

VEREINIGUNG DER VERWALTUNGSRICHTER RHEINLAND – PFALZ – VVR –

Vereinigung der Verwaltungsrichter Rh-Pf * 56068 Koblenz

Herrn PräsoVG
Prof. Dr. Karl-Friedrich Meyer
Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
- im Hause -

ROVG Hartmut Müller-Rentschler
Vorsitzender der VVR
Deinhardplatz 4
56068 Koblenz
Telefon: 0261/1307 204
Telefax: 0261/1307 350
Internet: www.vvr-rp.de

Koblenz, den 28. November 2008

Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Meyer,

namens der Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz – VVR – nehme ich zu dem Evaluationsbericht des Ministeriums des Innern und für Sport vom 5. September 2008 wie folgt Stellung:

1. Die VVR begrüßt es zunächst grundsätzlich, dass das Widerspruchsverfahren bei den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen beibehalten werden soll. Aufgrund der in der AGVwGO verankerten Weisungsfreiheit der Rechtsausschüsse, der gerichtsähnlichen Besetzung mit – in der Regel – einem Volljuristen und zwei ehrenamtlichen Beisitzern und des Prinzips der Durchführung einer mündlichen Verhandlung bietet das Verfahren vor den Rechtsausschüssen besondere Gewähr dafür, dass das Widerspruchsverfahren seinen wesentlichen Funktionen – Selbstkontrolle der Verwaltung, Verstärkung des Rechtsschutzes des Bürgers und Entlastung der Verwaltungsgerichte – hier gerecht wird. Nach unseren Erfahrungen hat sich das Verfahren vor den Rechtsausschüssen im Wesentlichen bewährt und wird, auch aufgrund der besonderen verfahrensrechtlichen Ausgestaltung, in der Praxis den Zielsetzungen der gesetzlichen Regelung – stärker als im Bereich der staatlichen Widerspruchsbehörden – überwiegend gerecht, auch wenn es hinsichtlich der Qualität der Verfahrensdurchführung zwischen den Kommunen

durchaus nicht unerhebliche Unterschiede gibt. Insgesamt wird deshalb das Verfahren vor den Rechtsausschüssen zu Recht in vielen anderen Bundesländern und im Bundesjustizministerium als vorbildliche Gestaltung des Vorverfahrens gemäß §§ 68 ff. VwGO angesehen, wie beispielsweise bei den Beratungen des sog. "kleinen Verwaltungsgerichtstages" in München im Juni dieses Jahres zum Thema "Zukunft des Widerspruchsverfahrens" deutlich wurde. Daher spricht sich auch die VVR grundsätzlich für die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens in den Bereichen aus, in denen es bei den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen geführt wird.

Allerdings hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass die Verfahren bei einigen Rechtsausschüssen unverhältnismäßig lange dauern. Nicht selten übertreffen die dortigen Laufzeiten diejenigen bei den Verwaltungsgerichten erster Instanz, die bei den durch Urteil beendeten Verfahren im Durchschnitt bekanntlich nur rund sechs Monate betragen, erheblich. Dies kann gerade für Rechtsschutz suchende Bürger und Unternehmen mit Verpflichtungsbegehren misslich sein und sich in Situationen, in denen man auf baldige Rechtsklarheit über die begehrte Genehmigung z. B. für Investitions- und Standortentscheidungen angewiesen ist, als Einschränkung der Effektivität des Rechtsschutzes erweisen. Die – mit zusätzlichem Kostenrisiko behafteten und nur vorläufige Klarheit bringenden – Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes können diesen Nachteil nicht vollständig kompensieren. Von der Möglichkeit der Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO wird – aus welchen Gründen auch immer – relativ selten Gebrauch gemacht. Hinzu kommt die in manchen Fällen eingeschränkte Entscheidungskompetenz der Rechtsausschüsse: Neben der Beschränkung auf eine reine Rechtmäßigkeitsprüfung in den Fällen des § 6 Abs. 2 AGVwGO ist hier vor allem an die – in manchen Rechtsgebieten keineswegs seltenen – Fälle zu denken, in denen der Rechtsschutzsuchende die Ungültigkeit untergesetzlicher Normen (z. B. von Bebauungsplänen und Abgabensatzungen) geltend macht und inzident geprüft haben will. Mangels Normverwerfungskompetenz können die Rechtsausschüsse insoweit keinen effektiven Rechtsschutz bieten.

