



Rechtsausschuss

37. Sitzung (öffentlich)

18. November 2014

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 14:30 Uhr

Vorsitz: Dr. Robert Orth (FDP)

Protokoll: Eva-Maria Bartylla

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

**1 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes
Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz
2015)**

3

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/6500

Ergänzung
der Landesregierung
Drucksache 16/6710

Zweite Ergänzung
der Landesregierung
Drucksache 16/6990

Und:

**Finanzplanung 2014 bis 2018 mit Finanzbericht 2015 des Landes
Nordrhein-Westfalen**

Drucksache 16/6501

Vorlagen 16/2199, 16/2248, 16/2281

– abschließende Beratung und Abstimmung mit Votum an den Haushalts- und Finanzausschuss

Der Ausschuss stimmt dem Einzelplan 04 mit den Stimmen von SPD und Grünen gegen die Stimmen von CDU und FDP bei Enthaltung der Fraktion der Piraten zu.

2 Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften **10**

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/6089

Ausschussprotokoll 16/723

– Auswertung der Anhörung und abschließende Beratung und Abstimmung mit Votum an den Innenausschuss

Der Ausschuss stimmt dem Gesetzentwurf mit den Stimmen von SPD und Grünen gegen die Stimmen von CDU, FDP und Piraten zu.

3 Verschiedenes **16**

* * *

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

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/6089

Ausschussprotokoll 16/723

– Auswertung der Anhörung und abschließende Beratung und Abstimmung mit
Votum an den Innenausschuss

Jens Kamieth (CDU) führt aus, die CDU sei hoch erfreut, dass auch nach der Anhörung feststehe, dass das System, dass ein Widerspruchsverfahren nicht mehr grundsätzlich durchgeführt werden müsse, zunächst Bestand haben solle. Das hätten auch die Sachverständigen doch einhellig so befürwortet.

Dass jetzt die Landesregierung empfehle, in einigen Bereichen Widerspruchsverfahren wieder einzuführen, könne die CDU nicht nachvollziehen, weil sie zum einen die Notwendigkeit nicht sehe und zum anderen die Begründung auch nicht überzeuge. Auch die Grenze, was noch soziale Prägung sei und was nicht, sei schwer zu ziehen.

Die Bereiche Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen und Tierschutz seien nun gerade Bereiche, in denen oftmals auf beiden Seiten „Profis“ unterwegs seien. Was sich da jetzt mehr an Erkenntnissen im Widerspruchsverfahren ergeben solle, wisse er auch nicht. Dasselbe könne in einem Gerichtsverfahren genauso gut vorgebracht werden und darüber hinaus auch bei der Antragstellung bzw. in der Zwischenzeit durch Schriftverkehr noch auf den Weg gebracht werden. Gerade solche kleinteiligen Ausnahmen überzeugten die CDU nicht.

Die CDU werde dem Gesetzentwurf nicht zustimmen.

Auch aus Sicht der FDP-Fraktion, so **Dirk Wedel (FDP)**, habe die Sachverständigenanhörung eindeutig ergeben, dass sich die grundsätzliche Abschaffung des Widerspruchsverfahrens bewährt habe. Es sei tatsächlich – so wie es damals prognostiziert worden sei – zu einer Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und zu einer Reduzierung des Aufwands gekommen.

Selbst der Sachverständige der NRV habe konstatiert, dass die Qualität der Ausgangsbescheide durch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens zugenommen habe. Einfache Fehler würden in der Regel in sogenannten informellen Verfahren beseitigt, sodass es daher auch nicht verwunderlich sei, dass es nach allgemeiner Auffassung durch die grundsätzliche Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nicht zu einer Klagewelle gekommen sei.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung wolle nun das Widerspruchsverfahren in sieben Rechtsmaterien wieder einführen. Die Gründe für diese sieben Rechtsmaterien, die dafür angeführt würden, könnten nach Meinung der FDP nicht überzeugen.

