



Rechtsausschuss

6. Sitzung (öffentlich)

10. Januar 2018

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 11:10 Uhr

Vorsitz: Dr. Werner Pfeil (FDP)

Protokoll: Uwe Scheidel, Beate Mennekes

Verhandlungspunkt:

**Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land
Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I** *(Teilnehmende Sachverständige und Stellungnahmen siehe Anlage.)*

3

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 17/1046

– Anhörung von Sachverständigen –

* * *

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich wünsche Ihnen einen wunderschönen guten Morgen und begrüße Sie heute ganz herzlich zur Anhörung im Rechtsausschuss. Ich wünsche allen nachträglich ein frohes neues Jahr. Das kann man heute – wir haben den 8. Januar – noch wünschen.

Ich begrüße die Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung, die Ausschussmitglieder, die Zuhörerinnen und Zuhörer und natürlich die Sachverständigen: Herrn Professor Dr. Dietlein, Herrn Dr. Kai Zentara, Herrn Harry Addicks und Herrn Markus Lehmler.

Die Einladung zur heutigen Sitzung ist Ihnen mit der Nummer E 17/161 zugegangen. Änderungs- und Ergänzungswünsche zur Tagesordnung liegen mir nicht vor.

Ich rufe auf:

Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I (*Teilnehmende Sachverständige und Stellungnahmen siehe Anlage.*)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 17/1046

– Anhörung von Sachverständigen –

Mit Schreiben des Landtagspräsidenten vom 6. Dezember 2017 wurden die Sachverständigen zur Anhörung geladen. Die anwesenden Sachverständigen begrüße ich bei der Gelegenheit noch einmal sehr herzlich und freue mich, dass Sie den Mitgliedern des Ausschusses für die Beantwortung von Fragen zur Verfügung stehen.

Ich möchte noch darauf hinweisen, dass wir als mitberatender Rechtsausschuss beschlossen und die Möglichkeit durch den Wirtschaftsausschuss erhalten haben, nur zu den Art. 7 bis 9 des Gesetzentwurfs eine Anhörung durchzuführen. Hierauf sollten wir uns auch beschränken.

Hinweisen möchte ich ferner auf die vorab eingegangenen Stellungnahmen, für die ich mich im Namen des Ausschusses ausdrücklich bedanken möchte. Überstücke liegen mit dem zugehörigen Tableau bereit.

Zum weiteren Ablauf folgende Hinweise: Ein mündliches Statement zu Beginn der Anhörung ist nicht vorgesehen. Vielmehr werden die Abgeordneten in Kenntnis der von Ihnen eingereichten Stellungnahmen direkt Fragen an Sie richten. Gehen Sie bitte davon aus, dass die Ausschussmitglieder die schriftlichen Stellungnahmen gelesen haben. Die Worterteilung erfolgt in der Reihenfolge CDU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen und AfD. Alle Fraktionen können bis zu drei Fragen stellen. Die Angesprochenen bitte ich, die an Sie gerichteten Fragen aufzuschreiben und im Anschluss an die Fragerunde zu beantworten.

Angela Erwin (CDU): Auch von meiner Seite aus wünsche ich allen Anwesenden ein frohes neues Jahr. Ich möchte mich dem Dank des Vorsitzenden insbesondere an die Sachverständigen anschließen, die zu den an sie gerichteten Fragen so zügig und schnell Stellung bezogen haben. Wegen der Weihnachtsfeiertage und dem Jahreswechsel war das zeitlich ja nicht ganz einfach. Umso mehr hat uns gefreut, dass Sie so umfangreich geantwortet haben. Dafür schon einmal ein großes Dankeschön!

Bei Durchsicht der Stellungnahmen hat man relativ einfach erkennen können, dass die vorgeschlagenen Änderungen in den Art. 7, 8 und 9 des „Entfesselungsgesetzes – Entfesselungspaket I“ doch auf große Zustimmung stoßen und sehr begrüßt werden. Es wird – so findet man in den Stellungnahmen wieder – Klarheit geschaffen und ein Beitrag zur Modernisierung, zur Verfahrensbeschleunigung und Kostenreduzierung geleistet.

Erlauben Sie mir trotzdem, zwei Fragen zu stellen: Zunächst würde ich mich an Sie, Herr Professor Dr. Dietlein, richten: Sie haben in Ihrer Stellungnahme zu Art. 8 unter Ziffer 4 ausgeführt, dass für Sie noch nicht eindeutig erkennbar ist, ob der Rechtssatzvorbehalt des § 35a des Verwaltungsverfahrensgesetzes auch die Möglichkeit eröffnet, dass Gemeinden über den Einsatz vollautomatisierter Verwaltungsakte kraft Satzung entscheiden können. – Können Sie das noch einmal konkreter erläutern!

Aufgefallen ist er mir darüber hinaus: Unter Ziffer 7 weisen Sie auf die Regelungen des § 41 Abs. 2a des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes hin. „Elektronische Bekanntgabe des Verwaltungsaktes“ ist das Stichwort. – Uns interessiert: Worin sehen Sie die Vorteile, die eine solche Regelung auch in einem Landesgesetz sinnvoll erscheinen ließe?

Es wäre ganz lieb, wenn Sie zu diesen beiden Punkten noch etwas ausführlicher antworten könnten. – Herzlichen Dank!

Sonja Bongers (SPD): Ich möchte mich in erster Linie den Worten von Frau Erwin anschließen und den Sachverständigen dafür danken, dass sie uns ihre Berichte in so kurzer Zeit vorgelegt haben. Wir hatten Zeit, die Berichte zu lesen und durcharbeiten.

Ich möchte mit einer konkreten Frage an Herrn Professor Dr. Dietlein zu Art. 7 zum Themenkomplex „Widerspruchsverfahren“ beginnen: Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme geschrieben, dass die Begründung der Landesregierung im Gesetzesentwurf auf bürokratischen und finanziellen Aufwand hindeutet, ohne dass dem ein erkennbarer Mehrwert an individuellem Rechtsschutz gegenüberstünde. Herr Addicks von der Neuen Richtervereinigung macht grundsätzliche Ausführungen zu diesem Themenbereich.

Wir als SPD-Fraktion möchten wissen: Wie wird in der Rechtswissenschaft insgesamt der Wert von Widerspruchsverfahren eingeschätzt? Herr Professor Dr. Dietlein, wie beurteilen Sie das persönlich? – Danke!

Christian Mangen (FDP): Dem Dank an die Sachverständigen schließen wir uns aus Sicht der FDP-Fraktion natürlich an. – Wir haben Fragen an die kommunalen Spitzenverbände, und zwar ebenfalls zu Art. 7: Kann man aus der kommunalen Praxis berichten, inwiefern das Widerspruchsverfahren sein Ziel einer bürgerfreundlichen Erweiterung von Rechtsschutzmöglichkeiten tatsächlich erreicht hat? Oder ist das eher eine kostenaufwändige, bürokratische Förmerei?

Zu Art. 8: Können Sie uns die Vor- und Nachteile näher darlegen, die eine Übernahme der Bundesvorschrift in § 41 Abs. 2a des Verwaltungsverfahrensgesetzes zur Elektronischen Bekanntgabe in das Landesrecht hätten? – Vielen Dank.

Norwich Rübe (GRÜNE): Auch von unserer Seite geht ein Dank an die Sachverständigen für die mehr oder weniger langen Statements, die Sie uns zur Verfügung gestellt haben. In einem Statement ist die Rede davon, es habe, was die Widerspruchsverfahren angeht, in Nordrhein-Westfalen ein längeres Hin und Her gegeben.

Ich bin kein Jurist und von daher ein bisschen verunsichert über den Wert von Widerspruchsverfahren an sich. Von daher bitte ich Herrn Professor Dietlein und Herrn Addicks darzustellen, welchen Wert Widerspruchsverfahren in Bezug auf das betroffene Individuum, den Bürger, und rechtssystematisch im Verfahren haben. Dabei geht es also um die Länge und die Kosten von Verfahren. Sind Widerspruchsverfahren grundsätzlich von Vorteil oder nicht?

Ich habe eine weitere Frage an Herrn Professor Dietlein: In Ihrer Stellungnahme zu Art. 8 haben Sie unter Punkt 7 einerseits ausgeführt, man sollte die Regelung, die man dort vorgenommen hat, überdenken. Andererseits schreiben Sie im letzten Satz, dass es zu unerwünschten Verzögerungen kommen könnte. – Als Gesetzgeber befinde ich mich in einem Konflikt, weil Sie einerseits so und andererseits so argumentieren. Wie würde Ihre konkrete Entscheidung ausfallen, wenn Sie sich entscheiden müssten?

