

Entwurf

**Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur
Verwaltungsgerichtsordnung, des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum
Sozialgerichtsgesetz und des Niedersächsischen Beamtengesetzes**

Artikel 1

**Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes
zur Verwaltungsgerichtsordnung**

§ 8 a des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung vom 1. Juli 1993 (Nds. GVBl. S. 175), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7. Dezember 2006 (Nds. GVBl. S. 580), wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 werden das Komma und die Worte „wenn der Verwaltungsakt während des Zeitraums vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2009 bekannt gegeben worden ist“ gestrichen.
2. In Absatz 2 werden das Komma und die Worte „wenn die Ablehnung des Verwaltungsakts während des Zeitraums vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2009 bekannt gegeben worden ist“ gestrichen.

Artikel 2

**Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes
zum Sozialgerichtsgesetz**

§ 4 a des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Sozialgerichtsgesetz vom 18. November 1984 (Nds. GVBl. S. 267), zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 15. Dezember 2006 (Nds. GVBl. S. 597), wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 werden die Worte „und während des Zeitraums vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2009 bekannt gegeben“ gestrichen.
2. In Absatz 2 werden das Komma und die Worte „wenn die Ablehnung des Verwaltungsakts nach den §§ 1 bis 12 des Bundeserziehungsgeldgesetzes während des Zeitraums vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2009 bekannt gegeben worden ist“ gestrichen.
3. In Absatz 3 werden das Komma und die Worte „die während des Zeitraums vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2009 bekannt gegeben worden sind“ gestrichen.

Artikel 3

Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes

§ 105 des Niedersächsischen Beamtengesetzes vom 25. März 2009 (Nds. GVBl. S. 72) erhält folgende Fassung:

**„§ 105
Verwaltungsrechtsweg
(§ 54 BeamtStG)**

(1) ¹Vor Erhebung einer Klage aus dem Beamtenverhältnis bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren. ²Satz 1 gilt nicht für Maßnahmen, denen die Bewertung einer Leistung im Rahmen einer berufsbezogenen Prüfung zugrunde liegt, für dienstliche Beurteilungen und für Maßnahmen in besoldungs-, versorgungs-, beihilfe-, heilfürsorge-, reisekosten-, trennungsgeld- und umzugskostenrechtlichen Angelegenheiten.

(2) Die Anfechtungsklage gegen eine Abordnung (§ 27) oder Versetzung (§ 28) hat keine aufschiebende Wirkung.“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ziel des Gesetzes

Ziel des Gesetzentwurfs ist die Umsetzung der von der Landesregierung betriebenen Evaluation der bis Ende 2009 befristeten weitgehenden Aussetzung des Vorverfahrens in Niedersachsen.

Mit dem Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen vom 5. November 2004 (Nds. GVBl. S. 394) wurde das Vorverfahren im Sinne von § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bzw. § 78 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) durch das Einfügen des § 8 a des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung (Nds. AG VwGO), des § 4 a des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Sozialgerichtsgesetz und des § 192 des Niedersächsischen Beamtengesetzes (NBG) - neu § 105 NBG - für einen Zeitraum von fünf Jahren bis zum 31. Dezember 2009 ausgesetzt.

Schon im Gesetzentwurf vom 15. Juni 2004 (Drs. 15/1121) hat die Landesregierung dargelegt, dass ein fünfjähriger Erprobungszeitraum angemessen ist, um belastbare Zahlen hinsichtlich der Geschäftsentwicklung bei den Verwaltungsgerichten nach dem Wegfall des Vorverfahrens zu erhalten.

Hinsichtlich der Auswirkungen der Aussetzung des Vorverfahrens in den einzelnen Rechtsgebieten hat die Landesregierung eine wissenschaftliche Studie in Auftrag gegeben. Ausgangspunkt der Studie ist die Statistik der niedersächsischen Verwaltungsgerichte zu den Klageingangszahlen. Ferner haben die Gutachter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei Kommunen, berufs- und wirtschaftsständischen Körperschaften und Verwaltungsgerichten befragt, um den Umgang mit dem neuen Recht und dessen Auswirkungen in Erfahrung zu bringen und zu bewerten.

