

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 23. Oktober 2008
über die Popularklage
des Herrn A. D.-G. in N.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
des Art. 15 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
(AGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1992 (GVBl S. 162,
BayRS 34-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2007 (GVBl
S. 958)

Aktenzeichen: Vf. 10-VII-07

Leitsatz:

Die seit 1. Juli 2007 in Bayern geltende Neuregelung zur teilweisen Abschaffung
und im Übrigen fakultativen Ausgestaltung des Widerspruchsverfahrens verstößt
nicht gegen die Bayerische Verfassung.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob die seit 1. Juli 2007 in Bayern geltende Neuregelung zur teilweisen Abschaffung und im Übrigen fakultativen Ausgestaltung des Widerspruchsverfahrens mit der Bayerischen Verfassung zu vereinbaren ist.

Im Anschluss insbesondere an die Regelung des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO bestimmt Art. 15 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO), in welchen Fällen vor der Erhebung einer Klage zu den Verwaltungsgerichten Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsakts in einem Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) nachgeprüft werden können. Durch § 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 22. Juni 2007 (GVBI S. 390) – im Folgenden AGVwGO-ÄndG – erhielt Art. 15 AGVwGO folgende Fassung:

Art. 15

(1) ¹Gegen einen nur an ihn gerichteten Verwaltungsakt kann der Betroffene

1. im Bereich des Kommunalabgabenrechts,
2. im Bereich des Landwirtschaftsrechts einschließlich des Rechts landwirtschaftlicher Subventionen sowie im Bereich des Rechts forstlicher Subventionen und jagdrechtlicher Abschussplanverfahren,
3. im Bereich des Schulrechts einschließlich des Rechts der Schulfinanzierung und Schülerbeförderung,
4. in den Bereichen des Ausbildungs- und Studienförderungsrechts, des Heimrechts, des Kinder- und Jugendhilferechts, der Kinder-, Jugend- und Familienförderung, des Kriegsofferfürsorgerechts, des Schwerbehindertenrechts, des Unterhaltsvorschussrechts, des Wohngeldrechts, des Rundfunkgebührenrechts und im Rahmen der Förderungen nach dem Europäischen Sozialfonds (ESF-Förderung), soweit jeweils der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist,

5. in Angelegenheiten der Beamten mit Ausnahme des Disziplinarrechts,
6. bei personenbezogenen Prüfungsentscheidungen

entweder Widerspruch einlegen oder unmittelbar Klage erheben; in den Angelegenheiten der Nr. 5 gilt Entsprechendes für Leistungs- und Feststellungsklagen. ²Richtet sich der Verwaltungsakt in diesen Bereichen an mehrere Betroffene, kann jeder von ihnen unmittelbar Klage erheben, wenn alle Betroffenen zustimmen. ³Wird unmittelbar Klage erhoben, bedarf es keiner Durchführung eines Vorverfahrens nach § 68 VwGO.

(2) Soweit in Abs. 1 nichts Abweichendes geregelt ist, entfällt das Vorverfahren nach § 68 VwGO.

(3) ¹Die Abs. 1 und 2 gelten nur für Verfahren der Behörden des Freistaates Bayern, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. ²§ 68 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 und 2 VwGO sowie sonstige abweichende Regelungen in anderen Gesetzen und Rechtsverordnungen bleiben unberührt.

Nach § 2 AGVwGOÄndG gilt diese Regelung für alle Verwaltungsakte, die ab dem 1. Juli 2007 bekannt gegeben werden, und für beamtenrechtliche Feststellungs- und Leistungsklagen, die ab diesem Zeitpunkt bei Gericht anhängig werden. Für Verwaltungsakte, die vor dem 1. Juli 2007 erlassen, aber erst danach bekannt gegeben wurden, richtet sich das Vorverfahren nach der bis zum 30. Juni 2007 geltenden Rechtslage.

II.

Mit seiner Popularklage rügt der Antragsteller, die angegriffene Norm verletze den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV), das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) sowie das Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 85 und 5 BV).

1. Aufgrund des Gleichheitssatzes dürfe der Gesetzgeber gleich liegende Sachverhalte nicht ungleich behandeln.

a) Entgegen dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung werde im Kommunalabgabenrecht, im Landwirtschaftsrecht und im Rundfunkgebührenrecht hingenommen, dass aufgrund unzureichend geschulten Personals oder unzureichender Personalausstattung in erheblichem Umfang rechtswidrige Verwaltungsakte ergingen. Darauf wolle der Normgeber – allein – damit reagieren, dass er das Widerspruchsverfahren als Rechtsbehelfsmöglichkeit weiterhin bereithalte. Dass es sich bei dem Widerspruchsverfahren um ein für den Bürger weniger aufwendiges und kostengünstigeres Verfahren handle, sei dem Normgeber ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf sehr bewusst. Als – augenscheinlich in manchen Verwaltungsbereichen regelmäßig erforderliches – Korrektiv könne der Rechtsbehelf nur dort dienen, wo er eingelegt sei. Dies zu beurteilen, sei der Betroffene im Normalfall ohne rechtskundigen Rat nicht in der Lage.

b) Art. 15 Abs. 2 AGVwGO ordne generell den Wegfall des Widerspruchsverfahrens an, soweit Behörden des Freistaates, Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige der Aufsicht des Freistaates unterliegende juristische Personen des öffentlichen Rechts durch Verwaltungsakt handelten. Vorbehaltlich bundesgesetzlicher Sonderregelungen verbleibe es aber beim Widerspruch als Vorschaltrechtsbehelf, soweit andere als die in Art. 15 Abs. 3 AGVwGO genannten Behörden gehandelt hätten. Eine sachliche Rechtfertigung für diese Differenzierung sei nicht ersichtlich.

c) Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AGVwGO eröffne für das jagdrechtliche Abschussplanverfahren fakultativ den Widerspruch als Rechtsbehelf. Im Gesetzentwurf werde dies mit der erforderlichen Prognoseentscheidung der Behörde begründet, die ihrerseits eine gutachterliche Beurteilung der Situation voraussetze. Die im Rahmen der Prognoseentscheidung bestehenden Handlungsspielräume der Verwaltung führten regelmäßig zu einem hohen Konfliktpotenzial, das durch die Befriedungsfunktion des Widerspruchsverfahrens unbürokratisch entschärft werden könne. Dem könne nicht widersprochen werden, jedoch werde hierdurch ein Einzelfall anders als andere Prognoseentscheidungen behandelt. Abgesehen von den personenbezogenen Prüfungsentscheidungen im Sinn des Art. 15 Abs. 1 Satz 1

Nr. 6 AGVwGO verbleibe in anderen Bereichen ohne sachliche Rechtfertigung nur die Klage. Sie umfasse nicht die Zweckmäßigkeitkontrolle und leide aufgrund der Funktionsgrenzen der Rechtsprechung an einer geringeren Kontrolldichte.

d) Der Bereich des Kommunalabgabenrechts nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO sei enger als der Bereich der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO. Diese Differenzierung sei nicht sachgerecht.

2. Die angegriffene Vorschrift stehe im Widerspruch zu höherrangigem Bundesrecht, sei inhaltlich als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten und verletze deshalb das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV.

a) Die landesrechtliche Regelung zum Vorschaltrechtsbehelf verkehre den in § 68 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO enthaltenen Grundsatz der generellen Vorgreiflichkeit des verwaltungsbehördlichen Vorschaltverfahrens in das Gegenteil. Die Öffnungsklausel in § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO erlaube keine weitestgehende generelle Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in dem hier in Rede stehenden Umfang.

b) Soweit Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AGVwGO im Bereich des Kommunalabgabenrechts den fakultativen Widerspruch nach der Disposition des Betroffenen vorsehe, wäre Voraussetzung hierfür, dass der Bundesgesetzgeber eine sofortige und unmittelbare Prüfung durch das Gericht habe zulassen wollen; dies sei nicht der Fall. Von der landesrechtlichen Regelung werde auch der Bereich betroffen, der sich nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO als Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten beschreibe. Durch den nach § 80 Abs. 6 Satz 1 VwGO vorgegebenen Vorrang des behördlichen Aussetzungsverfahrens komme zum Ausdruck, dass der Bundesgesetzgeber ein dem gerichtlichen Rechtsschutz vorausgehendes Befasstsein der Ausgangsbehörde voraussetze.

3. Soweit mit dem Widerspruchsverfahren ein kostengünstiger Rechtsbehelf weggefallen sei und Rechtsschutz allein über die gerichtliche Klage erreicht werden

könne, wirke sich dies in Streitsachen mit einem oder mehreren Beizuladenden mittelbar auf den durch Art. 85 und 5 BV verbürgten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz aus.

Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf beruhe die Aufnahme der Beamtenangelegenheiten in den Katalog des Art. 15 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO auf der Erwägung, dass das Widerspruchsverfahren in beamtenrechtlichen Angelegenheiten kostenfrei sei, während im gerichtlichen Verfahren für den Beamten Gerichtskosten entstünden. Es sei nach Meinung der Entwurfsverfasser mit der Fürsorgepflicht des Dienstherrn nur schwer vereinbar, wenn die Beamten auf ein kostenpflichtiges Gerichtsverfahren verwiesen würden, ohne zuvor die Möglichkeit einer förmlichen Überprüfung der Ausgangsentscheidung zu haben. Nichts anderes gelte aber für den Anspruch des Bürgers auf effektiven Rechtsschutz im Allgemeinen. Nach der konkreten Ausgestaltung des Zugangs zu den Gerichten werde der Bürger davon abgehalten, möglichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

III.

1. Der Bayerische Landtag beantragt die Abweisung der Popularklage.

Der Darstellung, im verwaltungsrechtlichen Ausgangsverfahren würde die Behörde, insbesondere mangels juristisch geschulten Personals, überwiegend Fehler machen, müsse energisch entgegengetreten werden. Wäre dies der Fall, dann müssten Änderungen am Behördenaufbau und nicht am Widerspruchsverfahren vorgenommen werden. Die Argumente zur Selbstkontrolle der Verwaltung seien im Anhörungsverfahren ausgiebig erwogen worden. Als ein Ergebnis der Abwägung sei in besonders fehleranfälligen Verfahren das Widerspruchsverfahren beibehalten worden. Verfassungsrechtlich verbürgt seien im Übrigen der Rechtsweg und das Recht auf den gesetzlichen Richter. Das Bestehen eines Widerspruchsverfahrens, ein „Recht auf Selbstkontrolle der Verwaltung“, sei hingegen nicht Ge-

genstand einer verfassungsrechtlichen Garantie. Auch eine gleichheitswidrige Differenzierung sei nicht ersichtlich.

