

**Mitteilung des Senats vom 7. Dezember 2010****Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und weiterer Gesetze**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und weiterer Gesetze“ mit der Bitte um Beschlussfassung noch in der nächsten Sitzung.

Das verwaltungsgerichtliche Vorverfahren hat sich in der bremischen Verwaltungspraxis in weitem Umfang bewährt. Dies zeigen die Ergebnisse einer Ressortumfrage, die der Senator für Justiz und Verfassung bei den senatorischen Ressorts für die Jahre 2007 bis 2009 durchgeführt hat und die dieser Mitteilung – informationshalber – als Anlage beigefügt ist.

Weitere Verbesserungen der Verwaltungspraxis und damit eine Optimierung des Verfahrens soll eine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung von Widerspruchsverfahren leisten. Diese Verwaltungsvorschrift orientiert sich an folgenden Zielen: eine Stärkung konsensueller Lösungen, die Förderung von Transparenz im Verwaltungsverfahren, eine Straffung der Widerspruchsbescheide und Verbesserungen des Verfahrensmanagements. Die Verwaltungsvorschrift ist dieser Mitteilung – ebenfalls informationshalber – als Anlage beigefügt.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht in den Verwaltungsbereichen, in denen das Vorverfahren weitgehend funktionslos geworden ist. Hierzu zählen insbesondere das Gewerbe- und Gaststättenrecht. In diesen Rechtsbereichen blieben die Verfahren durchgängig erfolglos, zugleich verfolgten die Betroffenen ihr Begehren regelmäßig vor dem Verwaltungsgericht weiter. In solchen Fällen erscheint es nicht sachgerecht, die Betroffenen und die Behörden vor der verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung in das Vorverfahren hineinzuzwingen. Für die so charakterisierten Sachbereiche soll das Vorverfahren künftig entfallen.

Eine gesetzliche Änderung erscheint auch sachgerecht, wenn eine senatorische Behörde den Ausgangsbescheid erlassen hat. Für den Bürger wird sich vielfach die Frage stellen, welche Aussichten ein Vorverfahren haben soll, wenn dieselbe senatorische Behörde entscheidet, die schon den Ausgangsbescheid erlassen hat. Damit kann grundsätzlich das Vorverfahren in solchen Fällen entfallen, wenn der Senat oder ein Senator den Ausgangsbescheid erlassen hat. Einschränkungen müssen aber gelten, wenn die Erfahrungen in dem betroffenen Sachbereich für eine Durchführung des Vorverfahrens streiten. So hat sich das Widerspruchsverfahren im Bereich des Beamtenrechts oder des Ausbildungsförderungsrechts in besonderer Weise bewährt. Es ist aber auch dann am Vorverfahren festzuhalten, wenn eine senatorische Behörde – wie etwa der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa – Aufgaben wahrnimmt, die denen einer typischen Ausgangsbehörde in einem Flächenland entsprechen.

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und weiterer Gesetze**

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

## **Artikel 1**

### **Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung**

Das Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 15. März 1960 (SaBremR 34-a-1), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Oktober 2003 (Brem.GBl. S. 364) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 8 wird wie folgt gefasst

#### **„Artikel 8**

##### **(zu § 68 VwGO)**

(1) Vor Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren bei Verwaltungsakten auf den Gebieten

1. des Gewerbe-, Gaststätten- und Handwerksrechts,
2. des Landwirtschaftsrechts,
3. des Staatsangehörigkeitsrechts,
4. des Melderechts,
5. des Namensrechts,
6. des Pass- und Ausweisrechts,
7. des Versammlungsrechts,
8. des Fahrerlaubnisrechts,
9. des Naturschutzrechts und
10. des Rechts der Zuwendungen nach dem Städtebauförderungsrecht.

(2) Vor Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren bei Verwaltungsakten, die ein Senator oder der Senat erlassen, abgelehnt oder unterlassen hat. Abweichend hiervon bedarf es der Nachprüfung in einem Vorverfahren bei Verwaltungsakten

1. auf dem Gebiet des Beamtenrechts einschließlich des Disziplinarrechts; § 102 Absatz 1 des Bremischen Beamtengesetzes bleibt unberührt,
2. auf dem Gebiet des Ausbildungs- und Studienförderungsrechts,
3. über Zuweisungen an Schulen,
4. auf dem Gebiet des Krankenhausplanungs- und Krankenhausförderungsrechts,
5. auf dem Gebiet des Tierschutzes,
6. auf dem Gebiet der Heimaufsicht,
7. auf dem Gebiet der Finanzierung der Altenpflegeausbildung,
8. auf dem Gebiet des Rundfunkrechts.

(3) Abweichend von Absatz 2 Satz 1 bedürfen Verwaltungsakte, die der Senator für Kultur oder der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa erlassen, abgelehnt oder unterlassen hat, einer Nachprüfung in einem Vorverfahren; Absatz 1 bleibt unberührt.

(4) Absatz 1 und 2 Satz 1 gelten nicht für den Erlass oder die Ablehnung von Verwaltungsakten, für die Bundesrecht oder das Recht der Europäischen Union die Durchführung eines Vorverfahrens vorschreiben oder denen die Bewertung einer Leistung im Rahmen einer berufsbezogenen Prüfung zugrunde liegt.

(5) Bedarf es nach den Absätzen 1 oder 2 oder nach anderen Rechtsvorschriften des Landesrechts keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren, so gilt dies auch für Nebenbestimmungen sowie Vollstreckungs- und Kostenentscheidungen zu solchen Verwaltungsakten.“

2. Nach Artikel 8 wird folgender Artikel 8 a eingefügt:

**„Artikel 8 a  
(zu § 71 VwGO)**

Die Anhörung kann auch mündlich oder telefonisch erfolgen.“

3. Nach Artikel 13 a wird folgender Artikel 13 b eingefügt:

**„Artikel 13 b  
Übergangsregelung**

Für Verwaltungsakte, die bis zum Ablauf des . . . [einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes] erlassen worden sind oder deren Vornahme bis zum Ablauf des . . . [einsetzen: Datum des Tages vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes] abgelehnt worden ist, gilt Artikel 8 in der bis zu diesem Tage geltenden Fassung.“

**Artikel 2**

**Änderung des Gesetzes über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank**

§ 11 a des Gesetzes über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank vom 20. Februar 1978 (Brem.GBl. S. 67 – 2191-a-2), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2007 (Brem.GBl. S. 499) geändert worden ist, wird aufgehoben.

**Artikel 3**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

**Begründung**

**A. Allgemeines**

Vor Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage sind Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes in einem Vorverfahren zu überprüfen. Dieses Verfahren soll eine Selbstkontrolle der Verwaltung ermöglichen, dem Rechtsschutz des Bürgers dienen und die Gerichte entlasten. In einer ganzen Reihe größerer Bundesländer, darunter Niedersachsen, ist in den vergangenen Jahren das Vorverfahren als Sachurteilsvoraussetzung einer verwaltungsgerichtlichen Klage in weitem Umfang abgeschafft worden. Diese Entwicklung hat Anlass zu der Prüfung gegeben, ob auch in Bremen im bisherigen Umfang am Vorverfahren festgehalten werden soll und ob und wie das Verfahren verbessert werden kann.

Nach dem Ergebnis einer behördenübergreifenden Untersuchung durch den Senator für Justiz und Verfassung erfüllt das Vorverfahren in großen Verwaltungsbereichen, insbesondere solchen des Sozialrechts, eine wichtige Funktion bei der Gewährung eines effektiven und kostengünstigen Rechtsschutzes. Es besteht daher kein Anlass, das Vorverfahren generell oder auch nur für den überwiegenden Teil der bremischen Verwaltung abzuschaffen. Es ist keine bloße Durchlaufstation vor dem gerichtlichen Verfahren, sondern geeignet, in erheblichem Umfang gerichtliche Verfahren zu vermeiden. Um die behördliche Praxis weiter zu verbessern, wird der Senat eine Verwaltungsvorschrift zur Führung von Vorverfahren verabschieden, die die Möglichkeiten des konsensualen Verwaltungshandeln stärkt, ein bürgerfreundliches und transparentes Verfahren gewährleistet, die Widerspruchsbescheide auf das Wesentliche begrenzt und ein effektives Verfahrensmanagement einführt.

Die behördenübergreifende Untersuchung hat allerdings auch gezeigt, dass das Vorverfahren in kleineren Bereichen seine Funktionsfähigkeit weitgehend verloren hat. In diesen Rechtsbereichen bleiben Vorverfahren fast durchgängig erfolglos, zugleich verfolgen die Betroffenen ihr Begehren regelmäßig vor dem Verwaltungsgericht weiter. In solchen Fällen erscheint es kaum sachgerecht, die Betroffenen und die Behörden vor der verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung in das Vorverfahren hineinzuzwingen. Für die so charakterisierten Sachbereiche soll das Vorverfahren künftig entfallen.

Bremen führt – anders als im Bundesrecht vorgesehen – bisher Vorverfahren auch durch, wenn eine oberste Landesbehörde, also ein Senator oder der Senat, den Aus-

gangsbescheid erlassen hat. Hieran soll nicht uneingeschränkt festgehalten werden: Die besondere Sachkunde der senatorischen Behörde lässt bei einer Reihe von Entscheidungen das Vorverfahren entbehrlich erscheinen. Auch für den Bürger wird sich vielfach die Frage stellen, welche Aussichten ein Vorverfahren haben soll, wenn dieselbe Behörde entscheidet, die schon den Ausgangsbescheid erlassen hat. Damit kann grundsätzlich das Vorverfahren in solchen Fällen entfallen, wenn ein Senator oder der Senat den Ausgangsbescheid erlassen hat. Einschränkungen müssen aber dann gelten, wenn höherrangiges Recht die Durchführung eines Vorverfahrens gebietet oder Besonderheiten des betroffenen Sachbereichs für eine Durchführung des Vorverfahrens streiten. Dies gilt insbesondere, wenn – wie etwa im Bereich des Beamtenrechts oder des Wohngeld- und Ausbildungsförderungsrechts – sich die bisherige Praxis bewährt hat.

## **B. Zu den einzelnen Vorschriften**

### **Artikel 1**

#### **Zu Artikel 8**

Absatz 1 Nummer 1 schließt das Vorverfahren auf einigen Gebieten des Wirtschaftsverwaltungsrechts aus. Gemittelt über die Rechtsgebiete des Gewerbe-, Gaststätten- und Handwerksrecht sind in den Jahren 2007 bis 2009 pro Jahr 50 Bescheide ergangen. Die Betroffenen haben gegen diese Entscheidungen, regelmäßig Gewerbeuntersagungen und Widerrufe der Gaststätten-erlaubnis, vielfach Widerspruch eingelegt. So betrug die Quote der Widersprüche je Ausgangsbescheid im Gaststättenrecht im Jahr 2007 58 %, und im Jahr 2008 59 %, im Gewerberecht betrug die Widerspruchsquote immerhin 25 % (2007: 14 %, 2008: 21 %, 2009: 28 %). In allen Referenzjahren blieb die Erfolgsquote der Widersprüche bei 0 %. Eine Entlastung des Verwaltungsgerichts brachte das Vorverfahren nur in mäßigem Umfang, gemittelt über die Jahre 2007 bis 2009 verfolgten im Gewerberecht 14 % der Widerspruchsführer ihr Begehren weiter, im Gaststättenrecht 30 %. Es erscheint angesichts dieser Zahlen sachgerecht, den Betroffenen den unmittelbaren Weg zum Verwaltungsgericht zu eröffnen, nicht zuletzt, weil regelmäßig die Existenz der Betroffenen auf dem Spiel stehen wird, sodass eine zügige gerichtliche Entscheidung auch in ihrem Interesse sein wird.

Absatz 1 Nummer 2 trägt Besonderheiten des Landwirtschaftsrechts Rechnung. Nach dem Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen im Bereich der beiden EU-Fonds Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) vom 13. Juni 2006 (Brem.GBl. S. 395 – 780-c-1) nimmt das Land Niedersachsen bestimmte Aufgaben des Landwirtschaftsrechts im Gebiet des Landes Bremen wahr. Für die Durchführung der im Rahmen dieses Staatsvertrages übertragenen Aufgaben gilt nach Artikel 7 Abs. 2 des Staatsvertrages das Recht des Landes Niedersachsen; dies gilt auch für den Ausschluss des Vorverfahrens (vergleiche OVG Bremen, Beschluss vom 3. September 2009 – 1 A 572/08). Angesichts dieser Rechtslage erscheint es nicht überzeugend, ein Vorverfahren zu fordern, wenn im Einzelfall keine niedersächsische, sondern eine bremische Behörde tätig wird.

Absatz 1 Nummer 3 bis 6 schließen das Vorverfahren für eine Reihe von Rechtsgebieten aus dem Zuständigkeitsbereich des Senators für Inneres und Sport aus. In den genannten Rechtsgebieten wurden in den Jahren 2007 bis 2009 jährlich etwa 20 Vorverfahren geführt, die sämtlich erfolglos blieben. Damit erscheint die Durchführung eines Vorverfahrens hier mit Blick auf seine Rechtsschutzfunktion als auch dem Ziel einer Selbstkontrolle der Verwaltung entbehrlich. Es bedarf aber auch keines Vorverfahrens zur Entlastung des Verwaltungsgerichts: Denn die Widerspruchsführer haben zu einem erheblichen Anteil (zwischen 44 % und 77 %) ihr Anliegen bei Gericht weiterverfolgt. Die Abschaffung des Vorverfahrens ermöglicht es ihnen, sich nunmehr unmittelbar an das Gericht zu wenden, um eine Kontrolle der Behördenentscheidung zu erreichen.

Absatz 1 Nummer 7 berücksichtigt die Besonderheiten im Versammlungsrecht. In diesem Rechtsgebiet gehen verhältnismäßig wenige Widersprüche ein. Die Ausgangsbehörde erlässt die Ausgangsbescheide regelmäßig erst kurz vor der jeweiligen Versammlung und erklärt sie für sofort vollziehbar. Rechtsstreitigkeiten klärt das verwaltungsgerichtliche Eilverfahren. Nach Durchführung der Versammlung erledigt sich der versammlungsrechtliche Bescheid, sodass der Widerspruch unstatthaft wird. In

dieser Situation ergeht ohnehin kein Widerspruchsbescheid mehr, sodass das Vorverfahren insgesamt entbehrlich erscheint. Will der Betroffene noch Hauptsache-rechtsschutz erreichen, hat er ein Fortsetzungsfeststellungsverfahren zu betreiben, das keines Vorverfahrens bedarf.

Die Regelung des Absatzes 1 Nummer 8 berücksichtigt, dass Vorverfahren zu einer schnellen und kostengünstigen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen beitragen sollen. Im Recht der Fahrerlaubnisse besteht für die Adressaten die Möglichkeit, die Fahrerlaubnis erneut zu beantragen. Im Rahmen dieser Neubeantragung können die Betroffenen eine veränderte Sachlage, etwa die Einholung einer medizinisch-psychologischen Untersuchung oder den Besuch einer Nachschulung, geltend machen. In der Praxis ist dieser Weg schnell und effektiv, sodass das Vorverfahren entbehrlich erscheint. Künftig entfallen auf diesem Gebiet etwa 150 Widerspruchsverfahren pro Jahr.

Im Recht des Naturschutzes nach Absatz 1 Nummer 9 ergehen Verwaltungsakte häufig zum Vollzug von Schutzverordnungen, etwa beim Baumschutz oder Landschaftsschutz. Ferner zählen hierzu die Verfügungen auf dem Gebiet des Artenschutzes. Die Fallzahlen bleiben gering. Im Schnitt der Jahre 2007 bis 2010 wurden weniger als zehn Widerspruchsverfahren geführt. Hinzu tritt eine enge Abstimmung innerhalb der Behörde zwischen der unteren und der oberen Naturschutzbehörde. Daher erscheint das Vorverfahren insgesamt entbehrlich. Absatz 1 Nummer 9 gilt allerdings nur für solche Verwaltungsakte, die ihre Rechtsgrundlage im Naturschutzrecht haben, nicht aber für solche Verwaltungsakte, bei denen naturschutzrechtliche Vorschriften zwar zu beachten sind, die ihre Rechtsgrundlage aber in einem anderen Rechtsgebiet wie etwa dem Baurecht oder dem Planfeststellungsrecht haben.

Zu Absatz 1 Nummer 10: Im Städtebaurecht werden häufig Förderungen für Initiativen und Vereine vergeben, die im Rahmen des Vollzuges Rechenschaft über die Mittelverwendung geben müssen. Das Vorverfahren wird dazu genutzt, Nachweise zu vervollständigen, um eine ansonsten notwendige Rückforderung abzuwenden. Der so entstehende Verwaltungsaufwand kann durch Verzicht auf das Vorverfahren vermindert werden, wenn bereits im Ausgangsverfahren in ausreichendem Umfang Kommunikationsmöglichkeiten genutzt werden.

Zu Absatz 2: Nach dem bundesrechtlichen § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO bedarf es keines Vorverfahrens, wenn ein Verwaltungsakt von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist, sofern nicht ein Gesetz die Nachprüfung vorschreibt. Der Bundesgesetzgeber ging davon aus, dass wegen der besonderen Qualifikation dieser Behörden ein Vorverfahren eine unnütze Verzögerung sei (BT-Drs. III/55, S. 38). Bremen hat indes die Öffnungsklausel des § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO genutzt und den Widerspruch auch für Verwaltungsakte oberster Landesbehörden vorgesehen (Artikel 8 Abs. 1 AG VwGO vom 15. März 1960 <Brem.GBl. S. 25>). Absatz 2 nähert die Regelung dem bundesweiten Standard an: Regelmäßig kann ein Vorverfahren entfallen, wenn eine besonders sachkundige Ausgangsbehörde handelt und Widerspruchs- und Ausgangsbehörde identisch sind. In dieser Situation bedarf es grundsätzlich einer sachlichen Rechtfertigung, wenn dennoch ein Vorverfahren durchgeführt werden soll. Es erscheint dabei nicht sachgerecht zu differenzieren, ob die senatorische Behörde oder der Senat im Einzelfall als oberste oder sonstige Landesbehörde oder als kommunale Behörde handelt.

Absatz 2 Satz 1 wird nur eine untergeordnete Zahl von Verfahren betreffen. Der Senator für Inneres und Sport erlässt pro Jahr weniger als zehn Ausgangsbescheide, die mit Widerspruch angefochten werden können. Die Ausgangsbescheide der Senatorin für Finanzen betreffen das Beamtenrecht und werden daher von der Bereichsausnahme des Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 erfasst. Im Bereich Soziales bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales fallen pro Jahr bei Ausgangsbescheiden zur Anerkennung und Förderung von Betreuungsvereinen, bei Zuwendungen, Erlaubnissen für Tagesbetreuungseinrichtungen und im Bereich der Zuwanderungsangelegenheiten nur ganz gelegentlich Widersprüche an, deren Zahl jeweils unter fünf Verfahren pro Jahr lag. Bei dem Senator für Bildung und Wissenschaft werden im Bereich Wissenschaft zwischen zwei und fünf Widerspruchsverfahren gegen Entscheidungen senatorischer Behörden geführt, die künftig entfallen sollen. Im Bereich Bildung lässt die Regelung in weiterem Umfang Vorverfahren entfallen, bei Entscheidungen nach der vorschulischen Spracherhebung etwa 230 und etwa 20 im Bereich des Zuwendungsrechts nach § 59 LHO. Im Bereich des Senators für Wirtschaft und Häfen berührt Artikel 8 Abs. 2 Satz 1 in relevanter

Zahl nur die Abgaben für Innovationsbereiche nach dem Bremischen Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren vom 18. Juli 2006 (Brem.GBl. S. 350).

Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 hält für das gesamte Beamtenrecht, auch soweit es in Nebengesetzen geregelt ist, am Vorverfahren fest. Die Praxis erreicht die Ziele des Vorverfahrens hier ohne Einschränkungen: Die Vorverfahren gewähren einen effektiven und kostengünstigen Rechtsschutz, der in einer erheblichen Zahl von Fällen zum Erfolg führt: So hatten in den Jahren 2007 bis 2009 die Widersprüche im Bereich des Beihilferechts zu etwa einem Drittel Erfolg. Das Vorverfahren entlastet in diesem Bereich auch in erheblichem Umfang die Verwaltungsgerichte, weil trotz einer absolut erheblichen Zahl von Widersprüchen (in den Jahren 2007 bis 2009 jeweils etwa 350 bis 390 pro Jahr) nur noch eine geringe Zahl von Klagen beim Verwaltungsgericht erhoben wird. Das Vorverfahren ist ferner geeignet, eine Belastung des Dienstverhältnisses mit gerichtlichen Auseinandersetzungen zu vermeiden und – soweit verfassungsrechtlich geboten – ein Überdenken von gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsentscheidungen zu gewährleisten (BVerwG, Beschluss vom 18. Juni 2009 – 2 B 64.08 –, NVwZ 2009, 1315 <1316>). Bei einem Wegfall des Vorverfahrens bleibt es entsprechend der bisherigen Regelung, wenn der Senat den Ausgangsbescheid erlassen hat (§ 102 Abs. 1 BremBG).

Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 berücksichtigt, dass das Vorverfahren gerade im Bereich der sozialen Sicherung besondere Bedeutung hat: Einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen sollen weiterhin soziale Rechte zunächst gegenüber den Behörden weiterverfolgen können. Dabei ist auch in Rechnung zu stellen, dass im Bereich des Sozialgesetzbuchs Einschränkungen des Widerspruchsverfahrens auf Einzelfälle beschränkt sind (vergleiche § 78 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGG <„besondere Fälle“>). Im Bereich des Ausbildungsförderungsrechts (Nummer 2) ergeht eine hohe Zahl von Ausgangsbescheiden des Studentenwerks (zwischen 7 500 und 9 000 Bescheiden), von denen etwa 4 % bis 6 % mit dem Widerspruch angegriffen werden. Dies entspricht pro Jahr etwa 400 Widerspruchsverfahren. Hiervon haben etwa 18 % bis 22 % ganz oder teilweise Erfolg. Rund 4 % der Widerspruchsführer verfolgen ihr Anliegen vor dem Verwaltungsgericht weiter. So erreicht das Vorverfahren seine Ziele sehr weitgehend. Denn die Verfahren haben in erheblichem Umfang Erfolg, während anteilig nur wenige Betroffene ihr Anliegen vor den Verwaltungsgerichten weiterverfolgen. Neben dem Studentenwerk erlässt auch die Senatorin für Bildung und Wissenschaft Bescheide im Bereich des Ausbildungsförderungsrechts. Nach Ziffer 2 Satz 2 der Regelung über Zuständigkeiten nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz vom 19. Juni 1973 (Brem.Abl. S. 347 – 2162-a-1) nimmt sie u. a. die Aufgaben des Landesamtes für Ausbildungsförderung wahr. Dieses Landesamt ist zuständig für die Förderung im Schulbereich (Ziffer 3) und für Entscheidungen über das Auslands-BAföG in Amerika (mit Ausnahme der USA und Kanada). Nach den Erkenntnissen der Umfrage erscheint es angezeigt, auch für solche Entscheidungen am Vorverfahren festzuhalten.

Zu Absatz 2 Satz 2 Nummer 3: Über die Zuweisung von Schülerinnen und Schüler an die öffentlichen Schulen entscheiden in der Regel die Schulen. In bestimmten Fällen, namentlich wenn keine der gewünschten Schulen erreicht wird, entscheidet die Senatorin für Bildung und Wissenschaft. Es erscheint sachgerecht, in diesen Fällen einheitlich zu verfahren und das Vorverfahren zu erhalten. Dabei ist auch die Bedeutung der Entscheidungen für die Betroffenen in Rechnung zu stellen: In den letzten Jahren sind am Verwaltungsgericht und beim Obergericht eine Vielzahl von Eilverfahren geführt worden, die Zuweisungen an Schulen zum Gegenstand hatten.

