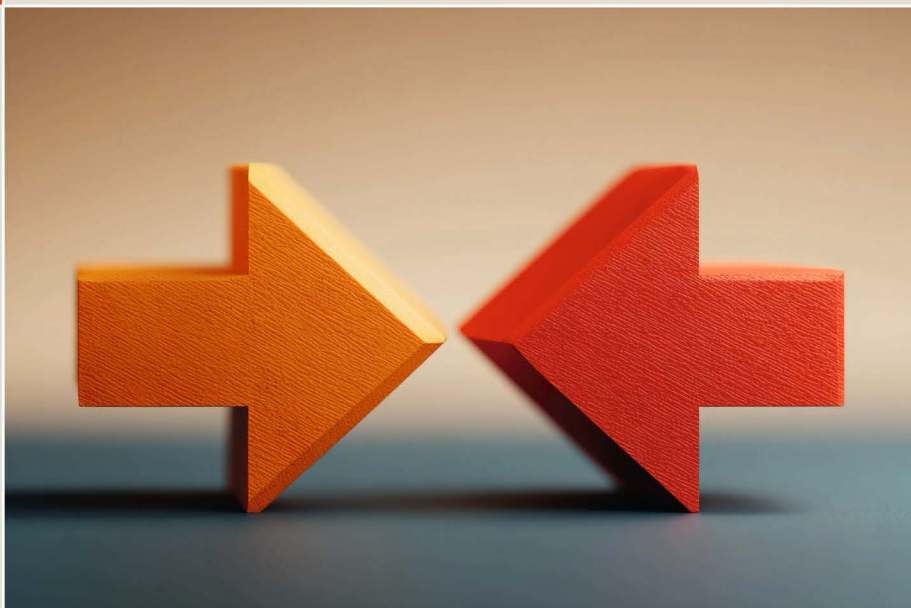


WEDEKIND



Das Widerspruchsverfahren in der Praxis

Leitfaden mit Arbeitshilfen, Mustern
und Schriftsätzen

5. Auflage

 | BOORBERG

Das Widerspruchsverfahren in der Praxis

Leitfaden mit Arbeitshilfen, Mustern und Schriftsätzen

Birgit Wedekind

Ltd. Magistratsdirektorin a.D.

5., neu bearbeitete Auflage, 2026

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

E-ISBN 978-3-415-07935-9

Print-ISBN 978-3-415-07934-2

5. Auflage, 2026

© 2013 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Titelfoto: © beeboys_ stock.adobe.com

Satz und eBook-Umsetzung: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

A. Allgemeines zum Widerspruchsverfahren

1. Einführung

Wesentliches Element des Rechtsstaates ist der Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber Hoheitsakten. Hoheitsakte stellen sich in der Mehrzahl der Fälle als Verwaltungsakte dar. Den Verwaltungsakt kennzeichnet eine hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts zur Regelung eines Einzelfalls mit unmittelbarer Wirkung nach außen¹ (vgl. § 35 S. 1 VwVfG²).

Die wohl am häufigsten vorkommende Art des Verwaltungsakts ist die Verfügung. Durch sie wird ein Rechtsverhältnis begründet, geändert oder aufgehoben. Sie richtet sich an eine einzelne Person (Einzelverfügung) oder an einen individuell bestimmten Personenkreis (Allgemeinverfügung).

Verwaltungsakte sind ferner die Entscheidungen, die den Bestand oder Nichtbestand eines Rechtsverhältnisses, einer Verpflichtung oder einer Berechtigung feststellen (z. B. Feststellung der Staatsangehörigkeit).

Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Gewalt garantiert Art. 19 Abs. 4 GG.³ Diesem Rechtssatz hat die Verwaltungsgerichtsordnung Rechnung getragen. Sie sieht in der Vorschrift des § 40 VwGO vor, dass in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art⁴ der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offensteht, soweit nicht in Spezialgesetzen die Zuständigkeit eines anderen Gerichts begründet ist. Wer geltend macht, durch einen Verwaltungsakt oder durch seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein, kann Klage, also für den ersten Fall Anfechtungsklage, in der zweiten Alternative Verpflichtungsklage vor dem Verwaltungsgericht erheben, vgl. § 42 VwGO.

Dem Klageverfahren vorgelagert ist das verwaltungsinterne Widerspruchsverfahren. Daher wird es auch als „Vorverfahren“ bezeichnet.⁵

1 Zu den einzelnen Begriffsmerkmalen vgl. z. B. *Detterbeck*, § 10 II.

2 Im Folgenden wird das Bundesverwaltungsverfahrensgesetz zitiert. Die Ländervorschriften sind mit dem Bundesgesetz identisch. Bei der Bearbeitung eines Falles ist es unabdingbar, das entsprechende VwVfG des jeweiligen Bundeslandes zu lesen und zu zitieren.

