

Da die Fraktionen nur die ihnen eingeräumten Rechte, nicht aber die Rechte des einzelnen Gemeindevertreters geltend machen können (HessVGH, Beschluss vom 15. Dezember 1994 – 6 N 2588/93 –, a.a.O., m.w.N.), ist es Sache der einzelnen Gemeindevertreterinnen oder Gemeindevertreter, wegen einer etwaigen Verletzung ihrer Mitwirkungsrechte (vgl. HessVGH, Beschluss vom 27. Februar 1997 – 6 N 2336/93 –, Juris, unter Hinweis auf den personalvertretungsrechtlichen Beschluss des BVerwG vom 24. November 1983 – 6 P 21.81 –, PersV 1986, 24) gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

Schließlich hat das Verwaltungsgericht zutreffend darauf hingewiesen, dass den Klägerinnen als Fraktionen kein Beanstandungsrecht gegen von ihnen für rechtswidrig erachtete Beschlüsse der Beklagten zusteht und sie auch keine Rechtsposition inne haben, etwaige Rechte anderer Organe der Gemeinde – hier des Magistrats – gerichtlich geltend machen zu können.

Soweit die Klägerinnen die Zulassung der Berufung gegen den klageabweisenden Teil des angefochtenen Urteils wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) begehren, ist diese nicht hinreichend dargetan. Wegen der vom Verwaltungsgericht zutreffend verneinten Klagebefugnis der Klägerinnen ist die von ihnen formulierte Rechtsfrage nicht entscheidungserheblich und somit nicht klärungsbedürftig. (...)

**Anmerkung
zu dem Beschluss des HessVGH
vom 06.09.99 – 8 UZ 2202/99 –
von Magistratsoberrat Gerhard Bennemann,
Stadt Büdingen**

Die Entscheidung des VGH Kassel ist nicht ohne weiteres verständlich und muss im Zusammenhang mit der erstinstanzlichen Entscheidung des VG Gießen betrachtet werden. Sie bildet den Abschluss eines längeren Hin und Her zwischen den Parteien und einem Ergebnis, das keinen der Beteiligten richtig zufrieden stellen kann.

In der Sache ging es darum, dass die Mehrheit der Gemeindevertretung gegen die ausdrückliche Empfehlung der Verwaltung eine Bürgerfragestunde, in der sowohl der Gemeindevorstand als auch die Fraktionen der Gemeindevertretung befragt werden konnten, im Rahmen jeder Sitzung der Gemeindevertretung eingeführt hatte. Der Gemeindevorstand hatte dem zunächst widersprochen, weil der Beschluss das Recht verletze. Die Gemeindevertretung hat daraufhin ihren Beschluss bestätigt, der Gemeindevorstand hat dann darauf verzichtet, den erneuten Beschluss zu beanstanden. Statt dessen versuchten die zwei Oppositionsfraktionen sowie zwei ihrer Mitglieder persönlich, die Bürgerfragestunde zu verhindern. In einem ersten Schritt gingen sie gegen die Vorsitzenden der Mehrheitsfraktionen sowie den Vorsitzenden der Gemeindevertretung als Person vor. Damit scheiterten sie beim VG Gießen. In seinem Beschluss vom 21.09.1998 wies das Gericht die Anträge zurück, weil sie gegen die falschen Antragsgegner gerichtet seien und führte ausdrücklich aus: „Denn die einzelnen Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung berufen die Stadtverordnetenversammlung nicht zu deren Sitzungen unter Angabe der Tagesordnungspunkte ein und leiten sie auch nicht. Dies ist allein Aufgabe des Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung (§ 58 HGO). Aber auch hinsichtlich des Antragsgegners zu 1) geht der Antrag ins Leere. Die Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung, die als schlichter Sachbeschluss und damit als Richtlinie für den internen Dienstbe-

trieb der Stadtverordnetenversammlung zu werten ist (vgl. HessVGH, HessVGRspr. 1979, 19, 21), bindet den Vorsitzenden hinsichtlich Vorbereitung und Leitung der Sitzungen an ihre Regelungen, so dass sich der Stadtverordnetenvorsteher an die beschlossene Neuregelung halten muss. Ein eigenständiges Entscheidungs- und Auswahlermessen steht ihm nicht zu. Daraus ergibt sich auch, dass nicht der Vorsteher der Stadtverordnetenversammlung als Zuordnungsobjekt von Rechten und Pflichten, sondern nur die Stadtverordnetenversammlung als solche für die Nichtdurchführung des Tagesordnungspunktes passivlegitimiert sein kann.“

