

**Rechtsgutachten
zur Abgrenzung der Organzuständigkeiten
von Rat und Oberbürgermeister**

erstattet im Auftrag

der Stadt Essen

durch

Universitätsprofessor
Dr. *Janbernd Oebbecke*

Münster

im März 2013

Gliederung

1.	Die Aufgabenstellung	4
1.1	Der Gutachtauftrag	4
1.2	Der Anlass für den Gutachtauftrag	4
1.3	Gang der Untersuchung	4
2.	Rechtliche Grundlagen und Ausgangspunkte	5
2.1	Verfassungsrechtliche Vorgaben	5
2.2	Die Unterscheidung von Zuständigkeitsregelungen und Vorgaben für die Zuständigkeitswahrnehmung	6
2.3	Unverfügbarkeit von Zuständigkeiten	8
2.4	Reformvorstellungen und rechtliche Vorgaben	9
2.5	Der Grundsatz der Organtreue	10
3.	Die Zuständigkeitsregeln der Gemeindeordnung	12
3.1	Die Zuständigkeit des Rates gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 GO	12
3.2	Leitung und Verteilung der Geschäfte als Zuständigkeit des Bürgermeisters nach § 62 Abs. 1 Satz 3 GO	14
3.3	Der Ausschlusstatbestand der inneren Organisation in § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 GO	18
4.	Relevante inhaltliche Vorgaben	22
4.1	Haushalt	22
4.2	Gemeindliche Aufgaben	25
4.3	Widmung öffentlicher Einrichtungen	26
5.	Anwendungsbeispiele	30
5.1	Personalkostenreduzierungen	30
5.1.1	Personalwirtschaftliche Maßnahmen ohne Auswirkungen auf die Beschäftigtenzahl	31
5.1.2	Personalabbau	31

<u>Oebbecke, Rechtsgutachten zur Abgrenzung der Organzuständigkeiten</u>	S. 3
5.1.3 Einstellen von Aufgaben	34
5.1.4 Einsparungen bei Gremien	36
5.2 Bürgerbegehren	38
5.2.1 "Erhaltet die Städtischen Bibliotheken"	38
5.2.2 "kulturgutEssen" I	39
5.2.3 "kulturgutEssen" II	39
6. Zusammenfassung in Leitsätzen	41
Literaturverzeichnis	44

1. Die Aufgabenstellung

1.1 Der Gutachtauftrag

Die Stadt Essen vertreten durch den Oberbürgermeister hat den Unterzeichner gebeten, ein Rechtsgutachten zu der Frage zu erstatten, wie die Zuständigkeiten des Rates und des Bürgermeisters von einander abzugrenzen sind. Das Gutachten soll diese Frage - ergebnisoffen - vor allem am Beispiel der Probleme klären, die sich im Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung stellen.

1.2 Der Anlass für den Gutachtauftrag

Es gibt zwei Anlässe für den Gutachtauftrag:

- Im Rahmen der Haushaltsberatungen für 2013 zeigten sich bei verschiedenen vorgeschlagenen Konsolidierungsmaßnahmen unterschiedliche Einschätzungen zur Reichweite der Entscheidungskompetenz des Rates im Verhältnis zu den dem Oberbürgermeister in § 62 Abs. 1 GO vorbehaltenen Kompetenzen, insbesondere der Zuständigkeit zur Organisation der Verwaltung.
- Die Verwaltung hatte zur Zulässigkeit verschiedener Bürgerbehörden Stellung zu nehmen, die sich gegen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen wandten. Hier spielt neben der Reichweite der Ratszuständigkeiten (§ 26 Abs. 1 Satz 1 GO) die Frage eine Rolle, wieweit der Ausschlusstatbestand der "inneren Organisation der Gemeindeverwaltung" (26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 GO) reicht.

1.3 Gang der Untersuchung

Die Klärung der aufgeworfenen Fragen soll in vier Schritten erfolgen. Zuerst sollen einige für die weitere Argumentation grundlegende rechtliche Vorgaben aufgezeigt werden (2.). Im nächsten Abschnitt des Gutachtens werden dann die einschlägigen Zuständigkeitsregeln der Gemeindeordnung näher untersucht (3.). Das Bild von der Aufgabenverteilung in der Gemeinde ist aber unvollständig, wenn man nicht die materiellen Vorgaben einbezieht, die das jeweils zuständige Organ zu be-

achten hat (4.). Diese Vorgaben bestimmen nämlich maßgeblich, welches politische Gewicht der jeweiligen Kompetenz tatsächlich zukommt; jede materielle Vorgabe schränkt die Freiheit der für die Entscheidung zuständigen Stelle ein. Im letzten Abschnitt werden die erarbeiteten Ergebnisse auf Beispielsfälle angewandt (5.).

