

17.06.2019

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Fünftes Gesetz zur Änderung des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen

A Problem

Mit dem Landarztgesetz Nordrhein-Westfalen (LAG NRW) vom 18. Dezember 2018 (GVBl. NRW S. 802) und der zugehörigen Landarztverordnung (LAG-VO) vom 21. Februar 2019 (GVBl. NRW S. 122) ist für die Zuweisung von Medizinstudienplätzen der nordrhein-westfälischen Hochschulen eine sog. Landarztquote eingeführt worden, die neben das bisherige, maßgeblich durch die Stiftung für Hochschulzulassung (SfH) betreute Zulassungsverfahren tritt: Ein Teil der Medizinstudienplätze wird künftig an Bewerberinnen und Bewerber vergeben, die sich verpflichten, nach dem Studium eine zur hausärztlichen Tätigkeit berechtigende Weiterbildung zu absolvieren und mindestens zehn Jahre lang die vertragsärztliche Tätigkeit in einem Bereich mit besonderem öffentlichen Bedarf in Nordrhein-Westfalen auszuüben. Die neue Quote soll erstmals zum Wintersemester 2019/20 wirksam werden.

Mit der Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber für die Landarztquote ist das Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen (LZG), eine dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales nachgeordnete Behörde mit Hauptsitz in Bochum, betraut, welches sich beim Erlass der Bescheide zusätzlich der SfH bedient: Am Ende des Verfahrens erhalten die erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerber den Zulassungsbescheid von der SfH, während Ablehnungsbescheide das LZG erteilt.

Sofern Bewerberinnen und Bewerber gegen im Rahmen der Landarztquote ergangene Bescheide der SfH oder des LZG verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz (Klagen und Eilrechtsschutz) in Anspruch nehmen wollen, ergeben sich mit Blick auf die Frage, bei welchem Verwaltungsgericht dieser Rechtsschutz beantragt werden muss, rechtliche Unklarheiten. Diese rühren daher, dass die Regelungen des § 52 Nummer 3 Satz 4 und 5 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), die für die örtliche Zuständigkeit für gerichtliche Rechtsbehelfe gegen die übrigen durch die SfH erlassenen Zulassungsbescheide heranzuziehen sind, für Entscheidungen der SfH und des LZG bezüglich der Landarztquote nicht ohne Weiteres passen. Zudem ist es sinnvoll, die gerichtlichen Verfahren zur Landarztquote, ebenso wie dies bereits hinsichtlich der gerichtlichen Verfahren zu den übrigen Zulassungsbescheiden der SfH der Fall ist, bei einem Verwaltungsgericht zu konzentrieren.

Datum des Originals: 04.06.2019/Ausgegeben: 18.06.2019

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

Um die bestehenden rechtlichen Unklarheiten zu beseitigen, ist bei der örtlichen Zuständigkeitsbestimmung für die neuen Fälle der Landarztquote eine eindeutige Regelung angezeigt. Dies wird durch eine Anpassung des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen (JustG NRW) umgesetzt, indem entsprechend einer Anregung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in einem neu eingefügten § 17a das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, welches bereits für die übrigen Zulassungsbescheide der SfH örtlich ausschließlich zuständig ist, auch als ausschließlich zuständig für erstinstanzliche Gerichtsverfahren bezüglich der Landarztquote normiert wird.

Bei Gelegenheit dieser Anpassung wird zudem eine Klarstellung hinsichtlich der Vorschrift des § 1 Absatz 2 JustG NRW vorgenommen.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Das Gesetz hat keine finanziellen Auswirkungen. Die durch die vorgesehene Zuständigkeitskonzentration erfassten Rechtsstreitigkeiten, die ohne die Regelung bei verschiedenen Verwaltungsgerichten anhängig gemacht werden müssten, werden nunmehr einem einzigen Verwaltungsgericht zugewiesen. Ein etwaiger erhöhter Personalbedarf, der sich daraus bei diesem Verwaltungsgericht ergeben sollte, wird bei den anderen Gerichten eingespart.

