

PROF. DR. FRANK BÄTGE

Fachhochschule für öffentliche  
Verwaltung Nordrhein-Westfalen

An die Präsidentin  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE  <b>STELLUNGNAHME</b> <b>16/914</b>  Alle Abg
--

Datum: 25. Juni 2013

## **Stellungnahme**

**zum Gesetzentwurf zur Einführung der untergesetzlichen Normen-  
kontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO**  
**Landtags-Drucksache 16/2287**

- Gemeinsame Anhörung des Rechtsausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik am 3. Juli 2013, 13:30 Uhr -

## **I. Vorbemerkung**

Mit dem Entwurf des Gesetzes zur Einführung der untergesetzlichen Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO (Drucksache 16/2287) wird eine landesgesetzliche Regelung im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO angestrebt, aufgrund derer in Nordrhein-Westfalen das Oberverwaltungsgericht auf Antrag über alle im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften entscheiden soll. Da mit dem Normenkontrollantrag ein unmittelbarer Angriff gegen eine solche Rechtsvorschrift ermöglicht wird, handelt es sich um einen Fall der prinzipalen Normenkontrolle. Die prinzipale Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gilt bereits bundesweit in Bezug auf Satzungen, die nach dem Baugesetzbuch erlassen worden sind, sowie im Bezug auf bestimmte Rechtsverordnungen auf Grund des Baugesetzbuches.

## **II. Gesetzgebungskompetenz des Landes**

Das Land Nordrhein-Westfalen hat für den Erlass der in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO erforderlichen landesgesetzlichen Regelung die erforderliche Gesetzgebungskompetenz, da das Bundesgesetz der Verwaltungsgerichtsordnung eine solche landesrechtliche Regelungsmöglichkeit ausdrücklich eröffnet.

## **III. Frage nach der rechtlichen Verpflichtung zur Einführung**

§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO eröffnet lediglich eine Option für den Landesgesetzgeber und sieht keine Verpflichtung für die Eröffnung einer prinzipalen Normenkontrolle vor. Von den in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO geregelten Fällen abgesehen, kann der Landesgesetzgeber vielmehr selbst entscheiden, ob er eine weitergehende Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht einführt.

Auch aus verfassungsrechtlichen Vorgaben ergeben sich keine rechtlichen Notwendigkeiten für einen solchen Schritt. Insbesondere verlangt die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nicht die Einführung einer gerichtlichen Normenkontrolle. Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet nicht einen bestimmten Rechtsweg, also eine dem Charakter der beanstandeten Maßnahme der öffentlichen Gewalt jeweils angepasste Verfahrensart. Vielmehr wird dem einzelnen Bürger durch dieses Grundrecht lediglich garantiert, dass ihn beeinträchtigende

hoheitliche Maßnahmen in irgendeinem gerichtlichen Verfahren überprüft werden können.<sup>1</sup>

Auch der Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG fordert nach ständiger Rechtsprechung nicht, dass die Länder von der ihnen zustehenden Gesetzeskompetenz in gleicher Weise Gebrauch machen; es unterliegt ihrer Einschätzung, ob, inwieweit und wie unterschiedlich sie die ihnen in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO eingeräumte Kompetenz ausschöpfen.<sup>2</sup>

#### **IV. Abwägungsrelevante Faktoren**

Aufgrund der fehlenden verfassungsrechtlichen und sonstigen bundesgesetzlichen Vorgaben ist der Landesgesetzgeber damit in seiner Entscheidung frei, ob er von der bundesrechtlichen Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch macht oder nicht. Die nachfolgenden Aspekte verstehen sich daher als Entscheidungshilfen für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Einführung einer solchen prinzipalen Normenkontrolle.

##### **1. Inhalt der im Gesetzentwurf vorgesehenen Normenkontrolle**

Grundlage der Beurteilung der Zweckmäßigkeit ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Reichweite der prinzipalen Normenkontrolle. Der vorliegende Gesetzentwurf macht von der in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO geregelten Ermächtigung *uningeschränkten* Gebrauch. Im Wege der prinzipalen Normenkontrolle wären damit alle unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften gerichtlich unmittelbar überprüfbar.

