



Stadt Leverkusen

Vorlage Nr. 2020/3731

Der Oberbürgermeister

I/01-01-011-34-03-wb
Dezernat/Fachbereich/AZ

03.08.2020
Datum

| Beratungsfolge | Datum | Zuständigkeit | Behandlung |
|---------------------------------|--------------|----------------------|-------------------|
| Rat der Stadt Leverkusen | 24.08.2020 | Entscheidung | öffentlich |

Betreff:

Museum Schloss Morsbroich, Genehmigung einer Dringlichkeitsentscheidung, Umsetzung des Museumskonzeptes, Anlegung eines Parkplatzes - Beanstandung des Ratsbeschlusses vom 25.06.2020

Beschlussentwurf:

1. Der Rat der Stadt Leverkusen nimmt zur Kenntnis, dass sein Beschluss vom 25.06.2020 zur Ergänzung zur Vorlage Nr. 2020/3526/1, Museum Schloss Morsbroich, Genehmigung einer Dringlichkeitsentscheidung, Umsetzung des Museumskonzeptes, Anlegung eines Parkplatzes, vom Oberbürgermeister der Stadt Leverkusen gemäß § 54 Absatz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) beanstandet wird, da er das geltende Recht verletzt.
2. Der Rat der Stadt Leverkusen hebt daher seinen Beschluss vom 25.06.2020 zur Ergänzung zur Vorlage Nr. 2020/3526/1, Museum Schloss Morsbroich, Genehmigung einer Dringlichkeitsentscheidung, Umsetzung des Museumskonzeptes, Anlegung eines Parkplatzes, auf. Die Dringlichkeitsentscheidung wird damit nicht genehmigt.

gezeichnet:
Richrath

Begründung:

In seiner Sitzung am 25.06.2020 hat der Rat der Stadt Leverkusen zur Vorlage Nr. 2020/3526/1, Museum Schloss Morsbroich, Genehmigung einer Dringlichkeitsentscheidung, Umsetzung des Museumskonzeptes, Anlegung eines Parkplatzes, abschließend wie folgt beraten:

„Nach weiterer Diskussion lässt Herr Bürgermeister Wölwer über die Aufhebung der Dringlichkeitsentscheidung gem. Vorlage Nr. 2020/3526/1 Ziffer II abstimmen.

dafür: 21 (OB, 10 SPD, 4 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 3 OP, 1 Soziale Gerechtigkeit, 2 DIE LINKE.LEV)

dagegen: 22 (14 CDU, 4 BÜRGERLISTE, 2 Aufbruch Leverkusen, 2 FDP)

Damit bestätigt der Rat die vom Hauptausschuss am 23.04.2020 getroffene Dringlichkeitsentscheidung zur Vorlage Nr. 2020/3526, Ziffer I:

I. Weil es sich um einen Fall äußerster Dringlichkeit handelt, beschließt der Hauptausschuss gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 GO NRW:

Dem Vorschlag des Museumsvereins Morsbroich, ca. 50 Stellplätze am Rande des Schlossparks innerhalb des Landschaftsschutzgebietes anzulegen, wird zugestimmt.

Die Verwaltung wird beauftragt, alle notwendigen Verfahrensschritte einzuleiten, um diesen Beschluss so schnell wie möglich umzusetzen.

Das Gewinnerbüro des freiraumplanerischen Wettbewerbs Parkanlage Schloss Morsbroich wird beauftragt, auch für den vorgenannten Parkplatz die weitere Planung inklusive Ausführungsplanung zu erarbeiten.

dafür: 9 (5 CDU, 1 BÜRGERLISTE, 1 OP, 1 Aufbruch Leverkusen, 1 FDP)

dagegen: 8 (OB, 4 SPD, 1 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1 DIE LINKE.LEV, 1 Soziale Gerechtigkeit).

Da dieser Beschluss das geltende Recht verletzt, ist er gemäß § 54 Abs. 2 GO NRW vom Oberbürgermeister schriftlich zu beanstanden.“

Rechtliche Würdigung:

Auf die der Vorlage Nr. 2020/3526/1 beigefügte rechtsgutachterliche Stellungnahme der Rechtsanwälte Partnerschaft mbH „Lenz und Johlen“ vom 15.06.2020 sowie die ergänzenden Hinweise der Rechtsanwälte Partnerschaft mbH „Lenz und Johlen“ vom 26.06.2020 wird verwiesen (s. Anlagen 1 und 2).

Hiernach ist der Genehmigungsbeschluss des Rates vom 25.06.2020 für den rechtswidrigen Beschluss des Hauptausschusses vom 23.04.2020 (Anlegung von 50 Stellplätzen am Rande des Schlossparks innerhalb des Landschaftsschutzgebietes, Einleitung erforderlicher Verfahrensschritte, schnellstmöglicher Umsetzung und Beauftragung der diesbezüglichen Planung durch das Gewinnerbüro des freiraumplanerischen Wettbewerbs Parkanlage Schloss Morsbroich) zu beanstanden.

