

Ersatz des Widerspruchsverfahrens durch eigene Regelungen der Stadt Münster

1. Vorbemerkungen

Der Landtag hat am 19.09.2007 das Zweite Gesetz zum Bürokratieabbau beschlossen (sog. II. Bürokratieabbaugesetz) und damit für einen begrenzten Zeitraum ab dem 01.11.2007 die Widerspruchsverfahren für Angelegenheiten, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist, bis auf wenige Ausnahmen abgeschafft.

Die überwiegende Zahl der Entscheidungen im Sozialbereich ist nicht betroffen, da in diesem Bereich das Widerspruchsverfahren nicht abgeschafft worden ist.

Die Abschaffung des Widerspruchverfahrens bedeutet, dass Bürgerinnen und Bürger belastende Bescheide der Verwaltung nunmehr in der Regel unmittelbar mit der Klage vor dem Verwaltungsgericht überprüfen lassen können. Bislang mussten sie ein –ggfls. kostenpflichtiges - Vorverfahren durchlaufen, in welchem die erlassende Behörde (außerhalb der Selbstverwaltungsaufgaben die Aufsichtsbehörde) die angegriffene Entscheidung noch einmal zu überprüfen hatte. Der Gesetzgeber hat hierauf nunmehr verzichtet, um die Bürgerschaft und die Behörden von unnötigen bürokratischen Verfahren zu entlasten.

Wer von einer möglicherweise rechtswidrigen behördlichen Entscheidung betroffen ist, kann sich nach wie vor - jetzt aber schneller als bisher – an das Verwaltungsgericht wenden.

Hiermit sind keine unzumutbaren finanziellen Risiken verbunden, denn im Falle erfolgreichen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen ihre Entscheidung hat die Behörde die Aufwendungen der Klägerin / des Klägers zu erstatten. Wer finanziell nicht in der Lage ist, die Kosten des gerichtlichen Verfahrens oder der anwaltlichen Unterstützung vorzufinanzieren, kann bei hinreichender Erfolgsaussicht des beabsichtigten Rechtsmittels staatliche Prozesskostenhilfe in Anspruch nehmen.

Nachdem das II. Bürokratieabbaugesetz verbindlich festgelegt hat, dass das Widerspruchverfahren bis auf bestimmte Ausnahmereiche abgeschafft ist, ginge ein Ersatzinstrument für das Widerspruchsverfahren, das eine Kommune für ihren Bereich schaffen würde, über den gesetzgeberischen Willen hinaus.

Im Übrigen haben sich die anfänglichen Bedenken, dass der Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr ausreichend gewährleistet ist, in der Praxis seit Wegfall des Widerspruchverfahrens im November 2007 bis heute nicht bewahrheitet. Eine Umfrage bei den Fachämtern belegt, dass die Anzahl der formalen Klageverfahren gegenüber der Anzahl der Widerspruchsverfahren einschließlich Klageverfahren in der Vergangenheit eher rückläufig sind, allenfalls stagniert. Zudem haben Fachämter das Beratungsangebot durch Informationsblätter und persönliche Beratung intensiviert.

2. Mögliche Ersatzinstrumente im Einzelnen

In dem Ratsantrag werden folgende Ersatzmaßnahmen zur Prüfung vorgeschlagen.

1. Schaffung nicht-formaler Widersprüche
2. Anhörungsverfahren

3. Vorabversendung von Bescheidentwürfen
4. Erweiterung der Rechtsbehelfsbelehrung
5. Weglassen der Rechtsbehelfsbelehrung

Die Realisierbarkeit von möglichen Ersatzinstrumenten hängt davon ab, ob gesetzliche Vorschriften dem nicht entgegenstehen.

Kernvorschrift für ein Verwaltungsverfahren ist das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). In einigen Aufgabenbereichen, für die ebenfalls weiterhin der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist, gilt das Sozialgesetzbuch X (SGB X).

2.1 Zu Ziffer 1: Möglichkeit nicht-formaler Widersprüche

Wie sich bereits aus den Vorbemerkungen ergibt, ist das Widerspruchsverfahren vom Gesetzgeber abgeschafft. Die Verwaltung ist daher nicht befugt, ein – formloses - Widerspruchsverfahren wieder einzuführen.

2.2 Zu Ziffer 2: Anhörungsverfahren

Die Anhörung Beteiligter ist gesetzlich geregelt (vgl. § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG).

Danach ist Beteiligten vor Erlass eines Verwaltungsaktes, der in die Rechte eines Beteiligten eingreift, Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

Von der Anhörung kann abgesehen werden (§ 28 Abs. 2 VwVfG) , wenn sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist, zum Beispiel, wenn vorgegebene Fristen sonst in Frage gestellt würden, von den Angaben der Beteiligten nicht zu deren Ungunsten abgewichen wird oder Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen werden.

