



Die Ministerin

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An den Präsidenten des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/5966

A02

9. November 2021

Für die Mitglieder des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen

**133. Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales,
Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen
am Freitag, 12. November 2021**

Tagesordnungspunkt
Urteil des Verwaltungsgerichts Köln zur Räumung
des Hambacher Forstes

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage sende ich Ihnen den o. g. Bericht mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichem Gruß

Ina Scharrenbach

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
(Anfahrt über Hubertusstraße)

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkgb.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke



Bericht der Landesregierung an den
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
für die Sitzung am 12. November 2021

Urteil des Verwaltungsgerichts Köln zur Räumung des Hambacher Forstes

Sachverhalt

Am 12. September 2018 erteilte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen als oberste Bauaufsichtsbehörde die Weisung an die beiden oberen Bauaufsichtsbehörden, die Bezirksregierung Köln und den Rhein-Erft-Kreis, den beiden unteren Bauaufsichtsbehörden - dem Kreis Düren und der Stadt Kerpen - aufzugeben, im Wege des Sofortvollzugs ab dem 13. September 2018, 7.00 Uhr auf Grundlage von § 20 Absatz 1 Satz 2 OBG NRW in Verbindung mit §§ 60, 61 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW die baulichen Anlagen in Gestalt der Baumhäuser im Hambacher Forst unter vorheriger Ankündigung per Lautsprecher zu räumen und diese baulichen Anlagen zu beseitigen.

Am 13. September 2018 begann die Räumung und die Beseitigung der Baumhäuser im Hambacher Forst unter Beteiligung des PP Aachen, welches Vollzugshilfe bei den bauaufsichtlichen Maßnahmen bis zum 3. Oktober 2018 leistete.

Infolge dieser Maßnahmen hatten bereits im September 2018 mehrere Personen, die vortrug, Baumhausbewohner bzw. -besitzer gewesen zu sein, bei den örtlich zuständigen Verwaltungsgerichten Köln und Aachen Klagen und Verfahren auf Gewährung des einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Räumungsverfügung anhängig gemacht. Alle diese Verfahren waren sowohl in der ersten als auch in der zweiten Instanz erfolglos.

Auch der Kläger des jetzt in Rede stehenden Verfahrens (23 K 7046/18) vor dem Verwaltungsgericht Köln hatte im September 2018 - jeweils erfolglos – eine Klage sowie einen Antrag auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gegen die Räumungsverfügung erhoben. Zu beiden Verfahren war das Land Nordrhein-Westfalen aufgrund seines Antrages auf Beiladung in einer am 13. September 2018 vorsorglich bei beiden Verwaltungsgerichten eingereichten Schutzschrift beigeladen worden. Im Ver-



fahren des einstweiligen Rechtsschutzes unterlag der Kläger, sein Klageverfahren wurde eingestellt, nachdem es vom Kläger nicht mehr betrieben wurde.

In der Schutzschrift des Landes vom 13. September 2018 wurde bei beiden Verwaltungsgerichten (Köln und Aachen) beantragt, eventuelle Anträge auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen verwaltungsvollstreckungsrechtliche Maßnahmen im Hambacher Forst abzulehnen und das Land, vertreten durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, gemäß § 65 VwGO beizuladen. Es wurde in der beim Verwaltungsgericht Köln eingereichten Schutzschrift darauf hingewiesen, dass die gestellten Anträge für jedes einzelne bei der zuständigen Kammer 23 eingehende Verfahren bezüglich der Räumung des Hambacher Forsts gestellt sein sollen.

Das Verwaltungsgericht Köln hat dem Beiladungsantrag dann auch in weiteren Verfahren anderer Personen mit der Begründung entsprochen, dass die rechtlichen Interessen des Landes durch die Entscheidung in den anhängigen Verfahren berührt werden.

Am 16. Oktober 2018 hat der Kläger, der bereits die oben bezeichneten Verfahren aus September 2018 geführt hatte, erneut Klage vor dem Verwaltungsgericht Köln erhoben und beantragt, den von der Beklagten durchgeführten Sofortvollzug zur Räumung und Beseitigung von Anlagen im Hambacher Forst ab dem 13. September 2018 aufzuheben.

