

Verband der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Sachsen-Anhalt e. V.



c/o Verwaltungsgericht Halle, Thüringer Str. 16, 06112 Halle
Telefon (0345) 220-2324, Fax (0345) 220-2332
Email vorstand@vrv-lsa.de

Homepage: www.vrv-lsa.de

Elektronische Post

Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt
Halberstädter Str. 2/am „Platz des 17. Juni“
39112 Magdeburg

Halle, den 21. November 2023

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplingesetzes

Hier: Anhörung zum Regelungsentwurf, Ihr Schreiben vom 7. November 2023

Ihr Zeichen: 15-05310-3/7/62975/20

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen des Verbandes der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Sachsen-Anhalt e. V. danke ich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf.

Der Verband lehnt die geplante weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ab. Insofern teilt der Verband die Auffassung des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt in dessen Stellungnahme vom 14. November 2023. Der Verband teilt insbesondere auch die Kritik, dass die Begründung des Entwurfes keine hinreichende Gesetzesfolgenabschätzung enthält. Es wird noch nicht einmal ansatzweise ausgeführt, welche (finanziellen) Auswirkungen die geplante Gesetzesänderung auf die Belastungssituation der Verwaltungsgerichtsbarkeit hätte. Der bloße Hinweis auf die Erfahrungen anderer Bundesländer ist wegen der abweichenden Verwaltungsstruktur in Sachsen-Anhalt nicht zielführend.

Das Widerspruchsverfahren ist insbesondere in den Fällen von besonderer Bedeutung, in denen der von einem Bescheid Betroffene, sei es der Bescheidadressat selbst oder ein Drittbetroffener, vor Erlass der Entscheidung keine förmliche Gelegenheit hatte, seine Position gegenüber der Behörde darzulegen. Wenn dies – erstmals – im Widerspruchsverfahren erfolgt, führt dies regelmäßig nicht nur zu einer höheren Akzeptanz der letztlich ergehenden Behördenentscheidung, sondern oft genug auch erst zu einer sachlich richtigen Entscheidung. Das Widerspruchsverfahren trägt sowohl zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte bei, da die Entscheidung der Widerspruchsbehörde im

Ergebnis häufig nicht mehr angegriffen wird, als auch dazu, dass eine objektiv richtige Entscheidung ergeht, wobei die Widerspruchsbehörde im Rahmen von Ermessensentscheidungen - anders als die Verwaltungsgerichte - nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes überprüft und gegebenenfalls auch neue Ermessenserwägungen anstellt. Neben diesen für die Durchführung des Widerspruchsverfahrens sprechenden Gesichtspunkten ist hervorzuheben, dass mit dem Widerspruchsverfahren den Anforderungen an ein unter Rechtsschutzgesichtspunkten zu forderndes rechtsstaatliches Verwaltungsverfahren Rechnung getragen wird, in dem der Betroffene die Möglichkeit haben muss, jedenfalls einmal seine Argumente vorzutragen. Die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens führt vor allem in den Fällen der Drittbetroffenheit häufig auch zu Lösungen, die in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren in der Regel nicht erreicht werden können. So kann in baurechtlichen, denkmalrechtlichen und immissionsschutzrechtlichen Verfahren z. B. ein Anlagenbetreiber oder ein Bauherr aufgrund der auch ihm erstmals bekanntwerdenden Einwendungen eines Dritten seinen Antrag anpassen und es kann so im Ergebnis eine die Drittinteressen stärker berücksichtigende und daher eine von diesem akzeptierte Genehmigung beantragt und erteilt werden. Hier wird nicht nur die Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens deutlich. Dies gilt sowohl für den Rechtsschutz suchenden Dritten als auch für den Anlagenbetreiber bzw. Bauherrn, der so schneller zu einer rechtssicheren und ihm damit abschließend auch Investitionssicherheit einräumenden Genehmigung gelangt. Gleichzeitig verhindert die akzeptierte Lösung, dass die Verwaltungsgerichte sich mit dem Fall befassen müssen.

