

Vereinigung der Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
des Landes Nordrhein-Westfalen
- Der Vorsitzende -

Dienstanschrift:
Richter am OVG Dr. Carsten Günther
Oberverwaltungsgericht für das Land
Nordrhein-Westfalen
Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster
Postfach 6309, 48033 Münster
Telefon: 0251 505-213
Telefax: 0251 505-352
e-mail:
carsten.guenther@ovg.nrw.de

Dresden, den 11. Mai 2011

Öffentliche Anhörung im Sächsischen Landtag

- **„Obligatorisches Widerspruchsverfahren erhalten – Keine Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens auf Kosten des Rechtsschutzes der Bürger/innen!“
Drucksache 5/4922
Antrag der Fraktion DIE LINKE**
- **„Keine Abschaffung von Widerspruchsverfahren – Außergerichtlichen Rechtsschutz für Bürgerinnen und Bürger erhalten“
Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren,

ich bedanke mich zunächst für die Einladung zu der heutigen Anhörung und möchte diese nutzen, Ihnen die nordrhein-westfälischen Erfahrungen mit der ab November 2007 durchgeführten, recht weitgehenden Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nahe zu bringen.

Vor die Klammer gesprochen möchte ich darauf hinweisen, dass meine Erkenntnisse und Bewertungen im Schwerpunkt auf den Beobachtungen und Einschätzungen der Mitglieder der nordrhein-westfälischen Verwaltungsrichtervereinigung beruhen, deren Vorsitzender ich bin. Wie bei so einem komplexen Thema wie der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kaum anders zu erwarten sind die damit gemachten Erfahrungen nicht völlig homogen. Ich werde Ihnen aber gewissermaßen die herrschende Meinung präsentieren. In diesem Zusammenhang weise ich vorab darauf hin, dass die Landesregierung Nordrhein-Westfalen mit Unterstützung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Landesbehörden und der Kommunen derzeit eine Evaluation der

Abschaffung des Widerspruchsverfahrens durchführt, aus der sich weitere Erkenntnisse ergeben dürften.

Mein Vortrag besteht im Übrigen aus drei Teilen. In einem ersten Teil möchte ich den empirischen Befund vorstellen, den die Verwaltungsrichtervereinigung zur Vorbereitung auch der heutigen Anhörung hat ermitteln können. In einem zweiten Teil werde ich mich den aus diesem Befund zu ziehenden Konsequenzen zuwenden. Im dritten und letzten Teil möchte ich dann konkret auf die Anträge eingehen, die den Gegenstand der Anhörung bilden.

Aus Sicht der Verwaltungsrichter ist zunächst auf die Belastungsentwicklung einzugehen, die sich seit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens abzeichnet. Auffällig und nicht anders zu erwarten ist hier, dass unmittelbar nach der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens die Zahl der Eingänge deutlich zugenommen hat. Das ist aber allein schon auf parallele Eingänge von Verfahren nach altem und nach neuem Recht zurückzuführen. Erwartungsgemäß ist dieser sehr deutliche Anstieg inzwischen wieder zurückgegangen.

Die Eingangszahlen verbleiben in Nordrhein-Westfalen jedoch seitdem auf einem Niveau, das in etwa um 25 % höher liegt, als in der Zeit unmittelbar vor der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Es griffe aber zu kurz, wollte man diesen Anstieg allein der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens anlasten. Denn die Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten haben von jeher je nach gesetzgeberischer Aktivität oder Veränderung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen mehr oder weniger starken Schwankungen unterlegen. Auch in den letzten Jahren seit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens sind entsprechend in einigen Materien die Eingänge angestiegen, die von der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens überhaupt nicht betroffen waren. Es bedarf daher einer differenzierteren Betrachtungsweise. Danach ergeben sich verschiedene Gruppen von Rechtsgebieten mit unterschiedlichen Auswirkungen.

