

AUSARBEITUNG

Thema: **Dauer von Widerspruchsverfahren und
Anforderungen an den Widerspruchsbescheid**

Fachbereich III Verfassung und Verwaltung

Tel.: [REDACTED]

Bearbeiter: [REDACTED]

Abschluss der Arbeit: 3. April 2006

Reg.-Nr.: WF III G – 121/06

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Zusammenfassung	3
2. Einführende Anmerkungen zur Anlage 1 des Auftrags	3
3. Zu Frage 1 (Bearbeitungsfrist für Widersprüche)	5
3.1. Einführung	5
3.2. Festlegungen zur Bearbeitungsdauer	6
3.3. Folgen einer unangemessenen Bearbeitungszeit / Untätigkeit	9
4. Zu Frage 2 (Höchstfristen und Beweispflicht)	10
4.1. Rechtsmittelfristen	10
4.2. 3-Monats-Frist nach § 75 VwGO	10
4.3. Zur „Beweispflicht“	10
5. Zu Frage 3 (Begründung des Widerspruchbescheids)	12
5.1. In allgemein verständlicher Sprache	12
5.2. Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit	12
5.3. Orientierung am Widerspruch	13
6. Zu Frage 4 (Zurückverweisung)	13
7. Literaturverzeichnis	16
8. Anlage	16

1. **Zusammenfassung**

- **Verwaltungsverfahren, also auch Widerspruchsverfahren, sind zügig durchzuführen, d.h. über Widersprüche ist so schnell zu entscheiden, wie es ohne Nachteil für die gebotene Gründlichkeit möglich ist. Grundsätzlich dürfte eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 3 bzw. 6 Monaten zulässig sein. Nach den Umständen des Einzelfalls kann diese Frist kürzer oder auch länger sein. Es gibt keine verbindlichen Höchstfristen für eine Widerspruchsentscheidung.**
- **Eine Verletzung des Rechts liegt nur in den Fällen vor, in denen die Verwaltung das ihr zustehende Verfahrensermessen überschritten hat. Wenn die Bearbeitung ohne zureichenden Grund unangemessen lange dauert, kann dem Betroffenen ein Anspruch auf Schadensersatz aus Amtshaftung zustehen. Im Übrigen kann dieser Verfahrensverstöß zum Vorliegen der Voraussetzungen für die Erhebung einer Untätigkeitsklage führen, während die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung selbst im Regelfall nicht beeinflusst wird.**
- **Widerspruchsbescheide sind gemäß § 73 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zu begründen. Die Begründung muss die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Behördenentscheidung erkennen lassen, wobei die Anforderungen an Umfang und Vollständigkeit stets vom Einzelfall abhängig sind.**

2. **Einführende Anmerkungen zur Anlage 1 des Auftrags**

- **Rechtsmittelfristen können nicht mit Bearbeitungsfristen im Verwaltungsverfahren gleichgesetzt bzw. verglichen werden. Sie betreffen nicht vergleichbare Sachverhalte und erfüllen unterschiedliche Funktionen. Bearbeitungszeiten sind notwendig für die Vorbereitung einer Verwaltungsentscheidung, während Rechtsmittelfristen die Anfechtbarkeit von Entscheidungen „präkludieren“, um dadurch Rechtssicherheit und Rechtsfrieden zu gewährleisten; sie liegen auch im Interesse der Effizienz der Verwaltung. Der von Fristen abhängige Rechtsschutz verstößt insbesondere nicht gegen Art. 19 Absatz 4 GG¹. Die Fristen gelten für alle, die sich gegen eine sie betreffende Entscheidung wenden möchten, also auch für Behörden, die Gerichte in Anspruch nehmen oder Rechtsmittel gegen gerichtliche Entscheidungen einlegen wollen. Vgl. die Ausführungen zu Frage 1 und 2.**
- **Nach § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO haben Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung. Der sog. Suspensiveffekt ist also der Regelfall. Die aufschiebende**

1 Vgl. *Kopp/Schenke*, VwGO, § 74 Rn. 1 m.w.N., auch zur Rspr.

Wirkung entfällt nur in den Fällen des § 80 Absatz 2 VwGO, insbesondere nach Nr. 1 bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten. Diese Regelung soll eine Gefährdung der Finanzierung notwendiger öffentlicher Aufgaben vermeiden und ist als Ausnahmegesetz eng auszulegen². Da die entsprechenden Verwaltungsakte vollziehbar sind, ist die Behörde aufgrund der gesetzlichen Regelungen der Verwaltungsvollstreckung berechtigt und verpflichtet, die festgesetzten Beträge einzutreiben und ggfs. Säumniszuschläge zu erheben.

- Es wurde kein statistisches Material zur durchschnittlichen Dauer eines Widerspruchsverfahrens gefunden. Die Behauptung, allgemein üblich sei eine Bearbeitung bzw. Nichtentscheidung von über 18 bis 24 Monaten, kann deshalb nicht bestätigt werden. Lediglich zur Dauer von gerichtlichen Verfahren finden sich Zahlen bei *Ibler*³: Im Jahr 2000 betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer vor den Verwaltungsgerichten 18,7 Monate (wenn durch Urteil beendet sogar 21,9 Monate) und vor den Finanzgerichten durchschnittlich 17 Monate (durch Urteil beendete Verfahren 26,3 Monate).
- Wie sich aus § 43 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ergibt, sind rechtswidrige Verwaltungsakte, die nicht nach § 44 VwVfG nichtig (§ 43 Absatz 3 VwVfG) oder nach § 43 Absatz 2 VwVfG erledigt sind, wirksam. Im Falle einer Rücknahme von Rechtsmitteln, selbst wenn sie auf „Empfehlung“ erfolgt ist, ist mit Ablauf der Rechtsmittelfrist der Verwaltungsakt bestandskräftig geworden und damit nicht mehr angreifbar. Unabhängig von der Frage der Rechtmäßigkeit ist er dann wirksame Rechtsgrundlage für die getroffene Regelung, auf die sich die Behörde berufen darf.
- Sofern Rechtsbehelfsbelehrungen diesen Zusatz enthalten, verweisen sie auf die Möglichkeit nach § 75 VwGO, dessen Satz 1 im Wortlaut wiedergegeben wird. Der Zusatz ist für eine rechtmäßige Rechtsbehelfsbelehrung nicht notwendig. Als zusätzlicher Hinweis für den Bürger ist er grundsätzlich nicht zu beanstanden. Hinsichtlich der Frist muss jedoch vollständig auf § 75 Satz 2 VwGO verwiesen werden. Keinesfalls ist damit ein „Alibi“ für die Behörde verbunden.

