

Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Niedersachsen Bilanz nach knapp zwei Jahren

Von Dr. Herwig van Nieuwland, Präsident des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts

1. Die Änderung der Rechtslage

Nach der allgemeinen Regel des § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO hat vor Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage beim Verwaltungsgericht grundsätzlich ein Widerspruchsverfahren (Vorverfahren) stattzufinden. Das Widerspruchsverfahren ist somit normalerweise zwingende Prozessvoraussetzung für jeden, der sich als im Wege der Klage gegen einen belastenden Verwaltungsakt zur Wehr setzen oder die Erteilung eines ihn begünstigenden Verwaltungsaktes erreichen will. Im Zuge der so genannten „Verwaltungsmodernisierung“ hat der Gesetzgeber in Niedersachsen diese Rechtslage grundlegend verändert. Nach § 8 a Abs. 1 und 2 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung findet in Niedersachsen seit dem 1. Januar 2005 vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage die Nachprüfung der Verwaltungsentscheidung in einem Vorverfahren nicht mehr statt. Diese neue Rechtslage ist nach § 8 a Abs. 3 Nds. AGVwGO nur auf solche Verwaltungsakte nicht anwendbar, denen die Bewertung einer Leistung im Rahmen einer berufsbezogenen Prüfung zugrunde liegt, die von Schulen erlassen werden und die in bestimmten, enumerativ aufgezählten Rechtsgebieten ergehen; dazu gehören insbesondere das Baurecht, das Immissionsschutzrecht und das Umweltrecht.

Damit ist in Niedersachsen in der Mehrzahl der Rechtsgebiete und Verwaltungsbereiche das Widerspruchsverfahren entfallen. Betroffen davon sind insbesondere das kommunale Abgaberecht, das Ausländerrecht, das Kommunalrecht, das Polizeirecht, das Sozialrecht, das Ausbildungsförderungsrecht, das Wohngeldrecht, das Verkehrsrecht, Teile des Beamtenrechts und das Landwirtschaftsrecht (nicht: das Sozialhilferecht; dafür sind die Verwaltungsgerichte allerdings nicht mehr zuständig).

Mit der weitgehenden Abschaffung des Widerspruchsverfahrens beschreitet Niedersachsen einen Sonderweg innerhalb der Bundesländer, der in dieser weitgehenden Form bisher einzigartig ist und in vergleichbarer Weise allenfalls in Sachsen-Anhalt seit dem 1. Dezember 2003 erprobt wird. Vor dem Hintergrund früherer, deutlich negativer Erfahrungen mit Versuchen zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens hat die Mehrzahl der Bundesländer bislang auf einschränkende Maßnahmen verzichtet, andere Bundesländer haben lediglich eine sektorale Abschaffung des Widerspruchsverfahrens für relativ eng begrenzte Rechtsbereiche (Hessen) oder begrenzte und befristete „Modellversuche“ eingeleitet (Mecklenburg-Vorpommern, Bayern für den Bezirk des Verwaltungsgerichts Ansbach).

Die weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Niedersachsen hat nicht nur rechtspolitisch erhebliche Kritik hervorgerufen, sondern ist auch rechtsdogmatisch alles andere als unbedenklich. Der Landesgesetzgeber hat bei seiner Reform von der Ermächtigung in § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO Gebrauch gemacht, der eine Öffnungsklausel für die Länder enthält: „Einer solchen Nachprüfung bedarf es nicht, wenn ein Gesetz dies bestimmt ...“. Die rechtliche Konstruktion des niedersächsischen Landesgesetzgebers geht dahin, in einem generalklauselartigen Obersatz das Widerspruchsverfahren zunächst generell abzuschaffen (§ 8 a Abs. 1 und 2 Nds. AGVwGO). In einer nachfolgenden Bestimmung (§ 8 a Abs. 3 Nds. AGVwGO) werden sodann Ausnahmen für bestimmte Rechtsgebiete gemacht, bei denen der Ausschluss des Widerspruchsverfahrens nicht gelten soll. Der Regelungszusammenhang des § 8 a Nds. AGVwGO ist also der eines klassischen Regel-/Ausnahmeverhältnisses. Diese Form

