

Sachgebiet:

Wasser- und Deichrecht

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 2

AGVwGO RP § 4 Abs. 1 Satz 1

Wasserschutzgebietsverordnung Bad Honnef

Titelzeile:

Zum Begriff der im Rang unter dem Landesgesetz stehenden
Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO

Stichworte:

Normenkontrollverfahren; im Rang unter dem Landesgesetz stehende
Rechtsvorschriften.

Leitsatz:

Bestimmt das Recht eines Landes auf der Grundlage von § 47 Abs. 1 Nr. 2
VwGO, dass das Oberverwaltungsgericht über die Gültigkeit von im Rang unter
dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften entscheidet, sind davon nur
Vorschriften dieses Landes erfasst.

Urteil des 7. Senats vom 17. März 2016 - BVerwG 7 CN 1.15

I. OVG Koblenz vom 20. Januar 2015

Az: OVG 1 C 11130/14.OVG



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 CN 1.15
OVG 1 C 11130/14.OVG

Verkündet
am 17. März 2016

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 17. März 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Keller und Dr. Schemmer

für Recht erkannt:

Die Revision gegen den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 20. Januar 2015 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens tragen die Antragstellerin zu 1 und der Antragsteller zu 2 als Gesamtschuldner zu 1/8 und die Antragsteller zu 3 bis 9 jeweils zu 1/8.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Normenkontrollantrag richtet sich gegen die ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebiets für die Gewässer im Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage L. Straße der B. AG (Wasserschutzgebietsverordnung B.) vom 9. Dezember 2013 (im Folgenden: Verordnung). Das darin festgesetzte Wasserschutzgebiet erstreckt sich im Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen auf den südlichen Teil der Gemarkung H. und im Gebiet des Landes Rheinland-Pfalz auf den nordwestlichen Teil der Gemarkung R. (§ 1 Abs. 3 der Verordnung). Die Verordnung wurde von der Bezirksregierung Köln im Einvernehmen mit der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord des Landes Rheinland-Pfalz erlassen.

- 2 Der Verordnung liegt das Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz über die Bestimmung der zuständigen Behörde für die Festsetzung eines Wasserschutzgebiets "L. Straße" vom 24. Februar 1993 (GV. NRW. S. 306) zugrunde. Nach § 1 Satz 1 dieses Abkommens ist zuständige Behörde für die Festsetzung des Wasserschutzgebiets "L. Straße" der Regierungspräsident Köln. Dieser handelt nach § 1 Satz 2 des Abkommens unter Anwendung des in Rheinland-Pfalz geltenden Rechts im Einvernehmen mit dem Regierungspräsidenten in Koblenz, soweit sich das Vorhaben auf Flächen im Lande Rheinland-Pfalz erstreckt.

- 3 Das Verwaltungsabkommen seinerseits ist auf § 140 Abs. 2 des Landeswassergesetzes NW (LWG NW) a.F. und auf § 107 Abs. 2 des Landeswassergesetzes RP (LWG RP) a.F. gestützt. Nach § 140 Abs. 2 LWG NW a.F. konnte die Landesregierung, wenn in derselben Sache die örtliche oder sachliche Zuständigkeit einer Behörde eines anderen Landes gegeben ist, mit der zuständigen Behörde des anderen Landes die gemeinsame zuständige Behörde vereinbaren. § 107 Abs. 2 Satz 2 LWG RP a.F. sah vor, dass länderübergreifend eine gemeinsame zuständige Behörde bestimmt werden kann, wenn auch eine Behörde eines anderen Landes (örtlich) zuständig ist.