Unklar bleibt nach dem vorliegenden Entwurf auch, wie die auf Seite 6 des Schreibens angeführte „Intensivierung des verpflichtend durchzuführenden Anhörungsverfahrens“ über die bereits gesetzlich vorgesehenen zwingenden Anhörungspflichten aussehen soll.

Soweit an dieser Stelle auch weitere „alternative Möglichkeiten zur Verbesserung des Ausgangsverfahrens“ angesprochen werden, werden diese bereits teilweise praktiziert, vermögen aber nicht die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens zu ersetzen. So wird z. B. in den Bescheiden des Landesschulamtes Sachsen-Anhalt, aber auch in Kostenbescheiden der unmittelbaren Landesverwaltung häufig ein Hinweis in die Bescheide aufgenommen, dass sich die Bescheidadressaten bei etwaigen Unklarheiten innerhalb der Klagefrist unmittelbar an die Behörde wenden und die Angelegenheit formlos mit ihr erörtern können. Erscheint dieser Hinweis in unmittelbarem textlichen Zusammenhang mit der Rechtsbehelfsbelehrung, wird in der gerichtlichen Praxis zunächst nicht selten die Frage aufgeworfen, ob dieser Zusatz zur Fehlerhaftigkeit der Rechtsmittelbelehrung und damit zum Lauf der Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO führt. Im Übrigen zeigt die gerichtliche Praxis, dass insbesondere dann, wenn sich gegenüber der Behörde nach Bescheiderlass bereits ein Rechtsanwalt legitimiert und um Akteneinsicht gebeten hat, die Bereitschaft der Verwaltung zum Überdenken ihres Bescheides nur noch sehr selten vorhanden ist.

Im Weiteren bietet der vorgelegte Entwurf auch keine Lösung zu in der Rechtsprechung diskutierten Problemstellungen zur rechtlichen Notwendigkeit der Durchführung eines Vorverfahrens. Dies gilt namentlich im Personenbeförderungsgesetz, wo umstritten ist, ob § 55 PBefG Entscheidungen aller Behörden oder lediglich Entscheidungen der obersten

Landesverkehrsbehörde oder des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erfasst (zum Streitstand: Heinze/Fehling/Fiedler/Fiedler, 2. Aufl. 2014, PBefG § 55 Rn. 1; zuletzt offenlassend VG Hannover, Urteil vom 09.10.2020 – 5 A 2919/19 –, Rn. 14, juris).

Im Übrigen gibt es neben dem Bau-, Immissionsschutz- und Denkmalrecht noch eine Reihe von weiteren Sachmaterien, in denen das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt bislang Widerspruchsbehörde ist und die Durchführung eines Vorverfahrens für zumindest sachdienlich erachtet wird. Diesen Sachgebieten ist jeweils gemein, dass die Ausgangsbescheide häufig Defizite bei der Sachverhaltsaufklärung und/oder bei der Ermessensausübung aufweisen und erst im Widerspruchsverfahren diese Defizite behoben werden können. Dies führt häufig dazu, dass den Widersprüchen zwar nicht abgeholfen wird, aber der Ausgangsbescheid erst durch den Widerspruchbescheid eine Gestalt erhält, welcher einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung standhält. Dies betrifft ebenfalls Fehler auf der Ebene der formellen Rechtmäßigkeit, insbesondere das Fehlen einer ordnungsgemäßen Anhörung i. S. v. § 28 Abs. 1 VwVfG im Ausgangsverfahren. Ein Anhörungsmangel kann nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht durch Äußerungen und Stellungnahmen der Beteiligten im gerichtlichen Verfahren als solche nach § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG geheilt werden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.04.2017 – 9 B 54.16 – Rn. 4, juris; Urteil vom 17.12.2015 – 7 C 5.14 – Rn. 17, juris).

