



**Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.) und
Rechtsausschuss (35.)**

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

4. November 2014

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 15:25 Uhr

Vorsitz: Daniel Sieveke (CDU) (IA)

Protokoll: Christoph Filla

Verhandlungspunkt:

**Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des
Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung weiterer
Rechtsvorschriften**

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/6089

Öffentliche Anhörung

Innenausschuss (48.),
 Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
 Rechtsausschuss (35.)
 (Gemeinsame Sitzung)

04.11.2014
 fi

Hierzu werden die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen angehört.

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Städtetag Nordrhein-Westfalen	Dr. Helmut Fogt, Leiter des Dezernats Recht und Verwaltung	16/2190	3, 16, 23
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Dr. Marco Kuhn, Erster Beigeordneter	–	5, 17, 25
Stadt Mülheim an der Ruhr	Dr. Frank Steinfort, Stadtdirektor	16/2294	6, 18
Verwaltungsgericht Aachen	Harry Addicks, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Aachen, Mitglied der Neuen Richtervereinigung, Landesverband NRW	16/2290	8, 20
Vereinigung der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	Dr. Jan Neumann, Vorstandsmitglied, Richter am Verwaltungsgericht	16/2284	11, 22, 24
Weitere Stellungnahmen			
agw – Arbeitsgemeinschaft der Wasserwirtschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen		Zuschrift 16/621	

* * *

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

Vorsitzender Daniel Sieveke: Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich darf Sie ganz herzlich zur 48. Sitzung des Innenausschusses begrüßen, der gemeinsam mit dem Ausschuss für Kommunalpolitik und dem Rechtsausschuss tagt. Ich darf Sie auch im Namen der Vorsitzenden des Ausschusses für Kommunalpolitik und des Rechtsausschusses, Herrn Christian Dahm und Herrn Dr. Robert Orth, begrüßen.

Gegenstand der heutigen gemeinsamen Anhörung ist der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften.

Der Innenausschuss hat sich im Anschluss an ein schriftliches Beteiligungsverfahren der kommunalen Spitzenverbände darauf verständigt, vor einer abschließenden Bewertung des Gesetzentwurfs heute eine öffentliche Anhörung in einem kleineren Expertenkreis durchzuführen. Dazu begrüße ich nochmals alle erschienenen Gäste recht herzlich. Sie sind auch als Experten im ausliegenden Tableau im Einzelnen aufgeführt.

Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, für Ihre vorab eingereichten schriftlichen Beiträge. Diese stellen eine wesentliche Arbeitserleichterung für die Abgeordneten dar.

(Es folgen organisatorische Hinweise.)

Als erstem Redner darf ich Herrn Dr. Fogt das Wort erteilen. Bitte schön.

Dr. Helmut Fogt (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wir begrüßen es, dass es bei der grundsätzlichen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens bleibt. Wir glauben, dass die Ziele, die mit dieser Abschaffung 2007 angepeilt worden sind, nämlich eine Stärkung der Anhörungsverfahren, eine Verbesserung der Qualität der Ausgangsbescheide, eine intensivere Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in das Verfahren, vor allem eine Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren sowie eine Reduzierung des Aufwandes, erreicht worden sind. Das ist auch die einhellige Meinung bis hin zur Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter. Das findet sich auch in der Begründung zum Gesetz wieder und ist somit auch die Auffassung der Landesregierung.

Die Wiedereinführung in sieben Bereichen, die hier zur Diskussion steht, wird von uns mehrheitlich abgelehnt. Wir plädieren dafür, es bei der grundsätzlichen Abschaffung zu belassen. Die Argumente dafür möchte ich noch einmal im Telegrammstil zusammenfassend darlegen.

Erstens. Wir haben mittlerweile in den Kommunen, den Städten und den Gemeinden die Widerspruchsverfahren durch informelle Verfahren ersetzt bzw. abgelöst. Das reicht von Anhörungen und Besprechungen mit Betroffenen über das Angebot zur Information über Verwaltungsentscheidungen und -bescheide bis hin zum Angebot,

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

diese zu korrigieren. Das wird wahrgenommen und funktioniert nach unserer Beobachtung flächendeckend.

Zweitens. Wir halten es außerdem für das bessere Verfahren als das eigentliche Widerspruchsverfahren, weil dieses relativ starr und bürokratisch ausgestaltet ist. Die informellen Verfahren, die ich erwähnt habe, sind sehr viel besser geeignet, am Schluss den Vorbehalten bzw. den Fragen und Positionen der Bürger Rechnung zu tragen, als es das alte Widerspruchsverfahren war. Mit dem Widerspruchsverfahren ist sehr häufig Widerspruch ins Blaue hinein eingelegt worden, wie man so schön sagt, und zwar nach dem Motto: Es kann nicht schaden, es kostet nichts, ich lege schon einmal auf Verdacht Widerspruch ein. – Das ist mit den informellen Verfahren anders geworden.

Drittens. Wer klagen will – das ist in bestimmten Konstellationen sicher der abzusehende Weg –, klagt auch ohne das Widerspruchsverfahren und erhält auf diese Weise schneller Rechtssicherheit, weil das Widerspruchsverfahren in diesen Fällen den Ablauf der Dinge nur verzögert und aufgehalten hätte.

Viertens. Es wird häufig unterstellt, dass die Widerspruchsverfahren geeignet seien, den Einwendungen der Bürgerinnen und Bürger sozusagen flächendeckend Rechnung zu tragen. Das war früher nicht der Fall und wäre auch heute nicht zu erwarten. Wir hatten eine Erfolgsquote, die regelmäßig deutlich unter 10 % lag. Der Eindruck, der häufig erweckt wird, die Widerspruchsverfahren seien geeignet, flächendeckend andere Verwaltungsentscheidungen herbeizuführen, täuscht.

Fünftens. Die Einführung des Widerspruchsverfahrens in den genannten sieben Fällen wird in der Regel mit besonderen Konstellationen in sozialer Hinsicht begründet. Auch das halten wir bei näherem Hinsehen überwiegend für nicht begründet. In Fragen des Kinder- und Jugendhilferechts sowie der Bereitstellung sozialen Wohnraums, aber auch beim Tierschutz oder bei Straßenausbaubeträgen ist ein sehr intensiver Kontakt mit den Betroffenen die Regel, der auch durch das Widerspruchsverfahren nicht intensiver ausgestaltet werden könnte. Bei einem anderen Punkt, nämlich der Betrachtung von Entscheidungen im Fall von Pflegebedürftigen, würde auch das Widerspruchsverfahren nichts nützen. Es wird begründet, dass es um Beeinträchtigungen bis hin zur Demenz gehe. Diese Personen hätten auch im Falle einer Wiedereinführung von Widerspruchsverfahren sicher weitere Probleme mit dem Verwaltungsverfahren schlechthin.

Darüber hinaus halten wir eine Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens für konnexitätsrelevant. Im Konnexitätsausführungsgesetz ist ausdrücklich geregelt, dass bei der Einführung von besonderen Anforderungen an die Ausführung von Gesetzen dieses konnexitätsrelevant sein kann. Unserem Eindruck nach ist das auch zu erwarten. In der Begründung zum Gesetzentwurf ist die Rede davon, die Kommunen würden durch die Wiedereinführung entlastet. Das bestreiten wir entschieden.

Der letzte Punkt, der angeführt wird, ist die Rücksicht auf die Verwaltungsgerichte. Wir halten es nicht für nachgewiesen und belegbar, dass die Verwaltungsgerichte

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014
fi

durch die Abschaffung der Widerspruchsverfahren in erheblichem Maße mehr belastet worden sind. Sie können der Stellungnahme der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Nordrhein-Westfalen entnehmen, dass sie den Effekt durch die Wiedereinführung, was die Entlastung der Gerichte angeht, für vernachlässigbar hält.

Aufgrund all dieser Argumente sind wir seitens der kommunalen Spitzenverbände überwiegend der Auffassung, dass auch in den sieben genannten Bereichen eine Wiederführung nicht angezeigt ist.

Als Fazit kann man folgende Frage, die dabei natürlich im Raum steht, stellen: Hat man das Vertrauen in die Kommunalverwaltungen und in die kommunale Selbstverwaltung, dass sie diesen Ersatz der Funktion von Widerspruchsverfahren durch informelle Vorkehrungen flächendeckend bewerkstelligt, sodass der Rechtsschutz des Bürgers und seine legitimen Ansprüche an die Verwaltung hinreichend gewahrt sind? Oder glaubt man doch, Zuflucht nehmen zu müssen zu einem bürokratischen Formalismus, der nach unserem Eindruck mit dem Widerspruchsverfahren klassischer Provenienz verbunden ist? – Vielen Dank.

Dr. Marco Kuhn (Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch ich darf mich für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Anhörung bedanken und möchte ergänzend auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen.

Ich möchte eingangs betonen, dass sich die Aussetzung des Widerspruchsverfahrens auch nach unserem Eindruck bewährt hat, und zwar sowohl in Bezug auf die Kommunalbehörden, die wir vertreten, als auch in Bezug auf die Bürger. Auch bei diesen ist eine hohe Akzeptanz zu verzeichnen. Hier haben sich ganz offensichtlich die von Herrn Dr. Fogt schon angesprochenen neuen Ausweitungen des Anhörungs- und Beteiligungsverfahren bewährt.

Es ist jetzt angesichts des Auslaufens der geltenden Regelungen zum Ende dieses Jahres eine Entscheidung notwendig, die der Gesetzgeber treffen muss. Wir hätten uns gewünscht, dass sich der Gesetzgeber früher mit dieser Thematik befasst und auch eine entsprechende Entscheidung getroffen hätte. Denn welche Entscheidung wie auch immer gefällt wird: Sie bedarf natürlich entsprechender Vorbereitungen auf der kommunalen Ebene, was die Organisationsabläufe angeht, was eventuell zusätzliche personelle Bedarfe angeht. Insofern ist es reichlich spät, wenn erst im November oder Dezember eine solche Entscheidung getroffen wird.

Nichtsdestotrotz können wir den Gesetzentwurf selbst allenfalls teilweise mittragen. Mittragen können wir ihn insoweit, als der grundsätzliche Ansatz fortgeschrieben werden soll, dass das Widerspruchsverfahren nicht mehr regelhaft erforderlich ist. Das ist richtig und wird von uns unterstützt.