- 4 Die Antragsteller sind Eigentümer von Grundstücken auf dem Gebiet der Gemeinde R., die innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs der Verordnung liegen. Sie haben am 15. Dezember 2014 das Normenkontrollverfahren eingeleitet.
- 5 Mit Beschluss vom 20. Januar 2015 hat das Oberverwaltungsgericht den Normenkontrollantrag verworfen. Zur Begründung heißt es: Der Normenkontrollantrag sei bereits nicht statthaft. Eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift könne gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nur dann Gegenstand eines Normenkontrollantrags sein, wenn das Landesrecht dies bestimme. Von dieser Möglichkeit habe das Land Nordrhein-Westfalen keinen Gebrauch gemacht. In Rheinland-Pfalz sei dagegen die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle gemäß § 4 Abs. 1 AGVwGO RP vorgesehen. Gegenstand des vorliegenden Normenkontrollantrags sei eine von der Bezirksregierung Köln erlassene Rechtsverordnung. Da die normerlassende Stelle eine nordrhein-westfälische Behörde sei, finde die Normenkontrolle nicht statt.
- 6 Dadurch würden die Antragsteller nicht in ihren durch das rheinland-pfälzische Ausführungsgesetz gewährten prozessualen Rechten verletzt. Die dem Land Rheinland-Pfalz gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO eingeräumte Befugnis zur Einführung einer verwaltungsgerichtlichen abstrakten Normenkontrolle erstrecke sich nur auf Rechtsvorschriften, die von Behörden des Landes im Rahmen ihrer Zuständigkeit erlassen worden seien. § 4 AGVwGO RP habe daher die Normenkontrolle für die hier streitige Rechtsverordnung des Regierungspräsidenten Köln nicht einführen können. Dies stelle auch keinen Verstoß gegen den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes dar, da Art. 19 Abs. 4 GG nicht die Einführung einer verwaltungsgerichtlichen abstrakten Normenkontrolle in Bezug auf jede Rechtsvorschrift garantiere, die im Range unter dem Landesgesetz stehe.

7 Die Antragsteller haben die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt, zu deren Begründung sie vortragen: Das Oberverwaltungsgericht verkenne, dass nach dem Verwaltungsabkommen die Behörde in Nordrhein-Westfalen unter Anwendung des rheinland-pfälzischen Rechts zu handeln habe. Dies führe zwingend zur Eröffnung des Rechtswegs zum Normenkontrollgericht für die betroffenen Grundstückseigentümer in Rheinland-Pfalz. Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts verstoße auch gegen Art. 19 Abs. 4 GG. Den Antragstellern werde durch das Verwaltungsabkommen willkürlich der gesetzlich garantierte Rechtsschutz abgeschnitten, zumal das Verwaltungsabkommen auf das in Rheinland-Pfalz geltende Recht verweise.

8 Die Antragsteller beantragen,

den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 20. Januar 2015 aufzuheben, soweit er den Normenkontrollantrag der verbliebenen Antragsteller verworfen hat, und die ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebiets für die Gewässer im Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage L. Straße der B. AG (Wasserschutzgebietsverordnung B.) vom 9. Dezember 2013 für unwirksam zu erklären.

9 Der Antragsgegner beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

10 Er verteidigt den angefochtenen Beschluss.

II

11 Die zulässige Revision ist nicht begründet. Der Normenkontrollbeschluss verstößt nicht gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

12 Das Oberverwaltungsgericht hat zu Recht angenommen, dass der Normenkontrollantrag nicht statthaft ist. Das Land Rheinland-Pfalz hat zwar in Gestalt des § 4 Abs. 1 Satz 1 des Landesgesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO RP) i.d.F. vom 5. Dezember 1977 (GVBl. RP S. 451),

zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. August 2014 (GVBl. RP S. 187), von der Ermächtigung in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch gemacht. Eine auf die Ermächtigung in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gestützte landesrechtliche Ausführungsvorschrift kann die Möglichkeit zur Normenkontrolle aber nur für das eigene Landesrecht eröffnen. Die streitgegenständliche Verordnung unterliegt daher als nordrhein-westfälisches Landesrecht nicht der Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz.