Das Verwaltungsgericht Köln hat der Klage mit Urteil vom 8. September 2021 stattgegeben. Der Kläger und die Stadt Kerpen als Beklagte sind alleinige Verfahrensbeteiligte. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen erlangte durch die Pressemitteilung des Gerichts vom 8. September 2021 Kenntnis von dem Verfahren; eine Beiladung konnte insoweit nicht beantragt werden.

Das verwaltungsgerichtliche Urteil wurde der Stadt Kerpen am 14. September 2021 zugestellt. Gegen das Urteil wurde die Berufung nicht zugelassen, so dass ein Antrag auf Zulassung der Berufung nur bis zum 14. Oktober 2021 gestellt werden konnte.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen hat den Bürgermeister der Stadt Kerpen mit Schreiben vom 15. September 2021 auf den Widerspruch dieser Entscheidung zu der bisherigen Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Räumung des



Hambacher Forsts hingewiesen und die erforderliche obergerichtliche Klärung verbunden mit dem Hinweis, dass von der Einlegung eines Rechtsmittels durch die Stadt Kerpen ausgegangen werde, verdeutlicht.

Am 5. Oktober 2021 tagte der Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Kerpen. Ein Antrag der Fraktion „DIE LINKE“, den Bürgermeister anzuweisen gegen das am 8. September 2021 verkündete Urteil des Verwaltungsgerichts Köln wegen der Räumung und des Abrisses von Baumhäusern ab dem 13. September 2018 im Hambacher Forst keine Rechtsmittel einzulegen, wurde - im Wege der Eilentscheidung gemäß § 60 Absatz 1 Satz 1 GO NRW wegen Vorliegens äußerster Dringlichkeit - abgelehnt.

Der Antrag auf Zulassung der Berufung wurde durch die Stadt Kerpen am 8. Oktober 2021 bei dem Verwaltungsgericht Köln gestellt. Das Verwaltungsgericht Köln hat den Eingang des Antrags bestätigt und angekündigt, die Verfahrensakten an das Oberverwaltungsgericht zu übersenden.

Am 27. Oktober 2021 hat der Bürgermeister der Stadt Kerpen dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen schriftlich mitgeteilt, dass der Rat der Stadt Kerpen in seiner Sitzung vom 26. Oktober 2021 die Dringlichkeitsentscheidung des Haupt- und Finanzausschusses vom 5. Oktober 2021 nicht genehmigt hat, die Entscheidung aufgehoben und ihn angewiesen hat, den gestellten Antrag auf Zulassung der Berufung wieder zurückzunehmen. Er beabsichtigt, den Prozessvertreter der Stadt Kerpen am 2. November 2021 um die Rücknahmeerklärung gegenüber dem Gericht zu ersuchen.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen hat den Rhein-Erft-Kreis als obere Bauaufsichtsbehörde daraufhin am 27. Oktober 2021 angewiesen gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten der Stadt Kerpen von dem Weisungsrecht nach §§ 9 Absatz 2 b) in Verbindung mit 4 und 12 OBG in Verbindung mit §§ 57, 58 BauO NRW 2018 Gebrauch zu machen und diesen zur Erledigung dieser bestimmten ordnungsbehördlichen Aufgabe im Einzelfall umgehend anzuweisen, den Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgericht Köln vom 8. September 2021 aufrechtzuerhalten, das Verfahren weiter zu betreiben und keine verfahrensbeendenden Maßnahmen zu ergreifen.

Der Rhein-Erft-Kreis hat das mit Weisung vom 27. Oktober 2021 an den Bürgermeister der Stadt Kerpen umgesetzt.



Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen hat zudem mit Schreiben vom 21. Oktober 2021 die obere Bauaufsichtsbehörde beim Rhein-Erft-Kreis angewiesen, vollumfänglich über den Fortgang des Antragszulassungsverfahrens der Stadt Kerpen gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 8. September 2021 zu berichten und Verfahrenshandlungen der Stadt Kerpen vorab vorzulegen.

Insbesondere wurde darum gebeten, dass die Begründung des Antrages auf Zulassung der Berufung mindestens sieben Tage vor Ablauf der Frist dem Ministerium vorgelegt wird.

