

Städtetag Nordrhein-Westfalen · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln

An die
Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Carina Gödecke
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

mailto: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2190

A09, A11, A14, A17

Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

10.10.2014/ho

Telefon +49 221 3771-0
Telefax +49 221 3771-709

E-Mail

petra.laitenberger@staedtetag.de

Bearbeitet von
Petra Laitenberger

Aktenzeichen
30.05.18 N

Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften

hier: Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 04.11.2014
Ihr Schreiben vom 02.10.2014

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Änderung der Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften“ Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns und nehmen wie folgt Stellung:

Wir begrüßen es sehr, dass auch zukünftig vor Erhebung einer Anfechtungs- und Verpflichtungsklage auf eine Nachprüfung in einem Vorverfahren grundsätzlich verzichtet werden soll. Entsprechend halten wir auch eine Wiedereinführung in den im Gesetzentwurf bezeichneten Fällen für nicht angezeigt. Die Kommunen haben sich zwischenzeitlich auf das ausgesetzte Widerspruchsverfahren eingestellt. Eine teilweise Wiedereinführung des Vorverfahrens, wie es der Entwurf § 110 Abs. 2 Justizgesetz NRW vorsieht, ist nach unserer Auffassung nicht zielführend und stellt eine unnötige Belastung der Kommunen dar.

Zu den Änderungen im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

- *Änderung des Landesbeamtengesetzes*

Gegen den dauerhaften Wegfall des Widerspruchsverfahrens im Landesbeamtengesetz (Wegfall von § 104 Abs. 1 S. 3 LBG NRW) bestehen keine Bedenken.

- *Verwaltungsvollstreckungsgesetz*

§ 110 Abs. 2 Nr. 5 JustG NRW-E sieht vor, dass bei Verwaltungsakten der Vollstreckungsbehörden nach § 2 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes NRW wieder ein Vorverfahren erforderlich sein soll. Dazu ist anzumerken, dass die konsequente Vollstreckung städtischer Forderungen zu einem

Anstieg der Klagen vor dem Verwaltungsgericht geführt hat. Zu befürchten ist, dass die Wiedereinführung des Vorverfahrens zu einem Mehraufwand für die betroffenen Behörden führen würde, ohne dass damit ein nennenswerter Rückgang der Klageverfahren verbunden sein muss. Die Wiedereinführung wird daher abgelehnt.

- *Kommunalabgabengesetz (KAG) und Realsteuern*

Die Wiedereinführung eines Widerspruchsverfahrens im Bereich der Realsteuern sowie der Steuern und Abgaben nach § 2 KAG (§ 110 Abs. 2 Nr. 6 und 7 JustG NRW-E) wird - auch in Verbindung mit § 3 beziehungsweise auf Grund von § 4 des Straßenreinigungsgesetzes NRW - nicht befürwortet, da sich aus mehrheitlicher Sicht der Praxis die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens für die breite Masse der erhobenen Steuern und Abgaben bewährt hat. Die mit der Reform des Widerspruchsverfahrens verfolgten Ziele der Verfahrensbeschleunigung, Verwaltungsvereinfachung und insbesondere Reduzierung des Verwaltungsaufwandes wurden ohne wesentliche Beeinträchtigung des Rechtsschutzes der Betroffenen erreicht. Hierzu hat beigetragen, dass sich die Städte intensiv um die Vermeidung von Klagen durch Umstellungen in den Verfahrensabläufen bemüht haben, die dem Rechtsschutz- und dem Informationsbedürfnis der Bürger umfassend Rechnung tragen. So weisen die Städte regelmäßig in allen Steuerbescheiden darauf hin, dass sich die Adressaten bei vermuteten Fehlern oder Unklarheiten direkt an die Verwaltung wenden können, um auf diese Weise auch außerhalb eines förmlichen Verfahrens direkt zur Klärung von möglichen Unrichtigkeiten zu gelangen. Im Ergebnis würde die Wiedereinführung eines Widerspruchverfahrens zu einem deutlichen Personalmehraufwand in der Mehrzahl der Kommunen führen. Auch die vorgesehene Verschiebung der Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens auf den 01.01.2016 ändert an dieser Problemlage nichts. Vor diesem Hintergrund könnte die Wiedereinführung eines Widerspruchverfahrens auch eine Konnexitätsdebatte nach sich ziehen.