- 13 1. Die Entscheidung des Normenkontrollgerichts unterliegt revisionsgerichtlicher Kontrolle, obwohl hier nur die landesrechtliche Vorschrift des § 4 AGVwGO RP als unmittelbare Rechtsgrundlage der Statthaftigkeit eines verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens in Betracht kommt. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO enthält hingegen nur eine Ermächtigung an den Landesgesetzgeber; ohne eine Ausführungsnorm des Landesrechts ist sie nicht anwendbar (BVerwG, Urteil vom 16. Januar 2003 - 4 CN 8.01 - BVerwGE 117, 313 <316>).
- 14 Das Oberverwaltungsgericht hat indessen die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags am Maßstab beider Vorschriften geprüft, ohne zwischen ihnen zu differenzieren. Sein Verständnis der landesrechtlichen Vorschrift beruht auf der Auslegung der revisiblen Norm des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, an die es sich gebunden gefühlt hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Januar 2003 - 4 CN 8.01 - BVerwGE 117, 313 <317>). § 4 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO RP hat danach mit dem Begriff der "Rechtsvorschrift" den entsprechenden bundesrechtlichen Begriff in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO übernommen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Juli 1990 - 4 N 3.88 - Buchholz 406.11 § 5 BBauG/BauGB Nr. 7 S. 12 f.).
- 15 2. Die Auslegung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO durch das Normenkontrollgericht ist aus revisionsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.
- 16 a) Sie knüpft an den Wortlaut der Norm an. Nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO erfasst die Normenkontrolle im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften, soweit das Landesrecht dies bestimmt. Die Bezugnahme auf "das" Landesrecht und unter "dem" Landesgesetz stehende Vorschriften legt es nahe, dass die Normenkontrolle durch ein Oberverwaltungsgericht jeweils auf die

untergesetzlichen Rechtsnormen desjenigen Landes beschränkt ist, das in seinem Landesrecht von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch gemacht hat.

- 17 b) Die Gesetzgebungsgeschichte spricht ebenfalls für die Auffassung des Normenkontrollgerichts. § 47 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17) sah die Normenkontrolle noch nicht - in Teilen - bundesrechtlich vor, sondern enthielt lediglich eine Ermächtigung für die Landesgesetzgebung. Zur Begründung für den Verzicht auf eine unmittelbare Regelung der abstrakten Normenkontrolle durch die Oberverwaltungsgerichte wurde auf die Überschneidung mit der Normenkontrolle durch die Verfassungsgerichte und Staatsgerichtshöfe der Länder hingewiesen (vgl. BT-Drs. 3/55 S. 33; 3/1094 S. 6).
- 18 Ihre heutige Gestalt erhielt die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle im Wesentlichen durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenlicher Vorschriften vom 24. August 1976 (BGBl. I S. 2437), das bundesrechtlich das Normenkontrollverfahren gegen Satzungen und Rechtsverordnungen einführt, die aufgrund des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes erlassen wurden (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Der bisherige Regelungsgehalt der Vorschrift wurde in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO übernommen. In den Materialien heißt es hierzu, der Gesetzgeber des § 47 VwGO sei in der ursprünglichen Fassung davon ausgegangen, dass es in erster Linie Sache der Länder selbst sei zu bestimmen, wie sie die Prüfung des Landesrechts auf seine Gesetzmäßigkeit ausgestalten und die Zuständigkeit der Verfassungsgerichte umreißen wollten (vgl. BT-Drs. 7/4324 S. 8).
- 19 Der mehrfachen Betonung und Hervorhebung der Entscheidungsbefugnis der Länder lässt sich entnehmen, dass die Bestimmung des Prüfungsgegenstands der Normenkontrolle (abgesehen von den in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO genannten Materien) durch die Oberverwaltungsgerichte einerseits und die Landesverfassungsgerichte andererseits allein den Ländern obliegen soll. Diese Befugnis zur Austarierung gerichtlicher Kontrollkompetenzen bezieht sich - wie sich namentlich aus dem Hinweis auf die Landesverfassungsgerichte ergibt - auf die