Dass allerdings in einer doch beachtlichen Zahl von Fällen das Widerspruchsverfahren wieder eingeführt werden soll, stößt nicht auf unserer Zustimmung. Dafür besteht

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger wie auch aus Sicht der Verwaltungen kein Bedarf. Insofern verweise ich hier auf unsere Stellungnahme. Wir haben uns mit den einzelnen Fällen im Detail auseinandergesetzt. Ich möchte ein Beispiel herausgreifen, weil es meines Erachtens plakativ ist.

Im Tierschutzrecht soll das Widerspruchsverfahren wieder eingeführt werden. In diesem Bereich sind mitunter sehr schwierige, zum Teil hoch emotionale Entscheidungen zu fällen. Entscheidend ist deshalb, dass eine Kommunikation mit den betroffenen Bürgern stattfindet, dass vonseiten der Behörden Überzeugungsarbeit geleistet wird. Weniger wichtig ist es in diesen Fällen, dass ein zusätzlicher Rechtsbehelf in Form des Widerspruchsverfahrens zur Verfügung gestellt wird. Ganz im Gegenteil: Das kann für den Gedanken des Tierschutzes sogar nachteilig sein, wenn künftig wieder ein Widerspruch mit einem Suspensiveffekt eingeführt wird, aber gerade in Fällen des Tierschutzes ein schnelles Handeln notwendig ist.

Weder hierfür noch für die anderen Fälle, in denen das Widerspruchsverfahren wieder eingeführt werden soll, haben wir eine überzeugende Begründung im Gesetzentwurf finden können.

Abgesehen von diesen Bedenken möchte ich darauf hinweisen, dass mit der Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens ein zusätzlicher Aufwand für Land und Kommunen einhergeht. Der Aufwand des Landes mag dahingestellt sein; das ist eine Entscheidung, die das Land treffen muss. Für mich ist viel entscheidender, dass auch für die Kommunen ein zusätzlicher Aufwand damit verbunden ist. Wir bezweifeln ebenso wie Herr Dr. Fogt, dass ein Rückgang der Klagen zu verzeichnen sein wird. Selbst wenn das der Fall sein sollte, wird dieser Rückgang der Klagen durch einen Mehraufwand bei den Widerspruchsverfahren und bei der Bearbeitung derselben aufgehoben bzw. aus Sicht der Kommunen nachteilig ausgeglichen werden. Wir erwarten hier einen deutlichen Anstieg der Widerspruchsverfahren. Diese damit verbundene Mehrbelastung ist in der Tat auch nach unserer Einschätzung konnexitätsrelevant; das haben wir in unserer schriftlichen Stellungnahme ausführlicher begründet. Leider finden wir zur Frage der Konnexitätsrelevanz keine überzeugenden Ausführungen im Gesetzentwurf; im Grunde finden wir überhaupt keine Ausführungen dazu.

Nach all dem möchte ich ein kurzes Fazit ziehen. Der vorliegende Gesetzentwurf ist in seinem grundsätzlichen Ansatz für uns mittragbar. Er erweist sich allerdings bei näherer Betrachtung aus den gerade genannten Gründen als problematisch und wird deshalb von uns im Ergebnis abgelehnt.

Dr. Frank Steinfort (Mülheim an der Ruhr): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich spiele ein bisschen den Part eines Mannes aus der Praxis, der im Vorfeld der Anhörung etwa zehn Praktiker aus den verschiedensten Abteilungen der Stadtverwaltung befragt hat. Das sind Leute, die seit 10 oder 20 Jahre ihren Job machen, und ich würde Ihnen gerne schildern, was diese hinsichtlich des Gesetzentwurfs denken.

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

Ich nehme Bezug auf die Gesetzesbegründung. Auf Seite 3 heißt es: „Im Ergebnis führt der Gesetzentwurf zu einer deutlichen Entlastung für die Kommunen.“ Diese Auffassung können wir nicht teilen. Ich möchte das kurz begründen.

Im Gesetzentwurf heißt es, dass die Verwaltungsgerichte einen deutlichen Anstieg an Verfahrenseingängen zu verzeichnen haben. Für die Stadt Mülheim an der Ruhr kann ich diesen Trend überhaupt nicht feststellen. Ein Vergleich der Zahlen der Klagen gegen Bescheide zur Erhebung der Grund-, Gewerbe- und Vergnügungssteuer aus dem Jahr 2007, also vor der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens, mit den Folgejahren zeigt bereits 2009, also zwei Jahre später, ein Einpendeln auf dem Niveau von 2007 oder niedriger. Nur im Jahr 2008, also im ersten Jahr ohne Widerspruchsverfahren, stieg die Zahl der Klagen im Bereich Steuern auf das Doppelte. Im Jahr 2007 waren es ganz konkret 24 Klagen, in 2008 51, in 2009 10, in 2010 10, in 2011 15, in 2012 17, in 2013 17. In 2014 verzeichnen wir – Stand: 31. Oktober – sieben Klagen. Es lässt sich also nicht belegen, dass die Anzahl der verwaltungsgerichtlichen Verfahren gestiegen ist.

Die Anzahl der Rechtsbehelfsverfahren und der damit verbundene Arbeitsaufwand sind seit dem Systemwechsel erheblich gesunken. Die Ansicht, dass das Klageverfahren als Rechtsbehelf eine zu hohe Hürde für den Betroffenen darstellt, wird von uns nicht grundsätzlich geteilt. Gerade die etwas höhere Hürde hat zu einer spürbaren Kanalisierung der Reaktionen auf Bescheide geführt. Besonders bei der Grund- und Gewerbesteuer, bei denen eine sehr starke Abhängigkeit vom Finanzamt in Form der Grundlagenbescheide besteht, richteten sich Widersprüche bzw. Einsprüche oder Klagen nun vermehrt gegen eben jene Grundlagenbescheide, welche weiterhin mit einem Einspruch angefochten werden können, und nicht mehr gegen die von der Kommune erlassenen Steuerbescheide. Die Verminderung der Anzahl der Rechtsbehelfe hat in der Folge insgesamt zu einer intensiveren und zeitnäheren Steuerveranlagung bei der Stadt Mülheim an der Ruhr geführt.

In der Regel konnten ausschließlich in kommunalen Bescheiden aufgetretene Fehler in den Jahren 2007 bis 2014 nach Hinweis durch die Betroffenen auch ohne förmliches Widerspruchs- oder Klageverfahren geheilt werden. Dazu hat sicher auch die konsequente Durchführung von Anhörungsverfahren beigetragen.

Bei den Abwasser-, Abfall- und Straßenreinigungsgebühren hängt die Anzahl der Klageverfahren nach unserer Einschätzung eher davon ab, ob aktuell eine deutliche Gebührenerhöhung vorgenommen wurde.

Insgesamt entspricht die Entwicklung der verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren überhaupt nicht den Szenarien, die aufgrund der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens befürchtet wurden. Wir denken eher, dass sich die Abschaffung bewährt hat. – So viel zu Steuern und Finanzen.

Zum Sozialamt. In Übereinstimmung mit den befragten einzelnen Abteilungen im Sozialamt plädiere ich gegen eine Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens.

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014
fi

Dessen Abschaffung war schließlich vom Gedanken der Verwaltungsvereinfachung getragen. Sie erinnern sich? – Das Gesetz hieß Bürokratieabbaugesetz.

Selbstverständlich muss jeder Bürger im Rahmen unserer Rechtsordnung die Möglichkeit erhalten, sich gegen behördliche Entscheidungen, mit denen er nicht einverstanden ist und die er für unrechtmäßig hält, zur Wehr zu setzen. Dieses Recht wird durch den Entfall eines Vorverfahrens und die direkte Eröffnung des Klageweges keinesfalls beschnitten. Die Praxis zeigt, dass eine Vielzahl von Widersprüchen eindeutig unbegründet, teilweise unsachlich oder gar unsinnig ist oder Bagatellen beinhaltet, die sich durch einen einfachen Anruf ausräumen ließen. Die in den betreffenden Bereichen rückläufigen Rechtsmittelverfahren zeigen, dass es einfacher und oft zu einfach war, der Behörde „mal eben“ – oft per E-Mail – einen unbedachten Widerspruch zu senden, der gleichwohl geprüft und klagefähig beschieden werden musste, als den gut zu überlegenden Schritt zu gehen, sich sofort an das zuständige Gericht zu wenden. Derjenige, der seine Interessen ernsthaft verletzt sieht, wird diesen Schritt nicht scheuen und kann somit auch weiterhin seine Rechte wahren.

Vor diesem Hintergrund würde die erneute Einführung eines Vorverfahrens die Wiederherstellung erhöhten Bürokratie- und Verwaltungsaufwandes mit entsprechender Bindung personaler Kapazitäten bedeuten. Es besteht aus unserer Sicht kein überzeugender plausibler Grund, diese bewährte aktuelle Praxis aufzugeben.

Unser Amt für Kinder, Jugend und Schule sieht ebenfalls keinen praktischen Bedarf für die Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens.

Das Veterinäramt befürwortet eine Wiedereinführung eines Widerspruchsverfahrens im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, Verbraucherinformationsgesetz, Tiergesundheitsgesetz, Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz, Tierschutzgesetz ebenfalls nicht. Aus dortiger Sicht hat sich das heutige Verfahren sowohl beim Bürger bzw. Kunden als auch im Amt eingespielt. Bei Wiedereinführung eines Widerspruchsverfahrens würde es nach dortiger Einschätzung auch nicht weniger Klageverfahren geben. Für die laufenden gerichtlichen Tierschutzverfahren ist man fest davon überzeugt, dass sie mit einem Widerspruchsverfahren nicht abgewendet worden wären.