Sie seien zum einen nicht zahlenbasiert. Die kommunalen Spitzenverbände hätten auf die entsprechende Frage dargelegt, dass es auch in diesen sieben Rechtsmaterien gerade keine Auffälligkeiten dahingehend gebe, dass die entweder besonders fehleranfällig seien oder hier ein besonderes Schutzbedürfnis der Bürger gegeben sei, dem nicht auch schon durch den jetzigen Zustand Rechnung getragen werden könne.

Nicht zu vergessen sei natürlich auch, dass es insbesondere zu einem zusätzlichen Aufwand bei den Kommunen führe, wenn man mal die Berechnung zugrunde lege, die der Sachverständige der Stadt Mülheim an der Ruhr mit den zwei bis drei Stellen gemacht habe. Er nehme mal ein Mittel von 2,5 Stellen für die Stadt Mülheim an der Ruhr. Das bedeute ungefähr eine Stelle pro 60.000 Einwohner. Hochgerechnet auf das Land Nordrhein-Westfalen würde man dann bei den Kommunen über ungefähr 300 Stellen sprechen, zu denen ja auch noch die 20 Stellen bei Bezirksregierungen und LANUV dazu kommen würden. Es handele sich um einen überflüssigen Gesetzentwurf, der nur zu Bürokratieaufbau führe.

Dazu sei auch festgestellt worden – das habe insbesondere auch die Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter angeführt, die sich ja durchaus differenziert geäußert habe –, dass es nicht zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes gekommen sei. Es sei ausdrücklich betont worden, dass es keine rechtsstaatlichen Probleme gebe und dass zeitnah Rechtsschutz gewährt werden könne.

Auch die Argumente gegen dieses sogenannte informelle Verfahren oder die durch das Zweite Kostenrechtsmodernisierungsgesetz erhöhten Gerichtskosten könnten letztlich für jede Rechtsmaterie gelten und könnten deswegen ein Herausgreifen von sieben isolierten Rechtsmaterien nicht rechtfertigen, weil es eigentlich grundsätzliche Überlegungen seien, die mit dem Herausgreifen dieser sieben Rechtsmaterien nichts zu tun hätten.

Interessant habe die FDP auch noch den Hinweis des Landkreistags auf den Referentenentwurf gefunden. Er zitiere:

„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 sei zwar in der Begründung des Gesetzentwurfes nicht mehr enthalten, zeige aber doch die eigentliche Intention der Landesregierung.

Inzwischen sei völlig klar, dass der Aufstand, der in der 14. Wahlperiode gegen die grundsätzliche Abschaffung des Widerspruchsverfahrens veranstaltet worden sei, nicht gerechtfertigt gewesen sei. Denn selbst die Landesregierung halte jetzt an der grundsätzlichen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens fest.

Die Piratenfraktion lehne den Gesetzentwurf in der derzeitigen Fassung auch ab, betont **Dietmar Schulz (PIRATEN)**. Allerdings verfolgten die Piraten dabei einen völlig anderen Begründungsansatz als ihn FDP und CDU vorgetragen hätten. Den Pi-

raten gehe der Gesetzentwurf eindeutig nicht weit genug im Hinblick auf die Ausweitung der Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens. Die Piraten hielten ganz im Gegenteil die enumerative Auflistung, den Katalog für nicht weitgehend genug. Dann hätte man besser auf ihn verzichtet oder ihn generell erweitert.

Denn erstens sei die Ablehnung des Widerspruchsverfahrens in der Anhörung nämlich gar nicht so einhellig gewesen.

Zweitens sei vonseiten der Praxis ganz deutlich ins Feld geführt worden, dass sich gerade innerhalb kommunaler Verwaltungen in zahlreichen Fällen mittlerweile informelle Verfahren eingeschlichen hätten, die zu einer nicht klaren Rechtssituation für den Bürger führten. Der Bürger glaube nämlich tatsächlich, wenn er informell etwas tun könne, geschützt zu sein. Das sei er aber nicht. Er müsse klagen. Er wisse das aber in der Regel nicht.