E Zuständigkeit

Zuständig innerhalb der Landesregierung ist das Ministerium der Justiz. Beteiligt sind das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration, das Ministerium des Innern, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und das Ministerium für Kultur und Wissenschaft.

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

Keine.

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)

Keine.

J Befristung

Eine Befristung ist nicht vorgesehen, da das der örtlichen gerichtlichen Zuständigkeitskonzentration zugrundeliegende LAG NRW und die LAG-VO ebenfalls nicht befristet sind.

Gegenüberstellung

Gesetzentwurf der Landesregierung

Fünftes Gesetz zur Änderung des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen

Artikel 1

Das Justizgesetz Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2010 (GV. NRW. S. 30), das zuletzt durch Gesetz vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 770) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 17 folgende Angabe eingefügt:

„§ 17a Zuständigkeitskonzentration“.

2. In § 1 Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „im Gerichtsverfassungsgesetz und in anderen Bundesgesetzen enthaltenen Ermächtigungen der Landesregierung“ durch die Wörter „Ermächtigungen der Landesregierung im Gerichtsverfassungsgesetz und in anderen Bundesgesetzen“ ersetzt.

3. Nach § 17 wird folgender § 17a eingefügt:

„§ 17a Zuständigkeitskonzentration

Für Klagen gegen Verwaltungsakte, mit denen eine vom Land Nordrhein-Westfalen beauftragte zentrale Behörde über die Vergabe eines Medizinstudienplatzes entschieden hat, ist ausschließlich

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

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

§ 17 Verwaltungsgerichte

§ 1

Oberste Landesbehörde

(1) Oberste Landesbehörde im Sinne dieses Gesetzes ist das Justizministerium.

(2) Die im Gerichtsverfassungsgesetz und in anderen Bundesgesetzen enthaltenen Ermächtigungen der Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen auf dem Gebiet des gerichtlichen und staatsanwaltlichen Verfahrens, der Zwangsvollstreckung, der Strafvollstreckung sowie der Justizverwaltung werden auf das Justizministerium übertragen, soweit diese Gesetze die Möglichkeit einer Übertragung auf die Landesjustizverwaltung vorsehen. Satz 1 gilt entsprechend, soweit nach Landesrecht zuständige Stellen zu bestimmen sind.

das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen örtlich zuständig. Dies gilt auch bei Verpflichtungsklagen.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Die Vergabe von Medizinstudienplätzen ist auf der Grundlage des Staatsvertrags der Länder über die gemeinsame Einrichtung für Hochschulzulassung geregelt und erfolgt in mehreren Stufen: Die Studienplätze der „Vorabquoten“ (Härtefälle, Zweitstudium etc.) und die Studienplätze der „zentralen Quoten“ (Abiturbesten- und Wartezeitquote) werden durch die Stiftung für Hochschulzulassung (SfH) vergeben. Die verbleibenden Studienplätze werden einige Wochen später durch die einzelnen Hochschulen vergeben, die sich dabei in gewissem Umfang ebenfalls der SfH (als Verwaltungshelferin) bedienen.

Mit dem Landarztgesetz Nordrhein-Westfalen (LAG NRW) vom 18. Dezember 2018 (GVBl. NRW S. 802) ist eine weitere Vorabquote (sog. Landarztquote) eingeführt worden: Ein Teil der Medizinstudienplätze der nordrhein-westfälischen Hochschulen wird künftig an Bewerberinnen und Bewerber vergeben, die sich verpflichten, nach dem Studium eine zur hausärztlichen Tätigkeit berechtigende Weiterbildung zu absolvieren und mindestens zehn Jahre lang die vertragsärztliche Tätigkeit in einem Bereich mit besonderem öffentlichen Bedarf in Nordrhein-Westfalen auszuüben. Einzelheiten sind in der Landarztverordnung (LAG-VO) vom 21. Februar 2019 (GVBl. NRW S. 122) geregelt. Die neue Quote soll erstmals zum Wintersemester 2019/20 wirksam werden.

