

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	V
Einleitung	1
A. Das Vorverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung	4
I. Das Vorverfahren im Überblick	4
II. Funktionen und Vorteile des Vorverfahrens	6
1. Entlastung der Verwaltungsgerichte	7
2. Rechtsschutz des Bürgers	9
3. Selbstkontrolle der Verwaltung	12
4. Entlastung der Verwaltungsgerichte als primäre Funktion	13
5. Informiertheit, Akzeptanz und Sicherung des Rechtsfriedens als weitere Vorteile	14
III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Vorverfahrens	15
1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes	15
2. Gebot effektiven Rechtsschutzes, Art. 19 IV GG	18
a) Grundsätzlich kein Gebot eines Vorverfahrens	18
b) Das Vorverfahren als gerechtfertigte Hürde auf dem Weg zum Verwaltungsgericht	20
B. Die weitgehende Abschaffung des Vorverfahrens in Nordrhein- Westfalen	22
I. Mangelnde Funktionalität als zentraler Grund für die weitgehende Abschaffung des Vorverfahrens in Nordrhein- Westfalen	22
II. Verfassungsrechtlicher Rahmen der (weitgehenden) Abschaffung des Vorverfahrens	31
1. Gesetzgebungskompetenz der Länder?	31
2. Gebot des effektiven Rechtsschutzes, Art. 19 IV GG	41
	V

III. Annäherung an eine Bewertung der weitgehenden Abschaffung	42
1. Gang der Untersuchung in Nordrhein-Westfalen	44
2. Verwertbarkeit sonstiger Erfahrungswerte	44
a) Nicht verwertbares Zahlenmaterial zur Tätigkeit von Widerspruchsausschüssen	45
b) Bericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe Verwaltungsgerichtsbarkeit	46
c) Untersuchung zum fakultativen Widerspruchsverfahren nach § 78 II 1 SGG a.F.	47
d) Rechtstatsachenforschung im Baurecht von Dagmar Oppermann	48
e) Untersuchungen zu den Auswirkungen der Reformbestrebungen verschiedener Bundesländer	49
aa) Bayern	50
bb) Niedersachsen	52
cc) Erfahrungen in Mecklenburg-Vorpommern	54
3. Empirisch gestützte Überlegungen zur Bewertung der Abschaffung des Vorverfahrens	56
a) Funktionalität des Vorverfahrens	57
b) Faktoren mit Einfluss auf die Effektivität des Vorverfahrens	61
aa) Besondere Bedeutung des Vorverfahrens bei Massenbescheiden	62
bb) Vorverfahren in Rechtsgebieten mit hoher Komplexität oder besonderen Ermessens- bzw. Beurteilungsspielräumen	64
cc) Devolutiveffekt als Voraussetzung für eine effektive Selbstkontrolle	66
dd) Zusammenhang von Suspensiveffekt und Wirksamkeit des Vorverfahrens	68
c) Stärkung des Ausgangsverfahrens und Umgehungsmechanismen	69
aa) Stärkung des Ausgangsverfahrens	69
(a) Erweiterte Anhörung	70

(b) Verwaltungsinterne Kontrolle vor Bescheiderlass	72
bb) Umgehungsmechanismen zur Ermöglichung einer nachgelagerten verwaltungsinternen Kontrolle	73
C. Das fakultative Widerspruchsverfahren	78
I. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung eines Wahlrechts im allgemeinen Verwaltungsrecht durch das Land Nordrhein-Westfalen	78
1. Gesetzgebungskompetenz des Landes zur Einführung eines fakultativen Widerspruchsverfahrens als Teil der Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens	78
2. Vereinbarkeit eines Wahlrechts mit Art. 19 IV GG	81
II. Mögliche Vorbilder für Nordrhein-Westfalen	82
1. § 18 III des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit/Wahlklage in Rheinland-Pfalz	83
a) Vorschaltverfahren gegen Verwaltungsakte unterer Verwaltungsbehörden mit anschließender Wahlklage	84
b) Wahlklage gegen Verwaltungsakte der Regierungspräsidenten	86
c) Unmittelbare Klage gegen Verwaltungsakte oberster Landesbehörden	86
2. Das fakultative Widerspruchsverfahren nach Art. 15 BayAGVwGO	87
3. Optionsmodell nach § 13a AGGerStrG M-V	92
4. <i>Recours administratif</i> des französischen Verwaltungsrechts	95
a) Allgemeines	95
b) Verhältnis des Rekurses zur verwaltungsgerichtlichen Klage	98
aa) Grundsatz: <i>recours administratif fakultatif</i>	98
bb) Beachtung der Klagefrist auch beim <i>recours administratif</i>	99
5. Sonderfälle: Von der Rechtsprechung entwickelte Fälle der Entbehrlichkeit des Vorverfahrens	99
a) Anfechtung eines Verwaltungsakts, der lediglich einen anderen abändert oder ersetzt	100

