



Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Vertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten

Zu dem Thema „Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Stadtrates Halle und des Landtages Sachsen-Anhalt“ richtete der Abgeordnete Thomas Keindorf (CDU) eine Kleine Anfrage an die Landesregierung, die durch das Ministerium für Inneres und Sport wie folgt beantwortet wurde (LT-Drs. 77545), wobei die Antwort über den Einzelfall hinaus von Interesse ist:

Vorbemerkung des Fragestellenden:

Der Stadtrat Halle hat am 25.06.2020 den Beschluss VII/2020/01262 („Prüfung von Parkerleichterungen für Handwerksbetriebe sowie weitere Gewerbetreibende und Dienste aus der Gesundheitsbranche“) gefasst. Der Oberbürgermeister der Stadt Halle hat zur Rechtmäßigkeit des Prüfauftrages an die Verwaltung u. a. in der Stellungnahme wie folgt ausgeführt: „Gemäß § 66 Abs. 4 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) erledigt der Hauptverwaltungsbeamte die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in eigener Zuständigkeit, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Wie das Landesverwaltungsamt bereits mehrfach festgestellt hat, greifen auch Prüfaufträge, die den übertragenen Wirkungskreis betreffen, in die Rechte des Hauptverwaltungsbeamten ein und sind daher unzulässig.“ Das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt teilte mit Schreiben vom 03.08.2020 mit: „Der Vertretung obliegt es nicht, sog. Prüfaufträge an die Stadtverwaltung und/oder den Hauptverwaltungsbeamten zu stellen. Eine formale Ausstellung von Parkerlaubnis-Couponheften durch die Verwaltung berührt den übertragenen Wirkungskreis, da diese ebenfalls Ausnahme genehmigungen nach § 46 Abs. 1 StVO darstellen.“

Der Stadtrat Halle hat am 25.11.2020 den Beschluss VII/2020/01754 („Konzeption für eine weitestgehend autofreie Altstadt Halle (Saale)“) gefasst. Der Beschlusstext lautet: „Der Stadtrat beschließt die Konzeption für eine weitestgehend autofreie Altstadt. Die Verwaltung wird gebeten, die in der Sachdarstellung aufgeführten Maßnahmen im übertragenen Wirkungskreis schrittweise umzusetzen. Für Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des Stadtrats wird die Verwaltung beauftragt, die zur Umsetzung notwendigen Planungen dem Stadtrat im Zuge der Umsetzung der Konzeption zur Beschlussfassung vorzulegen.“ Das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt teilte mit Schreiben vom 02.03.2021 mit: „Im Beschlusstext heißt es, es „wird gebeten“. Insofern kann hier nicht von einer Beauftragung im rechtlichen Sinn ausgegangen werden. Es steht der Verwaltung völlig frei, ob sie der Bitte nachkommt. Diese Entscheidungsfreiheit wäre bei einer Beauftragung nicht gegeben. Da der Beschluss aber insoweit als Bitte formuliert ist, ist dieses nicht zu beanstanden. (Ferner) ist eine Bitte in ihrer rechtlichen Wirkung nicht vergleichbar mit einer Beauftragung bzw. einem Prüfauftrag. Eine Bitte (...) ist ein höflich vorgetragener Wunsch, welcher den Adressaten jedoch nicht zu einem Handeln verpflichtet.“

Der Landtag Sachsen-Anhalt fasst regelmäßig Beschlüsse, die im Beschlusstext folgende Formulierungen enthalten: „Der Landtag bittet die Landesregierung daher“ (vgl. dazu Drucksache 7/1796) vom 25.08.2017 und „Die Landesregierung ist dabei gebeten“ (vgl. dazu Drucksache 7/7233) vom 05.02.2021.

Frage 1:

Wie bewertet die Landesregierung die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Landtages mit o. g. Formulierungen einer Bitte im Beschlusstext, den Beschluss umzusetzen? Ist daraus ein verpflichtendes Handeln der Landesregierung abzuleiten? Bitte um Begründung.

Frage 2:

Falls daraus kein verpflichtendes Handeln abzuleiten ist, in wie vielen Fällen wurden Beschlüsse des Landtages aufgrund einer bittenden Formulierung im Beschlusstext nicht umgesetzt?

Antwort:

Die Fragen 1 und 2 werden zusammenhängend beantwortet.

In Rechtsprechung und Literatur besteht Einigkeit, dass Beschlüsse des Parlaments die Exekutive nur dann binden können, wenn sie auf eine dahingehende verfassungsrechtlich verankerte Kompetenz zurückführbar sind. Besondere Beachtung findet hierbei das Prinzip der Gewaltenteilung. Legislative und Exekutive sind als voneinander unabhängige und gleichgeordnete Organe anzusehen, denen aus der Gesamtheit der verfassungsrechtlichen Vorschriften spezifische Aufgaben zugeordnet sind. Die verfassungsrechtlich geregelten Zuständigkeiten verpflichten alle Landesorgane allgemein dazu, verfassungswidrige Eingriffe in die Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten und ihre Funktionsbedingungen zu unterlassen, LVerfG LSA, Urt. vom 23.11.2015, LVG 8/13, Rd. 81, juris.

Grundsätzlich muss der Landtag zur Form des Gesetzesbeschlusses greifen, um in verbindlicher Weise auf die Willens- und Entscheidungsbildung der Landesregierung einwirken zu können. Darüber hinaus sieht die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt weitere Beschlüsse mit rechtlich verbindlicher Wirkung vor, wie beispielsweise die Entlastung der Landesregierung, Art. 97 Abs. 3 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt.

