

Harry Addicks
Vors. Richter am Verwaltungsgericht,
für die
Neue Richtervereinigung (NRV)
Landesverband Nordrhein-Westfalen

Dienstanschrift:
Verwaltungsgericht Aachen
Adalbertsteinweg 92
52070 Aachen

Rechtsausschuss des
nordrhein-westfälischen
Landtages
Postfach 101143

40002 Düsseldorf



Aachen, den 3. Januar 2018

Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I

Gesetzentwurf der Landesregierung
Landtags-Drucksache 17/1046

Anhörung am 10. Januar 2018

Stellungnahme zu Art. 7 des Gesetzentwurfs (Änderung des § 110 Absatz 2 Satz 1 des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen - JustG NRW -)

1. Vorbemerkungen:

- a) Wie bereits die Entwürfe der "Bürokratieabbaugesetze" von 2006 und 2007 erinnert auch der Begriff "Entfesselungsgesetz/Entfesselungspaket" an die Sprache des Marketings, vielleicht auch des "Neusprechs"¹. Begrüßenswert im Interesse der Hygiene der Gesetzessprache wäre eine sachlichere Titelfindung, die nicht den Eindruck erweckt, als sei die Gesetzesbezeichnung von einer Werbeagentur formuliert worden.

¹ Der Begriff stammt aus dem Roman "1984" von George Orwell und bezeichnet eine manipulative Sprache.

b) Die Begründung zu Art. 7 des Gesetzentwurfs, die (im Wesentlichen) an das vorzufindende Vollzugsdefizit bei der Abarbeitung der seit 2015 beim LANUV anhängig gemachten Widersprüche anknüpft, bietet insoweit keine tragfähige Hilfe zur inhaltlichen Nachvollziehbarkeit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung. In der Entwurfsbegründung wird ausgeführt:

"Die an die Wiedereinführung des Vorverfahrens in den genannten Bereichen geknüpften Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Aus der Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 5652 (Drs. 16/14622) ist ersichtlich, dass im Jahr 2016 beim LANUV 217 Widerspruchsverfahren anhängig geworden sind. In demselben Jahr wurden insgesamt 151 Verfahren erledigt. Der Bestand an nicht erledigten Widerspruchsverfahren belief sich zum 31. Dezember 2016 auf insgesamt 177 Fälle. Hinzu kommt, dass das LANUV zur Bearbeitung der Widersprüche seit Oktober 2016 auf externe Unterstützung zurückgreift. Dies führt zu zusätzlichen Kosten und entspricht nicht dem Ziel, das Vorverfahren als Instrument einer gütlichen Einigung zwischen Behörde und Bürger zu nutzen."

Zwar sind die Ausführungen über das bestehende Defizit in der Bearbeitung der Widersprüche beim LANUV zutreffend. Sie beruhen auf einer unzureichenden Personalausstattung des LANUV für diese Aufgabe. Nach Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens zum 1. Januar 2015 in den betreffenden Sachgebieten wurde eine entsprechende Stelle zunächst in der Vorstellung des Abwartens einer Prognose des Widerspruchsaufkommens einige Monate gar nicht, dann zunächst nur eine halbe Stelle geschaffen und später aufgrund "anderweitiger Prioritätensetzung der Landesregierung" (Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Henning Höne, FDP, 4703, Drs. 16/12222) weiterhin nur Personal in unzureichendem Umfang eingesetzt. Die weiteren Einzelheiten sind aus den Antworten der Landesregierung auf die oben genannte und die weiteren Kleinen Anfragen des Abgeordneten Höne hierzu, 3400 und 5625 (Drucksachen 16/8932 und 16/14622), ersichtlich.

Allerdings sagt die unzureichende Erledigung einer Aufgabe nichts über ihre Notwendigkeit oder Sinnhaftigkeit aus. Würde man gesetzliche Regelungen abschaffen, weil gravierende Defizite in ihrer Umsetzung bestehen, wären wir in wichtigen Rechtsbereichen in großem Umfang regellos.

2. Notwendigkeit des Widerspruchsverfahrens aus fachlicher Sicht?

Aus rein fachlicher Sicht besteht - nach einer nicht repräsentativen Umfrage bei den mit den entsprechenden Sachgebieten befassten gerichtlichen Spruchkörpern - meinem Eindruck nach kein sachlich zwingender oder gewichtiger Grund für die Beibehaltung eines Vorverfahrens in den Anwendungsbereichen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs, des Verbraucherinformationsgesetzes, des Tiergesundheitsgesetzes, des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes und des Tierschutzgesetzes, wie es der § 110 Abs. 2 Satz 1 Nr. 13 JustG NRW bisher vorsieht. Im Hinblick auf diese Feststellung stimme ich mit der Entwurfsbegründung überein. Aus der Verteilung des Aufkommens der Widersprüche in diesen Sachgebieten (Zahlen nach der Anlage 1 zur Antwort der Landesregierung auf die o. g. Kleine Anfrage Drs. 16/14622) ist ersichtlich, dass der allergrößte Anteil der Widersprüche im Tierschutzrecht erhoben wird (2016: 72,35 %), zu weitaus geringeren Anteilen im Bereich der Lebensmittelüberwachung (2016: 14,47 %) und im Bereich des Veterinärwesens (Tiergesundheitsgesetz, Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz, 2016: 11,06 %). Der Anwendungsbereich des Verbraucherschutzes spielt - aus Verbrauchersicht - eine so marginale Rolle (2016: 1,8 %), dass die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. keinen Bedarf für eine Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf sieht.

Die Qualität der LANUV-Widerspruchsbescheide wird aus verwaltungsrichterlicher Sicht als sehr gut eingestuft, wobei in vielen Fällen das LANUV außerdem bei entsprechendem Anlass eine Abhilfe durch die Ausgangsbehörde vermittelt und so eine Widerspruchsentscheidung entbehrlich gemacht hat. Hier hat sich in jeder Hinsicht der Devolutiveffekt, die Zuständigkeit nicht der Ausgangsbehörde, sondern der nächsthöheren Behörde für das Widerspruchsverfahren, positiv bemerkbar gemacht.

Nach dem Eindruck der verwaltungsgerichtlichen Praxis kommen aus dem Katalog der Rechtsgebiete des § 110 Abs. 2 Satz 1 Nr. 13 JustG NRW so gut wie ausschließlich Verfahren aus dem Bereich des Tierschutzrechts bei den Verwaltungsgerichten Nordrhein-Westfalens an. Obwohl die meisten bisherigen Widerspruchsentscheidungen des LANUV nach meinen Recherchen für die Widerspruchsführer/innen negativ ausgehen, also "klagetragtig" sind, spielt die Zahl

der eingehenden Verfahren bei den Verwaltungsgerichten eine untergeordnete Rolle. Hierzu kann ich jedoch nur auf die o. g. nicht repräsentative Umfrage Bezug nehmen, genaue Daten liegen mir nicht vor. Allerdings sind die Verwaltungsgerichte in vielen Fällen auch schon während des laufenden Widerspruchsverfahrens involviert. Innerhalb des Tierschutzrechts stellt die Fallgruppe der Wegnahme von Tieren aufgrund von Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften den größten Anteil dar. In diesem für die betroffenen Personen vielfach emotional empfindlichen Bereich wird begleitend zum erhobenen Widerspruch oft beim Verwaltungsgericht ein Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gestellt, um das betreffende Tier jedenfalls zunächst behalten zu können. Daraus folgt, dass das Widerspruchsverfahren im Tierschutzrecht keine besonders nennenswerte Entlastungswirkung bei den Verwaltungsgerichten mit sich bringt. Denn ein Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes in diesem Bereich ist in der Regel nicht weniger arbeitsaufwändig als das entsprechende Klageverfahren, das sich durch die Eilentscheidung dann vielfach erledigt.

Nach einem Blick auf die für die Betroffenen bestehenden Hindernisse, gerichtlichen Rechtsschutz zu suchen, ist für die dem § 110 Abs. 2 Satz 1 Nr. 13 JustG NRW unterfallenden Sachgebiete anzumerken, dass auch das Widerspruchsverfahren insoweit bereits eine Kostenbarriere mit sich bringt. Die Widerspruchsentscheidungen lösen gemäß § 15 Gebührengesetz Nordrhein-Westfalen (GebG NRW) eine Gebührenpflicht aus. Nach den entsprechenden Tarifstellen des Allgemeinen Gebührentarifs zur Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung (Allg-VerwGebO NRW) beginnt die Gebühr im Bereich des Tierschutzrechts im Schnitt schätzungsweise bei ca. 50,- €. Die mit einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren verbundene Kostenbelastung kann allerdings weitaus höher sein. Zur psychologischen Barriere, ein Verwaltungsgericht anzurufen, siehe unten 3.

Von der zahlenmäßigen Bedeutung, der Entlastungswirkung für die Verwaltungsgerichte und der gegenüber anderen Rechtsgebieten nicht hervorhebenswerten Charakteristik der in § 110 Abs. 2 Satz 1 Nr. 13 JustG NRW genannten Sachgebiete her drängt sich daher aus rein fachlicher Sicht nicht auf, dass diese Vorschrift beibehalten werden muss.

3. Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens aus allgemeinen Erwägungen?

In meinen Stellungnahmen vom 20. November 2006 zum Bürokratieabbaugesetz I, Drucksache 14/2242, vom 15. August 2007, Bürokratieabbaugesetz II, Drucksache 14/4199 und vom 29. Oktober 2014, Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften, Drucksache 16/6089, habe ich mich tendenziell für eine möglichst breite Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens ausgesprochen. Daran halte ich fest.

Im Grundsatz ist dem in Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) garantierten gerichtlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt nach § 68 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) aus gutem Grund das Widerspruchsverfahren vorgeschaltet. Wir sprechen hier über eine Ausnahme von diesem Grundsatz; der Bundesgesetzgeber hat den Ländern mit § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO die Möglichkeit eingeräumt, das Widerspruchsverfahren ganz oder teilweise auszuschalten. Der nordrhein-westfälische Landtag hat mit § 110 Abs. 1, 2 JustG NRW² von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und fragt nun, ob die Ausweitung der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens empfehlenswert ist.

Ungeachtet der Beantwortung der Frage nach der Notwendigkeit eines Widerspruchsverfahrens in den hier maßgeblichen Sachgebieten aus rein fachlicher Sicht, siehe oben Ziffer 2., könnte der Beweggrund für eine möglichst breite Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens das rechtsstaatliche Interesse darin liegen, den Bürgerinnen und Bürgern generell einen guten und leicht erreichbaren Rechtsschutz zu ermöglichen und damit das Vertrauen in den Staat als Rechtsstaat zu stärken.

In meiner o. g. Stellungnahme vom 29. Oktober 2014 habe ich ausgeführt:

"Das Widerspruchsverfahren dient - nach wie vor - im Wesentlichen der Selbstkontrolle der Verwaltung, dem Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger und der Entlastung der Verwaltungsgerichte. Es kann mit relativ gerin-

² ohne Betrachtung der besonderen Regelungen in § 110 Abs. 3 JustG NRW für Fälle mit Drittbeteiligung und abgesehen von § 110 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 JustG NRW betreffend Fälle, in denen Bundesrecht oder das Recht der Europäischen Union die Durchführung eines Vorverfahrens vorschreiben.

gem Aufwand zur Befriedung von verwaltungsrechtlichen Auseinandersetzungen führen.

Die Bürgerinnen und Bürger nehmen "den Staat" nicht nur in Form von Nachrichten, Politikerreden und dergleichen wahr, sondern vor allem durch ihre Erfahrungen mit Behördenkontakten in ihren eigenen Angelegenheiten, denen der Familie oder dem Freundes- und Bekanntenkreis. Sie haben ein sensibles Empfinden dafür, ob ihnen ihrer Meinung nach Recht oder Unrecht geschieht und - davon unabhängig -, ob sie sich fair behandelt fühlen. Ein einschneidendes Behördenerlebnis kann dauerhaft die Einstellung gegenüber Behörden und "dem Staat" prägen. Dabei spielt die Frage der Rechtsschutzmöglichkeiten eine erhebliche Rolle. Wer schnell und einfach sein Recht suchen kann, entwickelt eher keine Ohnmachtsgefühle gegenüber der öffentlichen Verwaltung."

Daran hat sich nichts geändert. Das Widerspruchsverfahren ist kein rechtsstaatliches Heiligtum, aber es ist eine Errungenschaft. Es stellt ein Mehr an Rechtsstaat dar, wenn der Gesetzgeber auch die Perspektive der Rechtssuchenden einnimmt und ein qualitätsorientiert ausgestaltetes Widerspruchsverfahren, natürlich verbunden mit entsprechender Personalausstattung der Widerspruchsbehörden, anbietet. Die Notwendigkeit, ein Gericht anzurufen, wird in vielen Fällen eine so hohe Barriere für die Rechtsschutzsuchenden darstellen, dass sie eine ihnen unbegreifliche behördliche Entscheidung - allerdings mit der Wirkung eines entsprechenden Frustrations- und Ohnmachtsgefühls - eher erdulden, als ihr Recht zu suchen und eine Antwort zu erhalten, sei es in Gestalt einer letztendlichen inhaltlichen Akzeptanz der behördlichen Entscheidung nach einem etwaigen gerichtlichen Hinweis auf die ihnen ungünstige Rechtslage. Ohne anwaltliche Hilfe eine Klage einzureichen, trauen sich viele Menschen nicht zu. Anwaltliche Hilfe wiederum erhöht die bestehende Kostenbarriere.

5. Fazit

Aus rein fachlicher Sicht drängt sich eine Beibehaltung des § 110 Abs. 2 Satz 1 Nr. 13 JustG NRW zwar nicht zwingend auf. Aus allgemeinen rechtsstaatlichen Erwägungen wäre eine Beibehaltung aber zu begrüßen. Im Zweifel sollte man daher das Widerspruchsverfahren beibehalten.

Dem inzwischen zu verzeichnenden "Hin und Her" der nordrhein-westfälischen Regelungen zum Widerspruchsverfahren soll nach dem Gesetzentwurf jetzt ein

neues Kapitel hinzugefügt werden. Erneut werbe ich dafür, anstatt dies zur unendlichen Geschichte werden zu lassen, der Lösung zu folgen, die der bayerische Gesetzgeber nach dem dortigen "Hin und Her" (nach einem aufwändigen Pilotprojekt und zuvor anderen Modellen) gefunden hat. Ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern gilt in Bayern das fakultative Widerspruchsverfahren³: Nach Art. 15 des Bayerischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) kann der von einem Verwaltungsakt Betroffene in bestimmten Rechtsgebieten entweder Widerspruch einlegen oder unmittelbar Klage erheben. Das fakultative Widerspruchsverfahren hat den Vorteil der größtmöglichen Elastizität. Damit trägt es gerade auch der Annahme der Landesregierung im vorliegenden Gesetzentwurf Rechnung, ein Widerspruchsverfahren stelle aus der Sicht von Rechtssuchenden teilweise ein unnötiges Hemmnis auf dem Weg zu dem von ihnen erstrebten Ziel und überhaupt in der behördlichen Aufgabenerledigung dar. Zugleich verliert es aber das ebenso achtenswerte Interesse an einem schlanken, leicht und kostengünstiger erreichbaren Rechtsschutz durch Anrufung der nächsthöheren Behörde nicht aus dem Auge. Wer ein Widerspruchsverfahren für überflüssig hält, wer es als Hemmnis betrachtet oder ohnehin nur mit einer gerichtlichen Klärung zufrieden wäre, kann sogleich das Klageverfahren wählen. Wer aber das Widerspruchsverfahren als "barriereärmere", kostengünstigere und - eine adäquate Behördenausstattung unterstellt - vergleichsweise schnelle Befriedungsmöglichkeit sieht, kann nach wie vor diesen Weg beschreiten.

Harry Addicks

³ vgl. hierzu Rüssel, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2006, 523, 527, und Zagajewski, Das fakultative Widerspruchsverfahren - Eine Alternative zur Abschaffung des Vorverfahrens in Nordrhein-Westfalen?, München 2013, zugl. Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, 2012