Thomas Röckemann (AfD): Auch von uns die schönsten Grüße und den besten Segen für das neue Jahr. Wir bedanken uns ebenfalls bei den Sachverständigen für die fleißige Arbeit und haben zu Art. 7 eine Frage. Dabei geht es auch um das Widerspruchsverfahren: Der Sachverständige Addicks hatte das fakultative Widerspruchsverfahren angesprochen. Das halten wir für eine interessante Variante. Ich würde die Herren fragen wollen: Inwieweit würde für Sie der Gebrauch des fakultativen Widerspruchsverfahrens zu einer Entlastung der Behörden oder Verwaltungsgerichte beitragen?

Prof. Dr. Johannes Dietlein (Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der HHU Düsseldorf): Zunächst zu Ihrer Frage nach dem Rechtssatzvorbehalt und der Kommune: Der Rechtssatzvorbehalt ist eine gute Sache, weil damit der Normgeber/der Fachgesetzgeber die Steuerung behält, an welchen Stellen durch dieses vollständig automatisierte Verfahren Effizienzgewinne zu generieren sind.

Fachgesetzgeber und Kommune sind für Juristen möglicherweise ein schwierigeres Feld. Jedenfalls können wir für den Bereich der freiwilligen und der pflichtigen Selbstaufgaben sagen, dass die Kommune dort im Grunde der zuständige Fachgesetzgeber ist. Ich selber hätte – um das Ergebnis vorwegzunehmen – keine Probleme, das so zu sehen, könnte mir aber vorstellen, dass es darüber Diskussionen geben könnte.

Verfolgt man nämlich die Literatur, stellt man fest: Es wird schon diskutiert, ob der Rechtssatzvorbehalt eine Art Gesetzesvorbehalt ist, der an den parlamentarischen Gesetzgeber zurückspielt. Das könnte zulasten der Kommune gehen.

Ich sehe aber keinen Anlass, das so eng auszulegen. Schon alleine von der Begrifflichkeit „Rechtssatzvorbehalt“ her scheint mir das offen zu sein für alle materiellen Gesetze, zu denen eben unter anderem die Satzungen gehören, die die Gemeinden erlassen. Auch wenn wir – fast ein bisschen sehr weit weg – den Bogen zur Datenschutzgrundverordnung schlagen, finden wir eine Formulierung in den Erwägungsgründen, die ausdrücklich untergesetzliche Normen einbezieht. Die Vergleichbarkeit ist aus meiner Sicht an der Stelle jedenfalls gegeben, so dass ich unter dem Strich sagen würde:

Es spricht alles dafür, dass die Kommunen hier das Recht haben können, jedenfalls im Bereich ihrer freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltung Aufgaben vorzusehen. Das halte ich auch für richtig.

Es mag aber Diskussionen geben, ob man das gleich dazu nutzen würde, einen klarstellenden Hinweis zu bringen. Das wäre zwar denkbar, hätte aber natürlich den Nachteil, dass wir diese Synergien der Reversibilität dieser Regelungen verlieren. Solange sie gleich formuliert sind, partizipiert man ja von der Rechtsprechung zu den bundesrechtlichen Verfahrensregeln. Insofern würde ich im Ergebnis sagen: Alles gut! Kann so bleiben! – Aber auf diesen Punkt wollte ich hinweisen.

Der § 41a des Bundes ist ein größeres Thema und hat eine Vorgeschichte: Das Land Nordrhein-Westfalen hatte sich im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene wohl auch schon etwas differenziert geäußert. Der Freistaat Bayern hat gegenüber dem § 41a auch Bedenken gehabt. Das ist der Punkt, auf den Sie hinweisen und den ich unter dem Begriff „andererseits“ erwähnt habe. Denn dort ist eine Bekanntgabemöglichkeit über Portale, die aber unter Umständen dann zu Defiziten und Problemen führen kann, wenn Leute das nicht abrufen. Dann wissen wir nämlich nicht genau, wie das mit dem Zugang ist. Dadurch kann es zu Verzögerungen kommen. Das war der Grund, weshalb der Freistaat Bayern Bedenken gehabt hat. Nordrhein-Westfalen hatte im Verfahren wohl gesagt, man beobachte erst einmal, wie sich die Dinge auf Bundesebene entwickeln. Das ist der Grund dafür, weshalb Nordrhein-Westfalen im Ton gegenüber § 41 Abs. 2a wohl zurückhaltend war.

Ich möchte es direkt dazusagen: Die Bestimmung hat nicht unmittelbar etwas mit vollautomatisierten Erlassen in Verwaltungsakten zu tun, sondern betrifft die elektronischen Verwaltungsakte, was wieder etwas anderes ist: Ein elektronischer Verwaltungsakt ist ein Verwaltungsakt, der sozusagen auf einem elektronischen Medium verkörpert ist. Insofern liegen die Dinge sowieso auf verschiedenen Feldern.

Aber wenn ich ohnehin schon vollautomatisiert erlasse, spricht natürlich vieles dafür, dass man auf dieser medialen Ebene bleibt und der Verwaltungsakt dann auch elektronisch erfolgen wird. Interessant wäre das unter zweierlei Aspekten, nämlich dem der Effizienz und dem der Beschleunigung. Meine Vorstellung wäre eine Art Servicekonto, das man anlegen könnte und wo der Bürger dann seinen Bescheid abrufen kann. Idealvorstellung des vollautomatisierten Erlasses und Verwaltungsaktes wäre ja, dass der Bürger auch bei der Sachverhaltseingabe aktiv mitwirkt und am Schluss den Verwaltungsakt sofort abrufen kann.

Man könnte schon an ein paar Beispiele denken. Als Beamter kennt man beispielsweise das Thema „Beihilfe“.

(Vereinzelt Heiterkeit)

Es wäre beispielsweise eine wunderschöne Sache, wenn man die Belege selber einscannt und über das Portal direkt Zugriff auf diese Daten hat. Es gibt auch andere Themen wie zum Beispiel die Verlängerung von Bescheinigungen. Wir haben in Deutschland teilweise sehr skurrile Formen von Verlängerungen von Bescheinigungen. Da fragt man sich: Sind dafür Behördengänge wirklich notwendig? – Insofern ist es eine sehr gute Sache, dass man dieses Türchen hier öffnet.

Man sollte aber vielleicht doch überlegen, ob man die Bedenken, die mit dem § 41 Abs. 2a verbunden sind – Verzögerungsproblematik! –, doch hintenanstellt, einen Schritt weitergeht und den Zugang über Portale öffnet. Die Bayern haben eine noch etwas schärfere Lösung gefunden und eine Zugangsfunktion gemacht: Wer sich selber im Portal anmeldet und nicht abruft, ist es selber schuld. Nach drei Tagen gilt grundsätzlich als zugestellt. – Dann hätte man das Problem nicht.

Insofern gibt es drei Varianten: Entweder macht man es so, wie man es jetzt macht, und wartet erst einmal ab, was passiert. Oder man übernimmt es so, wie es nach § 41 Abs. 2a auf Bundesebene ist. Oder eben diese schärfere Variante! – Man kann natürlich sagen: Das hat für einen Bürger auch Nachteile. Wobei: Wenn er sich selber bereit erklärt, wäre es im Grunde genommen ein widersprüchliches Verhalten, wenn er nicht abruft. Insofern hätte ich auch gegen die bayerische Lösung keine gravierenden Bedenken.

„Widerspruchsverfahren“ sind ein sehr großes Thema, das als Hintergrund wahrscheinlich historische Gründe hat. Es gab nämlich lange nur eine Verwaltungsrechtspflege. Die Zivilgerichte nennen sich heute noch ordentliche Gerichte, Zivil- und Strafgerichte, weil sie schon lange unabhängige Rechte hatten.

Das Widerspruchsverfahren ist möglicherweise noch ein Relikt aus dieser Zeit der Verwaltungsrechtspflege. Natürlich hat es seinen Wert, wenn man Dinge noch einmal intern kontrolliert. Aber man muss umgekehrt natürlich auch sehen: Das verlangsamt die Verfahren. Der bürokratische Aufwand ist hoch.

In der Verwaltungsgerichtsordnung des Bundes haben wir eine Entscheidung, dass die Länder jetzt über die Notwendigkeit eines Widerspruchsverfahrens entscheiden können. Das ist eine veränderte Situation. Das Land Nordrhein-Westfalen hat ja in extrem weitem Umfang davon Gebrauch gemacht, sich vom Widerspruchsverfahren

zu verabschieden. Insofern würde ich den Blickwinkel etwas umkehren und fragen: Wieso soll auf einmal die Ausnahme greifen? – Wenn man die Linie fährt, grundsätzlich verschlanken zu wollen, stellt sich die Frage: Wieso muss es in diesem konkreten Fall anders sein?

