

Oberverwaltungsgericht NRW, 2 B 293/10

Datum: 22.04.2010
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 2. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 2 B 293/10
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2010:0422.2B293.10.00

Tenor: Der angefochtene Beschluss wird mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung geändert.

Die aufschiebende Wirkung der Klage der Antrag-stellerin vom 28. Juli 2009 (9 K 4926/09) gegen den Zurückstellungsbescheid des Antragsgegners vom 7. Juli 2009 wird wiederhergestellt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 59.925,-- Euro festgesetzt.

-
- | | |
|---|---|
| Die Beschwerde ist zulässig und begründet. | 1 |
| Dem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz fehlt entgegen dem Einwand des Antragsgegners nicht das erforderliche Rechtsschutzinteresse. Hat der Antrag Erfolg, ist der Antragsgegner bei rechtstreuem Verhalten nach derzeitigem Sachstand verpflichtet, den Bauantrag der Antragstellerin zügig zu bearbeiten und gegebenenfalls die begehrte Baugenehmigung zu erteilen. | 2 |
| Der Eilantrag hat auch in der Sache Erfolg. | 3 |
| Anhand der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren zur Verfügung stehenden Erkenntnismittel lassen sich die in Rede stehenden Rechtsfragen dahingehend beantworten, dass der Zurückstellungsbescheid des Antragsgegners vom 7. Juli 2009 rechtswidrig ist und die Antragstellerin in ihren Rechten verletzt. Daher überwiegt das Suspensivinteresse der Antragstellerin das Interesse des Antragsgegners daran, die Entscheidung über den Bauantrag der Antragstellerin vom 4. Mai 2009 zur Errichtung eines Einzelhandelsgeschäftes (Neubau einer B. -Filiale) auszusetzen. | 4 |
| Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 BauGB hat die Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens auszusetzen, wenn eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB nicht beschlossen wird, obwohl die Voraussetzungen gegeben sind, und wenn zu befürchten ist, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde. | 5 |

6

Die Voraussetzungen für den Erlass einer Veränderungssperre waren im maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des streitigen Zurückstellungsbescheids nicht gegeben.

Gemäß § 14 Abs. 1 BauGB kann zur Sicherung einer Bebauungsplanung für den künftigen Planbereich eine Veränderungssperre von der Gemeinde beschlossen werden, sobald ein Beschluss über die Aufstellung des Bebauungsplans gefasst ist. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Veränderungssperre ist, dass ein entsprechender wirksamer Planaufstellungsbeschluss gefasst und – spätestens gleichzeitig mit der Satzung über die Veränderungssperre – öffentlich bekannt gemacht worden ist (§ 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB). 7

Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, weil dem streitbefangenen Zurückstellungsbescheid kein wirksamer Planaufstellungsbeschluss zugrunde liegt. Der Aufstellungsbeschluss leidet an einem formellen Mangel, der zu seiner Unwirksamkeit führt. Bei Erlass des Aufstellungsbeschlusses am 17. Juni 2009 fehlte dem Rat der Stadt N. die erforderliche Zuständigkeit. 8

Die Gemeindeordnung regelt in Verbindung mit dem jeweiligen Ortsrecht die Zuständigkeit der Gemeindeorgane für die Bauleitplanung oder für einzelne Verfahrensschritte im Verlaufe der Bauleitplanung. Gemäß § 41 Abs. 2 Satz 1 GO NRW kann der Rat die Entscheidung über bestimmte Angelegenheiten auf Ausschüsse oder den Bürgermeister übertragen. Von dieser Ermächtigung hat der Rat der Stadt N. für Planaufstellungsbeschlüsse zugunsten des Planungs- und Bauausschusses Gebrauch gemacht. 9

§ 9 Abs. 1 Buchst. h) der Zuständigkeitsordnung vom 19. September 1984 in der hier maßgeblichen Fassung des 14. Nachtrags vom 12. Juni 2008 (Abl. MG S. 109) - ZO - i.V.m. § 11 der Hauptsatzung der Stadt N1. vom 28. Juni 1995 in der Fassung des 17. Nachtrags vom 12. Juni 2008 (Abl. MG S. 109) sieht vor, dass der Planungs- und Bauausschuss über vorbereitende Beschlüsse im Verfahren zum Erlass von Satzungen auf der Grundlage des Baugesetzbuchs durch den Rat entscheidet. 10