2. Rechtliche Grundlagen und Ausgangspunkte

2.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die gemeindliche Zuständigkeitsordnung muss den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Die Selbstverwaltungsgarantie der Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und 78 Abs. 1 LVerf garantiert nicht nur Allzuständigkeit als gewährleisteten Bestand kommunaler Aufgaben und Eigenverantwortlichkeit als Freiheit von staatlicher Einflussnahme, sondern gebietet es auch, die innere Verfassung der Gemeinden so auszugestalten, dass die kommunale Selbstverwaltung erfolgreich arbeiten kann¹. Die Gemeinde muss nach ihrer Verfassung handlungsfähig sein.

Kommunalverwaltung ist demokratische Verwaltung; ihre Entscheidungen müssen deshalb "vom Volk ausgehen" (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG). Die Organe der Gemeinde beziehen ihre demokratische Legitimation entweder unmittelbar vom Volk, wie dies beim Rat, bei den Bezirksvertretungen und beim Bürgermeister der Fall ist, oder mittelbar, wie dies etwa bei den Ausschüssen der Fall ist. Soweit in Zweifelsfällen über Zuständigkeiten das Argument der "besseren" demokratischen Legitimation überhaupt eine Rolle spielen kann, kommt es deshalb im Verhältnis zwischen Rat und Bürgermeister nicht in Betracht. Sie sind "gleichwertige Säule(n) demokratischer Repräsentanz der Bürgerschaft"². Seit der Einführung der Urwahl des Bürgermeisters verbietet es sich deshalb nicht nur, das Argument der "nur" mittelbaren demokrati-

1. In diesem Sinne schon *Schmidt-Jortzig*, S. 123 f.

2. VG Aachen, Urt. v. 28.6.2001 - 4 K 1787/00 -, NVwZ-RR 2002, 214 f.; dazu auch *Erlenkämper*, in: *Articus/Schneider*, § 41 Anm. 1.2.

schen Legitimation für eine restriktive Interpretation seiner Zuständigkeiten heranzuziehen. In Rechtsprechung³ und Schrifttum⁴ wird im Gegenteil die mit der Urwahl verbesserte Legitimation als Argument gegen ein einschränkendes Verständnis der Kompetenzen des Bürgermeisters herangezogen.

Maßgeblich ist in jedem Fall die gesetzlich vor allem in der Gemeindeordnung vorgegebene Zuständigkeitsregelung. Betrachtet man diese, ist unverkennbar, dass der Gesetzgeber seit der Einführung der Direktwahl die Stellung des Bürgermeisters im Verhältnis zum Rat in verschiedener Hinsicht gestärkt hat⁵. So wurde etwa die Zuständigkeitsfiktion des heutigen § 41 Abs. 3 GO von den "einfachen" Geschäften der laufenden Verwaltung auf alle Geschäfte der laufenden Verwaltung erweitert, die Festlegung der Geschäftskreise der Beigeordneten gegen den Willen des Bürgermeisters wurde erschwert (§ 73 Abs. 1 GO) und die Personalentscheidungsbefugnisse des Bürgermeisters wurden gestärkt (§ 73 Abs. 3 GO)⁶.

2.2 Die Unterscheidung von Zuständigkeitsregelungen und Vorgaben für die Zuständigkeitswahrnehmung

Für das richtige Verständnis des Kommunalverfassungsrechts ist die Unterscheidung von zuständigkeitsbegründenden Regelungen und Vorgaben für die Zuständigkeitswahrnehmung von grundlegender Bedeutung. § 41 Abs. 1 Satz 1 GO weist dem Rat - vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung - die Zuständigkeit für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zu, begründet also seine Zuständigkeit. Danach

3. VG Köln, Urt. v. 25.4.2012 - 4 K 2849/11 -, Rspr. NRW Rn. 46.

4. *Burgi*, § 13 Rn. 1.

