



Rechtsausschuss (17.) und Ausschuss für Kommunalpolitik (30.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

3. Juli 2013

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:10 Uhr bis 15:15 Uhr

Vorsitz: Christian Dahm (SPD)

Protokoll: Wolfgang Wettengel, Marion Schmieder (Federführung)

Verhandlungspunkt:

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

Gesetzentwurf
der Fraktion der FDP
Drucksache 16/2287

– Öffentliche Anhörung –

Hierzu werden die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen angehört.

Rechtsausschuss (17.)
Ausschuss für Kommunalpolitik (30.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

03.07.2013
Wt

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW	Prof. Dr. Frank Bätge	16/914	3, 20, 29
Vereinigung der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter NRW	VRinVG Maria Appelhoff-Klante	16/927	7, 22, 29
Hessischer Verwaltungsgerichtshof Kassel	RiVGH Dirk Schönstädt	16/915	10, 24, 29
Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Rechtswissenschaftliche Fakultät	Prof. Dr. Hinnerk Wißmann	16/916	12, 27, 29

Vorsitzender Christian Dahm: Meine Damen und Herren, als Vorsitzender des Kommunalausschusses begrüße ich Sie auch im Namen meines Kollegen Herrn Dr. Orth sehr herzlich zur heutigen Sitzung des Rechtsausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik. Herr Dr. Orth lässt sich heute entschuldigen; insofern dürfen Sie mit mir vorliebnehmen. Ich begrüße die Damen und Herren Abgeordneten, unsere Gäste, die Vertreter der Landesregierung und ganz besonders natürlich die Damen und Herren Sachverständigen.

Ich rufe als einzigen Tagesordnungspunkt auf:

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

Gesetzentwurf
der Fraktion der FDP
Drucksache 16/2287

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Dieser Gesetzentwurf wurde vom Plenum am 20. März 2013 nach der ersten Lesung zur federführenden Beratung an den Rechtsausschuss sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Kommunalpolitik und den Haushalts- und Finanzausschuss überwiesen. Die Sachverständigen sind gebeten worden, ihre Stellungnahmen abzugeben. Da diese den Abgeordneten elektronisch und schriftlich übermittelt worden sind, weise ich die Sachverständigen darauf hin, dass sie davon ausgehen dürfen, dass ihre Stellungnahmen bekannt und auch gelesen worden sind. Ich beginne daher sofort mit der Anhörung. Wir hören die Sachverständigen in der Reihenfolge des vorliegenden Tableaus.

Prof. Dr. Frank Bätge (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Zum Gesetzentwurf zur Einführung der untergesetzlichen Normenkontrolle gehe ich zunächst auf die verfassungs- und bundesrechtlichen Vorgaben ein. Das Land hat hier die Gesetzgebungskompetenz; es besteht also eine Optionsmöglichkeit des Landes, ob es von dieser prinzipialen Normenkontrolle Gebrauch macht und insoweit einen Angriff gegen eine untergesetzliche Landesnorm startet.

Hierzu gibt es keine verfassungsrechtliche Pflicht – das ist höchstrichterlich entschieden: weder aus Art. 19 Abs. 4 GG noch aus Art. 3 Abs. 1 GG –, da der Bürger immerhin die Möglichkeit hat, über eine Inzidentkontrolle gegen einen auf einer Satzung oder einer Rechtsverordnung beruhenden Umsetzungsakt vorzugehen, wobei die Rechtsnorm, die Ermächtigungsgrundlage, inzidenter mit geprüft wird.

Nach Bundesrecht muss man, wenn man diese Option wählt, im Grunde das ganze Modell wählen. Man kann sich nicht einzelne Rosinen herauspicken, indem man zum Beispiel sagt, man verkürze die Antragsfrist oder gehe noch einmal an das Erforder-

nis subjektiver Rechtsverletzungen heran. Der Bund stellt also ein Modell zur Verfügung, und wenn man den Absatz 1 Nr. 2 in Landesrecht umsetzt, ist man auch an die Absätze 2 bis 6 gebunden. So viel zur verfassungs- und bundesrechtlichen Ebene.

Daher ist vonseiten des Landtags eine Zweckmäßigkeitentscheidung zu treffen. Ich habe versucht, in meiner Stellungnahme einige abwägungsrelevante Faktoren zusammenzutragen, die aus meiner Sicht wichtig sein könnten. Das ist so ähnlich, wie wenn man in den Wald geht und an einem Stock zieht: dann hängt gelegentlich ein ganzes Gestrüpp daran. Von daher sind ein paar Folgewirkungen ganz interessant, die sich aus diesem Instrument ergeben können.

Was ist Angriffsgegenstand? Das sind alle landesrechtlichen Normen unterhalb der förmlichen Gesetze; insbesondere Rechtsverordnungen der Ministerien, kommunale Satzungen und Satzungen von anderen Selbstverwaltungsträgern, wie beispielsweise bestimmte Kammern, die gerade hier in Düsseldorf häufig vorzufinden sind. Allerdings kann auch der Landtag Satzungen erlassen, die damit ebenfalls Angriffsgegenstand wären und vor dem Oberverwaltungsgericht überprüft werden könnten. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Norm im Übrigen relativ weit ausgelegt. Demnach fallen zum Beispiel auch Ziele der Raumordnung darunter, die durch Satzung oder Rechtsverordnung festgelegt sind, sodass man dann Überprüfungsmöglichkeiten im Infrastrukturbereich hat.

Bei einem neuen Gesetz stellt sich immer die Frage, wo bei der bestehenden Rechtslage Defizite liegen. Ich habe deshalb einmal mit Blick auf den Hauptangriffsgegenstand – das werden in der Praxis sicherlich die kommunalen Satzungen sein, wie beispielsweise Abgabensatzungen oder Benutzungssatzungen – die derzeit bestehende Prüfungsdichte geschildert. Wenn Sie einen Sachverständigen aus der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hier hätten, würde er sicherlich kritisch anmerken, dass die Prüfungsdichte immens ist, die – intern wie extern – bei kommunalen Satzungen auf die Verwaltungen zukommt.

Der Rat bzw. der Kreistag beschließt die Satzung. Wenn sie rechtswidrig ist, muss sie durch den Bürgermeister bzw. den Landrat beanstandet werden; anderenfalls macht dieser sich unter Umständen schadenersatzpflichtig. Die Aufsichtsbehörde stellt eine externe Kontrollmöglichkeit dar, an die sich jeder Bürger wenden kann. Bestimmte Satzungen müssen genehmigt werden; zum Beispiel müssen erstmals eingeführte Steuersatzungen von zwei Ministerien genehmigt werden.

Außerdem kann sich der Bürger gegen konkrete Umsetzungsakte zur Wehr setzen. Er kann Widerspruch einlegen oder, wenn ein Widerspruch nicht statthaft ist, Klage erheben. Insbesondere bei Abgabensatzungen greift häufig noch der einstweilige Rechtsschutz ein, weil eine Klage hier keine aufschiebende Wirkung hat.

Dagegen gibt es umfassende Rechtsmittel zum OVG bzw. zum Bundesverwaltungsgericht, sodass zumindest bislang keine besonderen Defizite bei der Prüfungsdichte der kommunalen Satzungen auffällig geworden sind. Bei anderen Selbstverwaltungsträgern, die keine kommunale Selbstverwaltungsgarantie haben, wird es noch restriktiv

tiver gehandhabt. Wir sehen dies bei uns an der Hochschule: Jedes Satzungswerk muss beim Ministerium zur Genehmigung vorgelegt werden.

Wir sitzen auch hier, weil im Hinblick auf das zu erlassende Gesetz eine Folgenabschätzung gemacht werden muss. Das knüpft an das Wesen der Normenkontrolle an. Man muss, wie gesagt, das Modell, das der Bund zur Verfügung stellt, in aller Konsequenz anwenden. Bei der Normenkontrolle sind einige Spezifika zu beachten. Es kommt nämlich nicht auf eine subjektive Rechtsverletzung an, sondern es reicht, wenn der Norm ein objektiver formeller oder materieller Mangel anhaftet, auch wenn der Kläger darauf im Einzelnen gar nicht hinauswollte oder davon gar nicht tangiert ist.

Teilweise wird dies in den Kommentierungen zur Verwaltungsgerichtsordnung als strukturelle Schwäche dieses Instruments bezeichnet. In unserer deutschen Rechtskultur machen wir eher die subjektive Rechtsverletzung geltend; das heißt, jemand kann klagen, wenn er in seinen eigenen Rechten betroffen ist. Das ist bei der prinzipalen Normenkontrolle ein Stück weit anders.

Es gibt dazu auch drastischere Äußerungen aus dem Kreis der Praktiker. So hat der Geschäftsführer des Landkreistages Niedersachsen das Ganze als „Volkssport Satzungskegeln“ oder „ungefragte Fehlersuche“ angeprangert. Das ist vielleicht etwas überspitzt; aber man muss sich vergegenwärtigen, was letztendlich in diesem Modell steckt. Das ist auch kein Vorwurf an die Richter, die an ihren richterlichen Amtsermittlungsgrundsatz gebunden sind und dieses Modell anwenden müssen.

Nach meinem Dafürhalten spielen die Bereiche „Satzungen“ und „Verordnungen“ sowohl für die Kommunen als auch für den Staat eine wesentliche Rolle. Vielfach werden bestimmte Planungen finanzieller oder infrastruktureller Art gar nicht mehr in Form von förmlichen Gesetzen gemacht, sondern in Form von kommunalen Satzungen – Stichwort: „Abgabensatzungen“ –; oder im staatlichen Bereich gibt es wesentliche Planungsvorschriften wie Wahlordnungen, Gebietsentwicklungspläne usw.

Die Planungssicherheit ist ein wesentlicher Wert. Ich erläutere dies am Beispiel der Selbstverwaltungsträger: Derzeit finanzieren sich insbesondere die kommunalen Selbstverwaltungsträger schwerpunktmäßig von Abgaben, auch wenn staatliche Zuweisungen dazukommen. Bislang wusste der Kämmerer relativ zeitig, was auf ihn zukommt, und hatte eine gewisse Planungssicherheit. Der Gesetzgeber hat explizit zum Ausdruck gebracht, dass jeder Bürger gegen einen Abgabenbescheid innerhalb eines Monats klagen kann. Weil der Gesetzgeber die Sicherung der laufenden Finanzierung der Selbstverwaltungsträger für überaus wichtig gehalten hat, hat er hier bei einer Klage keine aufschiebende Wirkung zugelassen; es gibt aber die Möglichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes.

Diese Planungssicherheit wird durch das Instrument der prinzipalen Normenkontrolle geschwächt, denn dort gibt es eine Antragsfrist von einem Jahr. Ich bin selbst im kommunalen Haushaltsrecht tätig und habe schon einmal Verhandlungen mit Banken geführt. Diese bewerten alle Aspekte, also auch, dass man innerhalb eines Jahres noch gegen Abgabenbescheide vorgehen kann. Sogar bei bestandskräftigen Ab-

gabenbescheiden wird eine Vollstreckung unzulässig, wenn die Satzung rechtswidrig sein sollte, obwohl möglicherweise klägerische Rechte in subjektiver Hinsicht nicht betroffen sind. Dies ergibt sich aus einem Verweis in § 47 VwGO.

Neben den finanziellen Aspekten ist die Planungssicherheit bei sonstigen Infrastrukturmaßnahmen natürlich auch wichtig. Das heißt, man könnte durch eine prinzipiale Normenkontrolle zum Beispiel gegen die Kommunalwahlordnung, die Landeswahlordnung und andere Rechtsverordnungen vorgehen, die vielleicht stichtagsgetreu zu einem bestimmten Zeitpunkt der Vorbereitung bestimmter Maßnahmen dienen, und diese so außer Gefecht setzen.