Nach § 28 Abs. 3 VwVfG unterbleibt eine Anhörung, wenn ihr ein zwingendes öffentliches Interesse entgegensteht.

Diese gesetzlichen Vorgaben sind von der Verwaltung einzuhalten.

Ein darüber hinausgehender Ansatz würde darauf abzielen, in jedem Fall eine Anhörung durchzuführen, also vor allem auch begünstigende Verwaltungsakte, Verwaltungsakte mit Fristsetzungen und Verwaltungsakte, die mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen werden, einzubeziehen.

Die Verwaltung sieht hiervon aus folgenden Gründen ab:

- Das Anhörungsverfahren wird durch den Untersuchungsgrundsatz nach § 24 VwVfG / § 20 SGB X ergänzt. Danach ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen. Die Behörde muss alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände unter Beachtung des Datenschutzes eigenständig ermitteln und berücksichtigen. Von daher fließen in die Verwaltungsakte alle entscheidungserheblichen Fakten ein. Die Anhörung dient nur als letzte Überprüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit.
- Das Gesetz selber bestimmt, in welchen Fällen auf eine vorherige Anhörung aus guten Gründen verzichtet werden kann. Es handelt sich durchweg um Fälle, in denen

eine Anhörung ein rechtzeitiges Greifen von erforderlichen Maßnahmen gefährdet oder der Aufwand für eine Anhörung bei Massenverfahren im Verhältnis zu den erzielten Resultaten zu hoch ist.

Insbesondere bei IT-unterstützten Massenverfahren ergäbe sich ein hoher zusätzlicher Aufwand, dem nur in einem äußerst geringem Prozentsatz Rückmeldungen der Bürgerinnen und Bürger gegenüberstehen, die in der Sache zu einer anderen Entscheidung führen.

- Die Behörde muss innerhalb von 3 Monaten eine Entscheidung treffen. Ansonsten können die Bürgerinnen und Bürger beim Verwaltungsgericht eine Untätigkeitsklage einreichen.

Eine Anhörung könnte in den gesetzlich nicht vorgesehenen Fällen zusätzlich das Verfahren verzögern. Dies kann - gerade bei begünstigenden Verwaltungsakten – nicht im Interesse der Bürgerinnen und Bürger liegen.

2.3 Zu Ziffer 3: Vorabversendung von Bescheidentwürfen

Eine Vorabversendung von Bescheidentwürfen empfiehlt sich nicht. Sie verursacht zusätzliche Kosten, trägt zur Rechtsunsicherheit bei und könnte rechtlich fehlerhaftes Verhalten der Adressaten fördern.

Im Vordergrund des Verwaltungshandelns muss eine eindeutige rechtssichere Regelung stehen.

Auch bei deutlichen Hinweisen wäre nicht auszuschließen, dass Bürgerinnen und Bürger irrtümlich davon ausgehen, dass es sich bei dem Entwurf bereits um den endgültigen Bescheid handelt und Klage vor dem Verwaltungsgericht einreichen oder den Inhalt befolgen.

Die Unterscheidung von Anhörung und Bescheid muss auch für den rechtsunkundigen Bürger auf den ersten Blick klar erkennbar sein. Die Verwaltung darf hier Irrtümern nicht Vorschub leisten.

2.4 Zu Ziffer 4: Erweiterung der Rechtsbehelfsbelehrung

Der Inhalt der Rechtsbehelfsbelehrung ist gesetzlich vorgegeben (vgl. § 58 VwGO / § 36 SGB X). Daher ist kein Raum für eine Erweiterung.

Alternative 1

Ziel dieses Vorschlages ist es, den Bürgerinnen und Bürger auf Hinweis / Antrag zu gewährleisten, dass Fehler in einem Bescheid korrigiert werden, die sich für die Bürgerinnen und Bürger nachteilig auswirken.

Auch rechtswidrige Entscheidungen genießen nach – ungenutztem - Ablauf der Klagefrist grundsätzlich einen Bestandsschutz, um Rechtssicherheit für die Bürgerinnen / Bürger und die Verwaltung zu schaffen.

Die Voraussetzungen, unter denen ein fehlerhafter Bescheid von der Behörde auch außerhalb eines Klageverfahrens korrigiert werden kann, sind in den gesetzlichen Vorschriften abschließend geregelt (siehe §§ 48 VwVfG, 44 SGB X).

Kernvorschrift ist § 48 VwVfG, in dem die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte behandelt wird.

Danach kann ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder Vergangenheit zurückgenommen werden. Ein Verwaltungsakt, der ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt hat (begünstigender Verwaltungsakt), insbesondere Verwaltungsakte, die eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistungen gewähren, dürfen nur unter bestimmten Einschränkungen zurückgenommen werden.

