

→ Widerspruchsverfahren reformieren – Kommunen, Bürger und Wirtschaft entlasten



Prof. Constanze Geiert
Sächsische Staatsministerin der Justiz
Foto: SMJus | Daniel Meißner

»Gegen diesen Bescheid können Sie innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erheben.« – Diese Rechtsbehelfsbelehrung dürfte vielen Bürgerinnen und Bürgern im Zusammenhang mit einem sogenannten »belastenden Verwaltungsakt« vertraut sein. Ein solcher liegt etwa dann vor, wenn eine Gebührenzahlung verlangt oder ein Antrag (zum Beispiel auf Erteilung einer Baugenehmigung) abgelehnt wird. Dagegen kann sich der Betroffene wehren. Bevor er vor Gericht ziehen kann, muss er bisher ein sogenanntes Widerspruchsverfahren (oder auch: »Vorverfahren«) bei der Behörde durchlaufen.

Ob dieses Widerspruchsverfahren für Betroffene, Behörden und Gerichte überhaupt Vorteile bietet, wird gerade besonders intensiv diskutiert. Anstoß dazu hat die Konferenz der Ministerpräsidenten und Ministerpräsidentinnen Ende 2025 gegeben. In diesem Kreis wurde eine »Föderale Modernisierungsagenda« beschlossen, um die staatliche Verwaltung in Deutschland zu verschlanken. Dabei geriet auch das Widerspruchsverfahren in den Fokus. Laut der Modernisierungsagenda soll es ab 31. Dezember 2027 »nur noch dann Anwendung finden, wenn es dazu beiträgt, die Gesamtverfahrensdauer (Verwaltungs- plus Gerichtsverfahren) zu senken«.

Welche Vorteile sich der Freistaat Sachsen davon versprechen kann und welche gesetzgeberischen Schritte dafür nötig sind, wird im Folgenden erörtert.

Warum wir eine Bürokratieentlastung brauchen

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung im Freistaat Sachsen und der generellen Notwendigkeit einer leistungsfähigen Verwaltung, auch im Interesse einer starken sächsischen Wirtschaft, wollen wir an vielen Stellen eingespielte Abläufe und Arbeitsprozesse auf den Prüfstand stellen. Eine Verwaltungsmodernisierung schafft Impulse für wirtschaftliches Wachstum und stärkt zugleich das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie sowie die Handlungsfähigkeit des Rechtsstaats. Eine Reform um der Reform willen ist dabei nicht zielführend.

Vielmehr gilt es, zielgerichtet und passgenau vorzugehen, um wertvolle finanzielle und personelle Ressourcen zu schonen, Strukturen zu verschlanken, Fortschritte bei der Digitalisierung zu machen und notwendige Freiräume für Wirtschaft und Bürger zu schaffen. Die

Staatsregierung hat mit einer eigenen umfassenden Organisationsuntersuchung bereits die ersten Weichen für einen nachhaltigen Bürokratieabbau im Freistaat gestellt.

Mehr noch: In den vergangenen Monaten hat die Staatsregierung bereits das erste umfangreiche Gesetzespaket zur Staatsmodernisierung vorgelegt. Dieses erste Paket wird Genehmigungsverfahren vereinfachen, zahlreiche Nachweis- und Dokumentationspflichten abschaffen sowie Schriftformerfordernisse überarbeiten – letzteres bedeutet, dass die digitale Kommunikation mit den Behörden zum Regelfall wird, persönliches Erscheinen und persönliche Unterschriften für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen werden also an vielen Stellen entfallen.

Mit diesen Schritten sichern wir bereits die Handlungsfähigkeit unserer Behörden, gestalten Prozesse effizienter und schaffen die Voraussetzungen, damit Genehmigungen schneller erteilt und Anträge schneller bearbeitet werden. Das bedeutet nicht weniger als einen grundlegenden Systemwechsel – der auch dringend nötig ist. Das Vertrauen in viele demokratische Institutionen kriselt, und ein als intransparent bzw. ineffizient erlebter Verwaltungsapparat trägt nicht dazu bei, Vertrauen zu stärken.

Die Reform der Widerspruchsverfahren ist ein wichtiger Teil dieser Bemühungen – denn die bisherige Regelung bindet zu viele Ressourcen und sorgt bei den Beteiligten häufig für Frustration.

Funktion und Grenzen des Widerspruchsverfahrens

Das Widerspruchsverfahren läuft in der Regel so ab: Eine Behörde erlässt einen Verwaltungsakt, gegen den dann Widerspruch erhoben wird. Wenn die Behörde den Verwaltungsakt daraufhin weder zurücknimmt noch ändert, wird der Widerspruch der zuständigen Widerspruchsbehörde zur Prüfung vorgelegt. Die Widerspruchsbehörde erlässt dann einen Widerspruchsbescheid, der den Widerspruch entweder zurückweist oder diesem stattgibt – das Vorverfahren ist damit abgeschlossen. Der Betroffene kann nun Klage erheben, sofern er sein Ziel mit dem Widerspruch noch nicht erreicht hat.