Beschlüsse des Landtages, die nicht im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens ergehen und an die durch Verfassung oder Gesetz auch keine sonstigen Rechtsfolgen geknüpft werden, stellen sog. schlichte Parlamentsbeschlüsse dar. Schlichte Parlamentsbeschlüsse haben nach der überwiegenden Auffassung in Literatur und Rechtsprechung im verfassungsrechtlichen Sinne keine Bindungswirkung für die Landesregierung. Auch über das Institut der Organreue ist eine Rechtsverbindlichkeit des schlichten Parlamentsbeschlusses nicht zu begründen (zur rechtlichen Unverbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse, vgl. Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 02.02.2011, Az.: 20/09, juris).

Nach herrschender Auffassung in Literatur und Rechtsprechung entfalten schlichte Parlamentsbeschlüsse aber eine politische Wirkung. Demzufolge entspricht es in der Regel dem Selbstverständnis und dem eigenen Interesse der Landesregierung, den Beschlüssen des Landtages nachzukommen.

Frage 3:

Wie bewertet die Landesregierung Beschlüsse von Gemeindevertretungen, die den übertragenen Wirkungskreis tangieren?

Antwort:

Das Kommunalverfassungsgesetz ordnet der kommunalen Vertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten als Organe der Kommune jeweils organspezifische Kompetenzen zu, die sie bei der politischen und administrativen Leitung der Kommune jeweils zu beachten haben. Soweit keine sondergesetzlichen Bestimmungen bestehen, ist ausschließlich dem Hauptverwaltungsbeamten die Kompetenz vorbehalten, die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in eigener Zuständigkeit zu erledigen, § 66 Abs. 4 Kommunalverfassungsgesetz. Der Vertretung sind diese Aufgaben entzogen; ihr ist es insoweit untersagt, die dem Hauptverwaltungsbeamten kraft Gesetzes zugewiesene Zuständigkeit für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu verändern, an sich zu ziehen oder Vorgaben zur Art und Weise der Aufgabenerfüllung zu machen. Der Hauptverwaltungsbeamte unterliegt bei der Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises allein dem Weisungsrecht der Fachaufsicht.

Frage 4:

Wie bewertet die Landesregierung die Aussagen des Landesverwaltungsamtes hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Beschlüsse des Stadtrates Halle VII/2020/01262 vom 25.06.2020 und VII/2020/01754 vom 25.11.2020? Bitte um Begründung.

Antwort:

Die vor dem Hintergrund des Beschlusses des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) vom 25.06.2020 (Beschlussvorlage VII/2020/01262) auf entsprechende Anfrage zweier Stadtratsfraktionen vom Landesverwaltungsamt als zuständiger Kommunalaufsichtsbehörde mit Antwortschreiben vom 3. August 2020 gegebenen Hinweise sind rechtlich nicht zu beanstanden. Unter Verweis auf eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung hatte das Landesverwaltungsamt insbesondere darauf hingewiesen, dass es der Vertretung der Kommune nicht obliegt, im Aufgabenbereich des übertragenen Wirkungskreises (vorliegend: Einführung von Parkerleichterungen im Sinne des § 46 StVO, z. B. Ausstellung von Parkerlaubnis-Couponheften) verbindliche Prüfaufträge an die Verwaltung bzw. an den Hauptverwaltungsbeamten zu erteilen.

Demgegenüber wurde im Zusammenhang mit dem Beschluss über die Konzeption für eine weitgehend autofreie Altstadt vom 25.11.2020 (Beschlussvorlage VII/2020/01754) u. a. auch beschlossen, die Verwaltung zu bitten, die in der Sachdarstellung (zur Konzeption für eine weitgehend autofreie Altstadt) aufgeführten Maßnahmen im übertragenen Wirkungskreis schrittweise umzusetzen. Soweit das Landesverwaltungsamt auf entsprechende Anfrage zweier Stadtratsfraktionen mit Antwortschreiben vom 02.03.2021 darauf verwiesen hat, dass bei der im Beschlusstext formulierten Bitte („wird gebeten“) nicht von einer Beauftragung im rechtlichen Sinne ausgegangen werden kann, ist dies rechtlich nicht zu beanstanden. Die im Zusammenhang mit der schrittweisen Umsetzung der in der Konzeption dargestellten Maßnahmen im übertragenen Wirkungskreis beschlossene „Bitte“ des Stadtrates der Stadt Halle (Saale) berücksichtigt in sprachlicher Hinsicht die im Kommunalverfassungsgesetz geregelte kommunale Funktionsteilung.

Frage 5:

Gibt es Unterschiede zwischen der rechtlichen Bewertung von Beschlüssen des Landtages und Beschlüssen von Gemeindevertretungen, die im Beschlusstext eine Beauftragung in Form einer Bitte beinhalten? Wenn ja, auf welcher Grundlage?

Antwort:

Auch wenn die kommunale Vertretung Teil der exekutiven Gewalt und kein Parlament im staatsrechtlichen Sinne ist, findet sich auch bei den Organen auf kommunaler Ebene in grundsätzlich vergleichbarer Weise wie bei den Landesorganen eine Funktionenteilung. Insoweit ist eine Verbindlichkeit von Beschlüssen sowohl des Landtages als auch der kommunalen Vertretung von den Grenzen des ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichs gegenüber der Landesregierung bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten abhängig.

li-ru