Mit der Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber für die Landarztquote ist nach den §§ 5 ff. LAG-VO das Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen (LZG), eine dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales nachgeordnete Behörde mit Hauptsitz in Bochum, betraut. Am Ende des Verfahrens erhalten die erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerber den Zulassungsbescheid von der SfH (§ 8 Absatz 3 LAG-VO), während Ablehnungsbescheide das LZG erteilt (§ 8 Absatz 2 Satz 2 LAG-VO).

Die vorstehend beschriebene Situation führt aufgrund der Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in § 52 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zu Unklarheiten und zu unterschiedlichen gerichtlichen Zuständigkeiten bei Klagen im Zusammenhang mit der Landarztquote:

Für Klagen gegen Verwaltungsakte einer von den Ländern mit der Vergabe von Studienplätzen beauftragten Behörde - das ist die SfH mit Sitz in Dortmund - ist gemäß § 52 Nummer 3 Satz 4, 5 VwGO seit Jahrzehnten ausschließlich das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen zuständig. Ob diese Zuständigkeitsregelung auch bei Klagen gegen von der SfH nach § 8 Absatz 3 LAG-VO erteilte Zulassungsbescheide greift, ist fraglich. Die SfH könnte in diesen Fällen lediglich Verwaltungshelferin des LZG sein. Dann wäre bei der Zuständigkeitsbestimmung auf das LZG abzustellen, welches keine von den Ländern mit der Vergabe von Studienplätzen beauftragte Behörde im Sinne von § 52 Nummer 3 Satz 4 VwGO ist; Auftraggeber ist nämlich allein das Land Nordrhein-Westfalen. Auch wenn man die SfH in diesen Fällen nicht lediglich als Verwaltungshelferin des LZG ansieht, ist die Anwendbarkeit von § 52 Nummer 3 Satz 4 VwGO jedenfalls nicht eindeutig. Denn der Erlass von Zulassungsbescheiden gemäß § 8 Absatz 3 LAG-VO durch die SfH beruhte allein auf einem Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen.

Stehen Ablehnungsbescheide des LZG gemäß § 8 Absatz 2 Satz 2 LAG-VO im Streit, wären die Klagen gegen das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das LZG, zu richten. § 52 Nummer 3 Satz 4, 5 VwGO greift in diesen Fällen von vornherein nicht, weil das LZG - wie bereits erwähnt - keine von den Ländern mit der Studienplatzvergabe beauftragte Behörde ist. Einschlägig ist vielmehr § 52 Nummer 3 Satz 2 und 3 VwGO, da von einer Zuständigkeit des

LZG für ganz Nordrhein-Westfalen auszugehen ist, weil es um die Vergabe von Studienplätzen an nordrhein-westfälischen Hochschulen geht. Dies führt jedenfalls im Fall einer klagenden Person, die ihren Wohnsitz zwar in Nordrhein-Westfalen, jedoch nicht im Bezirk des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen hat, nach § 52 Nummer 3 Satz 2 Alt. 1 VwGO zur Zuständigkeit des für ihren Wohnsitz zuständigen Verwaltungsgerichts. Liegt der Wohnsitz der klagenden Person dagegen außerhalb von Nordrhein-Westfalen, ist nach § 52 Nummer 3 Satz 3 i. V. m. Nummer 5 VwGO wiederum das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen zuständig.

Zur Vermeidung oder Beseitigung der sich aus dem Vorstehenden ergebenden Unklarheiten bei der Zuständigkeitsbestimmung erscheint eine eindeutige Regelung angezeigt. Im Übrigen spricht der enge Zusammenhang zwischen Entscheidungen der SfH und des LZG im Zusammenhang mit der Landarztquote dafür, entsprechende Klageverfahren an einem Verwaltungsgericht zu konzentrieren. Dies sollte mit Blick auf die jahrzehntelange Erfahrung mit Hochschulzulassungsverfahren aus Effizienzgründen das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen sein, zumal dieses jedenfalls für einen Teil dieser Verfahren ohnehin zuständig wäre. § 3 Absatz 1 Nummer 4 VwGO lässt eine solche Zuständigkeitsregelung durch Landesgesetz zu.

