



**Neue Richtervereinigung**

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern,  
Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.

**Fachgruppe Verwaltungsrecht**

Berlin, den 9. Januar 2020

Neue Richtervereinigung e.V. | Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin

---

An den Vorsitzenden des  
Ausschusses für Inneres und Sport  
Herrn Hagen Kohl  
Landtag von Sachsen-Anhalt  
39104 Magdeburg

Bundesbüro:

**Martina Reeßing**,  
Leiterin des Bundesbüros  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin

Tel.: 030 420223-49

Fax: -50

Mobil 0176 567 996 48

**bb@neuerichter.de**

**www.neuerichter.de**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der  
Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplingesetzes und zur Änderung  
des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt**  
Gesetzentwurf der Landesregierung - **Drs. 7/5064**

Ihr Anhörungsschreiben vom 21. November 2019

Sehr geehrter Herr Kohl,

für die Beteiligung am Anhörungsverfahren bedanken wir uns und nehmen zu dem o.g.  
Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

#### **A. Grundsätzliches**

Die Bürger\*innen nehmen „den Staat“ nicht nur in Form von Nachrichten, Politikerreden und dergleichen wahr, sondern vor allem auch durch ihre Erfahrungen mit Behördenkontakten in eigenen Angelegenheiten oder denen von Familienangehörigen, Freunden oder Bekannten. Oft besteht aufseiten der Betroffenen ein sensibles Empfinden dafür, ob ihnen Recht oder Unrecht geschieht und - davon unabhängig -, ob sie sich fair behandelt fühlen. Ein einschneidendes negatives Erlebnis kann die Einstellung gegenüber Behörden und „dem Staat“ dauerhaft prägen. In diesem Zusammenhang spielt die Frage der Rechtsschutzmöglichkeiten eine erhebliche Rolle.

---

**Sprecherin der Fachgruppe:**

**Christine Nordmann**, Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, Brockdorff-Rantau-Str. 13, 24837 Schleswig, C.Nordmann@neuerichter.de

Dem mit Art. 19 Abs. 4 GG garantierten gerichtlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt ist aus gutem Grund durch § 68 VwGO die behördliche Nachprüfung eines Verwaltungsaktes vorgeschaltet. Auch wenn der Bundesgesetzgeber den Ländern mit § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO die Möglichkeit einräumt, das Vorverfahren ganz oder teilweise auszuschließen, handelt es sich dennoch nur um eine Ausnahme von diesem Grundsatz. Dabei ist das Vorverfahren kein rechtsstaatliches Heiligtum, wohl aber eine Errungenschaft. Es stellt ein Mehr an Rechtsstaat dar, wenn der Gesetzgeber auch die Perspektive der Rechtssuchenden einnimmt und ein qualitätsorientiert ausgestaltetes Vorverfahren, natürlich verbunden mit entsprechender Personalausstattung der Widerspruchsbehörden, anbietet.

Wie in der vorliegenden Begründung zu Art. 1 aufgeführt, hat das Vorverfahren gemäß §§ 68 ff. VwGO drei Funktionen:

- Als bürgernaher und kostengünstiger Rechtsbehelf,
- zur verwaltungsinternen Kontrolle und
- zur Entlastung der Verwaltungsgerichte.

### **1. Bürgernaher Rechtsbehelf**

Bei den meisten Bürger\*innen dürfte es inzwischen im Bewusstsein verankert sein, dass mit dem Widerspruch gegen behördliche Entscheidungen ein schneller und einfacher Rechtsbehelf zur Verfügung steht, um eine Überprüfung herbeizuführen. Die Notwendigkeit, ein Gericht anzurufen, wird demgegenüber für viele eine so hohe Barriere darstellen, dass sie eine ihnen unverständliche behördliche Entscheidung - allerdings mit der Wirkung eines entsprechenden Frustrations- und Ohnmachtsgefühls - eher erdulden, als ihr Recht zu suchen und eine Antwort zu erhalten. Hinzu kommt, dass sich viele Menschen nicht zutrauen, eine Klage ohne anwaltliche Hilfe einzureichen. Anwaltliche Hilfe wiederum erhöht die bestehende Kostenbarriere.

Insofern stellt sich das Vorverfahren als ein äußerst bürgernahes und - für beide Seiten - kostengünstiges Rechtsbehelfsverfahren dar. Üblicherweise wird hierfür noch kein anwaltlicher Beistand in Anspruch genommen, so dass die damit einhergehenden Kosten gering bleiben. Auch aufseiten der Verwaltung entstehen keine nennenswerten Kosten, die im Falle der Erfolglosigkeit des Widerspruches zu erstatten wären (§ 1 Abs. 1 VwVfG LSA i.V.m. § 80 Abs. 2 Satz 3 VwVfG). Ist der Widerspruch hingegen erfolgreich, bleibt auch die Kostenlast aufseiten der Verwaltung überschaubar. Etwa entstandene Kosten für eine\*n (anwaltliche\*n) Bevollmächtigte\*n sind nur dann zu erstatten, wenn deren / dessen Hinzuziehung notwendig war (also nicht etwa üblich, wünschenswert oder dergleichen), § 80 Abs. 2 VwVfG.