Es gibt in anderen Konstellationen viele Gründe, es anders zu machen. Das gilt zum Beispiel für Prüfungsverfahren: Dort haben wir unter Grundrechtsaspekten die Notwendigkeit von Widerspruchsverfahren, weil es sich um eine interne Kontrolle bei nicht mehr ohne Weiteres reproduzierbaren Vorgängen handelt. Ein Prüfungsverfahren kann man nicht reproduzieren. Wenn man eine Art interner Revision zulässt, hat das einen guten Grund und wird von der Verfassungsgerichtsbarkeit ja auch gefordert. Im Bereich hier sehe ich das nicht. Insofern ist mein Blickwinkel, zu fragen: Wieso soll es auf einmal eine Durchbrechung der Regel geben, die der Gesetzgeber selber vorgesehen hat? Ich selber sehe sie nicht. Die Qualität von Widerspruchsbescheiden wäre für mich kein Argument. Ich würde von öffentlicher Verwaltung immer hohe Qualität einfordern.

Mir ist – zum Sachverhalt kann ich nichts sagen – in der Gesetzesbegründung noch ein anderer Punkt aufgefallen: Die Befassung Externer ist sicherlich nicht Idee eines Widerspruchsverfahrens. Denn es soll ja eine Innenrevision sein. Dass sich – von datenschutzrechtlichen Fragen einmal ganz abgesehen – damit auf einmal Externe befassen, halte ich für keine glückliche Lösung. Das macht es vermutlich auch teuer. Dann würde ich sagen: Konsequenz sein und dieses Verfahren abschaffen!

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: War Ihre Frage auch beantwortet, Herr Röckemann?

(Thomas Röckemann [AfD]: Nö!)

– Dann wiederholen Sie die noch einmal!

Thomas Röckemann (AfD): Der Sachverständige Addicks hat das fakultative Widerspruchsverfahren angesprochen und hinterfragt, ob man die Widerspruchsbehörde direkt anschreibt und sich dann ans Verwaltungsgericht wendet.

Prof. Dr. Johannes Dietlein (Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der HHU Düsseldorf): Es passt nicht in unser System. Wir haben das Widerspruchsverfahren ja so konzipiert: Wenn es vorgesehen ist, ist es sozusagen eine zwingend vorgeschaltete Instanz vor dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

Hier würde man einen komplett neuen Typus von Widerspruchsverfahren erfinden, den ich nicht so ohne Weiteres systematisch eingebaut bekomme. Ich will nicht sagen, dass das ausgeschlossen wäre. Aber es wäre aus meiner Sicht ein Fremdkörper im System. Ich würde denselben Gedanken betonen, den ich eben erwähnt habe: die Kohärenz des Systems. Wenn man sich entschlossen hat, Widerspruchsverfahren abzuschaffen, es aber in dem einen Fall doch so zu belassen, ohne dass zwingende Gründe erkennbar sind oder gar ein neues, modifiziertes Verfahren eingeführt wird, wäre das eine Debatte, die man noch einmal grundsätzlich in Bezug auf alle Dinge führen müsste.

Aber ich sehe nach wie vor keinen Anlass, warum hier diese Sonderstellung für diese spezielle Art von Verfahren erfolgt, zumal dann, wenn sie von der Behörde intern offenkundig gar nicht bewältigt werden kann. Das macht keinen Sinn.

Ein ganz freiwilliges Verfahren würde möglicherweise auf dasselbe hinauslaufen, wenn die Bürgerinnen und Bürger das Verfahren nutzen. Dann haben wir wieder den Stau, haben wieder die Kosten der externen Befassung. Das scheint mir also keine Lösung zu sein.

Dr. Kai Zentara (AG der kommunalen Spitzenverbände NRW): Auch von meiner Seite vielen Dank für die Einladung. Ich vertrete heute die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände. Selber bin ich Hauptreferent beim Landkreistag und dort unter anderem zuständig für die Bereiche Verbraucherschutz und Veterinärwesen. Auf meinen Zuständigkeitsbereich beziehen sich die Hauruck-Ausnahmen im Bereich des § 110 Justizgesetzes Nr. 13. Das ist wahrscheinlich auch der Grund dafür, weshalb man mich hierhin entsandt hat.

Ich bin zwar hauptsächlich von Herrn Mangen gefragt worden, würde aber gerne auch noch zu den anderen Punkten, die Herr Röckemann aufgeworfen hat, ein paar Worte sagen. Dabei kann ich mich in großen Teilen dem anschließen, was Professor Dr. Dietlein ausgeführt hat, auch was den Wert des Widerspruchsverfahrens als solches, die Historie und die Möglichkeit der Aufhebung/Inanspruchnahme der bundesrechtlichen Lockerung in der Zeit zwischen 2005 und 2010 betrifft:

Schon als das Widerspruchsverfahren für diesen und andere Bereiche in den Jahren 2012/2013 eingeführt worden ist, konnten wir nicht ganz nachvollziehen, was den Gesetzgeber damals dazu veranlasst hat. Das passte ein bisschen in die Gesamttatitüde hinein, Kommunen im Bereich der Fachaufsicht stärker zu kontrollieren. Das war für uns gewissermaßen Ausdruck einer Misstrauenskultur, die vonseiten des LANUV bzw. des damaligen MKUNLV gegenüber den Kreisordnungsbehörden im Bereich des Verbraucherschutzes und der Lebensmittelüberwachung – ich formuliere es vorsichtig – „zu herrschen schien.“ – Insofern war schon fachlich nicht ganz nachvollziehbar, was der Hintergrund sein könnte.

Sie haben die praktische Umsetzung intensiv begleitet. Herr Mangen, das hat Ihr Kollege Höne intensiv gemacht, indem er eine ganze Reihe von Kleinen Anfragen gestellt hat, die zutage gefördert haben, dass es im Vollzug – also in der Bearbeitung der Widersprüche – erhebliche Defizite gegeben hat, zum Teil sehr lange Verfahrensläufe. Es sind – das hat Herr Professor Dietlein erwähnt und steht, glaube ich, ebenfalls in der Gesetzesbegründung – Rechtsanwaltskanzleien damit beauftragt worden, die Vorbereitung der Widerspruchsentscheidung vorzunehmen. Aus Sicht eines Verwaltungspraktikers ist das schon ein sehr außergewöhnlicher und merkwürdiger Vorgang.

Noch gravierender erscheint aber der Befund unserer internen Rückkoppelung, dass es sogar Nachteile für die Belange des Tierschutzes und der Rechtssicherheit als eigentliche Anliegen gegeben hat: Beim Tierschutz waren auch Tierhalter, denen Tierhaltungsverbote auferlegt worden sind, widerspruchsberechtigt. Das hatte zum Teil dazu geführt, dass die Tierhaltungsverbote nicht in der gebotenen Weise vollzogen

werden konnten und damit auch dem Tierschutz nicht gedient werden konnte. Vielmehr bestand sowohl aufseiten der Tierschützer und Tierhalter, aber auch aufseiten der Kreisordnungsbehörden lange Zeit eine hohe Rechtsunsicherheit, weil man zum Teil mehr als ein Jahr auf die Entscheidung der Widerspruchsbehörde warten musste.

Natürlich kann man argumentieren: Wenn eine Widerspruchsbehörde ausreichend mit Personal ausgestattet worden wäre, wären die Entscheidungen schneller ergangen und man hätte diese Unsicherheiten beseitigt.

Mir ist nie klar geworden, was beispielsweise der Mehrwert des Widerspruchsverfahrens als solches sein kann, wenn doch auch der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet ist und gerade von den Leuten, die sich im Bereich des Tierschutzes engagieren, sehr schnell und ohne größere Hemmnisse in Anspruch genommen wird.

Jenseits des Aspektes einer Verwaltungsvereinfachung und möglicherweise Personaleinsparung in der Widerspruchsbehörde glauben wir, dass die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in diesem Bereich ohne irgendeinen größeren Verlust an Rechtsschutzmöglichkeiten dahergeht. Im Gegenteil dürfte das sogar dazu führen, dass sich der Rechtsschutz für Bürger, die sich im Bereich des Tierschutzes engagieren, noch verstärkt, weil diese zusätzliche Schleife entfällt und entsprechende Verwaltungsakte gegenüber Tierhaltern und anderen in diesem Bereich vollzogen werden können. – Das vielleicht in aller Kürze und zusammenfassend zum Thema „Pro und Kontra Widerspruchsverfahren“.