Dann ist zu berücksichtigen, dass es möglicherweise zu Mehraufwendungen beim OVG kommen kann. Es liegen Zahlen aus Hessen vor. Dabei muss man aber berücksichtigen, dass Nordrhein-Westfalen mit 18 Millionen Einwohnern das einwohnerstärkste Land ist und ebenfalls nur ein OVG hat. Daher sind Mehraufwendungen beim OVG NRW nicht ausgeschlossen. Ob dies mit einer gleichzeitigen Entlastung der Verwaltungsgerichte korrelieren würde, ist aus meiner Sicht zweifelhaft, weil viele Bürger – überspitzt ausgedrückt: die Otto-Normal-Bürger – dieses Instrument nicht nutzen werden, sondern gegen den konkreten Bescheid vorgehen; denn die eigene Betroffenheit ergibt sich zumeist durch den Bescheid, zum Beispiel durch einen Abgabenbescheid.

Der Vorteil einer Inzidentkontrolle liegt für den Bürger darin, dass nicht nur eine Satzung überprüft wird, sondern der konkrete Bescheid als solcher: wenn etwas falsch berechnet wird, wenn falsche Quadratmeterzahlen oder die falsche Mülltonne angegeben werden. Dies alles kann man bei der prinzipialen Normenkontrolle nicht angeben; da wendet man sich nur gegen die Satzung. Daher wäre der übliche Weg wahrscheinlich eben doch, gegen den Bescheid vorzugehen, zumal es beim Verwaltungsgericht – anders als beim Oberverwaltungsgericht – keinen Anwaltszwang gibt.

Es gibt natürlich denkbare Anwendungsfälle, vor allen Dingen dort, wo es um Musterverfahren gehen könnte, zum Beispiel bei neuartigen Steuern. Hier bestünde dann die Möglichkeit, direkt gegen die Satzung vorzugehen, ohne erst den Umsetzungsakt abwarten zu müssen. Allerdings ist das nicht immer nur mit Vorteilen verbunden. Es gibt beim Verwaltungsgericht eine weitere Rechtsfindungsebene, die die Sache durchprüft und entscheidet, bevor sie zum OVG geht.

Solche Musterverfahren werden bei der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit relativ zügig entschieden. Wir haben es bei der Bettensteuer, der Solariensteuer, der Zweitwohnungssteuer usw. erlebt, dass die Verfahren relativ zügig von der ersten Instanz abgehandelt und dann vom OVG behandelt wurden. Weil es oftmals einen bundesrechtlichen Bezug gibt, gehen solche Verfahren dann auch noch zum Bundesverwaltungsgericht, wo die Sachen aus den verschiedenen Bundesländern gesammelt werden.

Aus meiner Sicht überwiegen damit die mittelbaren nachteiligen Folgewirkungen der Einführung einer prinzipialen Normenkontrolle, sodass ich an dieser Stelle davon abrate, ein solches Gesetz zu beschließen.

Maria Appelhoff-Klante (Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter NRW): Da ich unsere schriftliche Stellungnahme als bekannt voraussetze, werde ich jetzt nur die zentralen Punkte hervorheben, die uns dazu verleitet haben, aus Sicht der Verwaltungsrichtervereinigung eine solche prinzipale Normenkontrolle zu befürworten, weil wir die Vorteile höher gewichten. Aus unserer Sicht wird es eine deutliche Verbesserung des Rechtsschutzes für den Bürger geben, es wird eine schnellere Klärung bestimmter Rechtsfragen herbeigeführt, und aufgrund dieser schnelleren Klärung der Rechtsfragen wird es nicht nur für den Bürger, sondern auch für die beteiligten Behörden zu einer größeren Planungssicherheit kommen.

Wie es mein Vorredner schon hervorgehoben hat, ist die prinzipale Normenkontrolle verfassungsrechtlich im Sinne einer Rechtsschutzgewährung naturgemäß nicht geboten; das ist von der Rechtsprechung auch durchgehend bestätigt worden. Wenn es verfassungsrechtlich nicht geboten ist, stellen wir doch einmal gegenüber, welche Vorteile und welche Nachteile eine solche Regelung hat. Meine Ausführungen mache ich insbesondere unter den Aspekten „Zeit“ und „Folgen“, da dies für uns zwei zentrale Gesichtspunkte sind.

Zunächst zum gegenwärtigen Weg: Der Regelfall ist die Inzidenterkontrolle. Das heißt, ein Bürger bekommt einen Verwaltungsakt zugesandt, der auf einer bestimmten Satzung beruht. Der Bürger wendet sich dagegen; früher mit einem Widerspruch – an dieser Frage arbeitet man ja zurzeit –, ansonsten mit einer Klage vor dem Verwaltungsgericht. Das Gericht prüft inzidenter die Rechtmäßigkeit dieser – ich sage jetzt mal – Satzung, also der zugrunde liegenden Norm. Kommt das Verwaltungsgericht zu der Erkenntnis, dass diese Norm – die Satzung – rechtswidrig ist, führt dies nicht dazu, dass das Gericht nach dem gegenwärtigen System sagen kann, die Satzung sei nichtig. Diese Befugnis besteht heute nicht. Vielmehr kommt es dann zu der Entscheidung, der Verwaltungsakt könne nicht auf diese Satzung gestützt werden; also hat er keine Ermächtigungsgrundlage, also ist er rechtswidrig.

Diese Entscheidung hat natürlich weitreichende Folgen, sodass davon ausgegangen werden kann, dass der Weg zum Berufungsgericht eingelegt wird. Das ist im Sinne der Rechtssicherheit von entscheidender Bedeutung, und zwar gerade vor dem Hintergrund, dass diese Frage von verschiedenen Verwaltungsgerichten in erster Instanz vielleicht unterschiedlich beurteilt wird.

Dies kann zu einem Problem werden: In der gegenwärtigen Situation ist schon das Zulassungsrecht ein Problem. Man wird im Regelfall davon ausgehen können, dass das Verwaltungsgericht, wenn es zu der Erkenntnis kommt, die Norm, die Satzung sei nichtig, auch die Berufung zulassen wird. Sollte dies aber nicht der Fall sein – entweder weil das Verwaltungsgericht die Sache für klar hält oder weil es die Satzung als rechtmäßig bestätigt –, wird es die Berufung nicht zulassen.

Nach unserem System in der Verwaltungsgerichtsordnung ist der Weg zur zweiten Instanz nicht automatisch mit dem Satz „Ich lege Berufung ein“ eröffnet; vielmehr muss man Zulassungshürden überschreiten. Diese Zulassungshürden sind formaler Art; ich möchte darauf jetzt nicht eingehen, denn sie sind teilweise sogar für Juristen

schwer verständlich. Sie stellen auch für den Anwalt eine Hürde dar, der einen ordnungsgemäßen Zulassungsantrag begründen muss.

Gelegentlich besteht das Problem, dass das OVG der Meinung ist, die Entscheidung der ersten Instanz sei vielleicht nicht ganz so glücklich – das soll passieren; das räume ich als Richterin der ersten Instanz ein –, es aber daran gehindert ist, die Berufung zuzulassen. So stellt sich die Situation gegenwärtig dar. Darüber hinaus kann das OVG natürlich – wenn es inzidenter entscheidet – auch zu dem Entschluss kommen, dass die Sache zum Bundesverwaltungsgericht geht, sofern die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind. Das ist allerdings nur selten der Fall.

Es gibt also insgesamt drei Instanzen. Ich nutze hier wieder einmal die Gelegenheit, hervorzuheben, dass die Laufzeiten bei den Verwaltungsgerichten deutlich zurückgegangen sind. Das ist nicht mehr mit den früheren Zeiten vergleichbar, in denen man sich zu Recht darüber beklagte, dass ein Prozess bei den Verwaltungsgerichten zu lange dauert. Nur: Der Prozess ist noch immer lang.

Was passiert, wenn das OVG im Rahmen der Inzidenterkontrolle feststellt, dass eine Norm, eine Satzung, rechtswidrig ist? Dies führt nur dazu, dass der Prozess der beiden Beteiligten – sprich der beklagten Behörde und des betroffenen Bürgers als Kläger – entschieden ist. Das heißt, die Entscheidung des OVG wirkt nur zwischen diesen beiden Beteiligten am Rechtsstreit und hat keinerlei Auswirkungen für andere betroffene Verfahren.

Es kann sein, dass in der ersten Instanz bestimmte Verfahren ausgesetzt worden sind – quasi zum Ruhen gebracht worden sind –, vielleicht im Hinblick darauf, dass ein Musterprozess beim OVG geführt wird. Es kann aber auch sein, dass andere Bürger – in Massenverfahren eine Vielzahl von Bürgern – keine Klage erhoben haben. Was passiert dann mit diesen Bescheiden? Diese Bescheide sind dann bestandskräftig geworden, und zwar mit der Konsequenz, dass sie weiterhin wirksam sind. Wirksam sind sie – das möchte ich jetzt schon sagen – auch bei der prinzipialen Normenkontrolle. Sie können aber auch vollstreckt werden; es handelt sich um bestandskräftige, wirksame Verwaltungsakte.

Im Regelfall wird im Hinblick auf den Zeitablauf – darauf hat mein Vorredner schon hingewiesen – bei Gebührenbescheiden und sofort vollziehbaren Verwaltungsakten der Betrag bereits eingezogen sein. Das heißt, das Geld ist schon bei der entsprechenden Kommune. Rückforderungen gibt es nicht. Die Möglichkeit eines Wiederaufgreifens des Verfahrens wegen einer Änderung der Rechtslage greift in dieser Konstellation nicht; denn es liegt keine Änderung der Rechtslage vor.

Es gibt allenfalls die Möglichkeit, nach § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz einen Antrag auf Aufhebung oder Rücknahme dieses rechtswidrigen Verwaltungsaktes zu stellen. Diese Entscheidung steht im Ermessen der Behörde. Sie kann es tun, muss es aber nicht tun, und zwar schon deswegen nicht, weil der Grundsatz der Rechtssicherheit – bestandskräftige Verwaltungsakte müssen einen Regelungsgegenstand endgültig klären – Verfassungsrang hat. Dies bedarf einer Abwägung, und hierüber

darf die jeweilige Kommune im Rahmen ihres Ermessens entscheiden. Diesbezüglich liegen uns aber keine Zahlen vor.

Dann stellt sich natürlich die Frage, was demgegenüber die prinzipale Normenkontrolle bietet und zu welchen Verbesserungen es da kommen könnte. Aus unserer Sicht ist der ganz entscheidende Faktor die Zeit. Sie können unmittelbar das Oberverwaltungsgericht anrufen. Das kann nicht jeder Bürger tun. Dafür ist zwar nicht eine – untechnisch gesprochen – subjektive Rechtsverletzung Voraussetzung; aber hier muss – wie das Bundesverwaltungsgericht jüngst noch entschieden hat – eine bestimmte subjektive Rechtsstellung geltend gemacht werden können; es ist keine Popularklage.

„Popularklage“ heißt, dass jeder Bürger vor Gericht sagen kann: Das kann doch wohl nicht wahr sein! – Das geht in diesem Bereich jedoch nicht; es gibt entsprechende Zugangshürden. Durch die unmittelbare Anrufung des Oberverwaltungsgerichts kommt man einfach zu einer schnelleren Klärung; es wird nur eine Instanz angerufen. Zwar besteht noch die Möglichkeit, das Bundesverwaltungsgericht anzurufen; aber dies kann auch in dem anderen Fall der Inzidentkontrolle geschehen.

Zur Jahresfrist. Die Jahresfrist gibt es zwar; aber die Masse der Verfahren betrifft doch genau die Fälle, in denen auf der Grundlage einer solchen Satzung ein Gebührenbescheid ergangen ist oder ein Bescheid, der eine bestimmte Zahlung festsetzt. Unter all diesen Bescheiden steht eine Rechtsmittelbelehrung: Gegen diesen Bescheid können Sie binnen eines Monats Klage erheben. – Wenn man das nicht macht, ist der Bescheid bestandskräftig und damit nicht mehr angreifbar. Die Jahresfrist ist sicherlich ein Argument und greift bei verschiedenen Satzungen und Normen, die beispielsweise keines Vollzugs durch einen entsprechenden Bescheid bedürfen.

Die Folgen der Nichtigkeitserklärung sind andere als bei der Inzidentkontrolle. Wenn das Oberverwaltungsgericht in einem Normenkontrollverfahren feststellt, eine Satzung ist nichtig, dann ist das eine Entscheidung, die für jedermann gilt und nicht nur für Beteiligte dieses Verfahrens.