Die hier wiedergegebene Auffassung entspricht auch der weit überwiegenden Meinung der Rechtsdezernenten im Städtetag Nordrhein-Westfalen. Nur Köln und Viersen – ich habe es mit den Kollegen abgesprochen, dass ich sie nennen darf – sind anderer Auffassung gewesen, als das Thema in der letzten Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses des Städtetages am 30. Oktober 2014 in Mülheim an der Ruhr erörtert wurde. – Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Harry Addicks (Verwaltungsgericht Aachen): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Meiner schriftlichen Stellungnahme konnten Sie entnehmen, was meiner Meinung nach der Grundsatz sein sollte. Die Regelung, die die sogenannten Bürokratieabbaugesetze jetzt gefunden haben, war unbefriedigend. Ich finde es richtig,

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

dass der Gesetzgeber dem Widerspruchsverfahren wieder mehr Raum gibt. Zur Frage des Devolutiveffekts komme ich gleich noch etwas ausführlicher. Diesbezüglich bin ich der Auffassung, dass man auch diesen Bereich ausweitet. Die Widerspruchsbearbeitung durch die nächsthöhere Behörde sollte der Regelfall sein.

Ich denke, das Thema ist kein großer Aufreger mehr. Wir finden in den Bundesländern eine ganz vielfältige Regelungslandschaft vor; ich habe das im Einzelnen dargestellt. Diese zeigt, dass man es so oder so machen kann. Ohne Zweifel sind es rechtsstaatliche Verhältnisse, die wir in dem jeweiligen Bundesland antreffen. Aber es kommt auf die Perspektive an, die ein Landesgesetzgeber einzunehmen bereit ist.

Ich spreche auch für die Neue Richtervereinigung, die sich in dieser Sache nicht als Richterlobbyverband versteht, sondern die versucht, die Perspektive der rechtsuchenden Bürgerinnen und Bürger einzunehmen. Ich darf sagen, dass aus unserer Sicht jedes Mehr an qualitativem Widerspruchsverfahren, das heißt Widerspruchsverfahren mit Devolutiveffekt, ein Mehr an Rechtsstaatlichkeit, ein Mehr an Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat mit sich bringen wird. Die Bürgerinnen und Bürger nehmen die Verwaltungen als amorphe Masse wahr, quasi als den Staat, und zwar unabhängig davon, ob es sich um kommunale oder sonstige Behörden handelt. Es ist genau so, wie auch wir als Gerichte wahrgenommen werden. Das funktioniert natürlich über all das, was aus den Medien kommt, aber es funktioniert vor allem über das eigene Erleben. Und dieses eigene Erleben hängt gerade davon ab, welche Rechtsschutzmöglichkeiten gegeben sind: Fühle ich mich fair behandelt? Fühle ich mich gehört? Kann ich auf einfache Weise Rechtsschutz suchen, ohne zu einem Verwaltungsgericht gehen zu müssen, wo ich erst einmal mit erhöhten Gebühren einen Kostenvorschuss leisten muss? Oder kann ich auch ein Widerspruchsverfahren beschreiten?

Ich möchte im Wesentlichen auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen. Wir glauben, dass in den Themenbereichen, in denen das Widerspruchsverfahren laut Gesetzentwurf wieder möglich sein soll, auch die richtige Argumentation gebracht worden ist. Das gilt vor allem für das Gebiet des Kommunalabgabenrechts. Es ist jedenfalls bei großen Kommunen – vielleicht ist es kein Zufall, dass die Stadt, die Sie, Herr Dr. Steinfort, erwähnt haben, anderer Meinung war – nicht möglich, kleine Fehler wie beispielsweise Zahlendreher in einer unglaublichen Masse von Kommunalabgabenbescheiden, die jedes Jahr die Behörden verlassen, im Wege alternativer Streitbeilegungsverfahren vor Ablauf der Klagefrist zu beseitigen. Es sind viele Versuche ganz verschiedener Art in den Kommunen zu verzeichnen, solche Fehler geradezubiegen, um die Bürger von einem Klageverfahren abzuhalten. Das ist wie eine Art Wildblumenwiese. Nach meinem Eindruck gibt es ganz viel, aber das ist in aller Regel nicht verlässlich. Der Bürger weiß auch nicht, was er machen soll. Er muss dann doch Klage erheben, wenn die Frist abzulaufen droht. Es ist nicht verlässlich und nicht handhabbar, und das gilt vor allem für so große Kommunen wie die Stadt Köln. Eine Stadt wie Köln hat nicht die Kapazitäten, um mit den Bürgern per Telefon zu kommunizieren oder sich mit ihnen an einen Tisch zu setzen. Insofern muss man es im Widerspruchsverfahren machen, und das ist auch richtig so.

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

Ich hatte es schon gesagt: Nur ein Widerspruchsverfahren mit Devolutiveffekt ist ein gutes Widerspruchsverfahren. Wir sind alle nur Menschen, und es menschelt auch in den Behörden. Wenn ich einen Bescheid gemacht habe, in dem ich eine gewisse Rechtsansicht eingenommen haben, aber der Bürger mit einer anderen Rechtsansicht kommt, dann besteht – und das kann man auch nicht leugnen – eine psychologische Sperre, diese Rechtsansicht zu kippen.

Ein anderer Sachverhalt ist gegeben, wenn es um Tatsachen geht. In einem solchen Fall kann man die volle Unvoreingenommenheit, die ich nicht bestreiten will, unterstellen.

Nun komme ich zur Aussage von Herrn Dr. Fogt zurück. Wenn man darauf vertraut, dass die Behörden ordentlich arbeiten, kann man vielleicht – das habe ich dem sinngemäß entnommen – auf das Widerspruchsverfahren in größerer Ausdehnung verzichten. Hier bin ich fast geneigt zu sagen: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. – Dazu bin ich natürlich besonders geneigt als Verwaltungsrichter. Wenn die Kontrolle nicht nötig wäre, hätten die Verwaltungsgerichte keine Existenzberechtigung. Das soll nicht heißen, dass die Behörden immer alles falsch machen. Vielmehr haben wir es mit einer kleinen Schaumkrone – davon bin ich fest überzeugt – der pathologischen Fälle zu tun. Ansonsten läuft es natürlich gut, und ich gehe auch davon aus, dass sich die Verwaltungen ihrer Bindung an Recht und Gesetz bewusst sind. Aber mit dem Vertrauensappell ist es meines Erachtens in dem empfindlichen Bereich, in dem sich Bürgerinnen und Bürger gegen Eingriffe des Staates wehren oder gewisse Wohltaten erstreiten möchten, die man ihnen vorenthält, nicht getan.

Zum Schluss zu meinem kleinen Hobby, das ich schon in der Anhörung im Jahre 2007 angesprochen habe. Ich gebe mich jetzt keinen großen Illusionen hin, dass das jetzt großartig angepackt wird, aber ich habe das fakultative Widerspruchsverfahren in meiner Stellungnahme erwähnt. Es gibt den schönen Spruch: Von Bayern lernen heißt Siegen lernen. – Das sehe ich nicht uneingeschränkt so, aber der Freistaat Bayern hat eine ganz wechselvolle Rechtsgeschichte, was das Widerspruchsverfahren angeht. Bayern hat über mehrere Jahre einen groß angelegten Feldversuch in Mittelfranken durchgeführt und eine Hü-und-hott-Gesetzgebung gemacht. Es gab einmal mehr und einmal weniger Widerspruchsverfahren. Letztendlich ist Bayern beim fakultativen Widerspruchsverfahren gelandet, also bei der Situation, dass dem Bürger freigestellt wird, ob er sogleich Klage erheben möchte oder nicht. Das ist für diejenigen gut geeignet, die sowieso nur einen Richterspruch akzeptieren und nicht an der Meinung der Verwaltung interessiert sind. Es gibt aber auch diejenigen Bürger, die das anders sehen und sagen: Wenn man mir das einmal richtig erklärt, wenn man vielleicht mit mir ins Gespräch kommt und mir einmal richtig zuhört, dann reicht mir auch ein Widerspruchsbescheid oder im Rahmen eines Widerspruchsbescheid eine Ansage, die ich akzeptieren kann. – Derjenige kann dann erst einmal Widerspruch erheben. Das haben sich die Bayern ganz schlau ausgedacht. – Vielen Dank.

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

Dr. Jan Neumann (Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf): Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Vielen Dank, dass ich im Namen der Verwaltungsrichtervereinigung hier Stellung zum Gesetzentwurf nehmen kann. Ich verweise natürlich auch auf unsere schriftliche Stellungnahme. Dieser können Sie entnehmen, dass der Gesetzentwurf größtenteils unsere Zustimmung findet. Denn die weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens hat nicht zu rechtsstaatlichen Problemen in Nordrhein-Westfalen geführt. Die Verwaltungsgerichte können weiterhin zeitnah Rechtsschutz gewähren.

Nichtsdestotrotz haben wir, als uns der Gesetzentwurf erreichte, in den Häusern nachgefragt, wie dieser einschätzt wird. Für das Gebührenrecht und die Realsteuern muss man sagen – Herr Kollege Addicks hat es angesprochen –, dass die Gerichtsgebühren im letzten Jahr nicht unerheblich angehoben wurden. Das führt natürlich dazu, dass es sich der Bürger manchmal zweimal überlegt, ob er direkt klagt. Insofern könnten Widerspruchsverfahren in dem Bereich kostengünstiger zu Lösungen führen.

Zum fakultativen Widerspruchsverfahren. Es hat natürlich in gewissen Institutionen einen ökonomischen Reiz, dass der Bürger, sofern er hinreichend aufgeklärt ist über die jeweiligen Vorteile der beiden Rechtsschutzmöglichkeiten Widerspruch oder Klagen, selbst entscheiden kann, was er für zielführender hält. Ich bin mir aber sicher, dass dies in diesem Gesetzgebungsverfahren keine Berücksichtigung mehr finden wird; vielleicht ist es ein Merkposten für die Zukunft.

Ich komme zum Sozialrecht im weiteren Sinne, soweit es bei den Verwaltungsgerichten angesiedelt ist, also nach SGB VIII. In diesem Bereich fallen keine Gerichtsgebühren an. Es heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs, nichtsdestotrotz gebe es bei den Personen häufiger eine Hemmschwelle, zu Gericht zu gehen. Dies können wir eher weniger feststellen. Das mag so sein. Ich gebe allerdings eine Reaktion aus dem Kollegenkreis in der Kinder- und Jugendhilfe zu bedenken. Diese sagten: Na ja, in einem Widerspruchsverfahren mag manches glatt gezogen werden. Wir sehen aber auch die Fälle, bei denen wir heilfroh sind, wenn die Verfahren möglichst schnell zu uns kommen, damit wir dann zu vernünftigen und guten Lösungen kommen. – Die Dinge haben also immer zwei Seiten der Medaille, und ein Widerspruchsverfahren muss für den Bürger nicht immer von Vorteil sein.