Ausübung von Staatsgewalt innerhalb eines Landes; das jeweilige Land sollte die Befugnisse "seines" Oberverwaltungsgerichts und "seines" Verfassungsgerichts oder Staatsgerichtshofs gegeneinander abgrenzen (vgl. in diesem Sinne auch Bettermann, in: Starck/Stern <Hrsg.>, Landesverfassungsgerichtsbarkeit II, 1983, S. 467 <495>). Die Materialien lassen daher nicht den Schluss zu, der Bundesgesetzgeber habe mit § 47 Satz 1 VwGO 1960 und dem späteren § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO den Landesgesetzgebern auch die Befugnis einräumen wollen, die Normenkontrolle hinsichtlich der untergesetzlichen Vorschriften anderer Länder zu eröffnen.

- 20 c) Der sich aus diesen Intentionen des Gesetzgebers ergebende Regelungszweck des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO spricht für eine Beschränkung der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle auf die untergesetzlichen Rechtsvorschriften, die dem die Normenkontrolle eröffnenden Landesrecht zuzurechnen sind. Danach soll es - anders als in den in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO geregelten Fällen - der Entscheidung der Länder überlassen bleiben, ob und in welchem Umfang sie die Kompetenz, die ihnen in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO eingeräumt ist, ausschöpfen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. April 1997 - 2 BN 1.97 - juris Rn. 8). Dieser Vorbehalt zugunsten der Landesgesetzgebung ist Ausdruck des Respekts vor der Eigenstaatlichkeit der Länder; er soll gewährleisten, dass die Länder selbst entscheiden können, ob und durch welches Gericht ihr untergesetzliches Landesrecht einer prinzipalen mit einer Verwerfungskompetenz verbundenen Normenkontrolle unterliegt. Der Vorbehalt würde missachtet, soweit auch dem Oberverwaltungsgericht eines anderen Landes eine solche Überprüfung ermöglicht und dadurch in die Entscheidungszuständigkeit des Landesgesetzgebers hinsichtlich des Umfangs der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle des jeweiligen Landesrechts eingegriffen werden könnte.
- 21 d) Verfassungsrechtliche Aspekte stehen einem solchen Verständnis des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nicht entgegen. Namentlich verstößt der Normenkontrollbeschluss nicht gegen Art. 19 Abs. 4 GG. Die Einführung des Normenkontrollverfahrens ist verfassungsrechtlich - insbesondere durch Art. 19 Abs. 4 GG - nicht geboten, da über die bestehenden Klagemöglichkeiten jedes subjektive Recht durchgesetzt werden kann (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Juli 1971

- 2 BvR 443/70 - BVerfGE 31, 364 <370>; BVerwG, Beschlüsse vom 2. September 1983 - 4 N 1.83 - BVerwGE 68, 12 <14>, vom 1. August 1990
- 7 NB 2.90 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 48, vom 2. April 1993 - 7 B 38.93 -
Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 117, vom 7. April 1997 - 2 BN 1.97 - juris Rn. 8
und vom 30. August 2013 - 9 BN 2.13 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 189
Rn. 7). Der Gleichheitsgrundsatz fordert ebenso wenig, dass die Länder von der
ihnen auf der Grundlage von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO zustehenden Gesetzge-
bungskompetenz in gleicher Weise Gebrauch machen (vgl. BVerwG, Beschluss
vom 7. April 1997 - 2 BN 1.97 - juris Rn. 9) und sich für die Einführung der
Normenkontrolle entscheiden.