Dass sich jeder der Beteiligten an diese Entscheidung des OVG hält, ist keine Frage. Die spannende Frage ist, was dann eigentlich mit den bestandskräftigen Bescheiden passiert, wenn bei einer Normenkontrolle die Nichtigkeit festgestellt wird. Bestandskräftige Bescheide sind und bleiben bestandskräftig, wie auch bei der Inzidentkontrolle.

Der Unterschied besteht in einer Regelung, die aus der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz für Nichtigkeitserklärungen des Bundesverfassungsgerichts folgt: Es darf nicht mehr vollstreckt werden. Ist bereits vollstreckt worden, bleibt es dabei. In diesem Fall kann der Bürger – nach herrschender Meinung jedenfalls – keinen Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens wegen Änderung der Rechtslage stellen. Denn aus der Regelung, dass bereits bestandskräftige Bescheide und Urteile bestehen bleiben, folgert der Gesetzgeber, dass eben keine Änderung der Rechtslage gegeben ist. Auch hier hat der Bürger lediglich die Möglichkeit, den Antrag nach § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz zu stel-

len, also als Ermessensentscheidung der Verwaltung, sie möge in dieser Fallkonstellation die ergangenen rechtswidrigen Bescheide aufheben.

Noch eine Anmerkung zu dem Hinweis, es werde dann ja sowohl zur Normenkontrolle als auch zu Klagen der einzelnen Bürger gegen den Bescheid kommen: Die Konsequenz wird sicherlich sein, dass viele Bürger den Weg zum Verwaltungsgericht gehen, da es dort keinen Anwaltszwang gibt. Das heißt, jeder Bürger kann sagen, dieser Bescheid überzeuge ihn nicht, er könne nicht richtig sein. In vielen Verfahren werden also weiterhin die Klagen in der ersten Instanz dort eingehen.

Stellt allerdings parallel ein anderer Bürger einen Normenkontrollantrag, können Sie davon ausgehen, dass die Verwaltungsrichter nicht vorpreschen werden, um die Arbeit des Oberverwaltungsgerichts zu machen. Vielmehr werden wir in derartigen Fällen diese Verfahren mit Blick auf den Ausgang des Verfahrens beim Oberverwaltungsgericht zum Ruhen bringen. Wenn das Oberverwaltungsgericht dann in der einen oder anderen Richtung entschieden hat, können wir die Verfahren erledigen. Das ist also ein ausgesprochen praktikabler Weg.

Herr Professor Bätge, wenn Sie es mir erlauben, würde ich noch zu einem Punkt etwas sagen, der uns als Verwaltungsrichter unmittelbar betrifft, nämlich die „ungefragte Fehlersuche“, die Sie eben angesprochen haben: Natürlich sind jedem von uns bestimmte schlagkräftige Fallkonstellationen – ob das Siegel richtig gewählt worden ist oder Ähnliches – in Erinnerung, die es vor vielen Jahren in unserer Gerichtsbarkeit gegeben hat.

Aber ich möchte deutlich zum Ausdruck bringen: Erstens waren es Einzelfälle, und zweitens hat sich dies in den letzten 15 Jahren durchaus geändert, nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass wir effizienter arbeiten. Sie sehen es an der Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten. So etwas können Sie nur erreichen, wenn Sie eine effiziente, moderne Gerichtsbarkeit aufbauen. Ich hoffe, dass uns dies einigermaßen gelungen ist.

Wir haben uns als Verwaltungsrichtervereinigung des Landes Nordrhein-Westfalen im Vorfeld an die anderen Verwaltungsrichtervereinigungen gewandt und versucht, in Erfahrung zu bringen, wie die Regelungen dort eingeschätzt werden. Das Ergebnis lautete durchgängig: Das ist ein fester Bestandteil unseres Systems, keine Probleme, das passt. Wir haben die Zahlen aus Bayern als einem ebenfalls großen Flächenland genannt; dort wird die Zahl der Verfahren als nachrangig eingestuft.

Die Belastungssituation in personeller Hinsicht sehen wir vor dem Hintergrund etwas neutraler, dass es möglicherweise zu einer Verlagerung von Stellen zum OVG kommt. Aber dafür ist der Prüfungsumfang in der ersten Instanz in einer Vielzahl von Verfahren nicht mehr gegeben, und beim OVG werden diese Fragen auch jetzt schon geprüft; schon jetzt beschäftigt sich das OVG mit der Inzidentkontrolle.

RiVGH Dirk Schönstädt (Hessischer Verwaltungsgerichtshof): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich bedanke mich, dass Sie jemanden aus dem „Ausland“ zu dieser brisanten Frage hören. Darüber hinaus bedanke ich mich

bei Frau Appelhoff-Klante, die dazu als Verwaltungsrichterin sowohl aus erstinstanzlicher als auch aus zweitinstanzlicher Sicht umfassend vorgetragen hat. Deswegen kann ich mich auch kurzfassen.

Die Erfahrungen in Hessen bestätigen voll und ganz das, was Frau Appelhoff-Klante mitgeteilt hat. Ich habe Ihnen die Zahlen vorgelegt, die zeigen, wie es bei uns in Hessen ausgesehen hat. Wir haben es wirklich mit einer nachrangigen Größe zu tun, was die zahlenmäßige Belastung anbelangt. Darüber hinaus stehen die Aspekte einerseits der Prozessökonomie und andererseits des effektiven Rechtsschutzes sowie der Rechtssicherheit im Vordergrund, die mit vergleichsweise geringem Aufwand – verzeihen Sie mir den Ausdruck – „erkauft“ werden.

Die Nachteile, die hier angesprochen worden sind, vermag ich nicht so ganz zu erkennen. Zwei kurze Bemerkungen dazu: Der eine Punkt – und das ist für Sie vielleicht wichtig –: Es geht nicht darum, dass jemand ohne Betroffenheit in einer eigenen subjektiven Rechtsposition irgendwelche untergesetzlichen Normen auf den Prüfstand des Gerichtes zerrt, nur damit sich möglicherweise einige Richterinnen und Richter daran ergötzen – diesen Begriff habe ich mit Genuss gelesen –, Satzungen oder Verordnungen zu „kegeln“. Darum geht es nicht.

Vielmehr hat der Gesetzgeber ganz bewusst auch den Zugang zum Oberverwaltungsgericht – bei Normenkontrollen in Hessen der Hessische Verwaltungsgerichtshof – an eine Antragsbefugnis geknüpft. Das heißt, man braucht letzten Endes so etwas wie eine mögliche Rechtsverletzung. Die objektive Prüfung, ob die Norm insgesamt formell und materiell dem geltenden Recht entspricht, betrifft die Begründetheit. Eine kleine Anmerkung: Das gilt in gleicher Weise natürlich für Inzidentkontrollen. Auch das Verwaltungsgericht, das – um bei diesem Beispiel zu bleiben – einen Abgabenbescheid kontrolliert, hat bei der Inzidentkontrolle vollumfänglich zu prüfen, ob die untergesetzliche Norm mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

Ich glaube schon, dass eine gerichtliche Kontrolle gerade der Normsetzung der Verwaltung guttut. Die verwaltungsinterne Kontrollmöglichkeit – etwa Beanstandungsrechte bei der Kommunalaufsicht – hat ihre Berechtigung. Gleichwohl ist es im Hinblick auf subjektive Rechtspositionen der Bürger gerechtfertigt – die Zahlen belegen das; das zeigt sich in Bayern, und das gilt auch bei uns –, ihnen hier gerichtlichen Rechtsschutz zu gewähren, der von der Zahl her eine nachrangige Größe ist.

Letzter Punkt. Dass die untergesetzliche Tätigkeit der Verwaltungen, namentlich der Gemeinden, durch verwaltungsgerichtliche Normenkontrollen nicht nachhaltig geschädigt wird, zeigt sich daran, dass das Städtebaurecht und das Bauplanungsrecht – das kraft Bundesrechts eben einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle unterworfen ist – keinesfalls zum Erliegen gekommen sind. Auch insofern sehe ich die Risiken – verzeihen Sie es mir, Herr Bätge –, die Sie im Kontext der Einführung einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gesehen haben, nicht. Das heißt: Rechtssicherheit und Rechtsschutzaspekte sprechen dafür; Nachteile in größerem Umfang vermag ich nicht zu erkennen.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Das meiste ist schon gesagt, aber noch nicht von allen. Die Ausgangsfrage, die sich sicherlich stellt, lautet: Was bringt der Gesetzentwurf? Bei einem neuen gerichtlichen Verfahren liegt die Rechtfertigungslast auf der Seite der Initianten. Der Befund, von dem wir hier ausgehen können, lautet: In Nordrhein-Westfalen gibt es eine gewisse Asymmetrie im Rechtsschutz im Hinblick auf untergesetzliche Rechtsvorschriften. Während das Baurecht – das wurde eben kurz angerissen, muss aber in den Mittelpunkt gestellt werden – von Bundesrechts wegen sowieso im vollen Umfang einer untergesetzlichen Normenkontrolle unterliegt, gilt das für die anderen Rechtsgebiete nicht.

Verfassungsrechtlich ist bei dem Befund sicherlich auch richtig, dass es hier keine Pflicht gibt. Aber man sollte sich klarmachen, dass es hier nicht darum geht, ob wir neue Rechtsschutztiefen eröffnen, sondern es geht um die Frage des Setting. Das heißt, das „Ob“ des Rechtsschutzes ist in Nordrhein-Westfalen auch jetzt schon gewährleistet, auch gegen untergesetzliche Rechtsvorschriften: einmal im Wege der Inzidentkontrolle und zum anderen in gebotenen Fällen im Wege der Feststellungsklage, wenn man keinen konkreten Rechtsschutz gegen untergesetzliche Rechtsvorschriften gewinnen kann.

In der jetzigen Ausgangslage gibt es also weder eine große Lücke, die wir schließen müssten, noch müssten wir einen Dambruch mit einer Flut neuer Verfahren befürchten, wenn man den Gesetzentwurf Gesetz werden ließe, da sich die verfassungsrechtliche Ausgangslage nicht ändert.

Die entscheidende Frage ist – das haben meine Vorredner auch schon gesagt –: Macht diese Änderung Sinn? Im Sinne eines Qualitätsmanagements verwaltungsgerechtlicher Verfahren lautet meine Antwort im Ergebnis: ja. Wir bekommen für die Fälle, um die es hier geht, eine Annäherung von Rechtsschutzform und Rechtsschutzbegehren. Es ist eben ein Unterschied, ob die Anwendung eines Bescheides angegriffen wird, weil in der Anwendung einer Norm Fehler gemacht worden sind, oder ob ein Bürger oder auch eine beteiligte Behörde die Norm als solche in Streit stellen will, weil bei ihrem Erlass Fehler gemacht worden sind.

Hier muss man in Nordrhein-Westfalen – außerhalb des Baurechts – im Moment auf diese verkappten Normenkontrollklagen zugreifen. Das heißt, man muss den Bescheid abwarten und dann im Wege des Angriffs gegen den Bescheid eigentlich die Norm rügen. Das sind zwei verschiedene Töpfe, die man im Sinne der Rechtsformwahrung auch voneinander trennen kann.

Ich würde ohnehin dazu raten, die Frage umzukehren: Gibt es angesichts der Erfahrungen anderer Bundesländer eine ausreichende Begründung dafür, dass im Baurecht entsprechend verfahren wird und ansonsten nicht? Man darf ja einmal kritisch sagen: Das Eigentum wird ganz besonders stark geschützt; im Baurecht darf man die Problematiken zu Art. 14 GG auch noch mit diesem Instrument angreifen, aber bei anderen Bürgerrechten soll diese untergesetzliche Normenkontrolle so nicht zur Verfügung stehen. Ich würde mir tatsächlich die Kontrollfrage stellen: Gibt es hinreichende Erfahrungen, dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis aufrechtzuerhalten?

Ein weiterer Aspekt: Wie meine beiden Vorredner meine auch ich, dass die Lasten im Vergleich zu den Gewinnen zu vernachlässigen sind. Wir spekulieren hier allerdings alle miteinander ein bisschen. Der Aspekt, dass es eine Entscheidung statt mehrerer verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen gibt, ist jedenfalls in quantitativer Hinsicht ein ganz taugliches Indiz dafür, dass die eventuelle Mehrbelastung durch einen halben Senat zusätzlich beim OVG durch wegfallende Einzelentscheidungen auf der erstinstanzlichen Ebene kompensiert werden kann.