Absatz 2 Satz 2 Nummer 4 greift einen Bedarf aus dem Bereich Gesundheit auf. Im Krankenhausplanungs- und Krankenhausförderungsrecht konnten in der Vergangenheit Klageverfahren häufig durch sachgerechte Führung der Widerspruchsverfahren abgewendet werden. Dabei ist auch in Rechnung zu stellen, dass hier oftmals hohe Streitwerte entstehen, die es angezeigt sein lassen, zunächst eine einvernehmliche Lösung im Vorverfahren anzustreben.

Absatz 2 Satz 2 Nummer 5, 6 und 7 beruhen auf Einschätzungen der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales. Das Heimrecht lässt große Ermessensspielräume, die Abwendung gerichtlicher Verfahren im Widerspruchsverfahren soll ferner zum Arbeitsklima zwischen Heimbetreiber und Behörde beitragen. Im Bereich der Altenpflegefinanzierung bietet das Widerspruchsverfahren die Möglichkeit, sich mit den Betroffenen auseinanderzusetzen.

Zu Absatz 2 Satz 2 Nr. 8 ist auszuführen, dass im Bereich des Rundfunkrechts Ausgangsbescheide der Senatskanzlei im Rahmen ihrer Funktion als Rechtsaufsicht gegenüber Radio Bremen und der bremischen Landesmedienanstalt ergehen. Es hat sich gezeigt, dass in Fällen unterschiedlicher Rechtsauffassung in der Regel eine Einigung schon im nicht öffentlichen Verfahren oder im Widerspruchsverfahren herbeigeführt werden kann, ohne dass eine gerichtliche Auseinandersetzung erforderlich wird.

Absatz 3 trägt Besonderheiten im Bereich zweier Senatsressorts Rechnung. Für den Senator für Kultur bietet das Vorverfahren im Bereich der Kulturförderung Gelegenheit, den Betroffenen die Sicht der Behörde zu vermitteln oder eine konsensuale Lösung zu finden. Auf diesem Weg gelang es in den Jahren 2007 bis 2009 ausnahmslos, Klageverfahren abzuwenden. Es erscheint damit mit Blick auf die Entlastung der Verwaltungsgerichte, aber auch zur Erleichterung konsensualen Verwaltungshandelns sachgerecht, am Vorverfahren für die Entscheidungen des Senators für Kultur festzuhalten.

Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa befindet sich in einer besonderen Situation, da er in weitem Umfang nicht über einen Verwaltungsunterbau verfügt, sondern Aufgaben wahrnimmt, die in anderen Ländern untergeordnete Behörden als Ausgangsbehörden übertragen werden. Hierzu zählen insbesondere Bereiche echter Massenverwaltungen, wie das Recht der Benutzungsgebühren oder das Wohngeldrecht, daneben aber auch typische Bereiche des Sonderordnungsrechts wie etwa die Bauordnung. Es erscheint daher sachgerecht, im Zuständigkeitsbereich dieses Senators in weiterem Umfang am Vorverfahren festzuhalten als bei solchen senatorischen Behörden, die nur in herausgehobenen Fällen oder in seltenen Sonderkonstellationen als Ausgangsbehörden tätig werden.

Dies gilt insbesondere für den Bereich des Wohngeldrechts. Das Wohngeldrecht gehört mit durchschnittlich 19 425 Bescheiden pro Jahr zu den Bereichen der echten Massenverwaltung, im Jahr werden 402 Widerspruchsverfahren geführt (2007: 444; 2008: 344; 2009: 418). Nach der Zahl der Widerspruchsverfahren gehört das Wohngeldrecht zu den Gebieten mit der höchsten absoluten Widerspruchszahl. Die Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren liegt bei 48 % (2007: 47 %; 2008: 49 %; 2009: 50 %), nur ein ganz geringer Teil der Widerspruchsverfahren (2,49 %) wird beim Verwaltungsgericht weiter betrieben. Damit erreicht das Vorverfahren seine Ziele im Bereich des Wohngeldrechts in vollem Umfang, sodass eine Änderung der gegenwärtigen Praxis nicht angezeigt ist.

Absatz 3 letzter Halbsatz stellt sicher, dass bei Verwaltungsakten des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa das Vorverfahren als Prozessvoraussetzung entfällt, wenn die Entscheidung einen Sachbereich nach Absatz 1 betrifft.

Absatz 4 hält an den Fällen am Vorverfahren fest, in denen höherrangiges Recht dies erfordert. Die erste Alternative trägt dem Geltungsvorrang des Bundesrechts und dem Anwendungsvorrang des Rechts der Europäischen Union Rechnung. So verlangen gelegentlich bundesrechtliche Vorschriften die Durchführung eines Vorverfahrens auch bei Entscheidungen einer obersten Landesbehörde, ohne dem Landesrecht eine Abweichungsmöglichkeit einzuräumen (etwa § 55 Abs. 1 Satz 1 PBefG, § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG, § 13 Abs. 2 Satz 4 BGG). Ebenso können Vorschriften des Rechts der Europäischen Union die Durchführung eines Vorverfahrens verlangen (BVerwG, Urteil vom 13. September 2005 – 1 C 7.04 –, BVerwGE 124, 217 <220>). Hinter diese Vorschriften tritt das Landesrecht zurück. Die zweite Alternative sichert die Durchführung eines Vorverfahrens für berufsbezogene Prüfungen. Wegen der eingeschränkten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle dieser Prüfungen gebieten es Artikel 19 Abs. 4 Satz 1 GG und Artikel 12 Abs. 1 GG, Einwände gegen eine Prüfungsentscheidung in einem Überdenkungsverfahren erneut prüfen zu lassen (BVerfG, Beschluss vom 17. April 1991 – 1 BvR 419/81 u. a. – BVerfGE 84, 34 <46 f.>). Das Vorverfahren hat sich in der Vergangenheit als sachgerecht erwiesen, um das Überdenkungsverfahren aufzunehmen und so den bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben zu genügen.

Absatz 5 folgt dem Grundgedanken des § 8 a Absatz 3 Satz 3 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Juli 1993 (Nds. GVBl. S. 175, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. November 2009 <Nds. GVBl. S. 437>). Nach Artikel 8 Absatz 1 und 2 entfällt in einer Reihe von Rechtsgebieten das Vorverfahren, ebenso nach anderen Regelungen, wie etwa § 21 BremGlüG. Dieser Wegfall des Vorverfahrens soll auch

eingreifen, wenn neben dem Hauptverwaltungsakt Vollstreckungsmaßnahmen angeordnet oder Kostenregelungen – etwa auf der Grundlage des BremVwVG oder des BremGebBeitrG – getroffen werden. Es erscheint sachgerecht, den Rechtsschutz gegen derartige Nebenentscheidungen dem Rechtsschutz gegen die in der Hauptsache getroffene Regelung anzugleichen.

#### **Zu Artikel 8 a**

Nach § 71 VwGO soll der Betroffene vor Erlass des Abhilfebescheides oder des Widerspruchsbescheides gehört werden, wenn die Aufhebung oder Änderung eines Verwaltungsakts im Widerspruchsverfahren erstmalig mit einer Beschwer verbunden ist. Die Art und Weise der Anhörung ist nicht geregelt. Artikel 8 a AG VwGO verdeutlicht, dass in geeigneten Fällen eine mündliche oder telefonische Anhörung besonders geeignet sein kann, rechtliches Gehör zu gewähren, insbesondere, wenn der Antragsteller Schwierigkeiten hat, sich schriftlich zu äußern.

#### **Zu Artikel 13 b**

Die Übergangsregelung stellt klar, dass die Neuregelung erst für solche Ausgangsbescheide gilt, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erlassen werden. Damit bleibt es bei allen bis dahin erlassenen Ausgangsbescheiden bei dem bisherigen Recht, auch wenn das Vorverfahren noch nicht eingeleitet oder abgeschlossen ist.

#### **Artikel 2**

Redaktionelle Folgeänderung zur Regelung des Artikel 8 Abs. 2 Satz 1 AG VwGO.

#### **Artikel 3**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.





**Praxis des Vorverfahrens in der Freien Hansestadt Bremen**


**Bestandsaufnahme und Reformperspektiven**

Bremen, den 10. September 2010

Dr. Christoph Külpmann und Heiko Kedenburg

 Eingang  
Richtweg  
28195 Bremen

 Parkhaus  
Rövekamp  
28195 Bremen

 Bus / Straßenbahn  
Haltestellen  
Hauptbahnhof

Sprechzeiten  
Mo. - Do.:  
09:00 - 15:00 Uhr  
Fr.:  
09:00 - 13:30 Uhr

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der Ergebnisse .....	4
I. Anlass und Art der Untersuchung .....	7
1. Das Vorverfahren unter Reformdruck .....	7
a) Normbestand .....	7
(1) Bundesrechtliche Regelungen .....	7
(2) Bremisches Landesrecht .....	8
b) Reformen in anderen Bundesländern .....	9
(1) Neuregelungen .....	9
(2) Erfahrungen .....	11
2. Der Auftrag des Koalitionsvertrages .....	12
II. Methodik der Ressortumfrage .....	12
1. Datenbasis .....	12
2. Differenzierung nach der Art des Verwaltungshandelns .....	13
a) Zahl der Ausgangsbescheide .....	13
b) Art des Verwaltungshandelns .....	14
3. Kennzahlen der Analyse .....	14
III. Ressortübergreifender Vergleich .....	15
1. Kennzahlen .....	15
a) Erfolgsquote im Vorverfahren .....	15
b) absolute Zahl der Vorverfahren .....	16
c) relative Streit anfälligkeit .....	16
d) Weiterverfolgungsquote .....	17
2. Einflussgrößen .....	17
a) Zahl der Ausgangsverfahren .....	17
b) Zahl der Widerspruchsverfahren .....	17
IV. Ressortspezifische Ergebnisse der Umfrage .....	18
1. Senator für Inneres und Sport .....	18
a) Polizei- und Ordnungsrecht .....	18
b) Staatsangehörigkeitsrecht .....	18
c) Verwaltungsgebührenrecht .....	19
d) Sonstiges .....	19
(1) Ausländerrecht .....	19
(2) Glücksspielrecht .....	20
(3) Brand- und Katastrophenschutz .....	20
(4) Beamtenrecht .....	20
2. Senator für Wirtschaft und Häfen .....	21
a) Sonderordnungsrecht .....	21
b) Sonstiges .....	21
3. Senatorin für Finanzen .....	21
a) Beihilfe .....	21
b) Sonstiges .....	22
(1) Besoldung und Versorgung .....	22
(2) Übriges Beamtenrecht .....	23
4. Senatorin für Bildung und Wissenschaft .....	23
a) Schulzuweisungen .....	23
b) BAföG .....	23
c) Sonstiges .....	24
(1) Sonstiges Schulrecht .....	24
(2) Beamtenrecht .....	24
(3) Prüfungsrecht .....	25
(4) Hochschul- und Hochschulzugangsrecht .....	25
5. Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa .....	26
a) Bauordnungsrecht .....	26

b) Wohngeld .....	26
c) Sonstiges.....	27
(1) Telekommunikationsrecht .....	27
(2) Recht der freien Berufe .....	27
(3) Verkehrsrecht .....	27
(4) Straßenverkehrsrecht .....	27
(5) Wohnungsbauförderung .....	27
(6) Kataster und Vermessung.....	28
(7) Energierecht .....	28
(8) Naturschutzrecht.....	28
(9) Wasserrecht.....	28
(10) Straßen- und Wegerecht.....	28
(11) Benutzungsgebühren (Abfall).....	29
(12) Erschließungsbeiträge .....	29
6. Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales.....	29
a) Berufsrecht.....	29
b) Krankenhausrecht .....	29
c) Sonstiges.....	30
7. Sonstige senatorische Behörden.....	30
a) Senator für Kultur .....	30
b) Senator für Justiz und Verfassung.....	31
c) Bevollmächtigte des Landes Bremen beim Bund .....	31

### **Zusammenfassung der Ergebnisse**

1. Vor Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage sind Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes in einem Vorverfahren zu überprüfen. Dieses Verfahren soll eine Selbstkontrolle der Verwaltung ermöglichen, dem Rechtsschutz des Bürgers dienen und die Gerichte entlasten. Die Länder können in Teilbereichen des Verwaltungsrechts auf das Vorverfahren als Klagevoraussetzung verzichten.

2. Andere Bundesländer haben in den vergangenen Jahren das Vorverfahren als Klagevoraussetzung abgeschafft oder fakultativ ausgestaltet. Die Regelungen folgen keiner einheitlichen Linie: Einige Länder schließen das Vorverfahren aus für bestimmte Sachgebiete oder Entscheidungen nach einzelnen Rechtsgrundlagen. Andere Länder schließen das Vorverfahren für Entscheidungen bestimmter Behörden aus. Die Erfahrungen mit den Regelungen dieser Länder werden unterschiedlich bewertet; eingetretene Belastungsverschiebungen zu den Verwaltungsgerichten konnten bisher in allen Ländern aufgefangen werden.

3. Im Bremischen Recht ist das Vorverfahren nur in wenigen Fällen ausgeschlossen, namentlich im Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts. Über die bundesrechtliche Regelung hinaus fordert das Bremische Recht ein Vorverfahren auch dann, wenn die Ausgangsentscheidung von einer senatorischen Behörde als oberster Landesbehörde stammt. Bundesrechtlich ist dies nicht gefordert.

4. Zur Unterstützung von Reformüberlegungen hat der Senator für Justiz und Verfassung Rechts-tatsachen zur Praxis der in Bremen geführten Vorverfahren erhoben. Eine quantitative Analyse der erhobenen Daten muss sich an den Zielen des Vorverfahrens orientieren. Wichtigste Kenngrößen sind:

- a) Für den Rechtsschutz des Bürgers und die Selbstkontrolle der Verwaltung sind maßgeblich: das Verhältnis der Zahl erfolgreicher Widersprüche zur Zahl der Widersprüche (Erfolgsquote), die absolute Zahl der Widerspruchsverfahren und das Verhältnis zwischen Widersprüchen und Ausgangsbescheiden (Streitanfälligkeit).
- b) Für die Entlastung der Gerichte ist das Verhältnis von durchgeführten Vorverfahren zur Zahl der Klagen maßgeblich (Weiterverfolgensquote).

5. Die genannten Kenngrößen unterscheiden sich stark. Unterschieden werden kann zwischen
- a) geringer (<10 %), mittlerer (> 10 % und < 30 %) und hoher Erfolgsquote (>30 %),
  - b) geringer (< 3 %), mittlerer (> 3 % und < 15 %) und hoher Streitanzfälligkeit (> 15 %) und
  - c) geringer (< 10 %), mittlerer (> 10 % und < 25 %) und hoher Weiterverfolgungsquote (> 25 %).

6. Ressortübergreifend sind zwei statistische Zusammenhänge deutlich:

- a) Die Streitanzfälligkeit eines Rechtsgebietes hängt stark von der Zahl der Ausgangsbescheide ab. Eine hohe Streitanzfälligkeit ist im Wesentlichen in Bereichen anzutreffen, in denen die Zahl der Ausgangsbescheide unter 500 liegt; Ausnahmen hiervon gelten nur für das Hochschulzulassungsrecht und das Ausländerrecht; dort liegt die Streitanzfälligkeit höher als nach der Zahl der Ausgangsbescheide zu erwarten wäre.
- b) Die Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren hängt deutlich von der Zahl der Widerspruchsverfahren ab: Bei 11 Verwaltungsbereichen mit mehr als 100 Widerspruchsverfahren werden in 7 Verwaltungsbereichen hohe Erfolgsquoten erzielt, in einem weiteren eine mittlere Erfolgsquote, lediglich im Gebührenrecht und im Hochschulzulassungsrecht bleibt es bei geringen Erfolgsquoten. Ist die Zahl der geführten Widerspruchsverfahren dagegen klein, wird regelmäßig auch nur eine geringe oder mittlere Erfolgsquote erreicht.

7. Nach Maßgabe der genannten Kenngrößen erreicht das Vorverfahren in einer Reihe wichtiger Verwaltungsbereiche seine Ziele in vollem Umfang: Während im Widerspruchsverfahren eine hohe Erfolgsquote erzielt wird, wird das Verwaltungsgericht durch eine geringe Weiterverfolgungsquote entlastet. Dies gilt etwa im Recht der Beihilfe, in einigen Bereichen des Hochschul- und Prüfungsrechts oder im Wohngeldrecht. Dies gelingt aber auch in kleineren Rechtsbereichen wie dem Energierecht oder dem Straßen- und Wegerecht, ferner selbst in hoch streitanfälligen Rechtsgebieten wie dem Recht der freien Berufe. In anderen, überwiegend kleineren Verwaltungsbereichen verfehlt das Widerspruchsverfahren nach Maßgabe der genannten Kenngrößen seine Ziele. Besonders augenfällig ist dies im Gaststättenrecht und im Staatsangehörigkeitsrecht: Die Erfolgsquote im Vorverfahren ist gering, die Weiterverfolgungsquote hoch, so dass weder die Rechtsschutzfunktion noch die Entlastungsfunktion hier für ein Vorverfahren streiten.

8. Eine Analyse ausgewählter Sachgebiete zeigt ein differenziertes Bild:

- a) In vollem Umfang erreicht das Widerspruchsverfahren seine Ziele im Bereich des Beihilferechts, des BAföG und des Wohngeldrechts, die alle dem Bereich der echten Massenverwaltung (Ausgangsbescheide > 5000) angehören. Die Gebiete zeichnen sich aus durch eine hohe Erfolgsquote bei geringer oder mittlerer Streitanzfälligkeit, aber einer großen

Zahl von Widerspruchsverfahren pro Jahr ( $\geq 375$  pro Jahr). Sie tragen wesentlich zur Entlastung der Verwaltungsgerichte bei, da die Weiterverfolgungsquote gering bleibt ( $< 5\%$ ).

- b) Das Widerspruchsverfahren verfehlt seine Ziele nahezu vollständig im Bereich des Gewerbe-, Gaststätten- und Handwerksrecht, aber auch im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts und anderen Bereichen des Personenstatusrechtes (Namensrecht, Melderecht), also in typischen Bereichen der Einzelfallverwaltung: Rechtsschutz erlangt der Bürger im Vorverfahren in aller Regel nicht, da die Erfolgsquote gering bleibt (0 %). Die hohe Streit anfälligkeit dieser Rechtsgebiete – regelmäßig werden mehr als  $\frac{1}{4}$  der Ausgangsbescheide angegriffen – setzt sich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren fort. Die mittlere bis hohe Weiterverfolgungsquote verhindert eine Entlastung der Verwaltungsgerichte.
- c) Im Polizei- und Ordnungsrecht und im Recht der Verwaltungsgebühren und damit in Bereichen individualisierter oder echter Massenverwaltung wird das Ziel effektiven Rechtsschutzes im Vorverfahren überwiegend verfehlt, weil die Erfolgsquote auch hier gering bleibt. In anderer Hinsicht erweist sich das Vorverfahren indes als vorteilhaft: Die geringe oder zumindest mittlere Weiterverfolgungsquote streitet für ein Festhalten am Vorverfahren, weil sie einen Beitrag zur Entlastung der Verwaltungsgerichte leistet.
- d) Im Bereich des Bauordnungsrechts verfehlt das Vorverfahren seine Ziele überwiegend: Die Erfolgsquote ist gering. Die relative Streit anfälligkeit und die Weiterverfolgungsquote liegen im mittleren Bereich, so dass die Entlastung der Verwaltungsgerichte begrenzt bleibt. Diese Parameter könnten einen Verzicht auf das Vorverfahren durchaus rechtfertigen; zwingend erscheint dies nicht, weil die vergleichsweise hohe Zahl an Widersprüchen jedenfalls eine Selbstkontrolle der Verwaltung gewährleistet und das Vorverfahren geeignet erscheint, förmlich über Einwendungen Dritter zu entscheiden.
- e) Das Schulrecht - hier untersucht anhand der Schulzuweisungen von Klasse 4 nach 5 - gehört teils noch in den Bereich der individualisierten, teils schon in den Bereich der echten Massenverwaltung. Angesichts einer hohen Weiterverfolgungsquote ( $> 25\%$ ) und einer weitgehenden Verlagerung der Auseinandersetzungen in das verwaltungsgerichtliche Eilverfahren trägt das Vorverfahren hier zur Entlastung der Verwaltungsgerichte kaum bei. Es leistet aber einen hohen Beitrag zum effektiven Rechtsschutz, weil sich die Verfahren durch eine hohe Erfolgsquote auszeichnen.

## **I. Anlass und Art der Untersuchung**

### **1. Das Vorverfahren unter Reformdruck**

Vor Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage sind Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes in einem Vorverfahren zu überprüfen. Das Verfahren soll eine Selbstkontrolle der Verwaltung ermöglichen, dem Rechtsschutz des Bürgers dienen und die Gerichte entlasten (BVerwGE 51, 310 <314>). Allerdings hat der Bund den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, in Teilbereichen des Verwaltungsrechts auf das Vorverfahren als Klagevoraussetzung zu verzichten. Von dieser Möglichkeit haben die Landesgesetzgeber in jüngerer Zeit zunehmend Gebrauch gemacht. Unter dem Eindruck dieser Regelungen, aber auch mit Blick auf mögliche Mängel der Praxis haben sich SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Koalitionsvertrag aus 2007 verständigt, das Vorverfahren zu optimieren.

#### **a) Normbestand**

Nach § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind vor Erhebung der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Für die Verpflichtungsklage gilt dies nach Abs. 2 der Vorschrift entsprechend, wenn der Antrag auf Vornahme des Verwaltungsaktes abgelehnt worden ist.

#### **(1) Bundesrechtliche Regelungen**

Der Bund selbst hat für bestimmte Sachentscheidungen die Durchführung eines Vorverfahrens ausgeschlossen. Große praktische Bedeutung hat der Ausschluss des Vorverfahrens bei Entscheidungen in förmlichen Verwaltungsverfahren, Plangenehmigungen und Planfeststellungen nach § 70 VwVfG (Entscheidung in einem förmlichen Verwaltungsverfahren), § 74 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 70 VwVfG (Planfeststellungsbeschluss), § 74 Abs. 6 Satz 3 VwVfG (Plangenehmigung), § 8 Abs. 2 Satz 3 LuftVG (Plangenehmigung von Flughäfen) und § 28 Abs. 2 Satz 4, § 29 Abs. 6 Satz 2 PBefG (Plangenehmigung und Planfeststellung von Straßenbahnlinien). Für die verwaltungsgerichtliche Praxis bedeutsam ist ferner der Ausschluss des Vorverfahrens bei allen Entscheidungen nach dem Asylverfahrensgesetz (§ 11 AsylVfG) und bei aufenthaltsrechtlichen Duldungen (§ 83 Abs. 2 AufenthG).

Daneben schließt eine ganze Reihe verstreuter bundesrechtlicher Regelungen das Vorverfahren aus. In der verwaltungsbehördlichen und verwaltungsgerichtlichen Praxis sind diese Vorschriften nur von untergeordneter Bedeutung. Zu nennen sind etwa § 23 Abs. 2 Satz 2 AufenthG (Aufenthaltsbewilligung aus politischen Gründen), § 25 Abs. 4 Satz 2 JuSchG (Entscheidungen der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien), § 30 Abs. 1a Satz 2 AMG (Rücknahme einer Arzneimittelzulassung), § 24 Abs. 6 Satz 3 TierImpfStV 2006 (Zulassung von Tierimpfstoffen), § 137 Abs. 2 TKG (Beschlusskammerentscheidungen im Telekommunikationsrecht), § 31 Abs. 1 Satz 4 StUG (Aus-

kunftsverweigerung nach dem Stasi-Unterlagengesetz), § 65 Abs. 2 Satz 2, § 66 Abs. 2 DRiG (Richterrecht), § 22 Abs. 3 Satz 2 BörsG (Sanktionsrecht), § 41 WiPrüfO (Bescheide der Wirtschaftsprüferkammer), § 2a Abs.2 AtG (bestimmte atomrechtliche Genehmigungen), § 10 Abs. 8 GenTG (Anlagengenehmigung) und § 16 Abs. 7 GenTG (Genehmigung bei Freisetzung und Inverkehrbringen), § 14 Abs. 4 Satz 2 KHEntG (Genehmigung eines Basisfallwertes im Krankenhausrecht) und § 18a Abs. 6 Satz 11 KHG (Entscheidungen der Schiedsstelle).

