

Musterlösung zu LL1 Kommunalrecht

1. Allgemeine Vorbemerkungen:

Die nachfolgende Lösung beschränkt sich nicht nur auf die zur Lösung der jeweiligen Aufgabe relevanten Rechtsvorschriften. Sie stellt darüber hinaus auch Zusammenhänge zu anderen Rechtsvorschriften dar und erläutert diese. (siehe hierzu die Beschreibung der Ausbildungsziele in § 9 der Ausbildungsverordnung Laufbahngruppe 1 allgemeiner Verwaltungsdienst Gemeinden - VAP 1.2 allgVerw – Gem vom 09.09.2014). Bei der Bewertung der Leistungen sind nach § 23 Absatz 1 Satz 2 der Ausbildungsverordnung nicht nur die Richtigkeit der Lösung, sondern auch deren Gliederung, die Art der Begründung sowie die sprachliche Darstellung zu berücksichtigen.

Nach § 12 der Ausbildungsverordnung sind die Leistungen wie folgt zu bewerten:

sehr gut

15 und 14 Punkte:

eine den Anforderungen in **besonderem** Maße entsprechende Leistung;

gut

13 bis 11 Punkte:

eine den Anforderungen **voll** entsprechende Leistung;

befriedigend

10 bis 8 Punkte:

eine **im Allgemeinen den Anforderungen entsprechende Leistung**;

ausreichend

7 bis 5 Punkte:

eine Leistung, **die zwar Mängel** aufweist, aber im Ganzen den Anforderungen entspricht;

mangelhaft

4 bis 2 Punkte:

eine den Anforderungen nicht entsprechende Leistung, die jedoch erkennen lässt, dass die notwendigen Grundkenntnisse vorhanden sind und die Mängel in absehbarer Zeit behoben werden könnten;

ungenügend

1 bis 0 Punkte:

eine den Anforderungen nicht entsprechende Leistung, **bei der selbst die Grundkenntnisse so lückenhaft sind, dass die Mängel in absehbarer Zeit nicht behoben werden könnten.**

2. Lösung vom Aufgabe 1.1

Zu prüfen ist, ob die Gemeinde G. im Rahmen Ihrer Verbandskompetenz berechtigt ist, die Hauptsatzung zu ändern.

Unter Verbandskompetenz einer Gemeinde verstehen wir den äußeren Zuständigkeitsbereich einer Gemeinde, d.h. den Kreis der gemeindlichen Aufgaben für den eine Gemeinde zuständig ist. Die Verbandskompetenz der Gemeinde ist damit integraler Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung.

Das Recht auf Selbstverwaltung ist den Gemeinden durch Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz verfassungsrechtlich garantiert.

Danach muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze ,in eigener Verantwortung **zu regeln**.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verstehen wir unter Angelegenheiten der örtlichen Verwaltung solche Angelegenheiten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können. (z.B. die Begründung einer Städtepartnerschaft mit einer ausländischen Gemeinde)

Der Selbstverwaltungsgarantie des Artikels 28 Abs. 2 Grundgesetz folgend bestimmt Artikel 78 Abs. 1 Satz 1 LVerf NRW, dass die Gemeinden (und die Gemeindeverbände) Gebietskörperschaften sind **mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe**.

Diese Bestimmung wird ergänzt durch Absatz 2 LVerf NRW, wonach die Gemeinden und GV in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung sind, **soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen**

Artikel 28 Abs. 2 GG und Artikel 78 LVerf NRW erfassen somit den gleichen Schutzbereich.

Folgerichtig beschreibt § 2 GO NRW den Wirkungsbereich der Gemeinden wie folgt:

„Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung“.

Dies führt dazu, dass die GO den Gemeinden ein Satzungsrecht übertragen hat. Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 GO NRW werden die Gemeinden berechtigt, ihre Angelegenheiten durch Satzung zu regeln, soweit Gesetze nichts anderes bestimmen. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung bedürfen Satzungen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde nur, wenn dies gesetzlich ausdrücklich vorgeschrieben ist (§ 7 Abs. 1 Satz 2 GO NRW).

Das Satzungsrecht ist im Übrigen aus Artikels 28 Abs. 2 GG aus den Worten „zu regeln“ abzuleiten. Das Recht, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbständig und eigenverantwortlich zu regeln, umfasst auch die sogenannte Satzungshoheit.

