzeugung, dass der Bürger auch in Massenverfahren grundsätzlich darauf vertrauen darf, dass er rechtmäßige Erstbescheide bekommt.

Herr Jäger, die Stellungnahmen des BDI oder von ThyssenKrupp – das hatte ich bereits in meiner mündlichen Stellungnahme dargelegt – sehen wir als etwas einseitig interessegeleitet an, weil dort einige altbekannte Vertraute auftauchen, beispielsweise der Hinweis auf die Zweckmäßigkeit als Schutz für die Beibehaltung des Vorverfahrens – ich habe in meiner Praxis nie einen Fall erlebt und auch nicht davon gehört, dass das einmal eine Rolle gespielt hätte, das steht immer in den Lehrbüchern – oder Hinweise, es sei deswegen so wichtig, weil das Ermessen nachgeprüft wird. Gerade in den Umweltbereichen, die stark rechtslastig sind oder einer Überprüfung bedürfen, kommt es sehr auf unbestimmte Rechtsbegriffe an, weniger auf Ermessen. Die wichtigen Entscheidungen fallen ohnehin durch die Bezirksregierung; da stellt sich die Frage auch nicht. Das sind Gründe, warum wir diesen Stellungnahmen etwas skeptisch gegenüberstehen.

Ich möchte nicht verhehlen, dass wir Sie um Ihre Aufgabe nicht beneiden; denn das, was man an Rechtstatsächlichem und Statistiken hervorbringt, ist immer fragwürdig. Ein kleines Beispiel, weil wir den Wegfall der Gerichtsgebühr bei Klagerücknahmen angesprochen hatten: Ich habe in meiner Praxis oft genug erlebt, dass in Abgabensachen, wenn der Bürger Recht hatte und der Bescheid rechtswidrig war, eine Lösung gefunden wurde, worüber sich auch der Kämmerer jeweils freute. Diese sah so aus, dass man dem Bürger – sofern das Verhältnis zur Behörde nicht zerrüttet war – sagen konnte: Nimm die Klage zurück; in dem Fall kannst du hier heraus, ohne Gerichtskosten zu zahlen. Die Gegenseite sicherte die Erstattung der außergerichtlichen Kosten zu. Das war ein Weg, über den man ganz elegant aus der Kostenfalle wieder herauskam. In der Statistik ist das ein Fall des Unterliegens des Klägers, als hätte die Behörde Recht gehabt. Das ist nur ein Beispiel, warum es so schwer ist, mit Statistiken umzugehen.

Zu den Erfahrungen aus Bayern: Ich habe die Evaluationsberichte gelesen bzw. habe versucht, mich durch die Tabellen zu arbeiten und war am Ende nicht klüger. Die Viel-

zahl der Zahlen vernebelt eher den Blick. Nochmals: Ich beneide Sie nicht, es bleibt letztlich eine politische Entscheidung. Unser Verband hat sich dafür entschieden, dass es vertretbar wäre, es zu machen. Wie die Erfahrungen dann sein werden, müssen wir sehen. Wir bitten nur darum, dass man ergebnisoffen darangeht und sich nach einer Zeit der Erprobung darum bemüht, unter Umständen wieder zum Vorverfahren zurückzukehren.

**Harry Voigtsberger (LVR):** Den „berühmten“ Telefonanruf, den Herr Prof. Ipsen angesprochen hat, macht der Bürger. Er fragt erst einmal: Wie sieht es mit meinem Bescheid aus? Zumindest wir sagen dann sehr oft, damit wir es prüfen und sauber bearbeiten können: Legen Sie erst einmal Widerspruch ein, das hat dies und jenes Verfahren zur Folge. Denn es stellt sich die Frage: Wo kommt der Telefonanruf an? Wird er weitergegeben? Geht der Mitarbeiter gerade in Urlaub? Wird er vielleicht krank, oder gibt es sonst ein Problem? Dann sagt der Bürger oder die Bürgerin: Aber ich habe doch angerufen. Am Ende sagen wir sehr oft: Bitte legen Sie Widerspruch ein, dann liegt das Verfahren vor. Dann werden Sie von uns hören, das wird entsprechend bearbeitet.