Als Angriffsgegenstände kommen daher Verordnungen, Satzungen, rechtsetzende Vereinbarungen des Landesrechts sowie gewohnheitsrechtliche Vereinbarungen des Landesrechts in Betracht. Hierzu zählen insbesondere Rechtsverordnungen der Landesministerien oder ordnungsbehördliche Verordnungen der Kommunen sowie Satzungen von Kommunen und sonstigen Selbstverwaltungsträgern (Handwerkskammern, Ärztekammern etc.).

---

<sup>1</sup>BVerfG, Entscheidung vom 27.7.1971 – 2 BvR 443/70 -, BVerfGE 31, 364; Kerkmann/Lambrecht in Gräbitz, VwGO, § 47 Rdnr. 16.

<sup>2</sup>BVerwG, Beschluss vom 1.8.1990 – 7 NB 2/90 -, DÖV 1991, 162 m.w.N.

Danach scheiden zwar Gesetze im formellen Sinne - die also vom Landtag in dem dafür vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren erlassen worden sind - als Angriffsgegenstand aus. Allerdings können auch Verordnungen und Satzungen von einem Landesparlament erlassen werden, wie zum Beispiel die Satzung des Versorgungswerks der Mitglieder des Landtags. Sind derartige vom Landtag beschlossene Regelungen als Verordnung oder Satzung bezeichnet, unterliegen auch sie einer solchen prinzipialen Normenkontrolle.<sup>3</sup> Insoweit muss die auf Bl. 6 der Begründung des Gesetzentwurfes gemachte Aussage relativiert werden.

## **2. Bestehende Prüfungsdichte bei untergesetzlichen Normen und Rechtsschutz**

Bei der Frage nach der Zweckmäßigkeit einer unbeschränkten prinzipialen Normenkontrolle im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO spielt der Aspekt der derzeitigen Prüfungsdichte und der derzeitigen Überprüfungsmöglichkeiten eine Rolle.

Mit der Normenkontrollklage begehren die Kläger die Feststellung der Nichtigkeit einer untergesetzlichen Norm des Landesrechts mit allgemeiner Verbindlichkeit und nicht nur mit Wirkungen unter den Prozessbeteiligten (§ 47 Abs. 5 Satz 2, 2. Halbsatz VwGO). Durch § 47 VwGO wird die Inzidentkontrolle aber nicht verdrängt. Bei dieser wird ein den Kläger belastender Einzelakt, der auf Grundlage der untergesetzlichen Norm ergangen ist, vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf seine Rechtmäßigkeit überprüft. Diese prüft hierbei inzidenter auch die Wirksamkeit der Satzung bzw. Verordnung als Ermächtigungs- bzw. Anspruchsgrundlage des Einzelaktes.

Anders als bei der prinzipialen Normenkontrolle wird bei der Inzidentprüfung die Satzung nur insoweit überprüft, als dadurch eine subjektive Rechtsverletzung des Klägers resultieren kann (vgl. § 113 Abs. 1 und Abs. 5 VwGO). Schwerpunkt der verwaltungsgerichtlichen Prüfung ist damit neben der im Vordergrund stehenden Frage der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit des belastenden Bescheides die grundsätzliche Wirksamkeit der konkreten Bestim-

---

<sup>3</sup> Kugele, VwGO, § 47 Rdnr. 10.

mung der Satzung bzw. Verordnung als Ermächtigungsgrundlage. Im Unterschied zur Inzidentkontrolle ist die prinzipale Normenkontrolle eine Form der objektiven Rechtskontrolle, der eine umfassende „abstrakte“ Prüfung der betreffenden Rechtsnorm wesensimmanent ist.<sup>4</sup>