2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage für zulässig, aber unbegründet.

a) Art. 118 Abs. 1 BV werde nicht verletzt.

aa) Es sei sachlich gerechtfertigt, dass der Bereich des Kommunalabgabenrechts dem fakultativen Widerspruchsverfahren unterliege, das Abgabenrecht im Übrigen aber nicht. Gerade im Kommunalabgabenrecht hätten häufig auch kleine Gemeinden schwierige Kalkulationen und Berechnungen durchzuführen, die Anlass zu Streitigkeiten böten. Dies rechtfertige eine Sonderbehandlung gegenüber dem sonstigen Abgabenrecht.

Das mit der Popularklage angefochtene Gesetz greife die – auf dem probeweisen Wegfall des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken vom 1. Juli 2004 bis 30. Juni 2007 beruhenden – Empfehlungen einer Arbeitsgruppe auf, berücksichtige aber auch weitere rechtspolitische Überlegungen. Nach den Ergebnissen des Pilotprojekts entfalte das Widerspruchsverfahren im Bereich des Kommunalabgabenrechts eine deutlich befriedende Wirkung und trage daher zur Entlastung der Gerichte bei. In annähernd der Hälfte aller Fälle treffe die Ausgangsbehörde eine Abhilfeentscheidung. Ferner ermögliche das Widerspruchsverfahren nach dem Abbau der Genehmigungspflichten für kommunale Abgabesatzungen den Widerspruchsbehörden in ihrer Eigenschaft als Rechtsaufsichtsbehörde einen Einblick in den Satzungsvollzug der Kommunen und etwaige dabei auftretende Probleme.

bb) Es sei auch gerechtfertigt, die jagdrechtlichen Abschussplanverfahren dem fakultativen Widerspruchsverfahren zu unterstellen. Die Abschussplanung stelle ein Massenverfahren mit hoher Komplexität dar, das aus systemimmanenten Gründen mit einer erhöhten Fehlerhäufigkeit verbunden sein könne. Zum einen bedingten die 12.206 Reviere eine hohe Anzahl an Bescheiden. Zum anderen sei-

en die gesetzlich festgelegten zeitlichen Beschränkungen für die Abschusspläne zu bedenken. Neben seinem Prognosecharakter zeichne sich das Abschussplanverfahren durch das Zusammenspiel von Forst- und Jagdbehörden aus. Auch die Vielzahl der an der Abschussplanung Beteiligten führe zu einem Konfliktpotenzial, das durch die Befriedungsfunktion des Widerspruchsverfahrens aufgefangen werden könne. Die Möglichkeit zur Selbstkontrolle durch die Verwaltung sei sachgerecht, da der Abschussplanung nicht eine statische, von den Gerichten mit wenig Aufwand nachzuvollziehende Materie zugrunde liege, sondern ein biologisch-dynamisches System. Dies gelte zum einen für die Wildbestände, zum anderen für die Waldverjüngung.

cc) Die Neuregelung des Widerspruchsverfahrens werde nicht ohne sachlichen Grund auf bestimmte Behörden beschränkt. Sie gelte für alle Landesbehörden im weiteren Sinn und für alle Rechtsbereiche, die diese vollzögen, nicht aber für die bundeseigene Verwaltung. Für diesen Bereich sei höchstrichterlich noch nicht geklärt, ob dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz zustehe. Das Widerspruchsverfahren sei nämlich auch Bestandteil des Verwaltungsverfahrens, dessen Ausgestaltung für die bundeseigene Verwaltung dem Bund vorbehalten sei. Jedenfalls sei die Rücksichtnahme auf diese Kompetenz des Bundes ein hinreichender Differenzierungsgrund.

b) § 1 Nr. 2 AGVwGOÄndG verstoße nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip.

aa) § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO enthalte eine Ermächtigung für den Landesgesetzgeber zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens sowie – als Minus – auch zur Einführung eines fakultativen Widerspruchsverfahrens. Die Öffnungsklausel beschränke den Landesgesetzgeber nicht auf eine bereichsspezifische Abschaffung oder mengenmäßige Beschränkung; hierfür fänden sich im Wortlaut der Norm keine Anhaltspunkte. Selbst wenn dies der Fall wäre, würde sich der Landesgesetzgeber innerhalb dieses Rahmens bewegen. Lege man die Erhebungen aus dem Pilotprojekt zur probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens im Regierungsbezirk Mittelfranken zugrunde, so könne der Bürger auch jetzt in zwei Drittel

aller Fälle ein Vorverfahren durchführen. Das Widerspruchsverfahren habe damit noch Gewicht und stelle keine Ausnahmeerscheinung dar.

Zudem habe das Widerspruchsverfahren in den Bereichen, in denen es abgeschafft worden sei, ausweislich des Pilotprojekts seine Funktionen nicht erfüllt. Entweder sei nur eine sehr geringe Anzahl von Verwaltungsakten erlassen worden, sodass wegen der Seltenheit der verschiedenen Fallkonstellationen keine effiziente Selbstkontrolle der Verwaltung zu gewährleisten sei (z. B. Vereinsrecht, Post- und Fernmelderecht, Datenschutzrecht). Oder die niedrigen Rechtsbehelfszahlen sprächen für eine qualitativ hochwertige Verwaltungstätigkeit und eine hohe Akzeptanz bei den Betroffenen (z. B. Obdachlosenrecht, Sammlungsrecht, Bestattungs- und Friedhofsrecht). Insbesondere auf wirtschaftsrelevanten Rechtsgebieten seien auch rechtspolitische Gründe für eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens anzuführen. Gerade in Genehmigungsverfahren hätten Widersprüche eine äußerst geringe Erfolgsquote aufgewiesen. So hätten im Bereich des Baurechts nicht einmal fünf von hundert Widerspruchsverfahren mit einer Stattgabe oder Teilstattgabe geendet.

