

Landkreistag NRW, Kavalleriestraße 8, 40213 Düsseldorf

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Herrn
Daniel Sieveke MdL
Vorsitzender des Innenausschusses
des Landtags NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME
16/1925
A09, A14, A17

Ansprechpartner: Dr. Marco Kuhn

Zentrale: 0211.300491.0
Direkt: 0211.300491.300
Telefax: 0211.300491.5300
E-Mail: m.kuhn@lkt-nrw.de
Datum: 30.07.2014
Aktenz.: 30.13.05 Ku/cp

– per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes NRW und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften (Drucksache 16/6089)

Ihr Schreiben vom 09.07.2014

Sehr geehrter Herr Sieveke,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

I. Zusammenfassung

Die nordrhein-westfälischen Kreise haben mit Inkrafttreten des Bürokratieabbaugesetzes II und der damit verbundenen Aussetzung des behördlichen Vorverfahrens die von ihnen verantworteten Verwaltungsverfahren z. B. durch die Ausweitung des Anhörungsverfahrens, die vermehrte Durchführung von Ortsterminen und Besprechungen mit Bürgerinnen und Bürgern gezielt ergänzt. Nach den uns vorliegenden Rückmeldungen konnten durch diese Maßnahmen zur Stärkung des Ausgangsverfahrens in vielen Fällen Streitige Entscheidungen vermieden und stattdessen ein Konsens mit den Beteiligten sowie generell eine höhere Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit behördlicher Entscheidungen erreicht werden.

Angesichts dieser überwiegend positiven Erfahrungen bedarf die Wiedereinführung des behördlichen Vorverfahrens für einzelne Aufgabenbereiche einer überzeugenden und tragfähigen Begründung. Umso mehr gilt das, als die Rechtslage mit einer partiellen Wiedereinführung des Vorverfahrens komplexer und für die Bürgerinnen und Bürger zunehmend unübersichtlicher wird.

Diesen Anforderungen wird der vorliegende Gesetzentwurf nach unserer Auffassung nicht gerecht. Im Gegenteil, angesichts der überwiegend positiven Erfahrungen mit der Aussetzung des behördlichen Vorverfahrens sehen wir keinen zwingenden Bedarf für dessen partielle Wiedereinführung.

II. Allgemeine Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf

1. Kosten (D. des Vorblatts)

Soweit im Vorblatt des Gesetzentwurfs unter D. die Auswirkungen der Aussetzung des behördlichen Vorverfahrens auf die Stellen- und Belastungssituation in der nordrhein-westfälischen Gerichtsbarkeit beschrieben werden, geben wir zu bedenken, dass der objektiv nicht bestreitbare Anstieg der Verfahrenseingänge bei den Verwaltungsgerichten zu einem erheblichen Teil auf die zuletzt wieder deutlich gestiegene Zahl an Asylverfahren zurückzuführen sein dürfte. Hinzu kommen nach unserer Kenntnis bei einzelnen Verwaltungsgerichten Klagen aus dem Bereich der Landwirtschaft, die mit einer europarechtlichen Einzelfragestellung zusammenhängen, so dass es sich hierbei um einen Einmaleffekt handeln dürfte. Andererseits ist nach entsprechenden Pressemitteilungen der Verwaltungsgerichte insbesondere in sozialrechtlichen Angelegenheiten, die den Verwaltungsgerichten zugewiesen sind, über die letzten drei Jahre ein Verfahrensrückgang zu verzeichnen.

Dass der vorliegende Gesetzentwurf dennoch von einem deutlichen Anstieg an Verfahrenseingängen im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit als Folge der weitgehenden Aussetzung des behördlichen Vorverfahrens ausgeht, ist für uns angesichts dessen nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Wünschenswert wäre eine nach Sachbereichen aufgeschlüsselte Darstellung, die Rückschlüsse auf konkrete Auswirkungen der Aussetzung des Vorverfahrens ermöglicht.

2. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände (F. des Vorblatts)

Zwar wird unter F. des Vorblatts anerkannt, dass durch die Prüfung von Vorverfahren und den Erlass von Widerspruchs- bzw. Abhilfebescheiden auf kommunaler Seite eine zusätzliche Belastung eintritt. Gleichzeitig sei aber davon auszugehen, dass die Wiedereinführung des Vorverfahrens zu einem Rückgang der Klagen vor den Verwaltungsgerichten führen werde, was die Kommunen als Ausgangsbehörden entlaste. Die daran anknüpfende Schlussfolgerung, dass die Kommunen im Falle einer partiellen Wiedereinführung des Vorverfahrens insgesamt entlastet werden, greift indes zu kurz.

So darf nicht ausgeblendet werden, dass Vorverfahren oftmals nur durchgeführt werden, um die Sachurteilsvoraussetzungen für die Zulässigkeit einer Klage zu schaffen. Klagewillige Bürgerinnen und Bürger werden sich aber von der Wiedereinführung des Vorverfahrens nicht davon abhalten lassen, den Klageweg zu beschreiten. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass Bürgerinnen und Bürger angesichts der überschaubaren finanziellen Risiken

erfahrungsgemäß dazu neigen werden, künftig im Zweifel wieder einen Widerspruch einzulegen. Durch den zu erwartenden Anstieg der Rechtsbehelfsverfahren wird es bei den jeweils zuständigen Behörden zu einem erheblichen Mehraufwand kommen, müssten sie doch – unabhängig davon, ob die Ausgangsbehörde Widerspruchsbehörde ist oder im Abhilfeverfahren die Rechtmäßigkeit des Ursprungsbescheides überprüft – ihre Binnenorganisation anpassen und unter Umständen zusätzliche Kräfte einstellen.

Soweit der Gesetzentwurf unter F. des Vorblatts überdies davon ausgeht, dass die beabsichtigte Wiedereinführung des Vorverfahrens unbeschadet der in den Kommunen hierdurch entstehenden Zusatzbelastungen nicht konnexitätsrelevant sei, trifft das nach unserer Auffassung nicht zu.

Es ist zwar nicht zu bestreiten, dass die Durchführung des Vorverfahrens durch das Bürokratieabbaugesetz II in weiten Teilen lediglich ausgesetzt, nicht aber abgeschafft wurde. Allerdings haben sich die Kommunen in ihrer Binnenorganisation auf das ausgesetzte Vorverfahren eingestellt. Durch die nunmehr rd. siebenjährige Aussetzung des Vorverfahrens und die zwischenzeitliche Verlängerung dieser Aussetzung ist ein Vertrauenstatbestand geschaffen worden, so dass aus Sicht der Kommunen die Aussetzung des Verfahrens einer Abschaffung und die jetzige partielle Wiedereinführung einer Neueinführung und damit der Übertragung einer neuen Aufgabe im Sinne von § 1 Abs. 1 KonnexAG gleichkommt.

Selbst wenn man diese Auffassung nicht teilen sollte, bleibt es dabei, dass nach § 2 Abs. 4 KonnexAG die Veränderung einer bestehenden Aufgabe im Sinne von § 1 Abs. 1 KonnexAG vorliegt, wenn den Vollzug prägende besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung geändert werden. Genauso verhält es sich im vorliegenden Fall. Die Aufhebung der bisherigen Aussetzung des Vorverfahrens in den im Gesetzentwurf vorgesehenen Bereichen stellt neue Anforderungen an den Vollzug der entsprechenden Aufgaben, wurden doch seit Inkrafttreten des Bürokratieabbaugesetzes II keine entsprechenden Widerspruchsbescheide mehr erlassen und die interne Verwaltungsorganisation der Kommunen an diese Rechtslage angepasst.

In jedem Fall ist mithin von einer Konnexitätsrelevanz der beabsichtigten Wiedereinführung des behördlichen Vorverfahrens auszugehen.

III. Anmerkungen zu einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs

1. Verwaltungsvollstreckung (Art. 2 Nr. 1b bb Nr. 5 des Gesetzentwurfs)

Soweit das Vorverfahren für Verwaltungsvollstreckungsverfahren wieder eingeführt werden soll, geben wir zu bedenken, dass die Zwangsmittelandrohung gemäß § 63 Abs. 2 VwVG NRW mit der zu vollstreckenden Grundverfügung verbunden werden soll, wenn ein Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung hat; in der Praxis ist das beispielsweise im Bereich von Ordnungsverfügungen der Regelfall.