des Regel-/Ausnahmeverhältnisses unterliegt deshalb erheblichen rechtlichen Bedenken, weil sie nach Ansicht zahlreicher namhafter Kommentatoren gegen die bundesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage des § 68 VwGO verstößt. Die Gesetzesmaterialien bei Schaffung der bundesgesetzlichen Öffnungsklausel lassen nämlich keinen Zweifel daran aufkommen, dass den Ländern lediglich die Möglichkeit eröffnet werden sollte, den Widerspruch bereichsspezifisch auszuschließen, und das auch nur dann, sofern es dafür eine sachgerechte Begründung gibt. Derartige Gründe können beispielsweise eine im Verfahren angelegte erhöhte Richtigkeitsgewähr der Ausgangsentscheidung oder eine besondere Eilbedürftigkeit der behördlichen Entscheidung sein (z. B. im Asylrecht). In der Literatur wird deshalb von vielen die Auffassung vertreten, dass Freistellungen vom Widerspruchsverfahren in Anwendung der seit 1997 geltenden Öffnungsklausel immer einer besonderen bereichsspezifischen Rechtfertigung bedürfen und ein pauschaler Ausschluss nicht zulässig ist (vgl. u. a. Renner, in: Eyermann, VwGO, 11. Auflage 2000, § 68 RdNr. 24; Kopp/Schenke, VwGO, 13. Auflage 2003, § 68 RdNr. 16 ff.). Der Weg des niedersächsischen Landesgesetzgebers, keine bereichsspezifische, sondern eine pauschale Abschaffung des Widerspruchsverfahrens vorzunehmen und von dieser dann Ausnahmen zuzulassen, stellt das durch § 68 VwGO vorgegebene Regel-/Ausnahmeverhältnis auf den Kopf. Die Ausnahme wird zur Regel, die dann durch Rückausnahmen wieder beschränkt wird. Bei der methodischen Vorgehensweise des niedersächsischen Landesgesetzgebers ist auch völlig aus dem Blick geraten, dass nicht die bundesgesetzlich vorgesehene Regel der Beibehaltung, sondern die landesrechtliche Ausnahme der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens begründungsbedürftig ist, wobei die Begründung auf das jeweilige Sachgebiet bezogen sein muss. Eine solche Begründung lässt sich den Gesetzesmaterialien zu § 8 a Nds. AGVwGO nicht entnehmen. Diese beschränken sich auf den sehr pauschalen Hinweis einer „Verwaltungsmodernisierung“ und die „Gesundung der Landesfinanzen“. Ich möchte nicht verhehlen, dass meines Erachtens die hier vorgenommene Regelungstechnik, mit der Niedersachsen über die Reformansätze nahezu aller anderen Bundesländer deutlich hinausgeht, nicht im Einklang steht mit der ratio legis der bundesgesetzlichen Öffnungsklausel.

2. Die Auswirkungen für Bürger, Verwaltung und Verwaltungsgerichte

Nach allgemeiner Auffassung dient das Widerspruchsverfahren im Wesentlichen drei Zielen: dem Rechtsschutz des Bürgers, der Selbstkontrolle der Verwaltung und der Entlastung der Verwaltungsgerichte. Auch wenn es – im Zuge des so genannten Bürokratieabbaus – immer wieder Überlegungen gegeben hat, das Verwaltungsverfahren zu verschlanken, bestand doch bis zum Jahr 2003 ein rechtspolitischer Konsens dahingehend, an diesen Zielen festzuhalten und durch die Gestaltung eines effizienten Widerspruchsverfahrens die Qualität, die Objektivität und die Bürgernähe der Verwaltung zu sichern. Ich halte diese Ziele nach wie vor für richtig und – im Interesse eines rechtsstaatlichen Verfahrens – auch nach wie vor für zwingend notwendig. Dazu im Einzelnen:

Stichwort: *Rechtsschutz des Bürgers*

Durch das Widerspruchsverfahren hatte der Bürger bislang die Möglichkeit, die von ihm beanstandete Verwaltungsentscheidung

noch einmal umfassend überprüfen zu lassen und damit ein verwaltungsgerichtliches Verfahren zu vermeiden, das regelmäßig für ihn mit einem erheblichen Aufwand und im Vergleich zum Widerspruchsverfahren deutlich höheren Kosten verbunden war. Das Widerspruchsverfahren ist ein einfacher, unbürokratischer und kostengünstiger Rechtsbehelf, mit dem man ohne besondere Rechtskenntnisse, schnell und effektiv seine Rechte wahren kann. Seit 2005 muss der Bürger in Niedersachsen, wenn er einen Verwaltungsakt für fehlerhaft hält und nicht akzeptieren will, nun unmittelbar das Verwaltungsgericht anrufen, um den Eintritt der Bestandskraft des Bescheides zu verhindern. Vor allem dem Kostenaspekt kommt bei der neuen Rechtslage aus meiner Sicht eine ganz wesentliche Bedeutung zu. Das kommt auch in den zahlreichen Anfragen zum Ausdruck, mit denen sich Bürger an die Verwaltungsgerichte wenden und sich danach erkundigen, ob, wann und wie sie Klage erheben müssen und welche Kosten im Falle einer Klageerhebung anfallen. In diesen Gesprächen wird nicht selten deutlicher Unmut von den rechtsuchenden Bürgern geäußert, die sich darüber beklagen, dass der Rechtsschutz für sie nun wesentlich aufwändiger, komplizierter und vor allem auch teurer geworden ist. Denn verglichen mit den relativ geringen Verfahrenskosten eines Widerspruchsverfahrens verursacht eine Klage beim Verwaltungsgericht selbstverständlich um ein vielfaches höhere Prozesskosten, zumal dann, wenn sich die klagende Partei mangels eigener Rechtskenntnis von einem Anwalt vertreten lassen muss. Das gilt umso mehr, als der Bundesgesetzgeber durch das zum 1. Juli 2004 in Kraft getretene Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts dem Kläger im Verwaltungsprozess verpflichtend aufgebote hat, die entstehenden Gerichtskosten sofort in voller Höhe zu entrichten.

In diesem Zusammenhang kann auch nicht unerwähnt bleiben, dass sich die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens geradezu kontraproduktiv zu der in jüngster Zeit verstärkt in die Diskussion gerückte Forderung verhält, Gerichtsverfahren durch außergerichtliche Streitschlichtung und Mediation entbehrlich zu machen, und dies in erster Linie im Interesse des Bürgers. Gerade in einem dem Verwaltungsprozess vorgelagerten Verfahren wäre die Mediation wichtig und hilfreich. Ein mediativ gestaltetes Widerspruchsverfahren würde einen wichtigen Beitrag zu einem respektvollen Umgang mit dem Bürger leisten. Umgekehrt wird die Sprachlosigkeit der Verwaltung nach Erlass eines Bescheides beim Bürger das Gefühl der Ohnmacht und damit die Vorurteile gegenüber der Verwaltung verstärken.

Die in der Begründung des Gesetzentwurfs zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens getroffene Feststellung, die Behörden im Lande Niedersachsen trafen ihre Entscheidungen mit einer sehr hohen Richtigkeitsgewähr und das Widerspruchsverfahren sei daher für einen wirkungsvollen Rechtsschutz des Bürgers entbehrlich, kann aus der Sicht der Verwaltungsgerichte in dieser Allgemeinheit nicht bestätigt werden. Insbesondere vermag ich nicht nachzuvollziehen, auf welchen Quellen die Angabe in der Begründung des Gesetzentwurfs beruht, die Erfolgsquote bei den verwaltungsgerichtlichen Klagen betrage nur etwa 5 %. Die im Geschäftsbereich der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit erhobenen Daten weisen durchaus andere Zahlen aus und offenbaren damit gleichzeitig eine nicht unerhebliche Fehleranfälligkeit von Verwaltungsakten. Von den im Jahr 2003 streitig entschiedenen erstinstanzlichen Hauptsacheverfahren (ohne Asyl) unterlagen die Behörden in 13,5 % der Fälle vollständig und in 6,5 % der Fälle teilweise, was einer Quote von insgesamt 20 % (2002: 21,6 %) entspricht. Nur beiläufig sei an dieser Stelle erwähnt, dass die Erfolgsquote gerichtlicher Klagen bei den Verwaltungsakten, die von den Bezirksregierungen im Widerspruchsverfahren überprüft worden sind, im Jahr 2003 nur 6,6 % betrug und damit deutlich unter dem allgemein für die Verwaltung ermittelten Prozentsatz lag. Dies spricht noch einmal nachdrück-

