



Der Minister

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags
Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



3 April 2014
Seite 1 von 1

Telefon 0211 871-2632
Telefax 0211 871-16-2054

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

Zuleitung nach Maßgabe der Parlamentsinformationsvereinbarung

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

gemäß Abschnitt I. Ziffer 1. der „Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung“ übersende ich den Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften“.

Entsprechend der bestehenden Absprachen sind 60 Kopien beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Ralf Jäger MdL

Gesetzentwurf der Landesregierung

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

A Problem

Im Landesbeamtengesetz (LBG NRW) ist ein behördliches Vorverfahren für Klagen der Beamten, Ruhestandsbeamten, früheren Beamten und der Hinterbliebenen aus dem Beamtenverhältnis nicht mehr generell, sondern nur noch in bestimmten Fällen vorgeschrieben (§ 104 Absatz 1 LBG NRW). Diese Regelung ist bis zum 31.12.2014 befristet.

Gemäß § 110 Justizgesetz Nordrhein-Westfalen (JustG NRW) ist für die meisten Verwaltungsbereiche das behördliche Vorverfahren für Verwaltungsakte ausgesetzt, die während des Zeitraums vom 01.11.2007 bis zum 31.12.2014 bekannt gegeben werden.

Aufgrund der gesetzlichen Befristung sind die Entscheidungen über die künftige Ausgestaltung des behördlichen Vorverfahrens in Nordrhein-Westfalen zu treffen.

B Lösung

Da die weitgehende Aussetzung des Widerspruchsverfahrens im LBG NRW und im JustG NRW mit Ablauf der Frist zum 31.12.2014 ausläuft, würde ab dem 01.01.2015 wieder der Grundsatz des § 68 Absatz 1 und Absatz 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) gelten, wonach es vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage der Durchführung eines Vorverfahrens bedarf. Mit den vorgesehenen Regelungen des Gesetzentwurfs zur Änderung des LBG NRW und JustG NRW macht der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber von der Möglichkeit Gebrauch, von diesem Grundsatz abzuweichen und die Durchführung des Vorverfahrens auf bestimmte, gesetzlich konkret geregelte Fälle zu beschränken. Zu diesem Zweck sieht der Gesetzentwurf folgende Maßnahmen vor:

- Beibehaltung der bisherigen Gesetzssystematik mit Regel-/Ausnahmeverhältnis,
- Hinzufügung von weiteren Ausnahmetatbeständen in § 110 Absatz 2 JustG NRW,
- Beschränkung des Devolutiveffekts auf bestimmte, in § 111 JustG NRW konkret benannte Bereiche.

C Alternativen

Nach Ablauf der gesetzlichen Befristung würde wieder der Grundsatz des § 68 Absatz 1 und 2 VwGO gelten, wonach es generell vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage der Durchführung eines Vorverfahrens bedarf. Dadurch würden aber auch die bisher erzielten Verbesserungs- und Beschleunigungseffekte in vielen Verwaltungsbereichen gefährdet.

D Kosten

Durch die weitgehende Aussetzung des Widerspruchsverfahrens durch das Bürokratieabbaugesetz II konnten bei den Bezirksregierungen erhebliche Stelleneinsparungen (100) realisiert werden. Um den gleichzeitig damit verbundenen Anstieg der Geschäftsbelastung der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit aufzufangen, wurden insgesamt 34 auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit entfallende kw-Vermerke prolongiert. Von den im Zusammenhang mit dem Bürokratieabbaugesetz II prolongierten 34 kw-Vermerken sind trotz hoher Arbeitsbelastung 17 kw-Vermerke realisiert worden. Weitere 5 kw-Vermerke und Stellen sind aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit in die Sozialgerichtsbarkeit aufgrund der dort bestehenden Belastungssituation umgesetzt worden. Auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit entfallen demnach noch 12 kw-Vermerke mit einer Befristung zum 31.12.2017. Die Verlängerung der Befristung mit dem Haushalt 2014 (vorherige Befristung "ab 01.01.2013") beruht auf der Tatsache, dass die Verwaltungsgerichte einen deutlichen Anstieg an Verfahrenseingängen zu verzeichnen haben.

Für die zusätzlich in den Katalog des § 110 Absatz 2 JustG NRW aufgenommenen Bereiche, die hinsichtlich der Entscheidung über den Widerspruch mit einem Devolutiveffekt versehen werden sollen (Verwaltungsakte im Wohngeldbereich und im Bereich der sozialen Wohnraumförderung), ist für die Bezirksregierungen insgesamt mit einem zusätzlichen Bedarf von ca. 11,5 Stellen für die Bearbeitung der Widersprüche im Wohngeldbereich und in Höhe von ca. 1,25 Stellen im Bereich soziale Wohnraumförderung zu rechnen. Für die Bereiche der Lebensmittelüberwachung, des Veterinärwesens und des Tierschutzes, bei denen der Widerspruch ebenfalls mit einem Devolutiveffekt versehen wird, besteht für das LANUV ein weiterer Bedarf in Höhe von insgesamt 7 Stellen.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium für Inneres und Kommunales. Beteiligt sind alle Ressorts.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Mit den vorgesehenen Regelungen wird das behördliche Vorverfahren auf bestimmte, gesetzlich konkret benannte Verwaltungsbereiche beschränkt. Da es in den bisherigen Regelungen nur vorübergehend ausgesetzt ist, müsste das Widerspruchsverfahren ohne diese Regelungen ab dem 01.01.2015 gemäß § 68 Absatz 1 und 2 VwGO wieder grundsätzlich in allen Verwaltungsbereichen vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage durchgeführt werden. Im Verhältnis dazu werden die Kommunen durch die Regelungen des Gesetzentwurfs erheblich entlastet.

