DER LANDRAT
DES KREISES OLPE
ALS UNTERE STAATLICHE VERWALTUNGSBEHÖRDE

Kreis Olpe Postfach 1560 57445 Olpe

An den
Bürgermeister der Gemeinde Finnentrop
Am Markt 1

57413 Finnentrop

Dienstgebäude				Internet: www.kreis-olpe.de
Westfälische Str. 75 Landrat-Josef-Schrage-Platz				
Fachdienst				
Stabsbereich 2				
Aktenzeichen				Datum
15 16 02 - 00				03.04.2007
Auskunft erteilt				E-Mail:
Maria Schweinsberg				m_schweinsberg@kreis-olpe.de
Zimmer-Nr.	Vorwahl	Zentrale	Durchwahl	persönl. Fax
1.002	02761	81-0	81-449	94503-449
Ihr Zeichen				Ihr Schreiben vom

Kommunalaufsicht;
hier: Einwendungen der Bürgerinitiative Bahnhof Finnentrop gegen den Entwurf der Haushaltssatzung 2007

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Heß,

in der Sitzung des Rates der Gemeinde Finnentrop am 30.01.2007 wurde unter TOP A 2 zu Ziffer 1 beschlossen:

> „bei einer Stimmenthaltung, die Einwendungen der Bürgerinitiative Bahnhof Finnentrop vom 27. Dezember 2006 als unzulässig zurückzuweisen, da die Bürgerinitiative weder unter den Begriff „Einwohner" noch unter den Begriff „Abgabepflichtige" fällt"

Da Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit dieses Beschlusses bestanden, hatte ich mit Schreiben vom 15.02.2007 gebeten, mir den betreffenden Vorgang sowie Ihre Stellungnahme zuzuleiten. Dem sind Sie mit Schreiben vom 20.02.2007 nachgekommen.

Nach Überprüfung der Sach- und Rechtslage hatte ich Sie mit Schreiben vom 15.03.2007 darüber unterrichtet, dass der o.g. Beschluss nicht den Anforderungen des § 80 Abs. 3 GO NW genügt, weil der Rat sich nicht inhaltlich mit der Einwendung auseinander gesetzt hatte und der Beschluss daher neu gefasst werden muss.

Mit Schreiben vom 26.03.2007 haben sie mitgeteilt, dass Sie meine Auffassung im Ergebnis nicht teilen und nicht beabsichtigen, Weiteres zu veranlassen.
Die von Ihnen vorgetragenen Argumente sind jedoch nicht geeignet, zu einer anderen Rechtsauffassung – als in meinem Schreiben vom 15.03.2007 dargelegt - zu kommen.

Gem. § 122 Abs. 1 GO NW weise ich Sie daher nunmehr an,

den Beschluss des Rates der Gemeinde Finnentrop vom 30.01.2007 zu TOP A 2, Ziffer 1

gem. § 54 Abs. 2 GO NW unverzüglich zu beanstanden, da der Beschluss geltendes Recht verletzt.

Lieferanschrift: Kreisverwaltung Olpe, Danziger Str. 2/Landrat-Josef-Schrage-Platz, 57462 Olpe
Zentralfax: 02761 / 81343
Konten der Kreiskasse: Sparkasse Olpe-Drolshagen-Wenden 83, BLZ 462 500 49; Volksbank Olpe 201 900 400, BLZ 462 600 23

Begründung:

Nach § 80 Abs. 3 GO NW können Einwohner oder Abgabepflichtige Einwendungen gegen den Entwurf der Haushaltssatzung 2007 erheben.

Über die Einwendungen kann nur der Rat selbst entscheiden. Diese Befugnis kann er nicht auf Ausschüsse oder den Bürgermeister übertragen. Der Ratsbeschluss über die Einwendungen muss von der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung getrennt und vor diesem gefasst werden.

Hier hat der Rat der Gemeinde Finnentrop in seiner Sitzung am 30.01.2007 beschlossen, die Einwendung als unzulässig zurückzuweisen.