Der Bund hat ferner das Vorverfahren ausgeschlossen für solche Verwaltungsakte, die von einer obersten Bundes- oder Landesbehörde erlassen oder abgelehnt worden sind (§ 68 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 VwGO). Der Bundesgesetzgeber ging davon aus, dass wegen der besonderen Qualifikation dieser Behörden ein Vorverfahren hier eine unnütze Verzögerung sei (BTDrucks. III/55, S. 38).

Gegenausnahmen zu § 68 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 VwGO sieht der Bundesgesetzgeber im Beamtenrecht vor. Dort fordert er im Interesse einer außergerichtlichen Streitbeilegung das Vorverfahren grundsätzlich auch bei Entscheidungen oberster Behörden (§ 54 Abs. 2 Satz 2 BeamtStG, § 126 Abs. 2 Satz 2 BBG, § 126 Abs. 3 Nr. 1 BRRG). Weitere Bereichsausnahmen, die über § 68 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 VwGO hinaus Widersprüche fordern, sind vereinzelt geblieben und haben in der verwaltungsgerichtlichen Praxis keine Bedeutung erlangt, beispielhaft zu nennen sind § 55 Satz 1 PBefG, § 13 Abs. 2 Satz 4 BGG und § 4 Abs. 4 VIG.

## **(2) Bremisches Landesrecht**

Das Bremische Landesrecht sieht nur in wenigen Gesetzen einen Wegfall des Vorverfahrens vor. Ein Vorverfahren findet nicht statt bei verwaltungsgerichtlichen Verfahren, die Entscheidungen in einem förmlichen Verwaltungsverfahren (§ 70 BremVwVfG), Planfeststellungsbeschlüsse (§ 74 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 70 BremVwVfG) und Plangenehmigungen (§ 74 Abs. 6 Satz 3 BremVwVfG) zum Gegenstand haben. Diese Regelungen folgen dem bundesrechtlichen Vorbild entsprechend der im Verwaltungsverfahrensrecht üblichen Simultangesetzgebung. Weitere bremische Regelungen zum Ausschluss des Vorverfahrens sind verstreut und spielen – vom Glücksspielrecht abgesehen - in der Praxis keine Rolle. Zu nennen sind § 47 Abs. 6 Satz 3 BremWahlG, § 26 Abs. 6 Satz 3 des Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid, § 21 des Bremischen Glücksspielgesetzes, § 11 a des Gesetzes über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank, § 102 Abs. 1 BremBG, § 37 Abs. 5 des Rundfunkstaatsvertrages; Art. 8 Abs. 2 Satz 2 und Art. 10 Abs. 3 Satz 2 des Satellitenfernseh-Staatsvertrages und § 33 Abs. 3 Satz 3 BremLStrG.

Einen Ausschluss des Vorverfahrens streben die Staatsverträge an, die Behörden des Landes Niedersachsen ein Tätigwerden auf dem Gebiet der Freien Hansestadt Bremen erlauben. Da in Niedersachsen das Vorverfahren in weitem Umfange abgeschafft ist, sind die dortigen Behörden auf die Durchführung von Vorverfahren nicht eingerichtet. Rechtspolitisch wäre auch nicht einsichtig, in



Bremen ein Vorverfahren zu fordern, in Niedersachsen aber für entbehrlich zu halten, wenn in der Sache dieselbe Behörde eine Entscheidung in der gleichen Materie trifft. So zielt Art. 7 Abs. 2 des Staatsvertrages zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen im Bereich der beiden EU-Fonds Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) vom 9./13. Juni 2006 (780-c-1) auf einen Ausschluss des Vorverfahrens, eine entsprechende Regelung ist auch vorgesehen für einen Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen im Bereich der Marktüberwachung für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Soweit in der Rechtsprechung Zweifel an der Reichweite der Regelung aufgetreten sind (VG Bremen, Urteil vom 20. Oktober 2008 – 2 K 1714/08 einerseits, OVG Bremen, Beschluss vom 3. September 2009 – 1 A 572/08 andererseits), wird dem in einer Neufassung der Staatsverträge Rechnung getragen werden.

Über das Bundesrecht hinausgehend fordert das Bremische Landesrecht ein Vorverfahren auch dann, wenn eine oberste Landesbehörde den Verwaltungsakt erlassen hat. Entgegen dem überwiegenden Trend der letzten Jahre gibt es also in Bremen nicht weniger, sondern mehr Vorverfahren als bundesrechtlich gefordert. Nach Art. 8 Absatz 1 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 15. März 1960 (Brem.GBl. S. 25) (34-a-1) bedarf es eines Vorverfahrens auch vor Erhebung der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage, wenn sich der Kläger gegen erstinstanzliche Verwaltungsakte des Senats oder eines Senators wendet oder wenn der Senat oder ein Senator die Vornahme eines Verwaltungsaktes abgelehnt hat. Nach Absatz 2 der Vorschrift erlässt in diesen Fällen die Stelle den Widerspruchsbescheid, die den Verwaltungsakt erlassen oder die Vornahme des Verwaltungsaktes abgelehnt hat. Der Bremische Gesetzgeber des Jahres 1960 hielt damit an früheren bremischen Regelungen fest (§ 49 Abs. 1 Satz 1 des Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 1. Februar 1946 <Brem.GBl. S. 17>; § 38 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 5. August 1947 <Brem.GBl. S. 171>). Die Regelung soll dem Rechtsschutz der Bürger und der Selbstkontrolle der Verwaltung dienen. Die senatorischen Behörden seien in einer Vielzahl von Fällen auch als untere oder höhere Landesbehörden tätig. Es sei nicht einsichtig, in diesen Fällen ein Vorverfahren durchzuführen, ein solches Vorverfahren aber auszuschließen, wenn der Senator als oberste Landesbehörde handle (Gesetzentwurf des Senator für Inneres vom 15. Januar 1960, S. 6 f.).

## **b) Reformen in anderen Bundesländern**

### **(1) Neuregelungen**

Nach § 68 Abs. 1 Satz 2 1. Alt. VwGO bedarf es keines Vorverfahrens, wenn ein Gesetz dies bestimmt. Die zum 1. Januar 1997 eingeführte Fassung (BGBl. I 1996 S. 1626) gab die ursprüngliche Beschränkung der Öffnungsklausel auf „besondere Fälle“ auf, so dass die Landesgesetzgeber damit ermächtigt wurden, das Vorverfahren jedenfalls in Teilbereichen abzuschaffen (BTDrucks. 13/5098, S. 23; vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 23. Oktober 2008 - Vf 10 –VII-07 -, NVwZ 2009, 716 <717>). Von

dieser Möglichkeit haben die Landesgesetzgeber in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlichen Regelungsformen Gebrauch gemacht.

Eine Reihe landesrechtlicher Regelungen knüpft den Ausschluss des Vorverfahrens an die jeweils handelnde Behörde.

- In *Baden-Württemberg* bedarf es eines Vorverfahrens nicht, wenn das Regierungspräsidium den Verwaltungsakt erlassen oder abgelehnt hat (§ 6a Satz 1 b.-w. AG VwGO).
- In *Hamburg* bedarf es keines Vorverfahrens für Verwaltungsakte der Bürgerschaft, des Senats und der Ordnungsausschüsse der Hochschule (§ 6 Abs. 2 Nr. 1, 2, und 5 AG VwGO).
- In *Sachsen-Anhalt* entfällt das Vorverfahren, wenn Ausgangs und Widerspruchsbehörde identisch wären (§ 8a Abs. 1 Satz 1 s.-a. AG VwGO).

Andere Länder haben das Vorverfahren für bestimmte Sachbereiche abgeschafft. Die Kataloge stimmen in einigen Punkten überein. Überwiegend anerkannt ist die Notwendigkeit eines - jedenfalls fakultativen – Vorverfahrens in folgenden Gebieten:

- bei Verwaltungsakten auf dem Gebiet des Schulrechts bzw. solchen Verwaltungsakten, die von Schulen erlassen werden (Art. 15a Abs. 1 Nr. 3 bay AG VwGO, § 8a Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 nds. AG VwGO, § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 lit. a nrw. AG VwGO). Diese Verwaltungsakte werden als besonders fehleranfällig angesehen (Bay. LTDrucks. 15/7252, S. 7).
- im Recht der Rundfunkgebühren (Art. 15 Abs. 1 Nr. 4 bay AG VwGO, § 8a Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 lit. a nds. AG VwGO, § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 nrw. AG VwGO). Diese Bescheide sind fehleranfällig; zudem war die Belastung der Gerichte durch Abschaffung des Vorverfahrens weit überdurchschnittlich gestiegen (Bay. LTDrucks. 15/ 7252, S. 8).
- im Bereich des Unterhaltsvorschussgesetzes (Art. 15 Abs. 1 Nr. 4 bay AG VwGO, § 8a Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 lit. i nds. AG VwGO).
- im Beamtenrecht (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 bay AG VwGO; § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 s.-a. AG VwGO). Die Zahl der Stattgaben im Vorverfahren ist insbesondere bei Einzelberechnungen hoch; das Widerspruchsverfahren erreicht im Beamtenrecht zudem das Ziel, die Arbeitssituation zu befrieden (Bay. LTDrucks. 15/7252, S. 8). Ähnliche Regelungen trifft etwa Niedersachsen (§ 105 Abs. 1 S. 3 NBG <insbesondere Prüfungen, Beurteilungen, Besoldung, Versorgung, Beihilfe>).

Das Bild im Übrigen ist weitgehend disparat:

- *Bayern* hält in einer Reihe von sozialrechtlichen Regelungsbereichen am Widerspruchsverfahren fest, dies gilt insbesondere für das BAföG, das HeimG, das Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII), das Schwerbehindertenrecht (SGB IX), das Recht der Kriegsopferversorge nach dem BVG und das Wohngeldrecht (WoGG). Die Regelung berücksichtigt, dass in dem

- den Sozialgerichten zugewiesenen Sozialrecht das Widerspruchsverfahren nur in sehr eingeschränktem Umfang ausgeschlossen werden kann (vgl. § 78 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGG).
- *Niedersachsen* hält am Widerspruchsverfahren fest für baurechtliche und umweltrechtliche Entscheidungen (BlmSchG, KrW-AbfG, BBodSchG, NatSchG, WHG, UIG, Strahlenschutz-VO), ferner für technische Regelungen (ChemG, SprengstoffG, ProdSiG).
  - *Nordrhein-Westfalen* hält bei Drittanfechtungswidersprüchen grundsätzlich am Widerspruchsverfahren fest, dies gilt aber nicht für die praktisch besonders wichtigen Drittanfechtungen im Baurecht, im Gaststättenrecht und im Gewerberecht (§ 6 Abs. 3 Satz 2 Nr. 7, 8, 3 nrw. AG VwGO).
  - *Berlin* schließt den Widerspruch weitgehend aus für ausländerrechtliche Entscheidungen, namentlich Ausweisungen und die Ablehnung von Aufenthaltserlaubnissen (§ 4 Abs. 2 berl. AG VwGO).
  - *Hessen* schließt das Widerspruchsverfahren in einer Vielzahl von Fällen aus, die im Einzelnen unter Angabe der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage benannt sind. Es handelt sich um 13 Rechtsgebiete und insgesamt 56 Einzelfälle.
  - In *Mecklenburg-Vorpommern* ist das Widerspruchsverfahren in einer Reihe praktisch überwiegend bedeutungsloser Rechtsgebiete entfallen (Art. 13b m.-v. AG GSG).

## (2) Erfahrungen

Die Neuregelungen im Bereich des Vorverfahrens sind in der Rechtswissenschaft mit einer Fülle von Äußerungen begleitet worden, die sich teils unterstützend, teils ablehnend, überwiegend aber differenzierend geäußert haben (etwa *DoldelPorsch*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, vort § 68a Rn. 16; *Kothe*, AnwBl 2009, 96; *Biermann*, NordÖR 2007, 139; *ders.*, DÖV 2008, 395; *Guckelberger/Heimpel*, LKRZ 2009, 246; *Härtel*, VerwArch 2007, 54; *Holzner*, DÖV 2008, 217; *Müller-Grunel/Grune*, BayVBl. 2007. 65; *Hofmann-Hoeppe*, BayVBl. 2007. 73; *van Nieuwland*, NdsVBl. 2007, 38; *Wienhues*, BRAK-Mitt. 2009, S. 111; kritisch etwa *Schneider*, LKV 2004, 207; *Steinbeiß-Winkelmann*, NVwZ 2009, 686; *Hoppe*, NWVBl. 2008, 384; *Rennert*, in: Eyermann, VwGO, 13. Aufl., 2010, § 68 Rn. 25).

Angesichts der unterschiedlichen Landesregelungen kann nicht allgemein beantwortet werden, ob die (teilweise) Abschaffung des Vorverfahrens oder seine fakultative Ausgestaltung zu einer signifikanten Zunahme verwaltungsgerichtlicher Verfahren geführt hat. So haben auf eine Umfrage des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz aus dem Jahr 2009 Baden-Württemberg und Hessen mitgeteilt, ein signifikanter Anstieg der Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten sei nicht zu verzeichnen, auch in Mecklenburg-Vorpommern ist nur eine geringe Zahl von Verfahren von der Abschaffung oder fakultativen Ausgestaltung des Vorverfahrens betroffen gewesen. Demgegenüber berichtet Nordrhein-Westfalen für das 1. Quartal 2008 im Vergleich zum Vorjahresquartal eine Steigerung der Eingangszahlen in den von der Abschaffung des Vorverfahrens betroffenen Bereichen

um 50 %. In Niedersachsen wird eine Steigerung der Erfolgsquote von Klagen (von 11,6 % auf 18,7 %) auf die Abschaffung des Vorverfahrens und die damit entfallende Möglichkeit behördeninterner Kontrolle zurückgeführt (*van Nieuwland*, NordÖR 2010, 191). Der dortige Vorschlag der SPD-Fraktion, das Widerspruchsverfahren entsprechend einer Evaluation der Universität Lüneburg (*Müller-Rommell/Meyer/Heins*, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Evaluation zur Aussetzung der gerichtlichen Vorverfahren, 2010) insbesondere im Bereich des Abgabenrechts, des BAföG und des Wohngeldrechts wieder einzuführen (Nds. LTDruks. 16/1209) scheiterte indes am Widerstand der Landesregierung (Nds. LTDruks. 16/1414).

## **2. Der Auftrag des Koalitionsvertrages**

Unter dem Eindruck der Entwicklung in anderen Bundesländern, aber auch unter Berücksichtigung der bremischen Praxis haben sich SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihrer Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 17. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2007 – 2011 der SPD geeinigt, das Widerspruchsverfahren zu optimieren.

### **II. Methodik der Ressortumfrage**

Eine Optimierung des Vorverfahrens setzt ein vollständiges Bild der bestehenden Praxis voraus. Vorverfahren werden in allen senatorischen Behörden geführt. Bisher fehlen behördenübergreifende Regelungen oder Verfahrensweisen, die personelle Ausstattung der Bereiche ist unterschiedlich. Die Praxis des Vorverfahrens hängt damit wesentlich von Eigenheiten des jeweiligen Sachgebietes ab. Es führt zu erheblichen Unterschieden in der praktischen Arbeitsweise, ob Vorverfahren in einem Gebiet sozialrechtlicher Massenverwaltung (etwa: Wohngeld, BAföG) oder in einem Gebiet ordnungsrechtlicher Eingriffsverwaltung (etwa: Gewerberecht) geführt werden. Gesetzgeberische, aber auch verwaltungspraktische Entscheidungen müssen diese Unterschiede in den Blick nehmen.

#### **1. Datenbasis**

Auf Veranlassung des Senators für Justiz und Verfassung haben die senatorischen Behörden die bei ihnen in den Jahren 2007 bis 2009 geführten Widerspruchsverfahren erfasst. Grundlage dieser Erfassung war ein Anschreiben des Chefs der Senatskanzlei und des Staatsrates bei dem Senator für Justiz und Verfassung vom 15. Dezember 2009. Zur statistischen Erfassung waren Tabellenformulare mitversandt. Die Sachgebietszuordnung erfolgte nach der Zählkartenanordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Rücklauf der Daten erfolgte im ersten Halbjahr 2010

Um eine vergleichbare Datenbasis zu erlangen und statistische Ausreißer zu vermeiden, sind die von den Ressorts übermittelten Daten der Jahre 2007 bis 2009 gemittelt worden. Eine geringere Datenbasis wurde gewählt, wenn – in Ausnahmefällen – nur für einen Teil der Jahre Zahlen vorgelegt wurden oder ohne Weiteres erkennbare Sondersituationen vorlagen, die eine Verzerrung des Bildes befürchten ließen. In die quantitative Analyse einbezogen wurden nur solche Gebiete, in denen jähr-

lich im Schnitt fünf oder mehr Widerspruchsverfahren geführt werden. Gebiete mit geringeren Fallzahlen schienen für eine statistische Erfassung nicht geeignet.

## 2. Differenzierung nach der Art des Verwaltungshandelns

Das Datenmaterial deckt das Verwaltungshandeln aller bremischen Ressorts und des nachgeordneten Bereichs ab. Nach der Art des Verwaltungshandelns kann quantitativ und qualitativ unterschieden werden.

### a) Zahl der Ausgangsbescheide

In die quantitative Analyse einbezogen wurden 53 Rechtsgebiete. Die Zahl der in diesen Rechtsgebieten erlassenen Ausgangsbescheide differiert sehr stark, zwischen neun Ausgangsbescheiden p. a. (Bodenschutzrecht) und 300 000 Mitteilungen p. a. im Bereich der Besoldung und Versorgung. Die Zahl der Ausgangsbescheide begrenzt notwendig die Zahl möglicher Vorverfahren und wirkt damit auf deren Ausgestaltung und Durchführung ein.

Die betroffenen Verwaltungsbereiche lassen sich in drei Gruppen einteilen:

	„Einzelfallverwaltung“	„individualisierte Massenverwaltung“	„echte Massenverwaltung“
Ausgangsbescheide	< 500	> 500 und < 5000	> 5000
Zahl der Rechtsgebiete	20	21	10

- (1) Werden weniger als 500 Ausgangsbescheide p. a. erlassen, lässt sich verkürzt von Einzelfallverwaltung sprechen. Die Gruppe umfasst 20 Rechtsgebiete, etwa das Bodenschutzrecht, Entscheidungen nach der Gewerbeordnung, das Staatsangehörigkeitsrecht, das Recht der freien Berufe, das Straßen- und Wegerecht, das Naturschutzrecht und das Recht der freien Berufe. In zehn dieser Rechtsgebiete liegt die Zahl der Ausgangsbescheide unter 100 p. a. Die vergleichsweise geringe Zahl an Ausgangsbescheiden lässt hier in weitem Umfang Einzelfallentscheidungen zu, die auch umfangreichere Entscheidungsprogramme abarbeiten können.
- (2) Werden mehr als 500 und weniger als 5 000 Ausgangsbescheide erlassen, kann von einer individualisierten Massenverwaltung gesprochen werden. Wichtige, insbesondere auch für die gerichtliche Praxis bedeutsame Rechtsgebiete gehören in diese Gruppe wie das Ausländerrecht, das Straßenverkehrsrecht, das Polizei- und Ordnungsrecht und das Bauordnungsrecht. Insgesamt gehören in diese Gruppe 21 Verwaltungsbereiche.

- (3) Als echte Massenverwaltung werden hier solche Rechtsgebiete erfasst, in denen die Zahl der Ausgangsbescheide 5 000 p. a. übersteigt; damit erfasst sind 10 Rechtsgebiete, einschließlich des Besoldungs- und Versorgungsrechts, wo an die Stelle des Ausgangsbescheides eine Bezügemitteilung als Realhandlung tritt. Zu diesem Bereich gehören etwa das Gebührenrecht, aber auch Teile des Hochschulzulassungsrechts, des Sozialrechts und des Beamtenrechts. In der Bearbeitung tritt hier notwendig der einzelne Betroffene zurück; eine effiziente Bearbeitung ist auf formalisierte Entscheidungsmuster angewiesen.

### b) Art des Verwaltungshandelns

Neben die quantitative Analyse muss eine Differenzierung nach der Art des Verwaltungshandelns treten. Die Regelungen aller Bundesländer tragen der Erkenntnis Rechnung, dass Regelungen über das Vorverfahren Rücksicht auf die betroffenen Sachbereiche nehmen müssen und halten daher für bestimmte Sachbereiche am Vorverfahren fest (s. o.). Die nachstehende Analyse differenziert zunächst formal nach der senatorischen Behörde, in deren Zuständigkeit die jeweilige Angelegenheit fällt. Innerhalb dieser Darstellung wird ein Schwerpunkt der Darstellung bei Rechtsgebieten gelegt, die als „klassisches“ Rechtsgebiet für den betroffenen Bereich als paradigmatisch angeführt werden können. Eine solche bewertende Einzelanalyse erfolgt für folgende Gebiete:

Eingriffsverwaltung	Polizei- und Ordnungsrecht	SIS
Statusrecht	Staatsangehörigkeitsrecht	SIS
Gebührenrecht	Verwaltungsgebührenrecht	SIS
Sonder-Eingriffsverwaltung	Gewerbe- und Gaststättenrecht	SWH
öffentliches Dienstrecht	Beihilfe	SF
Bildungsrecht	Schulzuweisung (4-5)	SBW
Sozialleistungsrecht	BAföG Wohngeld	SBW SUBVE
Genehmigungsrecht	Bauordnung	SUBVE

### 3. Kennzahlen der Analyse

Eine quantitative Bewertung der Ergebnisse muss sich an den Zielen des Vorverfahrens orientieren.

► **Rechtsschutz für den Bürger.** Wichtigster Indikator für die Erfüllung der Rechtsschutzfunktion ist die Erfolgsquote im Vorverfahren, also das Verhältnis von Widersprüchen zur Zahl der (zumindest) teilweise stattgebenden Widerspruchsbescheide: Je höher der Anteil erfolgreicher Widersprüche, umso stärker erreicht das Vorverfahren das Ziel, den Rechtsschutz zu effektivieren. Weitere Werte treten flankierend hinzu: Die absolute tatsächliche Bedeutung der Rechtsschutzfunktion

zeigt die absolute Zahl der Vorverfahren. Die relative Streitanzahl zeigt das Verhältnis der Zahl der Ausgangsbescheide zur Zahl der eingelegten Widersprüche. Je mehr Ausgangsbescheide prozentual mit Widerspruchsbescheiden angegriffen werden, desto deutlicher wird die Bereitschaft der Betroffenen, Rechtsschutzmöglichkeiten zu nutzen.

► **Selbstkontrolle der Verwaltung.** Die vorgenannten Kennziffern (Erfolgsquote, absolute Zahl der Vorverfahren, relative Streitanzahl) geben Anhaltspunkte für das Erreichen einer Selbstkontrolle der Verwaltung. In diesem Zusammenhang kommt hier – anders als beim Rechtsschutz für den Bürger – der absoluten Zahl der Vorverfahren ein besonderes Gewicht zu: Eine hohe absolute Zahl von Vorverfahren bedarf regelmäßig der Schaffung einer besonderen behördlichen Infrastruktur in personeller und sachlicher Hinsicht, da die Bearbeitung von Vorverfahren nicht mehr Misch-Arbeitsplätzen vorbehalten bleiben kann. Darüber ermöglicht eine hohe absolute Zahl von Vorverfahren der nächsthöheren Behörde einen Einblick in die dortige Verwaltungspraxis, der die Schaffung übergeordneter Regelungen, etwa Verwaltungsvorschriften, anregen oder beeinflussen kann.

