



# HESSISCHER LANDTAG

15. 06. 2021

## Kleine Anfrage

**Stefan Müller (Heidenrod) (Freie Demokraten) vom 19.01.2021**

**Vorverfahren im Verwaltungsrecht**

**und**

**Antwort**

**Minister des Innern und für Sport**

### **Vorbemerkung Fragesteller:**

In Hessen entfällt das sog. „Vorverfahren“ im Verwaltungsstreitverfahren bei den in der Anlage zu § 16a HessAGVwGO aufgeführten Fällen. In den nicht in der Anlage zu diesem Gesetz genannten Fällen bedarf es eines Vorverfahrens nicht, wenn das Regierungspräsidium den Verwaltungsakt erlassen oder diesen abgelehnt hat. Dies gilt nicht, wenn eine gesonderte Vorschrift die Durchführung eines Vorverfahrens vorschreibt, und auch nicht für die Bewertung einer Leistung im Rahmen einer berufsbezogenen Prüfung. Darüber hinaus entfällt in den Fällen des § 16a Abs. 1 und 2 HessAGVwGO das Vorverfahren auch bei Nebenbestimmungen und Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung. Hessen schließt damit das Widerspruchsverfahren in einer Vielzahl von Fällen aus, die gesetzlich im Einzelnen unter Angabe der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage benannt sind.

### **Vorbemerkung Minister des Innern und für Sport:**

Für die Antwort auf die Kleine Anfrage wurden die Landesbehörden gebeten, zu den Fragen Stellung zu nehmen. Die Landesbehörden konnten aussagefähige Daten mangels statistischer Zahlen über Vorverfahren nur durch entsprechende Datenerhebungen in den Verwaltungsbereichen ermitteln, in denen diese mit einem zumutbaren Verwaltungsaufwand möglich waren.

Die 422 Gemeinden und 21 Landkreise, die im Bereich der Selbstverwaltung und der staatlichen Aufgabenwahrnehmung Vorverfahren durchführen, wurden im Hinblick auf vergleichbare Datenerhebungen nicht einbezogen. Die in der Vergangenheit durchgeführten Evaluierungen des HessAGVwGO hatten u.a. ergeben, dass die Gemeinden und Landkreise keine Statistiken über Widerspruchsverfahren führen und aussagefähige Datenübermittlungen über die Vorverfahren nicht stattgefunden hatten. Trotz entsprechender Bitten hatte die Mehrheit der Gemeinden und Landkreise keine Zahlen über die Widerspruchsverfahren mitgeteilt. Sie hatten im Rahmen der Evaluierungen aber ihre positiven und negativen Erfahrungen mit Vorverfahren in verschiedenen Verwaltungsbereichen beschrieben, so dass aufgrund dieser Erfahrungswerte geprüft werden konnte, ob sich die Vorschriften zum Vorverfahren bewährt hatten. In Anbetracht dieser Erkenntnisse war davon auszugehen, dass eine Datenerhebung bei den Gemeinden und Landkreisen nur zur Meldung von wenigen Kommunen geführt hätte, was für die Beantwortung der Fragen nicht ausreichend gewesen wäre. Die Auswertung nicht vollständig gemeldeter Daten hätte ein unzutreffendes Bild über die Anzahl von Vorverfahren in den verschiedenen Verwaltungsbereichen der Kommunen vermittelt.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich im Einvernehmen mit dem Chef der Staatskanzlei, dem Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, dem Minister der Finanzen, der Ministerin der Justiz, dem Kultusminister, der Ministerin für Wissenschaft und Kunst, der Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und dem Minister für Soziales und Integration die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1. In welchen fünf Verwaltungsbereichen wurden im Jahr 2020 die meisten Vorverfahren durchgeführt?

Da keine Statistiken geführt werden und eine Datenerhebung in einigen Bereichen wegen des unverhältnismäßigen Aufwands nicht möglich war, konnten die Fälle, in denen in Hessen im Jahr 2020 ein Vorverfahren durchgeführt wurde, nicht alle ermittelt werden. Von den Bereichen, in denen die Vorverfahren ermittelt werden konnten, waren der Beamtenbereich, der polizeiliche Bereich und der Bereich des Justizprüfungsamts sowie die Bereiche des Asylbewerberleistungsgesetzes und der Gesundheits- und Pflegefachberufe die mit den meisten Vorverfahren.