Dem Rat wird daher mit Beschlusspunkt 2 der Vorlage vorgeschlagen, seinen am 25.06.2020 gefassten Beschluss zur Ergänzung zur Vorlage Nr. 2020/3526/1, Museum Schloss Morsbroich, Genehmigung einer Dringlichkeitsentscheidung, Umsetzung des Museumskonzeptes, Anlegung eines Parkplatzes, aufzuheben und damit die Dringlichkeitsentscheidung des Hauptausschusses vom 23.04.2020 nicht zu genehmigen.

Anlage/n:

3731 - Anlage 1 - Rechtsgutachten vom 15.06.2020 zur Vorlage 3526

3731 - Anlage 2 - erg. rechtl. Hinweise vom 26.06.2020



Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Rechtsgutachterliche Stellungnahme

zur
Rechtmäßigkeit des Beschlusses
des Hauptausschusses des Rates der Stadt Leverkusen
betreffend die Errichtung einer Stellplatzanlage
im Park des Schlosses Morsbroich

erstellt von

Rainer Schmitz
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

im Auftrag
der

Stadt Leverkusen
Haus-Vorster-Straße 8
51379 Leverkusen

I.

Sachverhalt

1.

Die Stadt Leverkusen verfolgt schon seit mehreren Jahren das Projekt der Zukunftssicherung des Schlosses Morsbroich.

In diesem Zusammenhang wird seit längerer Zeit die Nutzung einer Teilfläche im sog. Außenpark diskutiert. Hier wird die Errichtung einer Stellplatzanlage in Erwägung gezogen, damit in unmittelbarer Nähe zum Schlossensemble die Deckung des zusätzlichen Stellplatzbedarfs, ausgelöst durch Gastronomie, Eventbereich, Museum usw., erfolgen kann.

Das Projekt ist zu seiner Finanzierung auf öffentliche und private Förderung angewiesen. In diesem Zusammenhang hat sich der Museumsverein Morsbroich umfassend engagiert. Dazu gehört auch die Gewinnung von Interessenten für das künftige Nutzungsprofil in den Bereichen **Gastronomie und Event-Catering**. Dieses Nutzungskonzept macht es allerdings erforderlich, im engeren Bereich der Schlossanlage rund 50 neue Stellplätze anzulegen.

Als Standort für diese neue Stellplatzanlage hat der Verein eine Teilfläche von rund 1.000 m² aus dem sog. äußeren Schlosspark in Form eines dreieckigen Zwickels vorgeschlagen.

2.

Diese Fläche wird allerdings vom räumlichen Geltungsbereich eines im Landschaftsplan der Stadt Leverkusen festgesetzten Landschaftsschutzgebietes erfasst. Sie liegt am Rand dieses Gebietes.

Der Vorschlag des Museumsvereins Morsbroich war dann als Bürgerantrag Gegenstand der Sitzung des Hauptausschusses des Rates der Stadt Leverkusen vom 23.04.2020.

Der Ausschuss fasste dabei mehrheitlich folgenden Beschluss:

„Dem Vorschlag des Museumsvereins, ca. 50 Stellplätze am Rande des Schlossparks innerhalb des Landschaftsschutzgebietes anzulegen, wird zugestimmt. Die Verwaltung wird beauftragt, alle notwendigen Verfahrensschritte einzuleiten, um diesen Beschluss so schnell wie möglich umzusetzen. Das Gewinnerbüro des freiraumplanerischen Wettbewerbs Parkanlage Schloss Morsbroich wird beauftragt, auch für den vorgenannten Parkplatz die weitere Planung inklusive Ausführungsplanung zu erarbeiten.“

Gegenstand der vorliegenden rechtsgutachterlichen Stellungnahme ist die Fragestellung, ob der Oberbürgermeister der Stadt Leverkusen veranlasst ist, diesen Beschluss zu beanstanden.

II.

Rechtliche Würdigung

Teil 1: Kommunalrecht

Der Beschluss des Hauptausschusses ist zunächst daraufhin zu überprüfen, ob und ggf. in welchen Grenzen er einer Beanstandung durch den Oberbürgermeister zugänglich ist.

1.

In § 54 III GO NRW i.V.m. § 54 II GO NRW findet sich die Vorgabe des Landesgesetzgebers, dass der Bürgermeister den Beschluss eines Ausschusses, welchem die Angelegenheit zur Entscheidung übertragen wurde, dann zu beanstanden „hat“, sofern dieser geltendes Recht verletzt.

Es handelt sich um eine persönliche Verpflichtung des Bürgermeisters, welche zur Beanstandung zwingt, wenn seine Prüfung zum Ergebnis der Rechtswidrigkeit führt.

Vgl. Geiger in: Articus/Schneider, GO NRW, 5. Aufl. 2016, § 54 Anm. 2

2.

Den Prüfungsrahmen bildet das „geltende Recht“. Dies umfasst neben dem Bundes- und Landesrecht auch das Ortsrecht.

Zum Prüfungsprogramm des Oberbürgermeisters gehört dabei ferner, ob ein Beschluss sich als ermessensfehlerhaft erweist, also beispielsweise die Konstellation eines Ermessensmissbrauchs, einer Ermessensüberschreitung usw. vorliegt.

Vgl. Wagner in: Kleerbaum/Palmen, GO NRW, Kommentar, 3. Aufl. 2017, Anm. II. 1. b)

3.