Stellungnahme

a) Beiladung des Landes

Mangels Beiladung im erstinstanzlichen Verfahren vermag das Land Nordrhein-Westfalen derzeit eine obergerichtliche Überprüfung des Urteils des Verwaltungsgerichts Köln nicht selbst herbeizuführen.

Eine Verfahrensbeteiligung des Landes kann nur über eine Beiladung zum Verfahren erreicht werden. Eine Beiladung zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren setzt jedoch ein anhängiges Verfahren voraus und ist nur zulässig solange das Verfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen oder in höherer Instanz anhängig ist.

Da die Stadt Kerpen am 8. Oktober 2021 einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt hat, kommt eine Beiladung des Landes in diesem Verfahrensstadium nicht in Betracht, weil das Verfahren nicht mehr beim Verwaltungsgericht Köln anhängig ist. Die Streitsache wird mit der Stellung des Antrags auf Zulassung der Berufung beim Oberverwaltungsgericht anhängig, auch wenn das Oberverwaltungsgericht zunächst nur über die erste Stufe, die Zulassung der Berufung, entscheidet. Eine Beiladung zum laufenden Berufungszulassungsverfahren ist nicht möglich. Das in § 124a Absatz 4 und 5 VwGO geregelte Zulassungsverfahren dient ausschließlich der Klärung der Frage, ob ein Zulassungsgrund nach § 124 Absatz 2 VwGO besteht und deshalb der Rechtsmittelzug zu eröffnen ist. Durch die Entscheidung über die Zulassung können deshalb keine rechtlichen Interessen am gerichtlichen Verfahren bisher nicht beteiligter Dritter im Sinne des § 65 Absatz 1 VwGO berührt werden (vgl. OVG Münster, Beschluss v. 9.5.2000 – 7 B 371/00).

Ein Beiladungsantrag des Landes in dem Zeitfenster zwischen Bekanntwerden des Urteils am 8. September 2021 und der Stellung des Zulassungsantrags durch die Stadt Kerpen am 8. Oktober 2021 wäre mit der prozessualen



Unsicherheit verbunden gewesen, ob das Verwaltungsgericht den Beiladungsantrag noch vor Einlegung des Rechtsmittels der Stadt Kerpen oder, falls das Rechtsmittel nicht eingelegt worden wäre, noch vor Rechtskraft des Urteils positiv beschieden hätte. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Prüfung der Beiladungsvoraussetzungen ist der Zeitpunkt der Zustellung des Beiladungsbeschlusses. Ein nach Anhängigkeit in der höheren Instanz oder nach Rechtskraft des Urteils erlassener Beiladungsbeschluss wäre unwirksam, selbst wenn der Beiladungsantrag rechtzeitig gestellt worden wäre. Da auf das Verfahren bei Gericht und auf den Zeitpunkt der Entscheidung über den Beiladungsantrag kein Einfluss genommen werden kann, wäre dieses Verfahren in tatsächlicher Hinsicht auch wegen des zwischenzeitlichen Antrags der Stadt Kerpen letztlich gescheitert.

Dabei ist auch der Umstand, ob das Verwaltungsgericht Köln den Antrag auf Beiladung des Landes zu solchen Verfahren aus der Schutzschrift gegebenenfalls zu beachten gehabt hätte, in der Sache nicht weiterführend. Würde man in der unterlassenen Beiladung einen Verfahrensfehler des Verwaltungsgerichts sehen, würde sich auch daraus keine Rechtsmittelbefugnis oder eine Beteiligung des Landes am Verfahren ergeben.

Ist eine einfache Beiladung nach § 65 Absatz 1 VwGO unterblieben, so ist dies nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung bereits kein Verfahrensfehler, auf dem die Entscheidung beruhen kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 07.02.1995 – 1 B 14/95). Dem Interesse des ermessensfehlerhaft nicht Beigeladenen ist vielmehr ausschließlich dadurch Rechnung getragen, dass das Urteil ihn nicht nach § 121 VwGO bindet (Schoch/Schneider, VwGO, 40. EL Februar 2021, § 65, Rn. 40). Daher steht dem nicht Beigeladenen auch kein Rechtsmittel gegen die Sachentscheidung zu (vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 04.07.2011 – 10 S 1311/11.).

