

Bremen, 15.05.2019

B e s c h l u s s

des Beirates Obervieland vom 14. Mai 2019

Rechtliche Prüfung

Der Beirat Obervieland bittet den Senator für Justiz und Verfassung zu prüfen, ob im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Aufstellung des 167. Ortsgesetzes über eine Veränderungssperre nach Baugesetzbuch für ein Gebiet in Bremen-Obervieland zwischen Habenhauser Landstraße, Friedrich-Engels-Straße und Steinsetzer Straße durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Beteiligungsrechte des Beirates berührt sind und wenn ja, welche Konsequenzen sich für das weitere Verfahren durch deren Nichtbeachtung ergeben.

Begründung:

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr stellt derzeit das 167. Ortsgesetz hinsichtlich einer Veränderungssperre nach Baugesetzbuch für den Geltungsbereich des in Planung befindlichen Bebauungsplans 2515 für ein Gebiet in Bremen-Obervieland zwischen Habenhauser Landstraße, Friedrich-Engels-Straße und Steinsetzer Straße auf. Es gibt aktuell keinen gültigen Bebauungsplan für dieses Gebiet.

Der Beirat Obervieland hatte sich vor Jahresfrist auf eine mündliche Anfrage des Bauressorts hin bereits deutlich kritisch zur geplanten Aufstellung eines Bebauungsplanes für diesen Bereich geäußert, da dieser dazu dienen soll, dort künftig bestimmte Ansiedlungen (z.B. Einzelhandel) auszuschließen.

Um den derzeitigen Status Quo bis zum in Kraft treten eines Bebauungsplanes zu sichern, ist daher seitens des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr das o.g. Ortsgesetz für eine Veränderungssperre in diesem Bereich aufgestellt worden.

Der Beirat Obervieland war allerdings zu keinem Zeitpunkt an dessen Aufstellung beteiligt worden. Der Entwurf des Gesetzes ist ihm stattdessen am 26.04.2019, und somit lediglich 4 Werktagen vor dessen vorgesehener Befassung in der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft am 02.05.2019, ausschließlich zur Kenntnisnahme übermittelt worden (siehe Anlagen 1 und 2).

Dieses Verfahren verstößt aus Sicht des Beirates gegen die sich aus §9 Abs. 1 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter ergebenden Beteiligungsrechte des Beirates. Auch die seitens des Ressorts angeführte Richtlinie über die Zusammenarbeit des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr mit den Beiräten und Ortsämtern trifft hier inhaltlich keine abweichenden Regelungen (siehe Anlage 3).

In der zugehörigen Deputationsvorlage wurde seitens des Ressorts zudem unter Punkt D „Beteiligung/Abstimmung“ eine Formulierung gewählt, bei der die Deputierten von einem tatsächlich und vollständig erfolgten Abstimmungsverfahren mit dem Beirat ausgehen mussten. Unter dieser Maßgabe ist dann im Weiteren auch die mehrheitliche Zustimmung der Deputation zur Vorlage erfolgt.

Der Beirat Obervieland vertritt daher den Standpunkt, dass der Deputationsbefassung und der Zustimmung des Gremiums zum Ortsgesetz ein fehlerhaftes Verwaltungsverfahren vorausgegangen ist, dass diesen Beschluss aus seiner Sicht wiederum in Frage stellt und ggf. eine Wiederholung des Beteiligungsverfahrens bis hin zur abschließenden Beschlussfassung durch die Deputation rechtfertigt.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Zustimmung

██████████

██████████████████

(Ortsamtsleiter)

Senator für Justiz und Verfassung, Richtweg 16-22, 28195 Bremen

Ortsamt Obervieland

Senator für Umwelt, Bau und Verkehr

Über Senatskanzlei

Nur per E-Mail

Auskunft erteilt

██████████
██████████
██████████
██████████

Mein Zeichen
(bitte bei Antwort angeben)
100/4622/014-16
Bremen, 21.06.2019

Rechtliche Beratung nach § 7 Abs. 4 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter

Rechtzeitige Einholung einer Stellungnahme des Beirates gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter

Sehr geehrter ██████████


ich danke sehr herzlich für Ihre Beratungsanfrage, die Sie im Namen des Beirates Obervielands aufgrund seines Beschlusses vom 14.05.2019 und mit Schreiben vom 15.05.2019 über die Senatskanzlei an uns gerichtet haben.

In dem genannten Beschluss bittet der Beirat Obervieland um Prüfung, ob im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Aufstellung des 167. Ortsgesetzes über eine Veränderungssperre nach Baugesetzbuch für ein Gebiet in Bremen-Obervieland zwischen Habenhauser Landstraße, Friedrich-Engels-Straße und Steinsetzer Straße durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Beteiligungsrechte des Beirates berührt sind und wenn ja, welche Konsequenzen sich für das weitere Verfahren durch deren Nichtbeachtung ergeben.

Zur Begründung der Beratungsanfrage verweist der Beirat Obervieland darauf, dass er zu keinem Zeitpunkt an der Aufstellung der genannten Veränderungssperre beteiligt gewesen sei. Dem Beirat sei der Gesetzentwurf durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) erst am 26.04.2019 und somit erst vier Tage vor dessen Befassung in der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadt-

 Eingang
Richtweg
28195 Bremen

 Parkhaus
Rövekamp
28195 Bremen

 Bus / Straßenbahn
Haltestellen
Hauptbahnhof
Herdentor

Sprechzeiten
Mo. - Do.: 09:00 - 15:00 Uhr
Fr.: 09:00 - 13:30 Uhr
sowie nach Vereinbarung

entwicklung, Energie und Landwirtschaft am 02.05.2019 ausschließlich zur Kenntnisnahme übermittelt worden. Die E-Mail des SUBV vom 26.04.2019 sowie die Deputationsvorlage vom 23.04.2019 sind beigefügt. Als Anlage verweist der Beirat Obervieland zudem auf eine Richtlinie des SUBV über die Zusammenarbeit mit den Beiräten und Ortsämtern vom 17.11.2016.

Vorab erlaube ich mir die Klarstellung, dass es mir nicht zusteht, dem vom Beirat geschilderten Sachverhalt einer abschließenden rechtlichen Bewertung zuzuführen. Nach § 7 Abs. 4 Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter (Ortsbeirätegesetz - OBG) kann der Beirat durch Beschluss rechtliche Beratung über seine Aufgaben und Rechte durch den Senator für Justiz und Verfassung in Anspruch nehmen. Der Senator für Justiz und Verfassung ist zur Auskunft verpflichtet, sofern es sich um eine konkrete Fragestellung handelt und die Beantwortung für die Ausübung der Beteiligungs-, Entscheidungs- und Zustimmungsrechte des Beirats erforderlich ist. Aufgabe des Senators für Justiz und Verfassung nach § 7 Abs. 4 OBG ist es folglich, einen Beirat im Rahmen einer konkreten Frage über die Rechtslage in Bezug auf seine Aufgaben und Rechte *zu beraten*. Aufgabe der Gerichte ist, über Rechtsstreitigkeiten *zu entscheiden* (vgl. Art. 92 GG).

Gemäß vorstehender Maßgaben verstehe ich die Anfrage des Beirates Obervieland dahingehend, dass dieser geklärt haben möchte, ob (1.) im Hinblick auf den geschilderten Sachverhalt ein ihm zustehendes Beteiligungsrecht (2.) in beachtlicher Weise berührt wurde und (3.) welche rechtlichen Möglichkeiten dem Beirat ggf. im weiteren Verfahren offenstehen.

1.

Zur Beantwortung der Frage, ob im Hinblick auf den geschilderten Sachverhalt ein dem Beirat Obervieland zustehendes Beteiligungsrecht berührt ist, ist zunächst zu klären, ob diesem ein Mitwirkungsrecht zusteht.

Im vorliegenden Fall sprechen gewichtige Argumente für die Annahme eines Beteiligungsrechts des Beirates nach § 31 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 OBG. Die Aufstellung einer Veränderungssperre ist in § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 OBG ausdrücklich als ein Regelbeispiel für eine örtliche Angelegenheit von öffentlichem Interesse, bei deren Vorliegen die zuständige Stelle nach § 31 Abs. 1 Satz 1 OBG eine Stellungnahme des Beirates über das Ortsamt rechtzeitig einzuholen hat, genannt. Zudem betrifft die Veränderungssperre den Geltungsbereich eines in Planung befindlichen Bebauungsplan im Beiratsgebiet – dem Stadtteil Obervieland.

Der vom Beirat Obervieland geschilderte Verfahrensablauf – Übersendung des maßgeblichen Ortsgesetzesentwurfes durch SUBV erst vier Tage vor der Beschlussfassung durch die zuständige Deputation zur Kenntnisnahme – lässt zweifelhaft erscheinen, ob der SUBV seiner Pflicht gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 OBG, als zuständige Stelle bei dem beteiligungsberechtigten Beirat eine Stellungnahme rechtzeitig einzuholen, hinreichend nachgekommen ist. Bei dem SUBV dürfte es sich vorliegend um eine zuständige Stelle im Sinne von § 5 Abs. 3 OBG handeln, weil dieser im Hinblick auf ein Ortsgesetz als kommunale Behörde und nicht als Landesbehörde tätig wird.