Der bestehende Ergänzungsbedarf wird durch eine Anpassung des JustG NRW umgesetzt. Als Alternativstandort der Regelung könnte das Landarztgesetz Nordrhein-Westfalen erwogen werden. Hiergegen spricht jedoch, dass es bei Regelungen der gerichtlichen Zuständigkeit empfehlenswert erscheint, mit Blick auf die inhaltliche Zugehörigkeit zum Prozessrecht eine Verortung in einem Gesetz zu wählen, das diesen Bereich betrifft. Dem entspricht in systematischer Hinsicht, dass die Regelung zur örtlichen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen für die sonstigen Zulassungsentscheidungen der SfH ebenfalls in der VwGO und nicht im zugehörigen Fachrecht verortet ist. Zudem findet sich im JustG NRW bereits eine andere Konzentrationsregelung (§ 18 JustG NRW: Zuständigkeit des Finanzgerichts Düsseldorf für Zoll- und Verbrauchsteuerangelegenheiten sowie Angelegenheiten der Gemeinsamen Marktorganisationen, für die der Finanzrechtsweg eröffnet ist), so dass für eine solche Verortung schon ein Regelungsvorbild existiert. Im Übrigen wird der durch Bescheide von LZG und SfH betroffene Personenkreis auf das ggf. abweichend von den üblichen Regelungen zur gerichtlichen Zuständigkeit bestimmte Gericht zusätzlich durch die erforderliche Rechtsbehelfsbelehrung (vgl. § 58 Absatz 1 VwGO) hingewiesen.

Bei Gelegenheit der Anpassung wird zudem eine Klarstellung bezüglich der Vorschrift des § 1 Absatz 2 JustG NRW eingeführt.

B Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Die Inhaltsübersicht wird im Hinblick auf die Einfügung des § 17a angepasst (vgl. Artikel 1 Nummer 3).

Zu Nummer 2

Die Änderung dient der Klarstellung, dass die Subdelegation nach § 1 Absatz 2 sich auch auf solche Verordnungsermächtigungen erstreckt, die erst nach Verabschiedung bzw. Inkrafttreten des Justizgesetzes in das Gerichtsverfassungsgesetz und in andere Bundesgesetze aufgenommen worden sind.

Die vorgenannte Reichweite der Subdelegation ergab sich zwar bereits aus der bisherigen Fassung der Norm mit hinreichender Deutlichkeit, entsprach der ständigen Verwaltungspraxis und war verfassungsrechtlich unbedenklich. Im Hinblick auf das Wort „enthaltenen“ in Verbindung mit der teilweise nicht übereinstimmenden Gesetzesbegründung zu § 1 Absatz 2 (vgl. LT-Drs. 14/9736, Seite 76: „künftig“, Seite 81: „auf derzeit bestehende bundesgesetzliche Ermächtigungen beschränkt“) war es gleichwohl vereinzelt zu Unsicherheiten gekommen, die durch die Klarstellung beseitigt werden.

Die Verweisung in § 1 Absatz 2 ist – nach alter und neuer Gesetzeslage – dynamisch und umfasst auch künftige bundesgesetzliche Ermächtigungen. Soweit das Bundesverfassungsgericht in älteren Entscheidungen auf die Gefahr einer versteckten Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen hingewiesen hat, die mit dynamischen Verweisungen einhergehen können (vgl. BVerfGE 47, 285, 312 ff.; 78, 32, 35 f.), ist eine solche Gefahr in der vorliegenden Konstellation nicht gegeben: Die von § 1 Absatz 2 in Bezug genommenen „neuen“ bundesgesetzlichen Ermächtigungen entfalten keine unmittelbare Wirkung, sondern eröffnen dem Normgeber des Landes lediglich die Option zu einer weiteren Regelung. Der Regelungsrahmen ist überschaubar: Er umfasst nur Ermächtigungen mit Justizbezug; bereits das Bundesgesetz muss zudem die Möglichkeit der Übertragung auf die Landesjustizverwaltung vorsehen. Die Regelung beschränkt sich darauf, dass anstelle der Landesregierung als Kollegialorgan ein einzelnes Landesministerium ermächtigt wird, mithin kein Außenstehender, sondern ein Glied desselben Organs, welches zudem kraft Binnenorganisationsrechts (§ 9 Absatz 2 GOLR) gehalten ist, seinerseits Wesentliches dem Kollegialorgan zur Billigung vorzulegen. Da bereits der Bundesgesetzgeber bei der Schaffung neuer Ermächtigungen die Wesentlichkeitstheorie zu beachten hat, ist auch ein Leerlauf grundrechtlicher Gesetzesvorbehalte nicht zu besorgen.