Ergänzend ist noch ein Vergleich der Regelungen zum Vorverfahren in den Bundesländern erfolgt.

Durch die Aussetzung des Vorverfahrens ist es im Ergebnis nicht zu einer Überlastung der Verwaltungsgerichte gekommen. Allerdings ist festzustellen, dass sich - bei Außerachtlassung der Entwicklung in Asylsachen und der im Jahr 2004 noch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit eingegangenen Sozialhilfesachen (2 817 Hauptsacheverfahren) - die Zahl der bei den niedersächsischen Verwaltungsgerichten eingegangenen erstinstanzlichen Hauptsacheverfahren von 8 725 im Jahr 2004 um 4 100 Verfahren auf 12 825 im Jahr 2008 erhöht hat; dies ist ein Anstieg um 47 vom Hundert. Indes entfallen dabei auf die fünf Bereiche, für die das Gutachten eine Wiedereinführung des Vorverfahrens empfiehlt, lediglich rd. 1 700 zusätzliche Verfahren. Solche Schwankungen des Geschäftsanfalls liegen noch im Bereich üblicher Veränderungen bei den Eingangszahlen der Verwaltungsgerichte (etwa von 2002 auf 2003 mit einem Zuwachs von 9 248 auf 13 558 Verfahren und mit einem unmittelbar darauf folgenden Rückgang auf 11 542 Verfahren). Zudem sind die Verwaltungsgerichte im Vergleich der Jahre 2004 zu 2008 durch den gleichzeitigen Rückgang der Eingänge bei den Asylverfahren und einer fast hälftigen Reduzierung der Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (Rückgang um 4 568 Verfahren) im Ergebnis keiner dauerhaften Überlastung durch die Abschaffung des Vorverfahrens ausgesetzt. Überdies ist eine weitere Konsolidierung aufgrund der angestrebten Optimierung des Beschwerdemanagements bei den Verwaltungsbehörden

zu erwarten. Danach gebietet die Entwicklung des Geschäftsanfalls bei den niedersächsischen Verwaltungsgerichten keine Wiedereinführung des Vorverfahrens.

Über diese Gesamtbetrachtung hinaus haben die Gutachter auch die Eingangszahlen in den von der Aussetzung des Vorverfahrens betroffenen Rechtsgebieten im Einzelnen ausgewertet. Dabei war festzustellen; dass lediglich in 30 von 174 Sachgebieten überhaupt ein Ansteigen der Klageingangszahlen zu verzeichnen war. Schon deshalb empfehlen die Gutachter keine flächendeckende Wiedereinführung des Vorverfahrens. Für die genannten 30 Rechtsgebiete haben die Gutachter sodann inhaltlich untersucht, ob das Vorverfahren wieder eingeführt werden sollte. Sie haben dabei festgestellt, dass in den Verwaltungen vielfach ein Paradigmenwechsel vom hoheitlichen Anordnungs- hin zum Verhandlungsstaat zu beobachten gewesen sei. Deshalb schlagen die Gutachter auch überhaupt nur in fünf Bereichen (Kommunalabgaben - Steuern, Gebühren und Beiträge -, Abgabenrecht der berufs- und wirtschaftsständischen Körperschaften, Ausbildungs- und Studienförderungsrecht, Wohngeldrecht sowie Kinder- und Jugendhilferecht) die Wiedereinführung des Vorverfahrens vor. Die Gutachter begründen ihren Vorschlag damit, dass es sich um Bereiche handele, in denen seit 2005 ein hohes Niveau bei den Klageingangszahlen zu verzeichnen sei. Darüber hinaus handele es sich auch um Massenverfahren, die potenziell anfällig für Rechenfehler seien oder deren Berechnungsgrundlagen bzw. Rechenwege für die Betroffenen schwer zu durchschauen seien. Beim Kinder- und Jugendhilferecht komme hinzu, dass unabhängig von der Auflösung der Bezirksregierungen die Jugendhilfeausschüsse der Städte und Landkreise als sachkundige Widerspruchsstellen mit hoher Befriedungswirkung zur Verfügung stünden und sich darüber hinaus die Befassung der Jugendhilfeausschüsse mit Widerspruchsangelegenheiten als eine Stärkung lokaler demokratischer Gremien darstelle.