Die Klagebefugnis bzw. Antragsbefugnis bleibt; es gibt keine neue Kontrolltiefe, keine neue Kontrollreichweite. Die Erfahrungen der anderen Bundesländer in diesem Bereich sind unauffällig. In einer Gesamtbetrachtung kann man sicherlich sagen, dass wir bei diesem Gesetzentwurf im Ergebnis zu einer Qualitätsverbesserung im verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz kommen.

An dieser Stelle möchte ich noch einen Aspekt unterstreichen: Der Anwaltszwang vor dem OVG ist auch eine Qualitätssicherungsmaßnahme, die den Bürger vor unnötigen Klagen und die Verwaltungsgerichtsbarkeit vor großem Unsinn schützt.

(Zuruf von der SPD)

– Wie auch immer, ich halte dies für einen Aspekt, den man hier nicht unterschätzen sollte. – Die Planungssicherheit der Kommunen halte ich für ein schwieriges Argument; denn Planungssicherheit kann nicht vor Rechtmäßigkeit gehen.

Im Übrigen würde auch ich das bestreiten, was Herr Bätge zum zeitlichen Faktor gesagt hat. Es spricht mehr dafür, dass relativ schnell Entscheidungen über die Satzung – die Norm als solche – zur Verfügung stehen, und damit viele Anwendungsprobleme aus der Welt sind. Dieser eine Monat, den man nach Bekanntgabe des Bescheids zur Verfügung hat, ist ja nur scheinbar kürzer. Der Anwendungsbescheid ergeht vielleicht erst nach einem halben Jahr oder nach einem Jahr, und schon ist man in einem späteren Zeitraum.

Insgesamt ist Planungssicherheit nicht wichtiger als Rechtmäßigkeit, und zwar auch im Sinne der Behörden. Den Gegensatz zwischen dem Verteidigen der Satzung durch eine Verwaltung und dem Zu-Fall-Bringen der Satzung durch Gerichte und böse Bürger halte ich für ganz falsch und unserem Gemeinwesen absolut nicht zuträglich. Die Kommunen selbst haben ein Interesse daran, rechtmäßig zu handeln; deswegen dürfen nach § 47 VwGO auch Behörden diese Anträge stellen. Daher glaube ich, dass sowohl die Behörden als auch die Gerichte sowie die Bürger hier im Sinne einer gemeinsamen Rechtsverwirklichung bestärkt werden können und dadurch die Qualität des Rechtsschutzes ohne Dammbbruch oder ähnliche Lasten zunimmt.

Vorsitzender Christian Dahm: Wir sind damit am Ende der Ausführungen unserer Sachverständigen und kommen zur Fragerunde der Damen und Herren Abgeordneten. Wir werden die Fragen zunächst einmal sammeln. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie in Ihren Fragen deutlich machten, an wen Sie sie richten.

Dirk Wedel (FDP): Zunächst danke ich den Sachverständigen ganz herzlich sowohl für ihre schriftlichen Stellungnahmen als auch für die sehr anschaulichen und plastischen Schilderungen der Folgen und Voraussetzungen dieses Gesetzentwurfs.

Eine Frage stelle ich Herrn Professor Wißmann und Frau Appelhoff-Klante. Sie haben in Ihren schriftlichen Stellungnahmen jeweils auch auf die atypischen Fälle abgestellt, so auf die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung aus dem Jahr 2006, nach der es praktisch keine Bescheide gibt, die man angreifen kann und bei denen man über eine Feststellungsklage gehen muss. Für diese Fälle möchte ich Sie bitten, noch einmal herauszuarbeiten, wo genau der Unterschied zur prinzipialen Normenkontrolle zu sehen ist; denn das, was bei der prinzipialen Normenkontrolle ausgeurteilt wird, ist ja letztlich auch eine Feststellung.

An Herrn Professor Bätge habe ich weitere Fragen. Sie haben Ihre Ausführungen sehr auf Abgaben- und Beitragsbescheide von Selbstverwaltungskörperschaften eingengt. Es gibt aber noch eine ganze Menge anderer untergesetzlicher Normen; beispielsweise aus dem kommunalen Bereich die Baumschutzsatzungen oder andere untergesetzliche Normen wie Rechtsverordnungen, bei denen es die von Ihnen dargestellte Kontrolldichte in der Form gar nicht gibt. Irgendein Normgeber beschließt etwas in einem Kabinett, und schon ist die Norm in der Welt. Deswegen die Frage, ob die Kontrolldichte an dieser Stelle nicht überbewertet wird, was den kommunalen Bereich angeht. Zudem ist verwaltungsinterne Kontrolle grundsätzlich nicht als Ersatz für eine gerichtliche Kontrolle zu werten.

Meines Erachtens ist Ihre Argumentation in Ihrer schriftlichen Stellungnahme an einer Stelle auch deutlich widersprüchlich. Sie schreiben auf Seite 7 oben – darauf nehmen Sie auf Seite 11 wieder Bezug –:

Allerdings wird in der Verwaltungspraxis auch im Rahmen einer Inzidentkontrolle der beklagte Normgeber ein solches Verfahren zum Anlass nehmen müssen, die Satzung bzw. Verordnung – im Falle gerichtlich festgestellter Rechtswidrigkeit – auch für andere betroffene Fälle gegebenenfalls rückwirkend zu ändern, ...

Auf der anderen Seite konstatieren Sie in der Mitte von Seite 9 Ihrer Stellungnahme, dass bei einer prinzipialen Normenkontrolle letztlich eine Schwächung der Einnahmen der betroffenen Selbstverwaltungskörperschaften zu besorgen wäre. Dies schließt sich eigentlich gegenseitig aus. Vielleicht können Sie noch einmal deutlich machen, in welchem Verhältnis das zueinander steht.

Hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Rahmens gibt es überhaupt keine Unterschiede; Ihnen, Herr Professor Wißmann, bin ich dankbar, dass Sie das eben auch so auf den Punkt gebracht haben. Zur Frage der Abwägung der gegenläufigen Belange richte ich an Herrn Professor Bätge die Frage, inwieweit beispielsweise Planungssicherheit oder Einnahmenverstetigung von Kommunen auf einer rechtswidrigen Grundlage gegenüber der Verbesserung des Rechtsschutzes für den Bürger überhaupt ein tauglicher Abwägungsgegenstand sein kann. Da muss man doch den

Rechtsausschuss (17.)

03.07.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (30.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Wt

Vorrang des Gesetzes, der aus dem Rechtsstaatsprinzip resultiert, in die Abwägungsschale hineinwerfen. Das habe ich bei Ihrer Stellungnahme vermisst.

Lassen Sie mich noch auf ein Zitat aus dem Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung von Eyermann, 13. Auflage, Bezug nehmen und Sie bitten, auch dies in die Abwägung einzubringen:

Ohne die Normenkontrolle und die Allgemeinverbindlichkeit der Entscheidung, die die Gültigkeit einer Norm verneint, könnte nur der jeweils Betroffene zu seinem Recht gelangen, der die Ungültigkeit der Norm erkennt und deshalb Anfechtungsklage erhebt, wenn er nicht – zufällig – schon aus anderen Gründen klagen kann und will.

Dies wäre aus meiner Sicht noch ein Aspekt, den man in diese Abwägung ganz deutlich einstellen sollte. Ich bin sehr dankbar, dass auch hier insbesondere die beiden Praktiker deutlich gemacht haben – dies hat auch in der ersten Lesung eine Rolle gespielt – ...

Vorsitzender Christian Dahm: Herr Wedel, ich unterbreche Sie ungern. Ich bitte Sie, eine Frage zu stellen und nicht aus den Stellungnahmen zu zitieren.

Dirk Wedel (FDP): Ich habe das jeweils mit Fragen verbunden, wie ich es jetzt auch getan habe.

Vorsitzender Christian Dahm: Üblicherweise stellen die Damen und Herren Abgeordneten konkrete Fragen und richten diese Fragen dann konkret an die Damen und Herren Sachverständigen. Ich bitte Sie also, Ihre Frage konkret zu formulieren.

Dirk Wedel (FDP): Dann will ich das insofern tun, als ich meine Frage konkret an Herrn Professor Wißmann und Frau Appelhoff-Klante richte: In der ersten Lesung wurde hier vorgetragen, dass Rechtssuchende praktisch dazu gezwungen seien, zwei Verfahren gleichzeitig zu betreiben. Daher möchte ich wissen: Ist das tatsächlich der Fall oder nicht?

Vorsitzender Christian Dahm: Ich gebe den Damen und Herren Abgeordneten noch einmal den Hinweis, bitte konkrete Fragen an die Damen und Herren Sachverständigen zu richten und nicht eigene Stellungnahmen zu formulieren. Für die Vornahme Ihrer Bewertungen ist die anschließend folgende Rechtsausschusssitzung eher geeignet.

Hartmut Ganzke (SPD): Auch seitens der SPD-Fraktion sage ich erst einmal an die Sachverständigen vielen Dank für die schriftlichen Ausführungen und gerade auch die mündlichen Erörterungen. In diesem Punkt kann ich mich vollumfänglich dem Kollegen Wedel anschließen. Ein besonderer Dank gilt Herrn Schönstädt, der aus dem „Ausland“ gekommen ist und es auch ohne Dolmetscher geschafft hat, uns in die Lage zu versetzen, ihm zu folgen.

Für die SPD-Fraktion möchte ich zwei Themenkomplexe ansprechen. Der eine Themenkomplex ist auf das konkrete verwaltungsgerichtliche Verfahren gerichtet, der andere bezieht sich auf die möglichen Auswirkungen auf die Räte und Kreistage.

Zum ersten Komplex stelle ich eine Frage an Sie, den Praktiker aus Hessen: Können Sie uns sagen, wie lange ein solches Verfahrens nach § 47 VwGO bei Ihnen in Hessen ungefähr dauert?

Eine zweite Frage geht an die Kollegin Appelhoff-Klante als Vertreterin der Verwaltungsrichtervereinigung: Sie haben gesagt, es habe auch etwas Positives, wenn zunächst einmal ein OVG über das 47er-Verfahren entscheidet, und die Verwaltungsgerichte, denen ein Sammelsurium von Klagen zum Beispiel gegen die Grundsteuer einer Kommune zugegangen ist, diese liegen lassen, um den Ausgang der obergerichtlichen Entscheidung abzuwarten. Müsste man dann befürchten, dass überall auf die Entscheidungen der Obergerichte gewartet wird, während sich im unteren Bereich der Verwaltungsgerichte die Klagen stapeln? Könnten Sie Ihre Aussage auch einmal unter diesem Gesichtspunkt betrachten?

Eine dritte konkrete Frage stelle ich allen Sachverständigen: Kann es nicht sein, dass sich der Einzelne bei der Möglichkeit einer prinzipialen Normenkontrolle in Sicherheit wiegt, nach dem Motto: „Mein Nachbar macht den 47er-Bereich, und ich muss jetzt nicht mehr Anfechtungsklage beim Gericht einreichen“? Eventuell ist das ja eine falsche Sicherheit – Frau Appelhoff-Klante hatte es angesprochen –, da ein bestandskräftiger Bescheid vorliegt, der gegebenenfalls bedient werden muss, weil es ansonsten Schwierigkeiten gibt, geleistetes Geld zurückzuerhalten.

Nun habe ich an Herrn Professor Bätge noch eine Frage zu den Auswirkungen. Das interessiert mich, denn ich war selbst einmal Kreistagsabgeordneter und Ratsmitglied. Die Planungssicherheit in Städten und Gemeinden, die in unserer Landesverfassung verankert ist, ist ein wichtiges Gut. Wie sehen Sie die Auswirkungen gerade in diesem Bereich für die Städte und Kreise, wenn man – das sage ich als jemand, der im Rat auch einmal in der Opposition war – mit einer Satzung, die man durch eine politische Entscheidung hinnehmen musste, ganz schnell zu Gericht läuft und dort argumentiert, man sei zwar in der politischen Abstimmung unterlegen gewesen, wolle jetzt aber doch einmal sehen, ob die Entscheidung der Mehrheit anfechtbar ist? Ich habe zwar nicht unbedingt die Befürchtung, aber zumindest die Vorstellung, dass einige jetzt ganz schnell zu Gericht laufen, um die Entscheidung kontrollieren zu lassen. – Außerdem möchte ich mich noch herzlich für Ihre offenen Worte bedanken.