► **Entlastung der Verwaltungsgerichte.** In welchem Umfang das Widerspruchsverfahren die Verwaltungsgerichte entlastet, zeigt insbesondere die Weiterverfolgungsquote, also das Verhältnis von Klagen zur Zahl der Widersprüche. Je geringer diese Quote ist, desto mehr Entlastung bietet das Widerspruchsverfahren, sei es, weil die Betroffenen bereits im Widerspruchsverfahren einen ausreichenden Erfolg erzielt haben, sei es, dass sie bereit sind, auch eine zurückweisende Widerspruchsentscheidung hinzunehmen.

### III. Ressortübergreifender Vergleich

#### 1. Kennzahlen

##### a) Erfolgsquote im Vorverfahren

Zur Erfolgsquote liegen Daten zu 52 Rechtsgebieten vor. Die Erfolgsquote liegt zwischen 0 % in neun Rechtsgebieten und 88 % im Recht der freien Berufe. Gemittelt über die Zahl aller erfassten Widerspruchsverfahren haben 32 % aller Widersprüche Erfolg, in der Summe aller Verfahren liegt die Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren also deutlich über der Erfolgsquote verwaltungsgerichtlicher Verfahren. Eine Betrachtung nach Rechtsgebieten zeigt allerdings deutliche Unterschiede auf. Im Folgenden wird eine Differenzierung zugrunde gelegt:

	geringe Erfolgsquote	mittlere Erfolgsquote	hohe Erfolgsquote
<u>erfolgreiche Widersprüche</u> Widersprüche	< 10 %	> 10 % und < 30 %	> 30 %
Zahl der Rechtsgebiete	16	17	10

In einer Reihe von Rechtsgebieten bleibt die Erfolgsquote unterhalb von 10 % der eingelegten Widersprüche. Betroffen sind 16 Verwaltungsbereiche. In diesen Bereichen verspricht das Vorverfahren nur in seltenen Fällen Erfolg, die Bürger sind regelmäßig gehalten, ihr Begehren gerichtlich weiter zu verfolgen (geringe Erfolgsquote). In weiteren Rechtsgebieten erreicht die Erfolgsquote mindestens 10 % der eingelegten Widersprüche, bleibt aber unter 30 %. In diese Gruppe gehören 17 Verwaltungsbereiche (mittlere Erfolgsquote). Bei den in einer dritten Gruppe erfassten 19 Rechtsgebieten erreicht die Erfolgsquote 30 % oder mehr (hohe Erfolgsquote).

#### **b) absolute Zahl der Vorverfahren**

Die absolute Zahl an Vorverfahren in den meisten hier erfassten Verwaltungsbereichen ist gering. In 28 von 52 Verwaltungsbereichen werden 20 oder weniger Vorverfahren p. a. geführt; in 12 weiteren Verwaltungsbereichen 100 oder weniger Vorverfahren, auf lediglich 12 weitere Verwaltungsbereiche entfallen mehr als 100 Vorverfahren. In diesen Verwaltungsbereichen werden 84 % aller Widerspruchsverfahren geführt.

#### **c) relative Streitanzahl**

Die Streitanzahl der betroffenen Rechtsgebiete, ausgedrückt im Verhältnis zwischen Zahl der Widersprüche und Zahl der Ausgangsbescheide differiert stark. Sachgerecht erscheint folgende Differenzierung:

	geringe Streitanzahl	mittlere Streitanzahl	hohe Streitanzahl
<u>Widersprüche</u> Ausgangsbescheide	< 3 %	> 3 % und < 15 %	> 15 %
Zahl der Rechtsgebiete	22	12	16

In 22 Rechtsgebieten werden weniger als 3 % der Ausgangsbescheide mit dem Widerspruch angegriffen (geringe Streitanzahl), in 12 weiteren Rechtsgebieten bleibt die Widerspruchsquote unterhalb von 15 % (mittlere Streitanzahl), in 16 weiteren Rechtsgebieten erreicht die Widerspruchsquote mehr als 15 % (hohe Streitanzahl). Die Belastung der Widerspruchsbehörden hängt also wesentlich davon ab, in welchem Umfange Bürgerinnen und Bürger bereit sind, den Ausgangsbescheid hinzunehmen und bestandskräftig werden zu lassen.



#### d) Weiterverfolgungsquote

Die Weiterverfolgungsquote ist ebenfalls stark unterschiedlich:

	geringe Weiterverfolgungsquote	mittlere Weiterverfolgungsquote	hohe Weiterverfolgungsquote
<u>Klagen</u> Widersprüche	< 10 %	> 10 % und < 25 %	> 25 %
Zahl der Rechtsgebiete	24	17	9

Von 50 Rechtsgebieten kommt in 24 Rechtsgebieten auf 10 Widersprüche weniger als eine Klage (geringe Weiterverfolgungsquote), in 17 weiteren bleibt die Weiterverfolgungsquote unterhalb von 25 % (mittlere Weiterverfolgungsquote). In 9 Rechtsgebieten werden mehr als 25 % der erhobenen Widersprüche im Klageverfahren weiter verfolgt (hohe Weiterverfolgungsquote).

## 2. Einflussgrößen

### a) Zahl der Ausgangsverfahren

Die Zahl der Ausgangsverfahren wirkt stark auf das Verhältnis von Widerspruch und Ausgangsbescheiden ein: Je höher die Zahl der Ausgangsbescheide, um so anteilig geringer ist die Zahl der Ausgangsbescheide, die mit einem Widerspruch angegriffen werden. Hoch streitanfällig sind regelmäßig nur Rechtsbereiche, in denen die Zahl der Ausgangsbescheide gering ist, also vornehmlich im Bereich der Einzelfallverwaltung. Schon im Bereich der individualisierten Massenverwaltung sinkt die Zahl der Widersprüche regelmäßig unter 15 %, in einer Vielzahl der Fälle unter 3 %. Ausreißer in diesem Zusammenhang sind namentlich das Hochschulzulassungsrecht und das Ausländerrecht: In beiden Fällen liegt die Streitanfälligkeit prozentual wesentlich höher als nach Zahl der Ausgangsbescheide zu erwarten wäre.

### b) Zahl der Widerspruchsverfahren

Ein deutlicher Zusammenhang besteht zwischen der Zahl der geführten Widerspruchsverfahren und der Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren: Bei 11 Verwaltungsbereichen mit mehr als 100 Widerspruchsverfahren werden in 7 Verwaltungsbereichen hohe Erfolgsquoten erzielt, in einem weiteren eine mittlere Erfolgsquote, lediglich im Gebührenrecht und im Hochschulzulassungsrecht bleibt es bei geringen Erfolgsquoten. Ist die Zahl der geführten Widerspruchsverfahren dagegen klein, wird regelmäßig auch nur eine geringe oder mittlere Erfolgsquote erreicht. Ein Grund für diese Abhängigkeit mag in der größeren Routine der Widerspruchsbehörde und einer damit verbundenen größeren inneren Unabhängigkeit von der Ausgangsbehörde liegen; ebenso erlaubt eine größere Zahl an Widersprüchen eine höhere Spezialisierung der Widerspruchsbehörde, während in einer Vielzahl von Gebieten die absolut geringe Zahl an Widerspruchsverfahren neben der an sich zugeordneten Arbeit abzuarbeiten ist.

#### **IV. Ressortspezifische Ergebnisse der Umfrage**

##### **1. Senator für Inneres und Sport**

###### **a) Polizei- und Ordnungsrecht**

Im Polizei- und Ordnungsrecht (einschließlich des Waffenrechts) ist eine gewisse Zahl an Widersprüchen zu verzeichnen, die aber im Verhältnis zur Zahl der Ausgangsbescheide gering ist. So entfielen auf 3433 Bescheide im Jahr 2007 (Polizeirecht: 713, Waffenrecht: 198, Ordnungsrecht: 2 522) 19 Widersprüche (0,6 %), auf 4171 Bescheide im Jahr 2008 (Polizeirecht: 1 012, Waffenrecht: 588, Ordnungsrecht: 2 565) 13 Widersprüche (0,3 %) und auf 4 450 Bescheide im Jahr 2009 (Polizeirecht: 1 072, Waffenrecht: 763, Ordnungsrecht: 2640) 36 Widersprüche (0,8 %). Die Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren bleibt gering; bezogen auf den Drei-Jahres-Zeitraum lag die Erfolgsquote bei 1 %. Nach (negativem) Abschluss des Vorverfahrens kam es nur vereinzelt zu Klagen (2007: 2; 2008: 0; 2009: 3).

Im Polizei- und Ordnungsrecht kommt dem Vorverfahren damit nur eine sehr untergeordnete Rolle bei der Gewährung von Rechtsschutz zu. Das Rechtsgebiet ist nur in geringem Umfang streitanfällig, weit überwiegend nehmen die Betroffenen die Ausgangsentscheidungen hin. Soweit es doch zu Vorverfahren kommt, bleiben diese weitgehend erfolglos. Im Polizei- und Ordnungsrecht erzielt das Widerspruchsverfahren allerdings einen deutlichen Entlastungseffekt, da im Jahresmittel weniger als 10 % der Widerspruchsverfahren beim Verwaltungsgericht fortgeführt werden. Offenbar setzt sich die geringe Streitanfälligkeit hier fort: Soweit Bürgerinnen und Bürger Widerspruch erheben, verfolgen sie ihr Begehren beim Verwaltungsgericht nur selten weiter. Das Vorverfahren in diesem Rechtsgebiet wird damit geprägt durch eine geringe Erfolgsquote, geringe Streitanfälligkeit und einen hohen Entlastungseffekt.

###### **b) Staatsangehörigkeitsrecht**

Im Personenstatusrecht (Staatsangehörigkeitsrecht, Namensrecht) wird eine erhebliche Zahl von Ausgangsbescheiden mit Widersprüchen angegriffen. In der Summe beider Rechtsgebiete lag die Widerspruchsquote im Jahr 2007 bei 31 %, im Jahr 2008 bei 40 % und im Jahr 2009 bei 24 %. Die Verfahren blieben durchweg erfolglos und wurden jeweils mit ablehnenden Widerspruchsbescheiden abgeschlossen. Die Kläger verfolgten ihr Begehren zu einem ganz erheblichen Anteil weiter, im Jahr 2007 betrug die Quote von Widerspruchsverfahren zu Klageverfahren im Jahr 2007 44 %, im Jahr 2008 57 % und im Jahr 2009 77 %. Die Klageverfahren haben nur in geringem Umfang Erfolg. Das Melderecht und das Pass- und Ausweisrecht spielen keine Rolle.

Im Hinblick auf die Ziele des Vorverfahrens bietet sich ein Verzicht auf dieses Institut an. Das Rechtsgebiet wird geprägt durch eine geringe Erfolgsquote, eine hohe Streitanfälligkeit und einen geringen Entlastungseffekt: Das Vorverfahren erzielt kein Mehr an Rechtsschutz, weil die geringe Zahl an Ausgangsbescheiden im Widerspruchsverfahren regelmäßig bestätigt wird. Angesichts der

bei Null liegenden Erfolgsquote besteht auch kein Anlass für eine Selbstkontrolle der Verwaltung durch Vorverfahren. Schließlich ist eine nennenswerte Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte nicht zu erwarten: Die genannten Gebiete sind nach Erlass des Ausgangsbescheides hoch streitanfällig. Dies setzt sich nach dem Widerspruchsverfahren fort, indem ein hoher Anteil der Betroffenen das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht fortsetzt. Damit bleibt der Entlastungseffekt zu Gunsten des Verwaltungsgerichts gering.

### **c) Verwaltungsgebührenrecht**

Das Verwaltungsgebührenrecht fällt bei den Widersprüchen erheblich ins Gewicht. Von rund 10 000 jährlichen Gebührenbescheiden werden etwa 1% mit Widersprüchen angegriffen (2007: 142 Widersprüche, 2008: 128 Widersprüche, 2009: 88 Widersprüche) (geringe Streitanfälligkeit bei absolut hoher Zahl an Widersprüchen). Die Erfolgsquote dieser Verfahren liegt zwischen 3 % und 7 % (geringe Erfolgsquote). Ein gewisser Anteil der Verfahren wird auch vor dem Verwaltungsgericht weiter geführt (2007: 26 Verfahren, entspricht 18 % der Widerspruchsverfahren, 2008: 29 Verfahren, entspricht 23 %, 2009: 14 Verfahren, entspricht 16 %) (mittlere Weiterverfolgungsquote).

Ein Verzicht auf das Institut erscheint damit erwägenswert, aber nicht vordringlich. Mit Blick auf das Ziel eines effektiven Rechtsschutzes und einer Selbstkontrolle der Verwaltung scheint das Institut verzichtbar, allerdings ist in Rechnung zu stellen, dass es nach absoluten Zahlen zu einem Rechtsgebiet mit einem hohen Widerspruchsaufkommen zählt. Dies wirkt sich auf die Beurteilung der Weiterverfolgungsquote aus: Diese liegt zwar nur im mittleren Bereich, allerdings ausgehend von einer absolut hohen Zahl von Widersprüchen. Der damit zugunsten der Verwaltungsgerichte erzielte Entlastungseffekt rechtfertigt zunächst ein Festhalten an dem Institut, bis Erfahrungen mit anderweitigen gesetzlichen Regelungen vorliegen.

### **d) Sonstiges**

#### **(1) Ausländerrecht**

Im Ausländerrecht wurden Zahlen nach Maßgabe von betroffenen Personen mitgeteilt: Die Ausländerbehörde lehnte in den Jahren 2007 bis 2009 jährlich etwa Anträge von 1 000 Personen ab (2007: 1 099; 2008: 885; 2009: 913), ein geringer Prozentsatz dieser Entscheidungen war nicht widerspruchsfähig wegen § 83 Satz 2 AufenthG. Soweit gegen die Entscheidungen der Widerspruch statthaft war, wurde relativ und absolut in einer Vielzahl von Fällen Widerspruch eingelegt. Die Quote lag jeweils bei mindestens 40 %, so im Jahr 2007 bei 42 %, im Jahr 2008 bei 45 %, im Jahr 2009 bei 45 %, absolut lag die Zahl der Widersprüche zwischen etwa 400 und 450 Verfahren p. a. Die Zahl der erstellten Widerspruchsbescheide lag zwischen 192 im Jahr 2007 und 84 im Jahr 2008. Damit betrug das Verhältnis von Widersprüchen zu Widerspruchsbescheiden im Jahr 2007 42 %, im Jahr 2008 21 % und im Jahr 2009 34 %. Über Erfolgsquoten im Widerspruchsverfahren liegt keine Mitteilung vor, ebenso wenig gibt es Erkenntnisse zur Weiterverfolgungsquote.

## **(2) Glücksspielrecht**

Bei Verwaltungsakten aufgrund BremGlüG, des Glücksspielstaatsvertrages oder des Renn- und Lotterieggesetzes findet nach § 21 BremGlüG kein Vorverfahren statt; Gleiches gilt für Verwaltungsakte nach dem Gesetz über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank (§ 11a SpielbankG – 2191-a-2). Ein nicht unerhebliches Aufkommen an Widerspruchsverfahren fällt aber bei Zwangsgeldverfahren im Bereich des Lotterierechts an. In einer gesetzgeberischen Neuregelung dürfte es sich empfehlen, einen Gleichklang zwischen dem Hauptverwaltungsakt und den darauf aufbauenden Kosten- und Vollstreckungsbescheiden herzustellen. Denn es erscheint nicht überzeugend, das Vorverfahren für einen Untersagungsakt auszuschließen, dessen Durchführung aber für Nebenentscheidungen weiter zu fordern.

## **(3) Brand- und Katastrophenschutz**

Einer hohen Zahl an Ausgangsbescheiden (rund 50 000) steht in diesem Rechtsgebiet nur eine sehr geringe Zahl von Widersprüchen gegenüber. Die Quote liegt unter 0,1 %. Die Widerspruchsverfahren hatten im Jahr 2007 noch zu einem erheblichen Anteil Erfolg (26 %), danach sank die Erfolgsquote auf 0. Klagen gegen ablehnende Widerspruchsbescheide blieben selten (2007: 14 %, 2008: 6 %).

## **(4) Beamtenrecht**

Der Zahl von 860 Ausgangsbescheiden im Beamtenrecht und 30 Ausgangsbescheiden im Disziplinarrecht steht nur eine geringe Zahl von Widersprüchen und Widerspruchsbescheiden gegenüber. Im Beamtenrecht liegt die Widerspruchsquote bei 2 %, im Disziplinarrecht bei 3 bis 6 %. Bei fehlerhaften Ausgangsbescheiden ergeht regelmäßig kein Widerspruchsbescheid; vielmehr macht die Behörde von der Möglichkeit der Abhilfe Gebrauch. Die Quote stattgebender Widerspruchsbescheide ist gering; sie liegt zwischen 10 % im allgemeinen Beamtenrecht und 0 % im Disziplinarrecht. Die Quote nachfolgender Klageverfahren ist insbesondere im allgemeinen Beamtenrecht hoch, Inneres schätzt sie auf 50 %, im Disziplinarrecht geht der Senator von 20 % aus. Die Erfolgsquote der Klagen liege bei 25 % (einschließlich verfahrensbeendender Vergleiche).

Im Bereich der Aus- und Fortbildung der Polizei gibt es ein gewisses Aufkommen an Widersprüchen im Bereich des Prüfungsrechts. So wurden im Jahr 2004 22 Widersprüche eingelegt, in 4 Verfahren (18 %) kam es noch zu einem Prozess, im Jahr 2006 gingen 9 Widersprüche ein, nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens kam es noch in einem Fall (11 %) zu einem Prozess. Entscheidungen über Aufstiege in den höheren Polizeivollzugsdienst und Fortbildungen waren nur gelegentlich Gegenstand von Widerspruchsbescheiden.

## **2. Senator für Wirtschaft und Häfen**

### **a) Sonderordnungsrecht**

Der Senator für Wirtschaft und Häfen erlässt Widerspruchsbescheide insbesondere im Bereich des Sonderordnungsrechts für die wirtschaftlichen Tätigkeiten, also im Gewerbe-, Gaststätten- und Handwerksrecht. Gemittelt über diese Rechtsgebiete und die Jahre 2007 bis 2009 sind in diesen Bereichen p. a. 50 Bescheide ergangen, gegen die Betroffene in 18 Fällen p. a. Widersprüche eingelegt haben. Auffallend hoch ist die Widerspruchsquote im Gaststättenrecht, die gemittelt 54 % erreicht (2007: 58 %, 2008: 59 %, 2009: 36 %), das Gewerberecht bleibt mit einer gemittelten Widerspruchsquote von 25 % dahinter zurück (2007: 14 %, 2008: 21 %, 2009: 28 %). Die Erfolgsquote der Widersprüche liegt im Bereich des Gaststätten-, Gewerbe- und Handwerksrechts in den drei Referenzjahren bei 0 %. Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren verfolgt ein Teil der Gewerbetreibenden ihr Begehren weiter. Gemittelt über die Jahre 2007 bis 2009 und alle drei Rechtsgebiete ergibt sich eine Klagequote nach Zurückweisung des Widerspruchsbescheides von 26 %. Die Klagen sind durchgängig erfolglos geblieben.

Das Rechtsgebiet zeichnet sich damit aus durch eine geringe Erfolgsquote, eine hohe Streitanzahl schon nach dem Ausgangsbescheid und eine mittlere (Gewerberecht) oder hohe (Gaststättenrecht) Weiterverfolgungsquote. Da die Ziele des Vorverfahrens nicht erreicht werden, erscheint es sachgerecht, den Betroffenen den unmittelbaren Weg zum Verwaltungsgericht zu eröffnen. Dabei ist auch in Rechnung zu stellen, dass regelmäßig die wirtschaftliche Existenz der Betroffenen auf dem Spiel steht, so dass auch ihnen an einer zügigen gerichtlichen Klärung liegen wird.

### **b) Sonstiges**

Im Luftverkehrsrecht schwankt das Aufkommen sehr stark (2007: 1 Widerspruch; 2008: 24 Widersprüche, 2009: 3 Widersprüche). Die Verfahren haben gemittelt über 2007 bis 2009 in geringem Umfang (7 % Erfolg) gehabt, vor den Verwaltungsgerichten sind sie teilweise weiter verfolgt worden (8 %). Angesichts der großen Schwankungen in den einzelnen Jahren lassen die Zahlen keine Prognose zu.

## **3. Senatorin für Finanzen**

### **a) Beihilfe**

Große Bedeutung hat das Widerspruchsverfahren im Bereich der Beihilfe erlangt. Bezogen auf die Zahl der Ausgangsbescheide (zwischen 53 000 und 61 000) werden nur wenige Widersprüche eingelegt (Quoten für die Jahre 2007 bis 2009 jeweils unter 1 %), absolut erreicht die Zahl der Widersprüche eine beträchtliche Zahl (etwa 350 bis 390). Diese Widersprüche haben über die Jahre etwa zu einem Drittel Erfolg (2007: 36 %, 2008: 31 %, 2009: 32 %). Nach negativem Abschluss des Widerspruchsverfahrens verfolgt nur noch eine sehr geringe Zahl von Betroffenen ihr Begehren im

verwaltungsgerichtlichen Verfahren weiter, die Zahl liegt absolut jeweils unter 5 pro Jahr, im Mittel unter 1 % der Widersprüche.

Im Recht der Beihilfe werden die Ziele des Vorverfahrens klar erreicht. Die Vorverfahren haben eine hohe Erfolgsquote, so dass die Betroffenen im Vorverfahren effektiven und kostengünstigen Rechtsschutz erlangen. Das Gebiet ist zwar relativ nur gering streitanfällig, zeichnet sich aber durch eine absolut hohe Zahl an Ausgangsbescheiden und Widersprüchen aus. Ausgehend von diesen Zahlen erzielt es eine große Entlastung des Verwaltungsgerichts, in dem nur bei einer geringen Zahl von Fällen auf ein Vorverfahren noch ein verwaltungsgerichtliches Verfahren folgt. Hinzu tritt die besondere Funktion des Vorverfahrens im Beamtenrecht: Es stellt eine behördeninterne Überprüfung vor einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle sicher. Damit wird eine Belastung des Dienstverhältnisses mit gerichtlichen Auseinandersetzungen weitgehend vermieden.

## **b) Sonstiges**

### **(1) Besoldung und Versorgung**

Im Bereich der Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und Richter ergehen keine Ausgangsbescheide, sondern bloße Gehaltsmitteilungen ohne Regelungscharakter, die nach beamtenrechtlichen Grundsätzen mit dem Widerspruch angreifbar sind. Im Allgemeinen sind Widersprüche zu Besoldung und Versorgung selten. Von einer besonderen Konstellation in den Jahren 2007 bis 2009 abgesehen, sind 52 Widersprüche eingelegt worden. Abgesehen von 9 Verfahren des Jahres 2007 blieben diese im Widerspruchsverfahren erfolglos. Auf ablehnende Widerspruchsbescheide reagierten die Widerspruchsführer in einem nicht unerheblichen Umfang mit Klagen, so wurden in den Jahren 2007 bis 2009 43 Widersprüche zurückgewiesen, 22 Verfahren (51 %) wurden im Klageverfahren weiter geführt, jedenfalls im Jahr 2007 waren 3 von 14 Klagen (21 %) erfolgreich. Für den Bereich der Versorgung hat die Senatorin für Finanzen keine belastbaren Zahlen vorgelegt.

In den Jahren 2007 bis 2009 sind in erheblichem Umfang Widersprüche im Bereich der Besoldung und Versorgung erhoben worden. Die Widerspruchsführer machen jeweils geltend, dass mit der Aufhebung des Bremischen Sonderzahlungsgesetzes vom 11. Mai 2004 (Brem.GBl. S. 207 – 2042-b-1) durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juli 2006 (Brem.GBl. S. 353) die Alimentation nicht mehr amtsangemessen sei. Insgesamt sind mit diesem Gegenstand (aggregiert) rund 11 500 Widersprüche anhängig. Die Verfahren sind statistisch nicht erfasst worden, da sie einer Sondersituation geschuldet sind: Die Senatorin für Finanzen ist an die gesetzlich festgesetzte Besoldung gebunden. Dass die Widersprüche dennoch nicht entschieden werden, entspricht einer Vereinbarung zwischen den Widerspruchsführern, den sie vertretenden Organisationen und der Senatorin für Finanzen.

