

09.09.2011

Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP

Gesetz zur Einführung der untergesetzlichen Normenkontrolle nach § 47 Absatz 1 Nr. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (Normenkontrollgesetz)

A Problem

§ 47 Absatz 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) erlaubt die erstinstanzliche Überprüfung der Vereinbarkeit im Range unter dem Landesgesetz stehender Rechtsnormen durch das Oberverwaltungsgericht, sofern das Landesrecht dies bestimmt. § 47 Absatz 1 Nr. 1 VwGO enthält eine entsprechende Bestimmung für Satzung und gewisse Verordnungen, die auf der Grundlage des Baugesetzbuches erlassen werden.

Im Gegensatz zu sämtlichen anderen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland verfügt Nordrhein-Westfalen bisher nicht über eine Überprüfungsmöglichkeit für nicht-bau(planungs)rechtliches untergesetzliches Landesrecht. Lediglich die Stadtstaaten Hamburg und Berlin haben bisher ebenfalls keine entsprechende Regelung getroffen.

In Zeiten stetig anwachsender Überlegungen zu sinnvoller und sachgerechter Bürgerbeteiligung durch Erweiterung oder Neueinführung direktdemokratischer und plebiszitärer Elemente auf der Ebene des einfachen Rechts und des Verfassungsrecht erscheint es geboten, vorhandene Lücken im Rechtsschutzsystem des öffentlichen Rechts zugunsten der Bürger des Landes Nordrhein-Westfalen zu schließen. Nicht allein gebietet Art. 19 Abs. 4 GG die Gewährleistung eines effektiven und möglichst lückenlosen Rechtsschutzes; die Einführung der untergesetzlichen Normenkontrolle erweist sich vielmehr auch als Weg zur Stärkung des subjektiven Rechtsschutzes der Bürger des Landes Nordrhein-Westfalen, da mit seiner Einführung die bereits bestehende bundesrechtliche Regelung des § 47 VwGO in vollem Umfange zur Anwendung gelangt und danach jeder, der durch eine untergesetzliche Rechtsnorm in eigenen Rechten betroffen ist, deren Überprüfung durch das Oberverwaltungsgericht erreichen kann.

Datum des Originals: 09.09.2011/Ausgegeben: 12.09.2011

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de
--

Somit wird durch die Schließung der bestehenden Anwendbarkeitslücke im Rahmen des § 47 Absatz 1 Nr. 2 VwGO die Justizgewährungspflicht des Landes Nordrhein-Westfalen bekräftigt und der grundrechtlich gesicherten Position des um Rechtsschutz nachsuchenden Bürgers Rechnung getragen.

B Lösung

Eine Schließung der Rechtsschutzlücke wird durch Einführung der Möglichkeit zur oberverwaltungsgerichtlichen Kontrolle untergesetzlicher Rechtsnormen bewirkt.

C Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustandes. Dies ist im Hinblick auf das Grundrecht auf Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Absatz 4 GG nicht geboten.

D Kosten

Kosten können allenfalls durch eine Steigerung der Zahl der bei dem Oberverwaltungsgericht anfallenden Verfahren und insoweit ggf. erforderlich werdende Planstellen für Richter und Justizpersonal anfallen. Dem steht jedoch die überragende Bedeutung der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgarantie gegenüber, die die Einführung auch im Falle einer Kostensteigerung rechtfertigt.

E Zuständigkeiten

Zuständig sind das Justizministerium und das Finanzministerium.

F Konnexitätsprinzip

Eine Ausgleichspflicht ergibt sich aus der vorgesehenen Neuregelung nicht.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Private Haushalte sind ebenso wie private und öffentliche Unternehmen nicht betroffen.