lich für die besondere Fachkompetenz und Bedeutung der Bezirksregierungen als staatlicher Mittelbehörde.

Stichwort: *Selbstkontrolle der Verwaltung*

Durch das bisherige Widerspruchsverfahren eröffnete sich für den Bürger, aber auch für die Verwaltung die Möglichkeit, die erlassene Verwaltungsentscheidung durch eine weitere – meistens übergeordnete – Verwaltungsbehörde noch einmal umfassend überprüfen zu lassen, und zwar sowohl im Hinblick auf ihre Rechtmäßigkeit als auch im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit. Dabei konnte die Widerspruchsbehörde den Ausgangsbescheid ändern, aufheben, ersetzen, auf eine andere rechtliche Grundlage stützen oder die Begründung austauschen. Sie konnte Verfahrensfehler der Ausgangsbehörde, wie die unterlassene Anhörung des Betroffenen oder Mängel der Begründung, heilen. Mit Blick auf die Überprüfung des Ausgangsbescheides nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten war es der Widerspruchsbehörde erlaubt, bisher fehlende Ermessenserwägungen nachzuholen, andere Ermessensüberlegungen anzustellen oder Ermessensfehler zu heilen, während das gerichtliche Verfahren im Wesentlichen auf die reine Rechtskontrolle beschränkt ist und Ermessensfehler nur in einem sehr eingeschränkten Umfang prüfen kann (vgl. § 114 VwGO).

Aus der Sicht der Verwaltungsgerichte lässt sich die Feststellung treffen, dass die Qualität verwaltungsbehördlicher Entscheidungen durch das Vorhandensein einer verwaltungsinternen Prüfungsinstanz in maßgeblicher Weise positiv beeinflusst wird. Allein die Existenz einer übergeordneten Kontrollinstanz hat eine disziplinierende Wirkung. Gerade bei Ermessensentscheidungen ist es wichtig, dass eine verwaltungsinterne Kontrolle durch eine ortsferne Aufsichtsbehörde stattfindet, um die Gefahr sachfremder Einflussnahmen durch die Politik oder einflussreiche Dritte in Grenzen zu halten. Darüber hinaus entspricht es richterlicher Erfahrung, dass die Widerspruchsbehörden, insbesondere die in Niedersachsen leider abgeschafften Bezirksregierungen, aufgrund ihrer hohen Spezialisierung durchweg gründlicher und mit höherer Richtigkeitsgewähr gearbeitet haben als die Ausgangsbehörden. Durch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens wird das rechtsstaatliche Erfordernis eines gleichmäßigen, objektiven, berechenbaren, kompetenten und an dem Gedanken von Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit orientierten Verwaltungshandelns, das in erheblicher Weise durch die Koordinierungsfunktion einer übergeordneten Verwaltungsinstanz gewährleistet wird, unweigerlich Schaden nehmen. Die hier zu befürchtenden Qualitätseinbußen werden nur in begrenztem Umfang durch steuernde Eingriffe der Ministerien aufgefangen werden können und außerdem unweigerlich eine große Zahl neuer Verwaltungsvorschriften seitens der Ministerialverwaltung auslösen. Die Ministerien und andere Landesoberbehörden werden dafür deutlich mehr Personal benötigen, was wiederum dem Prinzip der Dezentralität und der Aufgabenverlagerung von oben nach unten diametral entgegensteht.

