

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Sesselmann und Hoffmann (AfD)

und

Antwort

des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales

Zulässigkeit von Änderungsanträgen zu Haushaltssatzungen von kommunalen Gebiets- und Personenkörperschaften in Thüringen

Einer Presseveröffentlichung der Tageszeitung "Freies Wort" vom 11. Februar 2023 ist zu entnehmen, dass bei der Haushaltsberatung im Kreistag des Landkreises Hildburghausen Änderungsanträge einer im Kreistag vertretenen Fraktion vom Landrat mit der Begründung abgelehnt worden seien, dass der Kreistag bei Haushaltsfestsetzungen zu Aufgaben des Landkreises aus dem übertragenen Wirkungskreis "überhaupt keine Befassungskompetenz" habe. Nach unserer Kenntnis ist die in der Presseveröffentlichung erwähnte Verfahrensweise auch tatsächlich so in der Sitzung des Kreistags des Landkreises Hildburghausen am 8. Februar 2023 erfolgt. Nach § 114 in Verbindung mit § 57 Abs. 1 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) beschließt der Kreistag über die Haushaltssatzung samt ihren Anlagen in öffentlicher Sitzung. Die Vorschrift des § 55 Abs. 2 ThürKO enthält Regelungen über Festsetzungen in der Haushaltssatzung, die nicht zwischen dem eigenen und übertragenen Wirkungskreis einer kommunalen Gebiets- oder Personenkörperschaft unterscheiden.

Das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales ist aufgrund § 118 Abs. 3 ThürKO oberste Rechtsaufsichtsbehörde der kommunalen Gebiets- und Personenkörperschaften in Thüringen.

Das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales hat die **Kleine Anfrage 7/4507** vom 14. Februar 2023 namens der Landesregierung mit Schreiben vom 12. April 2023 beantwortet:

1. Betreffen nach Auffassung der Landesregierung Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises einer kommunalen Gebiets- oder Personenkörperschaft in Thüringen auch deren Haushaltsführung einschließlich Beschlussfassung über die Haushaltssatzung?
2. Sind Gemeinderats-, Stadtrats- oder Kreistagsmitglieder oder -fraktionen berechtigt, vor Beschlussfassung über die Haushaltssatzung nach § 57 Abs. 1 ThürKO Änderungsanträge, die Festsetzungen der Haushaltssatzung zu Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der kommunalen Gebiets- oder Personenkörperschaft betreffen, zum Entwurf der Haushaltssatzung einzubringen und falls die Frage mit Nein beantwortet wird, wie wird dies begründet?

Antwort zu den Fragen 1 und 2:

Gemäß § 57 Abs. 1 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) beschließt der Gemeinderat über die Haushaltssatzung samt ihren Anlagen in öffentlicher Sitzung. Die Haushaltssatzung bildet den finanziellen Rahmen des Verwaltungshandelns der Gemeinden sowohl im eigenen als auch im übertragenen Wirkungskreis. Eine Zuständigkeit oder auch nur eine Teilzuständigkeit des Bürgermeisters besteht nicht, da es sich bei dem Beschluss über die Haushaltssatzung um eine gesetzliche Spezialzuweisung handelt.

Dies gilt aufgrund der Regelung des § 114 ThürKO in Verbindung mit § 57 Abs. 1 ThürKO für die Landkreise sowie aufgrund der Regelung des § 52 Abs. 2 ThürKO in Verbindung mit § 36 Abs. 1 S. 1 Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) in Verbindung mit § 57 Abs. 1 ThürKO für die Verwaltungsgemeinschaften entsprechend.

Gemeinden und Landkreise erhalten gemäß § 3 Abs. 2 und § 18 Abs. 3 ThürKO beziehungsweise § 88 Abs. 2 und § 97 Abs. 3 ThürKO die erforderlichen Mittel zur Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

Hält der Bürgermeister einen Haushaltsansatz, der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises umfasst, für rechtswidrig, da eine adäquate Aufgabenerfüllung aufgrund eines falschen oder zu geringen Ansatzes nicht möglich ist, so hat er den Vollzug des Beschlusses über die Haushaltssatzung gemäß § 44 Satz 1 ThürKO sofort auszusetzen und damit das Beanstandungsverfahren einzuleiten.

