

11.09.2018

Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP

**Viertes Gesetz zur Änderung des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen –
Erweiterung der untergesetzlichen Normenkontrolle nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung**

A Problem

Nach § 47 Absatz 1 Nummer 1 der Verwaltungsgerichtsordnung entscheidet das Oberverwaltungsgericht im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit baurechtlicher Rechtsverordnungen und Satzungen. Über diese bundesrechtliche Regelung hinaus können die Länder nach § 47 Absatz 1 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung bestimmen, dass das Oberverwaltungsgericht die Gültigkeit sonstiger, im Rang unter dem Landesgesetz stehender Rechtsvorschriften (insbesondere Rechtsverordnungen und Satzungen juristischer Personen des öffentlichen Rechts) prüft. Von dieser Möglichkeit haben die Länder überwiegend Gebrauch gemacht. Neben Nordrhein-Westfalen haben bislang lediglich die Stadtstaaten Berlin und Hamburg keine Regelung getroffen.

Die Einführung einer direkten (abstrakten) Normenkontrolle ist mit Blick auf die Rechtsschutzgarantie (Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes) zwar nicht verfassungsrechtlich geboten. Fehlt die Möglichkeit einer direkten Normenkontrolle, können Rechtsvorschriften jedoch nur indirekt (inzident) in den jeweils gegen eine konkrete behördliche Maßnahme geführten verwaltungsgerichtlichen Verfahren geprüft werden. Dies führt dazu, dass der Rechtsschutz weniger zielgenau ist, eine schnelle, allgemeinverbindliche Klärung der Gültigkeit nicht möglich ist bzw. erschwert wird, die Verwaltungsgerichte die Gültigkeit von Rechtsvorschrift teilweise parallel zu prüfen haben und dabei gegebenenfalls auch zu abweichenden Ergebnissen gelangen können.

Datum des Originals: 11.09.2018/Ausgegeben: 14.09.2018

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

B Lösung

Die bestehende Rechtsschutzlücke wird geschlossen. Von der Ermächtigung in § 47 Absatz 1 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung wird Gebrauch gemacht. Damit ist eine direkte und allgemeinverbindliche Normenkontrolle untergesetzlicher Landesvorschriften möglich. Der Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird zielgenauer, effektiver und bürgerfreundlicher gestaltet. Eine allgemeinverbindliche Normenkontrolle gewährleistet besser als bislang Rechtssicherheit und Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Zugleich werden die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte entlastet, da sich mit der Normprüfung des Oberverwaltungsgerichts inzidente Normprüfungen erübrigen.

C Alternativen

Einzigste Alternative ist die Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands. Die vorgeschlagene Erweiterung der Normenkontrolle verbessert den Rechtsschutz deutlich, ohne das zuständige Oberverwaltungsgericht in besonderem Maße zu belasten.

D Kosten

Kosten können anfallen durch erhöhte Eingänge bei dem Oberverwaltungsgericht. Aufgrund der bisherigen Erfahrung in der gerichtlichen Praxis ist auch wegen der gesetzlichen Zulässigkeitsanforderungen in § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung nicht mit einem sprunghaften Anstieg der Normenkontrollverfahren zu rechnen. Einer stärkeren Belastung des Oberverwaltungsgerichts stehen mindestens gleichwertige Entlastungen bei den Verwaltungsgerichten (keine inzidente Normprüfung im Einzelfall) sowie die deutliche Verbesserung des Rechtsschutzes gegenüber. Mehraufwand, der den Beteiligten und gegebenenfalls anderen Stellen im Rahmen der Prozessführung vor dem Oberverwaltungsgericht entstehen kann (z. B. durch rechtliche Prüfungen, Stellungnahmen, Prozessvertretungen), wird durch eine entsprechende (Arbeits-)Ersparnis in den Verfahren vor den Verwaltungsgerichten kompensiert. Die Erweiterung der Möglichkeit der Normenkontrollklage wird sich daher voraussichtlich als kosten- und aufwandsneutral erweisen.