2 Vgl. nur *Kopp/Schenke*, VwGO, § 80 Rn. 56 m.w.N.

3 in: *Friauf/Höfling*, Berliner Kommentar, Art. 19 IV Rn. 217.

3. Zu Frage 1 (Bearbeitungsfrist für Widersprüche)

„Ergeben die geltenden Gesetze, die parlamentarischen Materialien zur Gesetzgebung und/oder die oberste Rechtsprechung Schlussfolgerungen auf die Dauer, die sich Widerspruchsbehörden bis zum Widerspruch einräumen dürfen, ohne Recht zu verletzen?“

3.1. Einführung

Nach § 68 VwGO sind vor Erhebung der Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nachzuprüfen, es sei denn, es liegt eine Ausnahme nach Absatz 1 Satz 2 vor⁴. Das Vorverfahren ist zulässig bei belastenden bzw. einen Antrag ablehnenden Verwaltungsakten; jedoch nicht gegen das Schweigen der Behörde auf einen Antrag auf Erlass eines Verwaltungsaktes⁵. Gemäß § 74 VwGO ist die Klage nach Zustellung des Widerspruchsbescheides innerhalb der Klagefrist zu erheben.

Da die Verwaltung im Falle eines Widerspruchs durch Untätigbleiben dem Bürger den ihm durch Art. 19 Absatz 4 GG garantierten Rechtsschutz nehmen bzw. unangemessen verzögern könnte, wird durch § 75 VwGO abweichend von den §§ 68 ff., 74 VwGO der Klageweg auch ohne Abschluss des zwingenden Vorverfahrens nach Ablauf einer Sperrfrist eröffnet⁶. Die Klage kann gemäß § 75 Satz 2 VwGO nicht vor Ablauf von drei Monaten nach Einlegung des Widerspruchs erhoben werden, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falles eine kürzere Frist geboten ist. Gleiches gilt nach den Parallelvorschriften der § 27 EGGVG und § 88 Absatz 2 SGG, während nach § 46 Absatz 1 FGO seit Einlegung des außergerichtlichen Rechtsbehelfs sechs Monate abgelaufen sein müssen⁷. Die Sperrfrist gibt dem Bürger einen festen Termin, von dem an er klagen kann, weil er die Gründe für die Untätigkeit der Behörde häufig selbst gar zu nicht erkennen vermag⁸.

4 Den Regelungen der §§ 68 ff. VwGO für die allgemeine Verwaltung entsprechen §§ 78 ff. SGG für die Sozialverwaltung. Im Finanzbereich enthalten die §§ 347 ff AO Regelungen zu außergerichtlichen Rechtsbehelfen, nicht aber die FGO.

5 *Kopp/Schenke*, VwGO, § 69 Rn. 2 m.w.N. zur Rspr.

6 *Eyermann*, VwGO, § 75 Rn. 1; *Kopp/Schenke*, VwGO, § 75 Rn. 1 m.w.N.

7 Eine vollständige Sonderregelung enthält § 142 Absatz 2 FlurbG: Sperrfrist bei Untätigkeit auf einen Widerspruch von sechs Monaten bzw. bei Flurbereinigungsplänen von einem Jahr. Eine Frist von 6 Monaten gilt auch für eine Untätigkeitsklage nach § 88 Absatz 1 SGG bei Anträgen auf Vornahme des Verwaltungsakts.

8 *VG Köln*, NVwZ 1985, 217, 219; *Obermayer*, VwVfG, § 10 Rn. 1 f. m.w.N. Die Behörde ist dadurch gezwungen, dem Betroffenen vor Fristablauf mitzuteilen, dass und warum eine längere Bearbeitungszeit nötig sei, *Bettermann*, NJW 1960, 1085.

Die Einhaltung dieser Klagefrist ist eine Prozessvoraussetzung im Sinne einer Sachentscheidungs voraussetzung⁹. Sie soll der Behörde ausreichend Zeit zur nochmaligen Sachprüfung und Entscheidung einräumen. Liegen zureichende Gründe vor, setzt das Gericht das Verfahren bis zum Ablauf einer von ihm bestimmten Frist, die verlängert werden kann, nach § 75 Satz 3 VwGO aus¹⁰.

Nach der Rechtsprechung und der wohl herrschenden Meinung in der Literatur kann die Klage nach § 75 VwGO nicht auf die Verpflichtung der Widerspruchsbehörde zum Erlass eines Widerspruchsbescheids gerichtet werden, da nur die Möglichkeit eröffnet wird, unmittelbar auf die Hauptsache zu klagen¹¹. Die Klage zielt allein auf Aufhebung der belastenden Entscheidung bzw. auf Vornahme der Bescheidung¹². Deshalb läuft das anhängige Verfahren z.B. als Verpflichtungsrechtsstreit weiter, wenn ein ablehnender Widerspruchsbescheid ergeht, ohne dass es einer Prozessklärung bedarf, dass das Verfahren als Untätigkeitsklage in der Hauptsache erledigt sei¹³. Eine Ausnahme besteht soweit ersichtlich unstreitig in Drittbeteiligungsfällen. Bei Bestehen eines Rechtsschutzbedürfnisses kann der vom Verwaltungsakt Begünstigte Untätigkeitsverpflichtungsklage gegen die Widerspruchsbehörde auf Zurückweisung des Drittwiderspruchs erheben¹⁴.