Durch das Satzungsrecht werden die Gemeinden ermächtigt, allgemein verbindliche örtliche Rechtsvorschriften zu erlassen. Bei Satzungen handelt es sich zwar nicht um **formelle** Gesetze (hierzu fehlt den Gemeinden die Gesetzgebungskompetenz), jedoch um Gesetze im **materiellen** Sinne.

Bereits aufgrund von § 7 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ist die Gemeinde somit zum Erlass einer Hauptsatzung berechtigt. Im Fall der Hauptsatzung kommt noch hinzu, dass nach § 7 Absatz 3 GO NRW jede Gemeinde sogar verpflichtet ist, eine Hauptsatzung zu erlassen

In ihr ist nach § 7 Abs. 3 Satz 2 GO NRW mindestens zu ordnen, was nach den Vorschriften der GO NRW der Hauptsatzung vorbehalten ist.

Somit kann festgestellt werden, dass die die Gemeinde G. zur Änderung der Hauptsatzung im Rahmen ihrer Verbandskompetenz berechtigt ist.

3. Lösung zu Aufgabe 1.2

Im Rahmen dieser Aufgabe ist zu prüfen, welches Gemeindeorgan für die Änderung der Hauptsatzung zuständig ist.

Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die Gemeinden als juristische Personen nur durch ihre in der Gemeindeverfassung vorgesehenen Organe handeln kann. Hierzu gehören in erster Linie die bei den Kommunalwahlen unmittelbar gewählten Organe, nämlich der Rat und der Bürgermeister. Nach dem Demokratieprinzip sind diese durch unmittelbare, gleiche, geheime, freie und unmittelbare Wahlen gewählten Gemeindeorgane demokratisch legitimiert und haben demzufolge auch entsprechend hervorgehobene Kompetenzen. Man spricht in diesem Zusammenhang vom sogenannten Zwei - Säulen – Modell der nordrhein – westfälischen Gemeindeordnung.

Zu prüfen ist demzufolge, ob der Rat oder der Bürgermeister für die Änderung der Hauptsatzung zuständig ist.

Die Änderung oder die Aufhebung einer Satzung kann nur durch eine nachfolgende Satzung erfolgen, d.h. im vorliegenden Fall entweder durch eine Änderungssatzung zur Hauptsatzung (z.B. Änderung einzelner Paragraphen) oder durch eine komplette Neufassung der Hauptsatzung. In beiden Fällen würden die Änderungen an die Stelle der alten Regelungen treten. Demzufolge gelten für die Änderung der Hauptsatzung die gleichen Vorschriften wie für ihren ursprünglichen Erlass.

Im Hinblick auf die Bedeutung von Satzungen als örtliche Gesetze im materiellen Sinne könnte der Rat als bedeutsamstes Gemeindeorgan für den Erlass oder die Änderung von Satzungen zuständig sein.

Nach § 41 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ist der Rat der Gemeinde für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit die GO nichts anderes bestimmt. Wir sprechen in diesem Fall von der Allzuständigkeit des Rats, die so lange gegeben ist, soweit nicht abweichende Spezialbestimmungen eine andere Regelung treffen (z.B. § 37 GO NRW für die Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten oder die §§ 62 ff GO NRW für den Bürgermeister).

Der Rat kann zwar nach § 41 Abs. 2 die Entscheidung über bestimmte Angelegenheiten auf Ausschüsse oder den Bürgermeister übertragen. Keinesfalls auf Ausschüsse oder den Bürgermeister übertragen werden dürfen jedoch eine ganze Reihe von Angelegenheiten, die ausschließlich dem Rat vorbehalten sind. Hierzu gehören insbesondere die im sog. Ausschließlichkeitskatalog des § 41 Abs. 1 Satz 2 GO NRW aufgeführten Angelegenheiten, die ausschließlich dem Rat vorbehalten sind. Aber trotz des Umfangs dieses Katalogs, handelt es sich nicht um eine abschließende Aufzählung. Es gibt noch eine Reihe weiterer Angelegenheiten, die zwingend durch den Rat zu entscheiden sind (siehe z.B. § 13 oder § 19 GO NRW).

Der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Satzungen wird im Ausschließlichkeitskatalog des § 41 Abs. 1 Satz 2 durch Buchstabe f) erfasst, so dass ausschließlich der Rat für die Änderung der Hauptsatzung zuständig ist.