Die Landesregierung hält das Ergebnis des Gutachtens, dass das Aussetzen des Vorverfahrens sich im Erprobungszeitraum bewährt habe, für zutreffend und nachvollziehbar.

Soweit die Gutachter empfehlen, in wenigen Teilbereichen das Vorverfahren wieder einzuführen, hält die Landesregierung dies nicht für geeignet, die Modernisierung der Verwaltung fortzuentwickeln. Entscheidend ist, dass der Weg weg von der Obrigkeitsverwaltung hin zur Verhandlungsverwaltung, die von vornherein alle Interessen der Bürger berücksichtigt, weiter beschritten wird. Demnach sind alle Strukturen, die es erlauben, Bürgerinteressen zunächst unberücksichtigt zu lassen, weil dies in einem späteren Verfahrensstadium noch nachgeholt werden kann, abzulehnen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Bearbeitung eines Sachverhalts vonseiten der Verwaltung nicht mehrfach sondern von vornherein unter Einbeziehung aller Interessen erfolgt.

Als Regelungsalternative kommt nur die teilweise oder flächendeckende Wiedereinführung des Vorverfahrens in Betracht. Dies würde den bisherigen, erfolgreichen Bemühungen um eine Zielerreichung unter Mitarbeit der Bürgerinnen und Bürger zumindest teilweise die Motivation nehmen und die überwundene Mehrfachbearbeitung desselben Sachverhalts erneut entstehen lassen. Dies gilt auch für das sogenannte fakultative Vorverfahren, bei dem die Betroffenen die Wahl zwischen Widerspruch und Klage haben.

Im Einzelnen:

Soweit die Gutachter die Wiedereinführung des Vorverfahrens im Bereich des Ausbildungs- und Studienförderungsrechts und des Wohngeldrechts für sinnvoll halten, folgt die Landesregierung dem Vorschlag nicht. Dies ergibt sich aus der Anwendbarkeit des § 44 des Zehnten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB X) in diesen Gebieten. Diese bundesrechtliche Vorschrift räumt den Betroffenen einen Anspruch auf Aufhebung eines Verwaltungsakts ein, soweit dieser auf unrichtiger Rechtsanwendung oder unrichtiger Tatsachengrundlage beruht. Den Betroffenen ist damit im Unterschied zum Verwaltungsverfahrensgesetz und zur Abgabenordnung, die den Betroffenen jeweils nur die Möglichkeit bieten, einen Antrag auf eine im Ermessen der Verwaltung liegende Entscheidung zur erneuten Bearbeitung der Sache zu stellen, ein Anspruch eingeräumt, der zwingend zur Überprüfung der nicht akzeptierten Entscheidung führt. Einer weiteren - vorgerichtlichen - Überprüfung bedarf es daher nicht mehr.

Die Landesregierung wirkt auf eine Verbesserung der Ausgangsbescheide hin. Zusätzlich soll künftig ein Hinweis auf die Überprüfungsmöglichkeit nach § 44 SGB X in die Rechtsbehelfsbelehrung der Bescheide aufgenommen wird. Die Klagegänge bei den Verwaltungsgerichten im Wohngeld-

recht sind nach einem starken Anstieg 2005 zudem kontinuierlich rückläufig. Im Ausbildungs- und Studienförderungsrecht sind die Klageingangszahlen noch hoch, aber auch in diesem Sachgebiet sind seit 2005 rückläufige Eingangszahlen zu verzeichnen.