5. So richtig *Plückhahn*, in: Held, § 62 Anm. 1.

6. Zu den verfassungsrechtlichen Gründen, den Zugriff des Rates auf die Personalentscheidungskompetenzen des Bürgermeisters zu begrenzen s. VG Aachen, Urt. v. 28.6.2001 - 4 K 1787/00 -, NVwZ-RR 2002, 214 (216).

ist der Rat u. a. auch für die Beschlussfassung über Satzungen zuständig. § 7 Abs. 3 Satz 3 GO schreibt dem Rat vor, dass die Beschlussfassung über eine Änderung der Hauptsatzung statt der einfachen Mehrheit der qualifizierten Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder bedarf. Diese Bestimmung enthält also eine prozedurale Vorgabe für die Wahrnehmung dieser Zuständigkeit.

§§ 5 Abs. 6 (Gleichstellungsbeauftragte), 35 Abs. 4 (Stadtbezirksgrenzen) oder 71 Abs. 1 GO (Zahl der Beigeordneten) enthalten Bestimmungen darüber, wie die Zuständigkeit für den Erlass von Satzungen inhaltlich wahrzunehmen ist. Es handelt sich also um materielle Vorgaben für die Wahrnehmung der Zuständigkeiten. In kreisfreien Städten ist ein Beigeordneter als Kämmerer zu bestellen (§ 71 Abs. 4 GO) und zwar unabhängig davon, ob der Oberbürgermeister im Rahmen von § 62 Abs. 1 Satz 3 GO oder der Rat nach § 73 Abs. 1 GO den Geschäftskreis der Beigeordneten festlegt. § 71 Abs. 4 GO ist zu beachten, unabhängig davon, wer verbindlich über den Geschäftskreis der Beigeordneten entscheidet.

Zuständigkeitswahrnehmungsvorgaben sind nicht allein in der Gemeindeordnung, sondern auch in vielen anderen Bundes-⁷ und Landesgesetzen⁸ enthalten. In einzelnen Fällen kann eine Norm zugleich eine Zuständigkeit begründen und eine Vorgabe für ihre Wahrnehmung enthalten. Wenn § 105 Abs. 1 GO die Gemeindeprüfungsanstalt mit der überörtlichen Prüfung betraut, begründet die Bestimmung die Zuständigkeit; mit der Formulierung "als Teil der allgemeinen Aufsicht des Landes über die Gemeinden" gibt sie zugleich vor, wie die Zuständigkeit auszuüben ist, weil § 11 GO damit auch Beachtung durch die Gemeindeprüfungsanstalt verlangt.

7. S. etwa die Bestimmungen des Baugesetzbuchs über die Bauleitplanung.

8. Etwa § 6 Abs. 1 KAG für den Erlass von Gebührensatzungen.

Auch Zuständigkeitsregelungen liegen rechtspolitische Überlegungen zugrunde. Dass eine Zuständigkeitsregelung politisch aus bestimmten Gründen getroffen worden ist, schließt jedoch nicht aus, dass bei ihrer Wahrnehmung andere Gesichtspunkte maßgeblich sein können und häufig maßgeblich sein werden. Die Bezirksvertretungen sind eingerichtet worden, um die Belange des jeweiligen Stadtbezirks zu vertreten. Das hindert sie rechtlich aber nicht daran, Entscheidungen etwa aus Gleichstellungserwägungen (§ 5 GO), aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO) oder zur Erreichung gesetzlich nicht geregelter Ziele zu treffen, etwa aus Rücksicht auf die Belange eines Nachbarbezirks.

2.3 Unverfügbarkeit von Zuständigkeiten

Organisationsregelungen sind ausschließlich Sätze des objektiven Rechts. Auch wenn ihre Einhaltung in bestimmten Fällen im Wege eines Organstreitverfahrens verwaltungsgerichtlich durchgesetzt werden kann, begründen sie keine subjektiven Rechte, auf die verzichtet werden könnte. Ein Organ verliert seine Zuständigkeit also weder durch Verzicht auf die Wahrnehmung der Zuständigkeit, noch durch die rechtlich nicht vorgegebene, aber irrtümlich durchgeführt oder politisch für zweckmäßig gehaltene Befassung anderer Organe mit der Wahrnehmung der Zuständigkeit. Wo nicht ausnahmsweise eine Delegation zulässig ist, steht die Zuständigkeit also nicht zur Disposition ihres Inhabers⁹. Dass der Bürgermeister dem Rat - bewusst oder irrtümlich - eine Angelegenheit zur Entscheidung vorlegt, ändert deshalb nichts an seiner Zuständigkeit¹⁰.