Um der Frage nachzugehen, ob die derzeitigen Kontrolldichte etwaige strukturelle Defizite enthält, sollen im Folgenden am Beispiel einer kommunalen Satzung die Überprüfungsmöglichkeiten durch mit dem Normgeber nicht identische Dritte verdeutlicht:

- Bereits innerhalb der Kommune erfolgt eine Kontrolle der von der Kommunalvertretung (Rat bzw. Kreistag) beschlossenen Satzung durch den kommunalen Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister bzw. Landrat). Dieser *muss* nach § 54 Abs. 2 Satz 1 GO NRW bzw. § 39 Abs. 2 Satz 1 KrO NRW den Satzungsbeschluss der kommunalen Vertretung beanstanden, wenn der Satzungserlass oder der Satzungsinhalt rechtswidrig sein sollten.
- Eine Überprüfung der Satzung kann zudem durch die Kommunalaufsichtsbehörde erfolgen. Diese kann den Bürgermeister nach § 122 Abs. 1 GO NRW (bzw. den Landrat nach § 53 Abs. 3 KrO NRW in Verbindung mit § 122 Abs. 1 GO NRW) anweisen, die rechtswidrige Satzung zu beanstanden, falls dieser nicht schon selbst die Beanstandung ausgesprochen hat.
- In bestimmten Fällen bedarf die Satzung außerdem der vorherigen Genehmigung der Aufsichtsbehörde bzw. sonstiger staatlicher Stellen wie z.B. durch die für Inneres und für Finanzen zuständigen Ministerien bei erstmaliger Erhebung einer kommunalen Steuer im Land (§ 2 Abs. 2 KAG NRW).
- Der abstrakt-generelle Satzungsinhalt bedarf der konkret-individuellen Umsetzung in einem Bescheid der zuständigen Behörde. Diese konkretisiert die in der Satzung festgelegten Regelungen im jeweiligen Einzelfall. Der Betroffene hat die Möglichkeit gegen den ihn belastenden Bescheid vorzugehen und – sofern ein Widerspruch in Nordrhein-Westfalen noch statthaft ist - Widerspruch zu erheben.

---

<sup>4</sup>Kerkmann/Lambrecht in Gräbitz, VwGO, § 47 Rdnr. 24.

- Soweit ein Widerspruch nicht statthaft ist bzw. keinen Erfolg hat, kann der Betroffene mittels Klage und zusätzlich ggf. im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes das Verwaltungsgericht anrufen. Ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren kommt insbesondere dann in Betracht, wenn die Klage gegen den Bescheid keine aufschiebende Wirkung entfalten kann, also insbesondere bei der Anforderung öffentlicher Abgaben (§ 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).
- Im Zusammenhang mit dem Angriff gegen den belastenden Bescheid wird die Satzung vom Verwaltungsgericht inzidenter geprüft, d.h. im Rahmen des Rechtsschutzes gegen den Verwaltungsakt, der auf die Satzung beruht. Ist die Satzung rechtswidrig, kann sie im zur Entscheidung stehenden Fall keine geeignete Rechtsgrundlage sein.
- Gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts kann das Oberverwaltungsgericht und letztinstanzlich das Bundesverwaltungsgericht angerufen werden, sofern entsprechende Zulassungsgründe vorliegen.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass bereits bei der bestehenden nordrhein-westfälischer Rechtslage hinsichtlich kommunaler Satzungen eine sehr intensive Prüfungsdichte besteht, die innerhalb der Kommune beginnt und über staatlichen Aufsichtsbehörden bis hin zum Instanzenzug der Verwaltungsgerichtsbarkeit reicht. Ähnliche Verfahren sehen auch andere Selbstverwaltungsträger vor, da auch diese interne Kontrollverfahren und eine staatliche Rechtmäßigkeitsaufsicht kennen, die oftmals sogar noch weiter geht als bei den Kommunen. Dies hängt damit zusammen, dass das verfassungsrechtlich gewährleistete kommunale Selbstverwaltungsrecht mit dem Bestandteil der Rechtsetzungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 LVerf NRW) den kommunalen Gestaltungsspielraum besonders schützt.

