

HHUD, Juristische Fakultät, Prof. Dr. J. Dietlein ✉ 40225 Düsseldorf

Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Email: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME
17/923
A14

Lehrstuhl für Öffentliches Recht
und Verwaltungslehre

Zentrum für Informationsrecht

Direktor: Univ.- Prof. Dr. J. Dietlein
Universitätsstraße 1 (Juridicum)
40225 Düsseldorf

Telefon: (0211) 81-11432

Telefax: (0211) 81-11455

E-Mail: dietlein@hhu.de

Düsseldorf, 5. November 2018

Anhörung A 14: Normenkontrolle Schriftliche Stellungnahme

Im Verfahren zur Anhörung von Sachverständigen durch den Rechtsausschuss des Landtages NRW betreffend das

*„Vierte Gesetz zur Änderung des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen“ - Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP
(Drucksache 17/3580)*

nimmt der Unterzeichnende wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliche Bewertung

Die generelle Eröffnung der prinzipialen oberverwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle für sublegale Landesnormen ist uneingeschränkt zu befürworten. Die Neuregelung enthält eine bürgerfreundliche Fortentwicklung des Verwaltungsprozessrechts, die ein deutliches Mehr an Rechtsklarheit und Rechtssicherheit schafft. Nicht zuletzt etabliert das Land Nordrhein-Westfalen hiermit einen in den meisten Ländern bereits realisierten Rechtsschutzstandard.

Bei den begleitenden Änderungen zur Senatsbesetzung in § 109 Abs. 2 JustizG NRW sowie in der Übergangsregelung des § 133 JustizG NRW handelt es sich um Maßnahmen auf Ebene der Justizorganisation, die einem weiten politischen Gestaltungsspielraum unterliegen und in der Sache unproblematisch sind.

2. Reformbedürftigkeit der bisherigen Gesetzeslage

Mit der bisherigen Beschränkung der prinzipialen oberverwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nach § 47 VwGO auf Satzungen nach dem BauGB sowie Rechtsverordnungen nach § 246 Abs. 2 BauGB bleibt das Land Nordrhein-Westfalen deutlich hinter dem Rechtsschutzstandard der meisten übrigen Länder zurück, die – bis auf Berlin und Hamburg - von der Öffnungsmöglichkeit des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO bereits Gebrauch gemacht haben (hierzu unten III.). Diese defizitäre Rechtsschutzsituation ist in der Vergangenheit Gegenstand zum Teil massiver verfassungsrechtlicher Kritik gewesen (vgl. *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 10. Aufl. 2016, § 19 Rn. 3; *Sachs*, in: ders. [Hrsg.], GG-Komm., 8. Auflage 2018, Art. 19 Rn. 135). Auch wenn das Bundesverfassungsgericht die bisherige Gesetzeslage als verfassungskonform eingestuft hat (BVerfGE 115, 81, 92 ff.), stellt sich die derzeitige Regelung aus Sicht der Menschen im Lande als unbefriedigend dar. Namentlich soweit es um eine mögliche Rechtsbeeinträchtigung durch untergesetzliche Landesnormen geht, die keines gesonderten Vollzugsaktes mehr bedürfen, bleibt den Bürgerinnen und Bürgern zur Verteidigung ihrer Rechte regelmäßig nur der komplizierte Weg der sog. „inzidenten Normenkontrolle“ im Rahmen einer verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage. Hier aber stellen sich nicht selten hochkomplexe Zulässigkeitsprobleme namentlich im Hinblick auf das konkret maßgebliche „Rechtsverhältnis“, den richtigen Klagegegner oder das erforderliche „Feststellungsinteresse“ (vgl. *Engels*, NVwZ 2018, 1001, 1004 ff.). Darüber hinaus bleiben die Wirkungen einer gerichtlichen „Feststellung“ – da die Gültigkeit der Rechtsnorm in diesen Gerichtsverfahren prozessrechtlich gesehen nur eine „Vorfrage“ ist und nicht in Rechtskraft erwächst – auf den konkreten Streit beschränkt, ohne dass eine Sicherung gegen die weitere behördliche Anwendung der beanstandeten Norm in künftigen oder anderen Fällen bestünde. Die daraus entstehenden Unsicherheiten für die von einer sublegalen Norm betroffenen Personen, die durch die Gefahr divergierender Entscheidungen verschiedener befasster Verwaltungsgerichte noch intensiviert wird, liegen auf der Hand. Nicht von ungefähr wird der prozessuale Ausweg einer „inzidenten Normenkontrolle“ im Rahmen der Feststellungsklage vielfach als systemfremdes Instrument oder atypische Klage bezeichnet (*Geis*, in: FS Schenke, 2011, 709, 714 ff.; *Engels*, NVwZ 2018, 1001, 1003 ff.; *Kopp/Schenke*, VwGO, 24. Aufl. 2018, § 43 Rn. 8m ff.).

