

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

4000 Düsseldorf

4000 Düsseldorf 30
Lilientronstraße 14

Tel.: 02 11/65 20 45

Tfx.: 02 11/65 12 55

Datum: 18.08.1992

AZ: 30 13-01 Schi/Schw

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

hier: Anhörung von Sachverständigen gemäß § 32 GO am Donnerstag, dem 10. September 1992, 12.00 Uhr, durch den Ausschuß für Innere Verwaltung

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend übersenden wir unsere schriftliche Stellungnahme zu dem o. a. Gesetzentwurf der Landesregierung in 330-facher Ausfertigung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

(Dr. Schink)

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/ 1859

Beigeordneter Dr. Alexander Schink
Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

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

Die durch den Entwurf des dritten Gesetzes zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer verwaltungsrechtlicher Vorschriften beabsichtigten Rechtsänderungen werden vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen begrüßt. Aus kommunaler Sicht sind dabei zwei Änderungen von besonderer Bedeutung, nämlich die Schaffung einer Widerrufsmöglichkeit für rechtmäßige begünstigende Verwaltungsakte mit Wirkung für die Vergangenheit sowie die Anhebung der gesetzlichen Höchstgrenze von Zwangsgeldern.

1. Bisher fehlte im Verwaltungsverfahrensgesetz eine Regelung, die den Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes auch mit Wirkung für die Vergangenheit ermöglichte. Rechtmäßige Verwaltungsakte konnten gemäß § 49 VwVfG ausnahmslos nur mit Wirkung für die Zukunft zurückgenommen werden. Ausnahmen davon sind durch die jeweiligen Haushaltsgesetze bislang nur für Zuwendungen geschaffen worden (zuletzt in § 8 Abs. 4 bis 6 Haushaltsgesetz 1991). Ähnlich war die Rechtslage auf der Bundesebene; dort konnten rechtmäßige Zuwendungsbescheide aufgrund des § 44 a BHO abweichend von § 49 VwVfG auch für die Vergangenheit zurückgefordert werden. Aus kommunaler Sicht ist diese Rechtslage deshalb unbefriedigend, weil die genannten haushaltsrechtlichen Bestimmungen auf Zuwendungen der Gemeinden und Gemeindeverbände keine Anwendung finden. Möglichkeiten für die Kommunen, rechtmäßige begünstigende Verwaltungsakte mit Wirkung für die Vergangenheit zurückzunehmen, bestanden damit selbst bei Verfehlung des mit der Zuwendung beabsichtigten Zweckes nicht. Der vorliegende Gesetzentwurf schließt deshalb eine Regelungslücke und ist aus kommunaler Sicht ausdrücklich zu begrüßen. Das gilt auch angesichts der Tatsache, daß der Anwendungsbereich der Regelung in den Kommunen nicht besonders groß sein dürfte. Zuwendungen, die in erster Linie von der beabsichtigten Regelung erfaßt werden, werden nämlich regelmäßig aufgrund landesrechtlicher Vorschriften aus dem Landeshaushalt geleistet. Allerdings gibt es auch eine ganze Reihe von Zuwendungen, über die durch die Kommunen entschieden

wird oder die die Kommunen aus eigenen Mitteln erbringen. Schon aus Gründen der Gleichbehandlung mit den Empfängern von Zuwendungen, über die durch Landesbehörden entschieden wird, erscheint es geboten, auch für die Kommunen eine entsprechende Regelung zu schaffen. Darüber hinaus empfiehlt sich die Aufnahme einer derartigen Bestimmung in das Verwaltungsverfahrensgesetz auch deshalb, weil die Möglichkeiten für die Rücknahme von begünstigenden Verwaltungsakten in diesem Gesetz einheitlich geregelt sein sollten. Dies dient der Übersichtlichkeit und Rechtsklarheit und erleichtert eine Anwendung der Vorschriften in der Praxis. Mit der Schaffung des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist angestrebt worden, dieses Ziel zu erreichen. Angesichts dessen, daß das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder Rechtsvorschriften über die Möglichkeit der Rücknahme rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte für die Vergangenheit enthält, erscheint es geboten, diese Regelungen in das Verwaltungsverfahrensgesetz zu übernehmen, um sondergesetzliche Tatbestände überflüssig zu machen. Allerdings sollte dabei angestrebt werden, daß die Regelungen im Bund und in den Ländern möglichst inhaltsgleich sind. Dies wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf prinzipiell auch gewährleistet. Der Gesetzentwurf stimmt mit dem des Bundes (Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 19.03.1992, Bundestags-Drucksache 12/2297) nahezu wörtlich überein. Dies ist sinnvoll, da so eine einheitliche Auslegung der Vorschriften im Bund und in den Ländern gewährleistet wird und der Rechtsschutz der Zuwendungsempfänger verbessert wird, weil dann bei Klagen gegen den Widerruf von Zuwendungsbescheiden eine Revision zum Bundesverwaltungsgericht und damit eine bundeseinheitliche Auslegung der Vorschriften möglich ist (§ 137 Abs. 1 Nr. 2 VWGO).