### **3. Schicksal der Satzung bei festgestellter Rechtswidrigkeit**

Von der dargestellten Inzidentkontrolle unterscheidet sich das Normenkontrollverfahren weiter dadurch, dass das Oberverwaltungsgericht die Ungültigkeit der Norm allgemein ausspricht (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO), während im Inzidentverfahren die Ungültigkeit der Norm nicht ausgesprochen wird, sondern die vom Verwaltungsgericht für ungültig gehaltene Norm bei der Überprüfung des belastenden Einzelaktes nicht angewandt wird.

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 ggf. rückwirkend zu ändern, da ansonsten andere Kläger mit der gleichen Begründung beim örtlich gleichermaßen zuständigen Gericht und in aller Regel auch bei der gleichen Kammer ebenfalls ihre Verfahren gewinnen würden. Eine entsprechende Satzungs Korrektur entspricht daher der gängigen Verwaltungspraxis.

#### **4. Betroffene Gemeinwohlbelange**

Bei der Entscheidung über die Einführung einer erweiterten Normenkontrolle sollten auch einige mittelbare Folgewirkungen Berücksichtigung finden, die sich aus dem Wesen der Normenkontrolle und der in § 47 VwGO geregelten Möglichkeiten ergeben.

Wie bereits unter Ziffer 2 dargestellt ermöglicht die prinzipale Normenkontrolle eine abstrakte Prüfung von Normen. Dies hängt mit der objektiven Rechtskontrollfunktion der Normenkontrolle zusammen, nach der es insbesondere auf eine Verletzung subjektiver Rechte wie bei der Inzidentkontrolle nicht mehr ankommt. Nichtig ist die Norm schon dann, wenn ihr der Mangel objektiv anhaftet. Grundsätzlich ist damit auch die ganze Verordnung bzw. Satzung nichtig, da eine teilweise Ungültigkeitserklärung nur zulässig ist, wenn der nicht rechtswidrige Teil als überbleibende Regelung sinnvoll bleibt.

Hierin kann die Gefahr bestehen, dass die prinzipale Normenkontrolle eine lediglich theoretische oder formal orientierte Problemwahrnehmung fördert. Dies kann die Rechtsbeständigkeit untergesetzlichen Normen unnötig in Frage stellen. In der Rechtsliteratur wird insofern auch von einer „strukturelle Schwäche“ der prinzipalen Normenkontrolle gesprochen.<sup>5</sup> Dass diese Qualifizierung nicht lediglich theoretischer Natur ist, belegen kritische Stimmen aus der ge-

---

<sup>5</sup> Gerhardt/Bier in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Vor § 47 Rdnr. 14; Kerkmann/Lambrecht, VwGO, § 47 Rdnr. 24.

richtlichen („ungefragte“ bzw. „ausufernde Fehlersuche“<sup>6</sup>) und aus der kommunalen Praxis („Volkssport Satzungskegeln“<sup>7</sup>).

Die vom Bundesverwaltungsgericht ausgesprochene Mahnung, die Tatsachengerichte sollten nicht „gleichsam ungefragt“ auf Fehlersuche gehen<sup>8</sup>, stellt keinen Rechtssatz dar, der die Geltung des richterlichen Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO) in Frage stellt. Auch Appelle an die Gerichte aus der Rechtsliteratur, der strukturellen Schwäche der prinzipalen Normenkontrolle durch eine „gewisse Restriktivität bei der Verwerfung von Normen zu begegnen“<sup>9</sup>, können letztlich das wesensmäßige Charakteristikum der prinzipalen Normenkontrolle nicht einschränken.

### **a) Planungssicherheit bei kommunalen Abgaben bzw. bei Beiträgen von Selbstverwaltungsträgern**

Vor dem Hintergrund der Qualifizierung der prinzipalen Normenkontrolle als Instrument objektiver Rechtskontrolle mit abstraktem Prüfungsumfang sollten aus meiner Sicht einige ausgewählte, bedeutsame Gemeinwohlbelange reflektiert werden.