### **2. Behördeninterne Kontrolle**

Das Vorverfahren gibt der zuständigen Widerspruchsbehörde die Möglichkeit, die behördliche Praxis der nachgeordneten Verwaltungsbehörde bei deren Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen zu überprüfen und ggfs. zusätzlich im Wege der Weisung zu korrigieren. Mit dem Verzicht auf das Vorverfahren geht die Information über und die Anbindung an die ausführende Praxis verloren. Es erscheint uns wenig realistisch, dass verstärkte Berichtspflichten und eine intensiviertere Fachaufsicht eine gleichwertige und zudem weniger personalintensive Alternative darstellen. Auch die Empfehlung einer „informellen Verfahrensweise“, bei der die Betroffenen während der Klagefrist versuchen sollen, etwaige Unklarheiten oder Fehler aufseiten der Behörde zu klären, kann mangels Verbindlichkeit kein gleichwertiger Ersatz für ein Vorverfahren sein. Schließlich will der Gedanke, dass die

Ausgangsbehörde aus Scheu vor einem gerichtlichen Verfahren eine sorgfältigere Anhörung durchführen und die Qualität ihrer Entscheidungen verbessern würde, nicht überzeugen. Dies unterstellt, dass gegenwärtig nicht gesetzeskonform gearbeitet wird.

### **3. Entlastung der Verwaltungsgerichte**

Zweifelsfrei wird auch in Sachsen-Anhalt eine nicht unbeachtliche Anzahl von Widersprüchen und damit der Einwände der Bürger\*innen bereits während bzw. aufgrund des Vorverfahrens zu einer erfolgreichen Konfliktlösung bzw. Klärung der Rechtslage führen und damit zu einer Abhilfe des Widerspruchs, so dass sich kein verwaltungsgerichtliches Verfahren anschließen muss.

Soweit das Vorverfahren abschließend mit einem den Widerspruch zurückweisenden Bescheid endet, ohne dass es zu einer Klage kommt, erschließt sich nicht (so die Begründung auf S. 18), warum dies kein Indiz für die Filterfunktion des Vorverfahrens und für eine Entlastung der Verwaltungsgerichte sein soll. Denn es ist keineswegs auszuschließen, dass erst die Begründung des Widerspruchsbescheides, zumal durch eine andere Behörde, eine befriedende und überzeugende Wirkung hat.

Die einfachste Kategorie der im Vorverfahren gelösten Einwände der Bürger\*innen betreffen Schreib- oder Rechenfehler, Zahlendreher, eine Falschbezeichnung oder auch eine Verwechslung des Adressaten. In diesen Fällen wird der/die Sachbearbeiter\*in der Ausgangsbehörde den angegriffenen Bescheid im Wege der Abhilfe umgehend aufheben und neu bescheiden. Bei Abschaffung des Vorverfahrens müsste sogleich Klage erhoben werden mit der Folge, dass sich die oder der Betroffene eher eines anwaltlichen Beistands bedienen wird und sich im Ergebnis mehrere Volljurist\*innen mit einem Verfahren befassen (müssen), dem ein leicht zu behebbender Fehler anhaftet. Der Verwaltung entstünde nicht nur mehr Personalaufwand, sondern auch ein höhere Kostenlast, weil Gerichts- und Anwaltsgebühren hinzukämen. Auch im Gericht würde unnötige Arbeitskraft gebunden.

Im Vorverfahren lassen sich zudem gemäß § 1 Abs. 1 VwVfG LSA i.V.m. § 45 VwVfG etwaige Formfehler (fehlende Anhörung, Begründungsmängel) heilen. Nach dessen Abschaffung würden die Gerichte vermehrt über Fälle formell rechtswidriger Verwaltungsakte zu entscheiden haben. Im Bereich von Ermessensentscheidungen würde die Möglichkeit der Verwaltung zur Heilung von Ermessensfehlern wesentlich eingeschränkt.

Sollte sich im Rahmen eines einstweiligen Rechtsschutzverfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO eine behördlich vorzunehmende Ermessenausübung als fehlerhaft darstellen, können die Verwaltungsgerichte darauf reagieren und die aufschiebende Wirkung eines eingelegten Widerspruchs befristet oder bis zum Erlass des Widerspruchsbescheides anordnen bzw. wiederherstellen. Der Verwaltung wird hierdurch die Möglichkeit gegeben, die fehlerhafte Ermessenausübung im noch laufenden Vorverfahren nachzuholen und auf diese Weise dem angegriffenen Bescheid eine gesetzeskonforme Fassung zu geben. Die Abschaffung des Vorverfahrens machte diese Verfahrensweise zunichte. Eine Fehlerheilung nach Klageerhebung ist zwar möglich (§ 45 Abs. 2 VwVfG), aber deutlich aufwändiger und kostenträchtiger.