Zu erreichen ist dies allerdings nur, wenn die Landesregelung und die Bundesregelung vollinhaltlich übereinstimmen. Der Gesetzentwurf des Landes Nordrhein-Westfalen zur Änderung des § 49 VwVfG weicht in zwei Punkten von dem des Bundes ab:

Der nordrhein-westfälische Gesetzentwurf zu § 49 Abs. 3 VwVfG sieht vor, daß begünstigende Verwaltungsakte zurückgenommen werden dürfen; demgegenüber ist im Gesetzentwurf des Bundes davon die Rede, daß begünstigende Verwaltungsakte auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden können. Sachlich bestehen insoweit sicherlich kaum Divergenzen. Es erscheint jedoch sinnvoll, die Vorschriften des Landes und des Bundes auch

sprachlich einander anzugleichen, damit eine einheitliche Auslegung und Praxis gewährleistet ist. Wir meinen deshalb, daß auch in Nordrhein-Westfalen das Wort darf durch das Wort kann ersetzt werden soll.

Anders als der Gesetzentwurf des Bundes enthält der Gesetzesvorschlag für die Einfügung des § 49 Abs. 3 in Nordrhein-Westfalen weiter die Einschränkung, daß rechtmäßige begünstigende Verwaltungsakte nur widerrufen werden dürfen, wenn die in Nrn. 1 und 2 des § 49 Abs. 3 genannten Voraussetzungen gegeben sind. Die Einschränkung durch das Wort "nur" ist im Entwurf des Bundesgesetzgebers nicht enthalten. Angesichts der inhaltsgleichen Begründung beider Vorschriften sind offensichtlich auch der Sache nach auf Bundes- wie auf Landesebene keine inhaltlich unterschiedlichen Regelungen beabsichtigt. Wir meinen deshalb, daß auch in Nordrhein-Westfalen "nur" gestrichen werden sollte. Dies erscheint nicht nur erforderlich, um eine bundeseinheitliche Regelung der Voraussetzungen über den Widerruf rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte für die Vergangenheit zu schaffen; die Verwendung des Wortes "nur" im Gesetzentwurf der Landesregierung kann außerdem zu Mißverständnissen etwa dahin führen, daß § 49 Abs. 3 eine für alle Fälle abschließende Regelung enthält. Es ist aber durchaus denkbar, daß aufgrund spezialgesetzlicher Bestimmungen andere und weitergehende Rücknahmevoraussetzungen auch für begünstigende Verwaltungsakte bestehen. Solche Regelungen sind auch weiterhin anwendbar (vgl. § 1 Abs. 1 VwVfG NW).

2. In § 49 a sollen die Regelungen über die Erstattung und Verzinsung gewährter Leistungen einheitlich für alle Fälle des Widerrufs und der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte zusammengefaßt werden. In Abs. 4 ist vorgesehen, daß in den Fällen, in denen eine Leistung nicht alsbald nach der Auszahlung bestimmungsgemäß verwendet wird, verlangt werden kann, daß die Leistung bis zur zweckentsprechenden Verwendung entsprechend den in § 49 a Abs. 3 Satz 1 VwVfG-E enthaltenen Regelungen verzinst werden muß. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des VwVfG ist eine derartige Bestimmung nicht enthalten; der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung allerdings eine derartige Norm auch für den Bund gefordert (vgl. Bundestags-Drucksache 12/2297, Anlage 2 unter Nr. 2). Die Bundesregierung hat diesem Vorschlag des Bundesrates nicht zugestimmt (vgl. Bundestags-Drucksache 12/2297, Anlage 3), so daß zweifelhaft erscheint, ob eine § 49 a Abs. 4 VwVfG-E entsprechende Bestimmung auf der Bundesebene geschaffen werden wird. Zur

Begründung hat die Bundesregierung ausgeführt, daß die in § 49 a Abs. 4 VwVfG-E beabsichtigte Regelung überflüssig sei, soweit hierdurch erreicht werden soll, daß anstelle eines möglicherweise nicht sachgerechten Widerrufs im Fall der verspäteten Verwendung zweckbestimmter Mittel eine Verpflichtung zur Verzinsung des empfangenden Betrages treten soll. Soweit diese Regelung auf Auflagen abziele, die die Art und Weise der Zweckerfüllung regeln, hält die Bundesregierung in Fällen einer endgültigen Nichterfüllung einer Auflage die Reaktion mit einer Zinsforderung für unangemessen.