9. Dazu etwa *Oebbecke*, DÖV 1998, 856.

10. VG Köln, Urt. v. 25.4.2012 - 4 K 2849/11 -, Rspr. NRW Rn. 49.

2.4 Reformvorstellungen und rechtliche Vorgaben

Vor allem im Zusammenhang mit der Diskussion um die Neue Steuerung ist immer wieder von der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Politik und Verwaltung¹¹ nach dem Vorbild des Managements in Wirtschaftsunternehmen die Rede gewesen. Die Aufteilung soll etwa nach der Unterscheidung von "Was" und "Wie"¹² im Sinne von strategischer Vorgabe und operativer Umsetzung erfolgen. Von solchen verwaltungspolitischen Vorstellungen ist das geltende Kommunalverfassungsrecht deutlich zu unterscheiden.

Schon die Redeweise von der "Verwaltung" im Gegensatz zur "Politik" verkennt die kommunalverfassungsrechtliche Lage. Abgesehen davon, dass das Amt des Bürgermeisters schon ausweislich der Wahl ein politisches Amt ist¹³, ist der Bürgermeister ein eigenes Organ der Gemeinde mit eigenen für ihn wie für den Rat nicht disponiblen Zuständigkeiten; die Mitarbeiter der Verwaltung werden lediglich in seiner Vertretung oder in seinem Auftrag tätig¹⁴. Die vom Bürgermeister und den für ihn tätig werdenden Mitarbeitern wahrgenommenen Tätigkeiten können durchaus ebenso "politisch", d. h. mit wertenden Entscheidungen verbunden sein¹⁵, wie dies bei den Beschlüssen des Rates der Fall ist. Beim Rat wird dies freilich deutlich häufiger und meistens stärker zutreffen.

Solange solche Managementvorstellungen sich nicht gesetzlich niedergeschlagen haben oder im Rahmen zulässiger Delegation umgesetzt

11. Etwa *Mehde*, S. 87; *von Mutius*, S. 696; *Otting*, S. 23 ff.

12. *Burgi*, § 10 Rnr. 16; *Mehde*, S. 87, 143; *Otting*, S. 24.

13. Dazu *Mehde*, S. 89 und 145.

14. *von Mutius* spricht von einer kommunalverfassungsrechtlichen "Gleichsetzung" des Bürgermeisters mit der hauptamtlichen Gemeindeverwaltung (S. 704).

15. Zu Recht warnt *Burgi* davor, "die Politikhaltigkeit auch des Umsetzungsprozesses" zu unterschätzen (§ 10 Rn. 17).

wurden, sind sie rechtlich irrelevant¹⁶. So sehr etwa das Rückholrecht des Rates solchen Vorstellungen widersprechen mag¹⁷, rechtlich hindert das den Rat in keiner Weise daran, es im Rahmen des § 41 Abs. 3 Hs. 2 GO auszuüben.

2.5 Der Grundsatz der Organtreue

Die Existenz mehrerer Organe stellt den Gesetzgeber vor die Aufgabe, deren Kompetenzen durch organisationsrechtliche Normen vollständig und überschneidungsfrei auf sie zu verteilen¹⁸. Diese sehr anspruchsvolle Aufgabe mag zum Zeitpunkt des Erlasses eines Gesetzes gelingen, wenn der Gesetzgeber die Lage gut überblickt. Schon das ist aber nicht sicher. Im Verlauf der Jahrzehnte, die eine gesetzliche Zuständigkeitsregelung gilt, entwickeln sich aber neue Problemlagen, denen die gesetzlichen Formulierungen nicht mehr so genau gerecht werden. Die Zuständigkeiten müssen dann durch Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen so bestimmt werden, dass Zuständigkeitslücken und Überschneidungen vermieden werden.

Die Handhabung einer Zuständigkeitsregelung bringt aber noch weitere Herausforderungen mit sich. Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung verwendet bei der Zuständigkeitsabgrenzung unterschiedliche Kategorien. Die Folgen dieser Regelungstechnik zeigen sich besonders plastisch im Verhältnis der Zuständigkeit des Rates für den Haushalt und den verschiedenen Zuständigkeiten anderer Organe, etwa des Bürgermeisters für Organisations- und Personalentscheidungen (§§ 62 Abs. 1 Satz 3, 73 Abs. 1 GO) oder der Bezirksvertretung für bezirkliche Angelegenheiten (§ 37 Abs. 1 GO). Auch wenn die Abgrenzung dieser Zuständigkeiten jeweils zweifelsfrei möglich ist, ergeben sich bei ihrem

16. In diesem Sinne etwa *Burgi*, § 10 Rn. 18.

17. Dazu s. etwa *von Mutius*, S. 687 f. und S. 696.

18. *Schmidt*, Rn. 367.