3.2. Festlegungen zur Bearbeitungsdauer

Es gibt keine in zeitlicher Hinsicht bestimmte gesetzliche Regelung darüber, wie lange die Bearbeitung eines Widerspruchs dauern darf. Es gilt der allgemeine Grundsatz der Zügigkeit.

9 *BGH*, NVwZ 1993, 299.

10 Ebenso § 27 Absatz 2 Satz 1 EGGVG, § 88 Absatz 1 Satz 2 SGG, § 46 Absatz 1 Satz 3 FGO. Eine Fristverlängerung wegen zureichender Gründe wird nach der Spezialregelung in § 14a BImSchG gegenüber dem Widerspruchsführer nicht anerkannt. Zum Rechtsschutz in angemessener Zeit, der durch Artikel 19 Absatz 4 GG und Artikel 6 EMRK gewährleistet wird, vgl. *BVerfGE* 40, 275; NJW 1980, 1511; speziell zum Verwaltungsprozess *Niesler*, Hamburg 2005; *Britz/Pfeifer*, DÖV 2004, 245 ff. Artikel 6 EMRK gilt nicht für Verwaltungsverfahren, vgl. *BFHE* 165, 469 = NJW 1992, 1526; *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 10 Rn. 5.

11 *BVerwG*, MDR 1962, 1010 m.w.N.; Beschluss v. 09.12.1983 – 4 B 232/83; *BVerwG*, 28.4.1997, Buchholz 421.0, Nr 380; *VGH München*, BayVBl 1999, 279; *OVG Münster*, 12.9.2000, 22 A 5440/99; *Eyermann*, VwGO, § 75 Rn. 4; a.A. *VG Frankfurt*, NVwZ-RR 2000, 262; *Kopp/Schenke*, VwGO, § 75 Rn 1a und 5; differenzierend für eine Klage analog § 75 VwGO bei Ermessensentscheidungen: v. *Schledorn*, NVwZ 1995, 250 f. m.w.N; zweifelnd *Redeker/v.Oertzen*, VwGO, § 75 Rn. 2.

12 *BVerwG*, MDR 1962, 1010; *Eyermann*, VwGO, § 75 Rn. 4.

13 *BVerwG*, Beschluss v. 09.12.1983 – 4 B 232/83.

14 *VGH Mannheim*, NVwZ 1995, 280; für den Fall des Bauherrn bei Drittwiderspruch eines Nachbarn; in einem obiter dictum betont das Gericht, dass der gegen einen belastenden VA vorgehende Widerspruchsführer in der Regel keinen Anspruch auf einen Widerspruchsbescheid habe; ebenso *VGH Bad.-Württ.*, ESVGH 43, 142 ff.; *VG Arnsberg*, NWVBl 1999, 111; vgl. auch *Eyermann*, VwGO, § 73 Rn. 18 und § 75 Rn. 4.

Nach § 69 VwGO beginnt das Vorverfahren mit der Erhebung des Widerspruchs. Es ist im Verhältnis zum Erlass des Verwaltungsaktes ein neues, selbständiges Verwaltungsverfahren i.S.v. § 9 VwVfG bzw. der entsprechenden landesrechtlichen Verfahrensgesetze und endet mit dem Erlass eines Widerspruchbescheides. § 79 VwVfG¹⁵ bestimmt: „Für förmliche Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte gelten die Verwaltungsgerichtsordnung und die zu ihrer Ausführung ergangenen Rechtsvorschriften, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist; im übrigen gelten die Vorschriften dieses Gesetzes.“

Für das Widerspruchsverfahren ist damit neben den §§ 68 ff. VwGO insbesondere § 10 VwVfG anwendbar. Nach § 10 Satz 2 VwVfG¹⁶ sind die Behörden gehalten, das Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. Dadurch wird das ihnen zustehende Ermessen bei der Gestaltung des Verwaltungsverfahrens begrenzt¹⁷. Das Gebot der Zügigkeit wurde im Jahre 1996¹⁸ ausdrücklich ergänzt, ohne dass dadurch eine inhaltliche Änderung zur vorherigen Rechtslage eintrat, denn es ist bereits ungeschriebener Inhalt und Bestandteil jedes rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens gewesen¹⁹.

Durch diesen allgemeinen Grundsatz ist die Behörde grundsätzlich verpflichtet, über Rechtsbehelfe und Anträge in allen Fällen so schnell zu entscheiden, wie es ohne Nachteil für die gebotene Gründlichkeit möglich ist²⁰. Wie lange die Bearbeitung eines Widerspruchs durch die Behörde dauern darf, lässt sich nicht allgemeingültig bestimmen, sondern hängt von den Umständen des Einzelfalls ab²¹. Der Grundsatz der Zügigkeit verlangt allgemein eine Behördenentscheidung ohne unnötige Zeitverzögerung, d.h. die Behörde hat etwa alle Verfahrenshandlungen zu unterlassen, die nicht erforderlich sind²².

15 Entsprechend § 62 SGB X.

16 Das Landesrecht entspricht § 10 VwVfG. Der Norm entspricht § 9 Satz 2 SGB X.

17 Zum Verfahrensermessen vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 10 Rn. 16 m.w.N.

18 Geändert durch Art. 1 Nr. 1 des GenBeschlG (BGBl. I, 1354) mit Wirkung vom 19.9.1996.

19 So die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 13/3995, S. 7. Das Beschleunigungsgebot wird zudem aus dem Willkürverbot oder als Nebenpflicht aus dem materiellen Rechtsverhältnis hergeleitet, vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 10 Rn. 25 m.w.N.

