

Die Rechtsposition der Bezirksvertretung

Ltd. Stadtrechtsdirektor

Olaf Radtke

Stand: 04.09.2018

kommunale Selbstverwaltungsgarantie

- Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 78 Abs. 2 LV NRW
 - den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung ...;
 - d.h. insbesondere institutionelle Rechtssubjektgarantie
 - aber:
 - Einschränkungsmöglichkeit des Art. 28 II GG durch ein (verhältnismäßiges) Gesetz
 - Gemeinde = Exekutive mit der Folge, dass Rat und Bezirksvertretung kein Parlament sind, damit
 - keine Immunität, Indemnität der Stadtverordneten, Bezirksvertreter
 - keine Gesetzgebungsmöglichkeiten des Rates / BV
 - Bindung des Rates/BV an Gesetze und andere Beschränkungen

Bezirksvertretungen in kreisfreien Städten

- in einer kreisfreien Stadt bestehen somit drei demokratisch legitimierte Organe (=> Oberbürgermeister, Rat, Bezirksvertretungen) mit Abgrenzungsbereichen
- jede kreisfreie Stadt ist dazu verpflichtet, das gesamte Stadtgebiet in Stadtbezirke einzuteilen, § 35 Abs. 1, 3 GO NRW
 - für jeder dieser Stadtbezirke ist eine Bezirksvertretung zu wählen, § 36 Abs. 1 S. 1 GO NRW
 - Zweck der Einteilung in Stadtbezirke und der Wahl einer eigenen Vertretung ist die Herstellung größerer Bürgernähe
 - dies hat nach der intensiven Gebietsreform in den 1970er Jahren an Bedeutung gewonnen, da die kreisfreien Städte tendenziell eine besonders große Einwohnerzahl haben und hier ein Element größerer Bürgernähe von höherer Bedeutung ist.
- Die BV sind eigenständige, unmittelbar demokratisch legitimierte Selbstverwaltungsorgane der Stadt, aber kein Parlament
 - Soweit der Rat nicht gem. § 41 Abs. 1 S.2 GO NRW ausschließlich zuständig ist, sind die Bezirksvertretungen in allen Angelegenheiten berufen, deren Bedeutung nicht wesentlich über die des Bezirks hinausgehen, § 37 Abs. 1 S. 1 GO NRW und kein Geschäft der laufenden Verwaltung vorliegt
 - die im Katalog des § 37 Abs. 1 S. 1 GO NRW genannten Angelegenheiten sind daher nur beispielhafte Konkretisierungen („insbesondere“), bei denen für jeden Einzelfall die (im Wesentlichen rein) bezirkliche Bedeutung zu prüfen ist.
 - die Frage der Bezirksbezogenheit kann insbesondere nach der Funktion einer Anlage oder Maßnahme geklärt werden. Auch die finanzielle Bedeutung kann für die Abgrenzung Bedeutung haben.
 - Die BV besteht aus mindestens 11 und höchstens 19 Mitgliedern einschließlich des aus der Mitte der BV gewählten Vorsitzenden (Bezirksvorsteher), § 36 Abs. 2 S. 1 GO NRW

Rechte der Bezirksvertretung

Der Bezirksvertretung kommen sowohl verschiedene

- Informations- bzw. Auskunftsrechte (§ 55 II, IV 2, V GO NRW)

- Anhörungsrechte und

- Entscheidungsrechte

als auch bestimmte Pflichten gegenüber dem Rat und dem Oberbürgermeister zu.

- Diese sind in den §§ 36 f. GO NRW bestimmt.
- Die näheren Einzelheiten regelt die Hauptsatzung der jeweiligen Stadt, § 35 Abs. 4 S. 1 GO NRW
 - In Wuppertal sind diese Rechte in § 12ff der Hauptsatzung der Stadt Wuppertal geregelt.