Für den vorliegenden Sachverhalt bedeutet dies, dass der Oberbürgermeister alle mit dem Beschluss des Hauptausschusses implizierten natur- und landschaftsschutzrechtlichen Vorschriften einschließlich der Ermessensausübung zu kontrollieren hat, also insbesondere die Bestimmungen des BNatSchG, des LNatSchG NRW sowie des Landschaftsplanes der Stadt Leverkusen in seiner gegenwärtig gültigen Fassung. Weiterhin hat sich die Prüfung auch auf die Einhaltung der rechtlichen Regeln für die ordnungsgemäße Ermessensausübung zu beziehen, soweit der Beschluss des Hauptausschusses eine solche intendiert.

III.

Rechtliche Würdigung

Teil 2: Natur- und Landschaftsschutzrecht

Die Beschlussfassung des Hauptausschusses des Rates der Stadt Leverkusen vom 23.04.2020 ist auf die Einhaltung der Vorgaben des Natur- und Landschaftsschutzrechts voll umfänglich zu überprüfen, da die betroffene Fläche im räumlichen Geltungsbereich eines Landschaftsschutzgebietes liegt.

1.

Nach § 26 II BNatSchG sind in einem Landschaftsschutzgebiet alle Handlungen verboten,

„die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.“

a)

Die vom Museumsverein Morsbroich in Auftrag gegebene rechtsgutachterliche Stellungnahme von Herrn Rechtsanwalt Dr. Hüttemann vom 16.04.2020 erachtet dieses Eingriffsverbot als nicht einschlägig, da der Parkplatz nur 1,7 % der Fläche des äußeren Schloßparks einnehme und wegen der „eingeklemmten Lage am südwestlichen Ende des Park“ der Gebietscharakter nicht verändert werde (Seite 9 und 13 der rechtsgutachterlichen Stellungnahme).

Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden, weil sie auf dem rechtlich nicht belastbaren Ansatz beruht, wonach eine quantitative Betrachtung anzuwenden sei und Flächen am Rande eines Landschaftsschutzgebietes von vornherein weniger schutzwürdig wären. Die Maßstäbe des § 26 II BNatSchG verfolgen aber einen anderen Ansatz: Der Charakter eines Landschaftsschutzgebietes wird dann im Sinne dieser Vorschrift verändert, wenn ein Vorhaben geeignet ist, von seinem Erscheinungsbild her als Fremdkörper in Schutzgebiet empfunden zu werden.

VGH Mannheim, Beschluss vom 30.03.2020 – 5 S 3419/19 -

Gerade dann, wenn in einem Landschaftsschutzgebiet bauliche Anlagen errichtet werden, wird der Gebietscharakter verändert.

Vgl. Appel in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, Kommentar, 2. Aufl. 2016, § 26 Rz. 27

b)

Im vorliegenden Fall geht es um die Errichtung von Stellplätzen; solche Parkplätze sind bauliche Anlagen. Ein Parkplatz mit 50 abgestellten Fahrzeugen wirkt in einem Landschaftsschutzgebiet als Fremdkörper; kein objektiver Betrachter assoziiert mit einer solcher Anlage noch ein Landschaftsschutzgebiet.

Die vorliegende Randlage führt außerdem dazu, dass an dieser Stelle der Charakter als Landschaftsschutzgebiet sich nicht nur verändert, sondern komplett aufgehoben wird. Denn ein Betrachter ist nicht mehr in der Lage, diese Teilfläche überhaupt noch als Bestandteil des geschützten Gebietes zu identifizieren.

Ferner hat der Gesetzgeber als weitere Verbotsvariante die Kollision mit dem besonderen Schutzzweck eines Landschaftsschutzgebietes benannt. Zu diesen besonderen Schutzzwecken gehört gemäß § 26 I Nr. 2 BNatSchG die Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft. Der hier betroffene sog. äußere Schlosspark partizipiert an der kulturhistorischen Relevanz der Gesamtanlage. Somit wird auch in dieser Tatbestandsvariante das Schutzregime des § 26 II BNatSchG verletzt.

2.

Allein die Kollision mit der Verbotsregelung des § 26 II BNatSchG führt aber nicht zwingend zur Unzulässigkeit des beantragten Parkplatzes. Denn der Gesetzgeber hat im § 67 BNatSchG die Möglichkeit geschaffen, von solchen Verboten eine Befreiung zu erteilen. Die Notwendigkeit einer solchen Befreiung wird auch in der Einlassung des Museumsvereins Morsbroich vom 11.06.2019 gesehen und thematisiert.

Für die Gewährung einer Befreiung ist nach § 75 LNatSchG NRW die Stadt Leverkusen als Untere Naturschutzbehörde zuständig.

Die erste Befreiungsvariante hat der Gesetzgeber wie folgt beschrieben:

„Von den Geboten und Verboten dieses Gesetzes, in einer Rechtsverordnung aufgrund des § 57 sowie nach dem Naturschutzrecht der Länder kann auf Antrag Befreiung gewährt werden, wenn

(1) dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist.“

a)

Zu den ungeschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen dieser Bestimmung gehört der Nachweis einer Atypik. Das Vorliegen einer atypischen Ausnahmesituation bildet gewissermaßen die denklogische Eingangsvoraussetzung, um eine Befreiung überhaupt erwägen zu können.