Dies gilt aufgrund der entsprechenden Regelungen des § 113 Satz 1 ThürKO für die Landräte sowie aufgrund der Regelung des § 52 Abs. 2 ThürKO in Verbindung mit § 33 Abs. 2 ThürKGG in Verbindung mit § 44 S. 1 ThürKO für die Vorsitzenden der Verwaltungsgemeinschaften entsprechend.

3. Sind Bürgermeister, Gemeinschafts- und Verbandsvorsitzende oder Landräte in Thüringen berechtigt, Anträge nach Frage 2, soweit diese zulässig sind, einer Beschlussfassung im Gemeinderat, Stadtrat, der Gemeinschafts- beziehungsweise Verbandsversammlung oder dem Kreistag vorzuenthalten beziehungsweise zu entziehen und falls die Frage mit Ja beantwortet wird, wie wird dies begründet?
4. Sofern Frage 3 mit Nein beantwortet wird, welche Auswirkungen hat ein nicht zur Beschlussfassung zugelassener, aber zulässiger Änderungsantrag auf die Rechtswirksamkeit eines dann erfolgten Beschlusses über die Haushaltssatzung nach § 57 Abs. 1 ThürKO?

Antwort zu den Fragen 3 und 4:

Als Anträge im Sinne der Frage 2 kommen Anträge auf Aufnahme in die Tagesordnung nach § 35 Abs. 4 Satz 2 ThürKO (1.) oder Geschäftsordnungsanträge (2.) in Betracht.

1. Nichtaufnahme in die Tagesordnung (Antrag nach § 35 Abs. 4 S. 2 ThürKO)

Nach § 35 Abs. 4 Satz 2 ThürKO ist eine Angelegenheit in die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Gemeinderats aufzunehmen, wenn es eine Fraktion oder ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder schriftlich beantragt. Mit der Auslegung des § 35 Abs. 4 Satz 2 ThürKO (im Falle eines Landkreises in Verbindung mit § 112 ThürKO) hat sich das Verwaltungsgericht Gera in seiner Entscheidung vom 18.06.2020 (VG Gera, Beschluss vom 18. Juni 2020 – 2 E 783/20 –, juris) befasst. Das Verwaltungsgericht knüpft an die in Rechtsprechung und Literatur anerkannte Auffassung an, wonach den Bürgermeistern und Landräten kein Recht auf materielle Vorprüfung eines beantragten Tagesordnungspunktes zusteht und die Vertretungskörperschaften allein darüber entscheiden, ob und in welcher Weise sie sich mit einer Sache befassen wollen. Das Verwaltungsgericht Gera kommt zu dem Ergebnis, dass die Landräte zur Aufnahme in die Tagesordnung verpflichtet sind, sofern die formellen Voraussetzungen (Schriftform, Unterzeichnung, ausreichende Angabe des beantragten Beratungsgegenstandes) erfüllt sind und kein offensichtlicher Rechtsmissbrauch vorliegt.

Die Vertretungskörperschaft entscheidet aufgrund eines entsprechenden Antrags zur Tagesordnung mit einfacher Mehrheit (§ 39 Abs. 1 Satz 1 ThürKO) über die Vertagung oder Absetzung des Antrags von der Tagesordnung. Vor der Entscheidung ist dem hinter dem Tagesordnungspunkt stehenden Antragsteller Gelegenheit zu einer kurzen mündlichen Begründung zu geben.

Für den Geschäftsgang des Kreistags und seiner Ausschüsse gelten die §§ 34 bis 43 ThürKO entsprechend (§ 112 ThürKO).