Ein paar Zahlen der Stadt Köln sollten uns noch einmal nachdenklich machen. Dort liegen Zahlen vor, die etwas anders aussehen als das, was hier oft an Prozentsätzen gesagt wurde, dass nämlich 90 % der Widersprüche abgewiesen werden. Die Stadt Köln hat im Jahre 2006 24.800 Widersprüche im Bereich Kassen- und Steueramt gehabt, wobei etwa 13.000 Widersprüche im Zusammenhang mit der Verfassungsbeschwerde über die Verfassungsmäßigkeit der Grundsteuer waren. Diese kann man erst einmal wegnehmen. Dann bleiben immer noch 11.300 Widersprüche im Bereich des Kassen- und Steueramtes, mit Grundsteuer, den anderen Abgaben usw.

Von diesen 11.300 Widersprüchen waren 7.770 erfolgreich, das sind etwa 70 %. 3.500 Fälle wurden vollständig oder teilweise zurückgewiesen, davon wurden 250 beklagt. Wenn man sich vorstellt, es gäbe diese Verfahren nicht mehr und die Bürger müssten statt in die Widerspruchsverfahren in Klageverfahren einsteigen, dann ständen Tausende an. Insoweit sagt auch die Stadt Köln, dass sie es sich praktisch nicht vorstellen könne, auf die Widerspruchsverfahren zu verzichten.

**RA Wüstenbecker (Münster):** Hier wird sehr häufig auf die Sicht des Bürgers abgestellt, wozu ich als Anwalt noch einiges an Einschätzungen beitragen kann; wir haben auch andere anwaltliche Kollegen im Raum. Wenn ich es mit Mandanten zu tun habe, die rechtlich nicht gerade vorgebildet sind – gerade die Personengruppen, die Herr Moron vorhin genannt hat –, fällt es mir immer schwer, sie davon zu überzeugen, dass man nicht sofort klagen kann, sondern zunächst einmal ein Widerspruchsverfahren durchführen muss. Im Regelfall kommen die Mandanten zu mir und sagen: Dagegen will ich klagen.

Unternehmen, Herr Jäger, sehen das völlig spannungsfrei. Ich kann Ihnen aus den Erfahrungen berichten, die ich gerade im Umweltrecht mit der Bezirksregierung Düsseldorf gemacht habe. In komplexen Verfahren ist es gang und gäbe, dass vorab Bescheidentwürfe zugestellt werden und wir uns über rechtliche und andere Dinge im Vorhinein unterhalten. In der Vergangenheit haben wir in der Praxis dort, wo man sich nicht



hat einigen können, kein Widerspruchsverfahren durchgeführt, sondern sind sofort in das Klageverfahren gegangen. Die Behörde hat sich sachlich darauf eingelassen, so dass das Widerspruchsverfahren nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts deswegen entbehrlich wurde. Dass gerade der Unternehmer im Umweltrecht ein Widerspruchsverfahren braucht, kann ich aus meiner Praxis nicht unterstützen.

Wenn hier darauf hingewiesen wird, dass aus der Sicht des Bürgers die Belastung mit dem Gerichtskostenvorschuss wesentlich sei, so darf ich daran erinnern, dass wir schon seit Jahrzehnten den Vorschuss im eigentlichen Sinne in zivilgerichtlichen Verfahren gehabt haben. Das hat niemanden davon abgehalten, zivilgerichtliche Verfahren, die ernsthaft in Betracht kamen, durchzuführen. Dass sich durch die Änderungen des Kostenmodernisierungsgesetzes eine wesentliche Verschlechterung für den Bürger ergeben hat, kann ich mir nicht vorstellen; denn der Normalbürger wird eher ein zivilgerichtliches als ein verwaltungsgerichtliches Verfahren durchführen.

Die Frage, wer den Gesetzentwurf unterstützt, kann ich nur so beantworten: Ich glaube, das habe ich deutlich gemacht. Streichen Sie die Ausnahmen so weit wie möglich. Soweit das Vorverfahren bundes- oder europarechtlich zwingend vorgeschrieben ist, müssen wir es durchführen, dasselbe gilt bei unmittelbar berufsbezogenen Prüfungen im Hinblick auf Art. 12. Ansonsten streichen Sie möglichst die Ausnahmen, die auch außerhalb des Gesetzentwurfs immer diskutiert werden. Ich habe den Eindruck, dass man hier argumentiert: Wir haben es immer schon so gemacht; das Widerspruchsverfahren war doch so schön, deswegen lassen Sie es uns behalten.