Die Idee des fakultativen Widerspruchsverfahrens – um auf den Punkt von Herrn Röckemann einzugehen – habe ich gestern in der Stellungnahme von Herrn Addicks zum ersten Mal gelesen. Es müsste aus meiner Sicht noch ein bisschen weiter ausgearbeitet werden, was das konkret bedeutet. Auf den ersten Blick wirkt es natürlich so, dass zusätzliche Rechtsunsicherheit entsteht, weil man nicht kalkulieren kann, welche Verfahren im Bereich einer Widerspruchsbearbeitung zu erledigen sein werden und welche direkt in die Verwaltungsgerichtsbarkeit fallen. Eine vorausschauende Personalplanung wird somit vielleicht etwas schwieriger, weil unter Umständen eine Neigung besteht, direkt zum Verwaltungsgericht zu gehen – dann braucht man dort mehr Leute – oder direkt in das Widerspruchsverfahren – dann braucht man mehr Leute in der Widerspruchsbehörde. Man müsste konkretisieren, was das bedeuten könnte.

Grundsätzlich schließe ich mich den Bedenken von Herrn Dietlein an: Das passt nicht so richtig in unser vorhandenes System hinein.

Was den Art. 8 betrifft, würde ich gerne auf unsere Stellungnahme verweisen. Dort haben wir, glaube ich, die Vor- und Nachteile doch relativ ausführlich dargestellt. Plädiert wird hier natürlich auch dafür – wie Herr Professor Dietlein es macht –, im Sinne einer möglichst umfassenden Ermöglichung des elektronischen Rechtsverkehrs diese Portallösung vorzusehen. Die Frage stellt sich, ob vielleicht die Regierungsfractionen im weiteren parlamentarischen Verfahren doch noch einen Änderungsantrag stellen könnten, wenn diese aus unserer Sicht unnötige Schleife wegfällt.

Harry Addicks (Verwaltungsgericht Aachen; Neue Richtervereinigung NRW):

Zum Widerspruchsverfahren sind ganze Bibliotheken gefüllt worden, wie man mit leichter Übertreibung sagen kann. Es ist schwer, jetzt in ein paar Minuten herunterzubrechen, was ich mir als Wert des Widerspruchsverfahrens vorstelle.

Erst einmal zu Herrn Dr. Zentara: Ich bin ein Vertreter der Misstrauenskultur. Weil man mit Fehlern der Verwaltung rechnen muss, hat der Verfassungsgeber die Kontrolle durch Verwaltungsgerichte bewusst eingeführt. Die Misstrauenskultur sehe ich nicht darin, dass man Widerspruchsverfahren einführt oder daran festhält. Das Widerspruchsverfahren ist ein Recht des Bürgers, um zu seinem Recht zu kommen.

Herr Rüße hat gefragt: Kann das aus der Perspektive des Bürgers ein einfacher und kostengünstiger Weg sein? Es gibt Sachbereiche, in denen man das mehr oder weniger vertreten müsste; dazu komme ich gleich noch. Einfacher ist das Widerspruchsverfahren ganz deutlich – auch nach Ansicht der Kommunen, wie ich das zum Schicksal des Widerspruchsverfahrens aus der letzten Anhörung 2014 hier mitgenommen habe – bei der Frage des Kommunalabgabengesetzes. Dort hat man es wieder eingeführt. Das war sogar ein Wunsch vieler Kommunen, weil es sich nicht nur für den Bürger, sondern auch für die Kommunen als segensreich erwiesen hat, auf das Widerspruchsverfahren zurückgreifen zu können.

Kleines plakatives Beispiel: Nordrhein-westfälische Kommunen versenden zum Jahresanfang immer eine Vielzahl von Kommunalabgabenbescheiden, in denen natürlich auch eine gewisser Fehlerquote enthalten ist, seien es Zahlendreher in Abwassergebührenbescheiden oder falsch aufgenommene Verbrauchszahlen. Das hat in Abwesenheit eines Widerspruchsverfahrens, wie wir es hier für ein paar Jahre hatten, dazu geführt, dass die Bürger massenhaft in die Klage gezwungen wurden und die Kommunen häufiger, zum Beispiel bei Zahlendrehern, unterlegen waren. Die Kommunen hatten insofern ein schwerfälligeres Verfahren als das Widerspruchsverfahren zu erdulden und durften hinterher auch noch die Verfahrenskosten beim Verwaltungsgericht tragen.

Das Widerspruchsverfahren ist eine Rechtsschutzmöglichkeit für den Bürger und in manchen Sachgebieten eindeutig der einfachere Weg. Die Kommunen hätten sich darüber gefreut. So haben sie alle möglichen drolligen Konstruktionen erfunden und dann in die Rechtsmittelbelehrung oder als Zusatz dazu zum Beispiel geschrieben: Bitte rufen Sie uns noch vor Ablauf der Klagefrist an, wenn Sie etwas Falsches gefunden haben.

Es ist im Grundsatz auch der kostengünstigere Weg für den Bürger. Wenn ein Bürger ein Klageverfahren beim Verwaltungsgericht anbringt, ist er erst einmal mit ungefähr 360 € dabei. Wenn er einen Anwalt bemüht, verdreifacht sich der Betrag mindestens. In dem Bereich, in dem wir uns hier vom Gesetzgebungsvorhaben her bewegen, gibt es zwar auch – ich habe es geschrieben – eine gewisse finanzielle Hemmschwelle, nämlich die Widerspruchsgebühr, die sich aber gegenüber den Kosten eines Verwaltungsgerichtsverfahrens in einem sehr viel schwächeren Rahmen bewegt.

Zusammengefasst: Widerspruchsverfahren sind kein Relikt aus der Zeit der Ärmel-schonerverwaltung. Der Gesetzgeber hat sich dieses Verfahren in der VwGO mit Fug und Recht ausgedacht.

Ich warne ein bisschen davor, die, wie ich es nenne, „Verbetriebswirtschaftlichung“ des Rechtswesens weiter auf die Spitze zu treiben. Ich bin seit fast 30 Jahren Verwaltungsrichter und beobachte eine Verknappung von Rechtsschutzmöglichkeiten, gerade im Verwaltungsgerichtsprozess, vom Einzelrichterwesen bis hin zur Einschränkung von Berufungsmöglichkeiten, also Zulassungsberufungen und dergleichen.

Wir haben in Deutschland seit Gründung der Bundesrepublik eine tendenziell absinkende Kurve von Rechtsschutzmöglichkeiten für Bürger. Meine These ist, dass das dem Bürgersinn und der Identifikation des Bürgers mit dem Staat nicht guttut, sondern Frustrationserlebnisse herbeiführen und sicherlich auch ein Mosaikstein der sogenannten Staatsverdrossenheit werden kann.

Zu verfahrensbezogenen Widerspruchsverfahren, zur Länge und Kosten von Widerspruchsverfahren: Wenn man das Widerspruchsverfahren einführt oder überhaupt schon hatte und darüber nachdenkt, ob man es sektoral wieder abschafft, dann halte ich es eigentlich für selbstverständlich, dass man, wie in jedem staatlichen Verwaltungsbereich, die entsprechenden Behörden auch adäquat mit Personal und Sachmitteln ausstattet. Wenn das nicht funktioniert, haben wir eine schlechte Aufgabenerfüllung.

Das sagt aber nichts über den Wert der Aufgabe an sich aus. In meinen Vorbemerkungen habe ich unter b) ausgeführt, dass ich es nicht überzeugend finde, wenn man aus der defizitären Aufgabenerfüllung auf den Sinn oder Unsinn der Aufgabe selbst schließen möchte. Hätten wir dieses Prinzip, dann müssten wir auch das Ausländerrecht und das Staatsangehörigkeitsrecht abschaffen. Das sind nur zwei Bereiche, die mir aus meiner Arbeit einfallen, in denen wir enorme Verwaltungsdefizite haben. Dort müsste man dann mit derselben Logik sagen: Das alles schaffen wir ab.

Noch kurz zum Stichwort „Hin und Her“, zur Entwicklung im Land Nordrhein-Westfalen: Anders als viele hier habe ich das Schicksal des Widerspruchsverfahrens ab 2006 mit Stellungnahmen in dem entsprechenden Ausschuss begleitet; es ging um das Bürokratieabbaugesetz I. Dieses Bürokratieabbaugesetz hätte auch „Rechtsschutzverminderungsgesetz“ heißen können; es ist immer eine Frage der Perspektive. Ich warne vor solchen plakativen Gesetzesbezeichnungen. 2006 wurde das Widerspruchsverfahren teilweise abgeschafft.

Dann hatten wir 2007 eine fast totale Abschaffung des Widerspruchsverfahrens.