20 Vgl. *BGHZ* 15, 305; *BGH*, MDR 1964, 300; *Knack*, VwVfG, § 10 Rn. 6. Nach § 24 Abs. 3 VwVfG ist die Behörde zur Entgegennahme von Erklärungen und Anträgen verpflichtet. Daraus folgt ebenfalls nur der Anspruch auf Entscheidung in angemessener Zeit, vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 24 Rn. 75.

21 Die Jahresfrist in § 48 Absatz 4 VwVfG für die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes durch die Behörde ist unergiebig für die Frage, wie lange die Verwaltung für ihre Entscheidung brauchen darf, denn nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist sie keine Bearbeitungsfrist, sondern eine Entscheidungsfrist; dabei steht es im Ermessen der Behörde, wie umfangreich sie eine Sachaufklärung betreiben will, vgl. *BVerwGE* 66, 61, 64; *Leisner*, *VerwArch* 2000, 227, 235. Nach § 24 Abs. 3 VwVfG ist die Behörde zur Entgegennahme von Erklärungen und Anträgen verpflichtet. Daraus folgt ebenfalls nur der Anspruch auf Entscheidung in angemessener Zeit, vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 24 Rn. 75.

22 Vgl. *Knack*, VwVfG, § 10 Rn. 7.

Die Beurteilung, ob die Verfahrensdauer angemessen ist bzw. ob ein zureichender Grund für die längere Bearbeitung vorliegt, orientiert sich dabei an den für die allgemeinen Verwaltungsverfahren geltenden prozessualen Grundsätzen von § 75 VwGO²³, denn aus der Normierung der Sperrfristen lässt sich ableiten, dass der Gesetzgeber von einer zulässigen Bearbeitungsdauer der Behörden von drei Monaten im Regelfall ausgeht²⁴. Aufgrund der sechsmonatigen Sperrfrist in § 46 FGO²⁵ ist in diesen Verwaltungsbereichen von einer entsprechende Bearbeitungszeit als Regelfall auszugehen, während im Bereich der Sozialverwaltung wegen der Normierung in § 88 SGG die durchschnittliche Bearbeitungszeit für Anträge sechs Monate und für Widerspruchs drei Monate beträgt²⁶.

Entsprechend dieser Orientierung ist von einer kürzeren zulässigen Bearbeitungszeit auszugehen, wenn die prozessualen Fristen unterschritten werden dürfen. Dies ist in allen Bereichen wegen besonderer Umstände des Falles zulässig, etwa wegen besonderer Eilbedürftigkeit der Angelegenheit. Maßgeblich ist dafür das objektiv zu beurteilende Rechtsschutzinteresse des Klägers²⁷.

Nach Ablauf der Sperrfrist ist eine Klage stets zulässig, gleichwohl kann der Behörde eine längere Bearbeitungsfrist einzuräumen sein, nämlich wenn ein zureichender Grund vorliegt²⁸. Je allgemeiner und typischer für alle Widerspruchsverfahren die Ursachen für ein länger als drei Monate dauerndes Verfahren sind, umso weniger zureichend sind die Gründe²⁹. Anerkannt wurden Verzögerungen beispielsweise aufgrund erforderlicher umfangreicher Ermittlungen, wegen Umzug oder Umorganisation der Behörde³⁰. Nach der Rechtsprechung sind Urlaub und Krankheit der Bearbeiter, allgemeine Arbeitsüberlastung³¹ oder das Warten auf Weisungen der vorgesetzten Behörde³² keine zureichenden Gründe, wenn die Sache im Übrigen entscheidungsreif ist.

-
- 23 Vgl. speziell bei der Untätigkeit der Widerspruchsbehörde § 14a BImSchG: Gegenüber dem Widerspruchsführer wird eine Verlängerung der Frist wegen zureichender Gründe nicht anerkannt. Eine vollständige Sonderregelung enthält § 142 Absatz 2 FlurbG: Frist von 6 Monaten oder einem Jahr.
- 24 *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 10 Rn. 19. *Kopp/Schenke*, VwGO, § 75 Rn. 3.
- 25 Siehe oben S. 5.
- 26 Kritisch zur Rechtfertigung der unterschiedlichen Bearbeitungsdauer nach VwGO und FGO/SGG *Leisner*, *VerwArch* 2000, 242 ff.
- 27 *BayVGH*, *BayVBl.* 1998, 118, 119: Die Behörde muss in diesen Fällen unter Umständen unverzüglich entscheiden oder die Sache vorziehen; vgl. *Kopp/Schenke*, VwGO, § 75 Rn. 12.
- 28 Im Bereich behördlicher Entscheidungsfristen hat der Gesetzgeber in einer Reihe von Fällen bei Schweigen/Untätigkeit der Behörde zur Verfahrensbeschleunigung Regelungen zur Fiktion eines Verwaltungsakts eingeführt, d.h. nach Fristablauf gilt etwa die Genehmigung als erteilt; z.B. § 15 Absatz 2 BImSchG, § 8 Abs. 5a TierSchG, § 15 Abs. 1 S. 5 PBefG, §§ 6 Absatz 4, 10, 36 Absatz 2 BauGB sowie im Bauordnungsrecht der Länder; vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 35 Rn. 52 ff. Zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vgl. auch die Kommentierungen zu §§ 71 a ff. VwVfG. Für Widersprüche gibt es keine vergleichbaren Regelungen.
- 29 So *VG Aachen*, *InfAuslR* 1995, 71.
- 30 Vgl. *Kopp/Schenke*, VwGO, § 75 Rn. 13 f. mit weiteren Fällen und Rspr.Nachweisen.
- 31 *OVG Hamburg*, *NJW* 1990, 1379.
- 32 *VGH München*, *DVBl.* 1990, 783.