Schließlich widerspricht der von der Landesregierung beabsichtigte Weg allen Bestrebungen, einen Streit außergerichtlich zu beenden.

#### 4. Fazit

- a) Den Bürger\*innen würde ein preiswerter und unkomplizierter Rechtsbehelf und der staatlichen Verwaltung ein effektives Mittel der behördeninternen Kontrolle genommen. Davon abgesehen entstünden für beide Seiten zusätzliche Kostenrisiken durch Gerichts- und Anwaltsgebühren.
- b) Mit der Abschaffung des Vorverfahrens in weiteren Bereichen würde die Distanz zwischen Bürger\*innen und Verwaltung vergrößert und das Vertrauen in den Staat als Rechtsstaat eher beeinträchtigt als gestärkt.
- c) Der beabsichtigten Einsparung von (weiteren) Personalstellen in der Verwaltung sind der personelle Mehrbedarf in den Ausgangsbehörden (als beklagte Behörde) und vor allem der Verwaltungsgerichte gegenüber zu stellen. Eine Beschleunigung des Verfahrens bis zur Bestandskraft streitgegenständlicher Verwaltungsakte wäre nur durch eine entsprechende Aufstockung des richterlichen Personals zu erreichen.
- d) Die Abschaffung des Vorverfahrens könnte als „Arbeitsbeschaffungsmaßnahme“ für die Rechtsanwaltschaft wirken. Es ehrt die Rechtsanwaltskammer des Landes, wenn auch sie sich gegen das Gesetzesvorhaben ausspricht.

#### B. Zur Begründung des Gesetzentwurfs, Art. 1

Nach der zutreffenden Beschreibung der verschiedenen Funktionen des Vorverfahrens folgt in der Gesetzesbegründung eine überraschende Prämisse: „Wenn das Vorverfahren die beschriebenen Funktionen in der Praxis nur unzureichend oder gar nicht erfüllt ...“. Was diese Behauptung plausibel machen könnte, ergibt sich nicht in schlüssiger Weise. Vielmehr erscheint dieses Argument vorgeschoben, weil es der Landesregierung allein um eine personelle Entlastung speziell des Landesverwaltungsamtes geht. Entsprechend unsystematisch kommt auch der Katalog des Art. 1 Nr. 1 b) - § 8a Abs. 1a Satz 1 - des Entwurfs daher.

Selbst das Argument, dass im Landesverwaltungsamt Personal eingespart werden kann, dürfte zu kurz greifen. Selbst bei wenigen Verlagerungen der Einwände auf die Verwaltungsgerichte und damit auch auf die jeweiligen Ausgangsbehörden dürfte dort zusammengenommen ein höherer Aufwand entstehen als bei Beibehaltung des Vorverfahrens im Landesverwaltungsamt (s.o., A.4.c).

Wenn in der Begründung auf andere Bundesländer verwiesen wird, in denen Vorverfahren ganz oder teilweise bereits abgeschafft wurden, bleibt unerwähnt, dass dies in der Regel durch eine Infragestellung der behördlichen Mittelinstanz motiviert war. In Hessen etwa (wie in anderen Landesregierungen mit einer damaligen FDP-Beteiligung) war seinerzeit eine völlige Abschaffung der Regierungspräsidien angestrebt worden, sodass diese zunächst „blutleer“ gemacht werden sollten (von einer Abschaffung der Regierungspräsidien ist dort heute keine Rede mehr.). Demgegenüber ist eine Abschaffung des Vorverfahrens in Schleswig-Holstein, wo es keine behördliche Mittelinstanz gibt, bislang nicht in Erwägung gezogen worden.

## **C. Zu den Änderungen in Art. 1 Nr. 1 b) - § 8a Abs. 1a Satz 1 -**

### **Nr. 1, 2, 3, 8 und 11**

Wenn es nur eine geringe Anzahl von Vorverfahren gibt, wird auch der Entlastungseffekt im Landesverwaltungsamt gering sein. Ein nur geringer Entlastungseffekt rechtfertigt die Aufgabe der mit dem Vorverfahren verfolgten Zwecke u.E. nicht.

Zudem dürfte es wünschenswert erscheinen, dass mit einem für die betreffenden Rechtsgebiete zuständigen Personal auch Sachverstand erhalten bleibt, um gegenüber der Landesregierung – etwa bei beabsichtigten Lenkungsmaßnahmen - als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen.