Stichwort „Devolutiveffekt“. Grundsätzlich gebe ich Herrn Addicks recht: Wenn es um die reine Faktenkorrektur geht, kann man diese auch in der Ausgangsbehörde erreichen. Aber wenn es wirklich um die Frage einer vertieften Rechtsprüfung geht, dann ist es vielleicht grundsätzlich sinnvoll. Das ist aber ein Bereich, mit dem wir als Verwaltungsgerichte wenig zu tun haben. Insofern beschränke ich mich auf diese Ausführungen.

Zur Gesetzestechnik und -sprache. Ich hatte bereits auf § 110 Abs. 3 Satz 2 des Justizgesetzes verwiesen. Das ist eine tolle Kaskade von Grundsätzen, Ausnahmen, Rückausnahmen, erneuter Rückausnahme und nochmaliger Rückausnahme. Diese

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

sind in der Sache natürlich manchmal notwendig. Aber wenn die Gesetzessprache dann immer noch eine Verneinung beinhaltet, dann weiß selbst der eigentlich Rechtskundige und über zwei Staatsexamen Verfügende nicht so schnell, welcher denn nun der richtige Rechtsbehelf ist. Deshalb schlagen wir vor, dass man in Satz 2 sagt, in welchen Fällen Satz 1 Anwendung findet. Das könnte man ähnlich in § 111 Satz 2 des Gesetzentwurfs machen. Dort heißt es nämlich: Satz 1 gilt nicht für Fälle des ... – Warum formuliert man nicht einfach, dass in den Fällen des § 110 Abs. 2 Satz 1 Nummer 3 Buchstabe a und Nummer 11 bis 13 der § 73 Abs. 1 Satz 2 Nummer 1 der Verwaltungsgerichtsordnung Anwendung findet? Dem steht nichts entgegen, und ich meine, das wäre durchaus ein Gewinn.

Letzter Punkt: Wir hatten mit Interesse das Siebte Gesetz zur Änderung der gesetzlichen Befristungen im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Inneres und Kommunales sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 2. Oktober 2014 vernommen. Durch Artikel 15 ist Absatz 4 des § 110 des Justizgesetzes im Entwurf weitgehend gegenstandslos; ich hatte darauf hingewiesen. Natürlich wird dieser in der Einleitung anders zu formulieren sein. Letztlich stellt sich aber auch die Frage, was mit Absatz 4 passiert. Wird dieser vielleicht gestrichen? Denn in der bisherigen Fassung kann er nicht stehen bleiben. Schließlich heißt es in Absatz 4:

Soweit landesgesetzliche Bestimmungen die Durchführung eines Vorverfahrens in sonstigen Bereichen vorsehen, finden diese Regelungen innerhalb des in Absatz 1 bestimmten Zeitraumes keine Anwendung. Dies gilt nicht für Vorverfahren im Bereich des Flurbereinigungsrechts und im Bereich des Beamtenrechts.

Dieser Zeitraum beginnt ab dem 01.01.2016. Insofern muss man darüber nachdenken, ob man dies so lassen oder gänzlich streichen möchte. – Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Wir kommen nun zur ersten Fragerunde. – Bitte schön, Herr Körfges.

Hans-Willi Körfges (SPD): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte mich zunächst im Namen der SPD-Fraktion bei den geladenen Sachverständigen bedanken. Ich möchte an der Stelle einige gezielte Nachfragen stellen.

An die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände: Bezogen auf dieses unechte Widerspruchsverfahren – so möchte ich es einmal nennen –, das im Moment in vielen Kommunen gegeben ist, höre ich häufig die Kritik, dass dieses überall anders ausgestaltet ist und örtlich unterschiedlich gehandhabt wird. Wie garantiert man bei einem solchen Verfahren unabhängig von der Gebietskörperschaft eine gleiche Behandlung der Bürgerinnen und Bürger?

Mich hat gerade das Beispiel, das Herr Kuhn gebracht hat, beschäftigt. Wenn es darum geht, unmittelbaren Schaden abzuwenden – Sie haben den Tierschutz als Bei-

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

spiel gebracht –, dann ordnet doch jede vernünftige Behörde die sofortige Vollziehbarkeit an. Insoweit ist das als Gegenargument aus meiner Sicht nicht gut geeignet. Wie sehen Sie das?

Darüber hinaus möchte ich auf die Frage des fakultativen Widerspruchs – diese ist auch vom Arbeitskreis sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen ausgiebig besprochen worden – eingehen, die von den beiden Fachjuristen angesprochen worden ist. Wie stehen Sie zu dieser Frage? Denn dies könnten wir uns prinzipiell gut vorstellen, weil es zu einer zielgerichteten Anwendung von Rechtsbehelfen führen könnte. Wie stehen die kommunalen Spitzenverbände zu der Möglichkeit des fakultativen Widerspruchs?

Meine nächste Frage richtet sich an die Vertreter der Justiz. Der Aspekt der Augenhöhe zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung ist meiner Meinung nach ein grundsätzliches Problem. Bei Fragen, wie man mit Beschwerden beizugehen auf den Verwaltungsakt umgeht, macht das aus ihrer Sicht keinen Unterschied, ob man das informell regelt oder ob es einen förmlichen Rechtsbehelf gibt.

Darüber hinaus habe ich eine weitere Frage. Es sind einzelne Fachbereiche ausgenommen. Im Prinzip wird durch den Gesetzentwurf die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens bestätigt, und gerade die Dinge mit sozialen Bezügen sollen wieder dem Widerspruch zugänglich gemacht werden. In einer Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände habe ich gelesen, dass es die PKH gebe. Das soll wohl den Eindruck erwecken, als gäbe es gar keine Schwelle. Ich habe als Anwalt in dem Bereich intensiv gearbeitet und fand, dass es aufgrund der Gebühren – diese sind in letzter Zeit deutlich angestiegen – doch eine deutliche Hemmschwelle gab. Uns ist von den Wohlfahrtsverbänden gesagt worden, dass es – darauf können vielleicht auch die Vertreter der kommunalen Spitzenverbänden eingehen – eine unterschiedliche Perspektive gebe. Die verwaltungsinterne Perspektive habe ich aufgrund Ihrer Ausführungen zur Kenntnis genommen, aber mir sagen Vertreter von Wohlfahrtsverbänden, dass sie diese Widerspruchsverfahren als höchst wirksam und höchst notwendig erachten, weil das Widerspruchsverfahren die einzige Möglichkeit sei, mit Dingen im Land einheitlich umzugehen.

Vor diesem Hintergrund frage ich Herrn Neumann und Herrn Addicks: Wie beurteilen Sie das Argument, dass „nur“ 10 % der Widersprüche Erfolg gehabt haben?

Dr. Robert Orth (FDP): Auch ich möchte mich im Namen der FDP-Fraktion bei Ihnen bedanken. Schon beim Lesen Ihrer schriftlichen Stellungnahmen haben wir uns in gewisser Weise bestätigt gefühlt. Es wurde vor einigen Jahren ein harter Kampf darum geführt, ob man das Widerspruchsverfahren abschafft oder nicht. Zum Glück ist die Grundsatzentscheidung nicht grundsätzlich, sondern nur in einigen Teilbereichen revidiert worden. Gleichwohl gibt dies Anlass, nachzufragen, ob dies in diesen Bereichen sinnvoll ist.

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

Im Umweltbereich ist es so, dass eine zusätzliche Stelle geschaffen werden soll, um all die Widerspruchsverfahren, zu denen es im Bereich der Umwelt kommen kann, zu bewältigen. Die Vertreter der Verwaltungsseite möchte ich fragen: Wie viele zusätzlichen Stellen sind notwendig, um die mit diesem Gesetzentwurf wieder einzuführenden Widerspruchsverfahren vernünftig zu bearbeiten?

Von der Richterschaft möchte ich wissen: Ist es seinerzeit zu der befürchteten Klagewelle gekommen? Es war schließlich die Rede davon, dass die Gerichte nur noch mit sinnlosen Klagen überzogen würden. Oder ist es vielleicht so, dass die Qualität der Ausgangsbescheide gestiegen ist, weil die Kommunen nicht reihenweise vor Gericht verlieren wollen? Schließlich finden diese Klagen in der Öffentlichkeit statt, während Widerspruchsverfahren nicht in der Öffentlichkeit stehen.

Daher glaube ich auch, dass der Kollege Körfges nicht richtig lag, was die Einheitlichkeit angeht. Wenn Problemfälle im Widerspruchsverfahren individuell abgefordert werden, besteht keine Einheitlichkeit. Wenn die Streitigkeiten aber vor Gericht ausgetragen werden, kommt es zu einer einheitlichen Rechtsprechung, und dann haben die Behörden eine Richtschnur. Dann wissen die Behörden – ob nun in Minden oder in Aachen –, wie die Sachverhalte einzuschätzen sind. Können Sie meine Einschätzung bestätigen?

Theo Kruse (CDU): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Die Reform des Widerspruchsverfahrens war im Rahmen des zweiten Bürokratieabbaugesetzes in der Periode 2005 bis 2010 höchst umstritten. Sie basierte allerdings auch auf einem Modellprojekt, welches 2004 in Ostwestfalen – ich glaube, mit Erfolg – durchgeführt wurde. Jetzt reden wir erneut über eine Reform der Reform.

Ich bin dem Grunde nach froh, dass es bei der grundsätzlichen Abschaffung bleibt, aber auch zu den sieben Bereichen, die die kommunalen Spitzenverbände in besonderer Weise in den Blick genommen haben, habe ich eine kurze Nachfrage. Sie verdeutlichen in Ihrer Stellungnahme auf der einen Seite, dass erheblicher Mehraufwand entstehen würde, wenn man auch in diesen sieben Bereichen korrigiert. Ist dieser Mehraufwand auf irgendeine Art und Weise quantifizierbar?