Die mediale Verbreitung eines so verabschiedeten Gesetzes führe also möglicherweise auch zu einer Fehlinformation der Öffentlichkeit. Viele glaubten, dann doch noch in irgendeiner Form geschützt zu sein durch die Möglichkeit, bei der Verwaltungsbehörde, die einen Verwaltungsakt erlassen habe, vorsprechen zu können. Das sei aber nicht der Fall.

Dem Bürger also aufzubürden, zu entscheiden, ob er unter diesen Katalog falle oder nicht, sei ein sehr schwieriges Unterfangen.

Die Piraten seien der Auffassung, dass Gesetze gemacht werden sollten, die in erster Linie für den Bürger verständlich seien und nicht für Juristen. Das sehe seine Fraktion hier überhaupt nicht gewährleistet.

Die Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens deutlich über dem hier vorgesehenen Umfang führe zu einer Stärkung der Demokratie und zu einer Stärkung der Bürgerrechte.

Die Piraten hätten auch innerhalb und außerhalb der Anhörung vernommen, dass vonseiten der regierungstragenden Fraktionen auch mal darüber nachgedacht werden solle, dass vielleicht in einem weiteren Schritt das fakultative Verfahren eingeführt werden solle. Seine Fraktion frage sich an dieser Stelle, warum das dann nicht rechtzeitig mit in die Beratung eingeführt worden sei. Das hätte man auch gleich machen können. Man hätte also nicht zwei Schritte abwarten müssen. Es sei ja bekannt, wie lange Gesetzesvorhaben in der Vorbereitung seien und wie lange es dann dauere, sie gegebenenfalls auch im Rahmen parlamentarischer Debatte einschließlich etwaiger Anhörungen durchzubringen. Dann werde es natürlich, was die Legislaturperiode angehe, unter Umständen wieder knapp. Das würde dann eventuell in die nächste Periode fallen müssen.

Der Gesetzentwurf könne ja nur so verstanden werden, dass Widerspruchsverfahren durchaus als sinnvoll erachtet würden. Sonst würde man ja diese Wiedereinführung in sieben Fällen gar nicht machen.

Egal, wie man es drehe und wende: Seine Fraktion halte das nicht für weitgehend genug. Seine Fraktion sei für eine Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens auf breiter Linie.

Das Argument einiger Kommunen, dass das teurer werde, könne er nur zurückweisen. Da müsse man tatsächlich auf die Herstellung von Expertise und auf angemessene behördliche Rechtspraxis bauen. Wenn man dem nicht Herr werden könne angesichts der derzeitigen Situation, dann werde man auch, was Ausbildungen oder Fortbildungen angehe, nachbessern müssen. Das Argument der Kommunen, dass das zu einer zusätzlichen Belastung führen würde, könne er überhaupt nicht nachvollziehen.

Im Interesse des Bürgers müsse seine Fraktion den vorliegenden Entwurf leider ablehnen.

Nach Ansicht von **Sven Wolf (SPD)** bestätige die Anhörung den vorliegenden Gesetzentwurf.

Kollege Wedel habe Herrn Addicks zitiert. Dann sollte er ihn aber auch vollständig zitieren. Herr Addicks habe es grundsätzlich begrüßt, dass diese „Hemmschwelle“ – so formuliere er es – des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in einigen Spezialbereichen wieder herausgenommen werde und die Bürger hier wieder auf Augenhöhe mit den Behörden kämen.

Man erkenne ja an, dass die Qualität der Verwaltungsakte in den Behörden besser geworden sei. Denn den Behörden sei natürlich auch klar: Wenn ein fehlerhafter Verwaltungsakt in der Welt sei, könne der nur noch durch das Verwaltungsgericht ausgeräumt werden, was dann mit Kosten auch für die Behörden verbunden sei.