Gesetz zur Einführung der untergesetzlichen Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (Normenkontrollgesetz)

Artikel 1

Änderung des Justizgesetzes

Das Justizgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Justizgesetz NRW – JustG) vom 26. Januar 2010, GV. NRW. S. 30, SGV. NRW. 304, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 5.4.2011 (GV. NRW. S. 199) wird wie folgt geändert:

Hinter § 110 wird ein neuer § 110 a eingefügt. Dieser erhält den folgenden Wortlaut:

„§ 110 a

Normenkontrolle

Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im Normenkontrollverfahren nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung über die Gültigkeit im Range unter dem Landesgesetz stehender Rechtsvorschriften, auch soweit diese nicht in § 47 Abs. 1 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung genannt sind.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

§ 47 Absatz 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) erlaubt die erstinstanzliche Überprüfung der Vereinbarkeit im Range unter dem Landesgesetz stehender Rechtsnormen durch das Obergerverwaltungsgericht, sofern das Landesrecht dies bestimmt. § 47 Absatz 1 Nr. 1 VwGO enthält eine entsprechende Bestimmung für Satzung und gewisse Verordnungen, die auf der Grundlage des Baugesetzbuches erlassen werden.

Im Gegensatz zu sämtlichen anderen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland verfügt Nordrhein-Westfalen bisher nicht über eine Überprüfungsmöglichkeit für nicht-bau(planungs)rechtliches untergesetzliches Landesrecht. Lediglich die Stadtstaaten Hamburg und Berlin haben bisher ebenfalls keine entsprechende Regelung getroffen.

Hoffmann hat in: Praxis der Kommunalverwaltung, Rechtsstand Juni 2009, zu dem § 110 a JustG inhaltsgleichen § 15 des Hessischen Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung zu Recht darauf hingewiesen, dass die Normenkontrolle es dem Rechtssuchenden ermöglicht, die Rechtmäßigkeit oder Gültigkeit einer Norm unmittelbar zum Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zu machen, ohne erst den Erlass einer auf die Norm gestützten belastenden Entscheidung und ihre inzidente Prüfung durch die Verwaltungsgerichte abwarten zu müssen. Erklärt das Obergerverwaltungsgericht die angegriffene Rechtsvorschrift für nichtig, steht die Ungültigkeit der Vorschrift nach Eintritt der Rechtskraft der Entscheidung gegenüber jedermann fest, sie ist von allen Gerichten und Behörden zu beachten und steht bei unveränderter Sach- und Rechtslage dem Erlass einer inhaltsgleichen Rechtsvorschrift entgegen (§§ 47 Absatz 5 Satz 2 und 3, 183 VwGO). Das Normenkontrollverfahren bietet also nicht nur die Möglichkeit eines frühzeitigen und effektiven Rechtsschutzes, es dient auch der Entlastung der Verwaltungsgerichte von Einzelverfahren, in denen die Ungültigkeit untergesetzlicher Rechtsvorschriften geltend gemacht wird.

Die Normenkontrolle bedingt überdies auch eine Stärkung der Rechtsschutzgarantien zugunsten des Bürgers, da eine im Bereich untergesetzlicher Rechtsnormen in Nordrhein-Westfalen bisher bestehende Lücke geschlossen wird. Zwar zwingt die verfassungsrechtliche Rechtsschutzgarantie nicht zur Einführung konkreter, auf eine bestimmte Leistung, Gestaltung oder Feststellung gerichteter Rechtsbehelfe; die Kontrolle untergesetzlichen Rechts hat sich in der Praxis aufgrund ihrer vorbezeichneten inter-omnes-Wirkung indes als sehr wirkungsvoll erwiesen.

Im Übrigen bezieht sich diese durch das Bundesrecht ausdrücklich in Gestalt des § 47 Absatz 1 Nr. 2 VwGO zugunsten der Länder vorgegebene Möglichkeit nur auf solche Rechtsnormen, die nicht durch ein Parlament als förmlichem und unmittelbar demokratisch legitimiertem Gesetzgeber, sondern durch juristische Personen der Exekutive erlassen wurden, namentlich Satzungen als Rechtssätze eines Verwaltungsträgers zur Regelung eigener Angelegenheiten und Rechtsverordnungen. Da bei diesen lediglich im materiellen Sinne als Gesetz zu bezeichnenden Vorschriften die Verwaltung wenngleich aufgrund formell-gesetzlicher Ermächtigung eigene abstrakt-generelle und verbindliche Rechtssätze erlässt, die lediglich mittelbar über die formell-gesetzliche Ermächtigung zu ihrem Erlass demokratischer Legitimation unterliegen, erscheint die Einführung der gerichtlichen Kontrolle auch geboten.

Dr. Gerhard Papke
Ralf Witzel
Dr. Robert Orth
Kai Abrusatz

und Fraktion