Vgl. Lau in: Frenz//Müggenborg, a.a.O., § 67 Rz. 4

Erforderlich für eine Befreiung auf Grundlage des § 67 I Nr. 1 BNatSchG ist daher ein so nicht vorhergesehener und deshalb atypischer singulärer Fall.

OVG Magdeburg, Beschluss vom 17.04.2019 – 2 L 115/16 –

Allein das Ziel, eine bauliche Anlage im Landschaftsschutzgebiet errichten zu wollen, begründet noch keine Atypik.

Vgl. Lau, a.a.O.:

„Ebenso handelt es sich bei der Errichtung baulicher Anlagen innerhalb von Schutzgebieten grundsätzlich nicht um eine atypischen Fall, da die Untersagung der Errichtung baulicher Anlagen im Schutzgebiet vom Normgeber regelmäßig gerade gewollt ist.“

Zu dieser gesamten Eingangsvoraussetzung verhalten sich weder die Antragstellung des Museumsvereins Morsbroich noch die von diesem in Auftrag gegebene rechtsgutachterliche Stellungnahme des Rechtsanwalts Dr. Hüttemann vom 16.04.2020. Der Nachweis von Besonderheiten gerade in Bezug auf die hier zu betrachtende Fläche, die dann eine atypische Situation begründen könnten, wurde bislang nicht erbracht.

b)

Weiterhin erfordert der Befreiungstatbestand des § 67 I Nr. 1 BNatSchG das Vorliegen von Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses. Ein solches öffentliche Interesse der Stadt Leverkusen besteht sicherlich hinsichtlich des Gesamtprojekts „Schloss Morsbroich“. Primär geht es hier aber, wie insbesondere aus den Stellungnahmen des Museumsvereins Morsbroich hervorgeht, um die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen künftiger Gastronomiebetreiber und Event-Veranstalter.

c)

Weiterhin muss die gesetzliche Vorgabe berücksichtigt werden, wonach sich die Befreiung als „notwendig“ erweist. Hierzu bedarf es des Nachweises, dass es zur Wahrnehmung des betroffenen öffentlichen Interesses vernünftigerweise geboten ist, mit Hilfe der Befreiung das Vorhaben gerade an dieser vorgesehenen Stelle zu verwirklichen.

OVG Münster, Beschluss vom 08.11.2017 – 8 A 2454/14 –

Wiederum stellt sich hier die Frage, ob es wirklich im öffentlichen Interesse – und nicht im Investoreninteresse - liegt, an dieser Stelle die Befreiung zu erteilen und damit den räumlichen Geltungsanspruch des Landschaftsschutzgebietes zu verdrängen.

d)

Schließlich – und dieser Punkt ist von besonderem Gewicht – genügt nicht allein die Erfüllung der oben angesprochenen Tatbestandsvoraussetzungen des § 67 I Nr. 1 BNatSchG; hinzu kommen muss auch eine ordnungsgemäß Ermessensausübung, weil die Befreiung nach dem Willen des Gesetzgebers lediglich erteilt werden „kann“.

Hieraus ergibt sich die Pflicht der Unteren Naturschutzbehörde, eine umfassende Abwägung vorzunehmen. Das OVG Münster hat hierzu folgende Anforderung formuliert:

„Eine Befreiung setzt eine Abwägungsentscheidung im Einzelfall voraus, bei der zu prüfen ist, ob die Gründe des Allgemeinwohls so gewichtig sind, dass sie sich gegenüber den Belangen des Naturschutzes durchsetzen.“

OVG Münster, Beschluss vom 20.11.2017 – 8 A 2389/14 –

Diese Notwendigkeit der einzelfallbezogenen Abwägung setzt aber zwingend voraus, dass das „Abwägungsmaterial“ sorgfältig und umfassend zusammengestellt wurde. Daran fehlt es hier. Wie oben bereits dargelegt, ist ein wesentlicher „Baustein“ der Befreiung, nämlich der Nachweis eines atypischen Sachverhalts, nicht erbracht worden. Es fehlt weiterhin eine vertiefende Darlegung der für die Befreiung streitenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, die so gewichtig sein müssen, um das Tatbestandsmerkmal der „Notwendigkeit“ der Befreiung

ausfüllen zu können. Woran es dann gänzlich mangelt, ist die objektive Gegenüberstellung der Interessenlage von Förderern und Investoren an diesem Parkplatz einerseits mit den konkreten Belangen von Natur und Landschaft, wie sie sich für die hier betroffene Teilfläche darstellen.

In der rechtsgutachterlichen Stellungnahme von Herrn Rechtsanwalt Dr. Hüttemann finden sich hierzu Ausführungen, wonach diese Fläche einen „ungeordneten Aufwuchs bis hin zur Verwahrlosung“ aufweise (Seite 10 der rechtsgutachterlichen Stellungnahme). Ferner wird vorgebracht, dass diese Teilfläche durch die Gustav-Heinemann-Straße, die Feuerwehrezufahrt und die Ausweisung eines Spielplatzes „tatsächlich und rechtlich negativ vorgeprägt“ sei (Seite 14 der rechtsgutachterlichen Stellungnahme). Das Votum der Verwaltung lautet gänzlich anders: Danach schmälert eine Parkanlage die Eigenart, Schönheit und Erlebbarkeit des Außenparks, müssten größere Bäume gefällt werden und würde mit der Entfernung des prägenden Gehölzbestandes den dortigen Tier- und Pflanzenarten Lebensstätten und Lebensraum genommen (Vermerk vom 30.01.2020).

Es liegen also beachtliche Divergenzen bei der Frage nach dem Stellenwert dieser Teilfläche für die Schutzzwecke des Landschaftsschutzgebietes vor. Diese sind nicht aufgearbeitet und abgewogen worden.

Es ist nicht Aufgabe der hier vorgelegten rechtsgutachterlichen Prüfung des Unterzeichners, eine Beurteilung der ökologischen Wertigkeit der hier in Rede stehenden Teilfläche vorzunehmen. Aus rechtlicher Sicht ist allerdings festzustellen, wonach in diesem Punkt eine Bewertung des Gewichts der Belange von Natur und Landschaft fehlt. Ohne diese Abarbeitung mangelt es an den Grundlagen für die ordnungsgemäße Ermessensausübung.

Insoweit leidet der Beschluss des Hauptausschusses an einem rechtlichen Fehler, als er ohne vollständiges Abwägungsmaterial der Verwaltung vorgab, die verfahrensrechtlichen Schritte zur Umsetzung der Stellplatzanlage vorzunehmen, was zwangsläufig auch die Erteilung einer Befreiung beinhaltet. Mit dieser Beschlussfassung ließ der Ausschuss der Verwaltung keinen Spielraum zur Ausübung des Ermessens. Wenn aber ein Ratsausschuss in dieser Weise die Entscheidung an sich zieht und die Verwaltung auch schon hinsichtlich der Ermessensausübung bindet, ist er dann gehalten, selbst den Ermessensvorgang vorzunehmen. Dies konnte der Hauptausschuss aber überhaupt nicht, weil wesentliche Komponenten für die Grundlage der Ermessensbetätigung fehlten.

3.

Die zweite Tatbestandsalternative für die Gewährung einer Befreiung in § 67 I Nr. 2 BNatSchG lautet:

„Von den Geboten und Verboten dieses Gesetzes, in einer Rechtsverordnung aufgrund des § 57 sowie nach dem Naturschutzrecht der Länder kann auf Antrag Befreiung gewährt werden, wenn

(2) die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist.“

a)

Auch für diese Regelung gilt als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal die Notwendigkeit des Nachweises einer atypischen Konstellation. Das OVG Münster definiert dieses Erfordernis in diesem Normzusammenhang wie folgt:

„Aus der Funktion des § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG als Ausnahmeregelung und aus dem tatbestandsmäßig vorausgesetzten Einzelfallbezug folgt das Erfordernis eines atypischen Sachverhalts. Eine Befreiung kommt deshalb von vornherein nur in Betracht, wenn die Anwendung der Ge- oder Verbotsnorm zwar in ihrem Tatbestand nach, nicht jedoch nach ihrem normativen Gehalt „passt“, wenn mithin die Anwendung der Rechtsvorschrift im Einzelfall zu einem Ergebnis führen würde, das dem Normzweck nicht mehr entspricht und deshalb normativ so nicht beabsichtigt ist.“

OVG Münster, Beschluss vom 30.01.2017 – 8 A 1205/14 –

Zur Vermeidung von Wiederholungen kann insoweit auf die obigen Ausführungen zur gleichlautenden Anforderung bei § 67 I Nr. 1 BNatSchG verwiesen werden: Wiederum ist festzustellen, dass die auf den konkreten Fall dieses dreieckigen Zwickels bezogene Betrachtung unter dem Gesichtspunkt einer Atypik gänzlich ausgefiel.

In diesem Zusammenhang sei hervorgehoben, dass das OVG Münster in der eben genannten Entscheidung die Grundstücksbezogenheit der Atypik betonte. Es bedarf also des Nachweises von

„objektiven grundstücksbezogenen Besonderheiten.“

OVG Münster, a.a.O.

Für den vorliegenden Sachverhalt legt die Antragstellung des Museumsvereins Morsbroich eher nahe, dass es nicht um eine grundstücksbezogene, sondern um eine projektbezogene Besonderheit geht. Gewünscht wird eine Fläche, die zugunsten der Nutzung durch Gastronomen und Event-Veranstalter möglichst nahe am Schlossgebäude zwecks Abstellens von Kraftfahrzeugen zur Verfügung gestellt wird. Die Rechtfertigung dieser Befreiung soll sich also aus Zweckmäßigkeitserwägungen des Projekts ergeben, nicht aus Besonderheiten der Fläche. Dies ist aber genau der Ansatz, der nach der Rechtsprechung des OVG Münster bei der Entscheidung über eine Befreiung nicht angewandt werden darf.

b)

Durchgreifende Zweifel bestehen schließlich auch bei der weiteren Tatbestandsvoraussetzung des Vorliegens einer „unzumutbaren Belastung“. Das aus dem Natur- und Landschaftsrecht resultierende Verbot muss hiernach für den Eigentümer so schwer sein, dass es als unangemessen und unbillig erscheint.

Vgl. Lau, a.a.O., § 67 Rz. 6

Für eine derartig gravierende Belastungssituation ist nichts ersichtlich.

c)

Abschließend erfordert die Befreiung nach § 67 I Nr. 2 BNatSchG deren Vereinbarkeit mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege.

Hierzu kann an die obigen Darlegungen zu § 67 I Nr. 1 BNatSchG verwiesen werden, soweit dort die Mängel im Abwägungsprozess zwischen den hier in Rede stehenden wirtschaftlichen Interessen einerseits und den Belangen von Natur- und Landschaftsschutz andererseits erörtert

wurden. Erneut bleibt die Feststellung, dass die Aufarbeitung, wie sich für die hier betroffene konkrete Fläche die Wertigkeit in natur- und landschaftsschutzrechtlicher Hinsicht darstellt, unterblieb, woraus dann zwangsläufig die unzureichende Basis für die Ermessensbetätigung resultiert.

Zusammenfassung der Ergebnisse:

1.

Die projektierte Stellplatzanlage im Landschaftsschutzgebiet kollidiert mit dem Eingriffsverbot des § 26 II BNatSchG, weil eine solche Fläche für 50 Fahrzeuge als Fremdkörper wirkt. Aufgrund der Randlage wird daher der Gebietscharakter nicht nur i.S.d. § 26 II BNatSchG verändert, sondern vollständig aufgehoben, da ein Betrachter diese Teilfläche nicht mehr als Bestandteil des Landschaftsschutzgebietes identifizieren kann.

2.

Die Gewährung einer Befreiung von diesem Verbot nach Maßgabe des § 67 I Nr. 1 BNatSchG scheidet aus, weil bislang der Nachweis einer atypischen Sondersituation fehlt, keine Prüfung der einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen in der gebotenen Tiefe erfolgte und im Ergebnis nicht das erforderliche Abwägungsmaterial zusammengetragen wurde, welches für eine fehlerfreie Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens notwendig ist.

3.

Diese Ermessensausübung konnte auch nicht der Verwaltung überlassen bleiben, weil der Beschluss des Hauptausschusses des Rates der Stadt Leverkusen diese zwingend anwies, das Projekt des beantragten Parkplatzes umzusetzen, was dann die Erteilung einer Befreiung implizierte. Hieraus resultierte dann die Notwendigkeit einer Vornahme der ordnungsgemäßen Ermessensbetätigung durch den Ausschuss selbst; hierzu war er aber nicht in der Lage, da bei seiner Beschlussfassung kein ordnungsgemäß zusammengestelltes Abwägungsmaterial und keine Abarbeitung der sonstigen ermessensrelevanten Gesichtspunkte vorlag.

4.

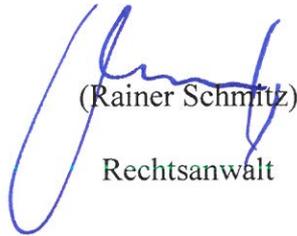
Die strukturell gleichen Rechtsfehler, wie oben zu 2. und 3. ausgeführt, gelten auch dann, wenn man auf die Alternative einer Befreiung nach § 67 I Nr. 2 BNatSchG zurückgreift.

5.

Mit dieser vorliegenden rechtsgutachterlichen Stellungnahme ist kein Votum in dem Sinne verbunden, dass eine Befreiung rechtlich in jedem Fall unzulässig wäre. Die rechtlichen Vorhalte beziehen sich ausschließlich auf Bedenken hinsichtlich der unzureichenden Abarbeitung der verschiedenen Tatbestandsvoraussetzungen einer Befreiung sowie – und insbesondere – die Verfahrensfehler, welche hier hinsichtlich der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens unterlaufen sind.

6.

Der Beschluss des Hauptausschusses ist durch den Oberbürgermeister gem. § 54 III i.V.m. § 54 II GO NRW zu beanstanden, da er geltendes Recht verletzt; hierunter fallen auch Verstöße gegen die Pflicht zu ordnungsgemäßen Ermessensausübung.


(Rainer Schmitz)
Rechtsanwalt

Köln, den 15.06.2020

Prof. Dr. Heribert Johlen^{PV}
Dr. Klaus Schmiemann^{PV}
Dr. Franz-Josef Pauli^P
Dr. Rainer Voß^{PVA}
Dr. Michael Oerder^{PV}
Dr. Thomas Lüttgau^{PV}
Thomas Elsner^{PB}
Rainer Schmitz^{PV}
Dr. Alexander Beutling^{PVA}
Dr. Markus Johlen^{PV}
Eberhard Keunecke^{PB}
Dr. Inga Schwertner^{PV}
Dr. Philipp Libert^{PF}
Dr. Christian Giesecke, LL.M. (McGill)^{PVL}
Dr. Felix Pauli^{PV}
Dr. Tanja Parthe^{PV}
Martin Hahn^{PG}
Dr. Kai Petra Dreesen, LL.M. Eur.^{PVE}
Nick Kockler^{PV}
Béla Gehrken^{PVD}
Dr. Gerrit Krupp
Markus Nettekoven
Kristina Knauber^V
Dr. Meike Dressel
Eva Strauss
Janine Mues, LL.M.
Nima Rast
Dr. Daniel Wörheide
Dr. Sabine Warnebler, LL.M.(VUW)^{MW}
Dr. Elmar Loer, EMBA^X
Ines Biesenack, LL.B.
Dr. Jan D. Sommer
Dr. Mahdad Mir Djawadi
Thorsten Scheuren, LL.M.
Mats Hagemann
Stephan Wirtz, LL.M.
Benedikt Plesker
Dr. Viviane McCready, LL.B.