Die Wiedereinführung des behördlichen Vorverfahrens für Verwaltungsakte, die nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz erlassen werden, würde angesichts dessen dazu führen, dass gegen den androhenden Verwaltungsakt und die Grundverfügung unterschiedliche Rechtsbehelfe einschlägig wären. Während sich die betroffenen Bürgerinnen und Bürger gegen die durchzusetzende Grundverfügung mit einer Klage vor dem Verwaltungsgericht zur Wehr setzen müssen, müssten sie gegen die gleichzeitig erlassene Androhung eines Zwangsmittels einen Widerspruch bei der erlassenden Behörde erheben. Abgesehen davon, dass innerhalb eines Bescheides zwei unterschiedliche Rechtsbehelfsbelehrungen verwendet werden müssten, wäre ein solches Auseinanderlaufen der Rechtsschutzmöglichkeiten für Grundverfügung und zugehörige Vollstreckungsverfügung für den jeweiligen Adressaten kaum nachvollziehbar. Im Sinne einer bürgerfreundlichen und nachvollziehbaren Verwaltung halten wir die beabsichtigte Regelung für nicht sachgerecht.

2. Kinder- und Jugendhilfe (Art. 2 Nr. 1b bb Nr. 9 des Gesetzentwurfs)

Die kommunalen Jugendämter stehen mit den jeweils betroffenen Eltern und jungen Menschen schon jetzt in regelmäßigem Kontakt und tauschen sich beispielsweise im Rahmen des Hilfeplanverfahrens aus. Offene Fragen können hierdurch geklärt und etwaige Unstimmigkeiten ausgeräumt werden. Würde für diesen Bereich nunmehr das behördliche Vorverfahren wieder eingeführt werden, wäre damit für die Bürgerinnen und Bürger kein Mehrwert verbunden.

3. Pflegewohngeldrecht (Art. 2 Nr. 1b bb Nr. 10 des Gesetzentwurfs)

Die Begründung zur Wiedereinführung des Vorverfahrens im Bereich des Pflegewohngeldrechts vermag nicht zu überzeugen. Während einerseits betont wird, dass die betroffenen pflegebedürftigen Menschen häufig kognitiv eingeschränkt sind, wird andererseits hervorgehoben, dass durch die Wiedereinführung des behördlichen Vorverfahrens in Verbindung mit einer Erörterung der Rechtslage mit den Betroffenen die jeweiligen Angelegenheiten geklärt werden könnten. Bei einer – unterstellten – kognitiven Einschränkung der Betroffenen macht es aber letztlich keinen Unterschied, ob ein Vorverfahren durchgeführt wird. Verstehen die Betroffenen aufgrund ihrer kognitiven Einschränkung den Ausgangsbescheid nicht, wird die gewünschte Erörterung der Sach- und Rechtslage auch nicht durch ein Vorverfahren ermöglicht werden können.

4. Wohngeldrecht (Art. 2 Nr. 1b bb Nr. 11 des Gesetzentwurfs)

Ebenso wenig erscheint die beabsichtigte Wiedereinführung des Vorverfahrens für den Bereich des Wohngeldrechts als nachvollziehbar. Soweit zur Begründung u.a. ausgeführt wird, dass die Betroffenen aus finanziellen Gründen oftmals nicht in der Lage seien, langwierige Prozesse durchzustehen, wird damit unterstellt, dass die Widerspruchsbehörde eine möglicherweise negative Ausgangsentscheidung zugunsten des Betroffenen abändert. Einen Beleg für diese Annahme bleibt die Gesetzesbegründung jedoch schuldig, sie kann auch

aufgrund unserer Erfahrungen nicht bestätigt werden. Die Notwendigkeit der beabsichtigten Gesetzesänderung erschließt sich uns auch insofern nicht.