bb) Für das Abgabenrecht ergebe sich aus § 80 Abs. 6 VwGO keine Pflicht zur Durchführung eines Vorverfahrens. § 80 Abs. 6 VwGO stelle eine Sondervorschrift für die Aussetzung der Vollziehung dar, die nicht generell ein vorangehendes Befasstsein der Ausgangsbehörde voraussetze.

c) Es sei nicht ersichtlich, inwieweit das angegriffene Gesetz gegen das Gebot des effektiven Rechtsschutzes als Teil des Rechtsstaatsprinzips verstoße. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV garantiere die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes gegen Akte öffentlicher Gewalt. § 1 Nr. 2 AGVwGOÄndG regle nur die Frage des Vorverfahrens, treffe aber keine Regelungen zum gerichtlichen Rechtsschutz.

IV.

Die Popularklage ist zulässig.

1. Zwar hat der Antragsteller ausdrücklich nur Art. 15 Abs. 1 und 2 AGVwGO als Gegenstand seiner Popularklage bezeichnet. Sein Begehren ist jedoch dahingehend auszulegen, dass sich die Popularklage auch gegen Art. 15 Abs. 3 Satz 1 AGVwGO richtet. Denn der Antragsteller wendet sich u. a. dagegen, dass der Geltungsbereich der Neuregelung hierdurch auf bestimmte Behörden beschränkt werde (vgl. oben II. 1. b).

2. Nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 VfGHG hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts. Dazu gehört die angefochtene Norm.

Der Antragsteller rügt, die angefochtene Regelung verstoße gegen das Gleichbehandlungsgebot und verletze damit Art. 118 Abs. 1 BV. Ist die Popularklage somit in zulässiger Weise erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, auch soweit diese keine Grundrechte verbürgen oder nicht als verletzt bezeichnet worden sind (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.11.2006 = VerfGH 59, 219/223; VerfGH vom 24.6.2008).

V.

Die Popularklage ist nicht begründet. Die seit 1. Juli 2007 in Bayern geltende Neuregelung zur teilweisen Abschaffung und im Übrigen fakultativen Ausgestaltung

des Widerspruchsverfahrens verstößt nicht gegen Vorschriften der Bayerischen Verfassung.

1. Das Rechtsstaatsprinzip ist nicht verletzt. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV unter dem Gesichtspunkt mangelnder Kompetenz des Landesgesetzgebers liegt nicht vor.

Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren sind allein die Vorschriften der Bayerischen Verfassung, nicht aber Normen des Bundesrechts. Ein möglicher Verstoß einer landesrechtlichen Norm gegen Bundesrecht kann allenfalls zu einer Verletzung des Rechtsstaatsprinzips führen. Unter dem Blickwinkel des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV kann der Verfassungsgerichtshof nicht umfassend prüfen, ob der Landesgesetzgeber die rechtlichen oder tatsächlichen Voraussetzungen einer bundesrechtlichen Ermächtigung zutreffend beurteilt und ermittelt und ob er andere bundesrechtliche Vorschriften in ihrer Bedeutung für den Inhalt seiner Regelung richtig eingeschätzt hat. Das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung erstreckt seine Schutzwirkung nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder formelle oder inhaltliche Verstoß gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Bayerischen Verfassung anzusehen wäre. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV wäre vielmehr erst dann betroffen, wenn der bayerische Normgeber offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlassen und Landesrecht eindeutig ohne Rechtsetzungsbefugnis geschaffen hätte. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip kann außerdem erst dann angenommen werden, wenn der Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht (hier der grundgesetzlichen Kompetenzordnung) nicht nur offensichtlich zutage tritt, sondern auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 18.4.2002 = VerfGH 55, 57/64; VerfGH 59, 219/224; VerfGH vom 13.3.2008). Dies ist hier nicht der Fall.

a) § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO, der die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens vor Erhebung der Klage anordnet, beruht auf der konkurrierenden Gesetzge-

bungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO enthält den Vorbehalt, dass es eines Widerspruchsverfahrens nicht bedarf, „wenn ein Gesetz dies bestimmt“. Der Bundesgesetzgeber hat damit Raum für abweichende Regelungen durch den Landesgesetzgeber gelassen (VerfGH 59, 219/224 m. w. N.). Vor diesem Hintergrund ist die Neuausgestaltung des Widerspruchsverfahrens im Hinblick auf die Kompetenz des Landesgesetzgebers verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zum einen konnte der Landesgesetzgeber jedenfalls ohne offensichtlichen, schwerwiegenden Verstoß gegen Bundesrecht davon ausgehen, dass § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO ihn auch zur vollständigen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ermächtigt. Zum anderen verbleibt dem Vorverfahren durch seine fakultative Ausgestaltung in wesentlichen Rechtsgebieten ohnehin noch hinreichendes Gewicht.