Folgerichtig ist daher auch, dass § 7 Absatz 3 Satz 2 bestimmt, dass die Hauptsatzung und ihre Änderung durch den **Rat nur mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder** beschlossen werden kann. Hierdurch wird zum einen herausgestellt, dass die Organkompetenz für die Änderung der Hauptsatzung beim Rat liegt und zum anderen für den Beschluss des Rates eine Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Rates erforderlich ist. Auch dieser Vorschrift ist somit zu entnehmen, dass für die nach dem SV beantragte Änderung der Hauptsatzung die Organkompetenz des Rates gegeben ist.

4. Lösung zu Aufgabe 1.3

Es ist zu prüfen, ob der Bürgermeister verpflichtet ist, den Antrag der A – Fraktion in die Tagesordnung der nächsten Tagesordnung aufzunehmen.

Zunächst wäre festzustellen, ob der Bürgermeister Mitglied des Rates ist. Maßgebende Rechtsvorschrift ist § 40 Abs. 2 Satz 2 GO NRW. Danach besteht der Rat aus den Ratsmitgliedern und dem Bürgermeister als Mitglied kraft Gesetzes. Die Ratsmitglieder werden durch die Bürger im Rahmen der Ratswahl gewählt, der Bürgermeister im Rahmen einer reinen Persönlichkeitswahl in einem gesonderten Wahlverfahren. Nach § 40 Abs.2 Satz 4 GO NRW führt der Bürgermeister den Vorsitz im Rat.

Folgerichtig bestimmt deshalb die Gemeindeordnung, dass der Rat durch den Bürgermeister einberufen wird (§ 47 Abs. 1 Satz 1 GO NRW) und die Tagesordnung der Ratssitzung durch den Bürgermeister aufgestellt wird (§ 48 Abs.1 Satz 1 GO NRW).

Dass der Bürgermeister die Tagesordnung der Ratssitzung aufzustellen hat, erklärt sich nicht nur aus seiner Stellung als Vorsitzender des Rats, sondern auch daraus, dass er nach § 62 Abs. 2 Satz 1 die Beschlüsse des Rates vorzubereiten hat. Hierdurch hat er den besten Überblick darüber, welche Angelegenheiten beschlussreif vorbereitet sind und kann von daher dem Rat entsprechende Beratungsvorlage für die bevorstehende Ratssitzung zukommen lassen.

Um jedoch auch den Ratsmitgliedern und den Fraktionen Gelegenheit zu geben, Einfluss auf die Tagesordnung zu nehmen, schreibt § 48 Abs. 1 Satz 2 GO NRW vor, dass der Bürgermeister bei der Festsetzung der Tagesordnung Vorschläge aufzunehmen hat, die ihm innerhalb einer in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Frist von einem Fünftel der Ratsmitglieder oder einer Fraktion vorgelegt werden.

Im vorliegenden Fall beantragt die A – Fraktion die Änderung der Hauptsatzung in die Tagesordnung der nächsten Sitzung aufzunehmen.

Fraktionen sind nach § 56 Absatz 1 Satz 1 GO NRW freiwillige Vereinigungen von Ratsmitgliedern oder von Mitgliedern einer Bezirksvertretung, die sich auf der Grundlage grundsätzlicher politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeschlossen haben. Nach § 56 Abs. 1 Satz 2 muss eine Fraktion in kreisangehörigen Gemeinden aus mindestens zwei Mitgliedern, im Rat einer kreisfreien Stadt aus mindestens drei Mitgliedern bestehen. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung können nur Ratsmitglieder und nicht auch sachkundige Bürger Mitglied der Fraktion sein.

Im vorliegenden Fall ist nicht angegeben, ob der Vorschlag der A – Fraktion fristgerecht eingereicht wurde. In Ermangelung näherer Angaben ist deshalb davon auszugehen, dass die A- Fraktion die in der Geschäftsordnung bestimmte Frist eingehalten hat.

Nach § 48 Abs. 1 Satz 2 GO NRW ist der Bürgermeister somit verpflichtet, den Antrag der A-Fraktion in die Tagesordnung der nächsten Ratssitzung aufzunehmen.

5. Lösung von Aufgabe 1.4

Zu prüfen ist, ob es zulässig wäre, zukünftig die öffentlichen Bekanntmachungen der Gemeinde G. im Amtsblatt des Kreises W. zu veröffentlichen.