3 Zur Geschichte des Widerspruchsverfahrens s. *Poschenrieder*, S. 31 ff.

4 BVerfG NVwZ 2025, 856.

5 Zum Widerspruchsverfahren als Voraussetzung des Gerichtszugangs in FGO und SGG s. *Steinbeiß-Winkelmann/Ott*, NVwZ 2011, 914 ff.

Seine Durchführung ist teilweise Sachentscheidungs voraussetzung einer nachfolgenden Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage⁶ und ist vom Verwaltungsgericht von Amts wegen zu prüfen.⁷ Es ist also erforderlich, dass das Vorverfahren ordnungsgemäß, d. h. unter Einhaltung der in §§ 68 ff. VwGO für den Widerspruch vorgeschriebenen Erfordernisse durchgeführt wurde.⁸

Parallel zu den Klagearten unterscheidet man den Anfechtungswiderspruch – also das Begehren, einen Verwaltungsakt im Widerspruchsverfahren aufzuheben – von dem Verpflichtungswiderspruch. Ziel des Widerspruchsführers ist in diesem Fall, den Erlass eines Verwaltungsakts zu erwirken.

Das Widerspruchsverfahren, das also ein förmlicher außergerichtlicher Rechtsbehelf ist und alle vor Erlass der VwGO möglichen anderen förmlichen Rechtsbehelfe ersetzt (vgl. § 77 VwGO), wird in den §§ 68 ff. VwGO geregelt. Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers zur Regelung des Vorverfahrens, soweit es Voraussetzung der verwaltungsgerichtlichen Klage ist, ergibt sich unmittelbar aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG als Annexzuständigkeit dazu bzw. aus dem Sachzusammenhang mit anderen Materien, für die dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit zukommt. Im Übrigen ist das Widerspruchsverfahren auch Verwaltungsverfahren im Sinne von Art. 84 Abs. 1 GG.⁹

Das Vorverfahren entfällt, wenn ein Gesetz, also ein Bundes- oder Landesgesetz^{10, 11}, dies bestimmt. Da nach § 77 VwGO alle das Vorverfahren regelnden bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen aufgehoben worden sind, es sei denn, sie wurden ausdrücklich in den Übergangsvorschriften aufrechterhalten, kann das Vorverfahren nur durch ein Gesetz, das nach Inkrafttreten der VwGO erlassen wird, ausgeschlossen werden.¹²

Es wird im Hinblick auf die Funktionen des Widerspruchsverfahrens als kritisch angesehen, wenn der Landesgesetzgeber von dieser Option Gebrauch macht. Denn es macht durchaus Sinn, den Bürger entweder direkt anzuhören oder den Verwaltungsakt durch die Widerspruchsbehörde als „neutrale Instanz“ einer nochmaligen Überprüfung in tatsächlicher, rechtlicher und zweckmäßiger Hinsicht zu unterziehen.¹³ Darüber hinaus

6 Geis, in: *Sodan/Ziekow*, § 68 Rn. 33 ff.

7 BVerwGE 61, 360 ff., 362.

8 *Kopp/Schenke/Schenke*, Vorb. § 68 Rn. 6, 7.

9 *Kopp/Schenke/Schenke*, Vorb. § 68 Rn. 5; *Hofmann*, S. 609.

10 BVerwGE 35, 65 ff., 73 ff.

11 Zu unionsrechtlichen Vorgaben vgl. *Poschenrieder*, S. 102 ff.

12 *Brandt/Domgörgen*, F Rn. 16; *Schwabe*, JuS 1977, 664.

13 *Meier*, NVwZ 1998, 688, 693.

kann eine verbesserte Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen im Widerspruchsverfahren erzielt werden, insbesondere wenn eine Anhörung vor einem Widerspruchsausschuss stattfindet.¹⁴ Auch ist ein Anschreiben an den Widerspruchsführer im Rahmen der „Anhörung“, in dem ihm eine erste Einschätzung der Sach- und Rechtslage gegeben wird, für den Widerspruchsführer hilfreich.