Die Antragsteller versuchten daraufhin, eine vorläufige Regelung zum Verbot der Fragestunde gegen die Gemeindevertretung, vertreten durch ihren Vorsitzenden, zu erreichen. Dem war ein teilweiser Erfolg beschieden. Die Anträge der beiden Gemeindevertreter wurden jedoch erneut abgewiesen¹. Nach der Auffassung des Gerichts seien sie nicht in eigenen Rechten durch den Beschluss der Gemeindevertretung verletzt. Sie hätten „nämlich nach den beschlossenen Formulierungen bezüglich der Änderung der Geschäftsordnung nicht zu befürchten, selbst mit Fragen der Bevölkerung in den Sitzungen dieser Wahlperiode konfrontiert zu werden, da sich die Fragen nur an den Magistrat und an die Fraktionen richten dürfen.“ Das Gericht erörtert dann als mögliche eigene Beeinträchtigungen eine faktische Beschränkung der eigenen Redezeit und die Möglichkeit einer Beeinflussung durch entsprechende Fragestellungen. Beides hält das Gericht für nicht einschlägig, insbesondere eine Beeinflussungsmöglichkeit wird rundheraus abgelehnt, „Inwiefern hier eine über diese allgemeine Verantwortlichkeit hinausgehende besondere und nicht mehr zulässige Beeinflussung des Antragstellers durch nicht an ihn persönlich gerichtete Fragen der Bürger möglich sein soll, ist nicht zu erkennen.“

Hinsichtlich des Antrages der Fraktionen hielt das Gericht eine Beeinträchtigung eigener Rechte jedoch für denkbar: „Die objektive Rechtswidrigkeit der Einrichtung einer „Bürgerfragestunde“ führt auch zu einer Rechtsverletzung auf Seiten der Antragstellerin, denn diese ist als Fraktion durch die beschlossene Änderung der Geschäftsordnung Adressat der Fragerechte und wird insoweit in die Pflicht genommen.“ Es hat daher im Wege einer einstweiligen Anordnung die Durchführung der Bürgerfragestunde untersagt, gleichzeitig wurde den Antragstellern aufgegeben, ein Hauptsacheverfahren durchzuführen.

Dem sind die Antragsteller nachgekommen, mit einem für sie frustrierenden Ergebnis. Zwar stellte das Gericht auch in dem Hauptsacheverfahren wieder fest², dass derartige Bürgerfragestunden in den Sitzungen der Gemeindevertretung nicht mit dem System der HGO vereinbar seien. Es stellt ausdrücklich fest: „Die Rechtswidrigkeit des Beschlusses (der Stadtverordnetenversammlung) ergibt sich aber daraus, dass die Bürgerbeteiligungsrechte in der Hessischen Gemeindeordnung abschließend normiert und einer Ergänzung im Wege der Satzungs- oder Geschäftsordnungsregelung – wie hier geschehen – nicht zugänglich sind.“ Es kam aber zu Recht zu dem Ergebnis, dass die klagenden Fraktionen durch eine Befragung des Magistrates nicht in eigenen Rechten verletzt würden. Im Ergebnis hat es daher lediglich untersagt, in der Bürgerfragestunde Fragen an die Fraktionen zu richten, die Klage gegen die Befragung des Magistrates wurde als unzulässig zurückgewiesen.

