

Vereinigung der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter des Landes Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen
Innenausschuss
anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2284

A09, A11, A14, A17

Dienstanschrift:

Richter am VG Dr. Jan Neumann
Verwaltungsgericht Münster
Piusallee 38, 48147 Münster
Telefon: 0251 597 399
Telefax: 0251 597 200
jan.neumann@vg-muenster.nrw.de
<http://nordrhein-westfalen.bdvr.de>

Münster, den 28. Oktober 2014

Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 16/6089 **Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes** **Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften**

Sehr geehrter Herr Sieveke, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit, als Mitglied des Vorstands der Verwaltungsrichtervereinigung des Landes NRW als Sachverständiger Stellung zu dem Gesetzentwurf zu nehmen, bedanke ich mich. Die Verwaltungsrichtervereinigung begrüßt es, dass die im Jahr 2007 beschlossene weitgehende Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in den allermeisten Materien des Besonderen Verwaltungsrechts nun zeitlich unbegrenzt fortgelten soll. Insoweit sei auch auf unsere Stellungnahme vom 8. Mai 2014 im Rahmen der Verbändeanhörung verwiesen.

Die dem Gesetzentwurf zu Grunde liegenden umfangreichen Erkenntnisse und Erfahrungen der Behörden und der Verwaltungsgerichte des Landes haben gezeigt, dass der Wegfall des Widerspruchsverfahrens im Regelfall nicht zu einer Einschränkung des Rechtsschutzes des Bürgers geführt hat. Vielmehr wird durch die Möglichkeit, direkt gegen Ausgangsbescheide den Klageweg zu beschreiten, zu Gunsten des Bürgers und der öffentlichen Hand schneller Rechtssicherheit erreicht und die öffentlichen Haushalte werden entlastet.

Die Verwaltungsgerichte sind, obwohl sie beim Wegfall des Widerspruchsverfahrens keine zusätzlichen Stellen erhalten haben, in der Lage, zeitnah über die Klageverfahren und die einstweiligen Rechtsschutzverfahren zu entscheiden. Daher erfordern weder das Gebot effektiven Rechtsschutzes noch die mit der Durchführung des Widerspruchsverfahrens u.a. bezweckte Entlastung der Verwaltungsgerichte (Filterfunktion), Widerspruchsverfahren in anderen als in dem Gesetzentwurf enthaltenen Gebieten des Besonderen Verwaltungsrechts wieder einzuführen.

Erfreulicherweise ist – entsprechend unserer Stellungnahme vom 8. Mai 2014 – in der Begründung des Gesetzentwurfs klargestellt worden, dass das in § 110 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 JustG NRW vorgesehene Vorverfahren allein die Vollstreckung von Geldforderungen, nicht aber den Verwaltungszwang betrifft. Über die dort genannten Gründe hinaus spricht für die diesbezügliche Wiedereinführung des Vorverfahrens

auch, dass die Vollstreckungsbehörden die Befugnisse des Vollstreckungsgerichts wahrnehmen. Im Rahmen des Widerspruchsverfahrens können sie etwaige Pfändungsschutztatbestände (§ 48 Abs. 1 und 2 Satz 1 VwVG NRW), die ihr mangels vorheriger Anhörung (§ 28 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG NRW) zunächst unbekannt waren, berücksichtigen, ohne dass es insoweit gerichtlichen Rechtsschutzes bedarf.

Die vorgesehene Wiedereinführung des Vorverfahrens hinsichtlich Kommunalabgaben, Straßenreinigungsgebühren, Realsteuern und Wohngeld (§ 110 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 und 7, 11 JustG NRW) entspricht unserer Einschätzung in der Verbändeanhörung. Zwar weisen die kommunalen Spitzenverbände zu Recht darauf hin, dass die Korrektur der Bescheide, die nur Rechen- oder Schreibfehler enthalten, keines Widerspruchsverfahrens bedarf, weil die Ausgangsbehörden diese Fehler außerhalb eines förmlichen Verfahrens beseitigen können. Diese Möglichkeit haben Betroffene aber vielfach nicht genutzt, sondern Klageverfahren eingeleitet, die sich nach Korrektur der Rechen- bzw. Schreibfehler umgehend erledigt haben. In diesen Fällen wird das Widerspruchsverfahren eine kostengünstigere Möglichkeit der umgehenden Fehlerbereinigung bieten.