3.3. Folgen einer unangemessenen Bearbeitungszeit / Untätigkeit

Überschreitet die Behörde die Grenzen des Verfahrensermessens, dauert die Entscheidung also ohne zutreffenden Grund unangemessen lange, liegt ein Verfahrensfehler vor³³, der nach § 46 VwVfG zur formellen Rechtswidrigkeit des Widerspruchsbescheides führen kann³⁴. Im Regelfall dürfte sich die Bearbeitungszeit aber nicht auf das Ergebnis auswirken, so dass der Bescheid trotz des Verfahrensfehlers rechtmäßig wäre³⁵. Dies ist zudem ohne Einfluss auf die Rechtmäßigkeit des Ausgangsverwaltungsaktes, der Anlass des Widerspruchs war. Durch die Regelung in § 44a VwGO, die sich auch auf das Widerspruchsverfahren bezieht, wird zudem eine selbständige Anfechtbarkeit von Verfahrenshandlungen oder bloßem Unterlassen ausgeschlossen³⁶.

Der Verfahrensfehler kann aber

- Schadensersatzansprüche wegen Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht begründen³⁷,
- die Voraussetzung für die Erhebung der Untätigkeitsklage schaffen oder
- als Anlass für ein aufsichtsrechtliches oder disziplinarrechtliches Einschreiten sein³⁸.

Eine Rechtsverletzung, welche stets Voraussetzung für Ansprüche der Betroffenen ist, liegt aber nicht schon bei jeder Unzweckmäßigkeit vor, sondern erst, wenn die Grenzen des Verfahrensermessens überschritten wurden, d.h. wenn die Verfahrensgestaltung ohne sachlichen Grund die Beteiligten beschwert³⁹. Eine pflichtwidrige Verzögerung kann dabei in den eilbedürftigen Fällen auch schon vor Ablauf von 3 Monaten angenommen werden⁴⁰.

33 *BayVGH*, BayVBl. 1998, 118, 119.

34 *Obermayer*, VwVfG, § 10 Rn. 25.

35 So differenzierend *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 10 Rn. 22; nach a.A. hat eine Verletzung der Grundsätze des § 10 nie die Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsaktes zur Folge, so *Knack*, VwVfG, § 10 Rn. 9 m.w.N.

36 *VG Köln*, NJW 1978, 1397; *Kopp/Schenke*, VwGO, § 44a Rn. 3; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 10 Rn. 6a.

37 Vgl. *BGHZ* 15, 305; 65, 182; *BGH*, NJW 1959, 1219; *LG Wiesbaden*, NVwZ 1994, 1142. Umstritten ist ein Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff: bejaht von *BGH*, DVBl 1971, 464; *BGHZ* 65, 182, 188 f.; grds. verneint von *BayObLG*, BayVBl 1991, 282.

38 *Knack*, VwVfG, § 10 Rn. 9; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 10 Rn. 22; *Obermayer*, VwVfG, § 10 Rn. 26 m.w.N.

39 *Knack*, VwVfG, § 10 Rn. 9; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 10 Rn. 22.

40 *BGHZ* 90, 17, 29; *BayObLG*, BayVBl 1991, 282.

4. Zu Frage 2 (Höchstfristen und Beweispflicht)

„Lassen die gesetzlichen 1-Monat-Fristen, die widersprechende Bürger oder Kläger binden, oder die 3-Monat-Fristen des Klageverbots auf verbindliche Höchstgrenzen schliessen, nach deren Ablauf sich die angerufene Behörde nicht mehr auf „zureichenden Grund“ oder „Angemessenheit“ ihrer Verspätung berufen darf? Wann sind die Behörden für Verzögerungsgründe selbst (allein) beweispflichtig?“

4.1. Rechtsmittelfristen

Die Rechtsmittelfristen können nicht zur Beantwortung der Frage herangezogen werden, welche Bearbeitungsfristen für Verwaltungsverfahren zulässig sind⁴¹.

4.2. 3-Monats-Frist nach § 75 VwGO

Wie schon zu Frage 1 ausgeführt, handelt es sich bei § 75 VwGO in der Sache um eine zusätzliche Prozessvoraussetzung. Aus dieser Norm lässt sich die Entscheidung des Gesetzgebers ableiten, dass die regelmäßige Bearbeitungszeit eines Widerspruchs drei Monate betragen soll, bzw. sechs Monate im Bereich der FGO⁴². Mit der Entscheidung für eine regelmäßige Bearbeitungsfrist ist nicht gesagt, dass eine längere Bearbeitungszeit automatisch gegen das Recht verstößt, denn eine Untätigkeitsklage ist auch dann zulässig, wenn die Behörde längere Zeit für ihre Entscheidung brauchen darf⁴³. Es handelt sich also nicht um verbindliche Höchstfristen.

4.3. Zur „Beweispflicht“

Die Sachentscheidungsvoraussetzungen einer verwaltungsgerichtlichen Klage sind vom Gericht von Amts wegen zu prüfen⁴⁴. Darüber hinaus gilt im Verwaltungsprozess nach § 86 Absatz 1 VwGO auch für die materielle Prüfung der Untersuchungsgrundsatz, d.h. das Gericht hat die Erforschung und Klärung des Sachverhalts von Amts wegen durchzuführen⁴⁵. Aus diesem Grund gibt es grundsätzlich keine Behauptungslast und keine Beweisführungspflicht (formelle Beweislast), sondern nur die materielle Beweislast im Fall der Unerweislichkeit einer Tatsache⁴⁶.

41 Siehe oben S. 3.

42 Siehe oben zu Frage 1, S. 8.

43 *BVerwGE* 42, 108, 110.