Auch mit Rücksicht auf diese Fälle des Zeitdrucks des Bürgers und der fehlenden Normverwerfungskompetenz der Rechtsausschüsse sollte die Landesregierung

unseres Erachtens erwägen, ob die Einführung eines "fakultativen Widerspruchsverfahrens" in Betracht kommt, bei dem der Rechtsschutzsuchende selbst entscheiden kann, ob er Widerspruch einlegt oder direkt zum Verwaltungsgericht geht. Gerade im Zuständigkeitsbereich der Rechtsausschüsse böte sich für den Rechtsschutz suchenden Bürger in Rheinland-Pfalz hier eine echte Alternative: Er kann abwägen, ob er das Angebot einer einfachen, relativ kostengünstigen Rechtsschutzmöglichkeit beim Stadt- oder Kreisrechtsausschuss ausschöpfen und dabei eine gewisse zeitliche Verzögerung in Kauf nehmen oder ob er – z. B. wegen des für ihn bestehenden Zeitdrucks oder wegen des Interesses an einer letztverbindlichen Klärung von außerhalb der Entscheidungskompetenz des Rechtsausschusses liegenden Fragen – gleich den Klageweg zum Verwaltungsgericht beschreiten will.

Die im Evaluationsbericht des Innenministeriums deutlich werdenden Bedenken gegenüber der Einführung eines fakultativen Widerspruchsverfahrens teilt die VVR so nicht. Zwar stellt die Einräumung einer Wahlmöglichkeit, entweder zunächst ein Widerspruchsverfahren durchzuführen oder unmittelbar Klage zu erheben, erhöhte Anforderungen an den Rechtsschutz suchenden Bürger auch im Hinblick auf verfahrenstaktische Erwägungen. Geht man jedoch vom Leitbild eines mündigen Staatsbürgers aus und berücksichtigt die jahrzehntelange Tradition des Widerspruchsverfahrens sowie der verwaltungsgerichtlichen Klage in den "alten Bundesländern", so kann unseres Erachtens nicht von vornherein angenommen werden, dass die zu treffende Entscheidung den Bürger regelmäßig überfordert und von ihm in der Regel nicht ohne anwaltliche Beratung getroffen werden kann. Auf im Falle einer Einführung des fakultativen Widerspruchsverfahrens notwendige, flankierende Maßnahmen im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden wir allerdings unten noch näher eingehen.

Unseres Erachtens bietet es sich danach an, ähnlich wie in Baden-Württemberg das fakultative Widerspruchsverfahren in einem Pilotprojekt ergebnisoffen zu erproben. Hierzu sollten mindestens ein Landkreis und eine kreisfreie Stadt, die für die Verhältnisse im Land repräsentativ erscheinen, ausgewählt und dort die Einführung eines fakultativen Widerspruchsverfahrens etwa ein Jahr lang erprobt werden. Bei der Auswertung des Pilotprojekts sollten auch die Verwaltungsgerichte und die Rechtsanwaltschaft einbezogen werden.