Auch die Tatsache, dass für neu eingefügte Ausnahmetatbestände (Verwaltungsakte nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz, nach dem Kommunalabgabenrecht, im Bereich der Realsteuern, nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, im Bereich des Pflegewohngeldrechts und im Kinder- und Jugendhilferecht) zum Teil kein Devolutiveffekt vorgesehen ist, ändert hieran nichts.

In den Bereichen des Kommunalabgabenrechts, der Realsteuern sowie im Bereich des Unterhaltsvorschussrechts führt die Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens nicht zu neuen Aufgabenzuweisungen im Sinne des KonnexAG, denn die bereits vor Inkrafttreten des Bürokratieabbaugesetzes II vom 9. Oktober 2007 bestehenden Widerspruchszuständigkeiten der

Kommunen waren aufgrund des experimentellen Charakters des Bürokratieabbaugesetzes II nur ausgesetzt, nicht aber abgeschafft.

Auch im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts führt die Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens nicht zu neuen Aufgabenzuweisungen. Die Kreise und kreisfreien Städte, kreisangehörigen Städte und die Landschaftsverbände führen die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe durch. Bereits vor der Geltung des Bürokratieabbaugesetzes II war das Widerspruchsverfahren statthaft und wurde lediglich zeitlich befristet ausgesetzt.

Gleichzeitig ist nicht damit zu rechnen, dass die Kommunen in Folge der Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens tatsächlich stärker belastet werden. Eine mögliche Belastung der Kommunen ergibt sich insoweit, als diese die Widersprüche prüfen und Abhilfe- oder Widerspruchsbescheide erlassen müssen. Es ist allerdings in gleichem Maße mit Entlastungen zu rechnen, weil bei Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens mit einem Rückgang der Klagen vor den Verwaltungsgerichten zu rechnen ist und diese Klagen auch für die Kommunen als Ausgangsbehörden im Regelfall arbeitsaufwändig sind. Darüber hinaus weisen viele Jugendämter angesichts der Aussetzung der Widerspruchsmöglichkeit die Adressaten ihrer Verwaltungsakte auf Möglichkeiten der informellen Kontaktaufnahme hin und müssen auf dieser Grundlage ihre Verwaltungsakte nicht selten informell noch einmal überprüfen; diese informellen Verfahren würden bei Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens voraussichtlich weitgehend an Bedeutung verlieren.

Auch im Bereich des Pflegegeldrechts liegt keine neue Aufgabenzuweisung vor. Die Kreise und kreisfreien Städte führen das Pflegegeldrecht als pflichtige Selbstaufgabe durch. Bereits vor der Geltung des Bürokratieabbaugesetzes II war das Widerspruchsverfahren statthaft und wurde lediglich zeitlich befristet ausgesetzt. Darüber hinaus bieten die für das Pflegegeld zuständigen Stellen bei den Kreisen und kreisfreien Städten den Adressaten der Verwaltungsakte angesichts der Aussetzung der Widerspruchsmöglichkeit eine informelle Kontaktaufnahme an und müssen auf dieser Grundlage ihre Verwaltungsakte nicht selten informell noch einmal überprüfen. Die informellen Verfahren würden bei Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens voraussichtlich weitgehend an Bedeutung verlieren.

Im Ergebnis führt der Gesetzentwurf zu einer deutlichen Entlastung für die Kommunen.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine

H Befristung

Auf Grund der Evaluierung der Auswirkungen der bisher geltenden Rechtslage, mit der das Widerspruchsverfahren in Nordrhein-Westfalen weitgehend ausgesetzt wurde, und der daraus resultierenden Änderungen des Gesetzentwurfs können die bislang im LBG NRW und im JustG NRW enthaltenen Befristungen entfallen.

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

Vom . . . 2014

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird.

2030

Artikel 1

Änderung des Landesbeamtengesetzes

§ 104 Absatz 1 Satz 3 des Landesbeamtengesetzes vom 21. April 2009 (GV. NRW. S. 224), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (GV. NRW. S. 566) geändert worden ist, wird aufgehoben.

300

Artikel 2

Änderung des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen

Das Justizgesetz Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2010 (GV. NRW. S. 30), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 4. Februar 2014 (GV. NRW. S. 104) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 110 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Vor Erhebung einer Anfechtungsklage bedarf es einer Nachprüfung in einem Vorverfahren abweichend von § 68 Absatz 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht. Für die Verpflichtungsklage gilt abweichend von § 68 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung Satz 1 entsprechend."