Rechte gegenüber dem Rat

- Die Mitwirkungsrechte der Bezirksvertretung gegenüber dem Rat sind in § 37 Abs. 4, 5 GO NRW geregelt:
 - Die Bezirksvertretung wirkt an den Beratungen über die Haushaltsmittel mit
 - Sie beraten über alle Haushaltspositionen die sich auf ihren Bezirk und ihre Aufgaben auswirken, § 37 Abs. 4 GO NRW
- Der Bezirksvertretung kommt bei allen wichtigen Angelegenheiten, die den Stadtbezirk betreffen, ein Anhörungsrecht zu, § 37 Abs. 5 S. 1 GO NRW
 - Insb. ist ihr vor der Beschlussfassung des Rats über Planungs- und Investitionsvorhaben im Bezirk und über Bebauungspläne für den Bezirk Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, § 37 Abs. 5 S. 2 GO NRW
 - Darüber hinaus hat die Bezirksvertretung bei diesen Vorhaben, insb. im Rahmen der Bauleitplanung, für ihr Gebiet dem Rat gegenüber ein Anregungsrecht, § 37 Abs. 5 S. 3 GO NRW
 - aber nur die Gelegenheit der Anhörung muss gegeben sein, nicht die tatsächliche Anhörung
- Die Bezirksvertretung hat das Recht zu allen den Stadtbezirk betreffenden Angelegenheiten Vorschläge und Anregungen zu machen, § 37 Abs. 5 S. 5 GO NRW, § 15 Abs. 3 der Hauptsatzung der Stadt Wuppertal (Initiativrecht)
 - Die Vorschläge an den Rat sind spätestens bis zur übernächsten Sitzung auf die Tagesordnung zu setzen, § 15 Abs. 3 der Hauptsatzung der Stadt Wuppertal
- Der Vorsitzende der Bezirksvertretung bzw. der Stellvertreter hat gem. § 37 Abs. 5 S. 7 GO NRW das Rechts bei Beratungen des Rats, die auf einen Vorschlag oder eine Anregung der Bezirksvertretung zurückgehen, gehört zu werden.

Rechte des Rats gegenüber der Bezirksvertretung

Der Rat hat gegenüber der Bezirksvertretung weitgehende Rechte:

- Der Rat stellt die Haushaltsmittel zur Verfügung (= Budgetrecht). Allenfalls über die Verwendung eines Teils soll die Bezirksvertretung alleine entscheiden können, § 37 Abs. 3 S. 1 GO NRW
 - Die näheren Einzelheiten bezüglich der bereitgestellten Haushaltsmittel für jede Bezirksvertretung wird im Haushaltsplan der Stadt geregelt
- Der Rat hat das Letztentscheidungsrecht, wenn der Oberbürgermeister einem Beschluss der Bezirksvertretung widerspricht, § 37 Abs. 6 S. 4 GO NRW
- Gem. § 36 Abs. 6 S. 1 GO NRW haben Ratsmitglieder, die in dem Stadtbezirk wohnen oder in diesem kandidiert haben, das Recht mit beratender Stimme an den Sitzungen der Bezirksvertretung teilzunehmen
 - Die übrigen Ratsmitglieder können an nichtöffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen, § 36 Abs. 6 S. 3 GO NRW

Rechte und Pflichten der Bezirksvertretung

Der Bezirksvertretung kommen gegenüber dem Oberbürgermeister bestimmte Rechte und Pflichten zu.

Diese sind ebenfalls in den §§ 36 f. GO NRW sowie in der Hauptsatzung der jeweiligen Stadt bestimmt.

Rechte gegenüber dem Oberbürgermeister

- Die Bezirksvertretungen können den Oberbürgermeister auf ihr Verlangen zu einer ihrer Sitzungen laden. Dieser ist dann verpflichtet mit beratender Stimme teilnehmen, § 36 Abs. 7 S. 1 GO NRW
 - Der Oberbürgermeister kann sich bei der Sitzung von einem Beigeordneten oder einer anderen leitenden Dienstkraft vertreten lassen, § 36 Abs. 7 S. 2 GO NRW
 - In Wuppertal wird dies durch die BV-Paten gewährleistet
- Der Oberbürgermeister ist gem. § 15 Abs. 2 der Hauptsatzung der Stadt Wuppertal dazu verpflichtet, die Bezirksvertretung frühzeitig über alle wichtigen Angelegenheiten des Bezirks zu unterrichten
 - Ausprägung des § 62 IV GO NRW

Pflichten der Bezirksvertretung gegenüber dem Oberbürgermeister

- Die Bezirksvertretung ist verpflichtet, den Oberbürgermeister zu ihren Sitzungen einzuladen, § 36 Abs. 6 S. 2 GO NRW
 - dem Oberbürgermeister ist auf sein Verlangen hin jederzeit das Wort zu erteilen, § 36 Abs. 7 S. 1 GO NRW
- Der Oberbürgermeister hat das Recht einem Beschluss der Bezirksvertretung innerhalb von 14 Tagen zu widersprechen, wenn er der Auffassung ist der Beschluss gefährde das Wohl der Stadt, § 37 Abs. 6 S. 1 GO NRW
 - Widerspruch des OB hat aufschiebende Wirkung