Frage 2. Wie lange ungefähr dauerte in diesen fünf Verwaltungsbereichen im Jahr 2020 das sog. „Vorverfahren“ bis zum Abschluss bzw. bis zur Klageerhebung durchschnittlich?

Die durchschnittliche Dauer der Vorverfahren betrug in den beamtenrechtlichen Angelegenheiten 4 bis 6 Monate. Die Vorverfahren im Bereich des Justizprüfungsamts hatten eine durchschnittliche Dauer von etwas mehr als 8 Monaten. Im Bereich der Polizei und des Asylbewerberleistungsgesetzes dauerten die Vorverfahren durchschnittlich drei bis vier Monate und im Bereich der Gesundheits- und Pflegefachberufe 11 Monate. Zu berücksichtigen ist, dass oftmals die Widerspruchsbegründung mit zeitlicher Verzögerung zur Erhebung des Widerspruchs eingereicht wurde.

Frage 3. Wie groß waren die personellen Einsparungen durch die teilweise Abschaffung des Vorverfahrens im Bereich der Verwaltung?

Statistische Daten hierzu liegen nicht vor. Es lässt sich daher nicht feststellen, in welchem Umfang die aufgrund der Abschaffung der Vorverfahren angesetzten Personaleinsparungen realisiert werden konnten. Seit Beginn der Abschaffung von Vorverfahren durch das Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Hessischen Verwaltungskostengesetzes vom 15. Juni 2001 (GVBl. I Seite 266) und dem weiteren sukzessiven Verzicht auf das Vorverfahren durch nachfolgende Änderungsgesetze sind wesentliche Umstrukturierungen sowie Änderungen von Zuständigkeitsbereichen in den betroffenen Behörden erfolgt. Hinzu kamen wesentliche rechtliche Änderungen in einzelnen Fachbereichen, wie beispielsweise im Bundesimmissionsschutzgesetz, welche dazu geführt hatten, dass die Anzahl der Verfahren gestiegen ist und diese auch aufwändiger wurden. Diese Umstände stehen einem berechenbaren Vergleich der personellen Situation von damals mit der heutigen Situation entgegen.

Allgemein lässt sich lediglich feststellen, dass Personaleinsparungen, die durch den Abbau von Widerspruchsverfahren erreicht werden konnten, durch neue Aufgaben, der Intensivierung von Anhörungen vor Erlass von Verwaltungsakten und Klageverfahren teilweise aufgezehrt wurden.

Frage 4. Wie groß war der personelle Mehrbedarf der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichte durch die teilweise Abschaffung des Vorverfahrens im Bereich der Verwaltung?

Die Anzahl der Gerichtsverfahren, die unter die einzelnen Katalogtatbestände der Anlage zu § 16a HessAGVwGO fallen, wird statistisch nicht gesondert erfasst. Eine Gegenüberstellung der Gerichtsverfahren der betreffenden Bereiche vor und nach Einführung von § 16a HessAGVwGO wäre daher nur durch eine händische Einzelauswertung aller in Frage kommenden Gerichtsakten möglich. Diese war wegen des unverhältnismäßig hohen Aufwands in angemessener Zeit nicht zu bewältigen.

Frage 5. Wie viele Fälle, bei denen in Hessen im Jahr 2020 ein Vorverfahren durchgeführt wurde, gelangten im Anschluss zur Verhandlung vor den Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichten?