Jens Kamieth (CDU): Auch seitens der CDU-Fraktion zuerst ein ganz herzliches Dankeschön an Sie für die schriftlichen Stellungnahmen sowie dafür, dass Sie uns jetzt noch zur weiteren Beantwortung von Fragen zur Verfügung stehen. – Meine Fragen gehen zunächst an Herrn Professor Bätge. Ich kann hier die Ausführungen aufnehmen, die wir schon gehört haben, und sie Ihnen als Frage wieder zuwerfen. Da waren zum Beispiel die Ausführungen von Herrn Professor Wißmann im Hinblick auf die Einheitlichkeit der Rechtslage und der Hinweis auf die Regelung im Baube-

reich. Halten Sie es nicht schon allein im Hinblick auf eine Vereinheitlichung für geboten, das Verfahren auch auf andere untergesetzliche Normen auszudehnen?

Einen ähnlichen Aspekt hat Frau Appelhoff-Klante im Zusammenhang mit der Einheitlichkeit der Rechtsprechung aufgegriffen. Es wird ja nicht unbedingt ein Instanzenzug zu Ende geführt, beispielsweise deshalb, weil man die Kosten führt. Es gibt die unterschiedlichsten Gründe, aus denen Verfahren beendet werden: Tod oder was auch immer. Halten Sie nicht auch diesen Aspekt für beachtenswert, wenn innerhalb eines Bundeslandes oder sogar innerhalb einer Kommune möglicherweise in manchen Bereichen divergierende Entscheidungen getroffen werden, wenn man keine Normenkontrolle zulassen will?

Dann auch an Sie, Herr Professor Bätge – ich formuliere das einmal persönlich; aber bitte nehmen Sie es nicht persönlich –: Können Sie es als Rechtsgelehrter mit Ihrem Berufsethos vereinbaren, dass es unter Umständen rechtswidrige untergesetzliche Normen in unserem Land gibt, die man aber dann nicht angreifen kann, wenn sie – aus welchen Gründen auch immer – nicht abgewendet werden?

Es kann ja entweder sein, dass eine Verwaltung aufgrund einer rechtswidrigen Satzung keine Bescheide erlässt; es kann aber auch sein, dass sich Bürger einfach nicht dagegen wehren. Dann hätten wir Kenntnis davon, dass eine rechtswidrige Norm besteht, aber es gäbe aufgrund der schon besprochenen Probleme hinsichtlich der Klagebefugnis keine Möglichkeit, dagegen vorzugehen. Das würde mir jedenfalls nicht gut gefallen. Ich meine, dass man dagegen etwas tun muss. Damit meine ich nicht die aktuelle Tagespolitik.

Bei meinem letzten Punkt möchte ich die Praktiker fragen, Frau Appelhoff-Klante und Herrn Schönstädt: Gibt es bereits Klagen nach Nummer 1 der Vorschrift, also in dem baurechtlichen Bereich? Herr Professor Bätge hat eben dargelegt, wie dicht letztendlich die Rechtmäßigkeitsprüfung ist, bis eine untergesetzliche Norm tatsächlich in den Wirkbetrieb kommt. Wenn dieses System gut funktioniert, dann dürfte es im Bereich der baugesetzlichen Vorschriften ja keine Klagen geben.

Dietmar Schulz (PIRATEN): Auch namens der Piratenfraktion herzlichen Dank an die Frau Sachverständige und die Herren Sachverständigen für ihre Ausführungen schriftlicher Art und heute hier im Saal.

Meine erste Frage geht an Frau Appelhoff-Klante. Sie haben vorhin ausgeführt, dass bei der Nichtigkeit einer Satzung ein bestandskräftiger Verwaltungsakt nicht vollstreckt werden dürfe. So weit, so gut. Die Frage, die sich dabei aber stellt und die Sie auch angesprochen haben, ist die nach der Schaffung von Fakten durch die Verwaltung, bevor überhaupt eine Entscheidung im Rahmen des Normenkontrollverfahrens stattfindet. Das könnte immerhin dazu führen, dass die Behörde möglicherweise sehr viel eiliger Fakten im Vollstreckungswege schafft, also vor Abschluss des streitigen Verfahrens wie auch vor Abschluss des Normenkontrollverfahrens. Mir fehlt derzeit in der Gesetzesvorlage sowie im Verwaltungsvollstreckungsrecht ein Vorschlag bzw. eine Regelung genau zu diesem Aspekt.

Wenn seitens der Behörde Fakten geschaffen sind, ist der Schaden des Bürgers unter Umständen groß. Gerade der nicht rechtlich bewanderte Bürger wird beim Verwaltungsgericht letztendlich auch keine großartigen Erfolge erzielen. Es rät ihm auch niemand, zum Anwalt zu gehen und das Ganze über eine Normenkontrolle anzugehen; vielmehr versucht er es selbst. Das heißt, während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und wegen der nicht aufschiebenden Wirkung sitzt er vielleicht schon in der Falle, aus der er nicht ohne Weiteres herauskommt. Er weiß ja nicht – das ist der entscheidende Punkt –, dass möglicherweise ein anderer Bürger wegen derselben Norm bereits das Oberverwaltungsgericht angerufen hat.

Es geht hier also ganz maßgeblich auch um Berichtspflichten seitens des OVG an die jeweiligen Behörden und an die Verwaltungsgerichte. Theoretisch müssten in dem Moment, in dem ein Bürger ein Normenkontrollverfahren beim Oberverwaltungsgericht durchführt, automatisch die Verfahren quasi ausgesetzt sein, die beim Verwaltungsgericht anhängig sind. Sie haben zwar gesagt, sie würden ruhend gestellt; Sie haben vorhin aber eigentlich nur die Verfahren, in denen der Bürger ...

Vorsitzender Christian Dahm: Herr Schulz, ich bitte auch Sie, eine konkrete Frage zu stellen.

Dietmar Schulz (PIRATEN): Die Frage ist konkret, sie ist aber auch kompliziert, Herr Vorsitzender. Entschuldigen Sie, dass ich diese Frage etwas ausführlicher stelle. Das Recht ist manchmal sehr kompliziert – insbesondere in diesem Bereich –, wie wir anhand der Sachverständigendarstellungen hier und heute wie auch in Ihren schriftlichen Ausführungen erfahren haben. Frau Appelhoff-Klante hat dazu vorhin entsprechende Ausführungen gemacht.

Ich komme, was diese Frage angeht, zum Ende. Sie haben meine Frage verstanden: Es geht um Vorschläge dazu, wie man verhindern kann, dass durch die Verwaltung möglicherweise vor Abschluss von Verfahren Fakten geschaffen werden.

Eine weitere Frage habe ich an Herrn Professor Wißmann im Zusammenhang mit dem von Ihnen angesprochenen Qualitätssicherungsaspekt durch den Anwaltszwang beim OVG. Für wie praxisrelevant halten Sie gerade im Bereich des Abgabenrechts den Fall, dass ein Bürger dann, wenn er einen Bescheid erhält, erst einmal zum Anwalt läuft, um ein Normenkontrollverfahren in Gang zu setzen?

Ich persönlich halte – auch aufgrund meiner Erfahrung aus der anwaltlichen Berufspraxis – dieses Qualitätssicherungsmoment nicht unbedingt zwingend für gegeben; denn der Bürger bekommt den Bescheid, und dann tut er etwas. Alles andere würde voraussetzen, dass der Bürger eine vorbeugende Rechtsbeobachtung mit Blick darauf vornimmt – das ist allerdings auch schon nach § 47 VwGO geregelt –, dass auch bei bevorstehenden oder sich abzeichnenden eventuellen rechtlichen Belastungen eine Klagemöglichkeit besteht.

Eine Frage an alle Sachverständigen könnte noch sehr knapp beantwortet werden: Würden Sie das prinzipiale Normenkontrollverfahren, das wir hier in der Beratung und heute in der Anhörung haben, als ein Nice-to-have oder als ein Must-have ansehen?

Dagmar Hanses (GRÜNE): Sehr geehrte Sachverständige, vielen Dank auch von der Grünen-Fraktion für Ihre Stellungnahmen. Um es möglichst kurz halten, bitte ich Sie, noch einmal zwischen den Zugängen und der Betroffenheit zu differenzieren, Insbesondere Herr Schönstädt hat gesagt, es gebe keine Klage ohne Betroffenheit, und der Klagezugang sei an die Antragsbefugnis geknüpft.

Frau Appelhoff-Klante hat gesagt, eine objektive Rechtsverletzung und die subjektive Betroffenheit reichten aus, es sei aber keine Popularklage. Es würde mir helfen, wenn Sie diese Begriffe ein wenig auseinandersortieren und näher erläutern könnten.

Nicolaus Kern (PIRATEN): Auch von meiner Seite sage ich Dank an die Sachverständigen für ihre Zeit, die sie uns hier zur Verfügung stellen. – Meine Frage richtet sich an Professor Bätge. Wenn ich Ihre Ausführungen richtig verstanden habe, dann haben Sie durchaus Verständnis für die Belange der Verwaltung geäußert. Gleichzeitig haben Sie auf einen gewissen Selbstreinigungseffekt hingewiesen, der aus dem Rechtsstaatsprinzip resultiert und der besagt, dass bei Vorliegen von Verwaltungsgerichtsurteilen gegen Verwaltungsakte die Verwaltung aufgefordert sei, sich von selbst danach zu richten.

Jetzt kommt mir das aber eher wie ein frommer Wunsch vor, als dass es gelebte Praxis wäre. Deswegen bitte ich Sie als Sachverständigen darum, Ihre Aussage anhand von harten Fakten zu quantifizieren oder zu verifizieren. Gibt es zu dieser Frage Studien, wie die Verwaltung bislang reagiert? Mir liegt belastbares Material eigentlich für den umgekehrten Fall vor, das heißt, wenn sich die Verwaltung, die Exekutive, explizit weigert, Gerichtsurteile umzusetzen. Im Finanzbereich beispielsweise gibt es die Nichtanwendungserlasse, nach denen sich die Verwaltung bemüht, den Schluss, den Sie gerade nahegelegt haben, gerade nicht vollziehen zu müssen.

Reiner Breuer (SPD): Ich habe zwei Fragen. Meine erste Frage geht auch zur Antragsbefugnis. Frau Hanses hat eben darum gebeten, aus Sicht der Praxis noch einmal die Anforderungen zu konkretisieren. Vielleicht kann Herr Schönstädt am ehesten die Frage beantworten, inwieweit die Darlegung eines besonderen Rechtsschutzbedürfnisses notwendig ist. Eigentlich kann es von der Logik dieses Verfahren her nicht so sein. Mich würde aber interessieren, welche Anforderungen insgesamt gestellt werden.

Meine zweite Frage bezieht sich auf die Rechtsvereinheitlichung, die hier angesprochen worden ist. Ist die Regelungsbefugnis nicht Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung, sodass der Bund bei Notwendigkeit einer Rechtsvereinheitlichung sagen könnte, er regle das bundesweit einheitlich?

Vorsitzender Christian Dahm: Damit sind wir am Ende der ersten Fragerunde. Nach meinen Aufzeichnungen richten sich die Fragen an alle Sachverständigen. Wir verfahren wieder in der Reihenfolge des Tableaus. Ich bitte alle Sachverständigen, konkret auf die ihnen gestellten Fragen zu antworten und keine allgemeinen Statements abzugeben.

Prof. Dr. Frank Bätge (FHöV): Zur ersten Frage nach der Vereinheitlichung der Bauungspläne nach dem Baugesetzbuch und zur übrigen Rechtslage: In der Tat gibt es Unterschiede; diese stehen aber schon in § 47 VwGO. Dort heißt es in Absatz 2a, dass für alle Normenkontrollen im Sinne der Nummer 1 eine sogenannte Präklusionswirkung eintritt. Das heißt, in diesen Fällen gibt es im Grunde genommen ein Beteiligungsverfahren, in dem Einwohner im Vorfeld die Möglichkeit haben, sich zu äußern. Dann sind sie für das nachfolgende Normenkontrollverfahren präkludiert.