Kommunen und andere Selbstverwaltungsträger finanzieren sich zum wesentlichen Teil aus Abgaben bzw. Beiträgen der Einwohner bzw. Mitglieder. Um dies rechtssicher gewährleisten zu können, bedürfen sie entsprechender Abgaben- bzw. Beitragssatzungen, die als Ermächtigungsgrundlage für die darauf basierenden Bescheide dienen. Das besondere öffentliche Interesse an der zügigen Erhebung von kommunalen Einnahmen wird dadurch deutlich, dass Rechtsbehelfe gegen Abgaben- bzw. Beitragsbescheide keine aufschiebende Wirkung haben (§ 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

Nach derzeitiger Rechtslage kann in Nordrhein-Westfalen bei ordnungsgemäßer Rechtsbehelfsbelehrung nur innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Abgabenbescheides Klage erhoben werden. Nach Verstreichen der Klagefrist

<sup>6</sup> Vgl. Kugele (Richter am BVerwG a.D.), VwGO, § 47 Rdnr. 6.

<sup>7</sup> Vgl. Meyer (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des niedersächsischen Landkreistages), NdsVBl 2003, 117 und 222.

<sup>8</sup> BVerwG, Urteil vom 17.4.2002 - 9 CN1/01 -, BVerwGE 116, 188.

<sup>9</sup> Kerkmann/Lambrecht, VwGO, § 47 Rdnr. 24.

wird der Bescheid bestandskräftig und ist damit vollstreckungsfähig. Die Einnahmeplanung der Selbstverwaltungsträger kann sich daher grundsätzlich auf die Vollstreckungsfähigkeit bestandskräftiger Bescheide in angemessener Zeit verlassen.

Für den Normenkontrollantrag gilt dagegen eine weitaus längere Klagefrist von einem Jahr nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Hinzu kommt, dass im Falle der Unwirksamkeitserklärung der Rechtsvorschrift nach § 47 Abs. 5 Satz 3 VwGO die Regelung des § 183 Satz 2 VwGO entsprechend gilt. Dies hat zur Folge, dass die Vollstreckung eines auf einer für nichtig erklärten Rechtsvorschrift beruhenden Verwaltungsaktes unzulässig ist.<sup>10</sup>

Darüber hinaus kann ein Antrag des Betroffenen nach § 51 VwVfG NRW auf Wiederaufnahme des Verfahrens durch die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, in Betracht kommen, weil sich die Rechtslage nachträglich geändert hat.<sup>11</sup>

Da damit eine innerhalb der Jahresfrist erhobene prinzipale Normenkontrolle gegen eine Abgaben- bzw. Beitragsatzung die Vollstreckung bestandskräftiger Abgaben- bzw. Beitragsbescheide ggfls. vermeiden kann, wird die Planungssicherheit bei den Einnahmen der betroffenen Selbstverwaltungsträgern geschwächt.

### **c) Planungssicherheit bei kommunalen und staatlichen Infrastrukturvorhaben oder sonstigen Planungen**

Ähnliche Erwägungen gelten auch für kommunale und staatliche Infrastrukturvorhaben, die oftmals auch auf verordnungs- und satzungsrechtlicher Ebene basieren. Rechtsverordnungen und Satzungen in diesem Sinne stehen Vorschriften gleich, die dadurch Rechtsqualität erlangt haben, dass sie unabhängig von ihrem materiellen Gehalt durch Rechtsverordnung oder Satzung für verbindlich erklärt worden sind. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht zum Bei-

---

<sup>10</sup>BVerwG, Beschluss vom 14.7.1978 – 7 N 1/78 -, BVerfGE 56, 172; vgl. auch Redeker/von Oertzen, VwGO, § 47 Rdnr. 46.