Stichwort: *Belastung der Verwaltungsgerichte*

Die im Gesetzgebungsverfahren von vielen Praktikern aus Justiz und Verwaltung geäußerte Befürchtung, dass die weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens eine erhebliche Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte zur Folge haben wird, hat sich leider nachdrücklich bestätigt. Trotz des Wegfalls der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für neu eingehende sozialhilferechtliche Verfahren (Hartz IV) und trotz des nach wie vor zu verzeichnenden Rückgangs der Zahl asylrechtlicher Streitigkeiten sind bei den Verwaltungsgerichten seit Anfang 2005 deutlich höhere Eingänge als in den Vorjahren zu verzeichnen. Bei den Verwaltungsgerichten sind im Jahr 2005 31 800 neue Verfahren anhängig geworden. Das ist – mit Ausnahme des Jahres 1994, dem Höhepunkt der Asylwelle – die höchste Zahl, die es je gegeben hat. Im Vergleich zum Jahr 2004 war dies eine Steigerung um 5 200 Verfahren. Und dies, obwohl – wie schon gesagt – die Zu-

ständigkeit der Verwaltungsgerichte für das Sozialhilferecht entfallen ist. Wäre das Sozialhilferecht bei den Verwaltungsgerichten verblieben, hätte der Anstieg glatt 10 000 Verfahren betragen.

Eine andere Zahl macht die Auswirkungen der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens noch deutlicher. In den Rechtsgebieten, in denen das Widerspruchsverfahren nicht mehr stattfindet, haben sich die Eingänge bei den Klageverfahren von 5 700 im Jahr 2004 auf 15 200 im Jahr 2005 erhöht und damit nahezu verdreifacht. Der Zuwachs von ca. 9 500 Verfahren konzentriert sich insbesondere auf folgende Sachgebiete:

Sachgebiet	2004	2005	Zuwachs
Rundfunkgebühren	238	2670	2432
Ausländerrecht	1140	2933	1793
Sozialrecht	694	1773	1079
Abgabenrecht	923	3214	2291
Verkehrsrecht	405	1064	659

Durch diese Entwicklung hat die Belastung der Richterinnen und Richter bei den Verwaltungsgerichten von 115 % eines Normalpensums im Jahr 2004 auf 152 % im Jahr 2005 sprunghaft zugenommen. Dabei hat sich der Anstieg der Eingänge im Jahr 2006 weiter verschärft. Im ersten Halbjahr 2006 ist gegenüber dem ersten Halbjahr 2005 ein Mehreingang von nochmals 1 280 Verfahren zu verzeichnen (+ 9 %). Mittlerweile sind die Verwaltungsgerichte in Niedersachsen nach der amtlichen Statistik mit Abstand die am höchsten belasteten Verwaltungsgerichte in Deutschland. Dass all dies nicht ohne negative Auswirkungen auf die bei den Verwaltungsgerichten immer wieder zu Recht kritisierte Verfahrensdauer bleiben konnte, die in den vergangenen Jahren erfreulicherweise spürbar zurückgegangen ist und nun wieder deutlich ansteigt, liegt auf der Hand.

Die durch den weitgehenden Wegfall des Widerspruchsverfahrens verursachte Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte ist im Ergebnis noch wesentlich höher, als es die zahlenmäßige Steigerung der Eingänge auf den ersten Blick vermuten lässt. Denn der Anstieg der Eingänge entfällt ausschließlich auf Klageverfahren, deren Bearbeitung einen deutlich größeren Aufwand erfordert als die Bearbeitung von Eilverfahren und sonstigen Beschlussachen. Außerdem hat die weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens auch im vorprozessualen Bereich zu einem erheblichen Mehraufwand bei den Verwaltungsgerichten geführt. Ich habe schon erwähnt, dass die Verwaltungsgerichte seit 2005 deutlich mehr Anfragen von Bürgern verzeichnen, die sich danach erkundigen, in welcher Form sie sich gegen einen Bescheid zur Wehr setzen können und welche Kosten dann auf sie zukommen. Dabei wird nicht selten deutliche Kritik, Unverständnis und Verärgerung geäußert. In diesen Gesprächen erteilen die Verwaltungsgerichte dann sehr häufig Auskünfte, zu denen sie streng genommen im Hinblick auf das Rechtsberatungsgesetz gar nicht befugt sind, was aber im Interesse der Bürgernähe und der Befriedigung dringend notwendig ist.

