

ÖFFENTLICHES RECHT

Problem: Befassungs- und Entscheidungskompetenz des Stadtrats

Einordnung: Kommunalrecht

OVG Bautzen, Beschluss vom 11.08.2021
4 B 291/21

EINLEITUNG

Anknüpfend an ein altbekanntes Problem des Kommunalrechts, dem Vorprüfungsrecht des Ratsvorsitzenden bei der Aufstellung der Tagesordnung, können sich weitere, regelmäßig weniger bekannte Rechtsfragen stellen: hat der Stadtrat eine Befassungs- und/oder Entscheidungskompetenz, wenn es an einer Verbandskompetenz der Stadt oder an der Organkompetenz des Stadtrats fehlt? Wie der Beschluss des OVG Bautzen zeigt, bedarf es hier einer differenzierten Betrachtung.

SACHVERHALT

Die Fraktion A im **Stadtrat** der Stadt Chemnitz stellte den Antrag, der Stadtrat möge folgenden Beschluss fassen: „Der Oberbürgermeister wird aufgefordert, das Betreten aller Einrichtungen der Stadtverwaltung Chemnitz mit Gesichtsverdeckung (Vermummung, Verschleierung) zu untersagen. Er möge veranlassen, Menschen mit derartigem Erscheinungsbild der jeweiligen Einrichtung zu verweisen sowie im Eingangsbereich geeignete Hinweise auf das Verbot anzubringen.“ Der Oberbürgermeister lehnte es in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Stadtrats (vgl. § 36 I SächsGemO) ab, diesen Antrag auf die Tagesordnung zu setzen. Er ist der Ansicht, der Stadtrat dürfe einen solchen Beschluss nicht fassen, da ihm dafür die Organkompetenz fehle. In seiner Eigenschaft als Ratsvorsitzender müsse er ein solches rechtswidriges Verhalten des Stadtrats verhindern. Dem hält A entgegen, dass sich der Oberbürgermeister damit ein Vorprüfungsrecht anmaße, das ihm gar nicht zustehe. Zudem handele es sich in der Sache eindeutig um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, deren Wahrnehmung grundsätzlich immer dem Stadtrat obliege. Selbst wenn die Organkompetenz ausnahmsweise beim Oberbürgermeister liege, sei der Stadtrat jedenfalls nicht daran gehindert, sich mit dem konkreten Thema zu befassen.

Kann A vom Oberbürgermeister verlangen, den Antrag auf die Tagesordnung zu nehmen?

LÖSUNG

A kann vom Oberbürgermeister verlangen, den Antrag auf die Tagesordnung zu nehmen, wenn sie darauf einen Anspruch hat. Das verlangt die Existenz einer einschlägigen Anspruchsgrundlage und das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen.

LEITSÄTZE

1. Zwar deckt die Verbandskompetenz der Gemeinde bei spezifisch örtlichem Bezug auch die Befassung des Gemeinderats mit Themen, für die andere Träger öffentlicher Gewalt zuständig sind.
2. Innergemeindlich deckt die Organzuständigkeit des Gemeinderats hingegen grundsätzlich nicht die Befassung mit Angelegenheiten, für die der Bürgermeister zuständig ist. Entsprechende Verhandlungsgegenstände muss der Bürgermeister nicht in die Tagesordnung aufnehmen.

In einigen Bundesländern heißt es nicht „Stadtrat“, sondern „Stadtverordnetenversammlung (Bremerhaven, Hessen), „Rat“ (NRW) oder - auch in den Städten - „Gemeinderat“ (Bad.-Württ.)

Obersatz

§ 36 V SächsGemO:

„Auf Antrag [...] einer Fraktion ist ein Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung [...] zu setzen. Die Verhandlungsgegenstände müssen in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen.“

Problem: Zuständigkeit des Stadtrats / Vorprüfungsrecht des Oberbürgermeisters (OB)

Argumente gegen materielles Vorprüfungsrecht:

- OB könnte für ihn unangenehme Beratungen im Stadtrat verhindern
- Gesetz sieht nachträgliches Widerspruchsrecht vor, wenn der Stadtrat einen rechtswidrigen Beschluss fasst
- Stadtrat kann selbst entscheiden, ob eine Angelegenheit in seine Zuständigkeit fällt, benötigt also keine Vorprüfung durch den OB

Konsequenz: Es ist zu differenzieren:
 Formelles Vorprüfungsrecht (= Wahrung von Form, Frist, Quorum) (+)
 Materielles Vorprüfungsrecht grds. (-).
Ausn.: § 36 V 2 SächsGemO; Antrag nicht ernst gemeint, unsinnig, rechtsmissbräuchlich oder strafbarer Inhalt.

I. Anspruchsgrundlage

Als Anspruchsgrundlage kommt **§ 36 V 1, 2 SächsGemO** in Betracht.

II. Anspruchsvoraussetzungen

Weiterhin müssen die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sein.

Da der Oberbürgermeister die Stadtratssitzungen gem. **§§ 36 III 1, 52 I SächsGemO** vorbereitet und einberuft, obliegt ihm auch die Aufstellung der jeweiligen Tagesordnung, sodass die Fraktion ihren Antrag zu Recht an ihn adressiert hat. Damit sind die formellen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt.

Materielle Anspruchsvoraussetzung ist gem. **§ 36 V 2 SächsGemO**, dass der Verhandlungsgegenstand in die **Zuständigkeit des Stadtrats** fällt. Das wird vom Oberbürgermeister bestritten. Allerdings ist fraglich, ob er im Zuge der Aufstellung der Tagesordnung das Recht hat dies zu prüfen (sog. **Vorprüfungsrecht**).

1. Vorprüfungsrecht des Oberbürgermeisters

„Wird ein solcher Anspruch geltend gemacht, steht dem Bürgermeister allerdings ein **materielles Vorprüfungsrecht** hinsichtlich der Zulässigkeit des beantragten Verhandlungsgegenstands **nur in äußerst begrenztem Umfang** zu, **weil er sonst jeden von den Gemeinderäten gestellten Antrag auf Aufnahme eines Tagesordnungspunktes, der ihm nicht genehm ist, schon im Vorfeld prüfen und verwerfen könnte, obwohl ihm das Gesetz in § 52 Abs. 2 SächsGemO ein nachträgliches Widerspruchsrecht gegen Gemeinderatsbeschlüsse einräumt, das dann leerlaufen könnte und der Gemeinderat zu Tagesordnungspunkten keinen Sachbeschluss fassen muss, sondern sie auch „geschäftsmäßig“ erledigen, d.h. nur die Nichtbefassung beschließen kann, so dass der Gemeinderat selbst ein Verwerfungsrecht ohne Sachprüfung hat.** Daher stellt sich jedes materielle Vorprüfungsrecht des Bürgermeisters als ein vorgelagerter Eingriff in die Entscheidungs- und Befassungskompetenz des Gemeinderats dar. **Neben einem formellen Vorprüfungsrecht** (etwa hinsichtlich **Form und Frist** sowie der Voraussetzungen des **§ 36 Abs. 5 Satz 1 SächsGemO**) **kommt** deshalb ein **materielles Vorprüfungsrecht** des Bürgermeisters **aufgrund** der ausdrücklichen Regelung in **§ 36 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO** **nur bezüglich der Zuständigkeit des Gemeinderats** für den Verhandlungsgegenstand in Betracht. Ein **weitergehendes materielles Vorprüfungsrecht**, etwa hinsichtlich einer ausreichenden Bestimmtheit des begehrten Tagesordnungspunktes, steht ihm **grundsätzlich nicht** zu. **Darüberhinausgehend** beinhaltet die Pflicht des Bürgermeisters, eine sachgerechte Entscheidung über die begehrte Aufnahme eines Verhandlungsgegenstandes in die Tagesordnung zu treffen, **lediglich** die Befugnis, die **Aufnahme solcher Tagesordnungspunkte zu verweigern, die ganz offensichtlich nicht ernst gemeint sind oder erkennbar unsinnige Zwecke verfolgen oder die schikanös, rechtsmissbräuchlich oder strafbaren Inhalts sind.**“

Demnach durfte der Oberbürgermeister hier im Rahmen der Aufstellung der Tagesordnung prüfen, ob der beantragte Beschluss in die Zuständigkeit des Stadtrats fällt, ihm stand also ein Vorprüfungsrecht zu.

2. Zuständigkeit des Stadtrats

a) Entscheidungskompetenz

„Wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat, fällt die in der Beschlussvorlage beschriebene Anordnung für die Dienstgebäude und deren Durchsetzung in die **Organkompetenz des Bürgermeisters, weil** es dabei um eine Entscheidung über das **Hausrecht** und um die Ausführung hausrechtlicher Maßnahmen geht. [...] Eine Organkompetenz des Gemeinderats für ein Tätigwerden gegenüber dem Bürgermeister ist nur in wenigen Fällen gesetzlich vorgesehen, etwa gemäß § 28 Abs. 3 SächsGemO. Dass ein solcher Fall hier vorliegt, ist weder vorgetragen noch ersichtlich.“

Antrag betrifft das Hausrecht → Organkompetenz des OB als Behördenleiter (§ 51 I 1 SächsGemO)

Folglich ist der Stadtrat nicht dafür zuständig, die in dem Antrag geforderte Anordnung selbst zu treffen oder den Oberbürgermeister dazu zu verpflichten.

b) Befassungskompetenz

Dem Stadtrat könnte trotz seiner fehlenden Entscheidungskompetenz aber das Recht zustehen, sich mit der Angelegenheit zu befassen.

Differenzierung: Entscheidungskompetenz ↔ Befassungskompetenz

„[...] geht der Inhalt der Beschlussvorlage seinem Wortlaut nach nicht dahin, dass der Rat selbst eine auf das Hausrecht gestützte Anordnung treffen und für deren Durchsetzung sorgen soll. Der **Rat soll** nicht selbst eine Entscheidung treffen, sondern **lediglich** den **Bürgermeister aufordern**, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten. **In den Fällen**, bei denen es für Entscheidungen der **Gemeinde** an der **Verbandskompetenz fehlt**, wird dem Gemeinderat regelmäßig **trotz fehlender Entscheidungskompetenz eine Befassungskompetenz zuerkannt**. Er darf sich aus seiner ortsbezogenen Sicht auch mit Fragen befassen, die nach der gesetzlichen Kompetenz- und Zuständigkeitsordnung anderen Trägern öffentlicher Gewalt als Aufgaben zugewiesen sind, etwa **indem er zu solchen Fragen seine Meinung oder ein an andere Stellen gerichtetes Ersuchen äußert**. Die Verbandskompetenz der Gemeinde umfasst - **sofern der nötige spezifisch örtliche Bezug vorliegt** - auch das Recht des Gemeinderats, sich mit derartigen Fragen zu befassen, selbst wenn die Gemeinde dafür keine Entscheidungskompetenz besitzt. **Unzulässig** sind **hingegen** Äußerungen der Gemeinde, deren Wortlaut den Charakter **allgemeinpolitischer Stellungnahmen** hat oder den Anschein solcher Stellungnahmen erweckt. **Denn Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vermittelt der Gemeinde nur ein kommunal- und kein allgemeinpolitisches Mandat**. Sie ist weder Inhaberin grundrechtsgeschützter politischer Freiheit noch Sachwalterin der grundrechtlichen Belange ihrer Bürger.

Wichtig: Genauer Wortlaut des Antrags der Fraktion

Trotz fehlender Entscheidungskompetenz steht einer Gemeinde eine Befassungskompetenz zu. Aber: Voraussetzung ist ein spezifisch örtlicher Bezug → allgemeinpolitische Stellungnahmen sind unzulässig.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.12.1990, 7 C 37.89, juris Rn 19 ff. - Erklärung einer Stadt zur atomwaffenfreien Zone; OVG Bautzen, Beschluss vom 27.4.2021, 4 B 193/21

Diese Rechtsprechung lässt sich, anders als die Beschwerde meint, **auf den vorliegenden Fall nicht übertragen. Grund und gleichzeitig Grenze für die Annahme dieses Befassungsrechts ist nämlich die Zuständigkeit der Gemeinde für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft**. Nur wenn dieser örtliche Bezug gegeben ist, kann sich der Gemeinderat auch zu Angelegenheiten außerhalb der Entscheidungszuständigkeit der Gemeinde äußern. Ihre spezifisch örtliche Sicht soll gegenüber anderen Trägern öffentlicher Gewalt durch Meinungsäußerungen oder Ersuchen nur und gerade in Bezug auf die Gemeinde zum Ausdruck gebracht werden können.

Differenzierung Entscheidungskompetenz ↔ Befassungskompetenz nicht übertragbar auf das Verhältnis Stadtrat ↔ OB

Argumente:

- Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Stadtrat und OB würde verschwimmen
- Stadtrat könnte OB unter Druck setzen und damit dessen eigenständige Organstellung beeinträchtigen

An einer solchen inneren Rechtfertigung für Meinungsäußerungen gegenüber dem Bürgermeister fehlt es indes bei einer fehlenden innergemeindlichen Zuständigkeit ebenso wie an jedweden Begrenzungskriterien. Ließe man eine Befassung des Gemeinderats mit Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters zu, müsste dies letztlich für alle Aufgaben des Bürgermeisters - auch diejenigen nach § 53 Abs. 3 SächsGemO - gelten. Damit droht die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Gemeindeorganen zu verschwimmen, zumal es für solche Befassungen auch an einer handhabbaren quantitativen Beschränkung fehlt. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass entsprechende Befassungen - zumal wenn sie häufig oder regelmäßig erfolgen - geeignet sind, den Bürgermeister unter Druck zu setzen und damit die eigenständige, vom Gemeinderat gerade unabhängige Organstellung des Bürgermeisters zu beeinträchtigen. Das gilt umso mehr, wenn es der Gemeinderat darüber hinaus - wie in der hier streitigen Vorlage vorgesehen - nicht bei Meinungsäußerungen belässt, sondern den Bürgermeister zu einer bestimmten Vorgehensweise strikt auffordert („möge veranlassen“).“

Da dem Stadtrat somit weder eine Entscheidungskompetenz noch eine Befassungskompetenz zusteht, durfte es der Oberbürgermeister ablehnen, den Antrag der A auf die Tagesordnung zu setzen.

FAZIT

Obwohl das Vorprüfungsrecht des Ratsvorsitzenden im konkreten Fall aufgrund der Rechtslage in Sachsen eindeutig gegeben war, hat das OVG Bautzen die Gelegenheit genutzt, das zugrunde liegende Rechtsproblem grundsätzlich zu beleuchten. Die Überlegungen des Gerichts sind daher auf die anderen Flächenbundesländer übertragbar, wobei allerdings stets darauf zu achten ist, ob es im konkreten Landesrecht eine ausdrückliche Bestimmung wie § 36 V 2 SächsGemO gibt.

Von besonderer Examensrelevanz sind die weitergehenden Ausführungen des OVG zur Entscheidungs- und Befassungskompetenz des Stadtrats, da es hier entscheidend auf die Verbandskompetenz der Stadt und die Organkompetenz des Stadtrats ankommt. Es sind folgende Konstellationen zu unterscheiden:

1. Verbandskompetenz der Stadt und Organkompetenz des Stadtrats (+)
→ Stadtrat hat eine Befassungs- und Entscheidungskompetenz.
2. Verbandskompetenz der Stadt (-)
→ Stadtrat hat eine Befassungskompetenz, **wenn** ein spezifisch örtlicher Bezug besteht (unzulässig sind allgemeinpolitische Stellungnahmen).
3. Verbandskompetenz der Stadt (+), aber Organkompetenz des Stadtrats (-)
→ Stadtrat hat weder eine Befassungs- noch eine Entscheidungskompetenz.

Ein guter genereller Überblick über das Problem findet sich bei Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, Rn 604.

Zur rechtlichen Zulässigkeit der Beschlüsse zum Klimanotstand: Groth/Groth/Bender, Kommunalen Klimanotstand, <https://www.helmholtz-klima.de/aktuelles/was-ein-klimanotstand-fuer-kommunen-bedeutet>, S. 4-6

Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass es in Prüfungen immer wieder Probleme bereitet zu entscheiden, ob der erforderliche spezifische örtliche Bezug vorliegt. Beispielhaft seien die in letzter Zeit von vielen Städten und Gemeinden gefassten Beschlüsse zum sog. **Klimanotstand** genannt.