Dieses Verfahren bietet den Beteiligten theoretisch zahlreiche Vorteile: Die Betroffenen können einen Verwaltungsakt niedrigschwellig und umfassend überprüfen lassen, bevor sie den Weg zum Gericht beschreiten. Die Behörden wiederum erhalten die Gelegenheit, ihre Entscheidungen umfassend zu überprüfen und Fehler zu korrigieren. Im Idealfall ist das Widerspruchsverfahren also ein Mittel der Qualitätssicherung. Kommt es trotzdem zur gerichtlichen Auseinandersetzung, kann das Widerspruchsverfahren immerhin dazu beitragen, den Streitgegenstand vor Gericht genauer zu fassen. Soweit die Theorie.

In der Praxis stellt sich das Widerspruchsverfahren jedoch häufig als bürokratische Hürde dar. Die Betroffenen erleben selten, dass die Ausgangsentscheidung tatsächlich geändert wird – aus ihrer Sicht verlängert sich bloß der Zeitraum, bis sie Zugang zum Gericht erhalten. Außerdem ist es für die Bürger wie auch für die Wirtschaft zeit- und

kostenintensiv, eine Entscheidung nachprüfen zu lassen – mal ganz abgesehen davon, dass dieser Prozess auch auf Seiten der Behörden viele Ressourcen bindet. Zudem ist es nur teilweise richtig, dass ein Widerspruchsverfahren kostengünstiger ist. Auch dieses lässt Verwaltungskosten entstehen, die mit dem Widerspruchsbescheid festgesetzt werden. Nicht inbegriffen sind zudem die Kosten der Rechtsberatung. Diese Kosten werden – im Gegensatz zum erfolgreichen Klageverfahren – auch im Falle eines erfolgreichen Widerspruchsverfahren nur dann ersetzt, wenn die Behörde ausdrücklich feststellt, dass »die Hinzuziehung notwendig war«. Ein weiterer möglicher Streitpunkt, der mit Abschaffung des Verfahrens obsolet würde.

Eigentlich besitzen die Länder durchaus Spielraum, damit das Widerspruchsverfahren nicht in allen Fällen zur Anwendung kommt. Allerdings hat der Freistaat Sachsen von der sogenannten Öffnungsklausel bislang kaum Gebrauch gemacht – er hatte sich (wie die meisten anderen Länder) dafür entschieden, am Widerspruchsverfahren festzuhalten und nur wenige Ausnahmefälle zu benennen. Die Liste dieser Ausnahmen ist (auch im Vergleich mit anderen Ländern) sehr kurz. Sie beschränkt sich auf ein paar wenige, sehr fachspezifische Fälle (zum Beispiel bei der Studienplatzvergabe).

Anders haben sich z. B. Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen entschieden. Dort wurde das Widerspruchsverfahren grundsätzlich abgeschafft, so dass es nur noch in wenigen Bereichen zur Anwendung kommt. In Bayern können Betroffene in diesen Ausnahmefällen sogar wählen, ob sie erst einen Widerspruch einlegen oder gleich Klage erheben wollen.

Neuregelung im Freistaat Sachsen

Angesichts dieser Gemengelage bedeutet das, was mit der Föderalen Modernisierungsagenda beschlossen wurde, also einen ganz wichtigen Schritt für den Freistaat Sachsen. Diese Agenda sieht eine Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung vor, laut der künftig vor der Erhebung einer Klage nur dann ein Widerspruchsverfahren erforderlich ist, wenn ein Gesetz das auch ausdrücklich so verlangt. War das zeitaufwändige Widerspruchsverfahren bisher der Regelfall, kehrt sich dies also künftig um – es soll nur noch den Ausnahmefall bilden.

Was bislang nur in Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen praktiziert wurde, wird damit zum bundesrechtlichen Prinzip – wobei die Länder auch künftig darüber bestimmen können, in welchen Ausnahmefällen sie weiterhin am Vorverfahren festhalten wollen.

Vor diesem Hintergrund hat sich auch die Reformkommission zur Stärkung und Entlastung der Kommunen im Freistaat Sachsen mit dem Thema Widerspruchsverfahren befasst. Die Kommission hat sich in ihrem Abschlussbericht für eine schrittweise und im Ergebnis sogar vollständige Abschaffung ausgesprochen. Der Bericht schätzt diesen Schritt als »bedeutende[n] Entlastungshebel für Freistaat und Kommunen« ein.

Daraufhin hat sich das Sächsische Staatsministerium der Justiz an die Arbeit gemacht, um zu klären, wie sich das Widerspruchsverfahren schrittweise abschaffen lässt. Um darüber zu entscheiden, welche Widerspruchsverfahren abgeschafft werden können, galt es zunächst,

Kriterien festzulegen. Eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens kommt nur dann infrage, wenn damit das Verfahren beschleunigt und der Haushalt entlastet wird. Zudem muss für die Betroffenen ein effektiver Rechtsschutz gewahrt bleiben. Hat sich das Widerspruchsverfahren in einem bestimmten Bereich dagegen als wichtiges Aufsichts- oder Steuerungsinstrument bewährt, das für schutzbedürftige Menschen als kostengünstiger Rechtsschutz unverzichtbar ist, soll an ihm festgehalten werden.