Problematisch ist zunächst, dass der SUBV dem Beirat Obervieland den genannten Ortsgesetzesentwurf lediglich zur Kenntnisnahme übersandt hat. Damit hat er – bewusst oder unbewusst – den Eindruck erweckt, dem Beirat stünde im vorliegenden Fall gar kein Beteiligungsrecht zu. Damit dürfte es bereits an einer gebotenen hinreichend bestimmten Aufforderung, zu dem Beratungsgegenstand eine Stellungnahme abzugeben, fehlen.

Zudem erscheint zweifelhaft, ob der SUBV „rechtzeitig“ im Sinne des § 31 Abs. 1 Satz 1 OBG an den Beirat Obervieland herangetreten ist. Das OBG enthält zur Frage der „Rechtzeitigkeit“ der Einholung einer Stellungnahme keine konkrete Regelung. Generell muss dem Beirat die Möglichkeit gewährt werden, von seinem Recht auf Stellungnahme effektiven Gebrauch zu machen. Eine Stellungnahme aus dem Stehgreif kann von den Beiratsmitgliedern nicht erwartet werden. Auch in dringlichen Fällen – Meinungsverschiedenheit mit der zuständigen Stelle – sieht das OBG zumindest eine einmonatige Beratungsfrist vor (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 OBG). Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Beirat in diesem Fall bereits eine Stellungnahme abgegeben hat. Maßgeblich für die Beurteilung einer angemessenen Fristsetzung in der vorliegenden Konstellation – erste Stellungnahme zum Beratungsgegenstand – dürften die Umstände des Einzelfalls (Termin der nächsten Beiratssitzung, sachlicher und rechtlicher Schwierigkeitsgrad des Beratungsgegenstandes) sein. Maßgeblich ist zudem, ob dem Beirat bereits im Vorfeld entsprechende Planungsabsichten und -inhalte von der zuständigen Stelle mitgeteilt worden sind (eine entsprechende Mitteilungspflicht zum „frühestmöglichen Zeitpunkt“ sieht § 31 Abs. 1 Satz 4 OBG vor).

Jedenfalls bestehen ganz erhebliche rechtliche Zweifel, ob die Einräumung der Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb von vier Tagen vor der maßgeblichen Sitzung der zuständigen Deputation noch als „rechtzeitig“ im Sinne des § 31 Abs. 1 Satz 1 OBG angesehen werden kann. Denn zu diesem Zeitpunkt hat sich der SUBV als zuständige Stelle bereits festgelegt, so dass er eine mögliche abweichende Stellungnahme gar nicht mehr berücksichtigen kann.

Im vorliegenden Fall konnte der SUBV auch kaum von einer Zustimmung durch Schweigen ausgehen. Eine denkbare gesetzliche Zustimmungsfiktion des Beirates nach Fristablauf (vgl. etwa § 36 Abs. 2 Satz 2 BauGB, der das Beteiligungsrecht von Gemeinden betrifft) sieht das OBG nicht vor.

Es kann darüber hinaus dahingestellt bleiben, ob und unter welchen Umständen ein Beirat auf sein Beteiligungsrecht verzichten kann. Jedenfalls würde dies eine entsprechend ausdrückliche Positionierung des Beirates voraussetzen, die hier fehlt.

Durch die direkte Weiterleitung an die zuständige Deputation hat der SUBV dem Beirat zudem die Möglichkeit genommen, ggf. ein Anhörungsverfahren nach § 11 OBG in Gang zu setzen. Denn in einem streitigen Fall – Beirat lehnt das Vorhaben ab; die zuständige Stelle stimmt der Stellungnahme nicht zu – wird der Beratungsgegenstand gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 OBG *auf Verlangen des Beirates* innerhalb eines Monats auf die Tagesordnung der nächsten Beiratssitzung gesetzt, um doch noch ein Einvernehmen herzustellen. Wird danach ein Einvernehmen noch immer nicht hergestellt, legt die zuständige Stelle die Angelegenheit mit vollständigem Beschluss des Beirates der zuständigen Deputation oder dem zuständigen Parlamentsausschuss vor (§ 11 Abs. 1 Satz 2 OBG). Diese beraten und beschließen innerhalb von zwei Monaten über die Angelegenheit, wenn der Beirat dies bei seiner Beschlussfassung *beantragt* (§ 11 Abs. 1 Satz 3 OBG).