### **Nr.4**

Warum das Vorverfahren im Übrigen seine unter A. genannten Funktionen nicht erfüllt, wenn der Widerspruch als unbegründet zurückgewiesen oder nach einer Anhörung zurückgenommen wird, erschließt sich nicht. Eine Befriedung und Entlastung der Verwaltungsgerichte kann schon dadurch erreicht werden, dass der Widerspruchsführer seine Argumente berücksichtigt und durch eine andere Behörde geprüft sieht und ggf. neue und überzeugende rechtliche Ausführungen erfolgen.

Im Übrigen besagt die Zurückweisung des Widerspruchs als unbegründet und die geringe Anzahl nachfolgender Klagen nichts über die Rechtmäßigkeit bzw. Qualität des Ausgangsbescheides. Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann bei Beibehaltung der darin verfügten Regelung erst durch eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Begründung im Widerspruchsbescheid eine gerichtsfeste Fassung erhalten haben.

Schließlich handelt es sich bei den Entscheidungen nach §§ 45, 46 StVO überwiegend um Ermessensentscheidungen, deren mögliche Fehlerhaftigkeit im Vorverfahren noch geheilt werden könnte.

### **Nr. 5**

Hier gilt das zu Nr. 4 Gesagte entsprechend.

Unklar bleibt des Weiteren, inwieweit sich die Widersprüche gegen die Ordnungsverfügung selbst richten oder erst im Vollzug erfolgen. Entgegen dem mit der Begründung erweckten Eindruck handelt es sich bei den hier in Rede stehenden Ordnungsverfügungen jedenfalls teilweise um Ermessensentscheidungen (§ 5 Abs. 1 und versch. Fälle des § 13 FZV, § 29 Abs. 7 und § 31a StVZO).

In Anbetracht der aufgeführten Zahlen sei vorsorglich darauf hingewiesen, dass eine unzureichende Erledigung einer Aufgabe nichts über ihre Notwendigkeit oder Sinnhaftigkeit aussagt.

### **Nr. 6**

Laut Begründung wird im Bereich des Glücksspiels regelmäßig Widerspruch eingelegt und nach Durchführung des Vorverfahrens Klage erhoben. Eine Entbehrlichkeit des Vorverfahrens ergibt sich daraus nicht, zumal es auch hier häufig um Ermessensentscheidungen gehen dürfte.

**Nr. 7**

Die Begründung hierzu geht von einer fehlerhaften Annahme aus, denn im Falle eines Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO bedarf es eines Rechtsbehelfs, dessen aufschiebende Wirkung wiederhergestellt werden kann (vgl. § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO: Widerspruch und Anfechtungsklage haben aufschiebende Wirkung); anderenfalls wäre der Eilantrag unzulässig. Der Verweis auf die regelmäßige Erledigung durch Zeitablauf spricht daher eher für als gegen die Beibehaltung der Widerspruchsmöglichkeit, auch wenn der Entlastungseffekt für die Gerichtsbarkeit in dieser Konstellation entfällt.

**Nr. 9**

Hier gilt das zu den Nrn. 1,2, 3, 8 und 11 Ausgeführte entsprechend. Wenn das „Vorverfahren mangels Praxisrelevanz entbehrlich ist“, ist auch eine gesetzliche Ausnahmeregelung entbehrlich.

**Nr. 10**

Die hierzu gemachten Ausführungen belegen eine Entbehrlichkeit des Vorverfahrens nur schwerlich. Immerhin ergibt sich aus den angegebenen Zahlen eine Erfolgsquote der Widersprüche in 19% der Fälle. Wenn diese Fälle künftig sogleich am Verwaltungsgericht anhängig gemacht würden, wäre für eine Straffung des Verfahrens im Interesse des „Wirtschaftsstandortes Sachsen-Anhalt“ wenig gewonnen, wenn nicht zugleich die personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichte erhöht würde.

Auch die schon jetzt bestehende hohe Klagerate vermag als Argument nicht zu überzeugen. Sie dürfte vielmehr in der Interessenlage der Adressaten begründet liegen, deren Bauvorhaben abgelehnt wird oder denen gegenüber eine belastende Verfügung (Abriss, Nutzungsuntersagung o.ä.) ergeht.

Dass die verwaltungsinterne Kontrolle durch eine „verstärkte fachaufsichtliche Begleitung der unteren Bauaufsichtsbehörden erreicht“ werden könnte und dadurch die Qualität der behördlichen Entscheidungen verbessert würde, überzeugt aus den unter A.2. genannten Gründen nicht. Ganz im Gegenteil erscheint die Bescheidung des Widerspruchs als weniger zeit- und personalintensiv.

Mit freundlichen Grüßen



Christine Nordmann

Ri'in am Schl.-Holst. OVG

- Sprecherin der Fachgruppe Verwaltungsrecht der Neuen Richtervereinigung e.V. -