E Zuständigkeiten

Zuständig ist das Ministerium der Justiz. Beteiligt sind das Ministerium der Finanzen und das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Eine Ausgleichspflicht ergibt sich aus der vorgesehenen Neuregelung nicht. Die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände wird gegenüber der bestehenden Rechtslage nicht grundlegend verschlechtert. Die Ungültigkeitserklärung kommunaler Rechtsvorschriften zur Erhebung von Abgaben (kommunale Abgabensatzungen) hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf bereits bestandskräftige Abgabenbescheide. Die festgestellte Ungültigkeit einer Rechtsvorschrift hindert lediglich die Vollstreckung aus einem noch nicht vollzogenen Abgabenbescheid (§ 47 Absatz 5 Satz 3, § 183 der Verwaltungsgerichtsordnung). In den Ländern, die bereits eine Normenkontrolle gegen kommunale Satzungen eingeführt haben, ist die Zahl

der Normenkontrollverfahren im Bereich des Abgabenrechts relativ gering. Etwaige Befürchtungen, dass die Finanzierung kommunaler Aufgaben durch eine Normenkontrolle insgesamt gefährdet werden könnte, haben sich nicht bestätigt. Durch die vorgesehene Übergangsregelung wird zudem klargestellt, dass nur nach Inkrafttreten dieses Gesetzes bekannt gemachte Rechtsvorschriften Gegenstand der erweiterten Normenkontrolle sein können.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Das Gesetz hat keine geschlechterdifferenzierenden Auswirkungen.

I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)

Das Gesetz hat keine nachteiligen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung im Land Nordrhein-Westfalen.

J Befristung

Es ist keine Befristung vorgesehen.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP

Viertes Gesetz zur Änderung des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen – Erweiterung der untergesetzlichen Normenkontrolle nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung

Artikel 1

Das Justizgesetz Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2010 (GV. NRW. S. 30), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. März 2018 (GV. NRW. S. 172) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 109 folgende Angabe eingefügt:

„§ 109a Normenkontrolle“.
2. § 109 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „der Absätze 2 und 3“ durch die Wörter „des Absatzes 2“ ersetzt.
 - b) Absatz 2 wird aufgehoben.
 - c) Der Absatz 3 wird Absatz 2.

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Gesetz über die Justiz im Land Nordrhein-Westfalen (Justizgesetz Nordrhein-Westfalen - JustG NRW)

§ 109

Besetzung der Spruchkörper des Oberverwaltungsgerichts

- (1) Die Senate des Oberverwaltungsgerichts entscheiden vorbehaltlich zwingender bundesrechtlicher oder landesrechtlicher Bestimmungen sowie der Absätze 2 und 3 in der Besetzung von drei Richterinnen oder Richtern und zwei ehrenamtlichen Richterinnen oder Richtern. Bei Beschlüssen außerhalb der mündlichen Verhandlung wirken die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter nicht mit.
- (2) In den Verfahren nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung entscheiden die Senate des Oberverwaltungsgerichts in der Besetzung von drei Richterinnen oder Richtern.
- (3) Der Große Senat beim Oberverwaltungsgericht besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und sechs Richterinnen oder Richtern. In den Fällen des § 12 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 11 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung tritt ein Mitglied jedes beteiligten Senats, in den Fällen des § 12 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 11

Absatz 4 der Verwaltungsgerichtsordnung ein Mitglied des erkennenden Senats hinzu. Satz 2 gilt nicht, soweit der beteiligte oder der erkennende Senat bereits durch ein ständiges Mitglied im Großen Senat vertreten ist.

3. Nach § 109 wird folgender § 109a eingefügt:

**„§ 109a
Normenkontrolle**

Das Oberverwaltungsgericht entscheidet in den Verfahren nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, auch soweit diese nicht in § 47 Absatz 1 Nummer 1 der Verwaltungsgerichtsordnung genannt sind.“

4. Dem § 133 wird folgender Absatz 3 angefügt:

**§ 133
Inkrafttreten, Übergangsregelung**

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2011 in Kraft.

(2) Für bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 6. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1066) beantragte Auseinandersetzungen gemäß den §§ 80 bis 86 ist das Justizgesetz Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2010 (GV. NRW. S. 30) in seiner bis dahin geltenden Fassung weiter anzuwenden.