Gleichwohl wird auch in der Mitgliedschaft die Einschätzung geteilt, dass sich die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in zeitlich begrenzten Sonderkonstellationen auch deutlich nachteilig auf die Entwicklung des Verwaltungsaufwandes (Zunahme von Klageverfahren) auswirken kann. Dazu zählen bspw. Fehlkalkulationen im Gebühren- und Beitragsbereich, die viele Abgabepflichtige betreffen, die Einführung neuer Steuern und Abgaben als auch Änderungen in der Rechtsprechung zu grundlegenden Satzungsregelungen. In solchen Sonderkonstellationen bietet die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens klare Vorteile. So kann beispielsweise bei massenhaft auftretenden Fehlern oder Unklarheiten in den Bescheiden die Vielzahl der Änderungswünsche von Abgabenschuldnern aufgrund des begrenzten Personalbestandes oftmals nicht innerhalb der Klagefristen abgearbeitet werden, was bedeutet, dass es in der Folge zu einer Vielzahl von vermeidbaren Klagen kommen kann. Werden jedoch in einer Gesamtabwägung die Vor- und Nachteile für die geplante Wiedereinführung eines Widerspruchsverfahrens betrachtet, so ist in diesem Bereich wegen der damit verbundenen Zunahme des Verwaltungsaufwandes die Wiedereinführung abzulehnen.

Diese ablehnende Haltung im Bereich des KAG und der Realsteuern bezieht auch ausdrücklich den Bereich des Beitragsrechts (§ 8 KAG) mit ein. Im Bereich des Beitragsrechts ist die Praxis so, dass der Kreis der Betroffenen sehr genau einzugrenzen ist und mit diesem die Maßnahmen und die voraussichtlich entstehenden Kosten im Zuge des Anhörungsverfahrens (§ 28 VwVfG) ausführlich diskutiert werden. Wer die „Summe“ dann gleichwohl nicht akzeptiert, braucht auch kein Widerspruchsverfahren mehr, sondern wird ohnehin den Klageweg bestreiten. Eine Wiedereinführung in diesem Bereich ist daher nicht erforderlich und somit abzulehnen.

- *Unterhaltsvorschussgesetz*

Die Rückkehr im Bereich des Unterhaltsvorschussgesetzes zum Widerspruchsverfahren (§ 110 Abs. 2 Nr. 8 JustG NRW-E), ist kritisch zu betrachten. Gerade die in der Gesetzesbegründung angegebene Hemmschwelle ein Klageverfahren einzuleiten, ist aus kommunaler Sicht positiv zu bewerten, setzt doch das direkte Klageverfahren eine ausgiebige und kritische Auseinandersetzung der Mutter mit dem Ablehnungsbescheid voraus, während in der Vergangenheit Widersprüche wegen der einfachen Handhabung häufig ins Blaue hinein eingelegt wurden. Die kommunalen Jugendämter rechnen bei einer Wiedereinführung des Vorverfahrens mit erheblicher Mehrarbeit im Unterhaltsvorschussgesetz. Als Grund dafür wird aus der Mitgliedschaft angeführt, dass für die Entscheidung über den Widerspruch künftig auch die Behörde zuständig sein soll, die den Verwaltungsakt erlassen hat und nicht mehr die Bezirksregierung. Danach lag bereits vor dem Bürokratieabbaugesetz II die Zuständigkeit nicht bei den zuständigen Stellen (§ 9 UVG), sondern bei der Bezirksregierung. Wird das Vorverfahren wieder eingeführt und vollständig auf die Kommunen übertragen, so könnte hier auch die Frage der Konnexität relevant werden. Jedenfalls wird die Übertragung mit einem gleichzeitigen Anstieg der Geschäftsbelastung der Kommunen verbunden sein. Eine Wiedereinführung des Vorverfahrens ist daher abzulehnen.