Soweit der Bereich der Kommunalabgaben (Steuern, Gebühren und Beiträge) und das Abgaberecht der berufs- und wirtschaftsständischen Körperschaften betroffen sind, ist § 44 SGB X nicht anwendbar. Auch in diesen Bereichen werden „Massenbescheide“ versandt, deren Berechnungen nicht immer auf Anhieb verständlich erscheinen mögen oder die ggf. kleinere Fehler aufweisen, die schnell korrigiert werden können. Die Landesregierung sieht die Lösung dieses in Teilbereichen noch bestehenden Problems nicht darin, entstandene Fehler in einem weiteren Verfahren zu korrigieren, sondern solche Fehler von vornherein zu vermeiden. Dazu existieren insbesondere im kommunalen Bereich Erfolg versprechende Entwicklungen. Diese reichen von der Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungsprozesse durch Bürgerversammlungen bis hin zur Übersendung des kompletten Bescheidentwurfs mit dem Anhörungsschreiben. Selbst, wenn diese Maßnahmen im Vorfeld des Bescheides nicht ausreichend waren, sind wiederum insbesondere im kommunalen Bereich Methoden zur Streitbeilegung außerhalb des gerichtlichen Verfahrens entwickelt worden. Hier können zentrale Beschwerde- und Informationsstellen geschaffen, telefonische Anfragen schnell beantwortet und Bescheide erläutert werden. Lassen sich Fragen nicht innerhalb der Rechtsbehelfsfrist von einem Monat klären, kann der Erlass eines Zweitbescheides nach Prüfung der Argumente der Betroffenen zugesichert werden, sodass ausreichend Zeit verbleibt, schwierigere Fragen zu klären. Das Instrument der Zusicherung des Zweitbescheides kann und wird auch bereits in den Fällen angewandt, in denen der Ausgang von Musterprozessen abgewartet werden soll. Die genannten Maßnahmen sind bisher nicht flächendeckend angewandt worden. In den Behörden, in denen von ihnen Gebrauch gemacht wurde, sind indes durchweg positive Entwicklungen zu verzeichnen. Die Landesregierung steht mit den kommunalen Spitzenverbänden in Gesprächen, um ein Konzept zur weiteren Verbreitung der genannten Instrumente auszuarbeiten, sodass davon auszugehen ist, dass die im Sinne einer bürgernahen und effizienten Verwaltung als erfolgreich erkannten Instrumente sich nach und nach landesweit durchsetzen. In Nordrhein-Westfalen ist eine solche Entwicklung bereits festzustellen. In Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden ist es dort gelungen, den genannten Instrumenten eine breite Akzeptanz zu verschaffen. Auch in Niedersachsen wird dies letztlich sowohl im Bereich des Kommunalabgaberechtes als auch im Bereich des Abgaberechtes der berufs- und wirtschaftsständischen Körperschaften zu einem weiteren Rückgang von Eingängen bei den Verwaltungsgerichten führen. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt ist festzustellen, dass in den Jahren 2007 und 2008 die Eingänge im Bereich der Kommunalabgaben im Vergleich zum stärksten Jahr 2006 weniger als ein Drittel betragen. Diese Entwicklung gilt es auf den Bereich der Gebühren und Beiträge zu übertragen. Folge dieser Entwicklung wird auch das Zurückgehen der Zahl der nicht streitigen Erledigungen von Verfahren nach Abhilfeentscheidungen von Behörden bzw. der Rückgang der Zahl von Verfahren, in denen Behörden nach Erlass des Urteils unterlegen sind, sein.