## **(2) Übriges Beamtenrecht**

Im sonstigen Beamtenrecht haben Beförderungen, Abordnungen und Versetzungen keine Bedeutung im Hinblick auf das Widerspruchsverfahren erlangt.

## **4. Senatorin für Bildung und Wissenschaft**

### **a) Schulzuweisungen**

Im Bereich des Schulrechts spielt nach absoluten Zahlen die Zuweisung zu einer bestimmten Schule eine herausragende Rolle. Dies betrifft die Entscheidungen über die Einschulung, den Übergang von der 4. zur 5. Klasse sowie den Übergang in die gymnasiale Oberstufe. Pro Jahr ergehen für die Einschulung 4 000 Entscheidungen, für den Übergang von der Klasse 4 in die Klasse 5 rund 4 200 Entscheidungen. Zum Übergang in die gymnasiale Oberstufe ergingen 2007 und 2008 jährlich etwa 2 450 Entscheidungen, im Jahr 2009 stieg diese Zahl auf 3 747 Entscheidungen. Konfliktträchtig waren in der Vergangenheit insbesondere Entscheidungen über den Übergang von der 4. in die 5. Klassenstufe, einen signifikanten Anstieg zeigen die Auseinandersetzungen um die Aufnahme in die Grundschule. Bei dem Übergang von der 4. in die 5. Klasse lag die Zahl der Widersprüche zwischen 126 und 139, dies entspricht 3 % der Ausgangsentscheidungen. Bei der Zuweisung zu einer Grundschule stieg die Zahl der Widersprüche von 2007 und 2008 (72 Widersprüche, 2 %) zu 2009 an (109 Widersprüche, 3 %). Sowohl bei den Widersprüchen gegen Zuweisungen zu einer Grundschule als auch bei Widersprüchen gegen eine Entscheidung zum Schulwechsel von Klasse 4 nach Klasse 5 hatten die Widersprüche zu einem ganz erheblichen Anteil Erfolg: Die Erfolgsquote bei Einschulungen in den Jahren 2007 bis 2009 lag bei rund 77 %, beim Übergang von Klasse 4 nach Klasse 5 bei 87 %. Die offenbar parallel zu Widerspruchsverfahren geführten etwa 50 verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren hatten gleichfalls in einem hohen Prozentsatz Erfolg (2008: 60 %, 2009: 43 %). Nur eine zu vernachlässigende Rolle spielen Widerspruchsverfahren im Zusammenhang mit dem Übergang in die gymnasiale Oberstufe, jährlich werden hier zwischen 1 und 15 Verfahren geführt, die in mehr als der Hälfte der Fälle zu einem Erfolg des Widerspruchsführers geführt haben.

Das Rechtsgebiet zeichnet sich durch folgende Eigenschaften aus: Ausgehend von einer hohen absoluten Zahl an Ausgangsbescheiden ist es relativ nur in geringem bis mittlerem Umfang streit anfällig, die Zahl der Widerspruchsbescheide ist aber absolut gesehen hoch. Für das Verwaltungsgericht wird nur ein geringer Entlastungseffekt erzielt. Dem steht indes eine hohe Erfolgsquote gegenüber. Damit trägt das Vorverfahren hier wesentlich zur Gewährung eines – massenhaften – Rechtsschutzes bei, indem es die Betroffenen der Notwendigkeit enthebt, neben einem Eilverfahren ein Klageverfahren zu führen, um die Bestandskraft des Ausgangsbescheides zu verhindern.

### **b) BAföG**

Im Bereich des BAföG ergeht eine sehr hohe Zahl von Ausgangsbescheiden (zwischen 7 500 und 9 000 Bescheiden), von denen etwa 4 bis 6 % mit dem Widerspruch angegriffen werden. Pro

Jahr fallen damit etwa 400 Widerspruchsverfahren an. Hiervon haben etwa 18 bis 22 % ganz oder teilweise Erfolg. Rund 4 % der Widerspruchsführer verfolgen ihr Anliegen vor dem Verwaltungsgericht weiter. Die dortige Erfolgsquote liegt bei etwa 12 bis 14 %.

Im Bereich des BAföG erreicht das Widerspruchsverfahren damit seine Ziele sehr weitgehend. Der Bereich ist als Verwaltungsbereich echter Massenverwaltung geprägt durch eine hohe Zahl von Ausgangsbescheiden; trotz dieser hohen Ausgangsbescheide weist das Gebiet immerhin eine mittlere Streitanzahl auf. Zugleich wird eine mittlere Erfolgsquote (20 %) erzielt. Das Vorverfahren entlastet aber deutlich die Verwaltungsgerichte: Denn die Weiterverfolgungsquote liegt – nicht zuletzt wegen der nicht unbeträchtlichen Erfolgsquote im Vorverfahren – nur noch im Bereich einer geringen Weiterverfolgungsquote. Dies führt zu einer erheblichen Entlastung der Verwaltungsgerichte, wenn man die absolute Zahl an Ausgangsbescheiden in Rechnung stellt.

### **c) Sonstiges**

#### **(1) Sonstiges Schulrecht**

Das übrige Schulrecht tritt nach den anfallenden Fallzahlen deutlich hinter die Schulzuweisungsverfahren zurück. Schulentlassungen werden nur gelegentlich verfügt, jährlich ergehen zwischen 9 und 16 Entscheidungen. Die relative Widerspruchsquote liegt zwischen 25 % und 42 %; die Erfolgsquote bei 0 %. Nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens verfolgen einige Betroffene ihr Begehren vor dem Verwaltungsgericht weiter, zum Teil mit Erfolg (2 Verfahren). Nicht streitanfällig sind Entscheidungen über die Schülerbeförderung. Trotz einer hohen Zahl an Ausgangsbescheiden (rund 900) kommt es nur ganz gelegentlich zu Widerspruchsverfahren, die Quote liegt unter 1 %.

Eine gewisse Zahl von Widersprüchen ist gegen Entscheidungen zum sozialpädagogischen Förderbedarf zu verzeichnen. Die Widerspruchsquote liegt hier bei 140 und 180 Entscheidungen p. a. zwischen 7 % und 10 %. Die Widersprüche haben jedenfalls in Einzelfällen Erfolg, die Quote lag – bei absolut sehr geringen Zahlen – zwischen 18 und 22 %. Die Zahl derjenigen, die nach dem ablehnenden Widerspruchsbescheid ihr Begehren weiter verfolgen, schwankte in den Jahren 2007 bis 2009 zwischen 0 und 6 Personen. Ebenso gibt es gelegentlich Widersprüche gegen Entscheidungen über eine Assistenz. Von jährlich etwa 110 Bescheiden werden zwischen 2 und 8 mit dem Widerspruch angegriffen, die häufig erfolgreich sind (aggregiert 2007-2009: 54 %); soweit sie erfolglos bleiben, sind sie in den Jahren 2007 bis 2009 nicht mit der Klage weiter verfolgt worden.

#### **(2) Beamtenrecht**

Im Bereich des Beamtenrechts ergeht eine Vielzahl von Bescheiden über die Zulassung zum Vorbereitungsdienst, etwa 2 000 bis 2 500 p. a. Die Zahl der Widersprüche ist relativ gering (unter 0,5 % der Ausgangsbescheide) und fällt auch absolut nicht ins Gewicht (10 p. a.). Die Widersprüche bleiben weitgehend erfolglos (aggregiert 2007-2009: 7 %) und werden gelegentlich im gerichtlichen



Verfahren weiter verfolgt. Zu sonstigen beamtenrechtlichen Maßnahmen (Beförderungen, Abordnungen, Besoldung und Versorgung) hat die Senatorin für Bildung und Wissenschaft keine konkreten Angaben gemacht, geht aber von einer Erfolgsquote für Widersprüche von 15 bis 20 % aus.

### **(3) Prüfungsrecht**

Im Bereich der Staatsprüfungen eine Vielzahl von Ausgangsbescheiden, im Jahr zwischen 2 800 und 4 200. Diese werden nur in sehr geringem Umfang mit Widersprüchen angegriffen, relativ liegt die Quote unter 1 %, absolut werden zwischen 18 und 35 Widersprüche eingelegt. Diese haben erhebliche Erfolgsaussichten, der Anteil erfolgreicher Widersprüche liegt zwischen 23 % und 66 %. Nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens wird nur vereinzelt Klage erhoben. Im Recht der Hochschulprüfungen fallen Widersprüche in erheblicher Zahl an (für Universität und Hochschule ca. 50 p. a.), die zu einem Anteil von 25 bis 36 % Erfolg haben. Nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens schließen sich nur noch vereinzelt verwaltungsgerichtliche Verfahren an (7- 10%), die allerdings in erheblichem Umfang Erfolg haben (Quote: 83 %).

### **(4) Hochschul- und Hochschulzugangsrecht**

Das Recht des Hochschulzugangs (inklusive NC-Verfahren) ist von einer großen Zahl an Ausgangsbescheiden geprägt, auf Universität und Hochschule entfallen 11 600 widerspruchsfähige Ausgangsbescheide; diese werden in relativ beträchtlicher und absolut sehr hoher Zahl angegriffen (Quote: 14 %, absolut: 1570 Widersprüche). Die Behandlung dieser Widersprüche scheint stark von einander abzuweichen: Während die Universität die Zahl der erfolgreichen Widersprüche im Hochschulzugangsrecht mit 82 (37 %) und im NC-Recht mit 700 (88 %) angibt, haben Widersprüche bei der Hochschule nahezu keine Erfolgsaussichten (unter 1 %). Dies beruht wohl auf einer unterschiedlichen Verwaltungspraxis, da die Hochschule – anders als die Universität – keine ablehnenden Widerspruchsbescheide erlässt. Auseinandersetzungen um den Hochschulzugang werden wesentlich in verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren geführt, im Verhältnis zu den eingelegten Widersprüchen ergeben sich Quoten zwischen 12 % (nc-Verfahren) und 33 % (Hochschulzugangsverfahren bei der Hochschule Bremen). Bei der Hochschule Bremerhaven liegen die Verhältnisse ähnlich, allerdings mit einem deutlich geringen Anteil an gerichtlichen Verfahren (1 000 Ausgangsbescheide, Widerspruchsquote 10 %, Erfolgsquote: 30 %, 1 Eilverfahren).

Für das sonstige Hochschulrecht (einschließlich BremStKG) gibt die Universität Bremen 2 300 Ausgangsbescheide an. Diese wurden in erheblichem Umfang angegriffen (137 Widersprüche, dies entspricht 6 %), die Widersprüche waren überwiegend erfolgreich (99, Quote: 72 %), zu gerichtlichen Verfahren kam es nicht.

## **5. Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa**

### **a) Bauordnungsrecht**

Das Bauordnungsrecht gehört zum Bereich der individualisierten Massenverwaltungen. Jährlich ergehen im Schnitt 2 359 Ausgangsbescheide (2007: 2 464; 2008: 2 366; 2009: 2 248), die Zahl der Widersprüche liegt im jährlichen Mittel bei 97 (2007: 129; 2008: 82; 2009: 79), die Widerspruchsquote damit bei 4,1 %. Trotz der erheblichen Zahl der Widersprüche bleibt die Erfolgsquote mit 7,2 % (2007: 9, entspricht 7 %; 2008: 2, entspricht 2,5 %, 2009: 11, entspricht 13 %) gering. Die Betroffenen verfolgen ihr Begehren gelegentlich weiter, die Zahlen schwanken zwischen 28 Klagen (2007) und 8 Klagen (2009), die Weiterverfolgungsquote liegt bei 17,5 % (2007: 22 %; 2008: 19,5 %; 2009: 9,8 %).

Das Rechtsgebiet scheint das Vorverfahren nicht zwingend zu erfordern: Die Erfolgsquote ist gering, auch im Hinblick auf die nicht unerhebliche Zahl der Widersprüche. Die Weiterverfolgungsquote ist im mittleren Bereich, so dass die Entlastung der Verwaltungsgerichte sich in Grenzen hält. Auch die Streitanzahl liegt im mittleren Bereich. Angesichts der geringen Erfolgsquote lassen sich durchaus Gründe für eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens anführen. Allerdings dürfte der Aspekt der Selbstkontrolle der Verwaltung für eine Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens streiten: Die erhebliche Zahl an Widersprüchen erlaubt es der Widerspruchsbehörde einen steten Einblick in die Verwaltungspraxis im Bauordnung, der auch für andere Aufgaben der Widerspruchsbehörde von Vorteil sein mag. Ferner ist in Rechnung zu stellen, dass namentlich Drittbetroffene im Vorverfahren die Möglichkeit haben, die Behörde zu einer formellen Entscheidung über ihre Einwände gegen ein bestimmtes Vorhaben zu zwingen.

### **b) Wohngeld**

Das Wohngeldrecht gehört mit durchschnittlich 19 425 Bescheiden pro Jahr zu den Bereichen der echten Massenverwaltung. Die relative Streitanzahl ist mit 6 % nicht unerheblich, absolut werden im Jahr 402 Widerspruchsverfahren geführt (2007: 444; 2008: 344; 2009: 418), nach der Zahl der Widerspruchsverfahren gehört das Wohngeldrecht zusammen mit der Beihilfe, dem BAföG, dem Ausländerrecht, dem Hochschulzulassungs- und dem Abfallgebührenrecht zu den Gebieten mit der höchsten absoluten Widerspruchsanzahl. Die Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren liegt bei 48 % (2007: 47 %; 2008: 49 %; 2009: 50 %), die Weiterverfolgungsquote bei 2,49 % (2007: 3,4 %; 2008: 2,0 %; 2009: 2,2 %). Damit erreicht das Vorverfahren seine Ziele im Bereich des Wohngeldrechts in vollem Umfang. Der Rechtsschutz wird effektiv durch eine hohe Erfolgsquote im Vorverfahren erreicht, bei mittlerer Streitanzahl wird eine hohe Zahl an Widerspruchsverfahren geführt. Der Entlastungseffekt ist hoch, weil die Weiterverfolgungsquote gering bleibt.

## **c) Sonstiges**

### **(1) Telekommunikationsrecht**

Abgesehen von einer Sondersituation des Jahres 2007 entfallen auf 58 Ausgangsbescheide 9 Widerspruchsverfahren, dies entspricht bereits einer hohen Streitanzfälligkeit von 15,5 %; die Erfolgsquote der Verfahren ist gering, gemittelt über 2008 bis 2009 liegt sie bei 6 %. Gerichtliche Verfahren folgen nicht nach.

### **(2) Recht der freien Berufe**

In diesem Bereich ergeben jährlich im Schnitt 101 Ausgangsbescheide; die relative Streitanzfälligkeit ist auffallend hoch und liegt knapp über 50 %. Die Widersprüche haben zu einem außerordentlichen Anteil Erfolg, die Quote lag in den Jahren 2007 bis 2009 jeweils über 86 %, im Schnitt bei 88 %. Zu Klagen kam es naturgemäß nur noch ganz vereinzelt.

### **(3) Verkehrsrecht**

Das Verkehrsrecht gehört mit durchschnittlich 530 Ausgangsbescheiden (2007: 151; 2008: 257; 2009: 878) bereits dem Bereich der individualisierten Massenverwaltung an. Das Rechtsgebiet ist gekennzeichnet durch eine hohe Streitanzfälligkeit, im Schnitt werden 31,5 % der Ausgangsbescheide mit einem Widerspruch angegriffen werden, in einzelnen Jahren liegt die Streitanzfälligkeit noch deutlich darüber (2008: 69,6 %). Der absolut hohen Zahl an Widersprüchen (2007: 151; 2008: 179; 2009: 172) korrespondiert eine hohe Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren, im Jahresmittel bei 54 % (2007: 52,3 %; 2008: 53,1 %; 2009: 57,6 %). Die Zahl der nachfolgenden Klagen bleibt dagegen gering, die Weiterverfolgungsquote liegt im Jahresmittel bei 8,4 %. In dem Rechtsgebiet erreicht das Vorverfahren mithin seine Ziele: Eine hohe Erfolgsquote im Vorverfahren, eine geringe Weiterverfolgungsquote nach dessen Abschluss und eine weitgehende Befriedung eines hoch streitanfälligen Rechtsgebietes.

### **(4) Straßenverkehrsrecht**

Das Straßenverkehrsrecht gehört zwar mit jährlich 1614 Ausgangsbescheiden zum Bereich der individualisierten Massenverwaltung, bei lediglich 6 Widerspruchsverfahren erweist es sich aber als nur sehr wenig streitanfällig und für die hiesige Untersuchung nur begrenzt aussagekräftig.

### **(5) Wohnungsbauförderung**

Die Wohnungsbauförderung ist bei 602 Ausgangsbescheiden (2007: 685; 2008: 450; 2009: 670) nur in geringem Umfang streitanfällig; im jährlichen Mittel werden 15 Widerspruchsverfahren (2007: 18; 2008: 15; 2009: 12) geführt, die Angriffsquote auf Ausgangsbescheide liegt damit unter 2,5 %. Die absolut nur wenigen Ausgangsverfahren haben indes zu weit überwiegendem Anteil Erfolg, die Erfolgsquote liegt im Mittel der Jahre 2007 bis 2009 bei über 80 % (2007: 78 %; 2008: 66 %; 2009:

92 %). Nachfolgende Klagen bleiben vereinzelt; der hohe Entlastungseffekt beruht ersichtlich auf der sehr hohen Erfolgsquote.

### **(6) Kataster und Vermessung**

Der Bereich der Kataster und Vermessung gehört mit 365 Ausgangsbescheiden im Jahr (2007: 410; 2008: 368; 2009: 318) zu den Bereichen der Einzelfallverwaltung; die Streitanzahl liegt mit 10,7 % (2007: 6,8 %; 2008: 8,4 %; 2009: 8,8 %) im mittleren Bereich, die Widerspruchsverfahren erreichen eine mittlere Erfolgsquote von 17 % (2007: 21,4 %; 2008: 16 %; 2009: 17,8 %). Zu Klagen kommt es allenfalls vereinzelt.

### **(7) Energierecht**

Auch im Bereich des Energierechts mit durchschnittlich 356 Ausgangsbescheiden (2007: 363; 2008: 363; 2009: 343) liegt die Streitanzahl mit 11,52 % im mittleren Bereich, die Widerspruchsverfahren erzielen eine Erfolgsquote von fast 49 % (2007: 45,7 %; 2008: 45,7 %; 2009: 60 %). Klagen bleiben weitgehend aus.

### **(8) Naturschutzrecht**

Das Naturschutzrecht zählt mit durchschnittlich 441 Ausgangsbescheiden (2007: 400; 2008: 500; 2009: 424) jährlich zu dem Bereich der Einzelfallverwaltung; die relative Streitanzahl liegt mit gemittelt 1,6 % im unteren Bereich (2007: 10; 2008: 8; 2009: 2 Widersprüche). Die Erfolgsquote der Widersprüche ist hoch und erreicht gemittelt 57 % (2007: 70 %; 2008: 50 %; 2009: 100 %), Klagen bleiben vereinzelt.

### **(9) Wasserrecht**

Im Bereich des Wasserrechts ergehen jährlich 1960 Ausgangsbescheide (2007: 1498; 2008: 1650; 2009: 2733). Die relative Streitanzahl ist sehr gering; nur 2,2 % der Ausgangsbescheide werden im Mittel angegriffen, die Zahl in einzelnen Jahren liegt noch deutlich darunter (2007: 0,4 %; 2008: 0,3 %). Die Widerspruchsverfahren haben mittlere Erfolgsaussichten, die gemittelt bei 23 % liegen, wobei die Werte stark schwanken (2007: 0 %; 2008: 29 %; 2009: 14,3 %). Klagen bleiben nahezu vollständig aus.

### **(10) Straßen- und Wegerecht**

Das Straßen- und Wegerecht gehört mit durchschnittlich 181 Ausgangsbescheiden (2007: 153; 2008: 215; 2009: 175) zum Bereich der Einzelfallverwaltung. Das Gebiet ist in erheblichem Umfang streitanzahlreich, die Zahl der Widersprüche liegt hier im jährlichen Mittel bei 28, dies entspricht 15,5 % der Ausgangsbescheide (2007: 20,2 %; 2008: 15,3 %; 2009: 12 %). Das Vorverfahren führt in der Regel zur Befriedung, so dass nachfolgende Klagen nur vereinzelt auftreten, die Weiterverfolgungsquote liegt mit 3,57 % deutlich im unteren Bereich. Die Erfolgsquote des Vorverfahrens ist dagegen

hoch; sie erreicht im Mittel der Jahre 2007 bis 2009 immerhin 78,5 %, das Vorverfahren führt also in nahezu 4/5 aller Verfahren zu einer Abänderung des Bescheides zu Gunsten des Widerspruchsführers und zugleich zur Abwendung eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens.

### **(11) Benutzungsgebühren (Abfall)**

Das Recht der Benutzungsgebühren im Bereich der Abfallbenutzungsgebühren weist deutliche Besonderheiten auf: Die Zahl der jährlichen Bescheide ist außerordentlich hoch, im Jahresmittel liegt sie bei 212 800 (2007: 218 000; 2008: 230 500; 2009: 190 000). Ausgehend von dieser Zahl ist die relative Streitanzahl nahezu bei 0, gleichwohl werden hier in absoluten Zahlen die meisten Widerspruchsverfahren aller hier erfassten Verwaltungsbereiche geführt, im jährlichen Mittel 1 011 (2007: 694; 2008: 1183; 2009: 1156). Die Erfolgsquote liegt praktisch bei Null; Mitteilungen über nachfolgende Klageverfahren liegen nicht vor. Die vorgelegten Zahlen lassen die Notwendigkeit eines Vorverfahrens jedenfalls zweifelhaft erscheinen; hierzu gelten die gleichen Überlegungen wie zum Verwaltungsgebührenrecht im Bereich des Senators für Inneres und Sport.

### **(12) Erschließungsbeiträge**

Im Recht der Erschließungsbeiträge ergeht nur eine geringe Zahl an Ausgangsbescheiden, im Mittel der Jahre 2007 bis 2009 125 Ausgangsbescheide (2007: 121; 2008: 56; 2009: 199). Die relative Streitanzahl des Gebietes ist – nicht zuletzt wegen der wirtschaftlichen Bedeutung für den einzelnen – hoch, sie liegt in den Jahren 2007 bis 2009 bei 45,6 %, das Jahr 2009 noch deutlich darüber (63 %). Die Erfolgsquote der Widerspruchsverfahren lag in im Jahr 2007 bei 28 % und im Jahr 2008 bei 19,6 %; die Zahlen für das Jahr 2009 scheinen nur eingeschränkt aussagekräftig, weil die Bearbeitungsdauer mit 18 Monaten sehr hoch ist. Trotz der hohen Streitanzahl bleibt die Weiterverfolgungsquote im gerichtlichen Verfahren gering.

## **6. Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales**

### **a) Berufsrecht**

Ein gewisses Aufkommen an Widersprüchen verzeichnet der Bereich des Berufsrechts. In den Jahren 2007 bis 2009 wurden zwischen 5 und 15 % der Entscheidungen angegriffen (2007: 72 Ausgangsbescheide, 11 Widersprüche; 2008: 60 Ausgangsbescheide, 6 Widersprüche; 2009: 96 Ausgangsbescheide; 5 Widersprüche). Die Widersprüche blieben überwiegend erfolglos (summiert: 2 von 22 Widerspruchsverfahren, entspricht 9 %). Eine nicht unerhebliche Zahl von Verfahren wurde vor dem Verwaltungsgericht weitergeführt (7 aus 14 Verfahren, entspricht 50 %), die dort aber erfolglos blieben.