Die Bekanntmachungspflicht für Satzungen ergibt sich aus § 7 Abs. 4 Satz 1 GO NRW. Nach dieser Vorschrift sind Satzungen öffentlich bekanntzumachen. Eine ordnungsgemäße öffentliche Bekanntmachung ist zwingende Voraussetzung für das Inkrafttreten von Satzungen. Nach § 7 Abs. 4 Satz 2 GO treten Satzungen, wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist, mit dem Tage nach der Bekanntmachung in Kraft. D.h., nur wenn eine Satzung ordnungsgemäß öffentlich bekannt gemacht worden ist, entfaltet der nach § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe f) durch den Rat zu fassende Satzungsbeschluss seine rechtliche Wirkung. Die Pflicht zu einer ordnungsgemäßen öffentlichen Bekanntmachung ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip. Das Rechtsstaatsprinzip umfasst auch, dass allen Einwohnern und Bürgern ermöglicht wird, allgemein ohne größeren Zeitaufwand dauernd Kenntnis vom Ortsrecht nehmen zu können. Daher bedürfen neben staatliche Gesetzen und Verordnungen auch kommunale Satzungen einer für jedermann zugänglichen öffentlichen Bekanntmachung.

Durch § 7 Absatz 5 GO NRW wird das zuständige Ministerium (das ist zurzeit das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, bis zur Landtagswahl 2017 war dies das Innenministerium) ermächtigt durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche Verfahrens- und Formvorschriften bei der öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen einzuhalten sind. Entsprechende Verfahrens- und Formvorschriften sind aufgrund dieser Ermächtigung in der Bekanntmachungsverordnung NRW geregelt.

Nach § 1 der Bekanntmachungsverordnung gelten die Bestimmungen der Bekanntmachungsverordnung.

1. Für das Verfahren und die Form bei der öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen der Gemeinden, Kreise und Zweckverbände
2. Für sonstige ortsrechtliche Bestimmungen (z.B. Ordnungsbehördliche Verordnungen)
3. Für die sonstigen öffentlichen Bekanntmachungen (z.B. die öffentliche Bekanntmachung von Zeit, Ort und Tagesordnung der Ratssitzung gemäß § 48 Abs.1 Satz 4 GO NRW) In diesem Fall gelten nur die Formvorschriften der Bekanntmachungsverordnung (§§ 4 -7 Bekanntmachungsverordnung) , nicht jedoch die Verfahrensvorschriften der §§ 2 und 3 Bekanntmachungsverordnung.

Nach § 4 der Bekanntmachungsverordnung können öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden, die durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben sind, vollzogen werden:

1. im Amtsblatt der Gemeinde,
 2. in einer oder mehreren in der Hauptsatzung hierfür allgemein bestimmten, regelmäßig, mindestens einmal wöchentlich erscheinenden Zeitungen,
 3. durch Aushang an der Bekanntmachungstafel der Gemeinde und den sonstigen hierfür bestimmten Stellen für die Dauer von mindestens einer Woche, wobei gleichzeitig durch das Amtsblatt oder die Zeitung oder das Internet auf den Aushang hinzuweisen ist, oder
 4. durch Bereitstellung im Internet,
- soweit gesetzlich nicht etwas anderes bestimmt ist.

Das Amtsblatt der Gemeinde kann nach § 4 Abs.1 Satz 2 Bekanntmachungsverordnung mit Amtsblättern anderer Gemeinden gemeinsam herausgegeben werden. Kreisangehörige Gemeinden können stattdessen das Amtsblatt des Kreises wählen.

Damit ist es für kreisangehörige Gemeinden (wie im vorliegenden Fall die Gemeinde G.) grundsätzlich zulässig alternativ das Amtsblatt des Kreises (im vorliegenden Fall des Kreises W.) zu wählen.

Voraussetzung hierfür ist aber, dass die Gemeinde nach § 7 Abs. 7 GO NRW durch ihre Hauptsatzung die Form der öffentlichen Bekanntmachung bestimmt. Eine gleichlautende Bestimmung enthält § 4 Abs. 2 Bekanntmachungsverordnung.

Damit kann im Ergebnis festgestellt werden, dass es zulässig wäre, die öffentlichen Bekanntmachungen der kreisangehörigen Gemeinde G. nach einer entsprechenden Änderung der Hauptsatzung zukünftig im Amtsblatt des Kreises W. zu veröffentlichen.

6. Lösung von Aufgabe 2:

Zu prüfen ist, ob alle in der gestrigen Ratssitzung gefassten Beschlüsse ausgeführt werden können

Nach § 62 Abs. 2 Satz 2 hat der Bürgermeister die Aufgabe, die Beschlüsse des Rates durchzuführen. Das gilt jedoch nur für Ratsbeschlüsse, die formell und materiell rechtmäßig sind. Rechtswidrige Ratsbeschlüsse darf der Bürgermeister nicht ausführen; diese Beschlüsse muss er nach § 54 Abs. 2 GO NRW beanstanden.