Zusammenspiel in der Praxis Probleme. Im Schrifttum wird hierzu beispielhaft auf das Verhältnis zwischen dem Recht des Rates hingewiesen, den Stellenplan als Anlage zum Haushaltsplan zu beschließen, und dem Recht des Bürgermeisters, die Stellen in der Verwaltung zu besetzen¹⁹. Der Stellenplan begrenzt faktisch den organisatorischen Spielraum des Bürgermeisters, weil er zwar eine Person für eine Funktion auswählen, aber nur in den Grenzen des Stellenplans eine angemessene Vergütung sicherstellen kann. Umgekehrt kann der Rat im Stellenplan Anhebungen vorsehen, wenn der Bürgermeister diese Stellen jedoch nicht entsprechend besetzt, bleibt das wirkungslos. Weil beide Zuständigkeiten gleichrangig sind, kann weder der Rat den Bürgermeister zu einer bestimmten Organisation zwingen, noch der Bürgermeister den Rat zur Bereitstellung der aus seiner Sicht erforderlichen Stellen. Damit können sich gegenseitige Blockaden ergeben. Eine Zuständigkeitsordnung kann nur dann gut funktionieren, wenn die Beteiligten konstruktiv zusammenarbeiten.

Zur Milderung der Auswirkungen solcher praktischen Probleme hat das Kommunalrecht das vom Bundesverfassungsgericht für die grundlegende Kompetenzordnung als unverzichtbares Element der Zuständigkeitsordnung entwickelte Gebot der Organtreu²⁰ übernommen²¹. Danach ist jedes Organ verpflichtet, sich so zu verhalten, dass auch die anderen Organe "ihre kommunalverfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft ausüben können"²², gegenseitig Rück-

19. *Kirchhof*, § 37 Anm. 25; *Plückhahn*, in: Held/Winkel/Wansleben, § 62 Anm. 3.4 (S. 5).

20. S. dazu BVerfG, Urt. v. 12.7.1994 - 2 BvE 3/92 u.a. - Juris Nr. 203 m. w. Nachw.

21. OVG Münster, Beschl. v. 18.10.1995 - 15 B 2799/95 -, Eild StT NW 1996, 595 (596); OVG Münster, Urt. v. 2.5.2006 - 15 A 817/04 -, Juris Nr. 76; OVG Münster, Beschl. v. 25.5.2007 - 15 B 634/07 -, Juris Nr. 14; OVG Münster, Beschl. v. 6.12.2007 - 15 B 1744/07 -, NWVBl. 2008, 106 (108 f.); OVG Münster, Beschl. v. 19.8.2011 - 15 A 1555/11 -, Juris Nr. 10 ff.

22. *Lübken*, in: Kleebaum, § 62 Anm. X.

sicht zu nehmen und bei den eigenen Entscheidungen die Auffassung der anderen Organe zu berücksichtigen²³. Die Organtreue soll also negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Kommune reduzieren, welche sich aus mit der Handhabung komplexer Zuständigkeitsregelungen verbundenen Unzulänglichkeiten ergeben können. Der Grundsatz der Organtreue enthält damit keine Modifikation der Zuständigkeitsordnung, sondern eine für alle Organe gleichermaßen geltende Zuständigkeitsausübungsregel.

3. Die Zuständigkeitsregeln der Gemeindeordnung

Für die zu begutachtende Fragestellung relevante Bestimmungen enthält die Gemeindeordnung in § 41 Abs. 1 Satz 1 (3.1), in § 62 Abs. 1 Satz 3 (3.2) und in § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 (3.3).

3.1 Die Zuständigkeit des Rates gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 GO

Die Grundnorm für die Zuständigkeit des Rates ist § 41 Abs. 1 Satz 1 GO:

“Der Rat der Gemeinde ist für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.”