Auf der anderen Seite sagen Sie, auch bei dieser partiellen Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens würde die Rechtsschutzmöglichkeit der Bürger in keiner Weise geschmälert. Bitte gehen Sie darauf ein. Im Grunde teile ich Ihre Sicht der Dinge; schließlich haben Sie in der Praxis vor Ort diese Erfahrungen gemacht.

Dagmar Hanses (GRÜNE): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch von der grünen Faktion ganz herzlichen Dank an die Sachverständigen für ihre Stellungnahmen und für ihre Teilnahme.

Herr Dr. Fogt, Sie haben dieses auch von Herrn Körfges erwähnte informelle Verfahren angesprochen, welches schon heute Korrekturmöglichkeiten bietet. Wird immer an

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

jeder Stelle darauf hingewiesen? Wenn ja, von wem? Werden die Bürgerinnen und Bürgern auch immer darauf hingewiesen, dass die Klagefristen bereits laufen?

Herr Addicks, Sie haben die fakultativen Möglichkeiten in anderen Bundesländern beschrieben. Sind die Bereiche, die sich die Landesregierung sozusagen herausgepickt hat, Ihrer Meinung nach die richtigen, oder würden Sie weitere Bereiche hinzufügen?

Wenn das Vorverfahren nicht obligatorisch ist und die Behörden weniger bereit sind, Bescheide informell zu korrigieren, wie laufen dann etwaige Korrekturverhandlungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Behörde ab? – Vielen Dank.

Dirk Schatz (PIRATEN): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch im Namen der Piratenfraktion danke ich den Sachverständigen. – Ich habe zunächst eine Frage, die die Konnexitätsrelevanz betrifft. Da ich nicht aus dem Finanzbereich komme, bitte ich Sie, mich diesbezüglich ein wenig aufzuklären. Wenn der Gesetzgeber jetzt nicht tätig werden würde, würde das Widerspruchsverfahren wieder vollumfänglich eingeführt werden. Das wäre dann nicht konnexitätsrelevant. Aber wenn wir das Widerspruchsverfahren nun in Teilbereichen wieder einführen und die Kommunen sogar entlasten, dann ist es konnexitätsrelevant. Das habe ich nicht ganz verstanden. Bitte klären Sie mich auf. Wenn dem so ist, Herr Fogt, dann führen Sie uns als Gesetzgeber in Versuchung, es einfach laufen zu lassen. Dann haben Sie ein ganz großes Problem.

(Heiterkeit)

Herr Fogt, Sie sagten, bei rund 10 % der angefochtenen Bescheide konnten Sie Abhilfe leisten. Das heißt, 10 von 100 Bescheiden, die angefochten wurden, waren de facto rechtswidrig. Wenn sich aber das Klageaufkommen nicht erhöht hat – das hat Herr Dr. Steinfort gesagt – oder sogar rückläufig ist, dann sind doch mindestens 10 von 100 Bescheiden weiterhin rechtswidrig bestandskräftig. Halten Sie das aus rechtsstaatlicher Sicht für hinnehmbar?

Sven Wolf (SPD): Ich möchte auf das informelle Verfahren eingehen, das Frau Hanes angesprochen hat. Gibt es aus Ihrer praktischen Erfahrung auch die Fälle, in denen man die Verhandlungen und Gespräche – ich formuliere es jetzt einmal etwas überspitzt – mit den Bürgern über die Klagefrist hinaus führt und damit die Rechtsmittelmöglichkeiten des Bürgers begrenzt?

(Zuruf von Dr. Robert Orth [FDP])

– Ich hatte gesagt, dass ich es überspitzt formuliere.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Rhetorische Fragen müssen nicht beantwortet werden.

(Heiterkeit)

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

Sven Wolf (SPD): Ich habe noch eine Frage an die beiden Verwaltungsrichter. Hier wurde über die Kostenfrage gesprochen. Ich möchte auf die Beispiele eingehen, die gebracht wurden. Bei Gebührenbescheiden bestand keine andere Möglichkeit, als sofort beim Verwaltungsgericht entsprechende Verfahren einzuleiten, die bei offensichtlichen Rechenfehlern, Datenübertragungsfehlern zulasten der Kommunen gingen. In welchem Umfang sind dabei Kostenbelastungen für die Kommunen entstanden?

Vorsitzender Daniel Sieveke: Vielen Dank. – Wir kommen zur ersten Antwortrunde. Bitte schön, Herr Dr. Fogt.

Dr. Helmut Fogt (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Ich versuche, mich auf die Punkte zu beschränken, die an die kommunalen Spitzenverbänden adressiert waren. – Noch einmal zur Richtigstellung: 2007 stand nicht im Gesetz, dass das Widerspruchsverfahren durch ein informelles Verfahren ersetzt wird. – Vielmehr ist das Widerspruchsverfahren abgeschafft worden, und es bestand die Erwartung des Gesetzgebers – diese Erwartung hatten aber auch wir auf kommunaler Seite –, dass die Kommunalverwaltungen dem ein ordentliches Stück Rechnung tragen, indem sie mehr auf die Bürgerinnen und Bürger und ihre Anliegen und ihre Stellung zu bestimmten Verwaltungsprozessen und letztendlich auch Bescheiden eingehen. Das beginnt bei der Angabe der Telefonnummer des Sachbearbeiters und dem Hinweis, dass Informationen, Aufklärung, Hintergründe usw. bei der Verwaltung hinterfragt werden können und auch die Korrektur von Fehlern möglich ist. Das ist der Kern. Das mag jede Stadtverwaltung ein bisschen anders ausdrücken, aber das ist inzwischen der Standard.

Ich möchte zwecks Illustration zwei mich betreffende Fälle ansprechen. Ich hatte einen Steuerfall, der ziemlich kompliziert war, und ich hatte es auch nicht richtig verstanden. Ich fühlte mich schlecht behandelt und habe beim Finanzamt angerufen. Die Sachbearbeiterin hat es mir erklärt, und das habe ich dann nachvollziehen können. Dann war der Fall für mich erledigt. – Das ist das, was wir hier als informelles Verfahren diskutieren.

Der zweite Fall betraf das Kindergeld. Ich habe dieses einen Monat nach dem Studienabschluss meines Sohnes hinaus bezogen. Zurückgefordert wurden aber zwei Monatsbeträge. Das war ein schlichter Fehler der Bearbeiterin. Es gab den Hinweis: Gegen diesen Bescheid kann bis zum ... schriftlich oder zur Niederschrift bei ... Widerspruch eingelegt werden. – Dann bin ich darauf hingewiesen worden, dass ich erst einmal den Widerspruch einlegen musste. Dieser musste formuliert werden. Dann habe ich acht Wochen warten müssen, bis mein Widerspruch bearbeitet war. Dann bekam ich einen Ersatzbescheid, und in der Zwischenzeit musste ich diese zwei Monatsbeträge nachzahlen. Daraus wurde eine komplizierte Rückabwicklung dieser zweimonatigen Vorauszahlung. So sah das frühere Widerspruchsverfahren aus. Jetzt muss mir jemand erklären, warum das bürgerfreundlicher ist und warum

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

das auch für sozial eingeschränkte Menschen oder für Menschen mit beschränkten Möglichkeiten, Verwaltungsgerichtsprozesse zu führen, einfacher sein soll. Das ist doch der Punkt, über den wir reden.

Also, es gibt kein informelles Verfahren, sondern eine verbesserte Verwaltungspraxis. Diese verbesserte Verwaltungspraxis würden wir wieder plattmachen, wenn wir das Widerspruchsverfahren in den genannten Fällen wieder einführen würden. Denn dann würde jede Verwaltung auf eine informelle Anfrage per Telefon antworten: Legen Sie Widerspruch ein – das steht auch so im Bescheid –, und dann wird dem abgeholfen oder auch nicht. – Dann sind wir bei den 10 %; ich habe gesagt, dass das die Höchstgrenze war. Wir haben bei den Straßenbaubeiträgen Erfahrungswerte, die bei 3 bis 5 % liegen. Das ist die Fehlerquote von Verwaltungen – nicht mehr und nicht weniger.

Der Hintergrund war regelmäßig, dass auch in den jetzt zur Diskussion stehenden Fällen sehr intensive Gespräche mit den Betroffenen geführt werden. Bei Anliegerbeiträgen ist dies selbstverständlich. Die Einführung eines fakultativen Verfahrens würde es den Betroffenen in einem Teil der Fälle ermöglichen – das hatte ich bereits gesagt –, direkt zu den Gerichten zu gehen; dies würde die Verwaltungen entlasten. Es bleibt aber der große Teil, der Widerspruch einlegen würde, und das würde zu einer Belastung der Kommunen führen. – So viel zum fakultativen Verfahren.

Zur Kostenseite bzw. zusätzlichem Personalaufwand. Im Gesetz gibt es ein paar Hinweise auf den Stellenaufwuchs bei den Bezirksregierungen, wenn es im Zuge des Devolutiveffektes dazu käme, dass die Bezirksregierungen in einem Teil dieser Anwendungsfälle die Widerspruchsverfahren bearbeiten müssten. Daraus kann man ein wenig den Mehraufwand berechnen, der entsteht. Wir haben dazu selbstverständlich keine konkreten Zahlen, aber wir würden das in jedem dieser genannten Fälle als konnexitätsrelevant betrachten. Es findet sich in § 2 Konnexitätsausführungsgesetz die klare Vorgabe, dass entsprechende Gesetzesregelungen dann relevant sind, wenn den Vollzug prägende, besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung geändert werden. Und darüber reden wir, wenn wir über diesen Gesetzentwurf reden. Wenn es so ist und das Ganze konnexitätsrelevant ist, dann werden wir eine intensive Kostenbetrachtung vornehmen und auch über Stellenanteile und Personalaufwand reden müssen. – Vielen Dank.

Dr. Marco Kuhn (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herr Dr. Fogt hat schon die meisten Fragen auch in meinem Sinne beantwortet. Daher will ich mich nur noch auf einige zusätzliche Anmerkungen beschränken.