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen unterstützt das Anliegen der Landesregierung, das durch § 49 a Abs. 4 VwVfG verfolgt werden soll und spricht sich für die beabsichtigte landesrechtliche Bestimmung aus. In den Fällen, in denen zweckbestimmte finanzielle Leistungen des Landes oder anderer Gebietskörperschaften nicht sogleich nach Auszahlung für den Zweck verwendet werden, zu dem sie gewährt worden sind, kann der Leistungsempfänger aus dieser Tatsache wirtschaftliche Vorteile ziehen, indem er die ihm gewährte Leistung z. B. zu banküblichen Konditionen festlegt. Die Erzielung wirtschaftlicher Vorteile sollte mit finanziellen Leistungen aus öffentlichen Mitteln nicht verbunden sein können. Die Schaffung einer Vorschrift über eine Zinspflicht für solche Fälle ist aus unserer Sicht deshalb notwendig. Denn in vielen Fällen dürfte ein Widerruf des Zuwendungsbescheides bei verspäteter zweckentsprechender Verwendung der Zuwendung unverhältnismäßig sein. Die Möglichkeit der Abschöpfung der Zinsgewinne stellt für diese Fälle ein milderes Mittel gegenüber dem Widerruf des Zuwendungsbescheides dar. Hinzuweisen ist weiter darauf, daß die Behörden nicht verpflichtet sind, in diesen Fällen eine Verzinsung zu verlangen; die Forderung hiernach steht vielmehr in ihrem Ermessen, so daß sie auf persönliche Umstände, die zu einer Verzögerung bei der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel geführt haben, sachangemessen reagieren können.

Im übrigen können wir, entgegen der Auffassung der Bundesregierung, nicht erkennen, daß § 49 a Abs. 4 VwVfG auch für den Fall Anwendung finden kann, in dem eine Leistung nicht zweckentsprechend, d. h. nicht in der vorgesehenen Art und Weise verwendet werden. Die Regelung ist ausschließlich auf eine zeitliche Verzögerung der Zuwendung zugeschnitten.

3. Die beabsichtigte Änderung des § 60 Abs. 1 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen begrüßen wir ebenfalls. Eine Anhebung der Höchstgrenze für Zwangsgelder auf 100.000 DM ist auch aus unserer Sicht dringend geboten. Das Zwangsgeld ist ein Beugemittel, das den Pflichtigen dazu veranlassen soll, die von ihm aufgrund eines Verwaltungsaktes geforderte Leistung auch durchzuführen. Dieser Zweck kann durch ein Zwangsgeld nur dann erreicht werden, wenn das Zwangsgeld so hoch ist, daß der Betroffene es voraussichtlich vorziehen wird, seine Pflicht zu erfüllen. Die Regelung über die mögliche Höhe des Zwangsgeldes muß diesem Umstand Rechnung tragen. Bisher war das nicht in ausreichender Weise der Fall. Die Höchstgrenze von 10.000 DM war in manchen Fällen zu niedrig, um die mit der Zwangsgeldfestsetzung beabsichtigte Wirkung zu erreichen. Die Landesregierung hat dies in der Gesetzesbegründung an einem Beispiel deutlich gemacht. Insbesondere im Umweltbereich gibt es noch eine Reihe weiterer Beispielfälle, in denen die bisher mögliche Zwangsgeldhöhe nicht hinreichend war, um den Pflichtigen dazu zu veranlassen, die von ihm geforderte Handlung auch zu erbringen. Das gilt etwa für unerlaubte Ablagerungen oder Zwischenlagerungen von Sonderabfällen. Das Mißverhältnis zwischen Zwangsgeld und Entsorgungskosten kann hier so groß sein, daß es wirtschaftlich attraktiv ist, trotz einer Zwangsgeldfestsetzung eine ordnungsgemäße Beseitigung dieser Stoffe nicht vorzunehmen. Ähnliches läßt sich für große Schwarzbauten feststellen, deren Beseitigung durch die Behörde verlangt wird. Insbesondere in den Fällen, in denen sich Betroffene hartnäckig und trotz mehrmaliger Zwangsgeldfestsetzung weigern, rechtskräftige Forderungen der Behörden zu erfüllen, erscheint es geboten, über die bisherige Grenze von 10.000 DM hinausgehen zu können. In Übereinstimmung mit der Auffassung der Landesregierung meinen auch wir, daß die Anhebung der Höchstgrenze für eine Zwangsgeldfestsetzung nicht dazu führen wird, daß die Höhe der Zwangsgeldfestsetzungen insgesamt steigen wird. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist bei jeder Zwangsgeldfestsetzung zu beachten. Dabei spielt insbesondere die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Bedeutung der geforderten Handlung eine Rolle. Das hat zur Folge, daß die Höchstgrenze des möglichen Zwangsgeldes nur selten ausgeschöpft werden kann. Das gilt insbesondere für die beabsichtigte Höhe von 100.000 DM. In den meisten Fällen wird es deshalb voraussichtlich bei der bisherigen Praxis verbleiben. Nicht auszuschließen ist allerdings, daß die Höhe des Zwangsgeldes in vielen Fällen der Einkommensentwicklung angepaßt werden wird. Eine solche Tendenz ist aufgrund der jetzt beabsichtigten Höchstgrenze des Zwangsgeldes leichter als aufgrund der

bisherigen möglich. Diese Tendenz ist aus kommunaler Sicht jedoch zu begrüßen, denn das Zwangsgeld soll den Pflichtigen dazu veranlassen, die von ihm geforderte Handlung auch auszuführen. Wenn Einkommensentwicklung und Höhe des Zwangsgeldes auseinanderfallen, besteht die Gefahr, daß die Effektivität der Zwangsgeldfestsetzung beeinträchtigt wird. Die vorgesehene gesetzliche Regelung hilft dies zu vermeiden.