Zudem halten die seit dem 1. Juli 2013 erhöhten Gerichtsgebühren (und ggf. anfallenden Rechtsanwaltsgebühren) nach unseren Erfahrungen einige potentielle Kläger davon ab, gegen aus anderen Gründen (vermeintlich) rechtswidrige Gebührenbescheide um gerichtlichen Rechtsschutz nachzusuchen. Daher dürfte die Wiedereröffnung der Möglichkeit einer behördeninternen Überprüfung kommunaler Abgabenbescheide in diesen Fällen dem effektiven Rechtsschutz tatsächlich dienen.

Um den Einwänden der kommunalen Spitzenverbände entgegen zu kommen, könnte in diesen Rechtsbereichen das Widerspruchsverfahren fakultativ erfolgen. Dann dürfte der Bürger wählen, ob er zunächst Widerspruch einlegt oder direkt Klage erhebt. Ein Widerspruchsverfahren wäre dann z.B. entbehrlich, wenn die festgesetzte Abgabe zwar der Höhe nach rechnerisch richtig ist, aber die Gültigkeit der zu Grunde liegenden kommunalen Satzung bestritten wird.

Verfahren zum Unterhaltsvorschussrecht und zum Pflegegeld (§ 110 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 und 10 JustG NRW) sind demgegenüber gemäß § 188 Satz 2 VwGO gerichtskostenfrei, so dass ein Kostenrisiko der Erhebung einer Klage nicht entgegen steht. Dies gilt ebenso für die Bereiche des Kinder- und Jugendhilferechts nach dem SGB VIII (§ 110 Abs. 2 Satz 1 Nr. 9 JustG NRW), mit Ausnahme der Elternbeiträge nach dem Kinderbildungsgesetz. Allerdings mag das Widerspruchsverfahren in diesen Rechtsgebieten die in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten Vorteile aufweisen.

Zur besseren Lesbarkeit wird angeregt, in § 110 Abs. 3 Satz 2 JustG NRW den einleitenden Halbsatz „Dies gilt nicht, ...“ zu ersetzen durch den Passus „Absatz 1 Satz 1 findet Anwendung, ...“. Die gegenwärtige Fassung ist als verneinende Formulierung, die auf den ebenfalls verneinend formulierten § 110 Abs. 3 Satz 1 Bezug nimmt, für den Bürger nur sehr schwer zu verstehen.

Art. 2 Nr. 1 Buchstabe c) des Gesetzentwurfs dürfte wegen des – hinsichtlich des zeitlichen Anwendungsbereichs besser formulierten – Art. 15 des Siebten Gesetzes zur Änderung der gesetzlichen Befristungen im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Inneres und Kommunales sowie zur Änderung weiterer Gesetze

vom 2. Oktober 2014 (GV. NRW. 2014, S. 622), durch den § 110 Abs. 1 Satz 3 JustG NRW eingefügt worden ist, nun gegenstandslos sein. Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a) muss daher jetzt aber einleitend lauten: „Absatz 1 Satz 1 und 2 wird wie folgt gefasst.“

Da der neue § 110 Abs. 1 Satz 3 JustG NRW im Laufe des Jahres 2016, mit der Rechtshängigkeit etwaiger Klagen gegen diese im Jahr 2015 erlassenen Bescheide, gegenstandslos wird, könnte in Art. 4 des vorgeschlagenen Gesetzes bereits eine entsprechende Befristung aufgenommen werden (z.B.: „§ 110 Abs. 1 Satz 3 JustG NRW tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2016 außer Kraft.“).

Damit die Verwaltungsgerichte auch zukünftig in der Lage sind, zeitnah effektiven Rechtsschutz zu gewähren und Rechtssicherheit herbeizuführen, sollten die noch fortbestehenden zwölf kW-Vermerke gestrichen werden. Dafür sprechen die gegenwärtige Belastungsquote (vgl. Justizministerium NRW, Schriftlicher Bericht zu den „Personalverwendungsbasierten Belastungsquoten“ für die 34. Sitzung des Rechtsausschusses des Landtags am 29. Oktober 2014) und die Maßgaben der höchstrichterlichen Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2013 – 5 C 23.12 D –, juris, Rn. 34, 43, 53, und vom 27. Februar 2014 – 5 C 1.13 D –, juris, Rn. 28 f.). Die vorgesehene Wiedereinführung der Widerspruchsverfahren in einem überschaubaren Teil des Besonderen Verwaltungsrechts dürfte – angesichts der nicht wesentlich veränderten Eingangsentwicklung nach seiner weitreichenden Abschaffung – allenfalls zu einem zu vernachlässigenden Rückgang der Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten führen. Diese etwaige Folge wird aber durch die aktuell weiter steigende Zahl an Gerichtsverfahren in anderen Gebieten des Verwaltungsrechts, insbesondere im Asylrecht, mehr als ausgeglichen.

RVG Dr. Jan Neumann