Zwar ist die schriftliche Einwendung vom 27.12.2006 gegen den Entwurf der Haushaltssatzung auf dem Kopfbogen der Bürgerinitiative „Bahnhof Finnentrop" formuliert worden, doch ist das Schreiben auch als eine Einwendung eines Finnentroper Einwohners (nämlich desjenigen, der die Einwendung für die Bürgerinitiative unterzeichnet hat: Christian Vollmert, Kirchstr. 28, 57413 Finnentrop) zu werten (zu einer solchen Bewertung siehe BVerwG, 05.12.2001, 9 A 15/01).

Daran ändern auch spätere Pressemitteilungen/Veröffentlichungen der Bürgerinitiative, in denen sie sich mit der Einwendung identifiziert, und mit denen sie ihre Absichten und Ziele einer breiten Öffentlichkeit vermitteln will, nichts.

Der Rat der Gemeinde Finnentrop hätte sich demzufolge inhaltlich mit den Einwendungen der Bürgerinitiative bzw. den Einwendungen des Herrn Vollmert auseinander setzen und die Inhalte der Einwendung beraten und darüber entscheiden müssen. Dies ist jedoch nicht erfolgt.

Dem Rat der Gemeinde Finnentrop hat die Einwendung zwar im Wortlaut vorgelegen, doch ist ihm durch Sitzungsvorlage 2007/2 lediglich der Vorschlag unterbreitet worden, die Einwendung als unzulässig zurückzuweisen, da die Bürgerinitiative weder unter den Begriff „Einwohner" noch unter den Begriff „Abgabepflichtige" fällt.
Ausweislich der Niederschrift wurde in der Sitzung noch einmal auf genau diese rechtliche Bewertung hingewiesen. Die Gemeindeverordneten konnten sowohl nach den Ausführungen in der ihnen zugeleiteten Sitzungsvorlage, als auch nach dem Vortrag durch den Bürgermeister in der Sitzung selbst darauf vertrauen, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Einwendung nicht erforderlich war.
Es kann – wie Ihr Vortrag im Schreiben vom 26.03.2007 belegt – auch nicht unterstellt werden, dass sich der Rat zwar inhaltlich mit der Angelegenheit befasst hätte, dies aber lediglich bei dem protokollierten Beschluss nicht zum Ausdruck gekommen ist.

Auch wenn danach die Haushaltssatzung beschlossen wurde, ist damit eine erneute Beschlussfassung über die Einwendung nicht obsolet, und es kann weiterhin nicht davon ausgegangen werden, dass der Rat, indem er über die Haushaltssatzung beschlossen hat, damit auch inzidenter über die Einwendung entschieden hat.
Obwohl eine mangelhafte Bescheidung einer Einwendung nicht zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung führt, kann auch hieraus nicht gefolgert werden, dass die Entscheidung über den Haushalt die Bescheidung der Einwendung ersetzt. Dies ergibt sich schon allein aus der Tatsache, dass der Ratsbeschluss über die Einwendung getrennt von der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung und vor dieser gefasst werden muss.

Es kann dahingestellt bleiben, ob eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Einwendung die Gemeindevertreter dazu bewogen hätte, der Einwendung überhaupt ganz oder teilweise nachzukommen bzw. bei der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung zu berücksichtigen. Jedenfalls waren die Gemeindevertreter im Zeitpunkt der Ratssitzung – auch wenn die Einwendung der Vorlage im Wortlaut beigefügt war – wegen der rechtlichen Einschätzung in der Vorlage weder auf eine inhaltliche Diskussion vorbereitet, noch haben sie sie tatsächlich geführt. Zu welchem Ergebnis eine inhaltliche Auseinandersetzung in der Ratssitzung am 30.01.2007 geführt hätte, ist ex post nicht zu beantworten. Dass eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Einwendung sowieso zu keinem Ergebnis im Sinne des Einwenders geführt hätte, entbehrt jedoch jeder Grundlage. Dies gilt umso mehr, als mit der Neufassung der Vorschrift des § 80 Abs. 3 GO NW (Gültigkeit bei NKF-Haushalten) eine noch bürgerfreundlichere Gestaltung des Aufstellungsverfahrens des gemeindlichen Haushalts erreicht werden sollte.