Diese Übertragungsregelung ist hinreichend bestimmt. Der Wortlaut des § 9 Abs. 1 Buchst. h) ZO lässt auch bei einem engen Verständnis der Norm, 11

vgl. hierzu OVG NRW, Urteil vom 19. Februar 2008 - 15 A 2961/07 -, NWVBl. 2008, 269 = NVwZ-RR 2008, 636 = juris Rn. 46, 12

keine ernstlichen Zweifel am Umfang der Kompetenzübertragung auf den Ausschuss zu. Die Bestimmung stellt maßgeblich darauf ab, dass es sich um "vorbereitende" Beschlüsse im Planaufstellungsverfahren handelt. Mit dieser Formulierung werden erkennbar nur die "abschließenden" Satzungsbeschlüsse auf der Grundlage des Baugesetzbuchs, bei denen die Beschlussfassung nach § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchst. g) GO NRW beim Rat verbleiben muss, von der Übertragung ausgenommen. Zu den den abschließenden Satzungsbeschluss vorbereitenden Beschlüssen gehört auch der Planaufstellungsbeschluss, der die erste Stufe "im" Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans darstellt. 13

Für dieses Verständnis der Übertragungsregelung spricht im Übrigen - mag dies für das Interpretationsergebnis auch nicht ausschlaggebend sein - die den Willen des Rates dokumentierende praktische Handhabung der Regelung durch den Rat und den Planungs- und Bauausschuss der Stadt N1. Von Seiten der Antragstellerin ist unwidersprochen vorgetragen worden, dass Aufstellungsbeschlüsse in der Vergangenheit durchweg vom Ausschuss und nicht vom Rat gefasst worden seien, ohne dass es zu einer Beanstandung der Entscheidungen des Ausschusses wegen fehlender Zuständigkeit gekommen wäre. Damit sind sowohl der Rat als Urheber der Zuständigkeitsordnung als auch der Ausschuss als Adressat von einer Übertragung der Zuständigkeit für Aufstellungsbeschlüsse ausgegangen. 14

Eine "Entmachtung" des Rates ergibt sich daraus nicht. Die Möglichkeit der Übertragung von Entscheidungen über vorbereitende Beschlüsse im Planaufstellungsverfahren auf einen Ausschuss ist in § 41 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 Buchst. g) GO NRW ausdrücklich 15

vorgesehen. Macht der Rat insoweit von seinem Übertragungsrecht Gebrauch, ist er auf seine Kontrollrechte (vgl. §§ 55 Abs. 3, 57 Abs. 4 GO NRW) beschränkt. Abgesehen davon kann der Rat durch eine Änderung der Zuständigkeitsordnung jederzeit die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen rückgängig machen oder - wie dies nach dem Vorbringen des Antragsgegners mit dem 20. Nachtrag zur Hauptsatzung beabsichtigt ist - ein Rückholrecht normieren.

Ein derartiges Rückholrecht bestand im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Rates am 17. Juni 2009 nicht. 16

Die von dem Beigeordneten Dr. T. in der Ratssitzung am 17. Juni 2009 angesprochene Regelung in § 1 Abs. 4 Satz 2 ZO, derzufolge der Rat insbesondere in den Angelegenheiten der Ausschüsse, die diesen zur Entscheidung übertragen sind, mit der Beschlussfassung über ortsrechtliche Bestimmungen oder andere ihm ausschließlich zur Entscheidung vorbehaltenen Angelegenheiten auch die abschließende Entscheidung in der Sache trifft, ist nicht einschlägig, da es bei dem Aufstellungsbeschluss weder um die Beschlussfassung über eine ortsrechtliche Bestimmung noch um eine andere ausschließlich dem Rat zur Entscheidung vorbehaltene Angelegenheit geht. 17

Eine anderweitige Befugnis des Rates, die Entscheidung über den Aufstellungsbeschluss an sich zu ziehen, ergab sich weder aus der Gemeindeordnung noch aus der Hauptsatzung oder aus der Zuständigkeitsordnung. Insbesondere hat der Rat in seiner Sitzung am 17. Juni 2009 lediglich über den Aufstellungsbeschluss entschieden. Eine gleichzeitige Änderung der Hauptsatzung oder der Zuständigkeitsordnung lässt sich der Entscheidung zum Aufstellungsbeschluss nicht entnehmen und wird von Seiten des Antragsgegners auch nicht geltend gemacht. 18

Ebenso wenig hat der Rat die Entscheidung über den Aufstellungsbeschluss im Rahmen seiner Kontrollrechte an sich gezogen. 19

Die SPD-Mitglieder im Planungs- und Bauausschuss haben gemäß § 57 Abs. 4 GO NRW gegen die Entscheidung des Ausschusses vom 9. Juni 2009, keinen Aufstellungsbeschluss zu erlassen, am 16. Juni 2009 Einspruch eingelegt. Daraufhin hat der Rat am 17. Juni 2009 vor der Entscheidung über den Aufstellungsbeschluss mit Stimmenmehrheit den Beschluss gefasst: "Der Rat beschäftigt sich mit dem Antrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen und dem Einspruch der SPD-Ratsfraktion und entscheidet in der Sache." 20