Aber die Hemmschwelle – das werde auch der Kollege Wedel nicht bestreiten – sei da für diejenigen, die zunächst zum Verwaltungsgericht gehen müssten und nicht die Möglichkeit hätten, rechtssicher in einem Rechtsmittelverfahren durch Widerspruch bei der Behörde die Überprüfung eines Verwaltungsaktes durchführen zu lassen. Dass es solche Fälle auch weiterhin gebe, sei ja auch deutlich geworden. Es gebe gerade in den Massenverfahren immer wieder Fälle mit Zahlendrehern und fehlerhaften Datenübertragungen. Gerade diese Bereiche seien herausgenommen worden. Hier werde dann wieder das Widerspruchsverfahren eingeführt.

Deswegen begrüße die SPD das grundsätzlich und sei der Meinung, dass das ein richtiger Schritt in die richtige Richtung sei.

Es gebe einige Anregungen gerade auch von den Verwaltungsrichtern und auch von Herrn Addicks selber, dass man sich künftig noch einmal etwas intensiver mit dem fakultativen Widerspruchsverfahren beschäftige. Er meine, diese Anregungen könne man in den nächsten Jahren in der Evaluation noch einmal aufnehmen und sich dann intensiv dieses Verfahren noch einmal angucken.

Dagmar Hanses (GRÜNE) macht deutlich, für die Grünen sei die Wiedereinführung von Widerspruchsrechten an einzelnen Stellen doch ein Weg hin zu einem bürger-näheren Rechtsschutz und zu mehr Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger.

Sie wolle das an einem Beispiel verdeutlichen. Die Leistungen im SGB VIII zur Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche seien in der Anhö-

rung ja auch ein Thema gewesen. Selbstverständlich scheuten sich Eltern in dem Bereich massiv, zu klagen, wenn ihnen diese Hilfe nicht gewährt werde. Denn die Kinder wüchsen dann während des Verfahrens schon quasi aus dem Kindergarten und aus der Maßnahme heraus. Das sei für Eltern so ein Aufwand und so ärgerlich, dass sie da aus Sicht der Grünen dringend den Schutz der Widerspruchsmöglichkeiten nutzen sollten. Daher mache es Sinn, das wieder einzuführen.

Die Verwaltungsrichter hätten auch deutlich gemacht, dass gerade in großen Kommunen die informellen Verfahren überhaupt nicht fristgerecht gewährleistet werden könnten.

Herr Schulz habe gesagt, die Bürgerinnen und Bürger könnten ja nicht unterscheiden, an welcher Stelle sie Widerspruchsrechte hätten und an welcher Stelle nicht. Aber ihres Wissens werde doch in der Rechtsbehelfsbelehrung eindeutig darauf hingewiesen. Wenn die dann eben fehle oder fehlerhaft sei, gebe es die einjährige Frist. Deshalb wäre das für Bürgerinnen und Bürger an der Stelle klar.

Hier seien doch Bereiche herausgegriffen worden, bei denen das auch besonders nötig sei. Es seien auch Bereiche, bei denen die Korrektur den Bürgern helfe.

Man habe eben noch über das Kostenrechtsmodernisierungsgesetz und über Gerichtsgebühren gesprochen. Gerade wenn Gerichtsgebühren gestiegen seien und es in vielen Bereichen keine Widerspruchsmöglichkeit gebe, führe das nach Meinung der Grünen zu einer Abschreckungswirkung, die im Rechtsstaat nicht gewollt sei. Deshalb fänden die Grünen diese Anpassung in den Bereichen auch richtig.

Selbstverständlich gehe das nicht mit dem Rasenmäher, sondern man müsse genauer hingucken. Die Grünen meinten, der Blick habe sich gelohnt. Es helfe.

Von den Kollegen aus dem federführenden Innenausschuss gebe es Hinweise, dass im Innenausschuss noch redaktionelle Anmerkungen geplant seien. Das sollte auch den federführenden Kolleginnen und Kollegen überlassen werden.

Selbstverständlich stimme ihre Fraktion dem Gesetzentwurf der Landesregierung zu.