So weist die Handreichung des Innenministeriums für Kommunen zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (2. Auflage) darauf hin, dass zu diesem Zweck der Entwurf des Haushaltsplans für das neue Haushaltsjahr während des Beratungsverfahrens im Rat den Einwohnern und Abgabepflichtigen zur Einsichtnahme verfügbar

gemacht wird. So können sich diese mit den im Entwurf enthaltenen Vorstellungen der gemeindlichen Verwaltung über die zukünftige Entwicklung ihrer Gemeinde noch intensiver als bisher auseinander setzen, dazu Vorschläge machen und ggf. auch Einwendungen dagegen erheben. Damit der Rat rechtzeitig vor seinem Beschluss über die Haushaltssatzung über die Einwendungen in öffentlicher Sitzung beraten und darüber entscheiden kann, wird in der Vorschrift bestimmt, dass in der öffentlichen Bekanntgabe des Entwurfs des Haushaltsplans eine Einwendungsfrist von – wie bisher – 14 Tagen einzuräumen und die Stelle anzugeben ist, bei der die Einwendungen zu erheben sind.
Hier sei auf die Ausführungen am Ende dieses Schreibens verwiesen, aus denen zu entnehmen ist, dass eine – vom Gesetz geforderte – unverzügliche öffentliche Bekanntmachung nicht erfolgt ist, und bedingt dadurch die Einwendungsfrist irreführend angegeben wurde.

Insgesamt haftet damit dem Ratsbeschluss nicht lediglich ein formaler, sondern ein inhaltlicher Mangel an, nämlich der, dass die Einwendung nicht inhaltlich gewürdigt wurde.
Soweit Sie im Schreiben vom 26.03.2007 argumentieren, dass eine rein formale Behandlung einem Rat sicher nicht zugemutet werden kann, darf ich insofern auf die Möglichkeit hinweisen, dass die Mittelansätze in dem beschlossenen Plan durchaus noch Änderungen – bis hin zum Erlass einer Nachtragssatzung - bei entsprechender Beschlussfassung unterliegen können.
Diese Möglichkeit unterliegt dem politischen Willensbildungsprozess und der Entscheidungszuständigkeit des Rates der Gemeinde Finnentrop. Durch den Vortrag nur Ihrer Auffassungen kann dem Willensbildungsprozess des gesamten Rates nicht vorgegriffen werden, er kann dadurch erst recht nicht ersetzt werden.

Der Beschluss des Rates der Gemeinde Finnentrop vom 30.01.2007 zu TOP A 2, Ziffer 1 verletzt daher geltendes Recht.

Gem. § 54 Abs. 2 GO NW hat der Bürgermeister einen Beschluss zu beanstanden, wenn er geltendes Recht verletzt. Die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung. Sie ist schriftlich in Form einer begründeten Darlegung dem Rat mitzuteilen.
Nach § 122 Abs. 1 Satz 1 GO NW kann die Aufsichtsbehörde den Bürgermeister anweisen, Beschlüsse des Rates und der Ausschüsse, die das geltende Recht verletzen, zu beanstanden (§ 54 Abs. 2 und 3).

Im vorliegenden Fall haben Sie mit Schreiben vom 26.03.2007 mitgeteilt, dass Sie nicht beabsichtigen, Weiteres zu veranlassen.

Während der Bürgermeister nach § 54 Abs. 2 und 3 GO NW zur Beanstandung rechtswidriger Beschlüsse des Rates und der Ausschüsse verpflichtet ist, bestimmt § 122 GO NW, dass die Aufsichtsbehörde von dem Beanstandungs- und Aufhebungsrecht Gebrauch machen kann; im Gegensatz zum Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinde steht ihr also nach den Grundsätzen des Opportunitätsprinzips ein Ermessensspielraum zu.
Die Aufsichtsbehörde hat also nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob sie einen rechtswidrigen Beschluss beanstanden will oder nicht. Dabei sind Schwere und Auswirkungen des Rechtsverstoßes maßgeblich zu berücksichtigen, nicht jedoch Gesichtspunkte der politischen Opportunität.

Bei der hier zu treffenden Ermessensentscheidung habe ich mich von nachstehenden Überlegungen leiten lassen:

Wie oben dargelegt, verstößt der Beschluss gegen geltendes Recht.

Der Beschluss hat sich auch weder durch Zeitablauf noch in sonstiger Weise erledigt. Die inhaltliche Befassung mit der Einwendung hat nicht stattgefunden, kann jedoch – wie oben dargelegt – noch nachgeholt werden.