Ich kann Ihnen ein Beispiel aus meiner eigenen Praxis in einem bayerischen Verwaltungsverfahren nennen: Dort ist in einem Ausgangsbescheid über ein Widerspruchsverfahren belehrt worden, das nicht mehr zulässig war. Das Widerspruchsverfahren ist durchgeführt worden, ohne dass es jemand bemerkt hat. Es ist ein Widerspruchsbescheid erlassen worden, und erst im gerichtlichen Verfahren wurde festgestellt: Das Widerspruchsverfahren hätten wir gar nicht durchführen müssen. Glücklicherweise war die Rechtsbehelfsbelehrung auch unrichtig, sodass wir bezüglich der Bestandskraft des Bescheids keine Probleme hatten.

Jede Ausnahme führt dazu, dass es Rechtsanwendungsprobleme und -fehler gibt. Deswegen noch einmal mein Appell: Streichen Sie die Ausnahmen so weit wie möglich.

**Ralf Jäger (SPD):** Herr Wolters, ist es zutreffend, dass in Niedersachsen die umweltrechtlichen Verfahren von der Aufhebung der Widerspruchsverfahren ausgenommen worden sind? Wenn ja, aus welchem Grund?

Herr Ostermann, ist Ihnen bekannt, dass es bei dem Neubau der Kokerei der Firma ThyssenKrupp Steel 70 Widersprüche gegen den bereits abgestimmten Bescheid gegeben hat, der mehrere Hundert Seiten umfasst, und von diesen 70 Widersprüchen kein einziger zur Klage geführt hat, sondern alle zwischen Genehmigungsbehörde – in dem Fall Regierungspräsidium – und dem Unternehmen im dialogischen Verfahren aufgehoben wurden?

**Sebastian Wolters (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport):** Ich will gerne die Ausnahmen erwähnen, wie sie im Geschäftsbereich des niedersächsischen Umweltministeriums Anwendung finden. Das ist – vereinfacht gesagt – das Abfallrecht, das Immissionsschutzrecht, der Bodenschutz, das Chemikalien- und Sprengstoffrecht, das Geräte- und Produktsicherheitsrecht, die Strahlenschutzverordnung, das Wasserwirtschaftsrecht, die Abwasserbehandlung und Eingriffe in Natur und Landschaft, Bodenabbau. Wenn das Umweltrecht ist, dann ist die Frage mit Ja, sonst wäre sie möglicherweise komplexer zu beantworten.

**Ralf Jäger (SPD):** Aus welchem Grund haben Sie das herausgenommen?

**Sebastian Wolters (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport):** Die Landesregierung hat sich dazu entschlossen, dies aufzunehmen, um Investitionsmaßnahmen zu vereinfachen. Nach meiner Kenntnis ist dies auch von den Unternehmerverbänden in Niedersachsen so befürwortet worden. Darüber hinaus haben sich auch die Umweltverbände nicht dagegen gewehrt.

**Burkhard Ostermann (Vereinigung der Verwaltungsrichter/-innen des Landes NRW):** Den von Herrn Abgeordneten Jäger angesprochenen Fall kenne ich nicht. Ich hüte mich daher davor, irgendetwas dazu zu sagen, weil ich die Hintergründe nicht kenne. Im Übrigen halte ich an dem fest, was ich gesagt habe.

Was den Dialog angeht, bietet auch das gerichtliche Verfahren vielfältige Möglichkeiten. Die Anhänger von Arminia Bielefeld haben im Rahmen der Mediation schätzen gelernt, dass auch da noch Möglichkeiten bestehen, zu einer grundlegenden Einigung zu kommen.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Herzlichen Dank. – Ich sehe keine Fragen bei den Abgeordneten mehr und bedanke mich sehr herzlich bei den Sachverständigen. Am Anfang schien es mir ein ziemlich sperriges Thema zu sein. Für jemanden, der nicht Verwaltungsjurist ist, ist das nicht gerade die Lebenswelt, in der er sich normalerweise bewegt. Im Laufe der Zeit kamen wir aber so richtig ins pralle Leben hinein, und es wurde dann zunehmend interessanter. Dafür bedanke ich mich noch einmal sehr herzlich bei Ihnen. Nun haben die Herren Abgeordneten zu entscheiden, was sie mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung anfangen. Wir müssen sehen, was dabei herauskommt.

Herzlichen Dank, dass Sie da waren, und bis zum nächsten Mal. Wir haben bestimmt bald wieder eine Anhörung.

gez. Edgar Moron  
Vorsitzender

hoe/31.08.2007/31.08.2007