### **b) Krankenhausrecht**

Eine erhebliche Zahl an Widersprüchen ist auch im Krankenhausrecht festzustellen. So wurden 2007 4 von 36 Bescheiden mit dem Widerspruch angegriffen (11 %), 2008 14 von 32 Bescheiden

(44 %) und 2009 2 von 26 Entscheidungen (6 %). Die Verfahren hatten 2007 überwiegend Erfolg, während 2008 und 2009 offenbar die Mehrzahl der Verfahren ohne Bescheid abgeschlossen wurde. Zu verwaltungsgerichtlichen Verfahren kam es nur in zwei Fällen des Jahres 2008.

### **c) Sonstiges**

In einer Vielzahl von Bereichen kommt es nur sehr vereinzelt zu Widersprüchen. Dies gilt für die Investitionskostenförderung nach dem BremAGPflegeVG (2007: 86 Ausgangsbescheide, 4 Widersprüche <5 %>, 2008: 65 Ausgangsbescheide, 3 Widersprüche <5 %>, 2009: 61 Ausgangsbescheide, 2 Widersprüche <3 %>), für das Recht der Benutzungsgebühren (keine Widersprüche im Berichtszeitraum), für das Subventionsrecht (im Berichtszeitraum 3 Widersprüche bei 427 Bescheiden <1 %>), für das Obdachlosenrecht (keine Widersprüche im Berichtszeitraum), im Bereich der institutionellen Förderung nach § 44 LHO, bei Wohnortzuweisungen und Kapitalentschädigungen. In sehr geringem Umfang gibt es Widersprüche bei Entscheidungen über Opferrenten (2008: 2 Widersprüche bei 40 Ausgangsbescheiden, 2009: 3 Widersprüche bei 24 Ausgangsbescheiden). Hinzu treten vereinzelte Entscheidungen aus dem Bereich des öffentlichen Dienstrechts.

## **7. Sonstige senatorische Behörden**

### **a) Senator für Kultur**

Die Gesamtzahl der Widersprüche gegen Entscheidungen des Senators für Kultur und seiner nachgeordneten Dienststelle war in den Jahren 2007 bis 2009 sehr gering. Das Ressort und sein nachgeordneter Bereich führen im Bereich der Gebührenbescheide der Volkshochschulen echte Massenverfahren (rund 57 000 p. a.), in diesem Bereich werden nahezu keine Widersprüche eingelegt (<3 p. a.). Auch im Übrigen hat das Widerspruchsverfahren nur geringe Bedeutung. Im Jahr 2007 wurden in diesem Ressort 6 Widerspruchsverfahren geführt, im Jahr 2008 4 Widerspruchsverfahren. Im Jahr 2009 stieg diese Zahl auf insgesamt 12 Verfahren an. Statistisch belastbare Aussagen können auf diese Datengrundlage nicht gestützt werden.

Gemittelt über die Jahre 2007 bis 2009 sind in den folgenden Bereichen Widerspruchsverfahren anhängig gewesen: Im Bereich der Zuwendungsbescheide sind bei 575 Ausgangsverfahren p. a. 3 Widersprüche eingelegt worden ( $\approx 0,5$  %). Im Bereich des Denkmalschutzrechts bei 183 Ausgangsverfahren p. a. 2 Widersprüche ( $\approx 1$  %). Im Übrigen kam es nur ganz vereinzelt zu Widersprüchen. Die Widersprüche waren in erheblichem Umfang erfolgreich. Gemittelt über die Jahre 2007 bis 2009 hatten die Widersprüche bezogen auf das Ressort und seinen nachgeordneten Bereich in 55 % der Fälle ganz oder teilweise Erfolg (2007: 67 %; 2008: 25 %; Jahr 2009: 58 %). In gewissem Umfang kam es auch zu Rücknahmen von Widersprüchen (von 2007 bis 2009: 6 Verfahren, gemittelt 27 %). Keinem der Widerspruchsverfahren schloss sich ein Klageverfahren an.

**b) Senator für Justiz und Verfassung**

Im Geschäftsbereich des Senators für Justiz und Verfassung werden nur in sehr wenigen Fällen Widerspruchsverfahren geführt. Statistische Aussagen lassen die Angaben nicht zu. Im Jahreschnitt wurden in den Jahren 2007 bis 2009 4 beamtenrechtliche Widerspruchsverfahren anhängig, unter anderem Entscheidungen Versetzungen in den Ruhestand. Im Jahreschnitt war 1 Widerspruch erfolgreich (25 %), anschließende Klagen wurden nicht erhoben.

**c) Bevollmächtigte des Landes Bremen beim Bund**

Bei der Bevollmächtigten des Landes Bremens beim Bund wurden im Berichtszeitraum keine Vorverfahren durchgeführt.

## Ressortumfrage: Optimierung des Widerspruchsverfahrens

*durchschnittliche Werte für die Jahre 2007-2009  
in allen Rechtsbereichen, bei der die Zahl der Widerspruchsverfahren  $\geq$  5 p. a. ist.*

	Sachgebiet	Kurzbezeichnung	1	2	3	4	5	6	7	8	Anm.*
W	0421	Gewerbeordnung	30	7	0	5	1	0	k. A.	k. A.	
W	0423	Gaststättenrecht	20	10	0	10	3	0	k. A.	k. A.	
W	0554	Luftverkehrsrecht	k. A.	9	1	8	1	0	4	1,33	
I	0532	Staatsangehörigkeitsrecht	63	17	0	17	9	1	1 bis 3	0,25	
I	0570	Lotterierecht (Zwangsgeld)	14	14	0	1	1	offen	10	0,20	
I	0510	Polizeirecht	932	17	0	17	1	0	1 bis 2	0,15	
I	0520	Ordnungsrecht	2.576	5	0	1	0	0	1,5	0,15	
I	1120	Verwaltungsgebührenrecht	11.275	119	6	113	23	5	1,3	0,15	
I	0525	Brand- und Katastrophenschutz	50.806	25	3	21	3	0	7	0,20	
I	0600	Ausländerrecht	966	421	B	B				3,00	A, B
I	0450	Telekommunikationsrecht	58	9	1	0	0	0	24	1,00	C
I	0460	Recht der freien Berufe	101	51	45	5	0	0	< 1	k. A.	
U	0550	Verkehrsrecht	530	167	91	57	14	k. A.	5	2,00	
U	0557	Straßenverkehrsrecht	1.614	6	0	2	4	1	11	0,10	
U	0561	Wohnungsbauförderung, Wohnungsbindung	602	15	12	3	1	0	5	k. A.	
U	0920	Bauordnung, Städtebauförderung	2.359	97	7	49	17	1	7	1,90	
U	0950	Kataster, Vermessung	365	29	5	24	1	k. A.	3	0,25	
U	0990	Außenwerbung	211	8	1	4	1	0	3	0,23	
U	1012	Energierrecht	356	41	20	6	1	0	1	0,25	
U	1023	Naturschutzrecht	441	7	4	4	2	k. A.	3	k. A.	
U	1030	Entwässerungsortsrecht	86	15	9	6	2	2	k. A.	k. A.	D
U	1030	Wasserrecht allgemein	1.960	15	3	11	k. A.	2	k. A.	k. A.	
U	1040	Straßen- und Wegerecht	181	28	22	6	1	k. A.	2	2,25	
U	1060	Bodenschutzgesetz	9	5	1	2	1	k. A.	6	k. A.	
U	1121	Benutzungsgebühren (Abfall)	212.800	1.011	1	k. A.	k. A.	k. A.	4	0,20	
U	1121	Entwässerungsgebührenerstattung	837	6	1	2	1	1	k. A.	k. A.	
U	1122	Verwaltungsgebühren	7.386	6	1	5	1	0	6	0,20	
U	1131	Erschließungsbeiträge	125	57	5	3	2	2	16	1,25	
U	1132	Kanalbaubeiträge	72	7	1	1	0	0	k. A.	k. A.	
U	1510	Wohngeld	19.425	402	194	27	10	0	3	1,70	
B		Veränderung von Ansprüchen nach § 52 LHO	1.000	16	5	11	2	2	2 bis 3	0,50	
B	1330	Zulassung zum Vorbereitungsdienst	2.261	9	1	8	2	2	2 bis 3	k. A.	
B	1524	BAföG	8.397	408	80	279	15	6	2 bis 3	4,00	
B	0200	Staatsprüfungen	3.571	26	11	13	2	0	k. A.	k. A.	E
B	0210	Sonderpädagogischer Förderbedarf	154	13	3	10	3	2	3	0,50	
B	0210	Einschulung	3.859	84	65	19	0	0	1	k. A.	
B	0210	Übergang 4 nach 5	4.217	132	115	14	34	17	<1	k. A.	F
B	0210	Übergang GymOberstufe	2.893	8	5	4	1	0	2	0,30	
B	0220	Hochschulrecht ohne NC, BremStKG	2.309	137	99	4	0	0	k. A.	k. A.	H
B	0221	Hochschulprüfungen (Uni)	k. A.	47	12	35	4	4	4 bis 6	1,00	H
B	0223	Hochschulzugangsberechtigung (Uni)	963	220	82	138	54	10	2	1,00	G, H
B	0310	NC-Verfahren (Uni)	5.250	800	700	100	99	0	2	1,00	G, H
B	0221	Hochschulprüfungen (HS Bremen)	132	47	17	30	2	1	2 bis 6	k. A.	H
B	0310	NC-Verfahren (HS Bremen)	5.400	550	4	k. A.	184	33	k. A.	k. A.	H
B	0223	Immatrikulation und Prüfung (HfK)	1.952	20	1	11	3	2	3	0,05	
B	0310	NC-Verfahren	1.000	100	30	k. A.	1	0	3	0,25	G, H
A	0460	Berufsrecht	76	7	1	5	2	0	4	k. A.	
A	0491	Krankenhausrecht	35	7	1	2	2	0	4,5	k. A.	
F	1334	Besoldung und Versorgung	300.000	17	3	14	7	1	2	0,10	I, J
F	1334	Besoldung und Versorgung	1.200	20	1	19	1	0	1 bis 2	0,01	K
F	1335	Beihilfe	57.175	375	124	251	3	0	1 bis 2	0,40	
F	1335	Freie Heilfürsorge	3.974	8	0	8	0	0	k. A.	k. A.	

Spalte 1: Zahl der Ausgangsbescheide (ohne volle Stattdaten)  
 Spalte 2: Zahl der Widersprüche  
 Spalte 3: Zahl der stattgebenden oder teilweise stattgebenden Widersprüche  
 Spalte 4: Zahl der vollumfänglich zurückgewiesenen Widersprüche  
 Spalte 5: Zahl der Klagen nach Zurückweisung des Widerspruchs  
 Spalte 6: Zahl der erfolgreichen Klagen nach Zurückweisung des Widerspruchs  
 Spalte 7: durchschnittliche Dauer des Widerspruchsverfahrens (in Monaten)  
 Spalte 8: Stellenanteil der mit Widerspruchsverfahren befassten Personen

### \* Anmerkungen:

- A Die Zahl der Bescheide ist nicht erfasst; die mitgeteilte Zahl bezieht sich auf die Zahl der betroffenen Personen.
- B Die Zahl der stattgebenden oder zurückweisenden Widersprüche wird nicht gesondert ausgewiesen. Berücksichtigt sind die Jahre 2008 und 2009; die Zahlen aus 2007 (705 Ausgangsbescheide, 690 Widersprüche) scheinen einer Sondersituation geschuldet.
- C keine Zahlen für 2009, gemittelt über die Jahre 2007 und 2008.
- E für Spalte 5 und 6 liegen für das Jahr 2007 keine Zahlen vor.
- F Angaben in Spalten 5 und 6 umfassen auch verwaltungsgerichtliche Eilverfahren.
- G Angaben in Spalten 5 und 6 erfassung ausschließlich verwaltungsgerichtliche Eilverfahren nur 2009
- H nicht erfasst sind Widersprüche, die sich gegen die gesetzlich geregelte Höhe der Alimentation richten
- J Die Widersprüche richten sich insoweit nicht gegen Ausgangsbescheide, sondern gegen Bezügemittelungen.
- K Die Zahlen in den Spalten 2 bis 7 beruhen auf Schätzungen.



## Ressortumfrage: Optimierung des Widerspruchsverfahrens

*durchschnittliche Werte für die Jahre 2007-2009  
in allen Rechtsbereichen, bei der die Zahl der Widerspruchsverfahren  $\geq$  5 p. a. ist.*

Sachgebiet	Kurzbezeichnung	Ausgangsbescheide insgesamt-	Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren
0421	Gewerbeordnung	30	0,00%
0423	Gaststättenrecht	20	0,00%
0532	Staatsangehörigkeitsrecht	63	0,00%
0570	Lotterierecht (Zwangsgeld)	14	0,00%
0510	Polizeirecht	932	0,00%
0520	Ordnungsrecht	2.576	0,00%
0557	Straßenverkehrsrecht	1.614	0,00%
1335	Freie Heilfürsorge	3.974	0,00%
1121	Benutzungsgebühren (Abfall)	212.800	0,10%
0310	NC-Verfahren (HS Bremen)	5.400	0,73%
0223	Immatrikulation und Prüfung (HfK)	1.952	5,00%
1334	Besoldung und Versorgung	1.200	5,00%
1120	Verwaltungsgebührenrecht	11.275	5,04%
0920	Bauordnung, Städtebauförderung	2.359	7,22%
1131	Erschließungsbeiträge	125	8,77%
0554	Luftverkehrsrecht	k. A.	11,11%
0450	Telekommunikationsrecht	58	11,11%
1330	Zulassung zum Vorbereitungsdienst	2.261	11,11%
0525	Brand- und Katastrophenschutz	50.806	12,00%
0990	Außenwerbung	211	12,50%
1132	Kanalbaubeiträge	72	14,29%
0460	Berufsrecht	76	14,29%
0491	Krankenhausrecht	35	14,29%
1121	Entwässerungsgebührenerstattung	837	16,67%
1122	Verwaltungsgebühren	7.386	16,67%
0950	Kataster, Vermessung	365	17,24%
1334	Besoldung und Versorgung	300.000	17,65%
1524	BAföG	8.397	19,61%
1030	Wasserrecht allgemein	1.960	20,00%
1060	Bodenschutzgesetz	9	20,00%
0210	Sonderpädagogischer Förderbedarf	154	23,08%
0221	Hochschulprüfungen (Uni)	k.A.	25,53%
0310	NC-Verfahren	1.000	30,00%
	Veränderung von Ansprüchen nach § 52 LHO	1.000	31,25%
1335	Beihilfe	57.175	33,07%
0221	Hochschulprüfungen (HS Bremen)	132	36,17%
0223	Hochschulzugangsrecht (Uni)	963	37,27%
0200	Staatsprüfungen	3.571	42,31%
1510	Wohngeld	19.425	48,26%
1012	Energierecht	356	48,78%
0550	Verkehrsrecht	530	54,49%
1023	Naturschutzrecht	441	57,14%
1030	Entwässerungsortsrecht	86	60,00%
0210	Übergang GymOberstufe	2.893	62,50%
0220	Hochschulrecht ohne NC, BremStKG	2.309	72,26%
0210	Einschulung	3.859	77,38%
1040	Straßen- und Wegerecht	181	78,57%
0561	Wohnungsbauförderung, Wohnungsbindung	602	80,00%
0210	Übergang 4 nach 5	4.217	87,12%
0310	NC-Verfahren (Uni)	5.250	87,50%
0460	Recht der freien Berufe	101	88,24%
0600	Ausländerrecht	966	

## Ressortumfrage: Optimierung des Widerspruchsverfahrens

*durchschnittliche Werte für die Jahre 2007-2009  
in allen Rechtsbereichen, bei der die Zahl der Widerspruchsverfahren  $\geq$  5 p. a. ist.*

Sachgebiet	Kurzbezeichnung	Ausgangsbescheide	Widerspruchsverfahren
0520	Ordnungsrecht	2.576	5
1060	Bodenschutzgesetz	9	5
0557	Straßenverkehrsrecht	1.614	6
1121	Entwässerungsgebührenerstattung	837	6
1122	Verwaltungsgebühren	7.386	6
0421	Gewerbeordnung	30	7
1023	Naturschutzrecht	441	7
1132	Kanalbaubeiträge	72	7
0460	Berufsrecht	76	7
0491	Krankenhausrecht	35	7
0990	Außenwerbung	211	8
0210	Übergang GymOberstufe	2.893	8
1335	Freie Heilfürsorge	3.974	8
0554	Luftverkehrsrecht	k. A.	9
0450	Telekommunikationsrecht	58	9
1330	Zulassung zum Vorbereitungsdienst	2.261	9
0423	Gaststättenrecht	20	10
0210	Sonderpädagogischer Förderbedarf	154	13
0570	Lotterierecht (Zwangsgeld)	14	14
0561	Wohnungsbauförderung, Wohnungsbindung	602	15
1030	Entwässerungsortsrecht	86	15
1030	Wasserrecht allgemein	1.960	15
	Veränderung von Ansprüchen nach § 52 LHO	1.000	16
0532	Staatsangehörigkeitsrecht	63	17
0510	Polizeirecht	932	17
1334	Besoldung und Versorgung	300.000	17
0223	Immatrikulation und Prüfung (HfK)	1.952	20
1334	Besoldung und Versorgung	1.200	20
0525	Brand- und Katastrophenschutz	50.806	25
0200	Staatsprüfungen	3.571	26
1040	Straßen- und Wegerecht	181	28
0950	Kataster, Vermessung	365	29
1012	Energierrecht	356	41
0221	Hochschulprüfungen (Uni)	k.A.	47
0221	Hochschulprüfungen (HS Bremen)	132	47
0460	Recht der freien Berufe	101	51
1131	Erschließungsbeiträge	125	57
0210	Einschulung	3.859	84
0920	Bauordnung, Städtebauförderung	2.359	97
0310	NC-Verfahren	1.000	100
1120	Verwaltungsgebührenrecht	11.275	119
0210	Übergang 4 nach 5	4.217	132
0220	Hochschulrecht ohne NC, BremStKG	2.309	137
0550	Verkehrsrecht	530	167
0223	Hochschulzugangsberechtigung (Uni)	963	220
1335	Beihilfe	57.175	375
1510	Wohngeld	19.425	402
1524	BAföG	8.397	408
0600	Ausländerrecht	966	421
0310	NC-Verfahren (HS Bremen)	5.400	550
0310	NC-Verfahren (Uni)	5.250	800
1121	Benutzungsgebühren (Abfall)	212.800	1.011

## Ressortumfrage: Optimierung des Widerspruchsverfahrens

*durchschnittliche Werte für die Jahre 2007-2009  
in allen Rechtsbereichen, bei der die Zahl der Widerspruchsverfahren  $\geq$  5 p. a. ist.*

Sachgebiet	Kurzbezeichnung	Ausgangsbescheide - insgesamt-	Widersprüche pro Ausgangsbescheid
1334	Besoldung und Versorgung	300.000	0,01%
0525	Brand- und Katastrophenschutz	50.806	0,05%
1122	Verwaltungsgebühren	7.386	0,08%
0520	Ordnungsrecht	2.576	0,19%
1335	Freie Heilfürsorge	3.974	0,20%
0210	Übergang GymOberstufe	2.893	0,28%
0557	Straßenverkehrsrecht	1.614	0,37%
1330	Zulassung zum Vorbereitungsdienst	2.261	0,40%
1121	Benutzungsgebühren (Abfall)	212.800	0,48%
1335	Beihilfe	57.175	0,66%
1121	Entwässerungsgebührenerstattung	837	0,72%
0200	Staatsprüfungen	3.571	0,73%
1030	Wasserrecht allgemein	1.960	0,77%
0223	Immatrikulation und Prüfung (HfK)	1.952	1,02%
1120	Verwaltungsgebührenrecht	11.275	1,06%
1023	Naturschutzrecht	441	1,59%
	Veränderung von Ansprüchen nach § 52 LHO	1.000	1,60%
1334	Besoldung und Versorgung	1.200	1,67%
0510	Polizeirecht	932	1,82%
1510	Wohngeld	19.425	2,07%
0210	Einschulung	3.859	2,18%
0561	Wohnungsbauförderung, Wohnungsbindung	602	2,49%
0210	Übergang 4 nach 5	4.217	3,13%
0990	Außenwerbung	211	3,79%
0920	Bauordnung, Städtebauförderung	2.359	4,11%
1524	BAföG	8.397	4,86%
0220	Hochschulrecht ohne NC, BremStKG	2.309	5,93%
0950	Kataster, Vermessung	365	7,95%
0210	Sonderpädagogischer Förderbedarf	154	8,44%
0460	Berufsrecht	76	9,21%
1132	Kanalbaubeiträge	72	9,72%
0310	NC-Verfahren	1.000	10,00%
0310	NC-Verfahren (HS Bremen)	5.400	10,19%
1012	Energierrecht	356	11,52%
0310	NC-Verfahren (Uni)	5.250	15,24%
1040	Straßen- und Wegerecht	181	15,47%
0450	Telekommunikationsrecht	58	15,52%
1030	Entwässerungsortsrecht	86	17,44%
0491	Krankenhausrecht	35	20,00%
0223	Hochschulzugangsrecht (Uni)	963	22,85%
0421	Gewerbeordnung	30	23,33%
0532	Staatsangehörigkeitsrecht	63	26,98%
0550	Verkehrsrecht	530	31,51%
0221	Hochschulprüfungen (HS Bremen)	132	35,61%
0600	Ausländerrecht	966	43,58%
1131	Erschließungsbeiträge	125	45,60%
0423	Gaststättenrecht	20	50,00%
0460	Recht der freien Berufe	101	50,50%
1060	Bodenschutzgesetz	9	55,56%
0570	Lotterierecht (Zwangsgeld)	14	100,00%
0554	Luftverkehrsrecht	k. A.	
0221	Hochschulprüfungen (Uni)	k.A	

## Ressortumfrage: Optimierung des Widerspruchsverfahrens

*durchschnittliche Werte für die Jahre 2007-2009*

*in allen Rechtsbereichen, bei der die Zahl der Widerspruchsverfahren  $\geq$  5 p. a. ist.*

Sachgebiet	Kurzbezeichnung	Ausgangsbescheide -insgesamt-	Anteil Klagen zu Zahl der Widersprüche
0520	Ordnungsrecht	2.576	0,00%
0450	Telekommunikationsrecht	58	0,00%
0460	Recht der freien Berufe	101	0,00%
1132	Kanalbaubeiträge	72	0,00%
0210	Einschulung	3.859	0,00%
0220	Hochschulrecht ohne NC, BremStKG	2.309	0,00%
1335	Freie Heilfürsorge	3.974	0,00%
1335	Beihilfe	57.175	0,80%
0310	NC-Verfahren	1.000	1,00%
1012	Energierecht	356	2,44%
1510	Wohngeld	19.425	2,49%
0950	Kataster, Vermessung	365	3,45%
1131	Erschließungsbeiträge	125	3,51%
1040	Straßen- und Wegerecht	181	3,57%
1524	BAföG	8.397	3,68%
0221	Hochschulprüfungen (HS Bremen)	132	4,26%
1334	Besoldung und Versorgung	1.200	5,00%
0510	Polizeirecht	932	5,88%
0561	Wohnungsbauförderung, Wohnungsbindung	602	6,67%
0570	Lotterierecht (Zwangsgeld)	14	7,14%
0200	Staatsprüfungen	3.571	7,69%
0550	Verkehrsrecht	530	8,38%
0221	Hochschulprüfungen (Uni)	k.A	8,51%
0554	Luftverkehrsrecht	k. A.	11,11%
0525	Brand- und Katastrophenschutz	50.806	12,00%
0310	NC-Verfahren (Uni)	5.250	12,38%
0990	Außenwerbung	211	12,50%
	Veränderung von Ansprüchen nach § 52 LHO	1.000	12,50%
0210	Übergang GymOberstufe	2.893	12,50%
1030	Entwässerungsortsrecht	86	13,33%
0421	Gewerbeordnung	30	14,29%
0223	Immatrikulation und Prüfung (HfK)	1.952	15,00%
1121	Entwässerungsgebührenerstattung	837	16,67%
1122	Verwaltungsgebühren	7.386	16,67%
0920	Bauordnung, Städtebauförderung	2.359	17,53%
1120	Verwaltungsgebührenrecht	11.275	19,33%
1060	Bodenschutzgesetz	9	20,00%
1330	Zulassung zum Vorbereitungsdienst	2.261	22,22%
0210	Sonderpädagogischer Förderbedarf	154	23,08%
0223	Hochschulzugangsrecht (Uni)	963	24,55%
0210	Übergang 4 nach 5	4.217	25,76%
1023	Naturschutzrecht	441	28,57%
0460	Berufsrecht	76	28,57%
0491	Krankenhausrecht	35	28,57%
0423	Gaststättenrecht	20	30,00%
0310	NC-Verfahren (HS Bremen)	5.400	33,45%
1334	Besoldung und Versorgung	300.000	41,18%
0532	Staatsangehörigkeitsrecht	63	52,94%
0557	Straßenverkehrsrecht	1.614	66,67%
1030	Wasserrecht allgemein	1.960	
1121	Bnutzungsgebühren (Abfall)	212.800	

