

–
–
Pressemitteilung

zur

**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 23. Oktober 2008**

über eine Popularklage

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)

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.

II.

1. 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.

a) Aufgrund des Gleichheitssatzes dürfe der Gesetzgeber keine unterschiedlichen Regelungen
zum Widerspruchsverfahren in den verschiedenen Rechtsbereichen treffen, wie dies
beispielsweise im Abgabenrecht der Fall sei. Auch Entscheidungen im jagdrechtlichen
Abschussplanverfahren, in dem der Widerspruch als fakultativer Rechtsbehelf beibehalten
werde, würden anders behandelt als sonstige Prognoseentscheidungen, bei denen nur die
Klage zu den Verwaltungsgerichten möglich sei. Eine Klage umfasse nicht die
Zweckmäßigkeitkontrolle und leide aufgrund der Funktionsgrenzen der Rechtsprechung an
einer geringeren Kontrollichte. Es sei sachlich auch nicht gerechtfertigt, dass die Neuregelung
nur für Verfahren von Landesbehörden, nicht aber für die bundeseigene Verwaltung gelte.

b) Die angegriffene Vorschrift stehe im Widerspruch zu höherrangigem Bundesrecht und
verletze deshalb das Rechtsstaatsprinzip. Der in § 68 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO enthaltene
Grundsatz der generellen Vorgreiflichkeit des verwaltungsbehördlichen Vorschaltverfahrens
werde in das Gegenteil verkehrt.

c) Soweit mit dem Widerspruchsverfahren ein kostengünstiger Rechtsbehelf weggefallen sei

und Rechtsschutz allein über die gerichtliche Klage erreicht werden könne, schränke dies mittelbar den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz ein. Nach der konkreten Ausgestaltung des Zugangs zu den Gerichten werde der Bürger davon abgehalten, möglichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

2. Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** halten die Popularklage für unbegründet.

a) Es sei sachlich gerechtfertigt, dass der Bereich des Kommunalabgabenrechts dem fakultativen Widerspruchsverfahren unterliege, das Abgabenrecht im Übrigen aber nicht. Gerade im Kommunalabgabenrecht hätten häufig kleine Gemeinden schwierige Kalkulationen und Berechnungen durchzuführen, die Anlass zu Streitigkeiten böten. Es sei auch berechtigt, für die jagdrechtliche Abschussplanung das fakultative Widerspruchsverfahren zu eröffnen, da es sich um Massenverfahren mit hoher Komplexität handle. Die Neuregelung des Widerspruchsverfahrens werde nicht ohne sachlichen Grund auf bestimmte Behörden beschränkt. Für Widerspruchsverfahren der bundeseigenen Verwaltung sei höchststrichterlich noch nicht geklärt, ob dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz zustehe.

b) § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO enthalte eine Ermächtigung für den Landesgesetzgeber zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens sowie – als Minus – zur Einführung des fakultativen Vorverfahrens ohne bereichsspezifische oder mengenmäßige Beschränkung. Im Übrigen könne der Bürger auch jetzt in zwei Drittel aller Fälle Widerspruch einlegen.

c) Es sei nicht ersichtlich, inwieweit das angegriffene Gesetz gegen das Gebot effektiven Rechtsschutzes verstoße. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV garantiere die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes, der durch die Neuregelung nicht berührt werde.

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Popularklage mit Entscheidung vom 23. Oktober 2008 als unbegründet abgewiesen.

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.

1. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) unter dem Gesichtspunkt mangelnder Kompetenz des Landesgesetzgebers liegt nicht vor.

a) § 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. 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. 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.

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

2. Der Gleichheitssatz ist 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.

a) 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. Es ist eine hohe Zahl von Bescheiden zu erlassen, die auf Prognoseentscheidungen beruhen und nur eine relativ kurze Geltungsdauer für ein bis drei Jahre haben.

b) Es ist sachlich auch 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 sind häufig sehr komplizierte und daher fehleranfällige Berechnungen erforderlich, denen komplexe Kalkulationen zugrunde liegen und die oft Anlass von Streitigkeiten sind. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass im Kommunalabgabenrecht eine besonders hohe Zahl an Bescheiden erlassen wird. 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, ist die Einführung des fakultativen Vorverfahrens für das Kommunalabgabenrecht mit den Anforderungen des Gleichheitssatzes zu vereinbaren.

c) 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 Fernmelderecht, Datenschutzrecht). Zum anderen spreche in einigen Rechtsbereichen (z. B. Obdachlosenrecht, Sammlungsrecht, Bestattungs- und Friedhofsrecht) die trotz einer hohen Zahl von Ausgangsbescheiden geringe Rechtsbehelfsquote für eine qualitativ hochwertige Verwaltungstätigkeit und eine ausgesprochen hohe Akzeptanz bei den Betroffenen.

d) Auf einigen Rechtsgebieten schließlich werden rechtspolitische Gründe für die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens angeführt. In für die Wirtschaft bedeutsamen Genehmigungsverfahren des Abfallbeseitigungs-, Bau-, Wasser- und Immissionsschutzrechts erwartet sich der Gesetzgeber eine Straffung des Verwaltungsverfahrens, die dem Wirtschaftsstandort Bayern zugute kommt.

e) Die Neuregelung des Widerspruchsverfahrens wurde 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, nicht aber für die Bereiche der bundeseigenen Verwaltung nach Art. 86 GG. Da fraglich ist, ob sich die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens auch auf die bundeseigene Verwaltung erstreckt, ist ein Differenzierungsgrund gegeben.

3. Die teilweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens verstößt nicht gegen das Gebot des effektiven Rechtsschutzes, das Teil des in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verankerten Rechtsstaatsprinzips ist. Es garantiert die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes gegen Akte öffentlicher Gewalt. Dabei ist ein Instanzenzug nicht gefordert. 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. Zum verfassungsrechtlich garantierten gerichtlichen Rechtsschutz trifft die Neuregelung des Widerspruchsverfahrens keine Aussage.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