b)	Vornahmeantrag, der auf einen modifizierten Verwaltungsakt gerichtet ist	101
c)	Unmittelbarer Zusammenhang zum vorangegangenen angefochtenen oder begehrten Verwaltungsakt	102
d)	Anfechtung von Nebenentscheidungen zum Widerspruchsbescheid	103
aa)	Kostenlastentscheidung	103
bb)	Kostenfestsetzung	103
cc)	Gebühr für den Widerspruchsbescheid	104
e)	Rügelose Einlassung der Behörde	104
f)	(Vorangegangenes) ablehnendes Verhalten der Widerspruchsbehörde	107
g)	Nichterforderlichhalten des Widerspruchs aufseiten der Behörde	108
h)	Vorverfahren durch dritte Personen	108
i)	Parteiwechsel	110
j)	Übergang von der Feststellungs- oder Leistungsklage zur Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage	111
k)	Bedenken gegen Rechtsprechungspraxis sind auf ein gesetzlich normiertes Wahlrecht nur bedingt übertragbar	112
III.	Mögliche Hürden bei der Ausgestaltung eines Optionsmodells	112
1.	Anwendbares Recht	112
a)	Keine Übertragbarkeit des § 68 VwGO	114
aa)	Erforderlichkeit eines landesgesetzlichen Surrogats für § 68 I 1, II VwGO	114
bb)	Unanwendbarkeit des § 68 I 2 VwGO	115
b)	Lediglich inhaltliche Eignung des § 69 VwGO für ein Optionsmodell	116
c)	Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs, §§ 80-80b VwGO	116
d)	Anwendung der sonstigen Normen der Verwaltungsgerichtsordnung ohne Bedenken	119
e)	Kein Anwendungsbereich für §§ 110, 111 JustG NRW	119
f)	Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes	120

2.	Klagefrist bei fakultativem Widerspruch	120
	a) Problemstellung	120
	b) Lösungsansätze	124
	aa) Eröffnung der Möglichkeit zur parallelen Durchführung von Widerspruchs- und Klageverfahren	124
	bb) Änderung des § 74 VwGO	127
3.	Untätigkeitsklage nur bei Anpassung der Klagefrist	128
4.	Einschränkungen des Wahlrechts bei Verwaltungsakten, die mehrere betreffen bzw. Verwaltungsakten mit Drittwirkung	128
	a) Verwaltungsakte, die mehrere betreffen	129
	b) Verwaltungsakte mit Drittwirkung	130
5.	Materielle Befugnis zur <i>reformatio in peius</i> im Widerspruchsverfahren	130
6.	Kosten der verwaltungsgerichtlichen Klage bei fakultativem Widerspruch	133
	a) Kostenlastverteilung im Falle der prophylaktischen Klage	134
	aa) Beendigung nach stattgebender Entscheidung im Widerspruchsverfahren	134
	(a) Prozessbeendigung durch Erledigungserklärung	135
	(b) Beendigung durch Rücknahme der Klage	138
	(c) Beendigung durch Verzicht	138
	bb) Begründung des Widerspruchsbescheids überzeugt Kläger von der Aussichtslosigkeit der Klage	139
	cc) Klagebeendigung nach Heilung formeller Fehler im Widerspruchsverfahren	140
	b) Kosten des Widerspruchsverfahrens nicht nach § 162 VwGO erstattungsfähig	141
7.	Anspruch auf Erlass eines Widerspruchsbescheids	141
IV.	Bewertung der Effektivität eines Optionsmodells	144
	1. Unzweckmäßigkeit eines Optionsmodells ohne Änderung des § 74 VwGO	144

2. Optionsmodell bei Anpassung der Klagefrist: Eine denkbare Alternative zur Abschaffung des Vorverfahrens	145
a) Funktionen bleiben wenigstens teilweise erhalten	146
b) Erhalt der Vorteile der Abschaffung des Vorverfahrens	148
c) Sonstige Auswirkungen des Wahlrechts im Baurecht	148
Fazit in Thesen	150
Literaturverzeichnis	157