5. Wohnraumförderung (Art. 2 Nr. 1b bb Nr. 12 des Gesetzentwurfs)

Im Bereich der sozialen Wohnraumförderung bedarf es unseres Erachtens ebenfalls keiner Wiedereinführung des behördlichen Vorverfahrens. Die (teilweise) Unkundigkeit und Schutzwürdigkeit von Antragstellerinnen und -stellern im Bereich der sozialen Wohnraumförderung ist den zuständigen Behörden bewusst. Daher wird insbesondere bei ablehnenden Bescheiden ein besonderes Augenmerk auf deren Einbeziehung und die Nachvollziehbarkeit der jeweiligen Entscheidungen belegt. Durch intensive Beratungen, Anhörungen im Verwaltungsverfahren und Empfehlungen zur Erörterung im Vorfeld einer möglichen Klage können etwaige Unstimmigkeiten in nahezu allen Fällen geklärt werden, so dass nach den uns vorliegenden Rückmeldungen im Bereich der sozialen Wohnraumförderung kaum Klageverfahren angestrengt werden. Die grundsätzlich zu unterstützende Intention des Gesetzgebers – erhöhter Schutz besonders schutzbedürftiger Antragstellerinnen und -steller – wird also bereits heute gewährleistet. Ein behördliches Vorverfahren würde deshalb für die Bürgerinnen und Bürger keinen Mehrwert bringen.

6. Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen und Tierschutz (Art. 2 Nr. 1b bb Nr. 13 des Gesetzentwurfs)

Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV), das in den Aufgabenbereichen des Verbraucherschutzes (Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen oder Tierschutz) die Fachaufsicht über die Kreisordnungsbehörden wahrnimmt, soll mit Wiedereinführung des Vorverfahrens in diesen Bereichen künftig Widerspruchsbehörde werden. Wurde dies im ursprünglichen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes NRW und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften noch mit dem – unseres Erachtens unhaltbaren – Argument begründet, dass das behördliche Vorverfahren als Steuerinstrument der Fachaufsicht wiedereingeführt werden solle, so wird in dem nunmehr vorgelegten Gesetzentwurf auf das Widerspruchsverfahren als „hilfreiches Instrument für eine gütliche außergerichtliche Verfahrensweise“ (S. 19 der Begründung) verwiesen.

Die Annahme, dass ein förmlicher Rechtsbehelf wie das behördliche Vorverfahren regelmäßig zu einer gütlichen außergerichtlichen Verständigung beizutragen vermag, erscheint uns zweifelhaft. In der Praxis hat sich vielmehr bewährt, durch gezielte Maßnahmen wie die eingangs erwähnte Ausweitung des Anhörungsverfahrens oder die Durchführung von Ortsterminen – und damit außerhalb förmlicher Rechtsbehelfe – streitschlichtend und akzeptanzfördernd zu wirken. Das gilt in besonderer Weise für Bereiche, bei denen es – wie etwa im Tierschutz – um Maßnahmen der Eingriffsverwaltung geht, die häufig mit erheblichen Unmutsbekundungen und intensiven Diskussionen mit den Betroffenen verbunden sind.

Hinzu kommt, dass beispielsweise in dem Fall, dass Tierhaltern Tiere entzogen werden müssen, eine kostenpflichtige Unterbringung notwendig wird. Je länger solche Verfahren dauern – und die Notwendigkeit eines behördlichen Vorverfahrens würde zu einer weiteren Verlängerung führen –, desto höher werden die verursachten Kosten. Und nicht zuletzt kann eine Verfahrensverzögerung auch aus Sicht des Tierschutzes kontraproduktiv sein.

Darüber hinaus geben wir zu bedenken, dass Tierschutzvereinen mit dem im vergangenen Jahr beschlossenen Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine (TierschutzVMG NRW) nicht nur zusätzliche Klagemöglichkeiten eröffnet wurden, sondern auch deren umfassende Beteiligung in Verwaltungsverfahren vorgesehen wurde.

Welchen Mehrwert die – mit der Schaffung von immerhin sieben Personalstellen zulasten des Landeshaushalts verbundene – Wiedereinführung des Vorverfahrens in den Aufgabebereichen des Verbraucherschutzes angesichts dessen haben soll, ist für uns nicht ersichtlich. Darauf sollte verzichtet werden.

Zusammenfassend ist nach alledem festzuhalten, dass die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf beabsichtigte partielle Wiedereinführung des behördlichen Vorverfahrens erheblichen Bedenken rechtlicher wie tatsächlicher Natur begegnet und deshalb unsererseits nicht mitgetragen wird.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Kuhn', with a long horizontal stroke extending to the right.

Dr. Marco Kuhn