2. In den Bereichen, in denen nicht Kreis- oder Stadtrechtsausschüsse, sondern staatliche Behörden oder der staatlichen Aufsicht unterstehende sonstige Körperschaften (z. B. Kammern) über den Widerspruch entscheiden, ist die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens aus verwaltungsgerichtlicher Sicht dann sinnvoll und stellt auch im Falle der anschließenden Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage eine nicht unerhebliche Entlastung für die Verwaltungsgerichte dar, wenn der Sach- und Streitstand sorgfältig ermittelt und aufbereitet, Möglichkeiten zur Heilung von Form- und Verfahrensfehlern ausgeschöpft, defizitäre Ermessenserwägungen ergänzt und Spielräume zur zumindest teilweisen gütlichen Beilegung des Rechtsstreits genutzt werden. Zur Beantwortung der Frage, ob und inwieweit dies bei den verschiedenen Behörden tatsächlich der Fall ist, stellt der Evaluationsbericht des Innenministeriums allerdings keine hinreichende Entscheidungsgrundlage dar. Dies gilt zunächst für die vom Innenministerium allein untersuchten Widerspruchsverfahren bei den ihm in seinem Geschäftsbereich nachgeordneten Behörden. Zwar belegt die Untersuchung zweifellos eine hohe Entlastung der Verwaltungsgerichte (als "Filterfunktion" bezeichnet) durch die dort durchgeführten Widerspruchsverfahren, nachdem etwa im Jahre 2007 nur in rund 11 % der eingelegten Widersprüche Klage erhoben wurde. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob das Widerspruchsverfahren in diesem Bereich – wie im Evaluationsbericht angenommen – in ähnlichem Umfang wie im Zuständigkeitsbereich der Rechtsausschüsse auch den beiden anderen Funktionen des Vorverfahrens – der Selbstkontrolle der Verwaltung und der Stärkung des Rechtsschutzes des Bürgers – gerecht wird. Jedenfalls kann aus der durch das vorgelegte Zahlenmaterial belegten Entlastungswirkung nicht – wie jedoch im Evaluationsbericht (S. 10) geschehen – ohne weiteres darauf geschlossen werden, dass "auch bei einer Identität der Ausgangs- und Widerspruchsbehörde das Vorverfahren seine Funktionen der Gewährung effektiven Rechtsschutzes, der Selbstkontrolle der Verwaltung und der Entlastung der Verwaltungsgerichte in vollem Umfang erfüllt". Hierzu bedürfte es insbesondere näherer Erkenntnisse über die konkrete Verfahrensgestaltung bei den Widerspruchsbehörden im Geschäftsbereich des Innenministeriums, inwieweit dort etwa zusätzliche Anhörungen, z. B. in Form von Erörterungs- oder Ortsterminen, durchgeführt, sonstige ergänzende Ermittlungen angestellt oder Ermessenserwägungen ergänzt bzw. erstmals angestellt wurden, um auf sicherer

Erkenntnisgrundlage beurteilen zu können, ob und inwieweit das Widerspruchsverfahren hier tatsächlich allen oben genannten drei Hauptfunktionen gerecht wird. Solche Erkenntnisse könnte insbesondere eine Umfrage bei den hauptsächlich mit Verwaltungssachen befassten Rechtsanwälten über ihre Erfahrungen mit Widerspruchsverfahren bei den im Evaluationsbericht aufgeführten Behörden erbringen. Zudem vermissen wir im Evaluationsbericht eine Aussage über die durchschnittliche Dauer der Widerspruchsverfahren in diesem Bereich.

Vor allem aber bedarf es vor einer Entscheidung darüber, ob das Widerspruchsverfahren in Teilbereichen abgeschafft bzw. fakultativ ausgestaltet werden oder ob von Neuregelungen gänzlich abgesehen werden soll, einer umfassenden Untersuchung der Widerspruchsverfahren im Geschäftsbereich aller Fachministerien und der ihnen nachgeordneten Behörden sowie der ihrer Rechtsaufsicht unterstellten Körperschaften. Nach den Erfahrungen der Verwaltungsgerichte bestehen hier durchaus erhebliche Qualitätsunterschiede, namentlich was die Art und Weise der Durchführung von Widerspruchsverfahren angeht.

Im Rahmen einer solchen – unseres Erachtens gebotenen – umfassenden Untersuchung sollte neben der bereits eingeleiteten Umfrage bei den Verwaltungsgerichten auch eine Umfrage bei den vorwiegend mit verwaltungsrechtlichen Mandaten befassten Rechtsanwälten – etwa über die Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein – über deren Erfahrungen mit Widerspruchsverfahren bei den verschiedenen Behörden durchgeführt werden, wie wir dies bereits für den Geschäftsbereich des Innenministeriums angeregt haben. Daneben bietet es sich an, die inzwischen vorliegenden – nach unserer Kenntnis durchaus unterschiedlichen – Erfahrungen in anderen Bundesländern mit der (teilweisen) Abschaffung des Widerspruchsverfahrens sowie mit bereichsspezifischen Ausnahmen hiervon gründlich zu analysieren. Erst auf dieser Grundlage kann entschieden werden, ob auch in Rheinland-Pfalz der – im Evaluationsbericht eingangs angesprochene - Katalog von Rechtsgebieten, in denen auf die Durchführung eines Widerspruchsverfahren verzichtet wird, um einzelne Rechtsgebiete erweitert werden sollte, weil es dort den genannten drei Hauptzwecken der §§ 68 ff. VwGO regelmäßig nicht gerecht wird, sondern nur eine zeitaufwendige "Durchgangsstation" darstellt. Als ein solches Rechtsgebiet wird im

Evaluationsbericht im Übrigen wohl zu recht bereits das Gebiet der Raumordnung und Landesplanung vorgeschlagen.