Hierbei handelt es sich namentlich um folgende Rechtsmaterien:

- **Waffenrecht**, soweit nicht die Polizeiinspektionen Magdeburg und Halle als Ausgangsbehörden zuständig sind;
- **Tierschutzrecht**, soweit nicht das Landesverwaltungsamt als Ausgangsbehörde zuständig ist. Nach den Erfahrungen der gerichtlichen Praxis beziehen die Amtsveterinäre der Landkreise häufig nicht mehr die Rechtsämter vor der Entscheidungsfindung ein, sodass die defizitären rechtlichen Erwägungen der Ausgangsbescheide erst im Widerspruchsverfahren aufgearbeitet werden können.
- **Gesetz zur Vorsorge gegen die von Hunden ausgehenden Gefahren**. Die Ausgangsbescheide werden hier von den Ordnungsämtern der Städte und Gemeinden erstellt. Diese weisen nicht selten Defizite in der Sachverhaltsermittlung auf, welche bislang erst im Widerspruchsverfahren vor dem Landesverwaltungsamt behoben werden konnten. Zudem nimmt das Landesverwaltungsamt seine Fachaufsicht in dieser Rechtsmaterie häufig dadurch wahr, dass es den Ausgangsbehörden im laufenden Widerspruchsverfahren ergänzende verfahrensrechtliche Hinweise für zukünftige Verwaltungsverfahren zur Feststellung der Gefährlichkeit eines Hundes oder für ein sich an die Gefährlichkeitsfeststellung möglicherweise anschließendes Verfahren der Sicherstellung eines Hundes erteilt.
- **Überwachung von Lebensmitteln**, soweit nicht das Landesamt für Verbraucherschutz oder das Landesverwaltungsamt als Ausgangsbehörde zuständig ist;
- **Staatsangehörigkeitsrecht**

- **Recht der landwirtschaftlichen Subventionen.** In diesem Bereich sind häufig Ermessensentscheidungen zu treffen. Das gilt auch bei der Sanktionierung gegen die Cross Compliance-Verpflichtungen durch Bescheide der Ämter für Landwirtschaft, Forsten und Flurneuordnung. Hier kann ein Wegfall des Widerspruchsverfahrens schon deshalb nicht befürwortet werden, weil häufig im Widerspruchsverfahren ein Sachverhalt erstmals eingeführt und aufgearbeitet wird und es so auch häufiger zu (Teil-)Abhilfen im Widerspruchsverfahren kommt. Zudem stellen sich die Bescheide im Ausgangsverfahren regelmäßig als bloße Formularbescheide dar, denen die rechtlichen Grundlagen kaum oder nur schwer zu entnehmen sind und die keine ausformulierten Begründungen enthalten.

- **Kataster- und Vermessungsrecht.** Dort wird die (erstmalige) fachliche Aufarbeitung des Streitstandes durch das Landesamt für Vermessung und Geoinformation bei Bescheiden der öffentlich bestellten Vermessungsingenieure als Beliehene für unerlässlich gehalten.

Soweit in der Begründung der Inkrafttretensvorschrift darauf hingewiesen wird, dass ein Zeitraum von drei Monaten ausreichend sein soll, damit sich auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die Gesetzesänderung einstellen kann, ist dies nicht nachvollziehbar. Es dürfte aufgrund der aktuellen Situation des Landeshaushaltes nicht zu erwarten sein, dass der Verwaltungsgerichtsbarkeit neue Planstellen im richterlichen und nichtrichterlichen Dienst zugewiesen werden können, um den geplanten Wegfall des Widerspruchsverfahrens kompensieren zu können. Insoweit stellt sich das geplante Vorhaben lediglich als Verschiebung des offensichtlich auch als Folge des Personalabganges vom Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt zur Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder eingetretenen Personalengpasses hin zur Verwaltungsgerichtsbarkeit dar.

Sofern insoweit Erörterungsbedarf besteht, kommen Sie gern per e-mail oder auch telefonisch auf mich zu.

Mit freundlichen Grüßen
für den Vorstand

gez. Dr. Heidi Völker-Clausen

Vorsitzende des Verbandes der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Sachsen-Anhalt e.V.