Formelle Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit von Ratsbeschlüssen ist unter anderem, dass der Rat zum Zeitpunkt des Beschlusses beschlussfähig sein muss. Im vorliegenden Fall könnten sich Zweifel an der Beschlussfähigkeit des Rates ergeben.

Nach § 49 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ist der Rat beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend ist.

Nach dem in der Klausur angegebenen Sachverhalt besteht der Rat aus 39 Mitgliedern einschließlich Bürgermeister, also aus 38 Ratsmitgliedern und dem Bürgermeister als geborenes Mitglied (§ 40 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Damit müssten mindestens 20 Mitglieder in der Sitzung anwesend sein, damit der Rat beschlussfähig ist. In der Praxis prüft der Bürgermeister im Rahmen seiner Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Sitzungsleitung in der Regel zu Beginn einer jeden Ratssitzung, ob der Rat beschlussfähig ist. Eine Verpflichtung des Bürgermeisters hierzu ist aber in der GO nicht festgelegt. Eine entsprechende Verpflichtung könnte jedoch in der Geschäftsordnung des Rates vorgesehen werden. Hierzu enthält der Sachverhalt keine Angaben, so dass im vorliegenden Fall hierauf nicht einzugehen ist.

Nach dem SV sind von Beginn der Sitzung bis einschließlich Tagesordnungspunkt 16 21 Mitglieder anwesend. Das sind mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl von 39 Mitgliedern. Bis dahin war der Rat also beschlussfähig.

Nach Tagesordnungspunkt 16 verlassen 2 Ratsmitglieder den Sitzungssaal, so dass ab TOP 17 nur noch 19 Mitglieder, also weniger als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend ist.

Somit ist zu prüfen, ob der Rat ab diesem Zeitpunkt beschlussunfähig war.

In diesem Fall zu beachten ist § 49 Abs.1 Satz 2 GO NRW. Hiernach gilt der Rat als beschlussfähig, solange seine Beschlussunfähigkeit nicht festgestellt wurde. Diese Vorschrift

dient einerseits dem Zweck, die Arbeitsfähigkeit des Rats sicherzustellen, andererseits soll die Rechtssicherheit für die getroffenen Entscheidungen gewährleistet werden. Nach dem Wortlaut der Bestimmung muss die Beschlussunfähigkeit also formell während der Sitzung festgestellt werden. Ein nachträglicher Vermerk im Protokoll über die Zahl der während der Abstimmung anwesenden Mitglieder des Rats ändert nichts an der Fiktionswirkung des § 49 Abs. 1 Satz 2 GO NRW. Unterbleibt während der Sitzung die Feststellung der Beschlussunfähigkeit führt die Fiktionswirkung dazu, dass die Beschlussfähigkeit unwiderlegbar vermutet wird.

Im vorliegenden Fall weist Ratsmitglied R. erst zu TOP 19 darauf hin, dass der Rat nicht mehr beschlussfähig sei. Die GO enthält keine Bestimmung darüber, wer die Beschlussunfähigkeit feststellen kann. Damit ist die Feststellung der Beschlussunfähigkeit nicht dem Bürgermeister als Sitzungsleiter vorbehalten. Vielmehr ist jedes Ratsmitglied berechtigt diese Feststellung zu treffen.

Das führt dazu, dass der Rat bei den Abstimmungen zu TOP 17 und 18 aufgrund der Fiktionswirkung des § 49 Abs. 1 Satz 2 GO NRW trotz der geringen Zahl der anwesenden Ratsmitglieder weiterhin beschlussfähig war, während er ab TOP 19 beschlussunfähig war, weil Ratsmitglied R. während der Behandlung des TOP 19 auf die Beschlussunfähigkeit des Rats hingewiesen hat. Nach dem Einwand von R. hätte der Bürgermeister die Sitzung schließen müssen.

Im Ergebnis bleibt damit festzustellen, dass die zu den TOP 19 – 23 gefassten Beschlüsse formell nicht rechtmäßig gefasst worden sind. Damit sind diese Beschlüsse rechtswidrig zustande gekommen, dürfen nicht ausgeführt werden und sind nach § 54 Abs. 2 GO NRW durch den Bürgermeister zu beanstanden.