Herr Körfges hatte nach meinem Beispiel zum Thema „Tierschutz“ gefragt. Selbstverständlich kann in solchen Fällen die Anordnung einer sofortigen Vollziehbarkeit ausgesprochen werden. Aber das macht auch das Verfahren nicht einfacher, sondern komplexer. Das kann allenfalls eine Zwischenlösung sein, und der von uns angestrebte, gewünschte und gerade bei solchen Fällen so wichtige Dialog auf Augenhöhe mit dem Bürger würde dadurch nicht erleichtert.

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014
fi

Zum fakultativen Verfahren. Auch dazu hat Herr Dr. Fogt schon einige Punkte angesprochen. Das hört sich auf den ersten Blick erst einmal sehr charmant an – das möchte ich ganz offen einräumen; wir haben dazu auch keine abgestimmte Meinung in unseren Gremien –, aber ich habe die Sorge, dass die Verwaltungen die Personalressourcen vorhalten müssen. Man weiß zumindest am Anfang nicht, inwiefern sich der Bürger für das eine oder das andere Verfahren entscheiden wird. Die Binnenorganisation muss also insofern auch auf die mögliche Einlegung von Widersprüchen vorbereitet sein, und dieses bloße Vorhalten von Personalressourcen führt mich im Moment spontan dazu, eine solche fakultative Lösung nicht gutzuheißen.

Zum zusätzlichen Stellenbedarf kann ich Ihnen an dieser Stelle keine Zahlen nennen. Wir haben diesen nicht abgefragt, weil es Aufgabe des Landesgesetzgebers ist, im Rahmen eines Konnexitätsverfahrens eine solche Kostenfolgeabschätzung vorzulegen, und wie Herr Fogt schon gesagt hat, hat das Land dies nicht getan. Daher müssen wir uns, sofern sich der Gesetzgeber doch nicht anders entscheidet, vorbehalten, zu gegebener Zeit diese Abfrage bei unseren Mitgliedern durchzuführen, um den zusätzlichen Bedarf zu ermitteln.

Herr Schatz hat die Konnexitätsrelevanz angesprochen. Natürlich kann auch ein bewusstes Nichthandeln des Gesetzgebers durchaus konnexitätsrelevant sein. Wenn Sie aus der heutigen Anhörung den Schluss ziehen, nichts zu tun, weil dann ab dem 1. Januar 2015 die ursprüngliche Regelung wieder greift, dann wäre das meines Erachtens ein Trugschluss. Wie gesagt, das bewusste Nichthandeln des Gesetzgebers, gerade nachdem er bösgläubig geworden durch eine solche Anhörung, ist aus meiner Sicht in jedem Fall konnexitätsrelevant.

Dr. Frank Steinfurt (Stadt Mülheim an der Ruhr): Meine Damen und Herren, eine kleine freundschaftliche Erwiderung auf Herrn Addicks, der sagte, in so großen Städten wie Köln lasse sich das nicht beherrschen. In dem Gremien, von dem ich sprach, sind auch Städte wie Essen und Düsseldorf vertreten, und diese meinen, dass es bei der jetzigen Situation bleiben und das Widerspruchsverfahren nicht wieder eingeführt werden solle. Ich möchte nur daran erinnern, dass es Köln und Viersen waren. Die anderen großen Städte haben einheitlich gesagt: Bitte lasst es so.

Zum fakultativen Widerspruch und der Frage, wie viele Personen zusätzlich nötig wären. Diese Punkte hängen für uns praktisch zusammen. Ich bin auch Personaldezernent und kämpfe um den und für den Stellenabbau. Seriös geschätzt – ich mache es aus dem Stand, aber ich habe einige Jahre Erfahrung – sage ich jetzt: Mit weniger als zwei oder drei Stellen wird es nicht funktionieren. Dabei kann man pro Stelle 50.000 € pro Jahr kalkulieren. Das macht für Mülheim an der Ruhr pro Jahr 100.000 bis 150.000 € aus. Dabei kalkuliere ich mit zwei Stellen für das Sozialamt und einer für den Abgabebereich. Das ist nicht zu hoch gegriffen. Das mag um eine halbe Stelle abweichen, aber das halte ich für realistisch. Wenn Sie das auf die nächsten Jahre hochrechnen – ein Haushaltszeitraum hat einschließlich des Planjahres fünf Jahre –, dann kommen Sie auf nicht unerhebliche Summen. Und wenn Sie sich vor

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

Augen führen, wo wir sparen müssen, dann wissen Sie, worüber Sie möglicherweise entscheiden.

Ich formuliere die Frage jetzt einmal so: Würde den Bürgern weniger Rechtsschutz zuteil? – Das ist die Sorge, dass sich die sozial Schwachen aus Angst vor den Mitarbeitern einer Verwaltung nicht trauen oder dass sie falsche Entscheidungen akzeptieren. Wenn jetzt meine Kolleginnen und Kollegen aus der Praxis hier säßen, dann würden sie Sie bei dem Satz ganz böse angucken. Sie würden Ihnen sagen: Hören Sie mal, glauben Sie, dass wir die Leute über den Tisch ziehen wollen? Glauben Sie eigentlich, dass wir den Leuten, die sozial schwach sind, nicht mit entsprechendem Respekt begegnen? – Ich darf für die überwiegende Zahl meiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sagen, dass sie es sehr wohl erkennen, wenn Kunden – wir nennen sie Kundinnen und Kunden – nicht in der Lage sind, sich richtig zu artikulieren oder dem zu folgen, worum es geht. Insofern geben wir uns in der Praxis große Mühe den Menschen zu helfen.

Ich darf Ihnen Zahlen aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nennen. Zu § 35a SGB VIII, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, habe ich in meiner schriftlichen Stellungnahme geschrieben – lassen Sie diese zwei Sätze auf sich wirken –: Wurden hier von den im laufenden Jahr ca. 90 eingegangenen Anträgen ca. 30 % abgelehnt, so wurde jedoch nur in 4 Fällen der ergangenen Ablehnungsbescheide Klage eingereicht. Also, in 4 von 90 Fällen wurde Klage eingereicht. In der Vergangenheit war es so, dass weit über die Hälfte der Antragsteller bei einem ablehnenden Bescheid in Widerspruch gegangen ist. – Das heißt, dass Sie bei 90 Personen mit 45 Widersprüchen rechnen müssten. Jeder Widerspruch bedeutet im Vergleich zur heutigen Situation einen deutlichen Mehraufwand, und damit bin ich wieder bei der Personalfrage.

In der Praxis ist es doch so: Falsche Sachverhaltszahlen – Herr Dr. Fogt hat es gerade gesagt – werden in dem sogenannten informellen Verfahren geklärt. Das informelle Verfahren läuft folgendermaßen ab: In den Bescheiden steht: Bitte wenden Sie sich an unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wenn Sie Fragen dazu haben oder Anmerkungen machen wollen. Ansonsten müssen Sie Klage einreichen. – Wir können aus unserer praktischen Erfahrung sagen, dass das sehr gut funktioniert. Bei Sachverhaltszahlen, Quadratmeterzahlen läuft das in der Regel sehr kollegial auf Augenhöhe ab.

Wenn es um rechtliche Beurteilungen, beispielsweise Ermessenfragen, geht, dann wird man letztendlich wahrscheinlich sowieso vor dem Verwaltungsgericht landen. Wohlgemerkt: Ich verstehe sehr wohl die Einschätzung der Richter in Bezug auf die Qualität ihrer Arbeit. Diese ist im Zweifel besser als die, die ein normaler Sachbearbeiter im Sozialamt leistet. Aber ist unser System deshalb fehlerhaft, weil wir vorsehen, dass erst einmal die Sachbearbeiter versuchen, ihre eigenen Entscheidungen richtigzustellen? – Ich glaube das nicht. Ich denke, es ist lebensnah, dass viele Dinge vor Ort gelöst werden können. Unterm Strich werden Sie weder den Kommunen

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014
fi

noch den sozial Schwachen einen Gefallen tun, wenn Sie die Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens weiter verfolgen. – Danke schön.

Harry Addicks (Verwaltungsgericht Aachen): Herr Körfges, zum Unterschied zwischen einem informellen Verfahren und förmlichen Rechtsbehelfsverfahren, zur Augenhöhe zwischen Bürger und Verwaltung und zu einem einheitlichen Umgang im gesamten Land. Ich glaube schon, dass es einen Unterschied zwischen einem förmlichen Rechtsbehelfsverfahren und einem informellen Verfahren gibt. Wenn man einen Widerspruchsbescheid abfassen muss, dann setzt dies gewisse Überlegungen voraus und hat eine bestimmte Festigkeit. Das hat einen gewissen Rahmen und setzt einen gewissen Qualitätsanspruch voraus, der von der Verwaltung in aller Regel auch erfüllt wird. Man weiß, dass man etwas zu Papier bringt, und das scheint meiner Meinung nach der wichtigste Aspekt zu sein.

Diese informellen Verfahren kann ich schwer einschätzen. Denn in der Regel kriegen wir sie nicht zu sehen. Wir kriegen nur den Rest zu sehen, der bei uns ankommt. Nichtsdestotrotz sind wir im Gespräch. Wir bekommen von Rechtssuchenden auch Berichte darüber, was vielleicht schiefgelaufen ist. Ich möchte zugestehen, dass es in vielen Fällen bei einfachen Sachverhaltskorrekturen durch informelle Verfahren sicherlich gelingen wird, die Sache geradezubiegen. Das zeigt auch das Beispiel von Herrn Dr. Fogt, wobei hinzuzufügen ist, dass er auch wegen der Kindergeldbeiträge in der Behörde hätte anrufen und die Sache direkt hätte geradebiegen können. Wenn das nicht möglich gewesen wäre, hätte die Alternative in der Klage vor dem Verwaltungsgericht bestanden; diese wäre allerdings mit einem Kostenvorschuss verbunden gewesen. Wir sind zwar bemüht, aber bei uns dauert es leider viel zu lange.