„(3) § 109 ist in den Verfahren nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung, die vor dem 1. Januar 2019 anhängig gemacht worden sind, in seiner bis dahin geltenden Fassung anzuwenden. § 109a ist nicht anzuwenden auf Rechtsvorschriften, die vor dem 1. Januar 2019 bekannt gemacht worden sind.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2019 in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Mit der Änderung des Justizgesetzes wird von der Ermächtigung in § 47 Absatz 1 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung Gebrauch gemacht und das Normenkontrollverfahren erweitert. Damit können nicht nur, wie bislang, baurechtliche Rechtsverordnungen und Satzungen, sondern auch andere untergesetzliche Landesvorschriften direkt auf ihre Gültigkeit geprüft werden. Gleichzeitig wird die Besetzung der Spruchkörper sachgerecht angepasst. In Normenkontrollverfahren entscheidet das Oberverwaltungsgericht künftig in der allgemeinen Besetzung von drei Berufsrichterinnen und -richtern und zwei ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern. Die bislang vorgesehene Sonderbesetzung mit lediglich drei Berufsrichterinnen und Berufsrichtern entfällt.

Das Normenkontrollverfahren führt in mehrfacher Hinsicht zu einer qualitativen Verbesserung des Rechtsschutzes:

- Der Rechtsschutz wird zielgenauer, schneller und effektiver gewährt. Die Gültigkeit einer Norm kann direkt - ohne den Umweg über eine indirekte Prüfung im Widerspruchs- und Gerichtsverfahren gegen die Einzelmaßnahme - und damit insgesamt schneller geklärt werden (effektiver Rechtsschutz).
- Über die Ungültigkeit einer Rechtsvorschrift wird allgemeinverbindlich entschieden. Das Verfahren führt damit zu einer rechtssicheren Klärung für alle von der Rechtsvorschrift potenziell betroffenen Personen. Divergierende Rechtsprechung zur Frage der Gültigkeit einer Norm wird vermieden (Rechtssicherheit).
- Die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte werden entlastet. Mit der allgemeinverbindlichen Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts ist eine inzidente und teils parallele Prüfung der Norm durch die Verwaltungsgerichte entbehrlich. Laufende Verfahren können mit Blick auf ein anhängiges Normenkontrollverfahren ausgesetzt werden. Darüber hinaus entlastet das Normenkontrollverfahren - insbesondere, wenn das Oberverwaltungsgericht die Rechtsvorschrift für gültig erachtet - auch die Gemeinden im Hinblick auf zukünftige Klagen gegen einzelne Bescheide, die auf der Norm beruhen (Prozessökonomie).
- Schließlich erscheint es folgerichtig, dass nicht nur baurechtliche Rechtsverordnungen und Satzungen, sondern auch Rechtsvorschriften aus anderen Bereichen der Normenkontrolle unterliegen (systemgerechte Erweiterung des Rechtsschutzes).

Eine übermäßige Belastung des Oberverwaltungsgerichts ist durch die Erweiterung des Normenkontrollverfahrens nicht zu befürchten. Die Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass die Zahl der Normenkontrollverfahren überschaubar ist und die Verfahren nur einen kleinen Teil des Geschäftsanfalls ausmachen. Dass die Erweiterung der Normenkontrolle auf untergesetzliche Normen, insbesondere auf Abgabensatzungen, die Finanzierung kommunaler Aufgaben gefährdet, ist nicht zu erwarten. Etwaige Befürchtungen, die direkte Normenkontrolle könne exzessiv und rechtsmissbräuchlich genutzt werden, haben sich in der Praxis nicht bestätigt. In den Ländern, die bereits von der Ermächtigung in § 47 Absatz 1 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung Gebrauch gemacht haben, bewegt sich die Zahl der jährlichen Normenkontrollverfahren im Sachgebiet Abgabenrecht ganz überwiegend im einstelligen Bereich. Lediglich vereinzelt sind geringfügig höhere Verfahrenszahlen zu verzeichnen.

B Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 2 (§ 109)

Durch die Änderungen wird die Besetzung der Spruchkörper sachgerecht angepasst. In Normenkontrollverfahren entscheidet das Oberverwaltungsgericht künftig in der allgemeinen Besetzung von drei Richterinnen und Richtern und zwei ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern. Die bislang in Absatz 2 speziell für die Normenkontrolle vorgesehene verkleinerte Besetzung des Senats mit drei Berufsrichterinnen und -richtern entfällt.