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aaa) Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

"4. die vom Westdeutschen Rundfunk Köln oder dem „ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice“ erlassen werden,"

bbb) Die folgenden Nummern 5 bis 13 werden angefügt:

5. die von den Vollstreckungsbehörden nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2003 (GV. NRW. S. 156, ber. 2005 S. 818) in der jeweils geltenden Fassung erlassen werden,
6. die auf Grund einer Rechtsgrundlage im Sinne von § 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 (GV. NRW. S. 712) in der jeweils geltenden Fassung erlassen werden,
7. im Bereich der von den Gemeinden zu erhebenden Realsteuern,
8. die nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 2007 (BGBl. I S. 1446) in der jeweils geltenden Fassung erlassen werden,
9. die nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022) in der jeweils geltenden Fassung in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Regelungen erlassen werden,
10. die im Bereich des Pflegegeldrechts erlassen werden,
11. die im Bereich des Wohngeldrechts erlassen werden,
12. die aufgrund §§ 9 Absatz 1 Nummer 4, 13 bis 15 oder 18 des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 772) in der jeweils geltenden Fassung erlassen werden,
13. die im Anwendungsbereich des
 - a) Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), das durch Artikel 4 Absatz 20 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist,
 - b) Verbraucherinformationsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2166, 2725), das durch Artikel 2 Absatz 34 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist,
 - c) Gesetzes zur Vorbeugung vor und Bekämpfung von Tierseuchen vom 22. Mai 2013 (BGBl. I S. 1324),
 - d) Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes vom 25. Januar 2004 (BGBl. I S. 82), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 91 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist,
 - e) Tierschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 90 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist,

in den jeweils geltenden Fassungen, erlassen werden.“

bb) In Satz 3 werden die Wörter "sowie Vollstreckungs-" gestrichen.

c) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

"(4) Für Verwaltungsakte, die auf Grund einer Rechtsgrundlage im Sinne von § 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 (GV. NRW. S. 712) in der jeweils geltenden Fassung oder im Bereich der von den Gemeinden zu erhebenden Realsteuern erlassen werden, wird bis zum Ablauf des 31. Dezember 2015 abweichend von § 110 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 und Nummer 7 kein Vorverfahren nach § 68 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung durchgeführt."

2. § 111 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

"Satz 1 gilt nicht für Fälle des § 110 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 Buchstabe a, Nummer 11, Nummer 12 und Nummer 13; § 73 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 der Verwaltungsgerichtsordnung findet Anwendung."

Artikel 3

Änderung des Gesetzes zur Durchführung der Kriegsopferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts

Das Gesetz zur Durchführung der Kriegsopferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. November 1987 (GV. NRW. S. 401), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 30. Oktober 2007 (GV. NRW. S. 482) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 3 wird aufgehoben.
2. § 4 wird § 3.
3. § 5 wird § 4 und die Angabe „4“ wird durch die Angabe „3“ ersetzt.
4. Die §§ 6 und 7 werden die §§ 5 und 6.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2015 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Gemäß § 68 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bedarf es vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage grundsätzlich der Durchführung eines Vorverfahrens. Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber hat allerdings von der Möglichkeit in § 68 Absatz 1 Satz 2 VwGO Gebrauch gemacht, von diesem Grundsatz abzuweichen. Gemäß § 110 Justizgesetz Nordrhein-Westfalen (JustG NRW) ist für die meisten Verwaltungsbereiche das behördliche Vorverfahren für Verwaltungsakte ausgesetzt, die während des Zeitraums vom 01.11.2007 bis zum 31.12.2014 bekannt gegeben werden. Für die verbleibenden Fälle hat der Gesetzgeber in § 111 JustG NRW bestimmt, dass grundsätzlich die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder dessen Vornahme abgelehnt hat, auch für die Entscheidung über den Widerspruch zuständig ist.

Im Landesbeamtengesetz (LBG NRW) ist ein behördliches Vorverfahren für Klagen der Beamten, Ruhestandsbeamten, früheren Beamten und der Hinterbliebenen aus dem Beamtenverhältnis nicht mehr generell, sondern nur noch in bestimmten Fällen vorgeschrieben (§ 104 Absatz 1 LBG NRW). Auch diese Regelung ist bis zum 31.12.2014 befristet.

Mit der Reform verband der Gesetzgeber die Erwartungen, das Anhörungsverfahren zu stärken, die Qualität der Ausgangsbescheide zu verbessern, die Bürgerinnen und Bürger früher und umfassender in diese Verfahren einzubeziehen und die Verwaltungsverfahren insgesamt zu vereinfachen und zu beschleunigen. Gleichzeitig sollte hierdurch auch der Verwaltungsaufwand reduziert werden.

Vor dem Hintergrund der Befristungen sind die Auswirkungen dieser Reform evaluiert worden. Dabei wurde geprüft, inwieweit sich die seinerzeitigen Zielsetzungen des Gesetzgebers realisiert haben und wie sich die Änderungen auf den Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger ausgewirkt haben.