- *Kinder- und Jugendhilfe*

Die Einführung des Vorverfahrens im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (§ 110 Abs. 2 Nr. 9 JustG NRW-E) wird kritisch betrachtet, da sich aus Sicht der kommunalen Jugendämter das derzeitige Verfahren in der Praxis bewährt hat. Besonders hilfreich ist ein Hinweis auf den Bescheiden der Kommunen, dass sich die Bürger bei Fragen oder offensichtlich fehlerhaften Darstellungen in den Bescheiden direkt an die Beschäftigten der Kommune wenden können. Außerdem ist nach Wegfall des Widerspruchsverfahrens im Streitfall eine gerichtliche Entscheidung nunmehr deutlich schneller erreicht als zuvor, da die Zeitdauer des Vorverfahrens entfallen ist. Ebenso sind bei Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens deutliche Auswirkungen in der für die Sachbearbeitung notwendigen Personalkapazitäten zu erwarten, was auch vor dem Hintergrund von Einsparbemühungen im Bestandssektor innerhalb vieler Kommunen von Relevanz ist. Es besteht außerdem die Gefahr, dass auch bei völlig aussichtslosen Beschwerden Widerspruch eingelegt werden wird, da es für den Beschwerdeführer kostenneutral und ohne Risiko ist und entgegen den Ausführungen im Gesetzentwurf die Kommunen dadurch erhebliche Mehrarbeit haben werden. Auf Grund der Möglichkeit der Bewilligung von Prozesskostenhilfe kann schließlich auch das finanzielle Risiko für eine Klageerhebung nicht als Argument für die Wiedereinführung dienen. Die geplante Wiedereinführung des Vorverfahrens ist daher aus o. g. Gründen abzulehnen.

- *Pflegewohnngeld*

Die Wiedereinführung des Vorverfahrens im Bereich des Pflegewohnngeldes (§ 110 Abs. 2 Nr. 10 JustG NRW-E) wird aus Sicht der teilnehmenden Kommunen tendenziell abgelehnt. Dies ist damit zu begründen, dass seit Wegfall des Vorverfahrens das Anhörungsverfahren intensiviert worden ist, wodurch viele Klagen vermieden werden. Der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass die Adressaten dieser Verwaltungsakte alt und hilfsbedürftig sind und daher ein Klageverfahren eine Hemmschwelle darstelle, wird von der Praxis nicht geteilt, da dieser Personenkreis häufig einen Betreuer oder Bevollmächtigten hat. Es wird damit gerechnet, dass zukünftig häufiger der Verwaltungsentscheidung „pro forma“ widersprochen wird und sich der Verwaltungsaufwand nicht unerheblich erhöhen dürfte.

- *Wohngeldrecht/Soziale Wohnraumförderung*

Die Einführung des Widerspruchsverfahrens in diesem Bereich wird als nicht zwingend betrachtet. Dies ist damit zu begründen, dass in dem Bescheid auf die ergänzend zum Verwaltungsrechtsweg bestehende Möglichkeit einer formlosen Kontaktaufnahme hingewiesen wird, wodurch sich fehlerhafte Bescheide erfahrungsgemäß auch ohne förmliches Vorverfahren schnell und unkompliziert korrigieren lassen.

- *Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, Verbraucherinformationsgesetz, Tiergesundheitsgesetz, Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz, Tierschutzgesetz*

Der Gesetzentwurf sieht in § 110 Abs. 2 Nr. 13 JustG RW-E vor, dass das Vorverfahren im o. g. Bereich wieder eingeführt werden soll. § 111 Satz 2 JustG NRW-E bestimmt, dass für die Entscheidung über dieses Widerspruchsverfahren die nächsthöhere Behörde zuständig sein soll. Aus den Rückmeldungen der Mitgliedschaft lässt sich keine eindeutige Tendenz für oder gegen die Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens entnehmen und damit kein einheitliches Meinungsbild ausmachen. Im Zweifel sollte es daher bei der Abschaffung bleiben.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt