

**Rechtsausschuß**

**Protokoll**

21. Sitzung (nicht öffentlich)

29. April 1992

Düsseldorf - Haus des Landtags

13.00 Uhr bis 14.15 Uhr

Vorsitzender: Abgeordneter Schreiber (SPD)

Stenographin: Niemeyer

**Verhandlungspunkte und Ergebnisse:**

Seite

**Vor Eintritt in die Tagesordnung**

a) Teilnahme einer Kommission des Rechtsausschusses am dies-jährigen Juristentag in Hannover

1

b) Reise einer Kommission des Rechtsausschusses nach Rußland, Litauen und Weißrußland

1

**1 Situation im Strafvollzug** 2

a) Besuch der JVA Wuppertal am 3. Februar 1992 2

b) Besuch der JVA Attendorn am 25. Februar 1992 4

Die Vorsitzende der Vollzugskommission, Abgeordnete Morawietz (SPD), berichtet.

**2 Hebung der Obergrenzen des gehobenen Dienstes nach § 26 Abs. 1 BBesG**

Zuschrift 11/1516 6

Ein Vertreter des Justizministers gibt einen kurzen Bericht.

**3 Drittes Gesetz zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer verwaltungsrechtlicher Vorschriften**Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 11/3080 7

Der Ausschuß verständigt sich darauf, dem federführenden Innenausschuß mitzuteilen, daß in bezug auf die Zulässigkeit und die Notwendigkeit der Hinzufügung eines Abs. 3 zu § 49 Verwaltungsverfahrensgesetz Bedenken bestehen.

Keine rechtlichen Bedenken erhebt der Ausschuß gegen die Änderung des § 60 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsvollstreckungsgesetz.

Seite

**4 Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.  
Drucksache 11/1482

12

**5 Konzeption zur Bekämpfung der Massenkriminalität**

Antrag der Fraktion der CDU  
Drucksache 11/2933

Vorlagen 11/1099, 11/1114 und 11/1170

12

Der Ausschuß verständigt sich darauf, die Beratung erst im Anschluß an ein vom Innenausschuß zu diesem Thema geplantes Hearing aufzunehmen.

**6 Durchführung der Klausurenkurse während der Referendarausbildung**

13

Justizminister Dr. Krumsiek berichtet.

-----



### 3 **Drittes Gesetz zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer verwaltungsrechtlicher Vorschriften**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 11/3080

**Abgeordneter Reinhard (SPD)** verweist auf seine im Plenum vorgetragene Bedenken hinsichtlich der Novellierung des § 49 VwVfG durch Hinzufügung des Absatzes 3, demgemäß ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt auch mit Wirkung für die Vergangenheit solle widerrufen werden können.

Die schriftliche Begründung lasse nicht erkennen, ob Betroffene, wie ihm zu Ohren gekommen, tatsächlich nur Kommunen wären.

Was die Neufassung des § 60 Abs. 1 S.1 Verwaltungsvollstreckungsgesetz durch Heraufsetzung des Höchstbetrages auf 100 000 DM anbelange, so schein ihm diese Summe unverhältnismäßig hoch.

Als Grundsatz stellt **Abgeordneter Dr. Haak (SPD)** seinen Ausführungen voran, daß ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt im Prinzip unwiderrufbar sein sollte, andernfalls es sich um eine Enteignung oder einen enteignungsgleichen Eingriff handeln könnte. Etwas anderes würde gelten, wäre Voraussetzung für die Widerrufbarkeit die Nichteinhaltung von bestimmten Bedingungen durch den Begünstigten.

Als wenig relevant bewerte er, ob auch Bürger oder nur Gemeinden tangiert wären: Auch letztere hätten ein Rechtsschutzbedürfnis.

Die **CDU-Fraktion** sieht nach den Worten des **Abgeordneten Paus** keine Notwendigkeit für die Einfügung eines Abs. 3 in § 49 VwVfG, da das damit Bezweckte auch durch Nebenbestimmungen zum jeweiligen Verwaltungsakt zu erreichen sei, was eine generelle Regelung überflüssig mache.

**Abgeordneter Lanfermann (F.D.P.)** schließt sich dem an.

**Ministerialrat Rosenbach (Innenministerium)** erläutert unter dem Gesichtspunkt der Auswirkungen von Zuwendungen durch das Land an Dritte folgendes:

Als Zuwendungsgeber kommen in erster Linie das Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr, das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie und das Ministerium für Umwelt und Raumordnung sowie das MAGS in Betracht. Einen großen Anteil nehmen dabei die Mittel ein, die, meist über die Regierungspräsidenten durch Zuwendungsbescheide, zum Zwecke der Stadtentwicklung an die Kommunen gegeben werden.

In der Form von Zuwendungsbescheiden bewilligt werden sämtliche Mittel aus Förderprogrammen des Wirtschaftsministers, was sich auf eine erhebliche Summe beläuft.

Der Minister für Umwelt und Raumordnung gewährt den Gemeinden über die Zuwendungen erhebliche Mittel, um sie zu stimulieren, sich insbesondere der Abwasserreinigung zuzuwenden und Abwasserleitungen zu legen und zu sanieren.

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales gewährt Zuwendungen für ein breites fachliches Spektrum: für Maßnahmen betreffend den Arbeitsmarkt, für Kulturpflege, für Jugendpolitik, für Gesundheitspolitik, für die Altenhilfe, für die Familienhilfe und für das Gesundheitswesen. Es handelt sich dabei um rund 100 Millionen DM.

Nach den in der Praxis gesammelten Erfahrungen der Kollegen aus den betroffenen Ministerien läuft die Vergabe der Zuwendungen in der überwiegenden Zahl der Fälle völlig glatt. Nicht selten kommt es dabei vor, daß Zuwendungen ihren Zweck verfehlen, an den Adressaten herangetreten und die Zuwendung zurückgefordert wird. Die Rückzahlung wickelt sich normalerweise völlig problemlos ab. Es kommt sehr selten zu förmlichen Widersprüchen und noch seltener zu Klagen. Die große Masse der Zuwendungen geht an öffentliche Körperschaften, doch können auch private Institutionen Begünstigte sein, z.B. der private Träger eines Kindergartens.

Das Anliegen des Gesetzgebers ist es nicht, etwa eine zur Zeit rechtlich im Argen liegende Materie zurechtzuzurren. Denn die Möglichkeit des Widerrufs von rechtmäßigen Zuwendungen ist bereits geltendes Recht, jedes Jahr festgeschrieben im Landeshaushaltsgesetz. Dieselbe Formulierung findet sich in den Haushaltsgesetzen der anderen Bundesländer und in der Bundeshaushaltsordnung.

Das Manko der jetzigen Rechtslage ist, daß die Haushaltsgesetze dem Jährlichkeitsprinzip unterliegen, die Widerrufsregelung aber von ihrer Zielsetzung her langfristig sein muß. Zum Ausgleich dieses Mangos enthalten unsere Haushaltsgesetze immer eine Rückwirkungsregelung, nach der die Widerrufsregelung auch für in der Vergangenheit ergangene Zuwendungen Gültigkeit besitzt. Das Ganze dient dazu, daß auch jetzt noch in früheren Jahren zweckverfehlte Zuwendungen widerrufen werden können.

Rechtssystematisch ist das ein Mangel: eine Regelung, die langfristige Wirkung beansprucht, kann nicht in einem Jährlichkeitsgesetz bleiben. Das Bestreben ist also aus diesem Grunde gewesen, die Regelung aus dem Haushaltsgesetz herauszuziehen und in das Verwaltungsverfahrensgesetz zu überführen.