Zunächst sind Erfahrungsberichte aller Ressorts, der Behörden und Einrichtungen des Landes, der kommunalen Spitzenverbände und der Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeholt worden. In die Analyse wurden sämtliche Verwaltungsbereiche in Nordrhein-Westfalen und die Justiz einbezogen. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden zunächst mit Blick auf die mit der Reform des Widerspruchsverfahrens verfolgten Ziele - insbesondere die Verfahrensbeschleunigung, die Verwaltungsvereinfachung und die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes - evaluiert. Soweit aus den Stellungnahmen hervorging, dass die Ziele - wenn auch nur teilweise - erreicht wurden, wurde geprüft, ob die dem Widerspruchsverfahren rechtsstaatlich zugewiesenen Funktionen durch die Zielerreichung beeinträchtigt wurden. Es erfolgte insoweit eine Analyse, ob dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung (Selbstkontrollfunktion), dem Rechtsschutz des Bürgers und der Entlastung der Gerichte (Filterfunktion) sowie der Befriedigungs- und Informationsfunktion auch ohne Widerspruchsverfahren - beispielweise durch Alternativmaßnahmen in der Verwaltungspraxis - Rechnung getragen werden kann. Auch die Auswirkungen der Aussetzung des Vorverfahrens auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurden untersucht.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass ein wichtiges Ziel der Reform - die qualitative Verbesserung in der behördlichen Praxis bei Erlass der Verwaltungsentscheidung - vielfach erreicht worden ist. So ist festzustellen, dass das gesetzlich vorgeschriebene Anhörungsverfahren seit

der Reform mit mehr Sorgfalt durchgeführt wird. Die Behörden haben sich inzwischen auf alternative Möglichkeiten in den Verfahrensabläufen eingestellt, die das Ausgangsverfahren verbessern. Dies gilt etwa für Hinweise der Verwaltung in Bescheiden, dass sich die Adressaten bei etwaigen Fehlern oder Unklarheiten unmittelbar an die Verwaltung wenden können, um auf diese Weise auch außerhalb eines förmlichen Rechtsstreits zu einer Klärung von unterschiedlichen Auffassungen oder Unrichtigkeiten zu gelangen. Diese Vorgehensweise erweist sich dann als sinnvoll, wenn dadurch Verwaltungsabläufe transparent, partizipativ und ohne unnötigen Zeitverlust gestaltet werden können. Insbesondere bei den Behörden, die eine offene Beratungs-, Service- und Kommunikationskultur praktizieren, konnten Optimierungen generiert werden.

Konstatiert werden muss aber auch, dass durch die weitgehende Aussetzung des Widerspruchsverfahrens formal eine Instanz zur Prüfung von Verwaltungsakten entfallen ist. Das erweist sich mit Blick auf die vom rechtsstaatlichen Gedanken abgeleitete Funktion des behördlichen Vorverfahrens in bestimmten Fällen als korrekturbedürftig. Dies gilt dort, wo zu befürchten ist, dass der Wegfall des Widerspruchsverfahrens zu einer Beeinträchtigung des Rechtsschutzes der Bürgerinnen und Bürger führen kann, aber auch dort, wo Besonderheiten im Verwaltungsverfahren die Durchführung eines behördlichen Vorverfahrens als sinnvoll erscheinen lassen. Die für eine Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens in Frage kommenden konkreten Bereiche wurden untersucht und intensiv erörtert.

Insgesamt ergibt sich als Befund der Analyse, dass eine vollständige Rückabwicklung der Reform mit einer umfänglichen Wiedereinführung des behördlichen Widerspruchsverfahrens nicht anzustreben ist, auch um den Effekt der schnelleren Rechtsverbindlichkeit von Verwaltungsentscheidungen nicht zu gefährden. Dabei war auch abzuwägen, dass auf Grund der Entwicklungen in den vergangenen Jahren die damit verbundenen organisatorischen und personellen Konsequenzen einer Rückabwicklung die Behörden sowohl auf Landes- als auch kommunaler Ebene vor große Probleme stellen würden.

Als Ergebnis der Evaluierung verbleibt es regelungssystematisch bei dem Grundsatz, dass es vor Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage auch künftig einer Nachprüfung in einem behördlichen Vorverfahren nicht bedarf. Gleichzeitig werden die bisherigen Ausnahmetatbestände, die in § 110 Absatz 2 und 3 JustG NRW konkret aufgelistet sind und sich bewährt haben, beibehalten.