Insoweit kann man die Satzung und die Verordnung nach dem Baugesetzbuch nicht mit den Satzungen nach den übrigen Gesetzen gleichsetzen. Der Bundesgesetzgeber selbst hat hier schon einen Unterschied eingebaut, indem er geregelt hat, dass Nummer 1 bundeseinheitlich für alle Sachen aus dem Baugesetzbuch gilt. Nun gibt es aber den neu eingeführten Absatz 2a, weil man damals erkannt hat, dass es hinterher häufig zu Normenkontrollverfahren kommt, in denen die Bürger erst vor Gericht die Dinge erwähnen, die sie eigentlich schon im Auslegungsverfahren hätten darlegen können. Von daher hat er für diesen Fall selbst durch einen Absatz 2a nachgesteuert. Man kann also Satzungen und Rechtsverordnungen nach dem Baugesetzbuch nicht mit Satzungen und Verordnungen nach anderen Regelungen vergleichen; das muss man sehr differenziert sehen.

Dann sind noch andere Fragestellungen angesprochen worden. Ich versuche, das einmal in der Reihenfolge zu erörtern, die ich mir jetzt hier notiert habe, bitte aber, falls ich etwas vergesse, um Ergänzung.

Ein Aspekt betrifft die Frage, was passiert, wenn vor dem Verwaltungsgericht inzidenter festgestellt wird, dass die Satzung rechtswidrig ist. Dann gilt dies in der Tat zunächst einmal nur im Verhältnis der am Verwaltungsrechtstreit Beteiligten, wobei jeder Bürger die Möglichkeit hat, innerhalb eines Monats Klage zu erheben. Es gibt also keine Rechtsschutzverkürzung; jeder hat die Möglichkeit. Es gibt eine Rechtsbehelfsbelehrung, in der darauf hingewiesen wird.

Es wurde bereits angedeutet – Frau Appelloff-Klante hat es auch gesagt –, dass bei Massenverfahren gegen Grundbesitzabgabenbescheide, die im Übrigen relativ zeitnah kommen – mittlerweile werden die Satzungen überwiegend Ende des Jahres oder Anfang des folgenden Jahres beschlossen, und dann gehen die Bescheide relativ zeitnah heraus –, anhängige Verfahren gesammelt und teilweise ausgesetzt werden, bis man eine Klärung über einen bestimmten Fall hat, sodass man dann insgesamt darüber entscheiden kann.

Wenn also – ob jetzt bei einer Beitragssatzung im kommunalen Abgabebereich oder bei einem Grundbesitzabgabenbescheid – ein Verwaltungsgericht tatsächlich

einmal feststellt, dass die Satzung in wesentlichen Bestandteilen inhaltlich-materiell nicht zu halten ist, dann ist davon ausgehen, dass die Kommune bei den laufenden Verfahren die Möglichkeit nutzt, die entsprechenden Bescheide von sich aus zu korrigieren. Denn wenn die Bürger dagegen klagen – das käme zur gleichen Kammer, die örtlich zuständig ist –, würde die Kommune dort einen dauerhaften Schiffbruch erleiden. Deswegen sind die Praxiserfahrungen nicht so abstrahiert, dass man sagen kann, sie erstreckten sich immer nur auf ein laufendes Verfahren.

Natürlich ist eines richtig: Wenn sich jemand nicht gegen einen konkreten Bescheid wehrt – sei es mit einer Klage oder mit einstweiligem Rechtsschutz –, ist für die Kommune an dieser Stelle Bestandskraft eingetreten. Die Kommune hat dann die Möglichkeit, entsprechend zu kalkulieren und gegebenenfalls diesen Bescheid sogar zu vollstrecken.

Frau Appelhoff-Klante hat zu Recht erwähnt – dahin geht vielleicht auch Ihre Frage –, dass die Rechtssicherheit auch ein abwägungsrelevantes Verfassungsgut ist. Das heißt, man hat hier keinen Gegensatz zwischen den rechtssuchenden Bürgern und den Interessen der Behörde. Aber man muss jetzt eine klare Regelung finden, innerhalb welcher Zeitabstände welche Rechtssicherheit einkehrt. Das hat man bei der derzeitigen Konstellation in Nordrhein-Westfalen so gelöst, dass jeder innerhalb eines Monats Zeit hat, Klage zu erheben; dann aber muss an dieser Stelle Schluss sein und Bestandskraft eintreten. Die Kommune hat dann die Möglichkeit, hier entsprechend zu kalkulieren.

Wenn man das ändern will, dann muss man, wie gesagt, auch die anderen Interessen sehen, nämlich die der Kommunen, die dann nicht so ohne Weiteres kalkulieren können. Es wird ein Wiederaufgreifen des Verfahrens diskutiert, auch spielt die einjährige Antragsfrist eine Rolle. Mit diesen zusätzlichen Unsicherheiten müsste eine Kommune auch noch leben. Wenn Sie hier einen Vertreter einer Kommune oder von der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände sitzen hätten, dann würde dies sehr deutlich zum Tragen kommen. Das ist letztlich aber kein Gegensatz und auch keine Verkürzung, denn jeder Bürger hat die Möglichkeit, dagegen Klage zu erheben.

Ich stimme darin zu, dass für den normalen Bürger in der Tat – ich glaube, Sie hatten es erwähnt, Herr Schulze – der Angriffsgegenstand in aller Regel der Bescheid sein wird, weil dann die Prüfungskompetenz umfassender ist. Man kann mit einer Inzidentkontrolle letztlich auch den konkreten Bescheid tangieren, wenn es an einer Falschberechnung oder Ähnlichem liegt. Wieso soll ich mich als Kläger einengen und nur die dahinterstehende Ermächtigungsgrundlage prüfen?

Dann ist das rückwirkende Inkrafttreten angesprochen worden. Das kann in der kommunalen Praxis in der Tat der Fall sein, ähnlich wie bei den Finanzämtern, die im Grunde auch schreiben: „unter dem Vorbehalt einer solchen Entscheidung“. Ich habe es selbst erlebt, dass eine Stadt von einer solchen Möglichkeit Gebrauch macht, insbesondere dann, wenn ein Inzidenterprozess verloren geht. Aber es ist eine Möglichkeit der Gemeinde, ähnlich wie es Frau Appelhoff-Klante gesagt hat: Man kann jederzeit einen Antrag auf Rücknahme eines Bescheides stellen.

Rechtsausschuss (17.)

03.07.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (30.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Wt

So könnte auch, wenn in den politischen Gremien, beispielsweise im Rat, erörtert wird, dass eine Satzung vom Verwaltungsgericht für rechtswidrig erklärt worden ist, der Rat oder der Bürgermeister von sich aus sagen: Wir korrigieren nachträglich die Satzung, damit wir in den laufenden Prozessen nicht dauernd auf den Prozesskosten sitzenbleiben.

Dann gab es die Frage nach den Satzungen, die keinen Bürger betreffen oder keine belastenden Wirkungen haben, zum Beispiel Organisationssatzungen oder Hauptsatzungen. Das ist eine Frage schon fast grundsätzlicher Art. Hier hat der demokratisch legitimierte Souverän – der Rat bzw. der Kreistag – entschieden. In der Bundesrepublik Deutschland besteht die Rechtstradition – im Zivilprozess ist das noch stärker ausgeprägt –, dass Klagen nur bei möglichen tatsächlichen Rechtsverletzungen in Betracht kommen.

Wenn es Regelungen gibt, die keinen Bürger konkret vor Ort betreffen, dann soll sicherlich auch kein Bürger dagegen klagen können. Dafür gibt es Aufsichtsmöglichkeiten. Bei belastenden Regelungen gibt es auch immer einen Kläger, der theoretisch den Rechtsweg beschreiten kann. Wenn es keinen konkreten Umsetzungsakt gibt – das ist denkbar vielleicht bei Anschluss- und Benutzungssatzungen oder bei Satzungen für eine vorläufige Unterschutzstellung –, dann wird dort allerdings auch die Möglichkeit einer Feststellungsklage diskutiert, sodass auch diese Leute nicht rechtsschutzlos sind.

Ich bitte um Verständnis, wenn ich jetzt noch nicht alles abgearbeitet haben sollte, glaube aber, die wesentlichen Aspekte thematisiert zu haben.

Maria Appelhoff-Klante (Verwaltungsrichtervereinigung NRW): Ich hoffe, alle Fragen erfasst zu haben und gehe der Reihe nach vor. Herr Wedel, Sie haben die „atypischen Fälle“ angesprochen. Atypische Fälle sind solche, die – wie wir es formulieren –, keines Vollzugsaktes zur Umsetzung der Norm bedürfen. Ein Beispiel, das vielleicht allgemein bekannt ist, ist die Sperrgebietsverordnung. Diese Verordnung besagt, dass in dem genannten Bereich keine Prostitution erfolgen darf. Da ergeht nicht an die einzelnen Prostituierten ein Verwaltungsakt des Inhalts, hier dürfe sie nicht ihrer Tätigkeit nachgehen, sondern das wird generell festgelegt, und daran hat man sich zu halten.

In solchen Fällen muss aber trotzdem verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gewährt werden. Gesetz und Rechtsprechung muten den Betroffenen aber nicht zu, sich zunächst einmal ordnungswidrig zu verhalten, um dann gegen den Bußgeldbescheid vorzugehen. Der Rechtsschutz bei derart gelagerten Fällen geschieht – nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, des Bundesverwaltungsgerichtes und naturgemäß auch unseres OVG – in Form einer sogenannten Feststellungsklage. Die Klage geht aber nicht auf die Feststellung, dass diese Verordnung nichtig ist – das kann der einzelne Bürger nicht –, sondern mit ihr wird die Feststellung begehrt, dass man – konkret für unseren Beispielfall – durch diese Verordnung nicht daran gehindert ist, sich in diesem Gebiet als Prostituierte zu betätigen. Auch hier handelt es sich um eine Inzidentkontrolle.

Zur Frage, inwieweit der Betroffene gezwungen ist, zwei Verfahren zu betreiben: Nein, das ist er nicht, sondern es steht ihm frei. Ganz wichtig aber ist, dass derjenige, der einen Bescheid bekommt, in dem Gebühren oder Beträge gefordert werden – das ist der konkrete Verwaltungsakt –, in jedem Fall Klage erheben bzw. Widerspruch einlegen sollte. Die Möglichkeit, parallel das Normenkontrollverfahren zu führen, ist ein ganz anderes Thema. Das heißt, als Bürger muss ich mir nicht einen Anwalt nehmen und zum OVG gehen, ich kann den Rechtsschutz genauso gut in der ersten Instanz suchen.

Dazu greife ich direkt Ihre Frage auf, ob es sinnvoll sei, dass sich in der ersten Instanz die Verfahren stapeln, während das Musterverfahren beim OVG liegt. Das kann passieren. Es könnte aber auch unabhängig von der Normenkontrollklage passieren, wenn in der ersten Instanz viele Verfahren von Bürgern eingehen, die unmittelbar dagegen klagen.

Sie können aber davon ausgehen, dass dann, wenn in der ersten Instanz viele Verfahren eingehen und das Musterverfahren beim OVG liegt, zwischen der ersten Instanz und dem betreffenden Senat des OVG eine Kommunikation stattfindet. Das heißt, je größer der Druck in der ersten Instanz aufgrund der Vielzahl der dort liegenden Verfahren ist, desto intensiver wird darüber diskutiert, wann das Musterverfahren angegangen wird. Wann ein Verfahren angegangen wird, ist in erster Instanz sowie in zweiter Instanz nicht nur eine Frage des Alters, sondern der Dringlichkeit: Wie groß ist die Bedeutung und das Interesse daran, dass diese Frage geklärt wird?

Ihre weitere Überlegung war, ob sich der Bürger vielleicht in falscher Sicherheit wiegt, wenn er meint, er müsse nichts mehr tun, da ja der Nachbar den Normenkontrollantrag gestellt hat. Dieses grundlegende Problem haben wir auch heute schon. Viele rechtsunkundige Bürger, die einen Gebührenbescheid bekommen und wissen, dass der Nachbar – der auch einen solchen Bescheid bekommen hat – gegen seinen Bescheid klagt, meinen, sie müssten nichts mehr tun, weil der Nachbar schon tätig geworden ist.