## Ressortumfrage: Optimierung des Widerspruchsverfahrens

*durchschnittliche Werte für die Jahre 2007-2009*

*in allen Rechtsbereichen, bei der die Zahl der Widerspruchsverfahren  $\geq 5$  p. a. ist.*

Sachgebiet	Kurzbezeichnung	Ausgangsbescheide - insgesamt-	Verhältnis Zahl der Widersprüche pro Ausgangsbescheid	
1060	Bodenschutzgesetz	9	55,56%	Einzelfallverwaltung
0570	Lotterierecht (Zwangsgeld)	14	100,00%	
0423	Gaststättenrecht	20	50,00%	
0421	Gewerbeordnung	30	23,33%	
0491	Krankenhausrecht	35	20,00%	
0450	Telekommunikationsrecht	58	15,52%	
0532	Staatsangehörigkeitsrecht	63	26,98%	
1132	Kanalbaubeiträge	72	9,72%	
0460	Berufsrecht	76	9,21%	
1030	Entwässerungsortsrecht	86	17,44%	
0460	Recht der freien Berufe	101	50,50%	
1131	Erschließungsbeiträge	125	45,60%	
0221	Hochschulprüfungen (HS Bremen)	132	35,61%	
0210	Sonderpädagogischer Förderbedarf	154	8,44%	
1040	Straßen- und Wegerecht	181	15,47%	
0990	Außenwerbung	211	3,79%	
1012	Energierrecht	356	11,52%	
0950	Kataster, Vermessung	365	7,95%	
1023	Naturschutzrecht	441	1,59%	
0550	Verkehrsrecht	530	31,51%	individualisierte Massenverwaltung
0561	Wohnungsbauförderung, Wohnungsbindung	602	2,49%	
1121	Entwässerungsgebührenerstattung	837	0,72%	
0510	Polizeirecht	932	1,82%	
0223	Hochschulzugangsberechtigung (Uni)	963	22,85%	
0600	Ausländerrecht	966	43,58%	
	Veränderung von Ansprüchen nach § 52 LHO	1.000	1,60%	
0310	NC-Verfahren	1.000	10,00%	
1334	Besoldung und Versorgung	1.200	1,67%	
0557	Straßenverkehrsrecht	1.614	0,37%	
0223	Immatrikulation und Prüfung (HfK)	1.952	1,02%	
1030	Wasserrecht allgemein	1.960	0,77%	
1330	Zulassung zum Vorbereitungsdienst	2.261	0,40%	
0220	Hochschulrecht ohne NC, BremStKG	2.309	5,93%	
0920	Bauordnung, Städtebauförderung	2.359	4,11%	
0520	Ordnungsrecht	2.576	0,19%	
0210	Übergang GymOberstufe	2.893	0,28%	
0200	Staatsprüfungen	3.571	0,73%	
0210	Einschulung	3.859	2,18%	
1335	Freie Heilfürsorge	3.974	0,20%	
0210	Übergang 4 nach 5	4.217	3,13%	
0310	NC-Verfahren (Uni)	5.250	15,24%	echte Massenverwaltung
0310	NC-Verfahren (HS Bremen)	5.400	10,19%	
1122	Verwaltungsgebühren	7.386	0,08%	
1524	BAföG	8.397	4,86%	
1120	Verwaltungsgebührenrecht	11.275	1,06%	
1510	Wohngeld	19.425	2,07%	
0525	Brand- und Katastrophenschutz	50.806	0,05%	
1335	Beihilfe	57.175	0,66%	
1121	Benutzungsgebühren (Abfall)	212.800	0,48%	
1334	Besoldung und Versorgung	300.000	0,01%	
0554	Luftverkehrsrecht	k. A.		
0221	Hochschulprüfungen (Uni)	k.A		

### Legende

geringe Streitanzahl  
 mittlere Streitanzahl  
 hohe Streitanzahl

## Ressortumfrage: Optimierung des Widerspruchsverfahrens

*durchschnittliche Werte für die Jahre 2007-2009*

*in allen Rechtsbereichen, bei der die Zahl der Widerspruchsverfahren  $\geq$  5 p. a. ist.*

Sachgebiet	Kurzbezeichnung	Zahl der Widerspruchsverfahren	Erfolgsquote zu Widerspruchsverfahren
0520	Ordnungsrecht	5	0,00%
1060	Bodenschutzgesetz	5	20,00%
0557	Straßenverkehrsrecht	6	0,00%
1121	Entwässerungsgebührenerstattung	6	16,67%
1122	Verwaltungsgebühren	6	16,67%
0421	Gewerbeordnung	7	0,00%
1023	Naturschutzrecht	7	57,14%
1132	Kanalbaubeiträge	7	14,29%
0460	Berufsrecht	7	14,29%
0491	Krankenhausrecht	7	14,29%
0990	Außenwerbung	8	12,50%
0210	Übergang GymOberstufe	8	62,50%
1335	Freie Heilfürsorge	8	0,00%
0554	Luftverkehrsrecht	9	11,11%
0450	Telekommunikationsrecht	9	11,11%
1330	Zulassung zum Vorbereitungsdienst	9	11,11%
0423	Gaststättenrecht	10	0,00%
0210	Sonderpädagogischer Förderbedarf	13	23,08%
0570	Lotterierecht (Zwangsgeld)	14	0,00%
0561	Wohnungsbauförderung, Wohnungsbindung	15	80,00%
1030	Entwässerungsortsrecht	15	60,00%
1030	Wasserrecht allgemein	15	20,00%
	Veränderung von Ansprüchen nach § 52 LHO	16	31,25%
0532	Staatsangehörigkeitsrecht	17	0,00%
0510	Polizeirecht	17	0,00%
1334	Besoldung und Versorgung	17	17,65%
0223	Immatrikulation und Prüfung (HfK)	20	5,00%
1334	Besoldung und Versorgung	20	5,00%
0525	Brand- und Katastrophenschutz	25	12,00%
0200	Staatsprüfungen	26	42,31%
1040	Straßen- und Wegerecht	28	78,57%
0950	Kataster, Vermessung	29	17,24%
1012	Energierrecht	41	48,78%
0221	Hochschulprüfungen (Uni)	47	25,53%
0221	Hochschulprüfungen (HS Bremen)	47	36,17%
0460	Recht der freien Berufe	51	88,24%
1131	Erschließungsbeiträge	57	8,77%
0210	Einschulung	84	77,38%
0920	Bauordnung, Städtebauförderung	97	7,22%
0310	NC-Verfahren	100	30,00%
1120	Verwaltungsgebührenrecht	119	5,04%
0210	Übergang 4 nach 5	132	87,12%
0220	Hochschulrecht ohne NC, BremStKG	137	72,26%
0550	Verkehrsrecht	167	54,49%
0223	Hochschulzugangsrecht (Uni)	220	37,27%
1335	Beihilfe	375	33,07%
1510	Wohngeld	402	48,26%
1524	BAföG	408	19,61%
0310	NC-Verfahren (HS Bremen)	550	0,73%
0310	NC-Verfahren (Uni)	800	87,50%
1121	Benutzungsgebühren (Abfall)	1.011	0,10%

geringe Erfolgsquote  
mittlere Erfolgsquote  
hohe Erfolgsquote

# Verwaltungsvorschrift für die Durchführung von Widerspruchsverfahren

Vom

## **Inhaltsübersicht**

### **A. Handeln der Ausgangsbehörde**

- I. Grundsätze
- II. Rechtsbehelfsbelehrung
- III. Eingang des Widerspruchs; Eingangsbestätigung
- IV. Das Abhilfeverfahren
- V. Vorlage des Widerspruchs
- VI. Drittbegünstigende Verwaltungsakte

### **B. Durchführung des Verfahrens bei der Widerspruchsbehörde**

- I. Grundsätze
- II. Fristversäumnis
- III. Verfahrensführung bei der Widerspruchsbehörde
- IV. Verfahrensmanagement

### **C. Bescheiderstellung und Abschluss des Widerspruchsverfahrens**

- I. Grundsätze
- II. Sprachliche Gestaltung
- III. Erfolgreicher Widerspruch
- IV. Erfolgloser Widerspruch
- V. Gebührenfestsetzung
- VI. Drittbegünstigender Verwaltungsakt
- VII. Zustellung an den Widerspruchsführer
- VIII. Verhältnis zur Ausgangsbehörde

### **D. Besonderheiten bei gerichtlichem oder behördlichem Eilrechtsschutz**

- I. Grundsätze
- II. Vollziehbarkeit des Verwaltungsakts
- III. Gerichtlicher Eilrechtsschutz

### **E. Inkrafttreten**

## **A. Handeln der Ausgangsbehörde**

### **I. Grundsätze**

- 1) Das nach Eingang eines Widerspruchs zu führende Abhilfeverfahren bietet der Ausgangsbehörde Gelegenheit, ihre Entscheidung zu überprüfen, besonders mit Blick auf Einwände des Widerspruchsführers und offensichtliche Unrichtigkeiten der angegriffenen Entscheidung.
- 2) Die Ausgangsbehörde soll sich in jedem Stadium des Abhilfeverfahrens darum bemühen, das Verfahren einvernehmlich zu beenden und so eine Befassung der Widerspruchsbehörde zu vermeiden.
- 3) Das Abhilfeverfahren ist so zu führen, dass der Widerspruchsführer stets über bestehende Mitwirkungsmöglichkeiten und –obliegenheiten informiert ist.
- 4) Das Abhilfeverfahren ist zügig zu führen. Setzt die Behörde eine Frist zur Stellungnahme, so soll die Stellungnahmefrist zwei Wochen nicht überschreiten und das Datum bezeichnet werden, an dem die Frist endet.

### **II. Rechtsbehelfsbelehrung**

1) Ist gegen einen schriftlich oder elektronisch erlassenen Bescheid der Widerspruch statthaft, belehrt die Ausgangsbehörde nach Maßgabe des § 58 Abs. 1 VwGO über die Möglichkeit des Widerspruchs, die Verwaltungsbehörde, bei welcher der Widerspruch anzubringen ist, den Sitz dieser Verwaltungsbehörde und die einzuhaltende Frist in schriftlicher oder elektronischer Form. Ist gegen einen schriftlich oder elektronisch erlassenen Bescheid die verwaltungsgerichtliche Klage statthaft, belehrt die Ausgangsbehörde entsprechend.

2) Hat ein statthafter Rechtsbehelf gegen einen schriftlich oder elektronisch erlassenen Bescheid keine aufschiebende Wirkung, so weist die Ausgangsbehörde hierauf in allgemein verständlicher Form hin.

In diesem Fall belehrt die Ausgangsbehörde auch über die Möglichkeit eines Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO, das hierfür zuständige Verwaltungsgericht, den Sitz dieses Verwaltungsgerichts und – gegebenenfalls – die einzuhaltende Frist. Bedarf es vor einem Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO eines Antrags auf Aussetzung der Vollziehung nach § 80 Abs. 6 Satz 1 VwGO, belehrt die Ausgangsbehörde auch hierüber.

3) Ist der Verwaltungsakt auf die Zahlung einer Geldforderung gerichtet und können während der Dauer eines Rechtsbehelfsverfahrens Zinsansprüche zu Gunsten der öffentlichen Hand entstehen, belehrt die Ausgangsbehörde hierüber.

### **III. Eingang des Widerspruchs; Eingangsbestätigung**

Die Ausgangsbehörde bestätigt nach Maßgabe der folgenden Vorschriften in schriftlicher oder elektronischer Form den Eingang des Widerspruchs (Eingangsbestätigung), möglichst binnen einer Woche.



**1)** Die Ausgangsbehörde bestätigt den Widerspruch und den Tag des Eingangs bei ihr oder der Widerspruchsbehörde. Ist unklar, ob ein Schreiben als Widerspruch zu verstehen ist, bedarf es der Auslegung unter Berücksichtigung des verfolgten Rechtsschutzziels. Im Zweifel ist von einem Widerspruch auszugehen.

**2)** Über den Inhalt nach Ziffer 1 hinaus ist die Eingangsbestätigung nach Maßgabe der folgenden Prüfungsschritte zu ergänzen:

**a)** Die Ausgangsbehörde prüft die Einhaltung der Widerspruchsfrist des § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Ist der Widerspruch verfristet, teilt die Ausgangsbehörde dem Widerspruchsführer dies in der Eingangsbestätigung unter Darlegung der maßgeblichen Daten mit, regt die Rücknahme des Widerspruchs an und weist gegebenenfalls auf gebührenrechtliche Folgen bei Durchführung des Widerspruchsverfahrens oder der Rücknahme hin.

Ist der Widerspruch darüber hinaus offensichtlich unbegründet, kann die Ausgangsbehörde dies knapp ergänzend darlegen, wenn dies mit Blick auf den Rechtsfrieden, im Hinblick auf zukünftiges Verwaltungshandeln oder aus anderen Gründen geboten erscheint.

**b)** Ist für den Widerspruchsführer ein Stellvertreter aufgetreten, prüft die Ausgangsbehörde das Vorliegen einer Bevollmächtigung. Im Falle einer anwaltlichen Vertretung kann hiervon abgesehen werden. Ist keine schriftliche Vollmacht vorgelegt worden und erscheint das Vorliegen einer Stellvertretung zweifelhaft, weist die Ausgangsbehörde den Widerspruchsführer in ihrer Eingangsbestätigung auf diese Zweifel hin und gibt unter Fristsetzung Gelegenheit zur Stellungnahme.

**c)** Ist der Widerspruch nicht begründet worden, weist die Ausgangsbehörde in ihrer Eingangsbestätigung unter Fristsetzung auf die Möglichkeit hin, den Widerspruch schriftlich oder bei einer Vorsprache mündlich zur Niederschrift zu begründen. Sie setzt den Widerspruchsführer in Kenntnis, dass sie bei Ausbleiben einer Begründung nach Aktenlage entscheiden werde.

**3)** Die Eingangsbestätigung kann mit der Abgabennachricht nach Ziffer V 1 verbunden werden, wenn die Wochenfrist für die Eingangsbestätigung gewahrt wird.

**4)** Wird der Widerspruch bei der Widerspruchsbehörde eingelegt, gibt die Widerspruchsbehörde den Widerspruch unverzüglich an die Ausgangsbehörde ab. Diese verfährt nach Ziffer 1 bis 3.

#### **IV. Das Abhilfeverfahren**

**1)** Nach Vorliegen der Begründung oder Ablauf von Stellungnahmefristen nach Ziffer III 2 Buchstabe b und c prüft die Ausgangsbehörde, ob eine Abhilfe in Betracht kommt (Vorab-Prüfung). Erscheint eine Abhilfe nach der Vorab-Prüfung ausgeschlossen, weil der Widerspruch offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist, legt die Ausgangsbehörde den Widerspruch gemäß Ziffer V der Widerspruchsbehörde vor. Anderenfalls verfährt sie nach Ziffer 2.

**2)** Die Ausgangsbehörde prüft den Ausgangsbescheid umfassend. Diese Prüfung soll binnen vier Wochen nach Vorliegen der Begründung oder Ablauf der Stellungnahmefrist nach Ziffer III 2 Buchstabe c abgeschlossen sein.

**a)** Sieht die Ausgangsbehörde noch Aufklärungsbedarf in tatsächlicher Hinsicht, gibt sie dem Widerspruchsführer unter Fristsetzung Gelegenheit zur Stellungnahme. Dabei weist sie so konkret als möglich darauf hin, in welcher Hinsicht sie noch tatsächlichen Aufklärungsbedarf sieht und in welcher Form der Widerspruchsführer vortragen kann. Je nach der konkreten Lage des Falles zeigt sie die Möglichkeit auf, Angaben durch Urkunden, Fotos, schriftliche Zeugenaussagen oder andere Beweismittel zu belegen. Sie weist darauf hin, dass sie bei Ausbleiben weiteren Vortrags nach Aktenlage entscheiden werde.

**b)** Erkennt die Ausgangsbehörde, dass eine Verständigung mit dem Widerspruchsführer schriftlich nur schwer möglich ist, soll sie Gelegenheit zur mündlichen Erörterung gewähren. Dies kann – je nach Lage des Falles – auch telefonisch erfolgen. Die Ausgangsbehörde dokumentiert den Inhalt von Gesprächen und Telefonaten in der Akte.

**c)** Die Ausgangsbehörde holt nach den für sie maßgeblichen datenschutzrechtlichen Bestimmungen Informationen bei anderen Behörden ein, soweit dies sachlich geboten ist, insbesondere mit Blick auf das Vorbringen des Widerspruchsführers.

**3)** Erweist sich der Widerspruch als zulässig und begründet, hilft die Ausgangsbehörde dem Widerspruch ab und entscheidet nach Maßgabe von § 80 BremVwVfG über die Kosten (§ 72 VwGO).

Erweist sich der Widerspruch als unzulässig oder unbegründet, legt die Ausgangsbehörde den Widerspruch der Widerspruchsbehörde gemäß Ziffer V vor.

## **V. Vorlage des Widerspruchs**

Hilft die Ausgangsbehörde dem Widerspruch nicht ab, legt sie ihn der Widerspruchsbehörde vor.

**1)** Die Ausgangsbehörde teilt dem Widerspruchsführer die Abgabe des Widerspruchs mit (Abgabenachricht).

**a)** Die Abgabenachricht benennt die zuständige Widerspruchsbehörde und deren Erreichbarkeit sowie, soweit für die Ausgangsbehörde bereits erkennbar, den dort zuständigen Mitarbeiter.

**b)** Ausgangsbehörde und Widerspruchsbehörde können hiervon abweichend vereinbaren, dass die Widerspruchsbehörde die Abgabenachricht erteilt. In diesem Fall enthält die Abgabenachricht neben den Informationen nach Buchstabe a auch die Mitteilung des Aktenzeichens bei der Widerspruchsbehörde.

**c)** Die Abgabenachricht enthält über Buchstabe a und b hinaus keine weiteren Mitteilungen.

**2)** Die Ausgangsbehörde legt mit dem Widerspruch einen Bericht vor.

Soweit dem Widerspruch eine Begründung beigegeben war, legt die Ausgangsbehörde knapp dar, warum die angeführten Gründe sie nicht zu einer Abhilfeentscheidung bewegen haben. Im Übrigen soll sie sich auf den Hinweis beschränken, dass aus ihrer Sicht an der Ausgangsentscheidung festzuhalten ist. Besteht Anlass hierzu, setzt sie die Widerspruchsbehörde über ihr weiteres Vorgehen in Kenntnis, auch im Hinblick auf bereits vorliegende gerichtliche Entscheidungen.

**3)** Mit dem Widerspruch legt die Ausgangsbehörde der Widerspruchsbehörde die Akten vor. Hiervon abweichend können Ausgangs- und Widerspruchsbehörde allgemein oder für den Einzelfall vereinbaren, dass die Akten erst auf Anforderung der Widerspruchsbehörde vorgelegt werden.

**a)** Die Ausgangsbehörde legt ein Retent an und legt den gesamten Verwaltungsvorgang der Widerspruchsbehörde vor. Auf der Umschlagseite der Retentakte vermerkt sie das Widerspruchsverfahren und bezeichnet es nach seinem Gegenstand.

**b)** Ist nach Vorlage der Akten an die Widerspruchsbehörde mit dem Entstehen weiterer Aktenbestandteile, insbesondere weiterem Schriftverkehr, bei der Ausgangsbehörde zu rechnen, so stellt die Ausgangsbehörde in Absprache mit der Widerspruchsbehörde sicher, dass beide Behörden stets über einen aktuellen Aktenbestand verfügen. Mittel zu diesem Zweck können etwa die Führung von Doppelakten oder die Übersendung von Durchschriften sein.

**c)** Die Ausgangsbehörde kann der Widerspruchsbehörde unter Beachtung einer ausreichenden Datensicherung ihren Ausgangsbescheid sowie weitere Aktenbestandteile in elektronischer Form übersenden. Hierzu treffen die Widerspruchsbehörde und die Ausgangsbehörde Absprachen.

## **VI. Drittbegünstigende Verwaltungsakte**

**1)** Legt ein Dritter gegen einen Verwaltungsakt, der einen anderen begünstigt, Widerspruch ein (drittbegünstigender Verwaltungsakt), informiert die Ausgangsbehörde den begünstigten Dritten schriftlich oder elektronisch über den Eingang des Widerspruchs und gibt ihm unter Fristsetzung Gelegenheit zur Stellungnahme.

**2)** Weiteren im Abhilfeverfahren entstehenden Schriftverkehr erhält der begünstigte Dritte jeweils in Abschrift. Der Widerspruchsführer und der begünstigte Dritte sind aufzufordern, Schreiben jeweils mit einer ausreichenden Zahl Abschriften vorzulegen.

## **B. Durchführung des Verfahrens bei der Widerspruchsbehörde**

### **I. Grundsätze**

**1)** Im Widerspruchsverfahren prüft die Widerspruchsbehörde die Entscheidung der Ausgangsbehörde auf ihre Rechtmäßigkeit, bei Ermessensentscheidungen übt sie ihr Ermessen selbst aus und begründet ihre Entscheidung. Das Verfahren dient in gleichem

Maße dem Rechtsschutz des Bürgers, der Entlastung der Verwaltungsgerichte und der Selbstkontrolle der Verwaltung.

**2)** Die Widerspruchsbehörde soll sich in jedem Stadium des Widerspruchsverfahrens bemühen, das Verfahren einvernehmlich zu beenden.

**3)** Das Widerspruchsverfahren ist so zu führen, dass der Widerspruchsführer stets über bestehende Mitwirkungsmöglichkeiten und –obliegenheiten informiert ist.

**4)** Das Widerspruchsverfahren ist zügig zu führen. Setzt die Widerspruchsbehörde eine Frist zur Stellungnahme, so soll die Stellungnahmefrist vier Wochen nicht überschreiten und das Datum bezeichnet werden, an dem die Frist endet.

## **II. Fristversäumnis**

**1)** Ist der Widerspruch nicht fristgemäß erhoben worden und hat der Widerspruchsführer keinen Anspruch auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, so soll die Widerspruchsbehörde den Widerspruch nach Ziffer III als unzulässig zurückweisen. Eine Sachentscheidung kommt nur ausnahmsweise in Betracht, wenn dies im Hinblick auf den Rechtsfrieden, auf zukünftiges Verwaltungshandeln oder aus anderen Gründen geboten erscheint.

**2)** Wendet sich ein Widerspruchsführer gegen einen drittbegünstigenden Verwaltungsakt und liegen die Voraussetzungen nach Ziffer 1 Satz 1 vor, so weist die Widerspruchsbehörde den Widerspruch stets als unzulässig zurück.