Als Ausfluss des Grundgedankens der Rechtssicherheit nach dem Rechtsstaatsprinzips ist die Rücknahme eines fehlerhaften Bescheides nicht verpflichtend ausgestaltet. Die Vorschrift enthält die Möglichkeit, einen – fehlerhaften – Bescheid nach Abwägung aller Umstände des Einzelfalles und aller Belange zurückzunehmen (Ermessensentscheidung).

Mit einer Zusage im Sinne des Antrags würde sich die Behörde – ungeachtet der Einzelumstände – binden und zu einer Rücknahme verpflichten. Damit würde die Behörde ihrer gesetzlichen Verpflichtung zu einer Ermessensabwägung nicht nachkommen und somit gegen geltendes Recht verstoßen.

Im Übrigen haben die Bürgerinnen und Bürger auf Grund des § 48 VwVfG auch nach Ablauf der Klagefrist einen Anspruch auf Prüfung ihres Anliegens und eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde darüber, ob ein Bescheid ganz oder teilweise zurückgenommen wird. Dies kann vor den Verwaltungsgerichten durchgesetzt werden.

In der Praxis korrigiert die Verwaltung selbstverständlich in aller Regel fehlerhafte Bescheide, wenn Bürgerinnen und Bürger innerhalb der üblichen Monatsfrist Kontakt aufnehmen und keine gewichtigen Gründe gegen die Rücknahme eines Bescheides sprechen (z.B. Vorsatz, arglistige Täuschung). Wird ein Bescheid nach Ablauf der Klagefrist bestandskräftig, werden entsprechende Anträge der Bürgerinnen und Bürger weiterhin wohlwollend geprüft.

In § 44 SGB X wird der sonst übliche Bestandsschutz nach Ablauf der Frist für den Rechtsbehelf zu Gunsten der Bürgerinnen und Bürger praktisch aufgehoben. Wesentlicher Unterschied zum VwVfG ist, dass bei Erbringung von Sozialleistungen bzw. Erhebung von Beiträgen ein Rechtsanspruch auf die Rücknahme des Verwaltungsaktes für die Vergangenheit – rückwirkend bis zu 4 Jahren - besteht, es sei denn, der Verwaltungsakt beruht auf Angaben, die der Betroffene vorsätzlich in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig gemacht hat. Für die Bürgerinnen und Bürger ergibt sich dann ein Nachzahlungsanspruch.

Wenn der Verwaltungsakt nicht die Erbringung von Sozialleistungen bzw. die Erhebung von Beiträgen betrifft, besteht zumindest für die Zukunft ein Rechtsanspruch auf Korrektur des Bescheides. Für die Vergangenheit besteht ein Ermessensspielraum.

Es bleibt daher festzuhalten, dass ein weiterer Rechtsschutzbedarf nicht besteht.

Alternative 2

Alternativ zu dem Ratsantrag ist es aus Sicht der Verwaltung aber ein möglicher Weg, in den Bescheiden – deutlich abgetrennt von der Rechtsbehelfsbelehrung – in ganz bestimmten Fällen einen zusätzlichen Hinweis aufzunehmen, dass die Bürgerinnen und Bürger sich auch vor Erhebung einer Klage an die Behörde wenden können.

Wie oben dargelegt haben die Bürgerinnen und Bürger in aller Regel vor Erlass von belastenden Bescheiden Gelegenheit, zu der beabsichtigten Entscheidung und dem Sach-

verhalt Stellung zu nehmen. Bei der Beantragung von Vergünstigungen werden die Bürgerinnen und Bürger schon im Antragsverfahren die zu ihren Gunsten sprechenden Umstände vortragen.

In diesen beiden Fällen besteht kein Bedarf, die Bürgerinnen und Bürger gesondert darauf hinzuweisen, dass sie vor Klageerhebung mit der Behörde Kontakt aufnehmen können, da die Fakten vor Erlass des Bescheides intensiv ausgetauscht sind.

Ein eventueller Handlungsbedarf besteht in den Fällen, in denen die Behörde ausnahmsweise von der Anhörung nach § 28 Abs. 2 und 3 VwVfG / § 24 Abs. 2 SGB X absieht bzw. absehen muss.