44 H.M., vgl. nur *Kopp/Schenke*, VwGO, Vorb § 40 Rn. 10 m.w.N.

45 Deshalb ist die Anwendbarkeit aller Vorschriften der Zivilprozessordnung, die auf dem Verhandlungs- bzw. Beibringungsgrundsatz beruhen, ausgeschlossen, vgl. nur *Kopp/Schenke*, VwGO, § 86 Rn. 1.

46 Sog. „non liquet“; zur Beweislast im Verwaltungsprozess vgl. *Kopp/Schenke*, VwGO, § 108 Rn. 11 ff.

Erhebt der Widerspruchsführer nach § 75 VwGO Klage, fordert das Gericht die Behörde nach § 85 Satz 2 VwGO auf, die Gründe für die Verzögerung darzulegen, damit über eine Aussetzung des Verfahrens nach § 75 Satz 3 VwGO entschieden werden kann. Ob ein solcher Grund besteht, ist nach objektiven Gesichtspunkten zu beurteilen, wobei dem Gericht ein gewisser, nur beschränkt nachprüfbarer Beurteilungsspielraum zusteht⁴⁷. Liegt ein zureichender Grund vor, wird der Behörde durch das Gericht eine Frist zur Entscheidung gesetzt⁴⁸; dies berührt jedoch nicht die Befugnis zur Klageerhebung nach Ablauf von drei Monaten, d.h. die Klage kann nicht als verfrüht abgewiesen werden⁴⁹. Hat die Behörde ohne zureichenden Grund oder innerhalb der gesetzten Frist nicht entschieden, kann das Gericht zur Hauptsache entscheiden.

Ist die Klage vor Ablauf von drei Monaten erhoben worden, ist dieser Mangel durch den Ablauf der Frist während des Gerichtsverfahrens bis zur gerichtlichen Sachentscheidung heilbar⁵⁰. Bei einer verfrühten Klage, also wenn der Widerspruchsführer entgegen der Ansicht des Gerichts eine kürzere Frist gemäß § 75 Satz 2 VwGO für angemessen hielt, kann § 75 Satz 3 VwGO grundsätzlich entsprechend angewandt werden. Dafür sprechen vor allem prozessökonomische Gründe⁵¹. Die Klage ist nicht als unzulässig abzuweisen, sofern der Kläger aus seiner Sicht eine kürzere Frist für angemessen halten durfte, da dies oft schwer zu entscheiden ist und dem Kläger nicht einseitig dieses Prozessrisiko aufzuerlegen sei⁵². Erfolgt innerhalb der Dreimonatsfrist eine Zustellung des Widerspruchsbescheids, kann der Kläger je nach der getroffenen Verwaltungsentscheidung das Klageverfahren unter Einbeziehung der Widerspruchsentscheidung fortführen oder für erledigt erklären⁵³.

47 *Kopp/Schenke*, § 75 Rn. 8 a.E. und 13.

48 Siehe oben S. 6.

49 *Kopp/Schenke*, VwGO, § 75 Rn. 9 und 12.

50 *VG Trier*, Beschluss v. 09.06.2005 – 5 K 441/05.TR.

51 Vgl. dazu *BVerwGE* 23, 135, 139; 42, 108, 110.

52 *BVerwGE* 108, 110; *Kopp/Schenke*, VwGO, § 75 Rn. 17.

53 *VG Trier*, Beschluss v. 09.06.2005 – 5 K 441/05.TR.

5. Zu Frage 3 (Begründung des Widerspruchsbeseids)

„Gibt es einen Anspruch des Widerspruchsführers auf einen Widerspruchsbeseid,

- a) in allgemein verständener – nicht nur innerdienstlich eingeübter – Sprache,**
- b) mit konkreter Begründung, die sich am einzelnen Widerspruch orientiert, und der**
- c) materiell-rechtliche Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit gewährleistet?“**

Alle Widerspruchsbeseide sind gemäß § 73 Absatz 3 Satz 1 VwGO zu begründen. Diese Verpflichtung folgt bereits auch schon aus dem Rechtsstaatsprinzip und aus den betroffenen Grundrechten⁵⁴. Zum Inhalt der Begründung ist gemäß § 79 VwVfG ergänzend § 39 Absatz 1 Satz 2 und 3 VwVfG heranzuziehen. Danach sind in der Begründung die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben sowie bei Ermessensentscheidungen auch die Gesichtspunkte, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist⁵⁵. Nach der herrschenden Meinung ist § 39 Absatz 2 VwVfG, der Ausnahmen enthält, auf den Widerspruchsbeseid nicht anwendbar⁵⁶.

5.1. In allgemein verständlicher Sprache

Eine dem Laien verständliche Sprache fördert den Zweck der Begründung, den Inhalt der Entscheidung zu erklären und dadurch bei dem Betroffenen Akzeptanz zu erreichen. Unübersichtlichkeit und für den Durchschnittsbürger bestehende Unverständlichkeit allein machen in der Regel den Verwaltungsakt aber nicht verfahrensfehlerhaft. Erforderlich und ausreichend ist in der Regel eine Begründung in deutscher Sprache⁵⁷.

5.2. Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit

Die Begründung muss erkennen lassen, von welchen wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen und Überlegungen die Behörde ausging. Sie darf sich nicht in formelhaften allgemeinen Darlegungen erschöpfen und muss die für den konkreten Fall des Widerspruchsführers maßgeblich gewesenen Gründe enthalten⁵⁸. Der Betroffene soll dadurch in der Lage sein, sich über eine Klage schlüssig zu werden und sie sachgemäß zu begründen. Auch dem Gericht soll dadurch eine Prüfung des Verwal-

54 Vgl. *Kopp/Schenke*, VwGO, § 73 Rn. 11.

55 Da Ermessensgesichtspunkten bereits zu den wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründen gehören, unterstreicht Satz 3 nur die besondere Bedeutung der Begründung in diesen Fällen, vgl. *Obermayer*, VwVfG, § 39 Rn. 29.