2.

Die fehlende Beteiligung des Beirates dürfte vorliegend auch beachtlich sein.

Zunächst dürfte die Vorschrift des § 214 Abs. 1 BauGB, die die (Un-)Beachtlichkeit der Verletzung von Vorschriften über die Aufstellung von Satzungen regelt, nicht anwendbar sein. Diese Norm bezieht sich ausschließlich auf Verfahrensvorschriften und Formvorschriften nach dem Baugesetzbuch. Die Vorschrift erfasst dagegen nicht Verstöße gegen landesrechtliche Verfahrensvorschriften und Formvorschriften (vgl. BVerwG, Beschl. v. 27.07.1989 – 4 NB 19/89 –, Rn. 6, juris).

Ungeachtet dessen kann eine Unbeachtlichkeit in der Sache auch kaum damit begründet werden, dass die zuständige Deputation bereits über den Beratungsgegenstand entschieden hat. Zwar entscheidet auch in Fällen möglicher Meinungsverschiedenheiten zwischen Beirat und zuständiger Stelle im Hinblick auf einen Beratungsgegenstand nach § 9 Abs. 1 OBG – wie aufgezeigt – letztlich die zuständige Deputation (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 und 3 OBG). Dabei kann sich die Deputation freilich auch über eine ablehnende Stellungnahme des Beirates hinwegzusetzen. Allerdings ist dies nach dem OBG nur möglich, wenn dem Beirat zuvor die Möglichkeit eingeräumt wurde, sich vor der Deputation Gehör zu verschaffen (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 1 OBG). Das Beteiligungsrecht des Beirates liefe demnach leer, wenn eine fehlende Gelegenheit zur rechtzeitigen Stellungnahme stets als unbeachtlich angesehen würde, sobald die zuständige Deputation einen Beschluss zum Beratungsgegenstand gefasst hat.

3.

Somit stellt sich die Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten dem Beirat Obervieland im weiteren Verfahren offenstehen.

Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen haben die Beiräte die Möglichkeit, eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage zu erheben, wenn sie festgestellt haben wollen, ob Stellen der Stadtgemeinde Bremen in einem konkreten Fall kommunale Mitwirkungsrechte nach dem OBG verletzt haben (OVG Bremen, Urteil vom 29. August 1995 – 1 BA6/95 -, juris, Rn. 28 – 34). Diese Möglichkeit steht auch hier dem Beirat Obervieland offen.

Ergänzend möchte ich noch auf das in § 5 Abs. 4 Satz 2 OBG vorgesehene Vermittlungsverfahren bei der Senatskanzlei hinweisen.

Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, den beanstandeten Verfahrensfehler durch eine Nachholung der erforderlichen Beteiligung des Beirates dem Rechtsgedanken in § 45 Abs. 1 Nr. 3 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BremVwVfG) entsprechend zu heilen. Einer unmittelbaren Anwendbarkeit der Norm steht entgegen, dass es den vorliegenden Fall nicht um ein Verwaltungsverfahren im Sinne von § 9 BremVwVfG handelt, an dem der Beirat beteiligt ist. Das vorliegende Verfahren ist nicht auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags, sondern auf den Erlass eines Ortsgesetzes ausgerichtet. Zudem dürfte es sich bei einem Beirat nicht um einen Beteiligten im Sinne von § 13 BremVwVfG handeln.

Allerdings würde die bloße Entgegennahme einer späteren Stellungnahme des Beirates im Nachgang zu der bereits erfolgten Sitzung der zuständigen Deputation durch die zuständige Stelle dem Beteiligungsrecht der Beiräte nach § 9 Abs. 1 OBG kaum gerecht. Es wäre nicht sichergestellt, dass die Stellungnahme des Beirates tatsächlich von der zuständigen Stelle – hier dem SUBV – gewürdigt wird und dem Beirat darüber hinaus die Möglichkeit verbleibt, im Falle von Meinungsverschiedenheiten ein Verfahren zur Herstellung von Einvernehmen nach § 11 OBG einzuleiten.

Demnach spricht einiges dafür, das Ortsgesetzgebungsverfahren zunächst auszusetzen, dem Beirat die Abgabe einer Stellungnahme zu ermöglichen und ggf. den Ausgang eines möglichen Verfahrens nach § 11 Abs. 1, 2 OBG abzuwarten.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Ausführungen weitergeholfen zu haben.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

██████████