## **III. Verfahrensführung bei der Widerspruchsbehörde**

**1)** Die Widerspruchsbehörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlung, an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden. Sie zieht die Beteiligten nach folgenden Maßgaben bei der Aufklärung des Sachverhaltes heran:

**a)** Sieht die Widerspruchsbehörde noch Aufklärungsbedarf in tatsächlicher Hinsicht, gibt sie dem Widerspruchsführer unter Fristsetzung Gelegenheit zur Stellungnahme. Dabei weist sie so konkret wie möglich darauf hin, in welcher Hinsicht sie noch tatsächlichen Aufklärungsbedarf sieht und in welcher Form der Widerspruchsführer vortragen kann. Je nach der konkreten Lage des Falles zeigt sie die Möglichkeit auf, Angaben durch Urkunden, Fotos, schriftliche Zeugenaussagen oder andere Beweismittel zu belegen. Sie weist darauf hin, dass sie bei Ausbleiben weiteren Vortrags nach Aktenlage entscheiden werde.

**b)** Hat bereits die Ausgangsbehörde auf den gleichen Aufklärungsbedarf nach Abschnitt A Ziffer IV 2 Buchstabe a hingewiesen und hat der Widerspruchsführer hierauf nicht reagiert, so kann die Widerspruchsbehörde von einer Aufforderung nach Buchstabe a absehen oder die Frist zur Stellungnahme verkürzen.

**c)** Die Widerspruchsbehörde kann von sich aus dem Widerspruchsführer Gelegenheit zur mündlichen Erörterung der Angelegenheit geben. Dies kann auch telefonisch erfolgen. Die Widerspruchsbehörde dokumentiert den Inhalt von Gesprächen und Tele-

fonaten in der Akte. Erkennt die Widerspruchsbehörde, dass eine schriftliche Verständigung mit dem Widerspruchsführer schwer fällt, soll sie Gelegenheit zur mündlichen Erörterung gewähren.

**2)** Ist ein Widerspruch abweisungsreif, ist aber eine Änderung der Sach- oder Rechtslage zugunsten des Widerspruchsführers in der näheren Zukunft abzusehen, so können die Widerspruchsbehörde und der Widerspruchsführer vereinbaren, dass eine Bescheidung des Widerspruchs bis auf Weiteres oder für einen bestimmten Zeitraum unterbleiben soll. Eine solche Vereinbarung ist in geeigneter Form zu dokumentieren. Sie bindet die Beteiligten, bis die Widerspruchsbehörde mitteilt, das Verfahren fortzuführen oder der Widerspruchsführer die Fortführung des Verfahrens von der Widerspruchsbehörde verlangt.

**3)** Hält die Widerspruchsbehörde einen Widerspruch für unzulässig oder unbegründet, so kann sie in geeigneten Fällen gegenüber dem Widerspruchsführer unter Hinweis auf mögliche gebührenrechtliche Folgen die Rücknahme des Widerspruchs anregen. Ein solcher Hinweis ist geboten, wenn die durch das Widerspruchsverfahren aufgeworfenen Rechts- und Tatsachenfragen durch gerichtliche Entscheidungen in Verfahren des Widerspruchsführers oder anderer Personen geklärt erscheinen.

**4)** Die Widerspruchsbehörde beteiligt andere Behörden:

**a)** Die Widerspruchsbehörde kann in Übereinstimmung mit den für sie geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen Informationen anderer Behörden einholen.

**b)** Ist für die Widerspruchsbehörde ersichtlich oder liegt es nahe, dass Sachverhaltsklärungen und Stellungnahmen im Widerspruchsverfahren auch für die Ausgangsbehörde Bedeutung erlangen können, so stellt sie unter Beachtung der für sie geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen und in Absprache mit der Ausgangsbehörde sicher, dass diese jeweils aktuell informiert wird. Mittel zu diesem Zweck können etwa die Führung von Doppelakten oder die Übersendung von Durchschriften sein.

#### **IV. Verfahrensmanagement**

**1)** Soweit nicht für den betroffenen Verwaltungsbereich besondere Regelungen über die Reihenfolge der Bearbeitung von Widersprüchen bestehen, entscheidet die Widerspruchsbehörde hierüber nach Ermessen. In ihre Erwägungen stellt sie jedenfalls folgende Gesichtspunkte ein:

**a)** den Zeitpunkt des Eingangs des Widerspruchs: Ältere Verfahren haben Vorrang vor jüngeren Verfahren;

**b)** das Vorliegen einer Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO: Hat die Ausgangs- oder die Widerspruchsbehörde die sofortige Vollziehung angeordnet, ist das Widerspruchsverfahren beschleunigt zu betreiben und abzuschließen; dies gilt nicht, wenn der Widerspruchsführer einverstanden ist, den Ausgang eines gerichtlichen Eilverfahrens abzuwarten;

c) entscheidungsreife Widerspruchsverfahren sind zügig abzuschließen, insbesondere, wenn spätere Veränderungen der Sach- oder Rechtslage eine erneute Sachprüfung erforderlich machen können;

d) die Bedeutung der Angelegenheit.

2) Die Widerspruchsbehörde trifft Maßnahmen, um Widersprüche innerhalb der Drei-Monats-Frist des § 75 Satz 1 VwGO zu bescheiden.

a) Sind nach Einlegung des Widerspruchs drei Monate vergangen, ist aber über den Widerspruch noch nicht entschieden, legt der Sachbearbeiter in der Akte dar, aus welchen Gründen eine Entscheidung noch nicht ergangen ist (§ 75 Satz 1 VwGO).

b) Ist nach Einlegung des Widerspruchs ein Jahr vergangen, ist aber über den Widerspruch noch nicht entschieden, ist der Behördenleitung über die Gründe für diese Verzögerung zu berichten.

c) Hiervon abweichend oder ergänzend hierzu können für einzelne Verwaltungsbereiche andere Maßnahmen ergriffen werden, die geeignet sind, zur Beachtung der Drei-Monats-Frist beizutragen.

## C. Bescheiderstellung und Abschluss des Widerspruchsverfahrens

### I. Grundsätze

1) Der Widerspruchsbescheid schließt das behördliche Verfahren ab. Er muss für den Widerspruchsführer, die Ausgangsbehörde, mögliche weitere Beteiligte und die Gerichte Klarheit schaffen, welche Regelung gelten soll.

2) Der Widerspruchsbescheid ist knapp zu fassen und auf die Ausführungen zu beschränken, welche die Entscheidung tragen.

3) Der Widerspruchsbescheid hat nur das jeweilige Verwaltungsrechtsverhältnis zum Gegenstand. Er dient nicht der Klärung allgemeiner Rechtsfragen, die von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde unterschiedlich beurteilt werden.

4) Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Klage ist der ursprüngliche Verwaltungsakt in der Gestalt des Widerspruchsbescheides. Dies gilt namentlich für die Ermessenserwägungen, auf die besondere Sorgfalt zu verwenden ist.

### II. Sprachliche Gestaltung

Der Widerspruchsbescheid ergeht regelmäßig in Bescheidform. Er beginnt mit einer persönlichen Anrede des Adressaten. Dieser wird auch im weiteren Text persönlich angesprochen („Sie“ oder „Ihr Mandant“).

### III. Erfolgreicher Widerspruch

1) Soweit die Widerspruchsbehörde dem Widerspruch stattgibt, trifft der Widerspruchsbescheid die verfahrensbeendende Regelung gegenüber dem Widerspruchsführer selbst. Die Widerspruchsbehörde kann die tatsächliche Umsetzung des Widerspruchsbeschei-

des der Ausgangsbehörde aufgeben, wenn diese Umsetzung behördliche Mittel erfordert, über welche die Widerspruchsbehörde nicht verfügt.

**2)** Der Widerspruchsbescheid bestimmt nach Maßgabe von § 80 BremVwVfG, wer die Kosten trägt.

**3)** Der Widerspruchsbescheid bestimmt, ob die Zuziehung eines Rechtsanwalts oder eines sonstigen Bevollmächtigten notwendig war. Bei dieser Entscheidung dürfen die Anforderungen an die Notwendigkeit nicht überspannt werden. Maßgeblich für die Entscheidung ist der Standpunkt einer verständigen Partei, also die Frage, ob sich ein vernünftiger Bürger mit gleichem Bildungs- und Erfahrungsstand eines Rechtsanwaltes oder eines sonstigen Bevollmächtigten bedient hätte. Dabei sind die persönlichen Verhältnisse des Widerspruchsführers und die Schwierigkeit der Sache in Betracht zu ziehen.

**4)** Hat ein Widerspruch in vollem Umfang Erfolg, beschränkt sich der Widerspruchsbescheid grundsätzlich auf den Tenor. Eine Begründung erfolgt sehr knapp. In der Regel reicht ein Hinweis auf die Ausführungen des Widerspruchsführers. Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend bei einem teilweisen Erfolg des Widerspruchsführers; hier ist eine Begründung nur hinsichtlich des ablehnenden Teils des Bescheids erforderlich. Sieht die Widerspruchsbehörde Bedarf für Hinweise an die Ausgangsbehörde, sind diese in das Begleitschreiben nach Ziffer VII 1 aufzunehmen.

**5)** Macht der Widerspruchsführer Kosten eines Bevollmächtigten durch eine Anwaltskostenrechnung geltend, so ist das Oberlandesgericht Bremen entsprechend den jährlich erlassenen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte zu beteiligen.

#### **IV. Erfolgloser Widerspruch**

**1)** Der erfolglose Widerspruch wird zurückgewiesen.

**2)** Der Widerspruchsbescheid bestimmt nach Maßgabe von § 80 BremVwVfG, wer die Kosten trägt.

**3)** Soweit der Widerspruchsführer unterliegt, bedarf es einer Begründung der Entscheidung. Diese ist knapp, höflich und verständlich zu fassen und auf das für den Einzelfall Notwendige zu beschränken. Sie wird unterteilt in die Abschnitte „I.“ und „II.“

**4)** Unter „I.“ wird der Sachverhalt dargestellt.

**a)** Ein Einleitungssatz bezeichnet den Verfahrensgegenstand.

**b)** Die Darstellung des Sachverhaltes beschränkt sich auf die entscheidungserheblichen Tatsachen. Enthält bereits der Ausgangsbescheid eine zutreffende Darstellung des Sachverhalts, verweist der Widerspruchsbescheid für den Zeitraum bis zum Erlass des Ausgangsbescheides hierauf und stellt nur den tatsächlichen Ablauf des Folgezeitraumes dar. Wegen der Einzelheiten soll auf Schriftsätze, Protokolle und andere Unterlagen verwiesen werden, soweit sich aus ihnen der Sach- und Streitstand ausreichend ergibt.

**c)** Die Darstellung des Widerspruchsverfahrens soll sich auf die Mitteilung der Verfahrensdaten und –handlungen beschränken. Rechtsansichten sowie Tatsachenvortrag der Beteiligten werden nicht wiedergeben; wird hiervon im Einzelfall abgewichen, ist eine gedrängte Darstellung geboten.

**5)** Unter „II.“ legt der Widerspruchsbescheid die Gründe dar, die den Tenor der Entscheidung tragen.

**a)** Ein Einleitungssatz stellt das Ergebnis der Entscheidung fest.

**b)** Ausführungen zur Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde sowie zur Zulässigkeit des Widerspruchs unterbleiben, wenn nicht Besonderheiten des Falles Abweichendes gebieten.

**c)** Zum Tatbestand einer Norm wird nur das Entscheidungserhebliche dargelegt. Begehrt der Widerspruchsführer einen Verwaltungsakt, so sind nur Darlegungen zu dem Tatbestandsmerkmal veranlasst, an dem der Anspruch scheitert. Ausführungen, welche die Entscheidung nicht tragen, unterbleiben grundsätzlich; ebenso Ausführungen zur Rechtslage im Allgemeinen. Rechtsprechung ist allenfalls sparsam und ergebnisbezogen anzuführen. Textbausteine sollen nur sparsam verwendet werden.

In Ausnahmefällen kann die Widerspruchsbehörde Erwägungen in den Bescheid aufnehmen, welche das Ergebnis nicht tragen, wenn dies mit Blick auf den Rechtsfrieden, im Hinblick auf zukünftiges Verwaltungshandeln oder aus anderen Gründen geboten erscheint.

**d)** Ist der Widerspruchsbehörde Ermessen eröffnet, liegt ein besonderer Schwerpunkt des Widerspruchsbescheides bei der Darstellung der Ermessenserwägungen.

Der Widerspruchsbescheid muss die Tatsachen darlegen, von denen die Widerspruchsbehörde ausgeht. Hält die Widerspruchsbehörde Behauptungen des Widerspruchsführers für unzutreffend, so steht es ihr frei, von einer weiteren Ermittlung abzusehen und diese Behauptungen bei Ausübung ihres Ermessens als wahr zu unterstellen, wenn diese nicht entscheidungserheblich sind.

Die Widerspruchsbehörde hat deutlich zu machen, dass sie Ermessen ausübt. Sie hat ihr Ermessen sodann entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Bei der Ermessensausübung hat die Widerspruchsbehörde insbesondere ermessensleitende Verwaltungsvorschriften in den Blick zu nehmen. Die Ermessensentscheidung muss dem Einzelfall gerecht werden. Textbausteine oder pauschalen Formulierungen sind daher sparsam zu verwenden.

**e)** Die Widerspruchsbehörde ist berechtigt, im Widerspruchsbescheid hilfsweise Ermessen auszuüben. Von dieser Möglichkeit soll sie Gebrauch machen, wenn (1) nach ihrer Auffassung kein Ermessen eröffnet ist, (2) diese Annahme aber nicht frei von Zweifel ist und (3) die Widerspruchsbehörde ihr Ermessen zu Lasten des Widerspruchsführers ausübte, wenn es doch eröffnet sein sollte.



f) Besteht nach den Buchstaben a bis e kein Anlass, zu Tatsachenvortrag oder Rechtsansichten des Widerspruchsführers Stellung zu nehmen, so beschränkt sich der Widerspruchsbescheid auf den Hinweis, dass es auf diesen Vortrag von Rechts wegen nicht ankommt.

g) Der Widerspruchsbescheid bezeichnet die Rechtsgrundlage der Kostenentscheidung.

5) Der Widerspruchsbescheid belehrt nach Maßgabe des § 58 Abs. 1 VwGO über die Möglichkeit der Klage, das Gericht, bei welchem die Klage anzubringen ist, dessen Sitz und die einzuhaltende Frist in schriftlicher oder elektronischer Form.

Ordnet die Widerspruchsbehörde erstmals die sofortige Vollziehung des Bescheides nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO an, belehrt sie in schriftlicher oder elektronischer Form über die Möglichkeit eines Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO, das Verwaltungsgericht, bei dem der Antrag anzubringen ist, den Sitz dieses Verwaltungsgerichts und – gegebenenfalls – die einzuhaltende Frist.

#### **V. Gebührenfestsetzung**

1) Werden für den Widerspruchsbescheid Kosten (Gebühren und/oder Auslagen) erhoben, so soll die Widerspruchsbehörde diese Kosten im Tenor des Widerspruchsbescheides festsetzen.

2) Soweit, wie regelmäßig, gegen die Gebührenfestsetzung der Widerspruch das statthafte Rechtsmittel ist, belehrt die Widerspruchsbehörde nach Maßgabe des § 58 Abs. 1 VwGO über die Möglichkeit des Widerspruchs, die Verwaltungsbehörde, bei welcher der Widerspruch anzubringen ist, den Sitz dieser Verwaltungsbehörde und die einzuhaltende Frist in schriftlicher oder elektronischer Form. Diese Rechtsbehelfsbelehrung ist optisch deutlich von der Rechtsbehelfsbelehrung nach Ziffer IV 5 abzusetzen.

#### **VI. Drittbegünstigender Verwaltungsakt**

Im Fall des erfolgreichen Widerspruchs gegen einen drittbegünstigenden Verwaltungsakt ergeht ein Bescheid nach Ziffer III gegenüber dem Widerspruchsführer und ein Bescheid nach Ziffer IV gegenüber dem Begünstigten.

Im Fall des erfolglosen Widerspruchs gegen einen drittbegünstigenden Verwaltungsakt ergeht ein Bescheid nach Ziffer III gegenüber dem Begünstigten und ein Bescheid nach Ziffer IV gegenüber dem Widerspruchsführer.

#### **VII. Zustellung an den Widerspruchsführer**

1) Der Widerspruchsbescheid ist nach den Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes zuzustellen. Ein einfacher Brief reicht nicht aus.

2) Zustellungen werden an den allgemein oder für bestimmte Angelegenheiten bestellten Bevollmächtigten gerichtet, wenn dieser eine schriftliche Vollmacht vorgelegt hat. Fehlt eine solche schriftliche Vollmacht, kann die Zustellung an den Bevollmächtigten gerichtet werden.

3) An Behörden, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, an Rechtsanwälte, Patentanwälte, Notare, Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Steuerberatungsgesellschaften, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Buchprüfungsgesellschaften wird der Widerspruchsbescheid gegen Empfangsbekanntnis zugestellt. Besteht Anlass hierzu, kann auch in anderer Form, insbesondere durch Postzustellungsurkunde zugestellt werden.

4) Im Übrigen werden Widerspruchsbescheide grundsätzlich durch die Post mit Postzustellungsurkunde, mittels Einschreiben mit Rückschein oder mittels Einschreiben durch Übergabe zugestellt.

### **VIII. Verhältnis zur Ausgangsbehörde**

1) Eine Ablichtung des Widerspruchsbescheides geht der Ausgangsbehörde zusammen mit den Akten zu. Soweit Erläuterungen gegenüber der Ausgangsbehörde angezeigt sind, werden diese in einem Begleitschreiben niedergelegt.

2) Der Widerspruchsbescheid bindet die Ausgangsbehörde. Ein Remonstrationsrecht ist ihr nicht eröffnet. Die Ausgangsbehörde kann den Ausgangsbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheides nur aufheben, wenn sie über neue rechtliche oder tatsächliche Erkenntnisse verfügt. Die Befugnisse von behördlich bestellten Prozessbevollmächtigten vor den Verwaltungsgerichten bleiben unberührt.

## **D. Besonderheiten bei gerichtlichem oder behördlichem Eilrechtsschutz**

### **I. Grundsätze**

1) Die gesetzliche oder behördliche Anordnung des Sofortvollzuges nach § 80 Abs. 2 VwGO ist kein Selbstzweck. Sie dient der Vollziehung eines Verwaltungsaktes vor seiner Bestandskraft. Ausgangs- und Widerspruchsbehörde prüfen daher fortlaufend, ob eine Vollziehung des Verwaltungsaktes vor Bestandskraft in der Sache geboten und praktisch erreichbar ist.

2) Betreibt der Widerspruchsführer ein gerichtliches Eilverfahren, so kann diesem der zeitliche Vorrang vor dem Widerspruchsverfahren eingeräumt werden, wenn der Widerspruchsführer hiermit einverstanden ist.

3) Ausgangs- und die Widerspruchsbehörde bemühen sich in jeder Phase des Verfahrens um einverständliche Regelungen, um die Inanspruchnahme der Verwaltungsgerichte durch Eilverfahren zu vermeiden.

### **II. Vollziehbarkeit des Verwaltungsakts**

1) Wendet sich der Widerspruchsführer gegen einen sofort vollziehbaren Verwaltungsakt, so prüft die Ausgangsbehörde, ob sie wegen Besonderheiten des Einzelfalles die Vollziehung nach § 80 Abs. 4 VwGO aussetzt.

a) Bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO) soll die Vollziehung ausgesetzt werden, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes bestehen oder wenn die Vollziehung

für den Abgaben- oder Kostenpflichtigen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte.

**b)** In den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 VwGO prüft die Behörde, ob die Vollziehung ausgesetzt werden kann. Dabei sind mögliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes, besondere Härten für den Widerspruchsführer oder bestehende tatsächliche Vollzugsdefizite in die Erwägungen einzubeziehen.

**c)** Hat die Ausgangsbehörde selbst die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO angeordnet, so prüft sie eine Aussetzung nach § 80 Abs. 4 VwGO grundsätzlich nur auf Antrag des Widerspruchsführers oder wenn das weitere Vorbringen dazu Anlass gibt. Bei dieser Prüfung stellt sie die unter Buchstabe b genannten Gesichtspunkte in ihre Erwägungen ein.

**2)** Ist ein Verwaltungsakt sofort vollziehbar, so prüft die Widerspruchsbehörde nach Abschluss des Abhilfeverfahrens nach Maßgabe von Ziffer 1, ob die Vollziehung des Verwaltungsaktes ausgesetzt werden kann.

**3)** Ist der Verwaltungsakt nicht sofort vollziehbar, ordnet die Widerspruchsbehörde die sofortige Vollziehung des Verwaltungsaktes an, wenn hieran ein besonderes öffentliches Interesse besteht oder dies im überwiegenden Interesse eines Beteiligten liegt. Die Anordnung bedarf der schriftlichen Begründung nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO.

### **III. Gerichtlicher Eilrechtsschutz**

**1)** Führt der Widerspruchsführer zeitgleich zu dem Widerspruchsverfahren ein verwaltungsgerichtliches Eilverfahren, so bemüht sich die Behörde um eine Verständigung über das weitere Vorgehen.

**a)** In der Regel kann die Ausgangsbehörde annehmen, dass der Widerspruchsführer vorrangig eine gerichtliche Klärung der Auseinandersetzung anstrebt. Sie weist den Widerspruchsführer im Regelfall bereits in der Eingangsverfügung darauf hin, dass vor Bescheidung des Widerspruchs das Eilverfahren abgewartet wird, wenn der Widerspruchsführer diese Vorgehensweise nicht ausdrücklich ablehnt.

**b)** Widerspricht der Widerspruchsführer einem Abwarten des gerichtlichen Eilverfahrens, so sind Ausgangs- und Widerspruchsbehörde gehalten, das Hauptsacheverfahren vorrangig zu betreiben, wenn sie an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes festhalten wollen.

**c)** In geeigneten Fällen kann sich die Ausgangs- oder die Widerspruchsbehörde mit dem Widerspruchsführer dahin verständigen, dass eine Vollziehung des Verwaltungsaktes vor Eintritt der Bestandskraft unterbleibt, wenn hierdurch ein verwaltungsgerichtliches Eilverfahren abgewendet oder beendet werden kann.

**2)** Fordert das Verwaltungsgericht die Verwaltungsakten an, so legt die Ausgangsbehörde diese Akten unverzüglich vor. Sie stellt durch Anfertigung einer Doppelakte oder in anderer geeigneter Weise sicher, dass sie selbst über vollständige Aktenkenntnis verfügt

und weitere Eingänge des Widerspruchsführers, auch in anderen Angelegenheiten, zeitnah bearbeitet werden können.

**3)** Betreibt ein Widerspruchsführer ein gerichtliches Eilverfahren gegen einen nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärten Verwaltungsakt, prüft die Ausgangsbehörde, ob der Anordnung der sofortigen Vollziehung eine Begründung beigegeben ist, die den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO genügt. Ist dies nicht der Fall, so nutzt sie die Möglichkeit, die Begründung im gerichtlichen Verfahren nachzubessern.

**4)** Nach Abschluss des Eilverfahrens ist das anhängige Widerspruchsverfahren zügig abzuschließen.

**a)** Wenn dies sachlich geboten ist, regt die Ausgangs- oder die Widerspruchsbehörde die Rücknahme eines Widerspruchs nach Maßgabe von Abschnitt B Ziffer III 3 an.

**b)** Soweit sich die Ausgangs- und/oder die Widerspruchsbehörde der Rechtsauffassung eines Verwaltungsgerichts anschließen, reicht in der Begründung ein Hinweis auf die entsprechende Entscheidung mit einer kurzen Wiedergabe der Begründung. Eine vollständige Wiedergabe der Entscheidungsgründe unterbleibt. Ist der Ausgangs- und/oder Widerspruchsbehörde Ermessen eingeräumt, so hat sie dies selbst auszuüben.

#### **E. Inkrafttreten**

Diese Verwaltungsvorschrift tritt am 1. Januar 2011 in Kraft.

Bremen, den

Der Senat