Bezirksvertretung im Kommunalverfassungstreit

- Die Bezirksvertretung kann als Organ einer Gemeinde, wie z.B. der Rat oder der Oberbürgermeister Beteiligter an einem Kommunalverfassungstreit sein
- Kommunalverfassungstreitigkeiten sind Innenrechtsstreitigkeiten zwischen kommunalen Organen oder Organteilen über deren funktionelle Kompetenzen, nicht um private Rechte, d.h. es geht um mitgliedschaftliche oder statusrechtliche Rechtsstellung eines Funktionsträgers (funktionelle Wahrnehmungszuständigkeiten eines Amtes)
- nicht die „private“ Rechtsstellung der hinter dem Amt stehenden natürlichen Person ist betroffen
- Differenzierung der Streitigkeiten
 - Interorganschaftliche: Streitigkeiten zwischen zwei verschiedenen Organe bzw. Organteile verschiedener Organe untereinander (Bsp: BV=>Rat auf Feststellung, dass die BV für eine bestimmte Angelegenheit entscheidungszuständig ist)
 - Innerorganschaftliche: Streitigkeiten Organteile desselben Organs bzw. Organteile mit dem Organ (Bsp: RM=>Rat wegen Öffentlichkeit eines TOP; Fraktion=>Rat um erhöhte Zuwendung für die Geschäftsführung nach § 56 Abs. 3 S. 1 GO NRW)
- Kosten eines verwaltungsgerichtlichen Kommunalverfassungsrechtsstreits trägt die Kommune
 - arg.: Anwendungsfall des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch bzw. unmittelbar als Ausfluss der Organstellung des Funktionsträgers

Prüfungsaufbau des Kommunalverfassungstreits I

A Zulässigkeit der Klage

I. Verwaltungsrechtsweg, § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO

- Öffentlich-rechtliche Streitigkeit
 - Streitgegenstand: Klärung der funktionellen Kompetenzen nach Kommunalrecht
 - Streitentscheidend: Kompetenznormen der GO (= öffentlich-rechtlich)
 - auch intern angelegter Kommunalverfassungstreit kann wegen Art. 19 Abs. 4 GG „Streitigkeit“ iSd. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO darstellen
- nichtverfassungsrechtlicher Art
 - Gemeindeordnung ist kein Staatsverfassungsrecht
 - Der Begriff Kommunalverfassungstreit ist unzutreffend, aber gebräuchlich

II. Statthafte Klageart

- Begehren, § 88 VwGO
 - Aufhebung einer Maßnahme (z.B. Ausschluss aus der Ratssitzung)
 - Leistung (z.B. Aufnahme eines TOP)
 - Feststellung (z.B. Feststellung der unzureichenden Information)
- Klageart nach der VwGO (keine Klageart suis generis)
 - Beim Aufhebungsbegehren: in aller Regel mangels VA keine Anfechtungsklage, deshalb kommt insb. Feststellung der Rechtswidrigkeit des Beschlusses in Betracht
 - Bei Leistungsbegehren: in Betracht kommt die allgemeine Leistungsklage
 - Bei Feststellungsbegehren: sofern kein Handeln/Dulden/Unterlassen (dann Leistungsklage) verlangt wird, kommt die Feststellungsklage in Betracht

Prüfungsaufbau des Kommunalverfassungstreits II

- III. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO analog
 - Möglichkeit der Verletzung funktioneller Recht des klagenden Funktionsträgers muss gegeben sein
 - Arg: Ausschluss von Popularklagen
 - Geltendmachung von Statusrechten nicht privater Rechte
 - IV. Bei der Feststellungsklage: allg. Feststellungsinteresse, § 43 Abs. 1 VwGO
 - Als Feststellungsinteresse genügt jedes nach vernünftigen Erwägungen gerechtfertigtes Interesse wirtschaftlicher, rechtlicher oder auch ideeller Art
 - V. Klagegegner: Organ bzw. Organteil, gegen das sich das Klagebegehren richtet
 - Nicht die Gemeinde als Rechtsträgerin
 - VI. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO der Organe oder der Organteile
 - § 61 Nr. 1 VwGO (-), da keine natürliche oder jur. Person, sondern Streit zwischen Funktionsträgern und nicht um private, persönliche Rechte
 - § 61 Nr. 2 VwGO als Vereinigung, soweit ihr ein Recht zusteht
 - Bei Fraktionen, Ausschüssen, Bezirksvertretungen, Rat etc.
 - Bei einzelnen Funktionsträgern (einzelnes RM, BM etc.) greift § 61 Nr. 2 VwGO analog ein
 - VII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis
 - Fehlt, wenn zumutbare innergemeindliche Rechtsinstrumente der Gemeindeordnung nicht vorher zumutbar ergriffen werden
 - Bsp.: vorhergehende Aufforderung zur Rücknahme einer Rüge durch BM
 - Fehlt, bei Mutwilligkeit
 - „Schlichtungsverfahren“, § 37 II GO NRW, §§ 20 IV, 21 IV GeschO Rat
- Begründetheit der Klage (+), wenn die Maßnahme des anderen Funktionsträgers funktionelle (organschaftliche) Rechte des Klägers verletzt