56 *München*, BayVBl 1987, 372; *Kopp/Schenke*, VwGO, § 73 Rn. 11 m.w.N.

57 *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 39 Rn. 14.

58 *Kopp/Schenke*, VwGO, § 73 Rn. 12.

tungsaktes in Gestalt des Widerspruchsbescheides ermöglicht werden⁵⁹. Die Anforderungen an Umfang und Vollständigkeit der Angaben sind von Fall zu Fall verschieden, wobei stets die Überprüfung der Entscheidung möglich bleiben muss⁶⁰. So ist im Einzelfall aufgrund des Kenntnisstands des Betroffenen eine knappere Begründung gerechtfertigt. Wenn die Widerspruchsbehörde nach eigener Prüfung die Ansicht der Erstbehörde teilt, kann eine Bezugnahme auf die Gründe des Erstbescheides genügen⁶¹.

5.3. Orientierung am Widerspruch

Es ist anerkannt, dass neben der Wiedergabe der wesentlichen Gründe für die Entscheidung sich die Begründung auch mit dem wesentlichen Vorbringen des Betroffenen auseinandersetzen soll, soweit ihm nicht gefolgt wird, wobei allerdings auf querulatorisches oder abwegiges Vorbringen nicht eingegangen zu werden braucht⁶². Bei typischen Fallgestaltungen kann die Behörde Standardformulierungen und Textbausteine verwenden, sofern sie den Einzelfall treffen⁶³.

6. Zu Frage 4 (Zurückverweisung)

„Können Gerichte mangelhafte Widerspruchsbescheide, die den Mindestanforderungen nach Frage 3 nicht genügen, an die Widerspruchsbehörden – auf deren Kosten – zur ordentlichen und vollständigen Entscheidung zurück verweisen?“

Fehlt die Begründung oder ist sie völlig unzureichend, ist der Widerspruchsbescheid formell rechtswidrig⁶⁴. Dies berührt aber nicht die Rechtmäßigkeit des Ausgangsbescheids⁶⁵. Der Verfahrensfehler kann nach § 45 Absatz 1 Nr. 2, Absatz 2 VwVfG bis zum Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens durch Nachholung oder Ergänzung der Begründung geheilt werden. Geschieht dies, so scheidet eine gerichtliche Aufhebung von diesem Moment an aus⁶⁶. Nimmt der Kläger daraufhin die Klage zurück oder erklärt er die Hauptsache für erledigt, sind die Kosten grundsätzlich der Verwaltung aufzuerlegen⁶⁷.

59 Eyermann, VwGO, § 73 Rn. 20; Kopp/Schenke, VwGO, § 73 Rn. 12.

60 Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 39 Rn. 19.

61 VGH Mannheim, NVwZ 1990, 1085, 1086: selbst wenn die Gründe des Widerspruchsbescheids mit denen des Ausgangsbescheids wörtlich übereinstimmen, liegt kein Verfahrensfehler vor, wenn sich die Erwägungen vollständig decken; vgl. auch Kopp/Schenke, VwGO, § 73 Rn. 12.

62 Vgl. VGH Mannheim, NVwZ 1990, 1085, 1086; Obermayer, VwGO, § 39 Rn. 22.

63 OVG Münster, NVwZ-RR 1996, 173; FG Düsseldorf, EFG 2001, 119 f.

64 Ob die Begründung sachlich zutreffend ist, gehört zur materiellen Rechtmäßigkeit, vgl. Obermayer, VwVfG, § 39 Rn. 71.

65 Kopp/Schenke, VwGO; § 73 Rn. 13: da der Kläger im Prozess um den Ausgangsbescheid nicht besser gestellt sein könne, als wenn gar kein Widerspruchsbescheid ergangen wäre.

66 Vgl. dazu Kopp/Schenke, VwGO, § 113 Rn. 59 f.

67 Vgl. § 155 Absatz 4 und § 161 Absatz 2 VwGO; Kopp/Schenke, VwGO, § 73 Rn. 13 und § 155 Rn. 20.

Bleibt es bei diesem Verfahrensfehler, kann es nach Maßgabe des § 79 Absatz 2 Satz 2 VwGO zu der isolierten Aufhebung des Widerspruchsbescheids kommen⁶⁸. Im Rahmen einer Anfechtungsklage nach § 79 Absatz 1 Nr. 1 VwGO ist Gegenstand der Klage der ursprüngliche Verwaltungsakt, jedoch in Gestalt, d.h. mit dem Inhalt und der Begründung, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat⁶⁹. Für eine Verpflichtungsklage gilt entsprechendes, da auch hier mit der Klage das Ausgangsbegehren verfolgt wird. Beide Verwaltungsakte hängen zusammen und sind prozessual als Einheit anzusehen⁷⁰. Nur wenn der Widerspruchsbescheid gegenüber dem Ausgangsbescheid eine zusätzliche selbständige Beschwer i.S.v. § 79 Absatz 2 VwGO enthält, ist eine isolierte Aufhebung des Widerspruchsbescheids möglich. Der Kläger muss ein hierauf gerichtetes selbständiges Klagebegehren eindeutig zum Ausdruck bringen, also gesondert klarstellen, dass der Widerspruchsbescheid neben dem Ausgangsbescheid selbständig angefochten werden soll⁷¹. Als zusätzliche Beschwer gilt die Verletzung einer wesentlichen Verfahrensvorschrift, sofern der Widerspruchsbescheid auf dieser Verletzung beruht, § 79 Absatz 2 Satz 2 VwGO. Bislang wurde von der Rechtsprechung nur entschieden, dass von einem wesentlichen Verfahrensmangel erst gesprochen werden kann, wenn die Begründung fehlt⁷². Eine isolierte Aufhebung würde somit wahrscheinlich bei einer nur unzureichenden Begründung des Widerspruchsbescheids mangels Wesentlichkeit ausscheiden, zumal er regelmäßig dann nicht auf dieser Verletzung beruhen dürfte. Grundsätzlich ist eine isolierte Anfechtung des Widerspruchsbescheids zudem nur bei Ermessensverwaltungsakten zulässig⁷³.