- 22 3. Die streitgegenständliche Verordnung unterliegt danach nicht der Normen-
kontrolle durch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, weil es sich dabei
nicht um rheinland-pfälzisches Landesrecht handelt.
- 23 a) Die Frage, welchem Normgeber eine Rechtsvorschrift zuzurechnen ist, be-
antwortet sich danach, wer die Norm erlassen hat. Dies entspricht den Grund-
sätzen, die für § 47 VwGO im Hinblick darauf anerkannt sind, ob die Vorschrift
als Bundesrecht oder als Landesrecht zu qualifizieren ist. Insoweit kommt es
auf die erlassende Stelle an; das von einem Bundesorgan gesetzte Recht ist
Bundesrecht, das von einem Landesorgan gesetzte Recht ist Landesrecht (vgl.
BVerfG, Beschluss vom 23. März 1965 - 2 BvN 1/62 - BVerfGE 18, 407 <414,
418>; VGH Mannheim, Beschluss vom 11. März 1963 - II 225/62 - NJW 1963,
1687; Gerhardt/Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Oktober 2015,
§ 47 Rn. 19). Entsprechendes gilt, wenn es um die Frage geht, welchem von
mehreren Ländern eine Norm oder ein sonstiger Hoheitsakt zuzurechnen ist
(vgl. dazu auch VerfGH Berlin, Beschluss vom 19. Dezember 2006 - VerfGH
45/06 - NVwZ 2007, 813 <814>). Der Erlass einer Rechtsvorschrift ist Aus-
übung von Staatsgewalt durch den Urheber der Norm (vgl. BVerfG, Beschluss
vom 23. März 1965 - 2 BvN 1/62 - BVerfGE 18, 407 <414, 418>); dies gilt nicht
nur im Verhältnis eines Landes zum Bund, sondern auch zu einem anderen
Land.

- 24 b) Nach diesen Maßstäben stellt die hier angegriffene Verordnung nordrhein-westfälisches Landesrecht dar, denn sie ist von einer nordrhein-westfälischen Behörde - der Bezirksregierung Köln - erlassen worden. Diese hat dabei Staatsgewalt des Landes Nordrhein-Westfalen ausgeübt.
- 25 Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Verordnung nicht nur auf Ermächtigungsgrundlagen des nordrhein-westfälischen, sondern auch auf solche des rheinland-pfälzischen Landesrechts gestützt ist. Für die Entscheidung, welchem Landesrecht eine Verordnung zuzurechnen ist, kommt es nur darauf an, welches Organ sie erlassen hat, und nicht darauf, welches Organ zu ihrem Erlass ermächtigt hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. März 1965 - 2 BvN 1/62 - BVerfGE 18, 407 <418> zur entsprechenden Fragestellung bei bundesgesetzlicher Ermächtigung zum Erlass einer landesrechtlichen Verordnung). Durch die Ermächtigung der nordrhein-westfälischen Behörde zur Rechtsetzung auch für rheinland-pfälzisches Gebiet begibt sich der rheinland-pfälzische Normgeber seiner Befugnis zur eigenen materiellen Rechtsetzung; die nordrhein-westfälische Behörde kann - wenn sie von dieser Ermächtigung Gebrauch macht - gleichwohl nur nordrhein-westfälisches Landesrecht setzen (vgl. zum Verhältnis bundes- und landesrechtlicher Rechtsetzung BVerfG, Beschluss vom 23. März 1965 - 2 BvN 1/62 - BVerfGE 18, 407 <417 f.>). Die dem Erlass der Verordnung vorangegangene Erklärung des Einvernehmens durch die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord in deren Schreiben vom 11. November 2013 ist ein bloßer Mitwirkungsakt, durch den die rheinland-pfälzische Behörde nicht zum Urheber der Norm wird.
- 26 c) Die Verordnung kann nach dem Vorstehenden nicht teilweise als rheinland-pfälzisches Landesrecht angesehen werden. Auch soweit sie in Rheinland-Pfalz anzuwenden ist, handelt es sich um Recht des Landes Nordrhein-Westfalen, dessen Geltungsbereich sich auf rheinland-pfälzisches Gebiet erstreckt.

27 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 und § 159 Satz 1 und 2 VwGO
i.V.m. § 100 ZPO.

Dr. Nolte

Schipper

Brandt

Dr. Keller

Dr. Schemmer