Für den Bereich des Kinder- und Jugendhilferechtes haben die Gutachter ihre Empfehlung im Wesentlichen mit der befriedenden Wirkung der Arbeit der Jugendhilfeausschüsse in Widerspruchsangelegenheiten sowie der Stärkung demokratischer Elemente auf lokaler Ebene begründet. Dazu hat eine Abfrage bei den Jugendämtern ergeben, dass zu etwa 50 vom Hundert von der Möglichkeit der Rückübertragung der Zuständigkeit zur Entscheidung über Widersprüche nach § 6 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes auf die Verwaltung Gebrauch gemacht wurde. Insoweit sind die oben gemachten Aussagen der Verwaltung zuzurechnen. Eine Statistik über die Anzahl der eingelegten Widersprüche wurde in den letzten beiden Jahren vor Abschaffung des Vorverfahrens nicht geführt. Soweit zur Erfolgs-/Abhilfequote dennoch Aussagen getroffen wurden, ist daraus eher auf eine geringe Abhilfequote zu schließen.

Der Vergleich der Regelungen in den Bundesländern hat ergeben, dass mehr und mehr Bundesländer den Weg der Abschaffung des Vorverfahrens in weiten Bereichen gehen. Nachdem Niedersachsen bereits ab dem Jahr 2005 den Weg des grundsätzlichen Aussetzens des Vorverfahrens mit einem Ausnahmekatalog gewählt hat, sind diesem Beispiel auch Bayern und Nordrhein-Westfalen gefolgt. Nach ganz überwiegender Meinung ist das grundsätzliche Abschaffen des Vorverfahrens mit Ausnahmekatalog zulässig. Für das (bayerische) Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof - BayVGH - (Entscheidung vom

23. Oktober 2008 - Vf. 10-VII-07) ausdrücklich festgestellt, dass sogar das vollständige Abschaffen des Vorverfahrens mit § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO in Einklang stünde. Andere Bundesländer haben teils umfangreich (Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Hessen) oder bereichsspezifisch (Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Rheinland-Pfalz, Berlin, Hamburg, Bremen und das Saarland) von der Abschaffung des Vorverfahrens Gebrauch gemacht. Damit ist festzustellen, dass sich die Auffassung, dass die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen einer modernen Verwaltung nicht auf das - weitestgehend kostenpflichtige - Widerspruchsverfahren angewiesen sein werden, mehr und mehr durchsetzt.

II. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf behinderte Menschen, auf Familien sowie auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Dahin gehende Auswirkungen sind nicht zu verzeichnen.

III. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Durch das Änderungsgesetz entstehen keine erkennbaren Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte.

IV. Anhörungen

Mit Schreiben vom 28. April 2009 wurden folgende Stellen angehört:

- Deutscher Gewerkschaftsbund - Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen
- dbb Beamtenbund und tarifunion - Landesbund Niedersachsen
- Geschäftsstelle des Niedersächsischen Richterbundes
- Unternehmerverbände Niedersachsen e. V.
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens
- Verband der niedersächsischen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter
- Bund Niedersächsischer Sozialrichter
- Neue Richtervereinigung e. V. - Landesverband Niedersachsen
- Deutscher Juristinnenverband e. V.

Stellungnahmen abgegeben haben die Neue Richtervereinigung e. V., der Verband der niedersächsischen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter, der dbb, die Unternehmerverbände Niedersachsen sowie die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände. Von den übrigen Verbänden sind keine Rückäußerungen eingegangen.

Der dbb und die Unternehmerverbände Niedersachsen haben keine Bedenken gegen den Gesetzentwurf erhoben.

Die Neue Richtervereinigung lehnt den Gesetzentwurf ab und verlangt mindestens die Wiedereinführung der Widerspruchsverfahren in den von den Gutachtern genannten Rechtsbereichen. Der Gesetzentwurf genüge nicht den Begründungsanforderungen für eine landesrechtliche Ausnahme von der bundesgesetzlichen Regel des § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Vereinigung verweist dabei auf das aus ihrer Sicht durch Rechtsstaatlichkeit, Bürgernähe, Selbstkontrolle der Verwaltung, Entlastung der Gerichte und dem Rechtsschutzgedanken geprägte gerichtliche Vorverfahren.