aa) Die Öffnungsklausel in § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO lautete bis zum 31. Dezember 1996: „... wenn ein Gesetz dies für besondere Fälle bestimmt ...“. Durch Art. 1 Nr. 8 Buchst. a des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) vom 1. November 1996 (BGBl I S. 1626) wurden die Wörter „für besondere Fälle“ mit Wirkung vom 1. Januar 1997 gestrichen. Damit ist § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO nach seinem Wortlaut zu einer inhaltlich nicht beschränkten Öffnungsklausel zugunsten der Länder geworden (Dolde/Porsch in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, RdNr. 12 zu § 68; Geis in Sodan/Ziekow, VwGO, 2. Aufl. 2006, RdNr. 125 zu § 68; Funke-Kaiser in Bader/Funke-Kaiser/Kuntze/von Albedyll, VwGO, 3. Aufl. 2005, RdNr. 18 zu § 68; Pietzner/Ronellenfisch, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 11. Aufl. 2005, § 31 RdNr. 13; Lotz, BayVBI 1997, 257/261; Schmieszek, NVwZ 1996, 1151/1155; Kamp, NWVBI 2008, 41/44; Beaucamp/Ringermuth, DVBI 2008, 426/427 f.; Kallerhoff, NWVBI 2008, 334/335). Die Auffassung, § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO ermögliche nur einen bereichsspezifischen Ausschluss des Widerspruchsverfahrens, findet (allein) in der Formulierung der Öffnungsklausel keine Stütze (Dolde/Porsch, a. a. O.; vgl. im Einzelnen bereits VerfGH 59, 219/224 f.). Angesichts der historischen Entwicklung und des eindeutigen Wortlauts des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO konnte der Landesgesetzgeber jedenfalls ohne offensichtlichen und

schwerwiegenden Verstoß gegen Bundesrecht davon ausgehen, dass die Öffnungsklausel auch eine vollständige Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ermöglicht.

bb) Unbeschadet dessen würde § 1 Nr. 2 AGVwGOÄndG wegen der fakultativen Ausgestaltung des Widerspruchsverfahrens in wesentlichen Rechtsgebieten der Ermächtigungsnorm des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO selbst dann genügen, wenn diese nur eine bereichsspezifische Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ermöglichen würde.

Nach der Begründung zum Gesetzentwurf des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze sollte die Neufassung des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO bewirken, dass die Länder bereichsspezifisch den Widerspruch ausschließen können. Das biete sich insbesondere für Genehmigungsverfahren an, in denen die Sach- und Rechtslage vor der ersten Verwaltungsentscheidung so umfassend geprüft wird, dass sich während des Widerspruchsverfahrens regelmäßig keine neuen Aspekte ergeben (BT-Drs. 13/5098 S. 23). Daraus wird in Teilen der Literatur abgeleitet, dass der Ausschluss des Widerspruchsverfahrens unverändert rechtfertigungsbedürftig und nur bereichsspezifisch, nicht aber generell möglich sei (Rennert in Eyermann, VwGO, 12. Aufl. 2006, RdNr. 24 zu § 68; Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl. 2007, RdNr. 17 a zu § 68; Lindner, BayVBI 2005, 65/69; Härtel, VerwArch 2007, 54/60; Müller-Grüne/Grüne, BayVBI 2007, 65/66 f.). Für diese Auffassung könnte auch eine Gesamtschau des § 68 Abs. 1 VwGO sprechen. Während § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO dem Grundsatz nach vom Erfordernis eines Vorverfahrens ausgeht, normiert der sich anschließende Satz 2 die Ausnahmen von dieser Regel. Wird jedoch die Öffnungsklausel des § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO aufgrund ihres Wortlauts weit ausgelegt, würde dies ermöglichen, dass der Grundsatz des Satzes 1 faktisch in das Gegenteil verkehrt wird (vgl. bereits VerfGH 59, 219/225; Geiger, BayVBI 2008, 161; Allesch in Modernisierung von Justiz und Verwaltung, Gedenkschrift für Ferdinand O. Kopp, 2007, S. 15/21; Holzner, DÖV 2008, 217/224).

Selbst wenn man diesen Bedenken folgen wollte, wäre die angegriffene Regelung kompetenzrechtlich nicht zu beanstanden. In Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 6 AGVwGO ist für wesentliche Rechtsgebiete das fakultative Vorverfahren vorgesehen. Es handelt sich dabei um diejenigen Bereiche, in denen nach der probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken im Rahmen des Pilotprojekts die Klageeingänge stark angestiegen sind. Die auf diese Rechtsgebiete entfallenden Widerspruchsverfahren machen rund zwei Drittel der während des Pilotprojekts erfassten Widerspruchsverfahren aus (vgl. Unterreitmeier, BayVBI 2007, 609/614, unter Bezugnahme auf den Abschlussbericht zum Pilotprojekt „Probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens im Regierungsbezirk Mittelfranken“, www.stmi.bayern.de/service/). Dazu kommen noch das vom Pilotprojekt ausgenommene Prüfungsrecht sowie die Rechtsgebiete der bundeseigenen Verwaltung (vgl. Unterreitmeier, BayVBI 2007, 609/615). In der weit überwiegenden Zahl der Fälle bleibt dem Bürger somit die Option eines Vorverfahrens erhalten. Das Widerspruchsverfahren hat damit in der Verwaltungspraxis noch entsprechendes Gewicht und stellt keine Ausnahmeerscheinung dar, sodass im Hinblick auf § 68 Abs. 1 VwGO auch das Regel-Ausnahme-Verhältnis gewahrt wäre.