Hier sehe ich keinen Unterschied zur gegenwärtigen Situation. Der rechtsunkundige Bürger weiß ohnehin nicht, was eine Normenkontrolle ist; er weiß, was eine Klage ist, weil das in der Rechtsbehelfsbelehrung steht. Das heißt, der rechtsunkundige Bürger geht gegen den Bescheid vor oder nicht – in der falschen Erwartung, das Ganze werde sich regeln. Der rechtskundige Bürger oder der Bürger, der sich von einem Rechtskundigen beraten lässt, kennt den Unterschied und wird die entsprechenden Schritte einleiten.

Herr Kamieth, die Frage, inwieweit es belastbare Zahlen für das OVG gibt, kann ich Ihnen aus Sicht der ersten Instanz nicht beantworten. Auch nach Kommunikation mit Herrn Günther vom OVG: Belastbare Zahlen liegen uns nicht vor.

Herr Schulz, zu Ihrer Frage nach der Nichtigkeit und der Vollstreckung. Da muss ich kurz auf das eingehen, was Professor Bätge eben gesagt hat: Es gibt zwei Wege, um Rechtsschutz zu bekommen, die man gegebenenfalls parallel beschreiten muss. Der Bürger bekommt einen Gebührenbescheid. Dieser Gebührenbescheid – ob der

Bedeutung der Einnahme für die öffentliche Hand – ist sofort vollstreckbar, selbst wenn Klage erhoben wird. Das heißt, die Behörde kann sofort verlangen, dass der Betrag binnen vier Wochen auf ein bestimmtes Konto eingezahlt wird.

Die Klage hindert die Kommune nicht daran, zu vollstrecken. Aber es gibt die Möglichkeit des vorläufigen Rechtsschutzes mittels eines Antrages nach § 80 Abs. 5 VwGO. Aber einen solchen Antrag muss der Bürger stellen, ansonsten muss er zahlen. Das ist nur teilweise der Rechtsschutz, den er sucht, und der hilft nun wirklich nicht immer weiter. Der Bürger muss also einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes stellen, also darauf, dass das Gericht feststellt, dass die Klage aufschiebende Wirkung hat und somit der Bescheid nicht sofort vollstreckt werden kann. In dieser Prüfung ist die Sache dann beim Gericht. Ohne eine andere Regelung wird es aus meiner Sicht kaum gehen.

Zu Ihrer weiteren Frage nach dem Nice-to-have oder Must-have. Must-have: nein. Verfassungsrechtlich ist es nicht geboten. Wir haben in den Fällen, in denen es keines Vollzugsaktes bedarf, andere Möglichkeiten, Rechtsschutz zu gewähren. Aber ein bisschen mehr als ein Nice-to-have ist es aus meiner Sicht schon, wenn ich das einmal so flapsig formulieren darf.

Frau Hanses, Sie haben nach der objektiven Rechtsverletzung gefragt. Ich hatte schon einiges zur Popularklage ausgeführt; es ist aber keine Popularklage. Popularklage bedeutet: Jeder Bürger, der eine Regelung für nicht gut oder rechtswidrig hält, kann dies geltend machen kann. Das ist hier aber nicht der Fall.

Das Bundesverwaltungsgericht hat – ich habe es im Zuge der Vorbereitung auf diesen Termin gesehen – im April 2013 zu einem Normenkontrollverfahren nach § 47 Nr. 2 – also zu genau der Konstellation, über die wir hier sprechen – im Zusammenhang mit einer entsprechenden Forderung aus Baden-Württemberg noch einmal hervorgehoben: Klagebefugter ist nur jemand, der einen hinreichend substantiierten Tatsachenvortrag – ich muss Sie jetzt mit solchen juristischen Formalia behelligen – vorbringen kann, der es zumindest als möglich erscheinen lässt, dass der Antragsteller durch den zur Prüfung gestellten Rechtssatz in einem subjektiv-öffentlichen Recht verletzt ist. Das heißt, er muss irgendein Recht haben, das ihm als subjektives Recht zugeordnet ist und das er individuell geltend machen kann. Das muss möglich sein. Deswegen gibt es doch so wenige Normenkontrollverfahren; das ist nichts, was die Masse geltend machen kann.

Dirk Schönstädt (Hessischer Verwaltungsgerichtshof): Zur Frage von Herrn Ganzke nach der Dauer von Normenkontrollverfahren. Da muss man sagen – wie es Juristinnen und Juristen immer tun –: Das kommt darauf an. Aber wir haben uns das Ziel gesetzt, ein Verfahren binnen eines Jahres abzuschließen. Wie es so mit Zielen ist: Sie werden häufig verfehlt; realistisch sind wohl 15 Monate. Das hängt aber vom Einzelfall ab, da es sich um ganz unterschiedliche Fallgestaltungen handelt. Ein Beispiel aus dem Baurecht: Wenn auf eine ehemalige Industriebrache oder auf militärisches Gelände im Wege der Konversion eine Wohnbebauung kommen soll, sind ganz andere Dinge zu prüfen als bei anderen Sachverhalten.

Herr Ganzke und Herr Kamieth haben die Frage nach dem Einzelakt, also etwa dem Verwaltungsakt, und der Norm aufgeworfen. Das ist die grundsätzliche Frage. Wenn man es begrifflich ganz hart sagen möchte: Es sind immer zwei Ebenen zu kontrollieren: die Normsetzung, also etwa die Satzung oder Rechtsverordnung, und die Normanwendung. Wenn man dieses System der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle einerseits und etwa einer Anfechtungsklage gegen den Einzelakt andererseits hat, dann ist das relativ klar und eindeutig. Dann überprüft man mit der Normenkontrolle die Normsetzung und mit dem Verwaltungsakt – zumindest in erster Linie – die Normanwendung.

Das jetzige System in Nordrhein-Westfalen weist den Verwaltungsgerichten im Rahmen der Anfechtungsklage beides zu: Sie müssen die Anwendung der Norm prüfen, aber als Vorfrage inzident – als Gegenbegriff zu „prinzipal“ – auch die Normsetzung. Das bedeutet gleichzeitig, dass Sie gegen den Einzelakt, den Verwaltungsakt, vorgehen müssen, um dessen Bestandskraft zu verhindern. Sonst laufen Sie tatsächlich die Gefahr, die hier beschrieben worden ist, dass Sie gezahlt haben, Sie aber im Nachhinein – obwohl sich herausstellt, dass die Normsetzung defizitär war –, Ihr Geld nicht zurückbekommen.

Dann zu Herrn Schulz, der von der Verhinderung des Schaffens vollendeter Tatsachen gesprochen hat. Die Kollegin hat schon gesagt, dass es vorläufigen Rechtsschutz gibt. Diesen Rechtsschutz gibt es gegenüber dem Einzelakt über § 80 Abs. 5, aber auch über § 47 Abs. 6 VwGO im Normenkontrollverfahren. Dadurch kann man vorläufigen Rechtsschutz gewinnen, der auch hinreichend effektiv ist.

Zu einer weiteren Frage von Herrn Schulz noch eine Antwort: Sie haben gefragt, ob es ein Must-have oder Nice-to-have sei. Die Gerichtssprache ist Deutsch. Ich würde sagen: Wir sollten es haben, in Ihrer Terminologie ist es also ein Should-have. Wir müssen es nicht haben; aber ich teile Ihre Auffassung: Die Möglichkeit der Normenkontrolle nebenher ist nicht nur „neckisch“, sondern das Ganze ist für den Bürger mit einem Rechtsschutzgewinn und für die Gesellschaft insgesamt mit einem Plus an Rechtssicherheit verbunden.

Zu der Frage nach der Antragsbefugnis – das kam von Herrn Breuer einerseits und von Frau Hanses andererseits – hat die Kollegin das meiste schon gesagt. Es entspricht unserem deutschen Rechtssystem, dass jedenfalls vom Grundsatz her nur derjenige um Rechtsschutz nachsuchen kann – sei es gegen einen Einzelakt, sei es gegen eine Norm –, der möglicherweise dadurch in seinen Rechten verletzt ist. Das ist sozusagen eine Schranke, durch die man gehen muss. Beim Einzelakt prüfen wir erst einmal, ob der Kläger die Klage überhaupt zulässigerweise erheben kann. Wenn wir die Möglichkeit der Rechtsverletzung bejahen, prüfen wir in der Begründetheit: Ist der Einzelakt rechtswidrig, und ist der Kläger dadurch in seinen Rechten auch wirklich verletzt?

Das ist bei der Normenkontrolle anders. Da hat man sozusagen nur die Zugangsmöglichkeit, wenn auch eingeengt. Man hat gesagt, es solle nicht jeder Bürger klagen können; ansonsten wäre es eine Popularklage; die gibt es zum Teil in Bayern, sie ist aber unserem Rechtssystem grundsätzlich fremd. Das heißt, man hat den Zu-

gang verengt. Aber wenn diese Hürde erst einmal genommen ist, dann ist es ein sogenanntes objektives Beanstandungsverfahren. Dann prüft das OVG, ob die Norm insgesamt mit der Rechtsordnung vereinbar ist.

Ich will einmal ein bisschen deutlicher machen, was mit dem Begriff „Antragsbefugnis“ gemeint ist. Am schönsten kann man das am Beispiel „Bebauungsplan“ zeigen. Wer kann denn gegen einen Bebauungsplan klagen? Einmal derjenige, der ein Grundstück im Geltungsbereich dieses Bebauungsplans hat; denn es werden Regelungen aufgestellt, die für ihn möglicherweise ungünstiger sind, als sie früher waren.

Darüber hinaus macht der Gesetzgeber auch immer Vorgaben, was zu überprüfen ist. So besagt etwa § 1 Abs. 7 Baugesetzbuch, es seien bestimmte Belange zu berücksichtigen. Das ist übrigens auch mit der interessanten Formulierung „hinreichend substantiiertes Tatsachenvortrag“ gemeint. Das bedeutet nur: Man muss deutlich machen, dass die eigenen Belange bei der Normsetzung hätten berücksichtigt werden müssen, aber in unzulässiger Weise nicht berücksichtigt worden sind. Wenn man dies hinreichend deutlich macht, dann ist der Zugang zwar nicht zum Paradies, aber zum Normenkontrollverfahren eröffnet, und dann prüft das OVG in dem objektiven Beanstandungsverfahren durch, ob die Norm formell und materiell mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

Herr Breuer hat noch gefragt, wie es mit dem Rechtsschutzbedürfnis aussieht. Der Grundsatz lautet: Wenn ich schon antragsbefugt bin, habe ich auch ein Rechtsschutzbedürfnis. Nun gibt es aber extrem wenige Fälle, in denen ich zwar möglicherweise in meinen Rechten verletzt, aber nicht antragsbefugt bin. Dazu auch ein Beispiel aus dem Baurecht: Sie könnten grundsätzlich eine Antragsbefugnis geltend machen; aber der Bebauungsplan ist schon verwirklicht. Mit anderen Worten: In dem Gebiet, in dem gebaut werden soll, stehen die Häuser schon, alle Bauherren haben schon Baugenehmigungen. Da bringt es mir nichts mehr, wenn ich jetzt vom OVG die Unwirksamkeit dieses Bebauungsplans feststellen lasse. In einem so krassen, exotischen Ausnahmefall kann man auf das Rechtsschutzbedürfnis eingehen.

Während der Diskussion ist mir noch Folgendes aufgefallen – weil Sie auch gefragt haben, was wir von dem prinzipialen Rechtsschutz halten –: Es ist von unserer Seite – gerade von mir aus Hessen – bereits gesagt worden, dass wir das durchaus für sehr vernünftig halten. Ein Fall aus der Praxis kommt mir dabei gerade in den Sinn: Es gibt eine sogenannte Vorfragenkompetenz, etwa auch der ordentlichen Gerichte.