Der Wegfall des Widerspruchsverfahrens hat auch zur Folge, dass die Verwaltungsgerichte in vielen Fällen zusätzlichen Ermittlungsaufwand haben, den es bislang nicht gab. Das fängt schon – vor allem bei anwaltlich nicht vertretenen Klägern – mit der Klärung des Klagebegehrens an. Nicht wenige Naturalparteien schicken dem Gericht neuerdings ein Konvolut von Papier und bitten das Gericht, ihnen zu ihrem Recht zu verhelfen. Der eigentliche Streitgegenstand muss dann zunächst mühsam herausgearbeitet werden. Zudem müssen die Verwaltungsgerichte heutzutage in vielen Fällen auch eine gründliche Sachverhaltsermittlung vornehmen und dazu auch wesentlich häufiger als früher Beweis erheben. Insgesamt kann man feststellen, dass der Wegfall des wichtigen prozessualen Vorfilters, den die Widerspruchsverfahren bis-

her gebildet haben, die Struktur des Verwaltungsprozesses verändert hat, und die Verwaltungsgerichte mit Vorklärungen und Tatsachenfeststellungen befasst sind, für die sie eigentlich nicht zuständig sind und die bislang im Verwaltungsverfahren stattgefunden haben. Dass Richter im Schnitt eine höhere Besoldung haben als Verwaltungsbeamte und ihre Arbeit den Staat daher sehr viel mehr Geld kostet als dieselbe Tätigkeit in der Verwaltung, sei hier nur am Rande erwähnt, kann aber bei einer ganzheitlichen Betrachtung auch nicht völlig außen vor bleiben.

3. Die Perspektive: Wie geht es weiter?

Die weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Niedersachsen hat insbesondere für die Verwaltung erhebliche Anlaufprobleme verursacht. Die Probleme sind dadurch verschärft worden, dass mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens gleichzeitig auch die Bezirksregierungen aufgelöst worden sind und deren Aufgaben auf andere Behörden verteilt werden mussten. Die große Sorge der Behörden war, dass sie mit einer Flut von Verwaltungsklagen überzogen werden, durch die ein hohes Prozesskostenrisiko entsteht und für deren Prozessvertretung man personell nicht vorbereitet ist. Die Folge war, dass man in der Verwaltung erhebliche Kreativität entwickelt hat, um die Bürger von der Erhebung einer Klage abzuhalten. Das Spektrum der dazu angewendeten „Maßnahmen“ reichte von dem Hinweis, sich bei evtl. Bedenken vertrauensvoll an die Verwaltung zu wenden, über das völlige Weglassen einer Rechtsbehelfsbelehrung bis hin zum Erlass einer bewusst unvollständigen oder fehlerhaften Rechtsbehelfsbelehrung, um dadurch den Lauf der Klagefrist zu umgehen. Exemplarisch sei hier die Verfahrensweise der Stadt Braunschweig angeführt. Die Verwaltung dieser Stadt hat die Entscheidung getroffen, ca. 5 000 Bescheide über Abfallbeseitigungs- und Straßenreinigungsgebühren für 2005 wieder aufzuheben, weil eine Flut von Klagen drohte. Anschließend wurden neue Bescheide ohne Rechtsbehelfsbelehrung erlassen und es wurde allen Abgabepflichtigen zugesichert, sie – auch ohne Klageerhebung – nach Maßgabe des Ausgangs eines Musterverfahrens zu behandeln.