In einer ersten Gruppe von Sachmaterien lässt sich kein Anstieg der Verfahrenseingänge feststellen, obwohl in diesen Rechtsgebieten das Widerspruchsverfahren abgeschafft wurde. Hierzu gehören etwa das Recht der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft, das Gesundheitsrecht und der Anschluss- und Benutzungszwang für kommunale Einrichtungen.

In einer weiteren Gruppe von Verfahren lassen sich Eingangssteigerungen nachhaltig verzeichnen, die aber nicht auf die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens zurückgeführt werden. Das betrifft beispielsweise Nc-Verfahren bei der Hochschulzulassung oder im Gewerberecht die starke Zunahme von Streitigkeiten betreffend die Veranstaltung von Sportwetten.

In der nächsten Gruppe von Verfahren ist es zunächst zu einem starken Anstieg der Verfahrenseingänge gekommen, der inzwischen aber wieder rückläufig ist, wobei das frühere Niveau noch lange nicht erreicht ist. Das betrifft etwa das Baurecht und das kommunale Steuerrecht. Die Gründe für diesen Rückgang sind ebenfalls differenziert zu betrachten.

Zum Teil verfolgen die Behörden – mit Erfolg – Klagevermeidungsstrategien. Diese können etwa darin bestehen, dass neben der Rechtsbehelfsbelehrung in den Bescheiden das Angebot bzw. die Aufforderung enthalten ist, vor Klageerhebung noch einmal Kontakt zur Behörde aufzunehmen. Vor allem offensichtliche Fehler, die darin bestehen können, dass falsche Tatsachen zugrunde gelegt wurden, der falsche Bescheidadressat gewählt wurde oder schlichte Rechenfehler lassen sich auf diese Weise schnell und unbürokratisch beheben, ohne dass es zum Klageverfahren kommen muss.

In einigen Bereichen ist es aber auch wieder zum deutlichen Rückgang der Verfahren gekommen, ohne dass solche Klagevermeidungsstrategien zu beobachten sind. Die Ursachen für diese Rückgänge sind auch hier wohl unterschiedlich, wobei ich nicht gänzlich ohne Vermutungen auskomme, wenn ich versuche zu ergründen, warum ein Bürger nicht klagt. Zum Teil ist jedenfalls zu beobachten, dass Behörden durch eine Aufwertung des Anhörungsverfahrens, das im Hinblick auf die Interessen des betroffenen Bürgers die Funktionen des Widerspruchsverfahrens weitgehend übernehmen kann, oder sonst durch eine Steigerung der Qualität der Ausgangsbescheide eine Klage vermieden haben. Daneben muss aber wohl auch unterstellt werden, dass es Fälle gibt, in denen der Bürger Widerspruch erhoben hätte, wegen des Aufwands oder der Kosten jedoch von einer Klage absieht.

In einer letzten Gruppe von Verfahren besteht nach wie vor seit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ein stark erhöhtes Eingangsniveau. Das betrifft etwa das Recht der Fahrerlaubnisse, das Wohngeldrecht oder das Kammerrecht. Insbesondere auch in Bereichen, die stark durch Eilverfahren geprägt sind (Ausländerrecht, Polizei- und Ordnungsrecht und Versammlungsrecht) ist es auch zu einem Anstieg der Klageverfahren neben dem Eilverfahren gekommen, weil nur so die Bestandskraft der angefochtenen Bescheide gehemmt werden kann. Viele dieser Klageverfahren erledigen sich nach dem Abschluss des Eilverfahrens aber problemlos.

Betrachtet man die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Nordrhein-Westfalen von der Personalsituation her, so ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Belastung Ende 2007 nach dem Weggang der Sozialhilfverfahren vergleichsweise moderat war. Um Mehrbelastungen durch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens aufzufangen, wurden rd. 30 kw-Vermerke prolongiert. Wegen der inzwischen deutlich

stärkeren Belastung der Verwaltungsgerichte gehen wir davon aus, dass diese Stellen dauerhaft zur Verfügung stehen müssen.