Langer Rede kurzer Sinn: Diese informellen Verfahren, die ganz unterschiedlicher Gestaltung sind und deren Ausgang nicht besonders verlässlich ist, bringen in vielen Fällen gute Ergebnisse. Aber es gibt auch schräge Fälle – diese bekomme ich in meiner täglichen Praxis mit –, was die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger angeht. Kommunikationen, die gelaufen sind, werden entweder vom Bürger oder von der Verwaltung unterschiedlich wahrgenommen. Wir haben auch manchmal die Situation – das ist jetzt ein anderer Fall, weil es nicht um das vorgelagerte Widerspruchsverfahren geht, aber man kann es genauso gut übertragen –, dass Leute zur Behörde gehen. Diesen Leuten wird eine gewisse Wohltat versprochen, wenn sie die anhängige Klage zurücknehmen. Dann kommt es erst einmal zu Erledigungserklärungen oder Rücknahmen. Anschließend haben wir es aber mit Anfechtungen von Prozessklärungen zu tun – das ist ein ganz schwieriges Feld –, im Rahmen derer anwaltlich vorgetragen wird, dass der Mandant bei dem Gespräch mit der Verwaltung über den Tisch gezogen worden ist. Dann trägt der Anwalt vor, dass seinem Mandanten etwas versprochen wurde; das ist aber nicht schriftlich festgehalten worden. Seitens der Verwaltung erfolgt in der Regel auch keine Zusicherung, die gewisse Förmlichkeiten verlangt. Es ist ein schwieriges Thema. Wie lange solche Verhandlungen geführt werden, kann ich nicht sagen. Ich hoffe nur, dass auf die Klagefrist von Anfang an hingewiesen wird.

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

Zur Erfolgsquote. Mir liegt jetzt kein Zahlenwerk vor. Ich erinnere mich aber aufgrund der Diskussion in 2006/2007 daran, dass es nur wenige verlässliche Erhebungen gibt. Es ist auch ganz schwer einzuschätzen, wie viele Widerspruchserfahren in welchem Sachgebiet stattgefunden haben. Außerdem stellt sich die Frage, wie der Erfolg definiert wird. Ich erinnere mich an Zahlen aus Bayern und Niedersachsen von 30 %. Das ist wirklich eine Perspektivfrage. Ich sehe ein Widerspruchsverfahren nicht nur dann als erfolgreich an, wenn die Behörde abhilft und einen Widerspruchsbescheid erstellt, in dem sie dem Bürger schreibt: „Ja, du bekommst jetzt das, was du möchtest“, sondern ich sehe es auch als ein erfolgreiches Widerspruchsverfahren an, wenn ein Bürger sagt: Okay, ich habe jetzt diesen Widerspruchsbescheid bekommen. Dieser hat zwar einen ablehnenden Tenor, aber jetzt habe ich es endlich verstanden. Denn jetzt hat mir jemand etwas ausführlicher geschrieben, was eigentlich Sache ist.

Das kennen wir auch von Gericht. Es gibt viele Bürger, denen in der mündlichen Verhandlung gesagt wird: Du hast keine Chance, weil sich der Sachverhalt so oder so darstellt. – Trotzdem sagen diese Bürger dann: Danke. Prima. Ich bin fair behandelt worden und weiß jetzt, wo der Hammer hängt. – Auch ein solches Widerspruchsverfahren sehe ich als Gewinn für die Rechtsstaatlichkeit oder als ein kleines Mosaiksteinchen für den Aufbau von Vertrauen in den Rechtsstaat an. Ich sehe sogar die völlig vergeigten Widerspruchsverfahren als einen Gewinn an; denn immerhin konnte der Bürger mit dem Gefühl aus dem Verfahren gehen, dass er diese Möglichkeit hatte. Dann hat er entweder genug oder zieht doch noch vor Gericht.

Zur Prozesskostenhilfe kann ich nichts sagen. Die Prozesskostenhilfe kommt sowieso nur für weniger bemittelte Bürger infrage. Die Frage der Hemmschwelle derer, die nur wenig über der Grenze der Prozesskostenhilfe liegen, ist damit nicht beantwortet. Für die weniger bemittelten Bürger ist die Prozesskostenhilfe natürlich ein Faktor und im Übrigen auch ein schönes Instrument, um die Rechtslage zu erfahren. Denn wenn es an der Bedürftigkeit nicht hapert, wissen sie schon einmal, was das Gericht denkt, und sie können auf einfachem Wege im Rahmen der Beschwerde die Auffassung des Obergerichts erfahren.

Herr Dr. Orth hat gefragt, ob die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens zu einer Klagewelle sinnloser Verfahren vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit geführt hat. Ich habe unsere Statistiken im Kopf. Es hat natürlich einen Aufschwung gegeben, aber wir können nicht von einer Klagewelle sprechen. Außerdem ist dies sachgebietenabhängig und auch noch von anderen Faktoren abhängig. Einen ganz großen Run auf die Verwaltungsgerichte hat es also nicht gegeben.

Sie haben des Weiteren gefragt, Herr Dr. Orth, ob sich die Qualität der Ausgangsbescheide verbessert hat. Das muss ich zum Teil einräumen. Als wir es im Bereich des Ausländerrechts – das ist seit mehr als zehn Jahren mein Tätigkeitsfeld – mit den ersten Bescheiden zu tun hatten, die nicht die Bezirksregierungen durchliefen, die sonst das Schlimmste geradegebogen hatten, haben wir oft gesagt: Potz Blitz! Das sind wirklich grottenschlechte Bescheide. – Das hätten wir wirklich nicht gedacht.

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

Diese wirklich grottenschlechten Bescheide – ich möchte niemandem zu nahe treten – erreichen uns mittlerweile nicht mehr. Für die Verwaltungen war es natürlich ein Lerneffekt, und wir können eine echte Qualitätssteigerung verzeichnen.

Zum fakultativen Vorverfahren. Wenn die Verwaltung zu Ende spinnt, was für ein Personalbedarf entsteht, oder wenn sich Abgeordnete darüber Gedanken machen, wie die Folgen des Gesetzes aussehen, dann kann ich verstehen, dass sie zurückhaltend sind. Schließlich ist es ein Roulettespiel. Denn man weiß nicht, wie sich der Bürger entscheidet und wie viele Bürger den Weg vor Gericht beschreiten und wie viele das Widerspruchsverfahren wählen. Das ist unklar, und das kann ich auch nicht beantworten. Es gibt sicherlich Erhebungen aus Bayern, aber ob diese auf Nordrhein-Westfalen übertragbar sind, möchte ich bezweifeln. Dazu kann ich leider nichts sagen.

Ich tue mich jetzt schwer, andere Sachgebiete zu nennen, in denen ich es aus meiner verwaltungsrichterlichen Sicht für unerlässlich hielte, ein Widerspruchsverfahren einzuführen. Ich hätte nicht gedacht, dass ich danach gefragt werde. Dazu kann ich im Moment nichts sagen. Ich glaube aber, dass der Verfasser dieses Gesetzentwurfs die neuralgischen Punkte getroffen hat, also die Rechtsbereiche, in denen es im Argen liegen könnte. Dies war mir im Bereich des Verbraucherschutzes und Tierschutzes bisher allerdings nicht so klar.

Zur Kostenfrage. Herr Wolf, Sie haben gefragt, ob abschätzbar sei, wie viele der verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufgrund von Tatsachenfehlern zulasten der Behörden ausgingen. Ich habe über zehn Jahre kommunales Abgabenrecht gemacht, aber zu einer Zeit, als es das Widerspruchsverfahren noch gab. Ich weiß nicht, wie es jetzt ist. Ich kann es nicht einschätzen. – Danke schön.

Dr. Jan Neumann (Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf): Herr Körfges, was die Augenhöhe zwischen Bürger und Verwaltung angeht, so habe ich außer meinen eigenen Erfahrungen nicht viele Erfahrungen. Ich denke, im informellen Verfahren befindet man sich auf gleicher Augenhöhe, aber dies gilt sicherlich auch im Widerspruchsverfahren. Wir können feststellen, dass in den Widerspruchsverfahren häufig ein Rechtsanwalt bemüht wird, und sobald ein Rechtsanwalt beauftragt ist, ist die Waffengleichheit umso mehr gegeben; dann steigen natürlich auch die Kosten, die die Verwaltung gegebenenfalls zu tragen hat, wenn der Widerspruch Erfolg hat.

Zur Prozesskostenhilfe. Diese gibt es natürlich, aber sie ist im letzten Jahr durch die Bundespolitik zurückgefahren worden. Insofern gibt es einen nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung, der nicht unter die Prozesskostenhilfe fällt, dem aber aufgrund der angehobenen Gerichtsgebühren und eventuellen Kosten eines Rechtsanwalts Kosten entstehen. Das ist also mehr als nur ein Anruf oder zeitlicher Aufwand. Insofern gibt es diese Bereiche gerade im Gebührenrecht, bezüglich derer man sagen könnte: Das Widerspruchsverfahren ist deutlich günstiger und soll erst einmal laufen.

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

Zur einheitlichen Handhabung. Die einheitliche Handhabung durch Widerspruchsverfahren wird es wohl nur geben, wenn man die Zuständigkeit hochzont und nicht bei der Ausgangsbehörde belässt. Ansonsten gilt eher das, was Herr Dr. Orth sagte. Dann kommt es zu einer Einheitlichkeit durch die Rechtsprechung, und insbesondere dann, wenn sie nicht erstinstanzlich bleibt.

Zur Erfolgsquote der Widersprüche von 10 %. Dazu haben wir natürlich weniger Zahlen als die kommunalen Spitzenverbände. Insofern möchte ich mich diesbezüglich zurückhalten. Das zeigt aber, dass der Widerspruch in einigen Rechtsgebieten nicht sonderlich erfolgreich war und es daher konsequent war, das Widerspruchsverfahren weitgehend abzuschaffen.

Eine Klagewelle aufgrund der Bürokratieabbaugesetze I und II hat es nur kurzfristig gegeben. Ein mittelfristiger Anstieg ist nicht feststellbar. Je nach Rechtsgebieten – das hat auch eine Erhebung des Oberverwaltungsgerichts im Jahr 2011 ergeben – stellen sich die „Klagewellen“ sehr unterschiedlich dar, und es ist schwierig, Kausalitäten festzustellen.