Bei der Ausführung des Handlungs- oder Entschließungsermessens bin ich durch den Zweck der Ermessensermächtigung gebunden. Zweck dieser Ermessensermächtigung ist es, einen rechtskonformen Zustand wiederherzustellen.
Gegen ein aufsichtliches Einschreiten spricht lediglich Ihr mögliches Interesse an der Beibehaltung der jetzigen Beschlusslage, weil die getroffene Anweisung mit Aufwendungen (Erstellen von zusätzlichen Sitzungsunterlagen z.B.) verbunden ist und es in Ihrem Interesse liegt, Aufwendungen möglichst zu vermeiden.

Hinsichtlich des Auswahlermessens ist ggfls. auch zu prüfen, mit welchem Aufsichtsmittel ein Rechtsverstoß am besten beseitigt werden kann.

In Betracht kommt hier ein Vorgehen nach § 122 oder § 123 GO NW. Maßnahmen nach § 123 GO NW betreffe vor allem die Fälle, in denen die Gemeinde kraft Gesetzes zu einer bestimmten Entscheidung oder Maßnahm verpflichtet ist, diese Verpflichtung aber durch eine andere Entscheidung zu umgehen versucht. Dies ist hier nicl der Fall, so dass nur eine Anweisung zur Beanstandung gem. § 122 GO NW in Betracht kommt.

Für die angeordnete Maßnahme spricht, dass sie geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Die angeordnete Maßnahme ist geeignet, den erstrebten Zweck – Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes - z erreichen.

Die angeordnete Maßnahme ist erforderlich, weil andere, weniger einschneidende Maßnahmen, mit denen de gleiche Zweck erreicht werden kann, nicht gegeben sind.
Im vorliegenden Fall hatte ich bereits mit Schreiben vom 15.03.2007 aufgezeigt, dass der Beschluss rechtswidri ist.
Wie eingangs dargelegt, haben Sie bislang keine Beanstandung nach § 54 GO NW ausgesprochen und wolle dies auch zukünftig nicht tun.
Die Anweisung, den rechtswidrigen Beschluss zu beanstanden, ist auch deshalb erforderlich, weil nach erfolgte Beanstandung der Beschluss neu zu fassen ist. Die dann notwendige neue inhaltliche Befassung mit de Einwendung unterliegt dem Willensbildungsprozess und der Entscheidungszuständigkeit des Rates.

Die Anweisung zur Beanstandung führt nicht zu einem Nachteil, der zu dem beabsichtigten Erfolg auße Verhältnis stünde; sie ist daher angemessen. Der mit der Maßnahme verfolgte Zweck – Beseitigung eines rechtswidrigen Beschlusses - ist, verglichen mit dem für Sie entstehenden Nachteil – Notwendigkeit für das Fassen eines neuen Beschlusses durch den Rat - höher einzustufen.

Bei der Ausübung des Handlungs- oder Entschließungsermessens und bei der Ausübung des Auswahlermessens komme ich unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu dem Ergebnis, dass das öffentliche Interesse an der Beseitigung des rechtswidrigen Beschlusses, der sich nicht nur aus formalrechtlichen Verstößen ergab, und der Herbeiführung eines rechtmäßigen Zustandes Ihr Interesse an der Beibehaltung des rechtswidrigen Zustandes überwiegt.
Dies gilt umso mehr, als für zukünftige weitere Fälle die korrekte Anwendung des § 80 Abs. 3 GO NW gewährleistet sein muss.

Ich bitte Sie, mich zu unterrichten, sobald Sie Ihrer Beanstandungspflicht nachgekommen sind.

Abschließend sind noch folgende ergänzende Hinweise zu geben:

Gem. § 80 Abs. 3 GO NW ist nach Zuleitung des Entwurfs der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen an den Rat diese unverzüglich bekannt zu machen und während der Dauer des Beratungsverfahrens im Rat zur Einsichtnahme verfügbar zu halten. In der öffentlichen Bekanntgabe ist eine Frist von mindestens vierzehn Tagen festzulegen, in der Einwohner oder Abgabepflichtige gegen den Entwurf Einwendungen erheben können und die Stelle anzugeben, bei der die Einwendungen zu erheben sind. Die Frist für die Erhebung von Einwendungen ist so festzusetzen, dass der Rat vor der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung mit ihren Anlagen in öffentlicher Sitzung darüber beschließen kann.