Zusätzlich werden in den Ausnahmekatalog des § 110 Absatz 2 JustG NRW weitere Tatbestände aufgenommen. Es handelt sich hierbei um Verwaltungsbereiche mit überwiegend sozialer Prägung oder verfahrensrechtlichen Besonderheiten, bei denen die Evaluation ergeben hat, dass ein behördliches Vorverfahren im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sinnvoll ist und von dem mit dem Widerspruchsverfahren verbundenen Rechtsschutzgedanken getragen wird. Hier stellt für die Betroffenen, wenn sie mit einem an sie gerichteten Verwaltungsakt nicht einverstanden sind, der Gang zum Verwaltungsgericht oft eine hohe Hürde dar, auch weil das damit verbundene Kostenrisiko eine abschreckende Wirkung ausübt. Ein vorgelagertes behördliches Widerspruchsverfahren bietet insoweit eine kostengünstige und effektive Möglichkeit zur Überprüfung der Verwaltungsentscheidung. Im Übrigen wird eine Angleichung an die Sozialleistungen hergestellt, die in den Anwendungsbereich des Sozialgerichtsgesetzes fallen, und bei denen es nach wie vor ein behördliches Vorverfahren gibt. Die Rechtsbehelfssituation für Verwaltungsentscheidungen wird dadurch für die Bürgerinnen und Bürger besser nachvollziehbar.

Flankiert werden die Änderungen durch die darüber hinaus vorgesehene Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens in den Bereichen der Lebensmittelüberwachung, des Veterinärwesens und des Tierschutzes. Hier haben die seit der Aussetzung des Widerspruchsverfahrens gewonnenen Erfahrungen gezeigt, dass das Widerspruchsverfahren ein hilfreiches Instrument für eine gütliche außergerichtliche Verfahrensweise ist, um offenbare Unstimmigkeiten und Streitpunkte außerhalb eines zeit- und kostenintensiven Gerichtsverfahrens zu klären. Darüber hinaus ergibt sich aus fachlicher Sicht die Notwendigkeit der Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens als Steuerinstrument der Fachaufsicht.

I. Änderung des Landesbeamtengesetzes

Die Regelung in § 104 Absatz 1 LBG NRW zum Vorverfahren in beamtenrechtlichen Angelegenheiten hat sich bewährt und sollte dauerhaft Anwendung finden. Die Befristung in § 104 Absatz 1 Satz 3 kann daher entfallen.

II. Änderung des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen

Auf Grund der Evaluierung des Widerspruchsverfahrens können die bisher in § 110 Absatz 1 Satz 1 und 2 JustG NRW enthaltenen Fristenregelungen entfallen. In § 110 Absatz 2 JustG NRW werden weitere Ausnahmetatbestände angefügt; in diesen Verwaltungsbereichen ist künftig wieder ein behördliches Vorverfahren vorgesehen. Für die dort u.a. aufgeführten Bereiche des Kommunalabgabenrechts und der Realsteuern regelt § 110 Absatz 4 JustG NRW, dass ein Widerspruchsverfahren hier - insoweit abweichend von den bereits zum 01.01.2015 in Kraft tretenden sonstigen Regelungen in § 110 Absatz 2 JustG NRW - erst für Verwaltungsakte durchzuführen ist, die ab dem 01.01.2016 erlassen werden. Für die Widerspruchsverfahren, die Verwaltungsakte nach dem Wohngeldgesetz, nach dem Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum und im Bereich des Verbraucherschutzrechtes, soweit die Lebensmittelüberwachung, das Veterinärwesen oder der Tierschutz betroffen ist, für das Land Nordrhein-Westfalen betreffen, soll - wie vor der Aussetzung des Widerspruchsverfahrens - nach § 111 Satz 2 JustG NRW die nächsthöhere Behörde zur Entscheidung über den Widerspruch zuständig sein.

III. Änderung des Gesetzes zur Durchführung der Kriegsofopferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts

Die Aussetzung des Widerspruchsverfahrens im Bereich der Kriegsofopferfürsorge hat sich bewährt. Das Widerspruchsverfahren soll auch in diesem Verwaltungsbereich dauerhaft abgeschafft werden. § 3 DG-KoFSchwB R kann daher entfallen.

B. Im Einzelnen

Zu Artikel 1

Die Aufhebung der Fristenregelung folgt dem Befund, dass sich die Regelungen in § 104 Absatz 1 Satz 1 und 2 LBG NRW bewährt haben.

Zu Artikel 2

Zu Artikel 2 Nummer 1a)

Die bisher in § 110 Absatz 1 Satz 1 und 2 JustG NRW geregelten Befristungen werden auf Grund der Evaluierung gestrichen.

Zu Artikel 2 Nummer 1 b)

Die Evaluation ergab, dass sich der Katalog der in § 110 Absatz 2 und 3 JustG NRW genannten Fälle, in denen vor Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ein behördliches Vorverfahren vorgesehen ist, bewährt hat.

Die Neufassung von § 110 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 JustG NRW trägt dem Umstand Rechnung, dass für die Einziehung der Rundfunkbeiträge seit dem 1. Januar 2013 der ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice zuständig ist, der aus der Gebühreneinzugszentrale (GEZ) hervorging.

§ 110 Absatz 2 Satz 1 JustG NRW wird um die Verwaltungsbereiche ergänzt, in denen - zusätzlich zu den bisher geregelten Fällen - auch weiterhin ein behördliches Vorverfahren zur Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsaktes stattfinden soll. Dabei gilt das Erfordernis des Vorverfahrens für alle neu geregelten Bereiche sowohl für den Fall einer Anfechtungs- als auch für den Fall einer Verpflichtungsklage.