Bleibt es bei der rechtlichen Prüfung des Ausgangsbescheids in Gestalt des Widerspruchsbescheids kann es wegen § 113 Absatz 1 Satz 1 VwGO („soweit“) auch dazu kommen, dass nur der Widerspruchsbescheid aufgehoben wird und die Klage im Übrigen abgewiesen wird. Dies besagt dann, dass der Ausgangsbescheid zur Zeit nicht mangels Spruchreife aufzuheben ist. Zulässig wäre ebenfalls, dass das Gericht ein Teilurteil erlässt, mit dem der Widerspruchsbescheid aufgehoben wird, und der Rechtsstreit im Übrigen bis zur erneuten Entscheidung ausgesetzt wird. Dies gilt nicht, wenn das Gericht zu dem Ergebnis kommt, schon der Erstbescheid sei rechtswidrig, da dann der Klage insgesamt stattgegeben werden kann⁷⁴. Relevant ist diese Möglichkeit nur bei Ermessensentscheidungen.

68 § 79 Absatz 1 Nr. 2 VwGO ist in dieser Konstellation nicht einschlägig.

69 Das gilt auch dann, wenn der Widerspruchsbescheid inhaltlich Rechtsfehler aufweist, die im Ausgangsbescheid noch nicht enthalten waren; denn grundsätzlich hat die Erstbehörde auch Fehler der Widerspruchsbehörde zu tragen, *BVerwGE* 62, 80, 81; 78, 3, 5 f.

70 *BVerwGE* 19, 327, 330.

71 *VGH Mannheim*, *NVwZ* 1990, 1085 m.w.N. zur Rspr.

72 *VGH Mannheim*, *NVwZ* 1990, 1085 m.w.N.

73 Vgl. *BVerwG*, *BayVBl.* 1980, 725, 726; *BayVGH*, *BayVBl.* 1983, 530.

74 *BVerwGE* 70, 196, 197.

Eine Zurückverweisung zur erneuten Entscheidung im formellen Sinne ist aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips nur innerhalb des gerichtlichen Rechtsschutzes möglich, vgl. dazu § 130 Absatz 2 und § 133 Absatz 6 VwGO. Der Sache nach wird dies jedoch bei Anfechtungsklagen durch die Möglichkeit der Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes und des ergangenen Widerspruchsbescheides ohne Entscheidung in der Sache nach § 113 Absatz 3 VwGO⁷⁵ erreicht und zwar in den Fällen, in denen der Sachverhalt in wesentlichen Punkten noch nicht im Verwaltungsverfahren ausreichend und überzeugend geklärt wurde, insbesondere wenn der Verwaltungsakt mit einer fehlerhaften Begründung erlassen wurde. Voraussetzung dafür ist, dass Art und Umfang der noch erforderlichen Ermittlungen erheblich sind und die Aufhebung unter Berücksichtigung der Belange der Beteiligten sachdienlich ist. Hebt das Gericht die Verwaltungsentscheidung nach § 113 Absatz 3 VwGO auf, ist es Sache der Behörde, erneut im Rahmen des materiellen Rechts tätig zu werden oder auf den Erlass verzichten, denn auch aufgrund dieses Urteils ist sie dazu nicht verpflichtet⁷⁶.

§ 113 Absatz 2 VwGO ist auf die Verpflichtungsklage nicht übertragbar⁷⁷. Das Gericht verpflichtet gemäß § 113 Absatz 5 VwGO bei Spruchreife die Ausgangsbehörde zum Erlass des beantragten Verwaltungsaktes, andernfalls erlässt es ein Bescheidungsurteil, d.h. die Ausgangsbehörde hat den Kläger unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden. Damit ist dem Interesse des Bürgers ausreichend gedient.

██████████

██████████

75 Soweit nicht dessen Anwendung durch Absatz 2 Satz 2 und 3 VwGO als *lex specialis* ausgeschlossen ist.

76 Vgl. dazu ausführlich *Kopp/Schenke*, VwGO, § 113 Rn. 163 ff. m.w.N.

77 *Kopp/Schenke*, VwGO, § 113 Rn. 166.

7. Literaturverzeichnis

- Bettermann, Der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz bei Nichtbescheidung des Widerspruchs oder des Vornahmeantrags, NJW 1960, 1081-1088
- Britz/Pfeifer, Rechtsbehelf gegen unangemessene Verfahrensdauer im Verwaltungsprozeß, in: DÖV 2004, 245-250
- Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 11. Auflage, München 2000
- Ibler, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin, Stand: 14. Lfg., Dez. 2005
- Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Auflage, Köln u.a. 2004
- Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Auflage, München 2005
- Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Auflage, München 2005
- Leisner, Die untätige Behörde, in: VerwArch 91 (2000), 227-260
- Niesler, Angemessene Verfahrensdauer im Verwaltungsprozeß, Hamburg 2005
- Obermayer, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 3. Auflage, Neuwied, Kriftel 1999
- Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Auflage, Stuttgart 2004
- Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Auflage, München 2001
- V. Schledorn, Zulässigkeit einer Klage auf Widerspruchsbescheidung, in: NVwZ 1995, 250-251

8. Anlage

Zur zusätzlichen Information ist als Anlage der „Kodex für gute Verwaltungspraxis“ des Europäischen Bürgerbeauftragten (Stand 05.01.2005) beigefügt, der im Internet unter www.euro-ombudsman.eu.int/code/de abrufbar ist.