Ich räume gern ein, dass sich die Verwaltung in einer schwierigen Situation befand, und ich kann auch verstehen, dass man, um die Bürger nicht zu verärgern, pragmatische Lösungen gesucht hat. Gleichwohl kann ich nicht umhin, daran zu erinnern, dass es noch immer den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gibt und dass Behörden, beispielsweise aufgrund der Vorschriften des NKAG oder der NGO, jedenfalls im Jahr 2005 zum Erlass einer korrekten Rechtsbehelfsbelehrung verpflichtet waren.

Der Gesetzgeber ist durch die breite, wenn auch nicht immer öffentlich geäußerte Kritik insbesondere aus Kreisen der Wirtschaft, der Landwirtschaft und der Verbände nicht unerheblich unter Druck geraten. Beispielsweise erlassen die Industrie- und Handelskammern Jahr für Jahr mehrere 10 000 Beitragsbescheide, bei denen es gar nicht so selten ist, dass diese Bescheide relativ simple Fehler enthalten. Eine der Reaktionen des Gesetzgebers hierauf bestand darin, Bestimmungen über die Verpflichtung, dem Bescheid eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen, mit Wirkung zum 1. 1. 2006 ersatzlos zu streichen. Das gilt beispielsweise für § 9 NGO und die Vorschrift des § 11 Abs. 1 Nr. 4 b NKAG, der eine Verweisung in die Abgabenordnung vorsah. Bei allem Verständnis für das Problem: dass die Verwaltung jetzt Bescheide erlassen kann, die keine Rechtsbehelfsbelehrung mehr enthalten, ist nun wirklich kein Beitrag zur Entwicklung des Rechtsstaats und hat sicher auch mit Bürgernähe nicht so sehr viel zu tun.

Darüber hinaus hat man immer wieder von Überlegungen gehört, in einzelnen Bereichen das Widerspruchsverfahren wieder

einzuführen. Das gilt beispielsweise für den Bereich der Rundfunkgebühren, bei der die Verlagerung der Zuständigkeit für die Gebührenbefreiung aus sozialen Gründen von den Sozialämtern auf die GEZ zu teilweise skurrilen Vorgängen geführt und entsprechend viele Klageverfahren ausgelöst hat. Im Bereich des Landwirtschaftsrechts, in dem die Regeln über die Gewährung von Subventionen in diesem Jahr völlig umgestellt und deshalb allein im Mai dieses Jahres 50 000 neue Grundlagenbescheide erlassen worden sind, hört man Ähnliches.

Eher merkwürdig ist auch der Stand der die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens begleitenden Evaluierung. Nach der geltenden Rechtslage ist die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ein Zeitgesetz und auf die Dauer von fünf Jahren befristet. Gleichzeitig soll eine Evaluierung stattfinden, in der die Erfahrungen mit der neuen Rechtslage gesammelt und bewertet werden sollen. Tatsächlich hat man Ende des Jahres 2005 einen Ausschuss von Experten aus verschiedenen Bereichen eingesetzt, der

sich vertiefend mit diesen Dingen beschäftigen soll. Auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit durfte einen Vertreter in dieses Gremium entsenden. Soweit mir bekannt ist, hat es jedenfalls bis zum Herbst 2006 keine einzige Sitzung dieses Ausschusses gegeben. Damit drängt sich die Frage auf, ob die Evaluierung nicht vielleicht doch eher den Charakter einer Alibi-Veranstaltung hat und die Entscheidung über die Fortführung oder gar Ausweitung dieser „Reform“ schon von Anfang an beschlossene Sache war.

Schon aus diesen wenigen Anmerkungen wird ersichtlich, dass die weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Niedersachsen reichlich Zündstoff in sich birgt und deswegen sicher auch geeignet ist, darüber nicht nur eine gründliche Diskussion im verwaltungswissenschaftlichen Schrifttum zu führen, sondern dieses Thema auch in die allgemeine rechts- und justizpolitische Debatte einzubringen. Denn im Kern geht es bei diesem Thema um nichts Geringeres als den Schutz und den Erhalt von Bürgerrechten und damit um die Frage, was uns die Bewahrung des Rechtsstaats wert ist.