

Dr. Frank Steinfort
Stadtdirektor
Stadt Mülheim an der Ruhr
Ruhrstraße 1
45468 Mülheim an der Ruhr



03.11.2014

**Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesbeam-
tengesetzes und des Justizgesetzes NRW und zur Anpassung weiterer Rechtsvor-
schriften am 04.11.2014**
„Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens“

1. In der Gesetzesbegründung (S. 3) heißt es: „Mit den vorgesehenen Regelungen wird das behördliche Vorverfahren auf bestimmte, gesetzlich konkret benannte Verwaltungsbereiche beschränkt... Im selben Absatz heißt es weiter, dass die Kommunen „im Verhältnis (zu einer Nichtverlängerung des Wegfalls der Widerspruchsverfahrens) durch die Regelungen des Gesetzesentwurfs erheblich entlastet werden.“

Die Kommunen rechnen aber nun mit Mehrbelastungen, weil die bisherigen Regelungen nicht fortgeschrieben werden, nicht mit Entlastungen! Die Darstellung in der Begründung ist insoweit irreführend. Es geht nicht um eine Ent-, sondern um eine mögliche Belastung. Gleichgültig, ob ein Devolutiveffekt vorgesehen ist oder nicht, denn das Erfordernis der erneuten Prüfung bleibt gleich, mal in Form einer Stellungnahme gegenüber der Widerspruchsbehörde, mal als behördeninterne (zusätzliche) Stellungnahme.

2. Im Gesetzesentwurf (S. 3) heißt es: „Es sind allerdings auch Entlastungen zu berücksichtigen, 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.“

In der Praxis gibt es doch eigentlich heute – ohne Widerspruchsverfahren – zwei Möglichkeiten: Entweder man einigt sich informell. Dann wird der VA geändert. Oder nicht, dann geht es so oder so zum VG, ob mit oder ohne Widerspruchsverfahren. Unter dem Strich würde das Gesetz also die bisherigen formlosen, schnellen und informellen VA-Korrekturen durch ein förmliches Verfahren ersetzen. Das bringt für beide Seiten (Bürger/in – Kommune) keinen realen Mehrwert. Durch die Wiederein-

führung des Vorverfahrens ist vielmehr mit einem Mehraufwand für die betroffenen Ämter und für die Bürgerinnen und Bürger zu rechnen, ohne dass damit die Anzahl der Klageverfahren nennenswert reduziert werden würde.

3. Deshalb kann der Behauptung in der Gesetzesbegründung auf S. 3 unten nicht zugestimmt werden. Dort heißt es: "Im Ergebnis führt der Gesetzentwurf zu einer deutlichen Entlastung für die Kommunen."

Nach dem oben Gesagten ist diese Behauptung einfach nicht zutreffend.

Ich möchte diese Einschätzung nach Abfrage bei den hiesigen betroffenen Fachbereichen wie folgt kurz begründen:

1. Im Gesetzesentwurf 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, d.h. vor Abschaffung des Widerspruchsverfahrens mit den Folgejahren zeigt bereits 2009 ein Einpendeln auf dem Niveau von 2007 oder niedriger! Nur im Jahr 2008, also im ersten Jahr ohne Widerspruchsverfahren stieg die Zahl der Klagen in dem Bereich Steuern auf das Doppelte.

2007: 24

2008: 51

2009: 10

2010: 10

2011: 15

2012: 17

2013: 17

2014 (bis 31.10.): 7

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 hier nicht grundsätzlich geteilt. Gerade die etwas höhere Hürde hat zu einer spürbaren Kanalisierung der Reaktionen auf Bescheide geführt. Besonders bei der Grund- und Gewerbesteuer, wo eine sehr starke Abhängigkeit vom Finanzamt in Form der Grundlagenbescheide besteht, richteten sich Widersprüche bzw. Einsprüche/ Klagen nun vermehrt gegen eben jene Grundlagenbescheide (wel-

che 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 Zahl der Klageverfahren eher davon ab, ob aktuell eine deutliche Gebührenerhöhung vorgenommen wurde.

Insgesamt entspricht die Entwicklung der verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren überhaupt nicht den Szenarien, die mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens befürchtet wurden. Wir denken eher, dass sich die „Abschaffung“ bewährt hat.