Der Bundesgesetzgeber hat den Landesgesetzgeber in § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch nicht auf die Möglichkeit der vollständigen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens beschränkt. Bei der Einführung des fakultativen Widerspruchsverfahrens handelt es sich im Verhältnis zur Abschaffung nur um ein „Minus“, nicht um ein „Aliud“; kompetenzrechtliche Bedenken sind daher auch unter diesem Gesichtspunkt nicht erkennbar (LT-Drs. 15/7252 S. 9; vgl. auch Allesch, a. a. O., S. 32; Holzner, DÖV 2008, 217/225; Biermann, DÖV 2008, 395/403; Heiß/Schreiner, BayVBI 2007, 616/618; Beaucamp/Ringermuth, DVBI 2008, 426/428; a. A. Geiger, BayVBI 2008, 161/162; Müller-Grune/Grune, BayVBI 2007, 65/67).

b) Auch im Hinblick auf § 80 Abs. 6 VwGO ist ein kompetenzrechtlicher Verstoß nicht ersichtlich.

Nach § 80 Abs. 6 Satz 1 i. V. m. Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung durch das Verwaltungsgericht bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten nur zulässig, wenn die Behörde einen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung ganz oder zum Teil abgelehnt hat. Diese Regelung bezieht sich nur auf das Verfahren bei einer Aussetzung der Vollziehung eines Verwaltungsakts bzw. bei der Anordnung der aufschiebenden Wirkung eines dagegen eingelegten Rechtsbehelfs. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass § 80 Abs. 6 VwGO die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens anordnen würde. Zwar kommt durch den in § 80 Abs. 6 Satz 1 VwGO geregelten Vorrang des behördlichen Aussetzungsverfahrens zum Ausdruck, dass der Bundesgesetzgeber ein dem gerichtlichen Rechtsschutz vorangehendes Befasstsein der Behörde voraussetzt. Dies gilt jedoch nach dem klaren Wortlaut der Vorschrift nur für die Aussetzung der Vollziehung, da sich die Behörde mit dieser Frage wegen der gesetzlichen Regelung in § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bei Erlass des Abgaben- oder Kostenbescheids noch nicht auseinandersetzen musste.

c) Gemäß Art. 15 Abs. 3 AGVwGO gilt die Neuregelung des Widerspruchsverfahrens für alle Landesbehörden im Sinn des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG und deren Verwaltungsvollzug. Daher bedarf es keiner Klärung, ob sich die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens auch auf die bundeseigene Verwaltung (vgl. Art. 86 GG) und den Bereich außerhalb der Verwaltungskompetenzen der Länder erstrecken würde (vgl. dazu VerfGH 59, 219/226).

2. Der Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) ist nicht verletzt.

a) Der Gleichheitssatz verbietet Willkür. In seinem klassischen Gehalt verbietet er, gleiche Sachverhalte in willkürlicher Weise ungleich und ungleiche Sachverhalte in willkürlicher Weise gleich zu behandeln. Davon zu unterscheiden ist das allgemeine Willkürverbot, das der Durchsetzung der materiellen Gerechtigkeit und der Abwehr gemeinschädlicher Regelungen auch dort dient, wo es nicht um die Beurtei-

lung konkreter Vergleichspaare oder die ausnahmslose Einhaltung eines einheitlichen Regelungssystems geht. Es kann Normen mit einem solchen Maß von Sachwidrigkeit geben, dass ihnen die Geltung abgesprochen werden muss. Das Willkürverbot ist deshalb als allgemeine Rechtsschranke für staatliches Handeln dem Gleichheitssatz zuzuordnen und auch gegenüber dem Normgeber grundrechtlich zu sichern. Bei der Überprüfung, ob das allgemeine Willkürverbot eingehalten ist, hat der Verfassungsgerichtshof dem Gesetzgeber gegenüber Zurückhaltung zu wahren. Der Verfassungsgerichtshof darf nicht an die Stelle des Gesetzgebers treten. Es bleibt grundsätzlich dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen zu entscheiden, in welcher Weise den allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffene Regelung jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 14.2.1995 = VerfGH 48, 17/22 f.). Dabei kommt es darauf an, ob aus objektiver Sicht sachgerechte Gründe für die betreffende Regelung bestehen; es führt dagegen grundsätzlich nicht zur Verfassungswidrigkeit einer Norm, wenn es der Normgeber versäumt hat, tatsächliche Ermittlungen und fachliche Abwägungen vorzunehmen, oder wenn er die für den Erlass der Norm maßgeblichen Gründe nicht ausreichend dargelegt hat (VerfGH vom 29.9.2005 = VerfGH 58, 212/239; VerfGH 59, 219/228).

b) Nach diesen Maßstäben ist der Gleichheitssatz weder im Hinblick auf die teilweise Abschaffung und im Übrigen fakultative Eröffnung des Widerspruchsverfahrens für bestimmte Rechtsgebiete noch im Hinblick auf die Differenzierung nach dem Rechtsträger in Art. 15 Abs. 3 Satz 1 AGVwGO verletzt.

aa) Nach Auffassung des Antragstellers ist Art. 118 Abs. 1 BV verletzt, da es der Gesetzgeber im Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Werteordnung hinnehme, dass in Rechtsgebieten wie dem Kommunalabgabenrecht, dem Landwirtschaftsrecht und dem Rundfunkgebührenrecht wegen personeller Defizite bei den Ausgangsbehörden eine Vielzahl rechtswidriger Bescheide ergehe und dass zur Kompensation dieses rechtswidrigen Verwaltungshandelns das Widerspruchsver-

fahren angeboten werde. Diese Rüge richtet sich im Kern jedoch nicht gegen die Neuregelung des Widerspruchsverfahrens, sondern gegen den angeblich unzureichenden Vollzug im Ausgangsverfahren, der nicht Gegenstand dieser Popularklage ist. Im Übrigen hat das Pilotprojekt in Mittelfranken gezeigt, dass insbesondere im Kommunalabgabenrecht und im landwirtschaftlichen Subventionsrecht dem Widerspruchsverfahren eine deutliche Befriedungsfunktion zukommt; die Behörden nutzen das Vorverfahren hier in vielen Fällen zur Fehlerkorrektur im Wege der Abhilfeentscheidung oder eines stattgebenden Widerspruchsbescheids (vgl. Abschlussgutachten zum Pilotprojekt, a. a. O., S. 140 ff. und 183 ff.). Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, sondern vielmehr Ausdruck einer sachgerechten Differenzierung, wenn der Gesetzgeber in diesen Rechtsgebieten das fakultative Widerspruchsverfahren vorsieht (vgl. LT-Drs. 15/7252 S. 7).

bb) Die Eröffnung des fakultativen Widerspruchsverfahrens für jagdrechtliche Abschussplanverfahren in Art. 15 Abs. 1 Nr. 2 letzte Alternative AGVwGO verstößt nicht gegen Art. 118 Abs. 1 BV.

Die Abschussplanung gemäß Art. 32 Abs. 1 BayJG und § 21 BJagdG stellt ein komplexes Verfahren mit hohem Konflikt- und Fehlerpotenzial dar. Bei 12.206 Revieren und 751 Hegegemeinschaften sowie bei unterschiedlichen Zeitvorgaben für Aufstellung und Geltungsdauer der Abschusspläne je nach Wildart (vgl. § 14 AV-BayJG) ist eine hohe Zahl von Bescheiden zu erlassen, die nur eine relativ kurze Geltungsdauer für ein bis drei Jahre haben. Die untere Jagdbehörde hat unter gutachterlicher Beteiligung der zuständigen Forstbehörde eine Prognoseentscheidung zu treffen, bei der gemäß Art. 32 Abs. 1 Satz 2 BayJG neben der körperlichen Verfassung des Wildes vorrangig der Zustand der Vegetation, insbesondere der Waldverjüngung zu berücksichtigen ist (vgl. LT-Drs. 15/7252 S. 7). Das Abschussplanverfahren soll dabei vielen Beteiligten wie dem Revierinhaber, dem Jagdvorstand bzw. dem Jagdberechtigten, dem Jagdbeirat, der Jagd- und der Forstbehörde und ihren jeweiligen Interessen gerecht werden. Zudem liegt der Abschussplanung ein biologisch-dynamisches System zugrunde; dies gilt zum einen für die Wildbestände, die angesichts des Reproduktionsfaktors ständigen

Veränderungen unterliegen, und zum anderen für die Waldverjüngung, die ebenfalls durch äußere Einflüsse veränderbar ist. Bei solcher Komplexität und hoher Differenziertheit der Abschusspläne ist es nicht willkürlich, wenn der Gesetzgeber den Betroffenen fakultativ das Widerspruchsverfahren bei den höheren Jagdbehörden anbietet.

cc) Es ist sachlich gerechtfertigt, dass durch Art. 15 Abs. 1 Nr. 1 AGVwGO für den Bereich des Kommunalabgabenrechts die Möglichkeit des Widerspruchsverfahrens eröffnet wurde, für das Abgabenrecht im Übrigen aber nicht.

Im Bereich der Kommunalabgaben (zum Begriff siehe Gesetzesbegründung LT-Drs. 15/7252 S. 10 f.) sind häufig sehr komplizierte und daher fehleranfällige Berechnungen erforderlich. In der Regel beruhen die Kommunalabgaben auf kommunalen Satzungen, denen komplexe Kalkulationen zugrunde liegen und die oft Anlass von Streitigkeiten sind. Gerade bei kleineren Gemeinden fehlt oftmals spezialisiertes und einschlägig qualifiziertes Personal. Diese Aspekte rechtfertigen eine differenzierte Behandlung gegenüber dem sonstigen Abgabenrecht. Das Widerspruchsverfahren entfaltet hier befriedende Wirkung und bietet die Möglichkeit einer kostengünstigen Korrektur der fehleranfälligen Ausgangsbescheide, die auch vielfach genutzt wird. Das Pilotprojekt hat gezeigt, dass in annähernd der Hälfte aller Fälle eine Abhilfeentscheidung durch die Ausgangsbehörde erfolgte. Eine Abhilfe im Rahmen eines Klageverfahrens würde demgegenüber die Kommunen mit erheblichen Kosten belasten (vgl. LT-Drs. 15/7252 S. 7; Abschlussgutachten, a. a. O., S. 184 f.).

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass im Kommunalabgabenrecht eine besonders hohe Zahl an Ausgangsbescheiden erlassen wird (vgl. Abschlussgutachten, a. a. O., S. 185, 188, 190, 193). Da die Neuregelung nach der Intention des Gesetzgebers gerade in fehleranfälligen Rechtsbereichen die Mehrbelastung für die Verwaltungsgerichte in Grenzen halten und den Widerspruch weiterhin als kostengünstigen Rechtsbehelf anbieten will (vgl. LT-Drs. 15/7252 S. 2 f.), ist die

Einführung des fakultativen Widerspruchsverfahrens für das Kommunalabgaberecht mit den Anforderungen des Gleichheitssatzes zu vereinbaren.