Die Zuleitung des Entwurfs der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen an den Rat erfolgte in dessen Sitzung am 05.12.2006 (Punkt 2).

In der öffentlichen Bekanntmachung wurde als Auslegungsfrist der Zeitraum „vom 05. Dezember 2006 bis 30. Januar 2007 einschließlich" ausgewiesen. Als Einwendungsfrist war angegeben: „ ... innerhalb einer Frist von vierzehn Tagen nach Beginn der Auslegung ...".
Damit wäre die schriftliche Einwendung vom 27.12.2006 (eingegangen am 03.01.2007) nach dem Wortlaut der Bekanntmachung verfristet gewesen.
Mit Schreiben vom 08.02.2007 bestätigten Sie jedoch, dass die Einwendung „form- und fristgerecht" erhoben wurde. Diese Auffassung teile ich im vorliegenden Fall, da die öffentliche Bekanntmachung zwar auf den 30.11.2006 datiert wurde, jedoch erst im Amtsblatt Nummer 12 am 22.12.2006 erschienen ist.

Die Hinweisbekanntmachung hierzu (mit Datum vom 20.12.2006) wurde ebenfalls erst am 22.12.2006 in der „Westfalenpost" und der „Westfälischen Rundschau" veröffentlicht.

Die Einwendung wurde also innerhalb von 14 Tagen nach Erscheinen der Bekanntmachung – und damit fristgerecht - eingelegt.

Es bleibt aber festzuhalten, dass die Zuleitung des Entwurfs der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen an den Rat nicht „unverzüglich" i.S. des § 80 Abs. 3 GO NW öffentlich bekannt gemacht worden ist.

Da nach dem 22.12.2006 noch ausreichend Zeit und Gelegenheit für die Einwohner und Abgabepflichtigen der Gemeinde Finnentrop bestand, den Entwurf der Haushaltssatzung einzusehen und ggfls. Einwendungen zu erheben, und die Einwendung vom 27.12.2006 (eingegangen am 03.01.2007) dann auch nicht als verfristet behandelt wurde, ergeben sich hieraus zwar keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit des konkreten Beschlusses, doch bitte ich zukünftig dringend, die öffentliche Bekanntmachung nach § 80 Abs. 3 GO NW unverzüglich (und nicht erst nach über zwei Wochen) vorzunehmen.

Die Einladung zur Sitzung des Rates der Gemeinde Finnentrop am 30.01.2007 erfolgte mit Schreiben vom 19.01.2007.
Es wurde kein Tagesordnungspunkt ausgewiesen, der gezielt auf die Beschlussfassung über Einwendungen - die getrennt von der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung zu erfolgen hat - , hinwies. Der Punkt lautete vielmehr lediglich: „Haushaltssatzung der Gemeinde Finnentrop für das Haushaltsjahr 2007 (SV 2006/153 und 2007/2 – HFA 23.01.2007, Punkt A.2)", obwohl zum Zeitpunkt der Erstellung der Einladung und der öffentlichen Bekanntmachung klar war, dass über eine Einwendung zu entscheiden war.

Zwar kann eine Tagesordnung die Verhandlungsgegenstände nur summarisch oder schlagwortartig bezeichnen, doch muss sie nicht nur für die Ratsmitglieder, sondern auch für die einzelnen Bürger erkennen lassen, mit welcher Materie sich der Rat in seiner nächsten Sitzung beschäftigen wird.
Die Bezeichnung der Tagesordnungspunkte muss so präzise sein, dass jeder Beratungsteilnehmer klar erkennen kann, über was beraten und beschlossen werden muss, um sich entsprechend vorbereiten zu können.

Im vorliegenden Fall erfüllte die Formulierung das Konkretisierungsgebot nicht.

Auch wenn dieser Verstoß letztlich nicht zur Rechtswidrigkeit des Beschlusses über die Einwendung führen sollte, darf ich Sie bitten, zukünftig das Konkretisierungsgebot bzgl. der Beratungsgegenstände in den Ratssitzungen zu beachten, um nicht Gefahr zu laufen, dass Beschlüsse bei Nichtbeachtung rechtswidrig sind.

Mit freundlichen Grüßen

(Beckehoff)