

Titel:

Ausfertigungsmangel einer gemeindlichen Satzung

Normenkette:

VwGO § 47

BayGO Art. 26 Abs. 2, Art. 36

BayZwEWG Art. 1 Abs. 1

Leitsatz:

Wurde der beschlossene Normtext einer gemeindlichen Satzung nicht unter Angabe des Datums handschriftlich vom hierfür zuständigen Organ unterzeichnet, ist die Satzung wegen dieses Ausfertigungsmangels unwirksam. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Zweckentfremdungssatzung, Ausfertigungsmangel, Normenkontrolle

Tenor

I. Die Satzung der Antragsgegnerin über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwES) vom 26. Juli 2019 wird für unwirksam erklärt.

II. Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Entscheidung ist hinsichtlich der Verfahrenskosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Antragstellerin zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Der Streitwert wird auf 40.000 € festgesetzt.

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Antragstellerin begehrt im Wege der Normenkontrolle die Satzung der Antragsgegnerin über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwES) vom 26. Juli 2019 für unwirksam zu erklären.

2

Die Antragstellerin ist Eigentümerin mehrerer Immobilien im Stadtgebiet der Antragsgegnerin. Der Stadtrat der Antragsgegnerin erließ auf der Grundlage von Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz - ZwEWG) vom 10. Dezember 2007 (GVBl. S. 864), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2017 (GVBl. S. 182), in seiner Sitzung vom 23. Juli 2019 eine Zweckentfremdungssatzung (ZwES), die im Amtsblatt der Antragsgegnerin Nr. 14 - 2019 - vom 26. Juli 2019 veröffentlicht wurde.

3

Am 27. Juli 2020 stellte die Antragstellerin beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof einen Normenkontrollantrag. Sie vertritt die Auffassung, dass der Rechtssetzungsakt unwirksam und deshalb die Satzung nichtig sei. Gemäß Art. 26 Abs. 2 Satz 1 BayGO seien Satzungen auszufertigen. Zum Zwecke der Ausfertigung habe das dafür zuständige Organ (erster Bürgermeister oder Stellvertreter, Art. 36, 39 BayGO) den beschlossenen Normtext unter Angabe des Datums handschriftlich zu unterschreiben. Damit werde die Originalurkunde geschaffen. Nur durch die so geschaffene Originalurkunde werde erreicht, dass die Rechtswirkungen mit der nachfolgenden Bekanntmachung eintreten und bezeugt werden könne, dass der Inhalt dieser Urkunde (Satzung) mit dem Beschluss des zuständigen Organs des Normgebers übereinstimme (Authentizität) und die für die Rechtswirksamkeit maßgeblichen Umstände beachtet worden seien (Legalität). Die vorliegende Satzung erfülle diese Voraussetzungen nicht.

4

Die Antragsgegnerin tritt dem entgegen. Unter Bezugnahme auf einen Auszug des Amtsblatts der Antragsgegnerin, dem „Rathausjournal“ vom 4. Dezember 2020 (Nr. 23), verweist sie darauf, dass die Satzung der Antragsgegnerin über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWS) am 20. November 2020 ausgefertigt und nochmals bekannt gemacht worden sei.

5

Der Antragstellerbevollmächtigte weist demgegenüber darauf hin, dass die streitgegenständliche Satzung von der Antragsgegnerin nicht aufgehoben worden sei. Die Antragsgegnerin habe lediglich eine neue Satzung erlassen und die Unwirksamkeit der Satzung 2019 auch nicht bekannt gemacht. Die hier streitgegenständliche Satzung habe ganz konkret in anderen Fällen der Antragsgegnerin eine maßgebliche Bedeutung, z.B. in vor dem Verwaltungsgericht Bayreuth anhängigen Streitsachen. Dort habe sie vortragen lassen, über den Normenkontrollantrag gegen die Zweckentfremdungssatzung der Antragsgegnerin sei noch nicht entschieden. Die Satzung sei am 20. November 2020 ausgefertigt und nochmals im Amtsblatt der Antragsgegnerin bekannt gegeben worden, sodass nach Auffassung der Antragsgegnerin ein evtl. Formfehler hierdurch nachträglich geheilt worden sei. Ein Nachholen des Mangels der Ausfertigung sei jedoch rückwirkend nicht möglich.

6

Dem Einwand der Antragsgegnerin, mit der rückwirkend zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der alten Satzung erfolgten erneuten Bekanntmachung der Satzung sei zugleich die bereits bekannt gemachte Satzung durch die neue vollständig ersetzt worden, da das neue Recht das ältere überlagere, hält der Antragstellerbevollmächtigte entgegen, dass von einer rückwirkenden Bekanntmachung keine Rede sein könne. In der im Rathausjournal 23/2020 vom 4. Dezember 2020 in der Anl. 1 wiedergegebenen Bekanntmachung heiße es in § 15, dass diese Satzung am Tage nach der Veröffentlichung im Rathausjournal in Kraft und mit Ablauf von fünf Jahren ab Veröffentlichung wieder außer Kraft trete. Die Satzung sei daher am 5. Dezember 2020 in Kraft getreten. Wie sich aus den vor dem Verwaltungsgericht Bayreuth anhängigen Verfahren ersehen lasse, wende die Antragsgegnerin die Satzung aus dem Jahr 2019 immer noch an.

7

Die Antragstellerin beantragt,

8

die Satzung der Antragsgegnerin über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWS) vom 26. Juli 2019 für unwirksam zu erklären.

9

Die Antragsgegnerin beantragt,

10

den Antrag abzulehnen.

11

Die Beteiligten haben auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

12

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte in diesem Verfahren sowie auf die vorgelegte Aufstellungsakte der Antragsgegnerin Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

13

Der zulässige Normenkontrollantrag der Antragstellerin, über den der Senat mit dem Einverständnis der Beteiligten ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung entscheiden kann (§ 101 Abs. 2 VwGO), hat Erfolg.

14

1. Die Satzung der Antragsgegnerin über die Zweckentfremdung von Wohnraum auf der Grundlage von Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz - ZwEWG) vom 10. Dezember 2007 (GVBl. S. 864), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2017 (GVBl. S. 187), vom Stadtrat der Antragsgegnerin am 23. Juli 2019 beschlossen

und im Amtsblatt der Antragsgegnerin Nr. 14 - 2019 am 26. Juli 2019 veröffentlicht, ist nicht wirksam geworden, da sie nicht ordnungsgemäß ausgefertigt wurde.

15

1.1 Gemeindliche Satzungen sind vom Gemeinderat zu beschließen, anschließend auszufertigen und bekanntzumachen (Art. 26 Abs. 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern - BayGO). Die Ausfertigung ist ein Teil des Rechtsetzungsverfahrens. Mit ihr wird zum einen die Originalurkunde geschaffen, die den Willen des Normgebers nach außen wahrnehmbar macht und zum anderen wird bezeugt, dass der Inhalt der Urkunde mit dem Beschluss des zuständigen Organs übereinstimmt und die für die Rechtswirksamkeit maßgeblichen Umstände beachtet wurden (vgl. BayVGH, Urteil vom 16. März 1990 - 23 B 88. 00567 -, juris m.w.N.). Erst damit wird der Beschluss des Gemeinderats, in dem zugleich dessen Wille zum Ausdruck kommt, dass der beschlossene Rechtssatz in Kraft gesetzt werden soll, gemäß Art. 36 BayGO vollzogen (vgl. BayVGH vom 16. März 1990, a.a.O.).

16

1.2 Für das Bundesrecht ist die Ausfertigung von Gesetzen und Verordnungen durch Art. 82 Abs. 1 GG und für das bayerische Landesrecht durch Art. 76 BV vorgeschrieben. Auch wenn für den Erlass gemeindlicher Satzungen eine solche Regelung fehlt, müssen gleichwohl auch sie ausgefertigt werden, da erst mit der Ausfertigung nach außen hin durch das zuständige Organ die Verantwortung dafür übernommen wird, dass der vorliegende mit dem beschlossenen Wortlaut übereinstimmt und die für die Wirksamkeit der Norm erforderlichen Umstände beachtet wurden. Dies ist aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abzuleiten und dient der Rechtssicherheit (vgl. hierzu ausführlich BayVGH vom 16. März 1990, a.a.O., m.w.N.). Nur durch die so geschaffene Originalurkunde wird erreicht, dass die Rechtswirkungen der Satzung mit der nachfolgenden Bekanntmachung eintreten können. Die Ausfertigung sowie eine Form der Bekanntmachung, die den Betroffenen in zumutbarer Weise eine verlässliche Kenntnisnahme ermöglicht, sind zwingende Erfordernisse des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 BV), die für alle (außenwirksamen) Normen, auch für Rechtsverordnungen und Satzungen gelten (Möstl in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 76 Rn. 1).

17

1.3 Zutreffend hat der Antragstellerbevollmächtigte dargelegt, dass die streitgegenständliche Satzung diese Voraussetzungen nicht erfüllt und deshalb unwirksam ist. Der vorgelegten Aufstellungsakte der Antragsgegnerin lässt sich unzweifelhaft entnehmen, dass der beschlossene Normtext nicht unter Angabe des Datums handschriftlich vom hierfür zuständigen Organ, vorliegend dem Oberbürgermeister oder seinem Stellvertreter (Art. 36, 34 Abs. 1 Satz 2 BayGO), unterzeichnet wurde.

18

1.4 Der Mangel der fehlenden Unterschrift des Oberbürgermeisters wird auch von der Antragsgegnerin selbst nicht infrage gestellt. Vielmehr hat sie den Ausfertigungsmangel offenbar nach dessen Aufdeckung durch den Antragstellerbevollmächtigten selbst eingestanden, andernfalls es einer erneuten Bekanntmachung nach erneuter Beschlussfassung nicht bedurft hätte. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin konnte der Mangel der fehlenden Ausfertigung der streitgegenständlichen Zweckentfremdungssatzung indes nicht durch die Bekanntmachung vom 4. Dezember 2020 geheilt bzw. wirksam nachgeholt werden. Denn damit hat die Antragsgegnerin eine neue, am 5. Dezember 2020 mit einer - erneuten - fünfjährigen Geltungsdauer in Kraft getretene Satzung bekannt gemacht, ohne dass sie jedoch dieser ausdrücklich rückwirkenden Bedeutung hat zukommen lassen. Sie hat die streitgegenständliche Satzung vom Jahr 2019 auch nicht aufgehoben, sodass nun zwei inhaltlich weitestgehend gleichlautende Zweckentfremdungssatzungen mit unterschiedlichen, sich überschneidenden Fristen in den Raum gestellt sind. Zutreffend weist der Antragstellerbevollmächtigte darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (z.B. Urteil vom 18. August 2015 - 4 CN 10.14 - BVerwGE 152,379-[382]) und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Urteil vom 16.6.2017 - 15 N 15.2769 -, juris) bei einer bloßen Neubekanntmachung einer Satzung die Antragsfrist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erneut zu laufen beginnt, wenn - wie hier - der Neuerlass bzw. die Neubekanntmachung einer Satzung dazu dient, der Rechtsnorm überhaupt erst Geltung zu verschaffen.

19

1.5 Die Antragsgegnerin hat es trotz Erkennens des Ausfertigungsmangels im Hinblick auf die Satzung 2019 unterlassen, diese aufzuheben. Auch wenn diese unwirksam ist, erzeugt sie nicht nur weiterhin den

gegenteiligen Rechtsschein, sondern wird von der Antragsgegnerin auch nach wie vor angewendet, wie sich aus den vor dem Verwaltungsgericht Bayreuth anhängigen Verfahren gegen auf diese Satzung gestützte Verwaltungsakte ergibt. Die Satzung vom 26. Juli 2019 ist deshalb ausdrücklich für unwirksam zu erklären (§ 47 Abs. 5 Satz 2, 1. Halbs. VwGO).

20

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung auf §§ 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

21

3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und 2 GKG und orientiert sich an den Empfehlungen in Nummer 9.8.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Unter Berücksichtigung der dort empfohlenen Werte hält der Senat einen Streitwert in Höhe von 40.000 € für angemessen.

22

4. Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

23

5. Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2, 2. Halbs. VwGO hat die Antragsgegnerin die Nummer I. der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils in derselben Weise zu veröffentlichen wie die angefochtene Satzung.