Als sich Ende 2007 abzeichnete, dass das Widerspruchsverfahren weitgehend entfallen wird, wurde daher geprüft, wie das Defizit durch den Verzicht auf das Anhörungsverfahren aufgefangen werden kann. In der Praxis relevant sind vor allem IT-unterstützte Massenverfahren. Für diese Fälle wurde folgender Text entwickelt und den Fachämter zur Verfügung gestellt:

„Dieser Bescheid ist in einem standardisierten Verfahren ohne vorherige Anhörung ergangen. Sollte die Behörde von nicht (mehr) zutreffenden Tatsachen oder Berechnungsgrundlagen ausgegangen sein, bitte ich Sie, sich vor Erhebung einer Klage mit mir in Verbindung zu setzen. In vielen Fällen können so etwaige Unstimmigkeiten im Vorfeld einer Klage behoben werden. Beachten Sie bitte, dass sich die Klagefrist durch einen solchen außergerichtlichen Einigungsversuch jedoch nicht verlängert.“

Es ist den städtischen Ämtern und Einrichtungen freigestellt, einen entsprechenden Hinweis in ihre Bescheide aufzunehmen. Nur die einzelnen Ämter können verlässlich einschätzen, ob der Hinweis sinnvoll ist. Eine gesamtstädtische Verpflichtung kam bereits zu dem damaligen Zeitpunkt aus folgenden Gründen nicht in Betracht:

- Die Bürgerinnen und Bürger könnten unter Umständen den Hinweis missverstehen und zu der Auffassung gelangen, ihre - formalen - Rechte zu wahren, wenn sie sich erneut an die Behörde wenden und daraufhin auf eine Klageerhebung verzichten.
- Ein solcher Hinweis kann gerade in Massenverfahren zu Nachfragen und Einwänden führen, die zu den Zielen, den Aufwand für die Bürger/-innen und die Verwaltung zu reduzieren, gegenläufig stehen.

Die Alternativen werden von den Fachämtern unterschiedlich genutzt. Das Amt für Finanzen und Beteiligungen hat in seinen Abgabe- und Steuerbescheiden auf einen Zusatztext verzichtet. Das Amt für Wohnungswesen legt den Wohngeldbescheiden ein Informationsblatt bei. Das Ordnungsamt versieht jeden Bescheid mit einem Hinweistext.

Bewertung

Nach den ersten Erfahrungen seit In-Kraft-Treten des II. Bürokratieabbaugesetzes ist der Beratungs- und Auskunftbedarf generell gestiegen.

Die Bürgerinnen und Bürger wenden sich weiterhin oftmals zunächst an die Behörde, um ein Klageverfahren zu vermeiden, für das ein Gebührenvorschuss erhoben wird. Insbesondere Fachämter, die zusätzlich explizit anbieten, vor Klageerhebung sich an die Behörde zu wenden, melden einen starken Anstieg von Bürgeranfragen.

Dies ist positiv zu verzeichnen. Sowohl die Bürgerinnen und Bürger als auch die Verwaltung profitieren davon, Differenzen außerhalb eines Klageverfahrens im Vorfeld abzuklären.

Die Verwaltung hält daran fest, Hinweistexte nur für Bescheide vorzusehen, bei denen kein Anhörungsverfahren durchgeführt wird. Die Entscheidung darüber, ob Bescheide mit einem Hinweistext versehen werden, wird dezentral durch die Fachämter getroffen.

2.5 Zu Ziffer 5: Weglassen der Rechtsbehelfsbelehrung

Es ist gesetzlich vorgesehen, einen Bescheid mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen. Enthält ein Bescheid keine Rechtsbehelfsbelehrung, so verlängert sich nach § 58 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) die Frist für die Klageerhebung nach Zustellung des Bescheides von 1 Monat auf 1 Jahr. Diese Rechtsfolge durch Weglassen der Rechtsbehelfsbelehrung ist auch zwingend geboten

1. Fehlt die gesetzlich vorgesehene Rechtsbehelfsbelehrung, wird den Bürgerinnen und Bürgern eine wichtige Information über ihre Rechte vorenthalten und damit die Chance verringert, sich erfolgreich gegen Bescheide der Verwaltung zur Wehr zu setzen. Das Weglassen einer Rechtsbehelfsbelehrung ist daher kundenunfreundlich und steht konträr zu dem intendierten Anliegen.
2. In der Regel wird ein Bescheid erst dann bestandskräftig, wenn innerhalb der Klagefrist keine Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben wird. Eine Verlängerung der Klagefrist bedeutet also auch, dass Maßnahmen ggfl. nicht durchgesetzt werden können. Damit ist die Rechtslage – sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch die Verwaltung – für einen längeren Zeitraum unklar. Es liegt dabei auf der Hand, dass Verzögerungen in Einzelfällen sachliche und finanzielle Auswirkungen haben können, die nicht unerheblich sind.

Fazit:

Die Verwaltung sieht keinen Handlungsbedarf im Sinne der Antragstellung, den Wegfall des Widerspruchsverfahrens durch andere Instrumente zu ersetzen.