Das Gesetz kann, anstatt das Vorverfahren ganz auszuschließen, die Nachprüfung durch die Widerspruchsbehörde auf die Rechtskontrolle beschränken, wie es auch in Selbstverwaltungsangelegenheiten der Fall ist.¹⁵

Soweit die Länder sich entschieden haben, ein Widerspruchsverfahren durchzuführen, geben die Landesgesetze, insbesondere die dortigen Ausführungsgesetze zur VwGO, Einzelheiten vor.¹⁶

Obwohl das Widerspruchsverfahren in der VwGO geregelt wird, handelt es sich um ein das gerichtliche Verfahren vorbereitendes Verwaltungsverfahren. Im Unterschied zu einer gerichtlichen Entscheidung liegt der Sache nach kein kontradiktorisches Streitverfahren vor. Die Behörde, gegen deren Ausgangsbescheid sich der Widerspruchsführer wendet, ist nicht Widerspruchsgegnerin. Anders verhält es sich dann, wenn die Ausgangsbehörde (abweichend von § 73 Abs. 1 Nr. 3 VwGO) in Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht selbst den Widerspruchsbescheid erlässt. Hier kann die Entscheidung der Widerspruchsbehörde in die Rechte der Selbstverwaltungskörperschaft eingreifen, sodass diese am Widerspruchsverfahren zu beteiligen ist.¹⁷

Viele Voraussetzungen des Widerspruchs werden nicht vollständig in den §§ 68 ff. VwGO geregelt; daher behilft man sich mit einer analogen Anwendung der für das Klageverfahren geltenden Vorschriften der VwGO.¹⁸

In diesem form- und fristgebundenen Verwaltungsverfahren wird ein angefochtener Verwaltungsakt (bzw. die Ablehnung eines begehrten Verwaltungsakts) auf seine Rechtmäßigkeit und bei Ermessensverwaltungsakten auch auf seine Zweckmäßigkeit hin überprüft.^{19, 20}

14 *Fröhlich*, 445 zu den verschiedenen Argumenten bezogen auf das Widerspruchsverfahren im Umweltrecht.

15 *Redeker/v. Oertzen*, § 68 Rn. 9.

16 Näheres siehe unten unter A.5.1.

17 *Kintz*, § 44, Rn. 667; *Schmidt*, Rn. 1074 Fn. 1381; z. T., insbes. bei Rechtsausschüssen, hat sich eine andere Praxis eingebürgert; diese sollte man in einer Ausbildungssituation beachten!

18 *Stein*, Rn. 256.

19 Auf das sozialgerichtliche Vorverfahren gem. §§ 78, 83 SGG wird im Folgenden nicht näher eingegangen.

20 Zum Einspruchsverfahren gem. §§ 347 ff. AO s. insbes. *Rheindorf/Weidemann*, DVP 2022, 269 ff.

2. Sinn und Zweck des Widerspruchsverfahrens

Das Widerspruchsverfahren hat drei wesentliche Funktionen.²¹

■ Rechtsschutzfunktion

In erster Linie dient es dem (zusätzlichen) Rechtsschutz des Bürgers, weil eine nochmalige Überprüfung der Entscheidung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht durch die Behörde vorgenommen wird. Diese Überprüfung ist schneller, kostengünstiger und umfassender als das verwaltungsgerichtliche Verfahren, weil sie innerhalb von drei Monaten (vgl. § 75 S. 2 und S. 3 VwGO) abgeschlossen werden soll und im Regelfall aufseiten der Behörde keine Verfahrenskosten entfaltet.²²

■ Selbstkontrolle der Verwaltung

Das Verfahren dient der Selbstkontrolle der Verwaltung, da sowohl Ausgangs- als auch Widerspruchsbehörde (das sind in Selbstverwaltungsangelegenheiten lediglich verschiedene Ämter innerhalb des Magistrats/Gemeindevorstands einer Kommune) die Möglichkeit erhalten, Fehler festzustellen und zu korrigieren.²³

■ Entlastung der Verwaltungsgerichte

Durch die erneute Überprüfung eines Verwaltungsakts durch die Verwaltung können die Gerichte entlastet werden. Dies gilt sowohl für den Fall, dass ein Widerspruchsführer von der Rechtmäßigkeit bzw. Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts überzeugt werden kann, als auch für den Fall, dass eine Abhilfe vorgenommen wird.²⁴ Es wird also quasi dem Widerspruchsführenden zusätzlicher Rechtsschutz zuteil.²⁵

(Beeindruckend in diesem Zusammenhang sind die Erfolgsquoten im steuerrechtlichen Einspruchs²⁶- und sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren²⁷.)

21 *Geis/Hinterseh*, JuS 2001, 1074; *Stein*, Rn. 269ff.

22 *Brandt/Domgörgen*, F Rn. 19.

23 *Wedekind, Karl*, 175.

24 BVerwG BayVBl. 1977, 409, 410.

25 BT-Drs. 1/4278, S. 40.

26 Z. B. Monatsbericht des BMF, September 2025: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2025/09/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-einspruchsbearbeitung-finanzaemter.html>, zuletzt aufgerufen am 12.01.2026.

27 *Poschenrieder*, S. 63 m. w. N.