Von den in § 110 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 JustG NRW genannten Verfahren im Verwaltungsvollstreckungsrecht sind vielfach finanziell wenig bemittelte Personen betroffen. Für diesen Personenkreis stellt das Widerspruchsverfahren eine geeignete und kostengünstige Möglichkeit zur Überprüfung der Verwaltungsentscheidung dar. Die mit der Verwaltungsreform im Bürokratieabbaugesetz II verbundene Zielsetzung einer Stärkung des behördlichen Anhörungsverfahrens vor Erlass eines Verwaltungsaktes lässt sich im Verwaltungsvollstreckungsrecht nur bedingt realisieren, da dieser Bereich namentlich in § 28 Absatz 2 Nummer 5 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW als Ausnahmefall genannt ist, in dem im Einzelfall von der Anhörungsverpflichtung abgesehen werden kann. Die Ergänzung in § 110 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 JustG NRW bewirkt, dass den Bürgerinnen und Bürgern jedenfalls im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens rechtliches Gehör gewährt werden kann. Hinzu kommt, dass die Verwaltungsvollstreckungsverfahren des Bundes im Steuerrecht und im Sozialrecht beispielsweise ein Einspruchs-/Widerspruchsverfahren vorsehen. So kann z. B. im Steuerrecht Einspruch gegen die Eintragungsanordnung nach § 284 Absatz 9 Abgabenordnung (AO) eingelegt werden. Auf die Vorschriften zur Abnahme der Vermögensauskunft gemäß § 284 AO verweist das Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW (VwVG NRW). Die Änderung macht für die Bürgerinnen und Bürger den verwaltungsverfahrenrechtlichen Rechtsschutz besser nachvollziehbar, da für Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung sowohl nach bundes- als auch nach landesrechtlichen Regelungen einheitlich die Möglichkeit des behördlichen Vorverfahrens besteht. Auf Grund der Erweiterung des Ausnahmekatalogs in § 110 Absatz 2 Satz 1 JustG NRW um Maßnahmen nach dem VwVG NRW bedarf es einer gesonderten Erwähnung der Vollstreckungsentscheidungen in § 110 Absatz 2 Satz 3 JustG NRW nicht mehr.

Im Kommunalabgabenrecht handelt es sich regelmäßig um Massenverfahren. Im Rahmen dieser Verfahren werden oftmals umfangreiche, schwierige und damit fehleranfällige Berechnungen vorgenommen. Auf ein Anhörungsverfahren wird in dem zumeist automatisierten Verfahren in der Regel verzichtet. Das Widerspruchsverfahren bietet insoweit eine mit nur geringen Kosten verbundene Korrekturmöglichkeit. Neben der Selbstkontrolle der Verwaltung kommt das Widerspruchsverfahren im Rahmen des Kommunalabgabenrechts darüber hinaus auch der Rechtsschutz- und Filterfunktion in besonderer Weise nach. Von der Regelung in Nummer 6 des § 110 Absatz 2 Satz 1 JustG NRW sind auch solche Verwaltungsakte erfasst, die auf der Grundlage einer nach den Vorschriften des Straßenreinigungsgesetzes NRW i.V.m. § 2 des Kommunalabgabengesetzes erlassenen Satzung erlassen werden.

Für den Bereich der von den Gemeinden zu erhebenden Realsteuern führt die Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens dazu, dass die Rechtslage dem Verfahren in der allgemeinen Steuerverwaltung angeglichen wird, bei dem nach den §§ 347 ff. AO ebenfalls ein Einspruchsverfahren vorgesehen ist. Bei den Realsteuern handelt es sich nach § 3 Absatz 2 der Abgabenordnung um die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Nach § 1 des Gesetzes über die Zuständigkeit für die Festsetzung und Erhebung der Realsteuern vom 16. Dezember 1981 sind die heheberechtigten Gemeinden für die Festsetzung und die Erhebung der Realsteuern zuständig.

Von den Verwaltungsverfahren im Bereich des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) sind weit überwiegend Alleinerziehende betroffen, die über kein oder nur ein geringes Erwerbseinkommen verfügen. Für diesen Personenkreis bildet ein Klageverfahren vor Gericht oft eine Hemmschwelle. Zudem eignet sich dieser Bereich für ein Widerspruchsverfahren auch mit Blick auf dessen Filterfunktion gegenüber den Verwaltungsgerichten: Oftmals erfordern die damit verbundenen Rechtstreitigkeiten keine vertiefte juristische Prüfung, sondern lassen sich durch eine Erörterung der Rechtslage mit den Betroffenen klären. Dies kann über das nunmehr wieder über § 110 Absatz 2 Satz 1 Nummer 8 JustG NRW eröffnete Widerspruchsverfahren bürgernah und kostengünstig geleistet werden. Für die Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens im Bereich des UVG spricht auch, dass dieses einen besonderen Teil des Sozialgesetzbuches bildet (§ 68 Nr. 14 Erstes Buch Sozialgesetzbuch) und § 78 Sozialgerichtsgesetz für fast alle im Sozialgesetzbuch geregelten Materien die Nachprüfung in einem Vorverfahren grundsätzlich vorschreibt. Die hiermit getroffene Wertung, dass das Widerspruchsverfahren für die Adressaten sozialrechtlicher Verwaltungsakte typischerweise leichter zugänglich ist als die Klage und ihnen daher besseren Rechtsschutz bietet, trifft auch auf den Bereich des UVG zu, so dass die Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens in diesem Bereich sach- und systemgerecht ist.