Auf die Ausführungen zu den Datenermittlungen in der Antwort zu Frage 1 wird Bezug genommen. Die dort genannten Umstände führten dazu, dass nicht alle Fälle, in denen in Hessen im Jahr 2020 ein Vorverfahren durchgeführt wurde und die im Anschluss in einem gerichtlichen Verfahren endeten, ermittelt werden konnten. Die Antwort erfolgt daher im sachlichen Zusammenhang zur Antwort auf Frage 1 und bezieht sich somit auf die dort angegebenen fünf Verwaltungsbereiche. Aufgrund der gemeldeten Daten stellt sich die Anzahl der Gerichtsverfahren in diesen Verwaltungsbereichen wie folgt dar:

In den beamtenrechtlichen Angelegenheiten wurden in 114 Fällen und im Bereich der Polizei in 70 Fällen Verfahren vor den Verwaltungsgerichten eingeleitet, wobei sich letztere auch auf Fortsetzungsfeststellungsklagen beziehen. Im Bereich des Justizprüfungsamts waren es 12 Klagen und bei den Gesundheits- und Pflegefachberufen 6 Klagen, die bei den Verwaltungsgerichten erhoben wurden. In den Angelegenheiten des Asylbewerberleistungsgesetzes gelangten 23 Fälle zu den Sozialgerichten.

Frage 6. Wie beurteilt die Landesregierung die Idee eines sog. „fakultativen Vorverfahrens“ in einigen Verwaltungsbereichen, wie es beispielsweise im Freistaat Bayern umgesetzt wird?

Beim „fakultativen Vorverfahren“ besteht eine Wahlmöglichkeit zwischen einer Widerspruchseinlegung und der unmittelbaren Klageerhebung zum Verwaltungsgericht. Der in Hessen seit dem Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Hessischen Verwaltungskostengesetzes vom 15. Juni 2001 (GVBl. I Seite 266) eingeschlagene Weg des Abbaus von Widerspruchsverfahren im Bereich der staatlichen Verwaltung hat sich, wie mehrere Evaluierungen des Gesetzes in den Folgejahren gezeigt haben, bewährt. Vergleichbare Erkenntnisse, ob sich das fakultative Vorverfahren in Bayern bewährt hat,

liegen der Landesregierung nicht vor. Eine abschließende Beurteilung dieses Verfahrensinstrumentes ist daher nicht möglich. Zur Idee des fakultativen Vorverfahrens lässt sich lediglich anmerken, dass eine Entlastung der Verwaltung und die Beschleunigung von Verfahren nicht in dem Umfang eintreten können, wie dies in Hessen durch den Abbau von Widerspruchsverfahren der Fall ist. In Hessen wurde die vom Bundesgesetzgeber eingeräumte Möglichkeit, auf Vorverfahren zu verzichten, konsequent und erfolgreich umgesetzt. Bei dem Verfahrensinstrument eines fakultativen Vorverfahrens kann dies nicht erreicht werden, weil die Durchführung des Vorverfahrens von der Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger abhängig ist. Dies widerspricht aber den Kriterien für den Wegfall des Vorverfahrens nach § 68 VwGO, die bei jeder Prüfung des Wegfalls von Vorverfahren in Hessen zugrunde gelegt wurden.

Beim Gesetzentwurf zur Änderung des HessAGVwGO im Jahr 2001 und jedem weiteren Änderungsgesetzentwurf mit dem Ziel des Abbaus von Widerspruchsverfahren wurde berücksichtigt, dass der Bundesgesetzgeber in § 68 VwGO grundsätzlich die Durchführung von Widerspruchsverfahren für den Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger, die Selbstkontrolle der Verwaltung und die Entlastung der Gerichte vorschreibt. Auf Widerspruchsverfahren kann nach den vom Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien nur dann verzichtet werden, wenn die Verwaltungsbehörde kein oder nur ein beschränktes Ermessen hat, die betroffene Person innerhalb des Verwaltungsverfahrens ihre Rechtsposition bereits umfassend geltend machen kann oder wenn die Sach- und Rechtslage vor der ersten Verwaltungsentscheidung so umfassend geprüft wird, dass sich während des Widerspruchsverfahrens regelmäßig keine neuen Aspekte ergeben. In diesen Fällen hat das Widerspruchsverfahren lediglich die Funktion einer Durchlaufstation und verzögert den Ablauf des Verfahrens. Alle im HessAGVwGO genannten Bereiche, in denen das Vorverfahren entfällt, wurden anhand dieser Kriterien geprüft und sodann als verzichtbar bewertet.

Wiesbaden, 6. Juni 2021

**Peter Beuth**