2. (Sozialamt) In Übereinstimmung mit den befragten einzelnen Abteilungen im Sozialamt plädiere ich gegen eine Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens. Dessen Abschaffung war schließlich vom Gedanken der Verwaltungsvereinfachung getragen (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 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 kein überzeugender plausibler Grund, die bewährte aktuelle Praxis aufzugeben.

Auf Wunsch kann noch detaillierter auf die einzelnen Bereiche des Sozialamts eingegangen werden (s. Anlage).

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

3. 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 „eingespielt“, sowohl beim Bürger/Kunden als auch im Amt. 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.
4. Die hier wiedergegebene Auffassung entspricht auch der weit überwiegenden Meinung der Rechtsdezernenten im Städtetag NRW. Nur Köln und Viersen sind anderer Auffassung gewesen, als das Thema in der letzten Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses des Städtetages am 30.10.2014 erörtert wurde.

Anlage zur Stellungnahme der Stadt Mülheim

Einzelne Abteilungseinschätzungen von erfahrenen Praktikerinnen und Praktikern aus dem Sozialamt

Unterhaltsvorschussgesetz

Es werden kaum Klagen erhoben (1-2 pro Jahr, wenn überhaupt). Erhöhte Fallzahlen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand werden vermutet, wenn wieder ein Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) eingeführt wird, da die „Hürde“ niedriger ist als bei direkter Klageerhebung.

Kinder- und Jugendhilfe

Schon jetzt ist der im Verwaltungsvorgang anfallende Arbeitsaufwand im Rahmen der Anspruchsprüfung im SGB VIII regelmäßig erheblich. Eine Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens würde nochmals eine offensichtliche Belastung durch Mehrarbeit erzeugen. Deutlich wird das im Besonderen bei den Vorgängen gem. § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche). Wurden hier von den im laufenden Jahr eingegangenen Anträgen (~90) ca. 30% (~27) abgelehnt, so wurde hierbei jedoch nur bei 15 % (4) der ergangenen Ablehnungsbescheide Klage eingereicht. In der Vergangenheit war es so, dass weit über die Hälfte der Antragsteller bei einem ablehnenden Bescheid in Widerspruch gegangen sind. Daher gibt es aus Sicht dieses Fachbereichs keinerlei Interesse an einer Wiedereinführung des Widerspruchverfahrens.

Pflegewohnngeld

Es gibt in MH im Durchschnitt ca. 20 Ablehnungen pro Jahr.

Von diesen 20 Ablehnungen waren in 2013 und sind bisher in 2014 jeweils 3 verwaltungsgerichtliche Klagen erhoben worden, hiervon wurde eine bereits zurückgenommen; weitere Klagen aus den Vorjahren sind teilweise noch anhängig. Meist geht es um den geforderten Einsatz von Vermögen bzw. Schenkungsrückforderungsansprüche gegen Angehörige von Heimbewohnern. Klagen waren nur vereinzelt erfolgreich, überwiegend wurden die Klagen zurückgenommen oder von Verwaltungsgericht abgewiesen.

Ein Widerspruchsverfahren würde bei dieser Erfolgsquote überwiegend Mehrarbeit auslösen und am Ende doch zu den Ergebnissen wie heute führen, also überwiegend Klagerücknahmen oder Klageabweisungen.

Wohngeldrecht

Der Bereich Wohngeldrecht spricht sich ebenfalls gegen die Wiedereinführung eines Widerspruchsverfahrens aus. Er argumentiert mit der geringen Zahl der Klagen und dem erhöhten Verwaltungsaufwand und keiner ersichtlichen Benachteiligung der Betroffenen: Berechtigte Einwendungen des Bürgers würden auch ohne förmliches Rechtsmittel überprüft und negative Bescheide zurückgenommen und neu gefasst. Auch ohne Einwendungen auffallende Bearbeitungsfehler werden von Amts wegen korrigiert (§ 44 SGB X). Ggf. können Betroffene Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand fordern (§ 27 SGB XII). Ablehnungen wegen fehlender Mitwirkung (bezüglich notwendiger Angaben und Nachweise) können bei Nachholung der Mitwirkung revidiert werden.

Dazu noch folgende Zahlen über Gerichtsverfahren:

2012: zwei Klagen, davon eine abgewiesen und eine zurückgenommen.

2013: vier Klagen, davon eine zurückgenommen, eine aussichtslos da bereits Prozesskostenhilfe abgelehnt wurde, eine bereits durch Bescheidrücknahme erledigt und eine noch entscheidungsoffen.

2014: bisher eine noch entscheidungsoffene Klage.