Auch im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts bildet ein Klageverfahren vor Gericht für die Adressaten der Verwaltungsakte oftmals eine hohe Hemmschwelle. Das Widerspruchsverfahren bietet hier die Möglichkeit, im Austausch mit den Familien eine bürgernahe Konfliktlösung zu finden. Gleichzeitig kann das Verhältnis mit den beteiligten Jugendämtern ausgebaut werden. Die Aufgaben der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ergeben sich insbesondere aus dem 8. Teil des Sozialgesetzbuches (SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe) und den landesrechtlichen Ausführungsvorschriften. § 110 Absatz 2 Satz 1 Nr. 9 JustG umfasst insbesondere auch das „Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz - KiBiz) - Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - SGB VIII“ (SGV. NRW. 216). Das Kinderbildungsgesetz hat am 1. August 2008 das bis zu diesem Zeitpunkt geltende Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) abgelöst.

Im Bereich des Pflegegeldrechts (§ 12 Landespflegegesetz NRW i.V.m. der Verordnung über die Förderung der Investitionen von Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen sowie über den bewohnerorientierten Aufwendungszuschuss vollstationärer Dauerpflegeeinrichtungen „Pflegegeld“, künftig § 13 Alten- und Pflegegesetz NRW i.V.m. der Verordnung zur Ausführung des Alten- und Pflegegesetzes) sind ältere, pflegebedürftige Menschen neben den stationären Einrichtungen, in denen sie gepflegt werden, Adressaten der Verwaltungsakte. In vielen Fällen sind sie darüber hinaus kognitiv eingeschränkt. Für diesen Personenkreis bildet ein Klageverfahren vor Gericht oft eine Hemmschwelle. Zudem eignet sich dieser Bereich für ein Widerspruchsverfahren auch mit Blick auf dessen Filterfunktion gegenüber den Verwaltungsgerichten. Oftmals erfordern die damit verbundenen Rechtsstreitigkeiten keine vertiefte juristische Prüfung, sondern lassen sich durch eine Erörterung der Rechtslage mit den Betroffenen klären. Darüber hinaus wird der Gleichklang mit den Rechtsbehelfsmöglichkeiten bei Sozialleistungen nach dem SGB XII (Sozialhilfe) wiederhergestellt. Diese richten sich nach dem Sozialgerichtsgesetz und bei ihnen ist ein Widerspruchsverfahren nach wie vor vorgesehen.

Mit der Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens für Verwaltungsakte im Bereich des Wohngeldrechts in § 110 Absatz 2 Satz 1 Nummer 11 JustG NRW wird der Gleichklang mit den Rechtsbehelfsmöglichkeiten bei Sozialleistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und dem SGB XII (Sozialhilfe) wiederhergestellt. Diese richten sich nach dem Sozialgerichtsgesetz und bei ihnen ist ein Widerspruchsverfahren nach wie vor vorgesehen. Bei Antragstellern auf Wohngeld handelt es sich in der Regel um einkommensschwache Haushalte oberhalb der Sozialhilfeschwelle, die auf eine zeitnahe Entscheidung über die Gewährung von Wohngeld angewiesen und regelmäßig finanziell nicht in der Lage sind, langwierige Prozesse durchzustehen. Das Widerspruchsverfahren ist gemäß § 68 Nummer 10 SGB I in Verbindung mit § 64 SGB X kostenfrei. Schließlich spricht vor allem die im Vergleich mit einem behördlichen Vorverfahren oftmals längere Verfahrensdauer von verwaltungsgerichtlichen Klagen dafür, den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern vorab die Möglichkeit eines in der Regel schnelleren Vorverfahrens zu eröffnen. Die Regelung erstreckt sich auf alle Entscheidungen im Vollzug des Wohngeldrechts, das heißt es werden zum Beispiel auch Rücknahme- und Rückforderungsbescheide, die nach §§ 45, 48 SGB X erlassen werden, sowie sonstige Entscheidungen im Bereich des Wohngeldrechts wie zum Beispiel Stundungen von Wohngeldrückforderungen erfasst.