Fehlt dem Kreistag die Zuständigkeit für einen in die Tagesordnung aufgenommenen Gegenstand, so ist der Bürgermeister oder der Landrat verpflichtet, bei Aufruf des entsprechenden Tagesordnungspunktes in der Gemeinderats- beziehungsweise Kreistagssitzung zunächst einen Geschäftsordnungsbeschluss über die Zulässigkeit der beantragten Beratung in der Sache herbeizuführen. Beschließt die Vertretungskörperschaft die Beratung in der Sache trotz der Bedenken des Bürgermeisters oder Landrats, ist dieser nach § 44 S. 1 ThürKO beziehungsweise § 113 Satz 1 ThürKO verpflichtet, den Vollzug dieses Geschäftsord-

nungsbeschlusses sofort auszusetzen und damit das Beanstandungsverfahren einzuleiten. Dies gilt aufgrund der Regelung des § 52 Abs. 2 ThürKO in Verbindung mit § 33 Abs. 2 ThürKGG in Verbindung mit § 44 Satz 1 ThürKO für die Vorsitzenden der Verwaltungsgemeinschaften entsprechend.

Der Gemeinderat ist nach § 22 Abs. 3 Satz 1 ThürKO, der Kreistag nach § 101 Abs. 3 Satz 1 ThürKO für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zuständig, soweit er nicht die Beschlussfassung einem beschließenden Ausschuss übertragen hat (§ 26 beziehungsweise § 105 ThürKO) oder der Bürgermeister beziehungsweise der Landrat zuständig ist.

Der Bürgermeister beziehungsweise der Landrat ist nach § 29 Abs. 2 beziehungsweise § 107 Abs. 2 Satz 1 ThürKO zuständig für

- die laufenden Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde beziehungsweise des Landkreises, die für die Gemeinde beziehungsweise den Landkreis keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen und
- die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinde beziehungsweise des Landkreises (§ 3 beziehungsweise § 88 ThürKO).

Nach § 29 Abs. 4 beziehungsweise § 107 Abs. 3 ThürKO kann der Gemeinderat beziehungsweise Kreistag dem Bürgermeister beziehungsweise Landrat im Einzelfall durch Beschluss mit dessen Zustimmung oder allgemein durch die Hauptsatzung weitere Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen; das gilt nicht für Angelegenheiten, die nach § 26 Abs. 2 ThürKO beziehungsweise in Verbindung mit § 105 Abs. 2 Satz 2 ThürKO nicht auf beschließende Ausschüsse übertragen werden können.

Dies gilt aufgrund der Regelung des § 52 Abs. 2 ThürKO in Verbindung mit § 33 Abs. 2 ThürKGG für die Vorsitzenden der Verwaltungsgemeinschaften entsprechend.

Gegen die Ablehnung eines Antrags nach § 35 Abs. 4 Satz 2 ThürKO ist im Rahmen des Kommunalverfassungsstreitverfahrens der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Das Initiativrecht kann grundsätzlich auch im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 123 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) durchgesetzt werden.

2. Verstoß gegen die Geschäftsordnung (Nichtbehandlung oder Ablehnung eines Geschäftsordnungsantrags im Rahmen der Sitzung einer kommunalen Vertretungskörperschaft)

Die Rechtsprechung geht ganz überwiegend davon aus, dass ein Verstoß gegen Vorschriften der Geschäftsordnung, mit dem nicht zugleich auch zwingende gesetzliche Vorschriften verletzt werden, zwar rechtswidrig ist, aber nicht zur Unwirksamkeit der gefassten Beschlüsse führt. Dies wird damit begründet, dass die Geschäftsordnung eines Rates grundsätzlich nur Binnenrechtsbeziehungen innerhalb des Vertretungsorgans Gemeinderat durch von ihm selbst aufgestellte Regeln gestaltet, aber kein Außenrecht darstellt.

Etwas anderes gilt dementsprechend dann, wenn mit dem Verstoß gegen eine Geschäftsordnungsvorschrift zugleich eine zwingende gesetzliche Vorschrift verletzt wird.

Dies gilt gemäß § 34 ThürKO für Gemeinden und Städte, gemäß § 112 in Verbindung mit § 34 ThürKO für Landkreise entsprechend sowie gemäß § 52 Abs. 1 ThürKO in Verbindung mit § 23 Abs. 1 ThürKGG in Verbindung mit § 34 ThürKO für die Verwaltungsgemeinschaften.

In Vertretung

Götze
Staatssekretär