Die existierenden Widerspruchsverfahren anhand dieser Kriterien aufzuteilen, ist ein aufwändiger Prozess. Sämtliche Ministerien müssen dafür zunächst auflisten, welche Widerspruchsverfahren derzeit bestehen, und in jedem Fall für die Abschaffung oder Beibehaltung votieren. Zusammengerechnet haben die Ressorts dabei über 450 Ausnahmefälle benannt, in denen sie einen Bedarf für die Erhaltung der Widerspruchsverfahren sehen. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass diese Liste noch einer sehr starken Bündelung und Kürzung bedarf, um daraus einen endgültigen Regelungsvorschlag zu extrahieren. Am Ende muss ein möglichst schlankes und bürgerfreundliches Gesetz stehen, das den sofortigen Zugang zu den Gerichten weitestgehend eröffnet und die Ausnahmefälle verständlich benennt.

Vor diesem großen Schritt, der noch einige Vorbereitungszeit erfordern wird, soll nun bereits mit einem vorgezogenen kleineren Schritt eine spürbare Entlastung erfolgen. Mithilfe der Landesdirektion Sachsen haben wir daher eine Liste von 24 Rechtsbereichen identifiziert, in denen ein vordringlicher Bedarf für den Wegfall der Widerspruchsverfahren besteht. Auf dieser Grundlage konnte das Sächsische Staatsministerium der Justiz dem Kabinett bereits im April 2026 eine Vorlage zur Abschaffung ebendieser Widerspruchsverfahren zuleiten. Betroffen ist u. a. das Wirtschafts- und Umweltrecht, wo Entscheidungen künftig wesentlich schneller getroffen werden können, da eine unmittelbare Klage gegen die Bescheide ermöglicht wird. Damit ersparen sich nicht nur die Betroffenen die Kosten der häufig erfolglosen Widerspruchsverfahren. Auch auf Seiten der Widerspruchsbehörden können erhebliche Einsparungen erzielt werden, die sich allein bei der Landesdirektion Sachsen auf über eine Million Euro belaufen und die zu erwartenden Mehrkosten durch höhere Verfahrenszahlen bei den Verwaltungsgerichten schon damit übersteigen. Schließlich betrifft die Entlastung auch die Kommunen, soweit sie als Ausgangsbehörden bisher im Rahmen des Widerspruchsverfahrens die Abhilfepflicht durchzuführen hatten – diese entfällt nun ebenfalls.

Das entsprechende Gesetz zur vorgezogenen Abschaffung bestimmter Widerspruchsverfahren soll Anfang 2027 in Kraft treten. Anschließend werden wir (bis zum 31. August 2027) die Auswirkungen dieses Gesetzes auf die Behörden und Gerichte auswerten. Da wir in Sachsen bisher nur wenig Erfahrung mit der Abschaffung von Widerspruchsverfahren haben, bietet das erste Gesetzesvorhaben die ideale Möglichkeit, um dieses Reformvorhaben zu erproben und das Erreichen der Zielsetzungen im Zuge einer Evaluierung nochmals zu überprüfen. Erfreulicherweise können wir dabei auch auf Erkenntnisse aus Bayern und Niedersachsen zurückgreifen, wo die Abschaffung der Widerspruchsverfahren jeweils durch umfangreiche Untersuchungen begleitet wurde. Auf dieser Grundlage werden wir schließlich bis Ende 2027 den zweiten Gesetzentwurf erstellen, mit welchem das Widerspruchsverfahren dann – unter Beibehaltung von Ausnahmen – grundsätzlich abgeschafft werden wird.

Weniger Bürokratie – ohne Einbußen an der Rechtssicherheit

Über allem steht dabei ein zentrales Ziel: die Verwaltungsstrukturen im Freistaat Sachsen und in seinen Kommunen zu verschlanken und die Bürgerinnen und Bürger von Bürokratie zu entlasten. Mit einer grundsätzlichen Abschaffung der Widerspruchsverfahren sorgen wir für einen zügigeren Zugang zu den Gerichten, wir entlasten die Behörden und sparen obendrein die Kosten der Widerspruchsverfahren ein.

In der Summe ist diese Reform also ein wichtiger Schritt hin zu einer modernen Verwaltung – worunter ich eine Verwaltung verstehe, die effizient und serviceorientiert arbeitet, und die den Bürgerinnen und Bürgern keine unnötigen und frustrierenden Hemmnisse zumutet. Unter rechtsstaatlichem Aspekt scheint mir zudem besonders wichtig, dass hiermit der Rechtsschutz gewahrt bleibt – indem wir einen schnelleren, direkteren Zugang zu den Verwaltungsgerichten ermöglichen.