<sup>11</sup> So Redeker/von Oertzen, VwGO, § 47 Rdnr. 46.

spiel im Zusammenhang mit Regionalplänen für die Ziele der Raumordnung nach § 3 Nr. 2 Raumordnungsgesetz entschieden.<sup>12</sup>

Staatliche Planungen verlaufen zudem nicht immer in den klassischen Infrastrukturebenen, sondern können auch andere Themenbezüge aufweisen, wie etwa das Planungskonzept zur Vorbereitung einer Landtags- oder Kommunalwahl, welches in der Landeswahlordnung bzw. Kommunalwahlordnung verordnungsrechtlich geregelt ist. Derartige, auf die Planung konkreter, zeitlich vorgegebener Ziele aufbauende Regelungen, bedürfen einer erhöhten Rechtssicherheit. Es sollte vermieden werden, dass wegen unter Umständen rein formaler Fehler abstrakter Art das gesamte Planungsziel nicht erreicht wird. Auch gegen entsprechende Änderungsverordnungen wäre jedoch eine Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO mit der einjährigen Klagefrist statthaft.

Der Gesetzgeber hat hierfür nur in bestimmten Fällen, die allerdings alle § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO und nicht die hier maßgeblichen Nr. 2 betreffen, im Sinne der Erleichterung von Planungsvorhaben eine Präklusionswirkung vorgesehen. In den Fällen des Nr. 2 gilt die Präklusionswirkung (des Abs. 2a) mithin nicht, mit der Folge, dass diesbezüglich sachliche Einwendungen ohne Not erst im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden können und dieses innerhalb der einjährigen Klagefrist.

#### **d) Mehraufwendungen beim Oberverwaltungsgericht**

Aufgrund der erweiterten erstinstanzlichen Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts NRW ist dort mit einem erhöhten Geschäftsaufkommen und damit mit erhöhten personellen und sächlichen Aufwendungen zu rechnen. Ob diese durch einen Wegfall von Inzidentkontrollen durch die Verwaltungsgerichte vollständig kompensiert werden, erscheint zweifelhaft.

Der jeweilige Kläger wird zu berücksichtigen haben, dass vor dem Oberverwaltungsgericht Anwaltszwang besteht und die Gerichtskosten dort höher sind im Vergleich zu einem Rechtsstreit über den konkreten Bescheid vor dem Verwaltungsgericht. Zudem kann er vor dem Verwaltungsgericht im Rahmen der Inzi-

---

<sup>12</sup> BVerwG, Urteil vom 20.11.2003 – 4 CN 6/03 -, BVerwGE 119, 217.

dentkontrolle auch Aspekte rügen, die nicht nur etwas mit der abstrakt-generellen Norm, sondern mit der Bescheiderstellung als solche zu tun haben (z.B. formelle Fragen oder falsche Berechnung, fehlerhafte Sachverhaltsermittlung).

In diesen Fällen würde die allgemein verbindliche Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts über die Ungültigkeit einer Rechtsnorm nicht auch eine Befassung der Verwaltungsgerichte mit der Sache ersparen.

### **V. Ausgleich durch erweiterte Überprüfungsmöglichkeit?**

Gegenüber diesen zu berücksichtigenden möglichen Folgewirkungen einer erweiterten prinzipalen Normenkontrolle erscheinen aus meiner Sicht die Vorteile für mögliche Antragsteller nicht hinreichend durchdringend.

Aufgrund der dargestellten weitgehenden Prüfungsdichte, der Vorteile einer Inzidentkontrolle, die auch eine Überprüfung des konkreten Bescheides ermöglicht, sowie der Kostenstruktur wird das Verfahren der prinzipalen Normenkontrolle für den Kläger im Regelfall keine durchgreifenden Vorteile bringen.

Möglicherweise könnten andere Betroffene, die selbst keinen Normenkontrollantrag gestellt haben, positiv von der Normenkontrollentscheidung berührt werden. Allerdings müsste hier geprüft werden, ob deren Betroffenheit nur aus der Rechtsvorschrift oder (auch) aus dem Bescheid selbst herrührt. Zudem zeigt die Verwaltungspraxis auch schon jetzt, dass bei einer in der gerichtlichen Inzidentkontrolle festgestellten Rechtswidrigkeit eines Bescheides die betreffende Norm von der Körperschaft bzw. dem Ministerium aufgehoben bzw. korrigiert wird und damit auch ein solcher Prozess anderen dort nicht Beteiligten zugute kommen kann (siehe unter Ziffer IV.3).