Ich komme nun zu den Schlussfolgerungen, die aus unserer nordrhein-westfälischen Sicht aus diesen Beobachtungen zu ziehen sind. Zunächst möchte ich betonen, dass Sie wohl kaum einen Kollegen oder eine Kollegin finden werden, der oder die für die Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens plädieren wird. Das gilt auch und gerade, obwohl im Vorfeld der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens diese durchaus kritisch gesehen wurde. Darüber hinaus scheint auch Einigkeit zu bestehen, dass entsprechend der bestehenden Ausnahmegvorschrift in § 110 Abs. 2 JustGNRW das Widerspruchsverfahren in bestimmten Materien weiterhin durchgeführt werden soll. Das betrifft etwa das Schulrecht und das Recht der Rundfunkgebühren.

Entscheidend für eine erfolgreiche Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ist es aus unserer Sicht, dass es den Behörden gelingt, die Qualität der Ausgangsbescheide zu verbessern. Das wird zu Recht im Entwurf der sächsischen Landesregierung betont. Insbesondere dort, wo das Anhörungsverfahren gestärkt worden ist und wo die Behörden unbürokratische Klagevermeidungsstrategien in dem geschilderten Sinne verfolgen, macht die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens keine Schwierigkeiten. Dort, wo etwa wie im Bereich der Abgabenordnung ein Anhörungsverfahren nicht vorgeschrieben ist, erscheint es deshalb sinnvoll, dass ein solches von den Behörden gleichwohl freiwillig durchgeführt wird. Denn v. a. im kommunalen Steuerrecht kommt es noch immer zu zu vielen unnötigen Klagen. Dort aber, wo die Behörden bereits mit Erfolg an der Qualität der Ausgangsbescheide arbeiten, treten sehr schnell die Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger in den Vordergrund. Sie erhalten schneller einen sorgfältig ausgearbeiteten Bescheid. Die bisweilen verbreitete Praxis der Behörden, sich auf die Heilungsmöglichkeiten des Widerspruchsverfahrens zu verlassen, kann dann nicht länger Bestand haben. In den Fällen, in denen eine Frage gerichtlich zu klären ist, erhalten die Bürger ebenfalls schneller ihr Recht. Denn sie sind nicht länger gezwungen, zunächst ein Widerspruchsverfahren durchzuführen, dass in vielen Fällen lediglich eine Verzögerungsschleife darstellte.

Weiterhin ist es wichtig, das richterliche Personal in angemessenem Umfang aufzustocken. Denn eine dauerhafte Überbelastung wirkt sich sehr bald negativ auf Verfahrenslaufzeiten aus. Dadurch könne der erzielte Beschleunigungseffekt schnell aufgebraucht werden.

Um schließlich die Hemmschwelle zur Klageerhebung zu senken, und damit Rechtsschutzerschwernisse abzubauen, halte ich es für erforderlich, die kostenfreie Klagerücknahme im verwaltungsgerichtlichen Verfahren wieder einzuführen.

Abschließend möchte ich auf die beiden Anträge eingehen, die den Gegenstand der heutigen Anhörung bilden. Soweit in den Anträgen der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/DIE GRÜNEN die Sorge geäußert wird, die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens führe zu Rechtsschutzeinbußen beim Bürger, kann ich diese Sorge ganz überwiegend nicht teilen. Im Gegenteil: Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kann durch die Beschleunigung des Verfahrens viel für die Interessen der Bürgerinnen und Bürger tun. Denn für die Bürger ist es nicht nur wichtig, Recht zu haben, sondern auch Recht zu bekommen, und zwar zeitnah. Voraussetzung ist allerdings, dass die handelnden Behörden im bereits beschriebenen Sinne die Qualität der Ausgangsbescheide verbessern und Hemmnisse vor der Klageerhebung – die kostenfreie Klagerücknahme habe ich bereits angesprochen – weiter abgebaut werden. Entscheidend ist dann nicht, ob das Widerspruchsverfahren abgeschafft wird, sondern wie dies geschieht. Oder man könnte auch sagen: in welchem Geiste dies geschieht.