Herr Wolf, Sie fragen, mit welchen Kosten die Kommunen bei Gebührenentscheiden rechnen müssen, wenn Widersprüche erfolgreich sind bzw. die Verfahren vor Gericht ausgetragen werden. Diese Kosten sind im Einzelfall natürlich nicht unerheblich, gerade wenn Anwaltskosten zu erstatten sind. Auf die Breite verteilt sind sie sicherlich nicht so hoch. Nicht umsonst sagen die kommunalen Spitzenverbände, sie sähen es nur ungern, dass das Widerspruchsverfahren wieder eingeführt würde. Diese gehen also davon aus, dass die Kosten für das Personal sicherlich höher sind als die Kosten aus Widerspruchsverfahren. Es kommt letztendlich auch darauf an, in welchem Teil Deutschlands man sich befindet. In Westfalen gibt es nicht so viele Großstädte. Insofern kommt es nicht zu großen Klagewellen. Im Rheinland und im Ruhrgebiet mag es durchaus anders aussehen. Dort kann es gerade im Gebührenrecht Klagewellen geben, und wenn die Klagen zu Erfolg führen, kann dies eine Gemeinde in Mitleidenschaft ziehen. Das könnte ein Punkt sein, der für das fakultative Widerspruchsverfahren spricht. Alle, die sich betroffen oder ungerecht behandelt fühlen, könnten erst einmal Widerspruch einlegen, und nur wenige gehen zu Gericht, wo es geklärt wird. Ähnlich ist es bei der Beamten- und Richterbesoldung. Dort sind Zehntausende von Widersprüchen ruhend gestellt. Die Gerichte entscheiden in Musterverfahren, und damit ist es relativ schnell und kostengünstig für alle geklärt. – Danke schön.

Dr. Helmut Fogt (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Ich möchte noch einmal auf Herrn Addicks eingehen. Wir reden hier nicht über die Rücknahme der Reform von 2007. Wir reden davon, ob das Widerspruchsverfahren partiell für sieben Sachzusammenhänge wieder eingeführt werden soll.

Ich möchte noch einmal betonen: Ist es wirklich ein Angebot auch an sozial Schwache, alleinerziehende Mütter und finanziell schlechter gestellte Menschen, wenn wir wieder zu dem alten Verfahren kommen? – Ich meine den Widerspruch, auf den ein

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

Widerspruchsbescheid erfolgt, der überwiegend ablehnend ist. Der ist dann ganz im Sinne von Herrn Addicks mit Paragrafen gepflastert. So ist es immer gewesen.

Jetzt komme ich noch einmal auf mein Beispiel zurück. Ich habe den Sachbearbeiter in der Familienkasse zum Thema „Kindergeld“ angerufen. Er hat mir recht gegeben. Er konnte aber nicht abhelfen. Denn es gibt in der Familienkasse intern eine Beschwerdestelle, die Widersprüche bearbeitet. Diese Stelle muss den Sachverhalt erst vorgelegt bekommen, prüfen usw. Deswegen dauert es acht Wochen. So läuft das Widerspruchsverfahren ab.

Für uns sind die Informationen wichtig. Die überwiegende Zahl der Fälle klärt sich, weil man imstande ist, den Bürgerinnen und Bürgern zu erklären, wie der Bescheid zustande kommt. Es geht gar nicht so sehr um die Fehlerkorrektur, sondern um die Erklärung des Hintergrundes. Das kriegen Sie mit einem mit Paragrafen vollgepflasterten Widerspruch aber nicht besser, sondern eher schlechter hin. Dann wird sich der Sachbearbeiter auf das Formelle beziehen. Wir haben nicht den Eindruck, dass das ein Gewinn für die Verwaltungspraxis und vor allen Dingen auch nicht für die Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung ist.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Mir liegt jetzt noch eine Wortmeldung von Herrn Wedel vor. Bitte schön.

Dirk Wedel (FDP): Ich habe zwei Fragen, die sich insbesondere auf die Auswahl dieser sieben Rechtsgebiete beziehen, für die das Widerspruchsverfahren jetzt wieder eingeführt werden soll.

Meine erste Frage richtet sich an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Die Probleme, die jetzt beim informellen Abhilfeverfahren geschildert bzw. seitens der kommunalen Spitzenverbänden nicht geschildert worden sind, werfen bei mir die Frage auf, ob es bei diesen sieben Rechtsgebieten einen qualitativen oder quantitativen Unterschied zu allen anderen Rechtsgebieten gibt. Gibt es irgendwelche Auffälligkeiten beispielsweise in der Frage der informellen Abhilfe, die es rechtfertigen würden, diese sieben Rechtsgebiete noch einmal herauszugreifen?

Herr Dr. Neumann, meine zweite Frage ist vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen unter dem Aspekt „Kosten“ beleuchtet worden. Der Gesetzentwurf leidet ein bisschen daran, dass jegliche Empirie fehlt. Haben Sie irgendwelche Anhaltspunkte dafür, dass diese sieben Sachgebiete in irgendeiner Weise entweder besonders klageanfällig sind oder dass es in diesen sieben Sachgebieten früher besonders viele Widersprüche gegeben hat? Mir fehlen jegliche Zahlen im Gesetzentwurf.

Dr. Jan Neumann (Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf): Herr Wedel, bei kommunalen Abgaben und Realsteuern ist es der Fall, dass erhebliche Klagewellen zumindest aus einzelnen Großstadtgerichten kommen, und das kann erheblich sein. Die Bürger

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

können das sogenannte informelle Verfahren wählen und innerhalb der Klagefrist Kontakt aufnehmen, und wenn es Erhebungsfehler gibt, dann können diese bereinigt werden. Aber das ist nicht immer der Fall, und der Bürger ist auch nicht dazu verpflichtet, sodass wir durchaus sehen, dass immer noch Klagen eingereicht werden, obwohl es nur geringfügige Fehler sind, beispielsweise Übertragungs- oder Eingabefehler. Diese lassen sich dann durch wenig Aufwand bei relativ hohen Gerichtskosten erledigen. Insofern ist es ein Bereich, in dem es sicherlich Sinn macht.

Zum Unterhaltsvorschussgesetz und Wohnraumrecht. Ja, für Bürger, die aus Bevölkerungsschichten kommen, die nicht so wohlhabend und vermögend sind, mag es eine materielle Schwelle der Nachsuchung effektiven Rechtsschutzes geben.

Was das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch und das Tiergesundheitsrecht angeht, so kann ich aus eigener Spruchpraxis sagen, dass diese Materien zum Teil extrem komplex sind. Wenn man dort ein Widerspruchsverfahren einführt, dann macht es Sinn, dieses zu den entsprechenden Oberbehörden hochzuziehen. Denn diese haben erheblich mehr Wissen und Möglichkeiten. Schließlich ist das deutsche Recht erheblich durch Unionsrecht geprägt, welches sehr unübersichtlich ist. Insofern gibt es dafür Gründe. Ob es beim Tierschutz begründet ist, wage ich infrage zu stellen. Aber das Lebensmittel- und Futtermittelrecht, das Verbraucherinformationsrecht und das Tiergesundheitsrecht sind sehr speziell, und dort kann es durchaus Sinn machen, zunächst einmal die Aufsichtsbehörde tätig werden zu lassen.

Dr. Marco Kuhn (Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf): Herr Wedel, Sie fragten, warum diese sieben Sachgebiete ausgewählt worden sind. Eigentlich kann ich diese Frage nicht beantworten. Sie müssten sie eher der Landesregierung stellen. Wir können aus unserer Praxis heraus nicht bestätigen, dass das Bereiche sind, die besonders fehleranfällig sind, die in irgendeiner Form ein besonderes Schutzbedürfnis auslösen.

Wir haben allenfalls einen Hinweis in der ursprünglichen Fassung, dem Referententwurf, gefunden. Dieser Hinweis ist jetzt in der Begründung so nicht mehr zu finden. Da hieß es, dass mit Blick auf den Verbraucherschutz die Zielsetzung verfolgt wurde, dass mit der Wiedereinführung der Widerspruchsverfahrens das behördliche Vorverfahren als Steuerinstrument der Fachaufsicht genutzt werden sollte und dass deshalb das Vorverfahren wieder eingeführt werden sollte. Das empfinde ich als eine relativ verräterische und auch völlig sachfremde Begründung in diesem Zusammenhang. Sie steht jetzt nicht mehr im Gesetzentwurf, aber im ursprünglichen Referententwurf fand sich diese Begründung.

André Kuper (CDU): Ich habe eine kurze rhetorische Frage an Herrn Dr. Steinfort. Herr Dr. Steinfort, Sie haben eben von den Kosten für die Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens gesprochen und diese mit etwa 100.000 bis 150.000 € alleine für Mülheim beziffert. Wir befinden uns in einer Situation, in der die kommunale Finanzlage in diesem Land allgemein nicht besonders gut ist, und ich glaube, Mülheim

Innenausschuss (48.),
Ausschuss für Kommunalpolitik (74.),
Rechtsausschuss (35.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

04.11.2014

fi

hat ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept. Sind in dieses genehmigte Haushaltssicherungskonzept diese Mehrkosten, die auf Sie zukämen, schon eingepreist worden, und erreichen Sie dann immer noch den Haushaltsausgleich?

(Dr. Frank Steinfort [Mülheim an der Ruhr]: Rhetorische Fragen brauche ich nicht zu beantworten, richtig? – Heiterkeit)

Vorsitzender Daniel Sieveke: Mir liegen jetzt keine weiteren Wortmeldungen mehr vor.

Meine Damen und Herren Sachverständige, ich danke Ihnen für Ihre schriftlich eingereichten Stellungnahmen und mündlichen Ausführungen.

Das Ausschussprotokoll wird voraussichtlich Ende nächster Woche im Internetangebot des Landtags abrufbar sein.

Der federführende Innenausschuss wird die Abschlussberatung mit Auswertung der Anhörung und Abstimmung über den Gesetzentwurf bereits in seiner nächsten Sitzung am 20. November 2014 durchführen. Hiermit soll die rechtzeitige Verabschiedung in zweiter Lesung im Dezember-Plenum sichergestellt werden. Der mitberatende Ausschuss für Kommunalpolitik wird sich an diesem Beratungsteil in gemeinsamer Sitzung beteiligen. Der mitberatende Rechtsausschuss und der Ausschuss für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz werden rechtzeitig vorher ihre Voten abgeben.

Ich schließe hiermit die Sitzung und wünsche Ihnen eine gute Heimreise.

gez. Daniel Sieveke

Vorsitzender

10.11.2014/13.11.2014

350