Lenz und Johlen
Rechtsanwältinnen Partnerschaft mbB

Gustav - Heinemann - Ufer 88 • 50968 Köln
Postfach 510940 • 50945 Köln

Telefon: +49 221 97 30 02-0
Telefax: +49 221 97 30 02-22

Web: www.lenz-johlen.de

P Partner i. S. d. PartGG
V Fachanwalt für Verwaltungsrecht
B Fachanwalt für Bau- u. Architektenrecht
G Fachanwalt für Vergabericht
A AnwaltMediator DAA/FU Hagen
L Master of Laws (McGill University, Montreal, Kanada)
F Maîtrise en droit (Université Paris X)
E Master of European Studies
D Dipl.-Verwaltungsabtwirt (FfB)
X Executive Master of Business Administration



Lenz und Johlen
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Lenz und Johlen · Postfach 510940 · D 50945 Köln

Stadt Leverkusen
- Fachbereich Recht und Ordnung -
Postfach 10 11 40
51311 Leverkusen

Per E-Mail: Hanna.Schuenemann@stadt.leverkusen.de

Köln, 26.06.2020

Assistenz:

Tel.: +49 221 97 30 02-28

Unser Zeichen: 02151/19 14/sk

Frau Kluge

r.schmitz@lenz-johlen.de

Errichtung einer Stellplatzanlage für das Schloss Morsbroich

I.Z.: 300-KSL-G-80/19-sc

Sehr geehrte Frau Schünemann,

im Nachgang zur gestrigen Sitzung des Rates der Stadt Leverkusen, bei welcher ich – etwas unerwartet – mit kommunalrechtlichen Fragestellungen konfrontiert wurde, möchte ich folgende Hinweise und Empfehlungen geben:

1.

Der bisherige Gegenstand meiner rechtlichen Prüfung war der Beschluss des Hauptausschusses des Rates der Stadt Leverkusen vom 23.04.2020 und damit verbunden die Frage, ob dieser vom Oberbürgermeister zu beanstanden sei.

Dies habe ich bejaht.

Prof. Dr. Heribert Johlen^{PV}
Dr. Klaus Schmiemann^{PV}
Dr. Franz-Josef Pauli^P
Dr. Rainer Voß^{PVM}
Dr. Michael Oerder^{PV}
Dr. Thomas Lüttgau^{PV}
Thomas Elsner^{PB}
Rainer Schmitz^{PV}
Dr. Alexander Beutling^{PVM}
Dr. Markus Johlen^{PV}
Eberhard Keunecke^{PB}
Dr. Inga Schwertner^{PV}
Dr. Philipp Libert^{FF}
Dr. Christian Giesecke, LL.M.^{PV, LL.M.}
Dr. Felix Pauli^{PV}
Dr. Tanja Parthe^{PV}
Martin Hahn^{PG}
Dr. Kai Petra Dreesen, LL.M.^{PV, LL.M.}
Nick Kockler^{PV}
Béla Gehrken^{PDV}
Dr. Gerrit Krupp
Markus Nettekoven
Dr. Meike Dressel
Eva Strauss
Janine Mues, LL.M.
Nima Rast^V
Dr. Elmar Loer, EMBA^A
Ines Biesenack, LL.B.
Dr. Jan D. Sommer
Dr. Mahdad Mir Djawadi
Thorsten Scheuren, LL.M.
Mats Hagemann
Stephan Wirtz, LL.M.

P Partner i.S.d. PartGG
V Fachanwalt für Verwaltungsrecht
B Fachanwalt für Bau- u. Architektenrecht
G Fachanwalt für Vergaberecht
M Anwalt/Mediator DAA
(Dr. Rainer Voß auch FU Hagen)
L McGill University (Montreal, Kanada)
E Master of European Studies
F Maîtrise en droit (Université Paris X)
D Dipl.-Verwaltungsbetriebswirt (FH)
A Executive Master of Business Administration

Gegründet von RA Wolfgang Lenz

Lenz und Johlen · Gustav-Heinemann-Ufer 88 · 50968 Köln

Partnerschaftsgesellschaft mbB
Sitz Köln, AG Essen PR 1775
Ust.ID.-Nr. DE 122725191

Tel. +49 221 973002-0
Fax +49 221 973002-22
www.lenz-johlen.de

Sparkasse KölnBonn
IBAN: DE57 3705 0198 0014 0020 18
BIC: COLSDE33XXX

Commerzbank AG Köln
IBAN: DE56 3704 0044 0151 5600 00
BIC: COBADEFFXXX

In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist insoweit anzumerken, dass die dabei in Bezug genommene Bestimmung des § 54 III GO NRW i.V.m. § 54 II GO NRW vom Wortlaut her nicht exakt diesen Sachverhalt erfasst. Denn der Anwendungsbereich dieser Regelungen betrifft solche Beschlüsse, die ein Ratsausschuss gefasst hat,

„dem eine Angelegenheit zur Entscheidung übertragen ist.“

Bei diesen übertragenden Angelegenheiten handelt es sich um solche nach Maßgabe des § 41 II VwGO oder solche, die sich aus spezialgesetzlichen Vorschriften ergeben.