Damit war der Rat aber noch nicht für den Aufstellungsbeschluss zuständig. Auch wenn der Rat einem Einspruch nach § 57 Abs. 4 GO NRW stattgibt, begründet dies keine Zuständigkeit des Rates zur Entscheidung in der Sache. Eine eigene Entscheidung des Rates ist vielmehr nur dann zulässig, wenn er anders als hier zuvor die Entscheidungsbefugnis des Ausschusses aufhebt. Geschieht dies nicht, ist die Angelegenheit an den Ausschuss zurückzuverweisen. Dies ergibt sich aus der Regelungssystematik der Gemeindeordnung, die die Aufgabendelegation nach § 41 Abs. 2 Satz 1 GO NRW neben die Kontrollrechte der §§ 55 Abs. 3, 57 Abs. 4 GO NRW stellt. Ließe sich die Zuständigkeitsordnung (im Einzelfall) durch Ausübung der Kontrollrechte des Rates ändern, würden diese beiden an sich getrennten Handlungsinstrumente des Rates verschränkt, was dem gerade im Bereich von Zuständigkeitsbestimmungen bedeutsamen Gedanken der Regelungsklarheit und Übersichtlichkeit zuwiderliefe. 21

Die zur Rechtswidrigkeit des Zurückstellungsbescheids führende Unwirksamkeit des Aufstellungsbeschlusses ist schließlich nicht durch den Aufstellungsbeschluss des Planungs- und Bauausschusses vom 9. Februar 2010 geheilt worden. Zwar wurde dieser, am 15. März 2010 im Amtsblatt Nr. 7 der Stadt N1. bekannt gemachte Aufstellungsbeschluss "mit Wirkung vom 17. Juni 2009" gefasst. Ein Aufstellungsbeschluss im Rechtssinne liegt aber erst dann vor, wenn er gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB ortsüblich bekannt gemacht worden ist; diese Veröffentlichung ist Voraussetzung seiner Rechtswirksamkeit. Die unterbliebene Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses kann zwar nachgeholt und der Mangel dadurch beseitigt werden, doch kommt der Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses keine rückwirkende Kraft zu. 22

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007 - 4 C 9.07 -, BRS 71 Nr. 157 = juris Rn. 8, m.w.N.	23
Das bedeutet, dass der Aufstellungsbeschluss vom 9. Februar 2010 erst mit seiner Bekanntmachung im Amtsblatt Wirksamkeit erlangt hat und die gewollte Rückwirkung ins Leere läuft. Etwas anderes ergibt sich nicht aus § 214 Abs. 4 BauGB. Nach dieser Vorschrift können "der Flächennutzungsplan oder die Satzung" durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Nach dem eindeutigen Wortlaut bezieht sich die Vorschrift nicht auf die rückwirkende Durchführung sonstiger Verfahrensschritte im Planaufstellungsverfahren. Für eine rückwirkende Inkraftsetzung des Aufstellungsbeschlusses fehlt es daher an der erforderlichen rechtlichen Grundlage.	24
Aus dem vom Antragsgegner ins Feld geführten Urteil des 15. Senats des beschließenden Gerichts vom 27. August 1996 - 15 A 32/93 - (NWVBl. 1997, 69 = NVwZ-RR 1997, 184 = juris) ergibt sich hinsichtlich der Fehlerfolge der Unwirksamkeit des Aufstellungsbeschlusses infolge des Zuständigkeitsmangels nichts anderes, weil ihm eine andere Fallgestaltung zugrunde lag. In dieser Entscheidung wird ausgeführt, ein Verstoß gegen die Geschäftsordnung des Rates führe grundsätzlich nicht zur Unwirksamkeit des davon betroffenen Ratsbeschlusses, auch wenn dieser einen Rechtssetzungsakt zum Gegenstand habe. Die Geschäftsordnung eines Rates gestalte grundsätzlich nur Binnenrechtsbeziehungen innerhalb des Vertretungsorgans Rat durch von ihm selbst aufgestellte Regeln, stelle aber kein Außenrecht dar (siehe dort juris Rn. 6). Etwas anderes gelte grundsätzlich nur dann, wenn und soweit die Geschäftsordnung zwingende gesetzliche Vorschriften wörtlich oder der Sache nach wiedergebe (siehe dort juris Rn. 8). Um reines Binnenrecht ohne Außenrechtsbezug wie die Geschäftsordnung eines Rates geht es hier indes nicht. Macht der Rat von der Befugnis des § 41 Abs. 2 Satz 1 GO NRW Gebrauch und überträgt die Entscheidung über bestimmte Angelegenheiten im Wege einer Zuständigkeitsordnung auf Ausschüsse, kommt dieser Aufgabendelegation gerade ein Außenrechtsbezug zu, weil der entscheidungsbefugte Ausschuss in dem von der Zuständigkeitsübertragung betroffenen Bereich anstelle des Rates mit Außenrechtswirkung handeln darf.	25
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.	26
Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 3 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG.	27
Der Beschluss ist unanfechtbar (§§ 152 Abs. 1 VwGO, 68 Abs. 1 Sätze 1 und 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).	28