2014 wurde zurückgerudert, wie schon eben angemerkt, hinsichtlich des Kommunalabgabenrechts, auch durchaus auf Druck der Kommunen, und das Widerspruchsverfahren wurde in vielerlei Rechtsgebieten – ich habe meine alte Stellungnahme dabei, wenn es gewünscht ist; es geht auch aus § 110 Justizgesetz hervor – wieder eingeführt.

Das gilt auch für den hier akuten Bereich, die Nr. 13. Wenn ich diesen Sachbereich – das haben Sie meiner Stellungnahme entnehmen können – in Beziehung zu den anderen Sachbereichen setze, in denen man das Widerspruchsverfahren 2014 wieder eingeführt hat, dann räume ich durchaus ein, dass das eher ein schwächeres Thema ist, bei dem mir aus streng fachlicher Sicht die Notwendigkeit des Widerspruchsverfahrens nicht einleuchtet, obgleich es offenbar ein Bedürfnis dafür gibt. Es sind ja einige Hundert Verfahren anhängig geworden. Der Abgeordnete Höne hat das hier mit einer gewissen Beharrlichkeit verfolgt. Die Antworten der Landesregierung auf seine Kleinen Anfragen liegen uns vor.

Nur, auch in diesem Bereich gilt für den Bürger das, was ich eben als allgemeine Erwägung genannt habe: Kostenschwelle Verwaltungsgericht – obwohl es im Tierschutzbereich ohnehin zu vielen einstweiligen Rechtsschutzverfahren kommt – und einfache Lösung. Das hängt, wie gesagt, immer davon ab, wie gut die Behörden ausgestattet sind. In der Vergangenheit ist es eher nicht so gut gelaufen.

Herr Röckemann hat nach dem fakultativen Widerspruchsverfahren gefragt. Es gibt ja den Spruch: Von den Bayern lernen, heißt, siegen lernen. – Wie wir alle wissen, stimmt das teilweise nicht; in Nordrhein-Westfalen wird besseres Bier gebraut als in Bayern. Aber im Hinblick auf das fakultative Widerspruchsverfahren halte ich die bayerische Idee, die übrigens auch in Mecklenburg-Vorpommern Gesetz ist, für bestechend, sehr kreativ. Sie ist ungewöhnlich, passt nicht in das dogmatische System und stellt vielleicht einige Fragen, die Bayern aber prima beantwortet hat.

Die Bayern hatten auch so ein Hin und Her – ich habe das in einer der letzten Stellungnahmen einmal aufgeschlüsselt –, wie wir jetzt munter dabei sind, und vielleicht werden wir in ein paar Jahren wieder daran herumschrauben. Sie haben sich dann gedacht: „Bei der Entwicklung gehen wir mal grundsätzlicher heran“, und haben das Verfahren in Unterfranken oder Mittelfranken in einem Modellversuch ausprobiert. Dabei haben sie herausgefunden, dass das eine prima Sache ist und haben es zum Gesetz werden lassen.

Ich meine, man sollte einmal über seinen Schatten springen und intensiver darüber nachdenken. Das fakultative Widerspruchsverfahren ist im Grunde eine Chance, alle gegenteiligen, sich widersprechenden Ansichten unter einem Dach zusammenzubringen, sodass eine Art Einigungsmöglichkeit entsteht. Jede Ansicht kommt zu ihrem Recht, weil sich der Bürger aussuchen kann, was er macht.

Vielfach ist ja angesagt: Ich gehe sowieso zum Gericht. Das Widerspruchsverfahren ist für mich nur ein Durchlaufposten, darauf könnte ich verzichten. – Das gibt es sicherlich. Insoweit ist es dann auch nur ein Durchlaufposten, und man könnte gleich klagen.

Sieht der Bürger aber zum Beispiel, dass er laut seinem Abgabenbescheid statt X Liter Frischwasser Y Liter verbraucht hat und dass er deshalb eine Gebühr bezahlen muss, dann sagt er sich: Dafür muss ich nicht zum Gericht. Dann freut sich die Verwaltung, auch wenn ich Widerspruch erhebe.

Zur Entlastung der Behörden und der Gerichte: Das hängt von der jeweiligen Fallgestaltung ab, das kann man nicht pauschal für alle Rechtsbereiche sagen. Es gibt

Rechtsgebiete, in denen eine einfache Lösung im Widerspruchsverfahren denkbar und das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht viel schwerfälliger wäre. Im Moment dauern auch – im Verhältnis zu früher – Verfahren vor dem Verwaltungsgericht extrem lange, weil diese überlastet sind. Dann ist es auch kein Glück, eine Klage beim Verwaltungsgericht einzureichen.

Das Widerspruchsverfahren bringt natürlich eine Entlastung der Verwaltungsgerichte, wenn es funktioniert, wenn die Behörden gut ausgestattet sind. Die Verwaltungsgerichte haben es ja nicht mehr nötig – anders als vor ein paar Jahren, als sie in einer anderen Lage waren –, Verfahren zu akquirieren.

Ich schließe mit dem Fazit, dass man das Widerspruchsverfahren nicht einfach als alten Hut ad acta legen sollte, sondern gerade Sie als Landtagsabgeordnete sollten versuchen, den Blick der möglicherweise betroffenen Bürger nachzuvollziehen.

Markus Lehmler (Verwaltungsgericht Aachen; Vereinigung der Verwaltungsrichtern und Verwaltungsrichter NRW): Ich bedanke mich auch im Namen der Verwaltungsrichtervereinigung für die Einladung. – Wir haben jetzt schon eine ganze Menge zum Widerspruchsverfahren gehört. Ich sollte mich eigentlich auf die Frage von Herrn Röckemann, was ich vom fakultativen Widerspruchsverfahren halte, beschränken. Jetzt reizt es mich aber doch, zwei Worte zu dem ewigen Hin und Her zu sagen.

Wenn man die Geschichte des Widerspruchsverfahrens verfolgt, dann kann man feststellen: Es hat eigentlich 2003/2004 mit der Modellregion Ostwestfalen-Lippe angefangen. Dort ist unter Rot-Grün versucht worden, das Widerspruchsverfahren auszusetzen, und man hat geschaut, wie es funktioniert. Das war anscheinend erst einmal so erfolgreich, dass man dann auch unter Schwarz-Gelb gesagt hat: Wir machen weiter mit dem Bürokratieabbaugesetz.

Wenn man dann evaluiert und in bestimmten Bereichen, die der Kollege Addicks schon angesprochen hat, feststellt, dass man doch ein Widerspruchsverfahren braucht, dann ist es meiner Meinung nach kein Hin und Her, sondern eine ganz kluge Entscheidung des Gesetzgebers, zu sagen: Im Kommunalabgabenrecht, bei der Kinder- und Jugendhilfe, im Wohngeldrecht brauchen wir ein Widerspruchsverfahren.

Bei der hier maßgebenden Nr. 13 kann man eigentlich nur feststellen, dass man kein Widerspruchsverfahren braucht; ich habe das in der schriftlichen Stellungnahme dargelegt. Es gibt viele Eilverfahren. Dann erledigt sich das Hauptsacheverfahren. Deswegen kann man hier sagen: Diese Streichung ist angezeigt.

Ich bin kein Freund des fakultativen Widerspruchsverfahrens. Denn unabhängig von den systematischen Zweifeln, die man haben muss, die meine Vorredner – bis auf den Kollegen Addicks – erwähnt haben, ist es auch eher lebensfremd, davon auszugehen, dass wir doppelte Kapazitäten vorhalten. Wenn man sich das vorstellt, müsste man dem Bürger ja sagen: Du hast beide Möglichkeiten. Die Gerichte sind so aufgebaut, dass du jederzeit zu Gericht gehen kannst. Die Verwaltungen sind so aufgebaut, dass wir gute Widerspruchsverwaltungen haben. – Als Praktiker wissen wir genau, dass es in vielen Bereichen früher sehr schlechte Widerspruchsverwaltungen gab. Da wurde

einfach der Ausgangsbescheid abgeschrieben, und das war der Widerspruchsbescheid. Niemand hat zugehört.

In Diskussionen zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ist auch immer darauf hingewiesen worden: Wenn eine Verwaltung gut arbeitet, wird sie das Instrument der Anhörung nutzen und so versuchen, auf Einwände des Bürgers einzugehen.

Deswegen mein Fazit: Das fakultative Widerspruchsverfahren sehe ich eher kritisch.

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Damit haben wir die erste Runde abgeschlossen. Wir kommen dann zu weiteren Fragen der Abgeordneten.