Vgl. Wagner in: Klerbaum/Palmen, GO NRW, Kommentar, 3. Aufl. 2017, § 54 Anmerkung III;

Faber in: Heldt/Winkel, GO NRW, Kommentar, 4. Aufl. 2018, § 54 Anmerkung 3

Eine derartige Übertragung von Entscheidungskompetenz liegt bei restriktiver Anwendung dieser Regelungen dann nicht vor, wenn der Hauptausschuss anstelle des Rates eine Dringlichkeitsentscheidung nach § 60 GO NRW trifft. Denn dabei handelt es sich gerade um keine abschließende Entscheidungskompetenz; vielmehr besteht die Abhängigkeit von der Genehmigung durch den Rat.

Gleichwohl spricht aus meiner Sicht vieles dafür, dass solche Dringlichkeitsentscheidungen des Hauptausschusses der Beanstandungspflicht des Oberbürgermeisters unterliegen.

Vgl. in diesem Sinne auch Tillmann, VR 96, 24

Denn ansonsten bestünde eine gravierende Regelungslücke: Angenommen, der Hauptausschuss trifft eine Dringlichkeitsentscheidung und bis zur Möglichkeit der Genehmigung durch den Rat vergeht eine lange Zeitspanne, so entstünde ein Widerspruch zu den sonstigen Wertungen des Gesetzgebers, könnte im Falle der Rechtswidrigkeit dieses Dringlichkeitsbeschlusses der Oberbürgermeister nicht unter Anwendung seines Beanstandungsrechts tätig werden; er müsste also „sehenden Auges“ die Umsetzung eines aus seiner Sicht rechtswidrigen Dringlichkeitsbeschlusses akzeptieren, nur weil bis zur Genehmigungsentscheidung des Rates ein nicht unbeträchtlicher Zeitraum vergeht.

2.

In der gestrigen Ratssitzung wurde dann diese Dringlichkeitsentscheidung durch die Ratsmehrheit genehmigt.

Damit liegt dann ein Ratsbeschluss i.S.d. § 54 II GO NRW vor. Nach meinem Verständnis bildet er damit den maßgeblichen Rechtsakt. Wenn der Oberbürgermeister also von seinem Beanstandungsrecht Gebrauch machen will, wäre dessen Gegenstand nur dieser Ratsbeschluss. Die Beanstandung hat schriftlich in Form einer begründeten Darlegung gegenüber dem Rat zu erfolgen; eine Frist hierfür besteht nicht.

Damit verbleibt dann kein Anwendungsbereich mehr für die bis dahin nach oben dargelegter Rechtsauffassung mögliche Beanstandung des Hauptausschussbeschlusses. Wollte man eine andere Auffassung vertreten, müsste der Oberbürgermeister eine doppelte Beanstandung aussprechen, nämlich zum einen gegenüber dem Dringlichkeitsbeschluss des Hauptausschusses und zum anderen gegenüber dem genehmigenden Beschluss des Rates. Es ist aber nichts dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber ein solches „doppelgleisiges“ Verfahren gewollt haben könnte. Um nur einmal theoretisch ein denkbare Szenario auszumalen: Angenommen, der Oberbürgermeister spricht eine Beanstandung sowohl des Hauptausschussbeschlusses wie auch des Ratsbeschlusses aus. In der nächsten Sitzung des Hauptausschusses entspricht dieser der Beanstandung und hebt den Dringlichkeitsbeschluss auf, während der Rat nach erneuter Befassung mit der Beanstandung seiner Genehmigungsentscheidung diese bestätigt. Diese hypothetische Überlegung dürfte hinreichend belegen, dass es nur einen Rechtsakt geben kann, der zum Gegenstand der Beanstandung des Oberbürgermeisters gemacht werden darf; dies wäre eindeutig der Ratsbeschluss.

Ich hoffe, mit diesen obigen Darlegungen verdeutlicht zu haben, warum ich in meiner rechtsgutachterlichen Stellungnahme den Dringlichkeitsbeschluss des Hauptausschusses zum Prüfungsgegenstand gemacht habe, dann aber in der Ratssitzung dafür votierte, wonach nur die Genehmigungsentscheidung der alleinige Beanstandungsgegenstand sein könne.

Dies wollte ich mit den vorliegenden Ausführungen rechtlich weiter untermauern, da bei mir der Eindruck entstand, dass bei der Ratssitzung doch eine gewisse Unsicherheit bestand.

Mit freundlichen Grüßen



(Rainer Schmitz)

Rechtsanwalt