Die Landesregierung hat bereits in der zur Anhörung freigegebenen Fassung der Gesetzesbegründung unter Hinweis auf das Urteil des BayVGH vom 23. Oktober 2008 dargelegt, dass sie die Zulässigkeit für die Ausnahmeregelung als gegeben ansieht. Die dem früheren Widerspruchsverfahren zugeschriebenen positiven Eigenschaften für den Bürger beurteilt die Landesregierung wesentlich kritischer. Die Voremittlungen, die dann zum 1. Januar 2005 zur probeweisen Aussetzung dieses Verfahrens geführt hatten, wiesen aus, dass nur ein geringer Teil der Widersprüche zu einer Änderung der Verwaltungsentscheidungen geführt hat. In der weit überwiegenden Mehrzahl wurden die Entscheidungen bestätigt und für den Widerspruchsführer waren lediglich Kosten und Zeitverluste entstanden. Die dem Widerspruchsverfahren von den vorgenannten Verbänden beigemessene Befriedigungswirkung wird nach Auffassung der Landesregierung überschätzt. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass im Zuge der Auflösung der Bezirksregierungen ein wieder eingeführtes Widerspruchsverfahren - insbesondere bei den von den Gutachtern genannten Rechtsbereichen - nunmehr von der Behörde, die den Ausgangsbescheid erlassen hat, zu bearbeiten wäre. Eine solche formalisierte Mehrfachprüfung soll künftig vermieden werden. Insoweit kann auch das fakultative Widerspruchsverfahren keine Option sein.

Soweit die Neue Richtervereinigung wie auch der Verband der niedersächsischen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter die qualitative und quantitative Belastung der Verwaltungsgerichte anführen, kann ebenfalls bereits auf die Darstellung im Allgemeinen Teil der Begründung verwiesen werden. Die Landesregierung wird bei den Behörden der verschiedenen Verwaltungsträger darauf hinwirken, dass es zu einer deutlichen Verbesserung der Ausgangsbescheide kommen wird. Zusicherungsschreiben, Musterprozesse und direkte Kontakte zwischen Bürger und Verwaltung sollen ebenfalls fortentwickelt werden. Gemeinsames Ziel muss es aber sein, durch ein neues Beschwerdemanagement die notwendigen Sachverhaltsaufklärungen vor Klageerhebung zu erzielen. Wenn dies im Dialog nicht gelingt, wird auch ein gerichtliches Vorverfahren zu keiner Veränderung des Ausgangsbescheides führen. Auch unter Berücksichtigung des Prozessrisikos ist den Bescheide erlassenden Behörden ein konstruktives Entgegenkommen zuzumuten.

Änderungen der bundesrechtlichen Regelungen über die Fälligkeit der Gerichtskosten in Verfahren vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit und über die nur teilweise Ermäßigung der Gebühren bei Rücknahme der Klage hält die Landesregierung nicht für sachgerecht. Diese Regelungen sind mit Wirkung vom 1. Juli 2004 nicht nur in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern auch in der Finanzgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit eingeführt worden, soweit dort Kosten nach dem Gerichtskostengesetz erhoben werden. Sie haben sich insgesamt bewährt.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände begrüßt die Entfristung der bisherigen Regelung als konsequente Folgerung aus den positiven Erfahrungen, die die kommunale Praxis in den vergangenen Jahren gemacht hat. Sie hat aber auch gebeten, das Widerspruchsverfahren für den Bereich Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) zusätzlich abzuschaffen. Auch für diesen Bereich wäre § 44 SGB X anwendbar. Zudem lasse das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz keinerlei Ermessensspielräume zu, sodass sich die Beschwerdeschwerpunkte fast ausschließlich auf die Thematik der Einkommensermittlung bezögen.

Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund spricht sich für eine Ausweitung der Abschaffung des gerichtlichen Vorverfahrens auf alle zulässigen Rechtsbereiche, insbesondere auf das Bau- und Umweltrecht aus.

Die Landesregierung kann den Vorschlägen der kommunalen Spitzenverbände aus fachlichen Gründen nicht folgen. Das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz ist ein neues Gesetz und lässt deshalb noch viele Ausführungsfragen offen. Die Bearbeitung ist wegen der komplizierten Rechtsmaterie und trotz umfangreicher Durchführungserlasse und Geschäftsprüfungen fehleranfällig. Auch in Niedersachsen sind zahlreiche Verfahren trotz durchgeführten Widerspruchsverfahrens vor den Sozialgerichten anhängig. Die bisher bekannt gewordene Rechtsprechung konzentriert sich im Wesentlichen auf Fragen der Verfassungsmäßigkeit des Stichtages der Geburt bei Anwendung des neuen Gesetzes, auf die Berücksichtigung eines Steuerwechsels unter Eheleuten bei der Einkommensermittlung, Berechnung der Leistung nach dem Ausfall nur steuerpflichtigen Einkommens und ohne Einmalzahlungen sowie Auslegung des Streckungstatbestandes nach § 2 Abs. 7 BEEG. Es liegt aber auch deshalb im Interesse des Landes, dass die Elterngeldmittel (2008: rd. 378 Mio. Euro) rechtskonform verausgabt werden, weil das Land gegenüber dem Bund für eine ordnungsge-

mäße Verwaltung haftet und entsprechenden Schadensersatzforderungen ausgesetzt ist, die durch fehlerhafte Bearbeitung durch die Elterngeldbehörden entstehen könnten. Das Widerspruchsverfahren bietet daher die Möglichkeit, auf verwaltungsbehördlicher Ebene die im Ausgangsbescheid getroffenen Entscheidungen nochmals zu überdenken und die neue Rechtsmaterie in der Praxis zu etablieren. Die sofortige Einräumung des Klageweges könnte sonst trotz eventuellen Hinweises auf § 44 SGB X zu einem deutlich erhöhten Klageaufkommen führen.

Dem Wunsch des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes kann ebenfalls nicht entsprochen werden. Nach den Erkenntnissen der Landesregierung sind zum einen zum Beispiel die Fallzahlen der eingegangenen Widersprüche in Bausachen in absoluten Zahlen noch so hoch, dass der Fortfall des Widerspruchsverfahrens in diesen Angelegenheiten zurzeit eine deutliche Belastung der Verwaltungsgerichte erwarten ließe. In anderen bisher von der Aussetzung des gerichtlichen Vorverfahrens ausgenommenen Rechtsbereichen haben die Interessenlagen anderer Verbände die Landesregierung überzeugt, das Widerspruchsverfahren beizubehalten. Der Ausnahmekatalog des § 8 a Nds. AG VwGO bleibt daher bewusst unangetastet.

Andere Verbände haben sich nicht zu dem Gesetzentwurf geäußert.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung):

Mit der Entfristung von § 8 a Abs. 1 und 2 Nds. AG VwGO wird in Anwendung von § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO das wesentliche Ergebnis der Evaluation der Abschaffung des Vorverfahrens im Zeitraum 2005 bis 2009 umgesetzt.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Sozialgerichtsgesetz):

Es ist auf die Begründung zu Artikel 1 zu verweisen. Das Aussetzen des Vorverfahrens ist nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 SGG bereichsspezifisch zulässig.

Zu Artikel 3 (Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes):

Es ist auf die Begründung zu Artikel 1 zu verweisen. Der landesgesetzliche Ausschluss des Vorverfahrens ist nach § 54 Abs. 2 Satz 3 des Beamtenstatusgesetzes zulässig.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.