Falls sich das Land – wie von uns vorgeschlagen – für die Erprobung eines fakultativen Widerspruchsverfahrens im Zuständigkeitsbereich der Rechtsausschüsse entscheidet, sollte dieses auch im Zuständigkeitsbereich mindestens einer staatlichen Widerspruchsbehörde erprobt werden.

3. Sofern das Widerspruchsverfahren in Rheinland-Pfalz künftig (teilweise) abgeschafft oder fakultativ ausgestaltet werden sollte, ist es aus unserer Sicht unbedingt erforderlich, im Hinblick auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz folgendes zu berücksichtigen:

- Es muss gesichert sein, dass die Verwaltungsgerichte mit den notwendigen personellen Ressourcen ausgestattet werden, um den dann zu erwartenden deutlichen Anstieg der Verfahrenseingänge weiter zeitnah und mit hoher inhaltlicher Qualität bewältigen zu können. Insbesondere müssen gerade in diesem Falle – was aber generell gilt – das Spruchkörperprinzip (auch als Korrektiv zur Einschränkung des Widerspruchsverfahrens) beibehalten werden und alle vier Standorte der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Gewährleistung eines bürgernahen Rechtsschutzes erhalten bleiben.
- Um der Gefahr entgegenzuwirken, dass der Bürger den Weg zum Verwaltungsgericht aus Kostengründen scheut und die Abschaffung oder Einschränkung des Widerspruchsverfahrens sich im Ergebnis als empfindliche Rechtsschutzeinbuße erweist, sollten einige Regelungen des Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes vom 5. Mai 2004 rückgängig gemacht werden, insbesondere der Kostenvorschuss bei Klageerhebung und die Abschaffung der Möglichkeit, die Klage frühzeitig ohne Anfall von Gerichtsgebühren zurückzunehmen. Das Land sollte hierzu ggf. auf der Bundesebene initiativ werden.
- Da durch die Einschränkung des Widerspruchsverfahrens Möglichkeiten der außergerichtlichen Streitbeilegung wegfallen, sollte weiter darauf hingewirkt werden, mediative Elemente im Verfahren bei den Verwaltungsgerichten zu

stärken, indem bei jedem Verwaltungsgericht mindestens ein voll ausgebildeter Mediator zur Verfügung steht.

Ich fasse danach den Standpunkt der VVR wie folgt zusammen:

- Im Zuständigkeitsbereich der Stadt- und Kreisrechtsausschüsse sollte das Widerspruchsverfahren grundsätzlich beibehalten, aber mit Rücksicht auf relativ lange Laufzeiten und teilweise begrenzte Entscheidungsmöglichkeiten die Einführung eines fakultativen Widerspruchsverfahrens in einem Pilotprojekt erprobt werden.
- Im Zuständigkeitsbereich staatlicher Widerspruchsbehörden bedarf es einer umfassenden Untersuchung, inwieweit das Widerspruchsverfahren im Bereich der verschiedenen Behörden und Rechtsgebiete seine drei Hauptzwecke tatsächlich erfüllt. In einzelnen Bereichen, in denen dies nicht oder nur unzureichend der Fall ist, sollte seine Abschaffung erwogen werden. In ein Pilotprojekt zur Erprobung der Einführung eines fakultativen Widerspruchsverfahrens sollte auch mindestens eine staatliche Widerspruchsbehörde einbezogen werden.
- Im Falle einer teilweisen Abschaffung oder fakultativen Ausgestaltung des Widerspruchsverfahrens sind flankierende Maßnahmen zur Sicherung eines effektiven und bürgerfreundlichen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes zu ergreifen.

Für eine weitere Beteiligung der VVR zu dieser Thematik wäre ich sehr dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Hartmut Müller-Rentschler