Ferner ist das Verwaltungsverfahrensgesetz mit der Zielrichtung geschaffen worden, Stammnorm für das gesamte Verwaltungsverfahren zu sein. Aus diesem Anlaß sind die Verfahrensregelungen aus allen anderen Gesetzen im Verwaltungsverfahrensgesetz seinerzeit konzentriert worden. Dieses Prinzip ist heute noch gültig. Und dagegen verstößt § 8 Abs. 4 bis 6 Landeshaushaltsordnung.

Diese Überlegungen haben Bund und die übrigen Länder, nachdem sich eine feste Praxis und Rechtsprechung herausgebildet hatten, bewogen, diese Materie in das Verwaltungsverfahrensgesetz herüberzuholen.

(Zum derzeitigen Stand der Gesetzgebung in Bund und Länder s. Anlage zu diesem Protokoll.)

Auf eine Frage des **Abgeordneten Lanfermann (F.D.P.)** eingehend, ergänzt **Ministerialrat Rosenbach (Innenministerium)**, in der Zuwendungspraxis änderte sich nichts, da der Inhalt des § 8 Abs. 4 bis 6 Landeshaushaltsgesetz nur in das "Kerngesetz" Verwaltungsverfahrensgesetz transformiert werde.

Um die Systematik einzuhalten, habe man lediglich kleinere weitere redaktionelle Änderungen vornehmen müssen, die z.B. bewirkten, daß ebenso ein Sachleistungsverwaltungsakt dann in der beschriebenen Weise widerrufen werden könne.

Ein Einfluß der Neuregelung auf das Verfahren bei durch das Land verteilten Bundesmitteln ist Herrn Rosenbach weder bekannt noch vorstellbar, da hinter der Novellierung rein rechtssystematische Überlegungen ständen.

**Abgeordneter Lanfermann (F.D.P.)** stellt daraufhin fest, daß sich also wohl nichts ändere, aber sehr viel Zeit auf eine Sache verwendet worden sei, die anderweitig besser hätte eingesetzt werden können. Überzeugt davon, daß die Neufassung keine Auswirkungen mit sich bringe, hätten ihn die Erläuterungen nicht, weshalb er auch dem Entwurf nicht zustimmen werde.

Unter dem Aspekt, daß es sich um reine Rechtsbereinigung handelte und sich in der Sache nichts änderte, will **Abgeordneter Paus (CDU)** dem Entwurf zustimmen.

Anschließend geht **Ministerialrat Rosenbach (Innenministerium)** auf die Bemerkung ein, ob die Dinge mittels Nebenbestimmungen nicht in gleicher Weise gelöst werden könnten.

Wille des Gesetzgebers bei der Erarbeitung des Verwaltungsverfahrensgesetzes sei es gewesen, die rückwirkende Aufhebung rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte auszuschließen. Schon kurze Zeit nach Inkrafttreten des VwVfG hätten sich aber auf dem Gebiet der Zuwendungen Probleme gezeigt. Da die Rechtsprechung die Rückforderung von Zuwendungen nur über Widerrufsvorbehalte und Auflagenverfehlungen habe gestatten wollen und die Praxis der zahllosen Zuwendungsgeber natürlich nicht einheitlich gewesen sei, seien Interpretationsschwierigkeiten aufgetreten und hätte sich ein verwirrendes Bild geboten. Der Gesetzgeber habe dann sehr schnell reagiert und die seit Anfang der 80er Jahre immer wieder in den Haushaltsgesetzen enthaltene, schon erwähnte Regelung gefunden.

**Abgeordneter Lanfermann (F.D.P.)** macht darauf aufmerksam, ob die Vorschrift, vom Landeshaushaltsgesetz in das allgemein gültige Verwaltungsverfahrensgesetz überführt, denn nicht auch für andere Zuwendungsgeber als das Land gelten würde, so für die Gemeinden.

Dies sei in der Tat eine Wirkung der Überführung der Regelung in die Kernmaterie, räumt **Ministerialrat Rosenbach (IM)** ein, so daß die Kommunen eine Verbesserung ihrer Situation erfahren.