dd) Demgegenüber beruht die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in anderen Rechtsbereichen nach den von der Staatsregierung dargestellten Erfahrungen des Pilotprojekts zum einen darauf, dass in bestimmten Gebieten nur äußerst wenige Verwaltungsakte erlassen würden (z. B. Vereinsrecht, Post- und Fernmelde-recht, Datenschutzrecht). Wegen der Seltenheit der verschiedenen Fallkonstellationen vermöge dann auch ein formalisiertes behördliches Vorverfahren keine effiziente Selbstkontrolle zu gewährleisten. Zum anderen spreche in einigen Rechtsbereichen die trotz einer hohen Zahl von Ausgangsbescheiden geringe Rechtsbehelfsquote für eine qualitativ hochwertige Verwaltungstätigkeit und eine ausgesprochen hohe Akzeptanz bei den Betroffenen. In diesen Fällen bestehe kein Bedürfnis für eine nochmalige Selbstkontrolle der Verwaltung (z. B. Obdachlosen-recht, Sammlungsrecht, Bestattungs- und Friedhofsrecht). Diese Erwägungen stellen hinreichende sachliche Gründe für die getroffenen Regelungen dar.

ee) Auf einigen Rechtsgebieten schließlich werden rechtspolitische Gründe für die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens angeführt. In für die Wirtschaft bedeutsamen Genehmigungsverfahren des Abfallbeseitigungs-, Bau-, Wasser- und Im-missionsschutzrechts erwartet sich der Gesetzgeber von der Abschaffung des Wi-derspruchsverfahrens eine Straffung des Verwaltungsverfahrens, die dem Wirt-schaftsstandort Bayern zugute kommt (LT-Drs. 15/7252 S. 9). Zum einen war das Widerspruchsverfahren für Teilbereiche dieser Rechtsgebiete in Bayern bereits bisher abgeschafft (vgl. z. B. Art. 15 Nrn. 2, 3, 11 und 12 AGVwGO a. F.). Zudem wies das Widerspruchsverfahren während des Pilotprojekts bei Genehmigungen eine sehr geringe Erfolgsquote auf. So wurde im Abfallbeseitigungsrecht kein ein-ziges erfolgreiches Widerspruchsverfahren erfasst. Im Bereich des Baurechts en-deteten nicht einmal fünf von hundert Widerspruchsverfahren mit einer Stattgabe oder Teilstattgabe, während ein erheblicher Teil der Ablehnungen bei Gericht an-gefochten wurde. Auch im Wasserrecht führte das Widerspruchsverfahren nur sel-ten (in rund einem Fünftel der Fälle) zu einer Stattgabe oder Teilstattgabe (LT-Drs.

15/7252 S. 9; vgl. auch Abschlussgutachten, a. a. O., S. 163 f., 169 f., 178 f.). Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die gesetzgeberische Intention, den rechtskräftigen Abschluss dieser Verfahren zu beschleunigen, ist die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in diesen Rechtsgebieten nicht willkürlich.

ff) Die Neuregelung des Widerspruchsverfahrens wurde ohne Verletzung des Gleichheitssatzes aus sachlichen Gründen auf bestimmte Behörden beschränkt.

Nach Art. 15 Abs. 3 Satz 1 AGVwGO gilt die Neuregelung nur für Verfahren der Behörden des Freistaates Bayern, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Die Neuregelung erstreckt sich also auf die Bereiche, in denen Landesbehörden im Sinn des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG zuständig sind. Dies ist der Fall im Bereich des Landesrechts und im Bereich des Bundesrechts, soweit dieses von den Ländern als eigene Angelegenheit (Art. 83, 84 GG) oder im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG) ausgeführt wird. Demnach gilt die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nicht für die Bereiche der bundeseigenen Verwaltung nach Art. 86 GG (LT-Drs. 15/7252 S. 13). Es ist fraglich, ob sich die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens auch auf die bundeseigene Verwaltung erstreckt. Das Widerspruchsverfahren ist nicht nur Sachurteilsvoraussetzung für das verwaltungsgerichtliche Verfahren, sondern auch Verwaltungsverfahren, das der Selbstkontrolle der Verwaltung dient und dessen Ausgestaltung – soweit es die bundeseigene Verwaltung betrifft – nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes dem Bund vorbehalten ist (vgl. VerfGH 59, 219/226 m. w. N.). Es stellt im Rahmen des Gleichheitssatzes einen hinreichenden Differenzierungsgrund dar, wenn der Landesgesetzgeber auf die Kompetenz des Bundes zur Ausgestaltung des Verfahrens der bundeseigenen Verwaltung Rücksicht nimmt.

3. Die teilweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens verstößt nicht gegen das Gebot des effektiven Rechtsschutzes.

Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes (vgl. Art. 19 Abs. 4 GG) ist Teil des in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verankerten Rechtsstaatsprinzips. Das Rechtsstaatsprinzip garantiert die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes gegen Akte öffentlicher Gewalt. Dabei ist ein Instanzenzug nicht gefordert (vgl. VerfGH vom 29.9.2005 = VerfGH 58, 212/249 f.). Die Einrichtung eines Vorverfahrens zur verwaltungsinternen Nachprüfung von Verwaltungsakten auch im Hinblick auf deren Zweckmäßigkeit ist von Verfassungs wegen ebenfalls nicht grundsätzlich geboten. Besonderheiten bei personenbezogenen Prüfungsentscheidungen hat der Gesetzgeber durch Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 AGVwGO Rechnung getragen (vgl. VerfGH 59, 219/227 f.). Zum verfassungsrechtlich garantierten gerichtlichen Rechtsschutz trifft die Neuregelung des Widerspruchsverfahrens keine Aussage. Ein Verstoß gegen das Gebot des effektiven Rechtsschutzes als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips liegt deshalb nicht vor.

VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).