Die Einbeziehung bestimmter Tatbestände aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen (WFNG NRW) als § 110 Absatz 2 Satz 1 Nummer 12 JustG NRW liegt darin begründet, dass die Antragstellenden Personen in der sozialen Wohnraumförderung in besonderer Weise schutzwürdig sind. Die soziale Wohnraumförderung ist dem Bereich der Daseinsvorsorge zuzurechnen, weil sie der Versorgung von Menschen mit günstigem Wohnraum dient, die sich am Markt nicht aus eigener Kraft angemessen mit Wohnraum versorgen können. Es handelt sich überwiegend um Familien mit kleinen Kindern und Haushalte mit Schwerbehinderten innerhalb von Einkommensgrenzen. Insoweit besteht partielle Personengleichheit mit Arbeitslosengeld-, Sozialhilfe-, Grundsicherungs- oder Wohngeldempfängern. Im Interesse der schutzwürdigen Zielgruppe ist eine Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens im Bereich der sozialen Wohnraumförderung, soweit sie sich auf individuelle Einkommensprüfungen (etwa für die Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen) beziehen oder die Förderung selbstgenutzten Wohnraums betreffen, sinnvoll und geboten. Dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes kann nur

nachgekommen werden, wenn durch ein zeitnah durchgeführtes Vorverfahren vermieden werden kann, dass geförderter Wohnraum anderweitig vergeben wird oder eine nicht tragbare Zwischenfinanzierung die Beschreitung des Rechtsweges verhindert.

In den Aufgabenbereichen des Verbraucherschutzes, soweit die Lebensmittelüberwachung, das Veterinärwesen oder der Tierschutz betroffen ist, nimmt in erster Linie das LANUV die Fachaufsicht über die Kreisordnungsbehörden wahr und wird Widerspruchsbehörde. Die Kreisordnungsbehörden sind in der Regel in den Bereichen der Lebensmittelüberwachung und des Veterinärwesens zuständige Behörden. Das Widerspruchsverfahren wird von dort aus als hilfreiches Instrument für eine gütliche außergerichtliche Verfahrensweise betrachtet, das in beiderseitigem Interesse dazu dient, offenbare Unstimmigkeiten und Streitpunkte außerhalb eines zeit- und kostenintensiven Gerichtsverfahrens zu klären.

Zu Artikel 2 Nummer 1c)

Die Aufhebung des bisherigen Absatzes 4 folgt aus dem Wegfall der Fristenregelung in § 110 Absatz 1 JustG NRW. In den Bereichen des Kommunalabgabenrechts und der von den Gemeinden zu erhebenden Realsteuern soll ein Widerspruchsverfahren erst für Verwaltungsakte wiedereingeführt werden, die ab dem 01.01.2016 erlassen werden. Die Kommunen sollen so Gelegenheit erhalten, sich auf die Gesetzesänderung mit hinreichendem zeitlichem Vorlauf vorbereiten zu können. § 110 Absatz 4 JustG NRW regelt daher, dass abweichend von § 110 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 und Nummer 7 JustG NRW in diesen Bereichen zunächst kein Vorverfahren durchzuführen ist. Die Durchführung eines Vorverfahrens in diesen Bereichen ist erst für Verwaltungsakte erforderlich, die ab dem 01.01.2016 erlassen werden.

Zu Artikel 2 Nummer 2

Im Interesse der Konzentration des Verfahrens sollen Widersprüche auch künftig grundsätzlich durch die Ausgangsbehörde beschieden werden. § 111 Satz 2 JustG NRW regelt die Fälle, in denen es ausnahmsweise beim Devolutiveffekt des § 73 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 VwGO bleiben soll. Zu diesem Zweck wird die bisherige Ausnahme - schulrechtliche Entscheidungen nach § 110 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3a) JustG NRW - um drei in § 110 Absatz 2 Satz 1 JustG NRW neu eingefügte Fälle erweitert: die Entscheidung über Widersprüche im Wohngeldbereich, im Bereich der sozialen Wohnraumförderung und im Verbraucherschutz, soweit die Lebensmittelüberwachung, das Veterinärwesen oder der Tierschutz betroffen ist (§ 110 Absatz 2 Satz 1 Nummer 11, 12 und 13 JustG NRW). Auch in diesen Bereichen soll - wie vor der Aussetzung des Widerspruchsverfahrens - die nächsthöhere Behörde zur Entscheidung über den Widerspruch zuständig sein.

Zu Artikel 3

Die Kriegsopferversorgung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Landschaftsverbände, die diese im Rahmen der Selbstverwaltung durchführen. Die Landschaftsverbände nehmen insbesondere vor Erlass der Bescheide, die negativ in die Rechte der betroffenen Bürger eingreifen, Kontakt zu den Beteiligten auf. Zudem wird verstärkt von der Möglichkeit einer Anhörung im Verwaltungsverfahren Gebrauch gemacht. In die Bescheide wurden Hinweise oder Empfehlungen mit dem Ziel einer außergerichtlichen Streitbeilegung aufgenommen; die Erfahrungen damit sind durchweg positiv, weil auf diesem Wege Unstimmigkeiten im Vorfeld einer mög-

lichen Klage geklärt werden können. Im Hinblick auf die ohnehin äußerst geringen und stetig abnehmenden Fallzahlen hat die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens keine grundlegend nachteiligen Folgen für die Bürger gehabt. Die Anzahl der vor den Verwaltungsgerichten erhobenen Klagen ist vor und nach dem Fortfall des Widerspruchsverfahrens konstant niedrig.

Zu Artikel 4

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.