Eine unterlassene notwendige Beiladung gemäß § 65 Absatz 2 VwGO würde einen schwerwiegenden Verfahrensmangel darstellen. Eine notwendige Beiladung des Landes würde im Ergebnis aber ebenfalls nicht zur Rechtsmittelberechtigung des Landes gegen das Urteil führen (vgl. BeckOK VwGO, 59. Edition, § 65, Rn. 32).

Ein Antrag auf Beiladung des Landes kann daher mit Aussicht auf Erfolg erst wieder im eigentlichen Berufungsverfahren erfolgen.

Damit ein solches Berufungsverfahren überhaupt stattfinden kann, ist es aber erforderlich, dass das Oberverwaltungsgericht über den Zulassungsantrag der Stadt Kerpen entscheidet.



b) Geltendmachung eines Zulassungsgrundes für den Antrag auf Zulassung der Berufung

Gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie vom Verwaltungsgericht im angegriffenen Urteil oder vom Oberverwaltungsgericht auf Antrag zugelassen wird (§ 124 Absatz 1 VwGO). Da die Berufung vom Verwaltungsgericht Köln nicht zugelassen wurde, muss zunächst von einem Beteiligten die Zulassung der Berufung betrieben werden, damit ein Berufungsverfahren stattfinden kann. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet über die Zulassung der Berufung durch Beschluss. Es lässt die Berufung zu, wenn in der Zulassungsschrift bzw. der Begründung für den Antrag auf Berufungszulassung ein Zulassungsgrund geltend gemacht wird und auch vorliegt.

Eine Berufung ist gemäß § 124 Absatz 2 Nummer 1 VwGO zuzulassen, wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils bestehen. Ernstliche Zweifel bestehen, wenn ein tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des angegriffenen Urteils mit schlüssigen Gegenargumenten infrage gestellt werden kann und dadurch Anlass besteht, an der Ergebnisrichtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung zu zweifeln. Seitens der Landesregierung Nordrhein-Westfalen bestehen solche ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils.

Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist eine Anfechtungsklage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Diese Klagebefugnis ist eine Sachurteilsvoraussetzung, die sicherstellen soll, dass nur die Verletzung eigener Rechte verfolgt werden kann und sog. Popularklagen unterbleiben. Sie ist von Amts wegen durch das Gericht zu prüfen. Ein Nichtvorliegen hätte die Unzulässigkeit der Klage zur Folge.

Das Gericht nimmt einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit an, weil sich der Kläger in dem geräumten Bereich des Hambacher Forstes „wohnmäßig“ aufgehalten habe. Der Kläger hat jedoch im Verfahren vorgetragen, dass er während der angefochtenen Maßnahme gar nicht vor Ort war und daher von der Räumung gar nicht betroffen war. Hinsichtlich der Beseitigung des Baumhauses, welches er bewohnt haben will, hat er ein Eigentums- oder Besitzrecht nicht im Ansatz glaubhaft gemacht.

Auch die Ausführungen zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse überzeugen nicht, welches sich aus dem Gesichtspunkt einer sich kurzfristig erledigenden



Eingriffsmaßnahme ergeben soll. Bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen hat das Bundesverfassungsgericht ein durch Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz geschütztes Rechtsschutzinteresse in Fällen angenommen, in denen die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt sich nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene die gerichtliche Entscheidung in der von der Prozessordnung gegebenen Instanz kaum erlangen kann. In welches Grundrecht eingegriffen wurde, ist aber gerade fraglich.

Zudem hat die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung gemäß des § 124 Absatz 2 Nummer 3 VwGO: Das Urteil führt nämlich zu einer erheblichen Rechtsunklarheit bezüglich der Eingriffsvoraussetzungen für Sonderordnungsbehörden. Das Oberverwaltungsgericht muss insbesondere klären, ob bei einer tatsächlich vorliegenden Gefahrenlage, die zu keiner anderen Entscheidung als der Räumung und Beseitigung der Baumhäuser hätte führen können, den ergriffenen Maßnahmen eine unterstellte irgendwie geartete innere Haltung der handelnden Amtswalter entgegengehalten werden kann.

Der Hambacher Forst betrifft zudem den Zuständigkeitsbereich verschiedener unterer Bauaufsichtsbehörden. Die Stellung des Antrages auf Zulassung der Berufung dient auch einer verbindlichen obergerichtlichen Klärung der im Urteil des Verwaltungsgerichts Köln aufgeworfenen Rechtsfragen.