Die Ausführungsgesetze der Länder sehen überwiegend vor, dass die Oberverwaltungsgerichte in Normenkontrollverfahren in der jeweils vorgesehenen allgemeinen Besetzung entscheiden. In einigen Ländern ist für Normenkontrollverfahren eine verstärkte Besetzung von fünf Berufsrichterinnen und -richtern ohne Mitwirkung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter bestimmt. Eine auf drei Berufsrichterinnen und -richter reduzierte Senatsbesetzung ist nur in einem weiteren Land vorgesehen und stellt damit im Ländervergleich die Ausnahme dar. Aufgrund der besonderen Relevanz und Breitenwirkung der Normenkontrollverfahren ist es sachgerecht, dass das Oberverwaltungsgericht in der allgemeinen Besetzung, also unter Mitwirkung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter entscheidet. Die Mitwirkung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter stärkt zudem die Akzeptanz der Entscheidung und das Laienrichterprinzip insgesamt. Der abstrakte Charakter vieler Normenkontrollverfahren steht einer Mitwirkung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter nicht entgegen. Bereits jetzt müssen die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in anderen verwaltungsgerichtlichen Verfahren, insbesondere in den Streitigkeiten nach § 48 Absatz 1 Satz 1 und 2 der Verwaltungsgerichtsordnung, über abstrakte und komplexe Rechtsfragen mitentscheiden.

Zu Nummer 3 (§ 109a)

Mit der Einführung des neuen § 109a wird von der Ermächtigung in § 47 Absatz 1 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung Gebrauch gemacht. Der Wortlaut entspricht im Wesentlichen der Regelung im Hessischen Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung.

Zu Nummer 4 (§ 133 Absatz 3)

Satz 1 sieht eine Übergangsregelung für die Besetzung des Spruchkörpers vor. Normenkontrollverfahren nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes beim Oberverwaltungsgericht anhängig gemacht worden sind, werden in der bisherigen Besetzung von drei Berufsrichterinnen und -richtern entschieden.

Satz 2 bestimmt, dass § 109a in Verbindung mit § 47 Absatz 1 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung nur für solche untergesetzliche Landesnormen gilt, die ab Inkrafttreten dieses Gesetzes bekannt gemacht worden sind. Die Ermächtigung des Landesgesetzgebers in § 47 Absatz 1 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung umfasst auch die Befugnis, im Wege einer Übergangsregelung festzulegen, ab welchem Zeitpunkt diese Möglichkeit bestehen soll. Mit der Regelung sollen Unklarheiten bei der Rechtsanwendung vermieden werden. Ohne eine entsprechende Übergangsregelung wären untergesetzliche Landesnormen allgemein innerhalb der Jahresfrist überprüfbar (§ 47 Absatz 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung). Soweit die zu überprüfende Landesnorm schon vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bekannt gemacht wurde, könnte dies dazu führen, dass die Jahresfrist in einigen Fällen schon kurz nach dem Inkrafttretensdatum dieses Gesetzes ablaufe. In den gerichtlichen Normenkontrollverfahren könnte sich deshalb ohne eine Übergangsregelung die Frage stellen, ob dem Antragsteller

insoweit jedenfalls ausnahmsweise eine Wiedereinsetzung nach § 60 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung zu gewähren wäre (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. Juni 1999, 4 BN 20/99). Die Übergangsregelung schafft hier die nötige Rechtsklarheit. Sie stellt klar, dass alle bis zum Ablauf des 31. Dezember 2018 bekannt gemachten untergesetzlichen Landesvorschriften von der erweiterten Normenkontrolle nicht erfasst sind. Sie schafft insbesondere auch für Gemeinden die Rechtssicherheit, dass bereits vor dem Inkrafttreten bekannt gemachte und in der Praxis teilweise vollzogene Normen nicht Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sind.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Durch das Inkrafttretensdatum ist gewährleistet, dass die gerichtlichen Praxis die erforderlichen organisatorischen Vorbereitungen treffen und die Geschäftsverteilungen anpassen kann.

Bodo Löttgen
Matthias Kerkhoff
Gregor Golland
Daniel Sieveke
Angela Erwin
Bernhard Hoppe-Biermeyer

und Fraktion

Christof Rasche
Henning Höne
Marc Lürbke
Christian Mangan
Dr. Werner Pfeil

und Fraktion