Das Verfahren der prinzipalen Normenkontrolle wird deshalb vor allem in solchen Fällen Anwendung finden, in denen es nicht um den konkreten Umsetzungsakt, sondern ausschließlich um die Frage der Rechtmäßigkeit der dahinter stehenden Norm geht. In solchen Fällen könnte das Verfahren als Alternative zu einem Musterinzidentprozess gesehen werden. Anwendungsbeispiele wären insbesondere die Einführung neuartiger Abgaben durch Satzung oder Ähnli-

ches; mögliche Kläger könnten Interessenverbände oder Mitglieder derselben sein, die den Prozess zum Zwecke der objektiven Rechtskontrolle führen. Hierbei steht allerdings dem „Vorteil“ einer unmittelbaren Befassung der Sache beim Obergericht der Nachteil entgegen, dass aufgrund der fehlenden Befassung durch das Verwaltungsgericht eine Rechtsfindungsebene verloren geht. Hinzu kommt, dass aufgrund der Bedeutung der Sache und des nicht selten gegebenen bundesrechtlichen Bezugs auch beim Obergericht in der Regel nicht rechtskräftig entschieden werden kann, sondern die Angelegenheit noch zum Bundesverwaltungsgericht getragen wird. Das Bundesverwaltungsgericht sammelt in der Regel dort anhängige Sachen und trifft die parallelen Entscheidungen im engen zeitlichen Zusammenhang. Es ist daher in der Praxis eher zweifelhaft, ob die Einführung einer prinzipalen Normenkontrolle immer zu einer schnelleren rechtskräftigen Entscheidung in der Sache führt.

Zudem zeigen die Erfahrungen zumindest in der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, dass Inzidentprozesse gegen neuartige Satzungen bzw. Rechtsverordnungen in aller Regel von der ersten Instanz gewissenhaft und zügig entschieden werden und somit gegebenenfalls eine weitere Überprüfung durch das Obergericht zeitnah ermöglichen und infolge der Vorbefassung auch erheblich vereinfachen.

## **VI. Fazit**

Eine rechtliche Verpflichtung zur Einführung der prinzipalen Normenkontrolle besteht für den Landesgesetzgeber nicht.

Die Einführung einer prinzipalen Normenkontrolle obliegt der Entscheidungsfreiheit des Landesgesetzgebers.

Bei dieser Zweckmäßigkeitentscheidung überwiegen aus meiner Sicht die negativen mittelbaren Folgewirkungen eines solchen Instrumentes für das Gemeinwohl.

Die von untergesetzlichen landesrechtlichen Vorschriften Betroffenen genießen zudem bereits nach derzeitigem Rechtsstand in Nordrhein-Westfalen einen umfänglichen Rechtsschutz.

Unabhängig hiervon besteht auch innerhalb der Sphäre des Normgebers und seiner Aufsicht eine wirkungsvolle außergerichtliche Kontrolldichte.

Folgewirkungen, die das öffentliche Interessen berühren, ergeben sich aus der uneingeschränkten prinzipalen Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO vor allem in Form einer deutlichen Schwächung der Rechtsbeständigkeit untergesetzlicher Normen und damit der staatlichen und kommunalen Planungssicherheit im weitesten Sinne. Aufgrund des Wesens und der Struktur der prinzipalen Normenkontrolle sowie der verhältnismäßig langen Antragsfrist sind die Aspekte der Planungssicherheit für die Einnahmen der Selbstverwaltungsträger sowie für staatliche Planungen im Bereich der Infrastruktur und anderer Ebenen nachteilig berührt.

Köln, den 25.6.2013

gez. Prof. Dr. Bätge