Sonja Bongers (SPD): Ich muss noch einmal nachfassen. Im Endeffekt hat mir Herr Addicks meine Frage ein wenig vorweggenommen, was ich sehr gut finde. Ich möchte sie aber noch einmal gezielt auch an alle anderen richten, und zwar: Gibt es eventuell Untersuchungen, inwieweit ein fehlendes Widerspruchsverfahren eher eine Hemmschwelle darstellt, sein Recht durchzusetzen, oder eventuell beflügelt, direkt zum Gericht zu gehen?

Norwich Rüße (GRÜNE): Meine erste Frage richtet sich an alle, weil alle auf die Begründung des Gesetzgebers rekurriert haben – das findet sich teilweise auch in den Stellungnahmen wieder –, nämlich die schlechte Personalsituation der Widerspruchsbehörde LANUV und dass die Vergabe an Externe auch kein Weg sein könne. Mich würde interessieren – die letzten Zahlen, die wir haben, beziehen sich auf die Anfrage des Abgeordneten Höne –, ob Sie vielleicht neuere Zahlen haben. Das Ganze ist jetzt etwas weiter fortgeschritten. Als Abgeordneter habe ich keine Erkenntnisse darüber, keine neueren Zahlen.

Reicht die bislang vorliegende Datenbasis überhaupt aus, um das bewerten zu können? Oder kann man nicht eher sagen, dass das, zugegebenermaßen, selbst verschuldete Startschwierigkeiten des neu eingeführten Widerspruchsverfahrens sind?

Meine zweite Frage richtet sich auch an alle. Ich habe das Hin und Her angedeutet. Was mich überrascht hat, ist: Unter Rot-Grün sind 2014 wieder Ausnahmetatbestände eingeführt worden, und zwar 13 Punkte. Davon wird jetzt ein Punkt, nämlich die Nr. 13, wieder herausgenommen. Die Argumentation eben war teilweise so deutlich gegen das Widerspruchsverfahren, dass es mich wundert, dass hier keiner dafür plädiert, alle 13 Punkte wieder zu streichen, also quasi zurück auf die Ausgangslage unter Schwarz-Gelb. Wieso genau dieser eine Punkt? Welche der 13 Punkte würden Sie eventuell noch streichen? Gehen die Koalitionsfraktionen weit genug? Müsste man dort nicht eigentlich noch mehr herausnehmen?

Sonja Bongers (SPD): Ich möchte noch eine Frage nachschieben, die auch gerade schon durch die Sachverständigen angesprochen wurde. Ich hätte gerne konkrete Beispiele für ein Pro und Kontra des fakultativen Verfahrens.

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Dann kommen wir wieder zu den Antworten der Sachverständigen.

Prof. Dr. Johannes Dietlein (Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der HHU): Ich denke, es sind hauptsächlich empirische Dinge durch entsprechende Untersuchungen zu klären. Das ist nicht mein Forschungsfeld, dazu werde ich relativ wenig sagen können. Ich bitte um Nachsicht.

Zu der Frage von Herrn Rüße: Was wäre noch denkbar? Es gibt, wie ich eben erwähnte, Widerspruchsverfahren, die obligatorisch sind. Man müsste sich in der Tat, wenn man durchforstet und überlegt, was noch geht, jeden Einzelfall ansehen. Das kann man machen. Es gibt überhaupt keine Bedenken, einmal zu schauen.

Es gibt sicher auch verfassungsrechtliche Grenzen. Das sind ja die, die für mich als Wissenschaftler interessant sind. Um vielleicht einmal die Perspektive klarzumachen: Der Verfassungsrechtler schaut darauf, wo die Grenzen legislativen Handelns sind. Als Gesetzgeber dürfen Sie alles, es sei denn, die Verfassung oder das Unionsrecht verbieten es. Aber im Grunde ist es die Aufgabe des Verfassungsrechtlers, das Spielfeld der Politik klarzumachen. In diesem Feld gibt es keine Bedenken, wenn Sie sagen: Es gibt noch andere Ideen, die man realisieren könnte.

Es gibt aber aus meiner Sicht umgekehrt auch keine Bedenken, wenn man an einer Stelle festmacht und sagt: Hier ist etwas, was möglicherweise nicht funktioniert. – Die Dinge, die in der Gesetzesbegründung erwähnt sind, deuten sehr stark darauf hin, dass hier ein Widerspruchsverfahren vorgesehen ist, das nicht funktioniert. Und wenn etwas nicht funktioniert, dann muss man es abstellen.

Möglicherweise gibt es auch andere Wege, es abzustellen, aber der normale Weg, den Nordrhein-Westfalen mit dem Justizgesetz eingeschlagen hat, ist, dass wir weitgehend gänzlich darauf verzichten. Insofern scheint es mir durchaus stimmig zu sein, dass man sagt: Wenn es nicht funktioniert, dann nehmen wir es heraus.

Wenn ich von den kommunalen Verbänden höre, dass dahinter noch mehr steht, was ich aus der Ferne nicht sehe, dann kann ich eigentlich nur bekräftigen, dass dieser Weg auch gangbar ist. – Das ist das, was aus der wissenschaftlichen Sicht dazu beige-steuert werden kann.

Dr. Kai Zentara (AG der kommunalen Spitzenverbände NRW): Ich tue mich jetzt auch ein bisschen schwer, Zahlen aus dem Hut zu zaubern. Die gibt es nicht. Das, was Herr Höne damals abgefragt hat, hätte man natürlich seitens des federführenden Ministeriums noch einmal fortschreiben können. Ich vermute einfach, es hat sich nicht so viel besser entwickelt. Es gab wohl Fortschritte, aber ob da noch ein gravierender Überhang an Altverfahren ist, kann letzten Endes nur das Ministerium bzw. das LANUV beantworten.

Ich habe in meinem Statement vorhin schon darauf hingewiesen, dass es jenseits der Frage, ob man etwas für den Rechtsschutz erreicht, auch noch zu betrachten gilt, ob man zum Beispiel etwas für den Tierschutz erreicht. In der Praxis kann dem Anliegen

unter Umständen – zumindest haben wir das aus Einzelfallberichten erfahren – geschadet werden, weil sich die Verfahren in die Länge ziehen und der dringend gebotene Tierschutz dann blockiert wird. Insofern ist es schon sinnvoll, sich gerade die Nr. 13 intensiver anzuschauen und das Ganze, so wie Herr Lehmler gesagt hat, als einen Nachschärfungsprozess zu betrachten.

Man hat in der Tat zunächst alles aufgehoben und dann teilweise wieder eingeführt, durchaus mit tragfähigen Argumenten, auch im Bereich des Kommunalabgabengesetzes. In diesem Bereich haben wir aufgrund der Erfahrungen aus zwei bis drei Jahren gelernt, dass das Verfahren nicht sinnvoll ist, vielleicht sogar schädlich. Deswegen ist es einfach folgerichtig, es wieder aufzuheben. Das ist dann auch nicht ein negatives Hin und Her, sondern eine konsequente Verbesserung des geltenden Rechts.

Was das fakultative Verfahren betrifft, würde ich auch vorschlagen, sich anzusehen, was in Bayern tatsächlich passiert ist. Ich vermute, der bayerische Gesetzgeber und das Bayerische Staatsministerium der Justiz haben dazu auch Untersuchungen angestellt. Ich weiß nicht, ob Ihnen die bekannt sind, Herr Addicks. Das dürfte ja abrufbar sein. Dann kann man natürlich schauen, ob diese Erfahrungen tatsächlich ein Mehrwert für alle Beteiligten sind, also für Widerspruchsführer, eventuell Klagende, Behörden und andere beteiligte Dritte.

Harry Addicks (Verwaltungsgericht Aachen; Neue Richtervereinigung NRW): An den letzten Punkt kann ich gleich anschließen. Die Bayern haben einen Modellversuch gemacht, der, soweit ich mich erinnere, mehrere Jahre gelaufen ist. Ich habe jetzt kein Zahlenmaterial dazu und habe mir das 2014 zuletzt angeschaut. Die Bayern haben es nicht einfach so verändert, sondern sie haben sich als Reaktion auf die bis dahin stattgefundenen Veränderungen im Bereich des Widerspruchsverfahrens entschlossen, ein bisschen tiefer daranzugehen. Sicherlich lässt sich das aus Bayern holen. Die Achse Düsseldorf–München funktioniert ja eigentlich immer, wer auch immer hier regiert.