Darüber hinaus bezieht sich das Urteil ausdrücklich auf die Weisung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen als oberste Bauaufsichtsbehörde vom 12. September 2018, was ein besonderes Interesse der Obersten Bauaufsicht an der Klärung begründet, weil es Konsequenzen für die eigene Weisungspraxis haben kann.

c) Weisung

Aus diesem Grund wurde seitens des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen von der Ermächtigung für die besondere Weisung zur Erledigung einer bestimmten ordnungsbehördlichen Aufgabe im Einzelfall aus § 9 Absatz 2 b), 4 OBG NRW Gebrauch gemacht.

Zur zweckmäßigen Erfüllung der ordnungsbehördlichen Aufgaben dürfen die Aufsichtsbehörden gemäß § 9 Absatz 2 b) OBG NRW besondere Weisungen erteilen, wenn das Verhalten der zuständigen Ordnungsbehörde zur Erledi-



gung ordnungsbehördlicher Aufgaben nicht geeignet erscheint oder überörtliche Interessen gefährden kann. Besondere Weisungen knüpfen an einen konkreten Einzelfall an, dessen Behandlung sie sodann näher regeln.

Die Bauaufsichtsbehörden nehmen ihre Aufgaben nach § 57 Absatz 1 BauO NRW, § 3 Absatz 1 OBG NRW als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Nach der durch das OVG NRW vertretenen Auffassung (vgl. OVG Münster, Urteil v. 10.2.2011 – 13 A 1305/09) handelt es sich bei diesen Aufgaben um Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen grundsätzlich eine Befassungskompetenz des Rates besteht (vgl. Schönenbroicher, in: Schönenbroicher/Heusch, OBG NRW, 2014, § 9, Rn. 14). Gemäß § 9 Absatz 2 OBG NRW sind die staatlichen Aufsichtsbehörden jedoch befugt, unter bestimmten Voraussetzungen Weisungen zu erteilen. Solche Weisungen sind als Verwaltungsakte mit Außenwirkung gegenüber der Selbstverwaltungskörperschaft zu qualifizieren, gegen die die Gemeinden im Wege der Anfechtung vorgehen können. Ein bestehender Ratsbeschluss – und das ist entscheidend – bindet aber die Aufsicht nicht. Das Weisungsrecht dient gerade dazu, in ordnungsbehördlichen Angelegenheiten die staatlichen gegenüber den ortspolitischen Interessen durchzusetzen (vgl. Schönenbroicher, a.a.O., Rn 16). § 9 Absatz 4 OBG NRW räumt den oberen Aufsichtsbehörden zur Sicherstellung der Umsetzung ihrer Weisungen an die örtlichen und Kreisordnungsbehörden dabei die Möglichkeit ein, über einen unmittelbaren Zugriff auf den Hauptverwaltungsbeamten durch Qualifizierung als untere staatliche Verwaltungsbehörde eine „ad hoc-Organleihe“ durchzuführen, die die Umsetzung der Weisung insoweit dem Zuständigkeitsbereich der Selbstverwaltungskörperschaft entzieht (vgl. Schönenbroicher, in: Schönenbroicher/Heusch, OBG NRW, 2014, § 9, Rn. 16).“

Die Ausübung des vom Gesetzgeber auf dem Gebiet des Ordnungsrechts eingeräumten Weisungsrechts der oberen Aufsichtsbehörden gegenüber den örtlichen und Kreisordnungsbehörden zur Sicherstellung der gesetzmäßigen Erfüllung der ordnungsbehördlichen Aufgaben stellt daher keinen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit dar.

Wenn das Verhalten der unteren Bauordnungsbehörde zur Erledigung der Aufgaben nicht geeignet erscheint und insbesondere überörtliche Interessen gefährden kann, ist die Aufsichtsbehörde durch das Ordnungsbehördengesetz ausdrücklich ermächtigt, den örtlichen Ordnungsbehörden besondere – das örtliche Verhalten insoweit korrigierende – staatliche Weisungen zu erteilen (Vgl. Schönenbroicher in: Schönenbroicher/Heusch, OBG NRW, 2014, § 9, Rn. 14).