**Abgeordneter Reinhard (SPD)** bezeichnet die "rechtssystematische Spielerei" als nicht relevant. Von Bedeutung sei hingegen, daß es sich um einen ganz gravierenden



Eingriff handele, wenn eine solche Regelung nicht mehr dem Jährlichkeitsprinzip unterliege, sondern "auf Ewigkeit" festgezurrert werde.

Er empfehle deshalb, auf die Einführung des Abs. 3 im § 49 VwVfG zu verzichten.

**Abgeordneter Dr. Haak (SPD)** hegt eine Reihe von Zweifeln - Stichwort: rechtliche Zulässigkeit der Festschreibung einer Artikel 14 Grundgesetz tangierenden Regelung in dem dem Jährlichkeitsprinzip unterliegenden Haushaltsgesetz; bei Berücksichtigung des Vertrauensschutzes Ausloten der Notwendigkeit, über Widerrufsvorbehalte und Nebenbestimmungen hinaus eine Vorschrift mit Dauerwirkung und Rückwirkung zu schaffen - und schlägt deshalb vor, das Verfahren anzuhalten, zumal die Vorschrift in Zukunft dann für die gesamte Leistungsverwaltung relevant würde.

**Abgeordneter Lanfermann (F.D.P.)** schließt sich aufgrund der vielen ungeklärten Fragen dem Verfahrensvorschlag an.

Auf den Einwand des **Abgeordneten Dr. Hahn (CDU)** Bezug nehmend, ob die Gemeinden ebenso wie das Land Handlungsbedarf gesehen hätten, teilt **Ministerialrat Rosenbach (Innenministerium)** mit, die Kommunalen Spitzenverbände seien nicht formell angeschrieben worden. In einem Gespräch hätten deren Vertreter allerdings keine konkreten Beiträge zu der Thematik liefern können.

Der **Ausschuß** verständigt sich darauf, dem federführenden Innenausschuß mitzuteilen, daß in bezug auf die Zulässigkeit und die Notwendigkeit der Hinzufügung eines Abs. 3 zu § 49 Verwaltungsverfahrensgesetz Bedenken bestehen.

(Zur Diskussion über Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs - Erhöhung des Zwangsgeldes von 10 000 auf 100 000 DM - kann auf die Begründung zum Gesetzentwurf und die Anlage zu diesem Protokoll verwiesen werden.)

**Abgeordneter Dr. Klose (CDU)** bezeichnet die Erhöhung auf 100 000 DM unter den aufgeführten Aspekten als völlig berechtigt.

Die Frage des **Abgeordneten Lanfermann (F.D.P.)** nach Erkenntnissen über die Anzahl der Fälle, in denen das höchstmögliche Zwangsgeld bisher verhängt worden sei, beantwortet **Ministerialrat Rosenbach (Innenministerium)** dahin, daß sich die meisten Zwangsgelder zwischen 100 und 200 DM bewegten. Dabei spielten Verhältnismäßigkeitserwägungen eine Rolle, die durch die Erhöhung der Obergrenze unbeeinflusst blieben. Lediglich dann, wenn starke wirtschaftliche Interessen eine Rolle spielten, müsse zur Erzielung der Beugewirkung an hohe Zwangsgelder gedacht werden. In der Praxis habe man in diesen wenigen, aber gravierenden Fällen von der Verhängung des höchstmöglichen Zwangsgeldes oft Gebrauch gemacht.

Der **Ausschuß** sieht keine rechtlichen Bedenken gegen die Änderung des § 60 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsvollstreckungsgesetz.

#### **4 Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen**

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.  
Drucksache 11/1482

(Es wird auf die früher abgegebenen Stellungnahmen verwiesen.)

#### **5 Konzeption zur Bekämpfung der Massenkriminalität**

Antrag der Fraktion der CDU  
Drucksache 11/2933

Vorlagen 11/1099, 11/1114 und 11/1170

Der **Ausschuß** verständigt sich darauf, die Beratung erst im Anschluß an ein vom Innenausschuß zu diesem Thema geplantes Hearing aufzunehmen.