Zu Nummer 3

Die neu eingefügte Vorschrift des § 17a dient der örtlichen Zuständigkeitskonzentration für gerichtliche Streitigkeiten über Zulassungsentscheidungen zum Studienfach Medizin nach dem LAG NRW bzw. der zugehörigen LAG-VO. Sie ist hinsichtlich des handelnden Hoheitsträgers bewusst abstrakt formuliert, so dass sie sämtliche zentralen Behörden, die vom Land Nordrhein-Westfalen mit der Vergabe von Medizinstudienplätzen nach § 3 und § 8 Absatz 3 LAG-VO beauftragt sind (SfH, LZG), erfasst und auch im Fall künftiger Umbenennungen oder Änderungen der behördlichen Zuständigkeitsverteilung unverändert fortgeführt werden kann.

Zudem gilt sie neben der für Leistungsbegehren von Bewerberinnen und Bewerbern regelmäßig statthaften Verpflichtungsklage (Satz 2) auch für Anfechtungsklagen, um Konstellationen, in denen ein isoliertes Aufhebungsbegehren gegen den ablehnenden oder nicht den gewünschten Studienort regelnden Bescheid zulässig sein sollte, ebenfalls erfassen zu können.

Demgegenüber findet die Vorschrift durch die Begrenzung auf solche Bescheide, mit denen über einen Antrag auf Zulassung im Studiengang Medizin entschieden wird, keine Anwendung auf Streitigkeiten, welche im Nachgang zum Auswahlverfahren auftreten. Solche Streitigkeiten können insbesondere mit Blick auf die mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag begründete Pflicht der durch die positive Zulassungsentscheidung begünstigten Bewerberinnen und Bewerber entstehen, eine zur hausärztlichen Versorgung vorgesehene Weiterbildung zu absolvieren (vgl. § 2 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a LAG NRW) und nach Abschluss derselben für die Dauer von zehn Jahren eine vertragsärztliche Tätigkeit in einem Bereich auszuüben, für den ein besonderer öffentlicher Bedarf festgestellt wurde (§ 2 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe b LAG NRW). Beide Pflichten sind mit einer Vertragsstrafe in Höhe von 250.000,- Euro abgesichert (§ 4 LAG NRW / § 4 LAG-VO). Ein Handeln durch Verwaltungsakt kommt in diesem Zusammenhang etwa mit Blick auf Meinungsverschiedenheiten dazu in Betracht, ob das LZG auf

Antrag der begünstigten Person wegen besonderer sozialer, gesundheitlicher oder familiärer Gründe eine Tätigkeit in Teilzeit zulassen (vgl. § 4 Absatz 2 Satz 2 LAG-VO) oder eine Stundung der oder gar einen Verzicht auf die Vertragsstrafe wegen einer besonderen Härte gewähren muss (§ 4 Absatz 2 Satz 1 LAG NRW). Da hier nicht mehr die Zulassung zum Studium in Streit steht, für welche dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen mit Blick auf seine jahrzehntelange Erfahrung mit Hochschulzulassungsverfahren eine besondere Expertise zukommt, ist eine örtliche Zuständigkeitskonzentration auch hinsichtlich dieser Verfahren nicht angezeigt.

Zu Artikel 2

Der Artikel regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Für Streitverfahren, die vor Inkrafttreten des Gesetzes zulässigerweise bei einem anderen Verwaltungsgericht anhängig gemacht wurden, gilt gemäß § 83 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 17 Absatz 1 Satz 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes der Grundsatz des fortwirkendes Gerichtsstandes (*perpetuatio fori*).