Soweit die Klage abgewiesen wurde, beantragten die Kläger die Zulassung der Berufung, denn es könne nicht richtig sein, dass ein rechtswidriger Beschluss der beklagten Stadtverordnetenversammlung vom Gericht nicht aufgehoben werde. Diesem Antrag hat der VGH Kassel³ nicht entsprochen. Dabei hat er neben grundsätzlichen Ausführungen zum Umfang der gegenseitigen Kontrollbefugnisse der Gemein-

deorgane und insbesondere dem Fragerecht der Gemeindevertreter zu der hier entscheidenden Klagebefugnis der Klägerinnen festgestellt, „... hat das Verwaltungsgericht zutreffend darauf hingewiesen, dass den Klägerinnen als Fraktionen kein Beanstandungsrecht gegen von ihnen für rechtswidrig erachtete Beschlüsse der Beklagten zusteht und sie auch keine Rechtsposition innehaben, etwaige Rechte anderer Organe der Gemeinde – hier des Magistrats – gerichtlich geltend machen zu können.“ Diese Entscheidung kann nicht überraschen, sie entspricht der ständigen Rechtsprechung sämtlicher Obergerichte⁴ und ist auch vom Bundesverwaltungsgericht⁵ zu bestätigt worden.

Da sich die Kommunalaufsicht in kommunaler Nachsicht übt, steht die Bürgerfragestunde zur Befragung des Magistrates am Beginn jeder Stadtverordnetenversammlung.

Als Konsequenz dieser Entscheidungen ist daher Folgendes deutlich zu machen:

1. Eine direkte Mitwirkung der Einwohner der Gemeinde in den Sitzungen der Gemeindevertretung ist in der HGO nicht vorgesehen. Im Rahmen der Kommunalrechtsnovelle im Jahre 1998 hat sie keine Berücksichtigung gefunden. Daraus kann mit dem VG Gießen nur der Schluss gezogen werden, dass es rechtswidrig ist, Bürgerfragestunden in den Sitzungen der Gemeindevertretung durchzuführen. Die 1998 neu in die HGO aufgenommenen §§4c und 8c regeln nur die Mitwirkungsmöglichkeiten organisierter Gruppen oder von Initiativen, sind aber keine Grundlage für ein generelles Rede- oder Fragerecht der Bürger in den Sitzungen.

Vor oder nach den Sitzungen der Gemeindevertretung können derartige Möglichkeiten geschaffen werden. Sie bieten dort eine Möglichkeit, den Informationsfluss zwischen den Gemeindegremien und der Bevölkerung zu verbessern. Entscheidungen können dadurch verständlicher werden und dadurch die Verwaltungsverdrossenheit möglicherweise bekämpft.

2. Weder die Fraktionen noch die einzelnen Gemeindevertreter haben einen Anspruch darauf, dass die Gemeindevertretung mit Mehrheit nur rechtmäßige Beschlüsse fasst. Sie haben daher auch keine Kontrollbefugnis gegenüber der Gemeindevertretung oder ihren Ausschüssen bezüglich der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Diese Kontrollbefugnis ist ausschließlich dem Bürgermeister und dem Gemeindevorstand zugewiesen. Falls einzelne Gemeindevertreter oder einzelne Fraktionen sich trotzdem – weil eine Beschlussfassung der Mehrheit objektiv rechtswidrig ist – als Rechtsaufsicht versuchen, werden sie Schiffbruch erleiden.

3. Der Bürgermeister, wenn er es unterlässt der Gemeindevorstand, ist der zur Rechtskontrolle nicht nur Berechtigte, sondern ausdrücklich Verpflichtete. Auch wenn es manchmal unbequem sein wird, dieser Rechtspflicht gegenüber den Beschlüssen der Gemeindevertretung muss nachgekommen werden. Anderenfalls riskiert man, dass die später angerufenen Gerichte zwar den Rechtsverstoß feststellen, die Beschlüsse aber gleichwohl nicht aufheben können. Wenn in dem von den Gerichten entschiedenen Ausgangsfall statt der Fraktionen der Gemeindevorstand die Klage erhoben hätte, wäre die Entscheidung anders ausgefallen, dann wäre die umstrittene, materiell rechtswidrige Beschlussfassung der Gemeindevertretung aufgehoben worden.

1 Beschluss vom 22.10.1998, HSGZ 1999, S. 141 f.

2 Urteil vom 2.2.1999, 8 E 2056/98

3 Beschluss vom 6.9.1999, 5 ZU 2202/99

4 vgl. Schneider/Dreßler/Lüll, Erl. 3 zu §§ 35 ff. HGO; Bennemann, KVR He, Rdrrn. 79 ff. zu § 63 HGO

5 Beschlüsse vom 7.1.1994 und 3.2.1994, NVwZ-RR 1994, 352 f.