Dirk Wedel (FDP) erwidert auf Herrn Wolf, doch, er bestreite schon, dass es da eine Hemmschwelle gebe. Er würde es auch bestreiten zusammen mit dem Sachverständigen Dr. Neumann, der laut Seite 11 des Protokolls 16/723 gesagt habe:

„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 sei eben das Problem, dass man sich bei der Evaluation, soweit sie überhaupt vorgenommen worden sei, nicht die Mühe gemacht habe, die Dinge mal mit Zahlen zu hinterlegen. An der Stelle könne keine einzige Zahl vorgebracht werden. Es gebe beispielsweise im Bereich der Verfahrenseingänge keine Auffälligkeiten. Das, was hier vorgetragen werde, sei letztlich einer näheren Betrachtung kaum zugänglich schlicht und ergreifend deswegen weil man es einfach nicht fassen könne. Das könne man jetzt glauben oder nicht.

Dass große Kommunen nicht in der Lage seien, innerhalb der Frist im informellen Verfahren Dinge abzustellen, sei so nicht richtig.

(Zuruf)

– Herr Addicks habe auf Köln hingewiesen. Dann habe der Sachverständige aus Mönchengladbach noch einmal klargestellt, dass es nur Mönchengladbach und Viersen gewesen seien, die sich entsprechend eingelassen hätten. Alle anderen Großstädte in NRW sähen offensichtlich diese Probleme nicht.

Vieles, was zur Verteidigung dieses Gesetzentwurfs vorgebracht werde, sei wenig plausibel und vor allen Dingen kaum nachvollziehbar.

Dietmar Schulz (PIRATEN) geht auf die Aussage von Frau Hanses ein, dem Bürger liege doch die Rechtsbehelfsbelehrung vor. Da sehe seine Fraktion doch grundsätzlich ein Problem, und zwar insbesondere dann, wenn Teile von Verwaltungsakten der sofortigen Vollziehung unterworfen seien bzw. dieser zugeführt werden könnten. Im Bereich der Vollstreckung von Verwaltungsakten gebe es sehr diffuse Notwendigkeiten, nämlich teilweise Widerspruch einzulegen und teilweise direkt klagen zu müssen. Das könne der Bürger dann nicht mal aus einer differenzierten Rechtsbehelfsbelehrung ohne Weiteres herauslesen. Bei der alten Rechtslage habe man eine sehr viel klarere Rechtssituation gehabt, auch auf Augenhöhe zwischen Bürger und Verwaltung.

Er habe ja den Worten gerade durchaus entnommen, dass auch Bündnis 90/Die Grünen gar nicht so abgeneigt seien, zu sagen, dass der Widerspruch generell ein sinnvolles Instrument sei auch zur Herstellung von Bürgernähe und nicht nur in dem erwähnten speziellen Fall des Kinderschutzes usw.

Dieser Auffassung seien die Piraten ja auch. Allerdings sähen die Piraten das durch den Katalog im Gesetz nicht umfassend genug geregelt. Da gelte tatsächlich mehr Regel-Ausnahme-Verhältnis. Wenn man sage, dass bestimmte Teilbereiche eben nicht des Widerspruchsverfahrens bedürften, sondern tatsächlich sofort geklagt werden müsse, dann möge man doch das als Ausnahmefall festsetzen und nicht den Widerspruch als den Ausnahmefall kreieren.

Das informelle Verfahren gebe es ja auch eigentlich gar nicht. Das sei an keiner Stelle eindeutig geregelt. Es gebe dazu auch gar keine Rechtssicherheit für den Bürger. Das komme noch dazu. Der Bürger werde in dem Glauben gelassen, dass durch das seitens der Kommunen zur Verfügung gestellte Verfahren eine Rechtssicherheit vorherrsche, die nicht existiere. Er kenne viele Fälle, in denen genau das – trotz der Rechtsbehelfsbelehrung – dazu geführt habe, dass aufgrund der nicht vorhandenen Waffengleichheit zwischen Bürger und Behörde Leute ganz schön vor die Pumpe gerannt seien. Das müsse man einfach sehen.

Der **Ausschuss** stimmt dem Gesetzentwurf mit den Stimmen von SPD und Grünen gegen die Stimmen von CDU, FDP und Piraten zu.