Die Stadt Frankfurt am Main – das ist eine größere Gemeinde in Hessen – hatte eine Baumschutzsatzung erlassen, die bußgeldbewehrt war. Daraufhin hat jemand ein nach dieser Baumschutzsatzung schutzwürdiges Gehölz fällen lassen und anschließend einen Bußgeldbescheid bekommen. Das ging aber nicht zu den Kolleginnen und Kollegen von der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern das ging zum Amtsgericht.

Das Amtsgericht hat gesagt: Moment mal, du hast hier diese Baumschutzsatzung, und die ist bußgeldbewehrt. Wenn die Baumschutzsatzung nichtig ist, gibt es auch kein Bußgeld. Dann hat der Kollege am Amtsgericht – als Einzelrichter natürlich –

gesagt: Das ist vollkommener Blödsinn – wieso eine Baumschutzsatzung? Die ist unwirksam, und es gibt kein Bußgeld. Das hieß dann – das ging bis in die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* –: Die Baumschutzsatzung ist unwirksam.

Hier geht es – diesen Gedanken haben wir noch gar nicht erörtert – auch um den Rechtsfrieden. Wenn ein OVG – wenn es zu einer Revision kommt, notfalls sogar das Bundesverwaltungsgericht – eine untergesetzliche Norm, also eine Rechtsverordnung oder Satzung, abgesegnet und für in Ordnung befunden hat, dann herrscht insoweit Rechtsfrieden. Solche divergierenden erstinstanzlichen Entscheidungen, die ja nicht nur in der eigenen Gerichtsbarkeit, in der Fachgerichtsbarkeit, vorkommen können, sondern über die Bußgeldbewehrung auch in der ordentlichen Gerichtsbarkeit eintreten können, werden dadurch vermieden. Deswegen noch einmal aus hesischer Sicht: Unsere Erfahrungen mit der prinzipalen Normenkontrolle sind gut.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Westfälische Wilhelms-Universität): Ich versuche, die Antworten zu bündeln. Die erste Frage bezieht sich auf die Abgrenzung von Feststellungsklage und Normenkontrolle. Bleibt da ein erheblicher Unterschied? Kritischer ausgedrückt: Brauchen wir überhaupt Normenkontrolle, wenn wir doch die Feststellungsklage haben? Es bleibt natürlich der Unterschied der instanziellen Befassung.

Auf Bundesebene besteht gar keine Möglichkeit, untergesetzliche Normen im Rahmen einer prinzipalen Normenkontrolle zu prüfen. Das müssen die Verwaltungsgerichte machen, etwa bei Flugroutenfestlegungen, weil es da auch keine Bescheide gibt. Es ist schon eine merkwürdige Lage, wenn bundesweit geltende Rechtsverordnungen mit einer Feststellungsklage bei einfachen erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten angegriffen werden.

Man muss ohnehin sagen, dass eine solche Feststellungsklage dogmatisch ein etwas unsicheres Geläuf ist; denn hier geht es in Wahrheit um eine Notwehr des Bundesverfassungsgerichts. Wenn man keine Feststellungsklage erheben könnte, wäre nämlich die Alternative, dass man das Recht auf unmittelbare Verfassungsbeschwerde gegen solche Rechtsverordnungen und Satzungen hätte. Da hat das Bundesverfassungsgericht entdeckt, dass es doch möglich sein müsste, eine Feststellungsklage zu erheben.

Das ist aber umgekehrt kein gutes Argument dafür, dass die Feststellungsklage ein taugliches Instrument für Fälle ist, in denen es auch anders ginge. Im Übrigen bleibt es dabei: Wir haben keine allgemeine Wirkung, sondern nur einzelfallbezogene Entscheidungen.

Von Herrn Schulz wurde nach der Qualitätssicherung insbesondere unter Beachtung der Rolle der Anwälte gefragt. Da wären vielleicht die Richter die geeigneten Ansprechpartner hinsichtlich ihres Eindrucks von der anwaltlichen Kunst. Ich würde sagen: Die Ausrichtung auf eine einheitliche Entscheidung zwingt alle Beteiligten zu einem höheren Maß an Einsatz, auch in der Selbstreflexion des Anwalts. Dieser hat hier nicht nur einen Mandanten, sondern muss sich stellvertretend für eine Vielzahl

von Mandanten in einem Rechtsstreit bewegen, auch wenn es gebührenrechtlich nicht erheblich wird. Immerhin ist die wechselseitige Beratung zwischen Mandant und Anwalt kommunikationstheoretisch ein qualitätssichernder Vorgang gegenüber der bloßen Klage des Betroffenen. Aber ich gebe zu, dass damit vielleicht auch ein Stück Hoffnung verbunden ist.

Es sind eine ganze Reihe von Fragen – von Herrn Ganzke, Herrn Schulz und Herrn Wedel – zu Problemen gestellt worden, die sich durch die Dualität von konkreten anwendungsbezogenen Verfahren und den prinzipialen Normenkontrollverfahren stellen können. Ich möchte darauf hinweisen, dass es sich hier um ein Problem handelt, das wir gegenwärtig bei allen baurechtlichen Satzungen schon genau so haben. Das heißt, darüber können wir heute eigentlich nicht mit Gewinn reden, weil wir diese Probleme entweder haben oder nicht haben. Überwiegend werden sie aber in der verwaltungsgerichtlichen Dogmatik ganz gut aufgefangen. Die Praxis kennt diese Probleme und geht mit ihnen um. Damit würden die Lösungen, die es hier im Bereich des § 47 Abs. 1 Nr. 1 gibt, auch auf den § 47 Abs. 1 Nr. 2 transferiert werden. Da sehe ich insofern jedenfalls kein Argument gegen die Erweiterung.

Zur konkreten Frage nach der Rolle der Antragsbefugnis. Es handelt sich hier in der Tat um eine Mischform. Der Bürger ist einerseits – sozusagen in der Tradition des deutschen Rechtsschutzes – als subjektiv Betroffener angesprochen, aber andererseits ist er in seiner Rolle als Bürger angesprochen, der nicht allein seine privatnützigen Interessen im Blick haben darf, sondern sich auch an der Verwirklichung von Rechtmäßigkeit beteiligen darf. Das finde ich gar nicht so schlecht.

Als Letztes die Frage nach Nice-to-have oder Must-have. Should-have ist natürlich die ideale richterliche Kompromissaussage.

(Heiterkeit)

Um es für mich noch einmal auf den Punkt zu bringen: Verfassungsrechtlich ist es nur ein Nice-to-have. Systematisch würde ich schon sagen, es ist ein Very-nice-to-have, weil es mir nach allem, was wir heute erörtert haben, nicht danach aussieht, dass wir hier irgendeine Wand einreißen, die das System stabilisiert.

Ganz im Gegenteil, es wird hier ein Schleier weggezogen, der unnötigerweise zwischen Baurecht und den anderen Sektoren aufgezogen worden ist. Das Ganze verursacht keine unnötigen Kosten, sondern bringt die Klarheit, was man überhaupt will: Will ich die Norm angreifen oder nur ihre Anwendung? Das sind zwei verschiedene Punkte. Man darf vielleicht aus nordrhein-westfälischer Sicht selbstbewusst sagen: Die anderen Länder haben das jetzt für uns ausreichend ausprobiert; wir stellen fest: Es funktioniert, das können wir jetzt auch übernehmen.

Vorsitzender Christian Dahm: Vielen Dank für Ihre Ausführungen. Nach meinen Notizen sind alle Fragen beantwortet worden. Jetzt gibt es noch eine reflexartige Nachfrage von Herrn Wedel.

Dirk Wedel (FDP): „Reflexartig“ würde ich das nicht nennen. Vielmehr möchte ich zum Thema „Antragsbefugnis“ noch einen Aspekt beleuchtet haben, und zwar die Antragsbefugnis der Behörden. Wir haben uns hier viel über Kommunen unterhalten. Deswegen stelle ich Ihnen, den Sachverständigen, die Frage, ob die Antragsbefugnis der Behörden nicht genau das ist, wovon gerade die Kommunen profitieren. Das kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn eine Rechtsverordnung des Landes die Kommunen in ihren eigenen Rechten tangiert oder sie selbst betrifft, und sie die Regelung im Hinblick auf ihre gemeindliche Selbstverwaltung für nicht ganz so glücklich oder vielleicht sogar für rechtswidrig halten. Ist das nicht eine Sache, von der insbesondere die Kommunen profitieren?

Vorsitzender Christian Dahm: Ich habe Sie so verstanden, dass Sie eine Antwort von allen Sachverständigen haben möchten. – Weitere Fragen liegen mir nicht vor.

Prof. Dr. Frank Bätge (FHöV): Unsere Gremien sind demokratisch legitimiert. Wir gehen eigentlich davon aus, dass die Behörden die Gesetze und Rechtsverordnungen entsprechend umsetzen; darauf können wir auch vertrauen. Wir haben also keine Anwendungsprobleme, wie es teilweise in anderen Ländern der Fall ist. Insoweit sehe ich hier nicht ein Bedürfnis, jetzt noch innerhalb der Behördenstruktur zu Klageverfahren zu kommen und damit Aspekte aus dem exekutiven Bereich in den judikativen Komplex zu verlagern.

Maria Appelhoff-Klante (Verwaltungsrichtervereinigung): Das ist sicherlich ein zentraler Vorteil, auch für die Kommunen. Ich muss allerdings vor dem Hintergrund, dass wir das in Nordrhein-Westfalen nicht haben – vielleicht noch nicht haben; wer weiß – einräumen, dass ich dazu keine Fallbeispiele nennen kann. Hier ist der Kollege aus dem „Ausland“ eher gefragt.

Dirk Schönstädt (Hessischer Verwaltungsgerichtshof): Ich muss Sie enttäuschen. Das hängt damit zusammen, dass nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs die Möglichkeit, dass Behörden ein solches Verfahren einleiten, nur dann gegeben sein soll, wenn sie beteiligtenfähig sind. Dies wirft die Frage auf, wann Behörden im verwaltungsgerichtlichen Verfahren beteiligtenfähig sind.

Die Antwort darauf findet sich in § 61 VwGO. Sie sind nur fähig, am verwaltungsgerichtlichen Verfahren beteiligt zu sein, soweit das Landesrecht dies bestimmt. Das hessische Landesrecht räumt Behörden keine Beteiligtenfähigkeit ein. Darum gibt es bei uns in der Praxis keine Fälle, in denen Behörden ein verwaltungsgerichtliches Normenkontrollverfahren einleiten.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Westfälische Wilhelms-Universität): Dem Grunde nach will ich keinen Gegensatz aufbauen zwischen der demokratischen Legitimation der Körperschaften und der Möglichkeit, rechtliche Kontrolle in einer Interessenkollision durchzuführen. Es wäre wohl zu unitarisch gedacht, wenn man davon ausginge,

dass Behörden oder jedenfalls unterschiedliche Rechtsträger innerhalb eines Landes nicht auch unterschiedliche Interessen haben können.

Nun bin ich ein noch relativ frisch Zugewanderter. Wenn ich es recht sehe, ist in Nordrhein-Westfalen inzwischen das Rechtsträgerprinzip im Gegensatz zu früher auch im Justizgesetz verwirklicht worden. Das heißt, tendenziell würde man auch hier zu einer Einschränkung der Klagefähigkeit von Behörden kommen. Dazu darf ich als Etatist einmal sagen: Es scheint mir am Ende auch wieder nicht so schlimm zu sein, dass beispielsweise nicht jede Schule gegen dieses und jenes klagen kann. Was aber die erste Alternative betrifft – dass juristische Personen, also Rechtsträger, Körperschaften, Anstalten, Stiftungen – im Wege der prinzipialen Normenkontrolle vorgehen können, so halte ich das auch für systemgerecht.

Vorsitzender Christian Dahm: Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen der Damen und Herren Abgeordneten. Damit sind wir am Ende der heutigen Anhörung. Mein Dank gilt den Damen und Herren Sachverständigen sowohl für ihre schriftlichen Stellungnahmen als auch für ihre mündlichen Ausführungen hier.

(Beifall)

Der Rechtsausschuss, aber auch alle mitberatenden Ausschüsse werden sich mit der Auswertung befassen und zu gegebener Zeit in den Ausschüssen sowie im Plenum abschließend über den Gesetzentwurf beraten.

Ich schließe die Sitzung.

gez. Christian Dahm
Vorsitzender

26.07.2013/07.08.2013

260