Mit dem vorliegenden Reformvorhaben werden diese Unstimmigkeiten innerhalb der landesrechtlichen Regelungsmöglichkeiten beseitigt und eine systemadäquate Rechtsschutzform mit Bündelungsfunktion zur Verfügung gestellt.

3. Verfahrensökonomische Bewertung des Reformentwurfs

Die nunmehr vorgesehene erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts Münster für die sublegale Normenkontrolle ist systematisch folgerichtig und auch unter prozessökonomischen Aspekten sinnvoll. Durch die im Verfahren nach § 47 Abs. 5 VwGO vorgesehene „*erga-omnes*“-Wirkung normverwerfender Entscheidungen wird die Gefahr divergierender Urteile, wie sie bei den „atypischen“ Feststellungsklagen nach § 43 Abs. 1 VwGO existiert, beseitigt. Auf diese Weise wird ein hohes Maß an Einheitlichkeit in der Rechtsprechung erreicht und Rechtssicherheit für alle Verfahrensbeteiligten geschaffen. Profitieren hiervon werden nicht nur die Rechtsschutzsuchenden, sondern ebenso die Behörden. Auch diesen steht – anders als unter der früheren Rechtslage – gem. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO eine Befugnis zur Einleitung der oberverwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle zu. Zweifel an der Gültigkeit einer untergesetzlichen Norm können so einer schnellen Klärung zugeführt werden.

Plausibel ist, wenn in der Entwurfsbegründung auch der Zuwachs an Ressourcen bei den Verwaltungsgerichten als Vorteil genannt wird. Zwar wird eine inzidente verwaltungsgerichtliche Prüfung sublegaler Normen im Rahmen des Einzelrechtsschutzes insbesondere gegen Verwaltungsakte weiterhin nötig und zu erwarten sein. Hier kann es ggf. sogar zu einem Nebeneinander von Einzelrechtsschutz und prinzipaler Normenkontrolle kommen (vgl. hierzu schon die amtl. Begründung, BT-Drs. 3/55 Anl. 1, S. 33, zu § 46). Gerade für die unter Rechtsschutzaspekten primär relevanten, nicht gesondert vollzugsbedürftigen sublegalen Normen dürfte hingegen eine Verlagerung rechtlicher Auseinandersetzungen unmittelbar hin zum Oberverwaltungsgericht zu erwarten sein.

III. Vergleich mit der Gesetzeslage in übrigen Ländern

Der Entwurfsvorschlag folgt dem in den meisten Ländern bereits realisierten Rechtsschutzstandard. Aktuell existiert die prinzipale oberverwaltungsgerichtliche Normenkontrolle bereits in 13 Bundesländern, wobei dort überwiegend eine generelle Öffnung vorgesehen ist. Inhaltlich eingeschränkte Öffnungsregelungen finden sich in Rheinland-Pfalz und Bayern. So nimmt § 4 Abs. 1 S. 2 AG VwGO des Landes Rheinland-Pfalz Rechtsverordnungen, die Handlungen eines Verfassungsorgans im Sinne des Art. 130 Abs. 1 Verf. RP sind, von der Normenkontrolle in der Zuständigkeit des dortigen Oberverwaltungsgerichts aus. Dagegen bilden Satzungen und ordnungsbehördliche Verordnungen zulässige Kontrollgegenstände im Rahmen der oberverwaltungsprozessualen Normenkontrolle. Eine ebenfalls umfassende

Öffnungsregelung für Rechtsverordnungen enthält Art. 5 Satz 2 Bay. AG VwGO, der allerdings die Antragsbefugnis für die Kontrolle baurechtlicher Satzungen den Behörden des Landes vorbehält. Die Bundesrechtskonformität dieser Einschränkung wird vielfach bezweifelt (statt aller *Giesberts*, in: Posser/Wolff, VwGO, 2. Aufl. 2014, § 47 Rn. 24.1), so dass die Norm kaum als Regelungsalternative in Betracht kommen dürfte.

IV. Fazit

Die nunmehr vorgesehene umfassende Überprüfung untergesetzlicher Normen im Rahmen einer oberverwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle entspricht dem heute üblichen Rechtsschutzstandard in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland.

Der Gesetzentwurf verdient uneingeschränkte Unterstützung.

Düsseldorf, den 5. November 2018

Univ.-Prof. Dr. Johannes Dietlein