Untersuchungen zu der Frage, inwieweit eine Hemmschwelle besteht, zum Gericht zu gehen, gibt es, glaube ich, nicht. Ich bin jetzt auch überfragt, ob der Modellversuch von 2003, den Herr Lehmler erwähnte, belastbares Zahlenmaterial dazu enthält. Das Problem dürfte sein, dass es rein methodisch schwer wird, verwertbare Zahlen zu finden. Denn ob ein Bürger, der durch einen Verwaltungsakt belastet worden ist oder etwas per Verwaltungsakt nicht bekommen hat, was er gerne haben möchte, in ein Widerspruchsverfahren geht oder doch gleich zum Gericht, diese Erwägung, dieser Denkprozess spielt sich in den Köpfen der Betroffenen ab. Das ist nirgendwo dokumentiert. Man wird das schwer ablesen können.

Es gibt natürlich allgemeine Statistiken. Man hat 2006 auch mal zu erheben versucht, wie viele Widerspruchsverfahren es in bestimmten Sachbereichen gibt und wie viele davon erfolgreich sind. Ich warne immer vor Statistik, weil in solchen Zahlen auch Unwägbarkeiten enthalten sind. Denn viele Verfahren erledigen sich gar nicht mit einem Widerspruchsbescheid, wie es im Tierschutzrecht, im Veterinärrecht wohl sehr oft vorgekommen sein soll. Ich habe mir sagen lassen, dass das LANUV in den Fällen, in denen es rechtliche Bedenken hatte, der Ausgangsbehörde häufig einen kleinen Wink

gegeben hat und dann die Ausgangsbehörde von sich aus mit bestimmten Modifikationen abgeholfen hat. Da sind der Gestaltungsmöglichkeiten viele. Ich kenne keine belastbaren Zahlen und glaube auch nicht daran, dass man die finden kann.

Beispiele für Pro und Kontra beim fakultativen Widerspruchsverfahren habe ich im Grunde eben schon genannt. Ohne Zweifel gibt es zum einen Bürger, die sagen: Das, was mir eine Widerspruchsbehörde aufschreibt, interessiert mich sowieso nicht. Ich will wissen, was das Verwaltungsgericht dazu sagt. – Für diesen Bürger ist das Widerspruchsverfahren nutzlos, es sei denn, er würde merken, dass er recht bekäme. Dann würde er sich freuen.

Die andere Situation habe ich auch gekennzeichnet – das sind die beiden Extreme –: Wenn der Bürger merkt, dass in seinem Abgabenbescheid etwas nicht stimmt, dann legt er eben Widerspruch bei der Behörde ein – man muss das auch formell untermauern – und erledigt das so auf dem kleinen Dienstweg des Widerspruchsverfahrens. Dass diese beiden Möglichkeiten bestehen, ist das Pro des fakultativen Widerspruchsverfahrens.

Ich lade die Abgeordneten ein – selbst wenn in diesem Gesetzesdurchlauf nicht auf Gegenliebe stoßen sollte, was ich erwarte –, das Wissensmanagement im Landtag so weit auszubauen, dass man sich bis zur nächsten Auflage einer Änderung doch hier und da etwas intensiver mit dem fakultativen Widerspruchsverfahren auseinandergesetzt und vielleicht einmal bei den Kollegen in Bayern oder Mecklenburg-Vorpommern nachgefragt hat. Die Tatsache, dass das in zwei Bundesländern Gesetz ist, zeigt eigentlich, dass es kein Spinnkram ist.

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Das könnte eine Alternative in ferner Zukunft sein, die aber derzeit nicht vom Gesetzgeber gewollt ist.

Harry Addicks (Verwaltungsgericht Aachen; Neue Richtervereinigung NRW): Ja, so sehe ich das auch. – Herr Rüße hatte noch nach selbst verschuldeten Startschwierigkeiten gefragt. Damit zielen Sie ja auf die bisherige Handhabung ab. Die bisherige Handhabung beim LANUV nach Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens in den Bereichen von § 110 Nr. 13 Justizgesetz Nordrhein-Westfalen ist nicht glücklich gewesen. Es ist weder glücklich, wenn ich eine Behörde nicht vernünftig ausstatte, noch ist es glücklich, wenn ich dann auf die Idee komme, das an Private, an irgendein Anwaltsbüro, outzusourcen. Die Qualifikation ist übrigens von der juristischen Seite vielleicht zu hoch angesetzt, von der fachlichen Seite, also veterinärmedizinisch oder tierschutzmäßig, vielleicht zu schwach.

Möglicherweise sind wir alle uns anhand dieses Beispiels einig darüber, dass die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Private niemals billiger wird. Das ist meine These, die wir im Medienbereich und in anderen Bereichen in Nordrhein-Westfalen schon bitter erkennen und erleiden mussten. Das wird niemals billiger sein. Es hat hier natürlich auch nicht funktioniert. Dadurch entstehen enorme Kosten. Aber, wie gesagt, das lässt keine Rückschlüsse auf die Aufgabe selber zu.

Warum hat man sich jetzt die Nr. 13 herausgesucht? Das müsste man den Entwurfsverfasser fragen, die Landesregierung. Wie ich auch schriftlich ausgeführt habe, überzeugt mich die Entwurfsbegründung nicht. Ich nehme an, Herr Höne hat gesagt: Das liegt mir schon seit Langem auf der Seele, da muss man mal etwas machen.

Wenn man sich den Katalog der Nrn. 1 bis 13 ansieht, dann stellt man fest, dass der Bereich der Nr. 13 damals wirklich am schwächsten unterlegt war. Ich habe noch einmal die Begründung herausgesucht. Sie lautete im damaligen Gesetzentwurf für die Nr. 13, dass das Widerspruchsverfahren nach der Auffassung der Fachaufsichtsbehörden im Bereich der Lebensmittelüberwachung, des Veterinärwesens und des Tiereschutzes „ein hilfreiches Instrument für eine gütliche außergerichtliche Verfahrensweise ist.“ Man hat sich also zurückgezogen auf die Autorität, auf die Aussage der Fachaufsichtsbehörden. Das war damals das Votum. Mehr würde mir dazu auch nicht einfallen. Möglicherweise war das sehr stichhaltig.

Ich will auch noch einmal sagen: Wenn man das Widerspruchsverfahren abschafft, geschieht das immer aus Gründen der Sparsamkeit. Böse Zungen sagen sowieso: 2006 ist das Widerspruchsverfahren abgeschafft worden, weil man die Bezirksregierungen kräftig abspecken sollte, die personell und sachlich riesige Apparate vorhalten mussten, um die Widerspruchsbescheide abzuarbeiten.

Man hat das 2014 dann in gewissen Bereichen wieder zurückgefahren, wie Herr Lehmler schon sagte. Man wollte aber nicht einen totalen Systembruch und das Widerspruchsverfahren wieder komplett einführen – das hätte auch bedeutet, dass man die ganze Verwaltungsstruktur, die man schon eingemottet hatte, hätte rückabwickeln müssen –, sondern man wollte die Korrektur nur dort vornehmen, wo man das Fehlen des Widerspruchsverfahrens als besonders schmerzlich empfunden hat. Es gibt in der Tat Regelungsbereiche – Herr Lehmler hat sie gerade aufgeführt –, in denen das überzeugt. Bei Nr. 13 überzeugt es, zugegeben, etwas weniger.

Markus Lehmler (Verwaltungsgericht Aachen; Vereinigung der Verwaltungsrichtern und Verwaltungsrichter NRW): Es gibt auch nach meinem Kenntnisstand keine Untersuchungen dazu, ob die Hemmschwelle, zum Verwaltungsgericht zu gehen, besteht und ob das Widerspruchsverfahren dabei hilfreich wäre.

Konkrete Beispiele für das Pro und Kontra des fakultativen Widerspruchsverfahrens: Wenn man erhebliches Geld in die Hand nimmt und qualifiziertes Personal aufstockt, kann man natürlich jederzeit beides laufen lassen. Aber das ist – ich sagte es eben schon – unrealistisch.

Warum nicht alle 13 Punkte streichen? Hier kann ich mich dem Kollegen Addicks nur anschließen. Wenn ich im zweiten Staatsexamen prüfe oder in meiner Arbeitsgemeinschaft frage, warum es Widerspruchsverfahren gibt, dann sollen die Kandidaten wissen, dass im Schulrecht der Schulleiter den VA macht und er keine Ahnung vom Recht hat. Dann sollen sie wissen, dass im Prüfungsrecht das Bundesverfassungsgericht gesagt hat: Wir brauchen Widerspruchsverfahren. – Beim Kommunalabgabenrecht haben wir schon gehört, warum. Aber niemand kann mir sagen, warum wir Nr. 13 brauchen. Wenn die Kandidaten sagen: „Das weiß ich nicht“, ist das keine falsche

Antwort, sondern dann sage ich: Okay, das kann ich nachvollziehen; das würde ich auch so sehen.

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Wir machen nun noch eine dritte Fragerunde.

Norwich Rübe (GRÜNE): Ich war eben ein bisschen erstaunt, weil die zentrale Begründung für das Gesetz war – es ist mehrfach angeklungen –: Es funktioniert nicht, und deshalb schaffen wir es wieder ab. – Ich bin ja nun seit ein paar Jahren im Landtag. Wenn hier Gesetze verabschiedet oder evaluiert werden sollen, dann nimmt man normalerweise aus gutem Grund einen Zeitraum von zum Beispiel fünf Jahren, um die Auswirkungen des Gesetzes beobachten zu können, und danach bewertet man es.

Herr Professor Dietlein und Herr Dr. Zentara, ich habe Sie beide gerade gefragt, ob Sie neuere Zahlen haben, ob Sie das stichhaltiger belegen können. „Vermutung“ war das Wort in der Antwort von Herrn Dr. Zentara: Ich vermute, dass es nicht besser geworden ist. Herr Professor Dietlein hat gesagt: Mir liegen keine Zahlen vor. – Sie haben das ja auch begründet, das ist nicht Ihre Aufgabe.

Wenn man sich die Kleine Anfrage ansieht, dann findet sich darin aber ein Indiz, dass es gegen Ende des Beobachtungszeitraums eine Veränderung gibt. Jetzt hat die Landesregierung das anscheinend nicht fortgeführt, oder sie weiß Dinge, die wir als Gesetzgeber nicht kennen.

Müssten Sie nicht eigentlich dafür plädieren, dass man solch ein Gesetzesvorhaben schiebt, bis man tatsächlich belegbare Zahlen hat, um mit dieser Begründung Dinge zu verändern?

Prof. Dr. Johannes Dietlein (Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der HHU): Ich habe einen etwas anderen Ansatz. Ich sage: Ein Parlament ist dafür gewählt, dass es Entscheidungen trifft, und ein Jurist versucht, zu flankieren, was geht und was nicht. Es ist vielleicht zu einseitig, zu sagen: Es ist allein die Funktionsfähigkeit.

Mein Ansatz ist eigentlich differenzierter. Ich sage: Wir haben ja eine Grundentscheidung im Justizgesetz, nämlich zur grundsätzlichen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Das ist auch keine einsame Entscheidung des Landes Nordrhein-Westfalen gewesen, sondern das ist durch den Bund eingeleitet worden, der seinerzeit § 68 VwGO geändert und erklärt hat: Die Länder sollen jetzt frei darüber entscheiden.

Nordrhein-Westfalen hat den Weg gewählt, dass es sagt: grundsätzlich nicht mehr. Dann muss ich doch den Blickwinkel verändern – das ist mein Ansatz – und fragen: Wieso? Ich muss die Rechtfertigungslast drehen und fragen: Wieso in diesem Bereich?

Bei vielen anderen Dingen – das war das, was eben schon erwähnt wurde, was ich auch gesagt habe – gibt es die Notwendigkeit. Manche sind verfassungsrechtlicher Art, wie im gesamten Prüfungswesen, wenn es berufsgrundrechtlich relevant ist. In anderen Bereichen, die eben genannt wurden, leuchtet mir das auch ein.

Ich gehe aber von dieser Seite aus heran. Wenn ich dann nichts zu erkennen vermag und obendrein noch feststelle, dass es nicht richtig funktioniert, dann scheint es mir – jetzt werde ich tatsächlich nicht nur verfassungsrechtlich aktiv, sondern liefere die Einschätzung, die Sie möchten – absolut stimmig, wenn man sagt: Dann verzichten wir. – Ich denke, wir haben eine Grundlogik im Justizgesetz. Dieser Grundlogik entspricht es, in der konkreten Situation zu sagen: Wir ergänzen dann um die Streichung dieser Nummer. – Das ist das Thema. Dazu aber auch der Satz: Letztlich müssen Sie hier im demokratischen Diskurs darüber befinden.

Dr. Kai Zentara (AG der kommunalen Spitzenverbände NRW): Zur Erläuterung bzw. Präzisierung: Unser zentrales Argument sind nicht die Zahlen, die Herr Höne abgefragt hat. Die sind unerfreulich genug, auch der Umstand, dass Externe damit beschäftigt werden mussten. Das zentrale Argument ist: Das Verfahren bietet keinen Mehrwert beim Rechtsschutz, beim Tierschutz und bei anderen Rechtsgütern. Es besteht im Gegenteil die Befürchtung, dass es sogar schädlich ist, gerade im Bereich des Tierschutzes.

Insofern ist es keine rein verwaltungsökonomische Argumentation, sondern die Frage ist: Was ist besser? Besser ist an dieser Stelle der Verzicht auf das Widerspruchsverfahren.

Norwich Rübe (GRÜNE): Aus meiner Sicht haben Sie beide meine Frage nicht beantwortet. Wenn der Gesetzgeber eben begründet – Sie haben jetzt anders begründet, Herr Professor Dietlein; das ist auch okay –, dass das Verfahren in diesem Bereich nicht funktioniert und sich die Zahlen absehbar anscheinend verändern – nach den Aussagen in der Antwort auf die Kleine Anfrage –, dass man um die Jahreswende 2016/17 an einem Kipppunkt war, dann frage ich, ob man nicht, statt einen solchen Schnellschuss zu fabrizieren, für den man anscheinend gar keine Datengrundlage hat, um das wirklich bewerten zu können, sondern nur Behauptungen aufstellt – man vermutet, es hat sich nicht verbessert –, hätte abwarten müssen, bis man die konkreten Zahlen hat und das wirklich bewerten kann. Das war meine Frage.

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Die Frage wurde von den Sachverständigen beantwortet. Haben Sie noch eine andere Frage, Herr Rübe? Das war eine Auswertung der Antworten der Sachverständigen. Weitere Fragen haben Sie nicht?

Norwich Rübe (GRÜNE): Das war die Frage, die ich gern beantwortet gehabt hätte.

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Richtig, und darauf haben die Sachverständigen geantwortet. – Möchten die Sachverständigen Ihre eben getätigten Antworten noch um weitere Ausführungen ergänzen?

Prof. Dr. Johannes Dietlein (Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der HHU): Wesentlich mehr werde ich dazu nicht sagen können.

Dr. Kai Zentara (AG der kommunalen Spitzenverbände NRW): Theoretisch ist es natürlich immer besser, möglichst viele Zahlen zu haben. Aber gerade Sie als Abgeordneter sind nicht daran gehindert, durch kleine Anfragen eine breitere Tatsachengrundlage herzustellen.

Nur, für uns sind die Zahlen nicht der entscheidende Punkt, warum wir für die Abschaffung sind. Insofern kann man verfassungstheoretisch darüber diskutieren, wie weit eine Entscheidungsgrundlage für einen parlamentarischen Gesetzgeber sein muss, das ist aber nicht das entscheidende Argument für die Bearbeitungszahlen. Wenn der Gesetzgeber das so hineinschreibt – ich habe gerade versucht, es noch einmal nachzulesen –, dann ist das vielleicht unglücklich, weil es aus unserer Sicht nicht der entscheidende Punkt ist. Mehr kann ich dazu nicht sagen.

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Herr Rüße, haben Sie weitere Fragen?

Norwich Rüße (GRÜNE): Jetzt bin ich zufrieden.

Vorsitzender Dr. Werner Pfeil: Das freut mich. – Dann sehe ich, dass keine Fraktion mehr Fragen hat.

Ich bedanke mich bei den Sachverständigen dafür, dass Sie hier waren und unsere Fragen beantwortet haben, aber auch für die schriftlichen Ausführungen.

Das Protokoll der heutigen Anhörung ist nach Fertigstellung auf der Internetseite des Landtags einsehbar.

Die nächste Sitzung des Ausschusses findet am 24. Januar 2018 statt.

Nach den Vorgaben des federführenden Wirtschaftsausschusses müssen wir bis spätestens 5. März 2018 ein Votum zum Entfesselungspaket abgegeben haben. Ich schlage daher vor, dass wir in der Sitzung am 24. Januar darüber beraten, die Auswertung vornehmen und dann entsprechend abstimmen. Weil wir vor Fristablauf keine geplante weitere Sitzung mehr haben, ist das der einzig mögliche Zeitpunkt. Sind Sie damit einverstanden? – Ja. Das Protokoll wird frühzeitig da sein, damit Sie alles noch einmal nachlesen können.

Wenn es keine weiteren Fragen oder Anregungen von Ihnen mehr gibt, schließe ich die Sitzung und bitte die Obleute noch kurz zu mir zur Klärung von zwei Punkten. – Vielen Dank.

gez. Dr. Werner Pfeil
Vorsitzender

Anlage

17.01.2018/18.01.2018

150