Der Nebensatz wurde durch das Gesetz vom 29.10.1974 angefügt²⁴. Dabei handelte es sich lediglich um eine “klarstellende Ergänzung”²⁵, denn auch ohne diesen Zusatz waren anderweitige Regelungen in der Gemeindeordnung schon vorher im Gesetz vorhanden und gingen nach dem Spezialitätsgrundsatz der allgemeinen Regelung des § 41 Abs. 1 GO vor. § 41 Abs. 1 Satz 1 GO konstituiert die Allzuständigkeit des Rates also lediglich als Grundsatz, der Ausnahmen zulässt. Man kann des-

23. Lübken, in: Kleebaum, § 62 Anm. X; Plückhahn, in: Held/Winkel/Wansleben, § 62 Anm. 3.4 (S. 5 f.).

24. GVBl. 1974, 1050 (1052).

25. von Lenep, in: Rehn, § 41 Anm. I 3.

halb von einer "eingeschränkten Allzuständigkeit"²⁶ des Rates sprechen.

Die Gemeindeordnung bestimmt "etwas anderes" zugunsten verschiedener Organe²⁷. Eigenständige Entscheidungszuständigkeiten werden abweichend von § 41 Abs. 1 Satz 1 GO nicht nur zugunsten des Bürgermeisters, sondern auch der Bezirksvertretungen (§ 37 GO), des Kämmers (§ 24 Abs. 1 GemHVO i. V. m. § 81 Abs. 4 Satz 2 GO) und in Eilfällen zugunsten des Hauptausschusses bzw. des Bürgermeisters mit einem Ratsmitglied (§ 60 Abs. 1 GO) begründet. Eine abweichende Regelung enthält schließlich auch § 26 GO mit der Möglichkeit des Bürgerentscheides.

Die größte praktische Bedeutung haben die Zuständigkeitszuweisungen an den Bürgermeister. Stellt man auf Letztentscheidungen ab, sind hier zu nennen:

- a) die Leitung und Verteilung der Geschäfte nach § 62 Abs. 1 Satz 3 GO. Darauf und auf die Ausnahmen, die das Gesetz davon vorsieht, wird unter 3.2 eingegangen.
- b) die Ausführung von Beschlüssen und Weisungen gemäß § 62 Abs. 2 Satz 2 GO.
- c) dienst- und arbeitsrechtliche Entscheidungen (§ 73 Abs. 3 Satz 1 GO). Der Sache nach gehören diese Entscheidungen in den Bereich der Leitungskompetenz gem. § 62 Abs. 1 Satz 3 GO. Hier sieht das Gesetz Rückausnahmen zugunsten des Rates für die Wahl der Beigeordneten (§ 71 Abs. 1 Satz 3 GO) und für Bedienstete in Führungspositionen (§ 73 Abs. 3 Satz 2 GO) vor, wobei wiederum persönliche Referenten und Pressereferenten ausgenommen sind.

26. *Smith*, in: Klerbaum, § 41 Anm. I und II.

27. S. dazu etwa die jeweils nicht abschließenden Aufzählungen bei *Erlenkämper*, in: Articus/Schneider, § 41 Anm. 1.2 und *Smith*, in: Klerbaum, § 41 Anm. II.

Bei der Aufgabe, die Beschlüsse der gemeindlichen Kollegialorgane vorzubereiten (§ 62 Abs. 2 Satz 1 GO, ähnlich § 80 Abs. 2 GO), handelt es sich nicht um eine Zuständigkeit zur Entscheidung, sondern zur Entscheidungsvorbereitung. Auch die Beanstandung nach § 54 Abs. 2 GO und die Vertretung der Gemeinde (§§ 40 Abs. 2 Satz 1 und 3, 63 und 113 Abs. 2 Satz 2 GO) sind keine Letztentscheidungs-, sondern Kontroll- und Vertretungskompetenzen.

§ 41 Abs. 1 Satz 2 GO weist keine Zuständigkeiten zu, sondern beschränkt die Kompetenz des Rates, Zuständigkeiten zu delegieren. Ungeachtet dessen kann § 41 Abs. 1 Satz 2 GO zur Interpretation herangezogen werden, denn es ist davon auszugehen, dass der Rat für die Angelegenheiten, für welche dort ein Delegationsverbot ausgesprochen wird, zuständig ist. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass eine Delegation nur in Betracht kommt, soweit das Gesetz nicht eine anderweitige Regelung im Sinne des § 41 Abs. 1 Satz 1 GO getroffen hat. Zu Recht besteht deshalb im Schrifttum Einigkeit darüber, dass vom Rat beschlossene "allgemeine Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll" (§ 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a GO), die Zuständigkeit des Bürgermeisters nach § 62 Abs. 1 Satz 2 GO unberührt lassen müssen²⁸.

3.2 Leitung und Verteilung der Geschäfte als Zuständigkeit des Bürgermeisters nach § 62 Abs. 1 Satz 3 GO

Nach § 62 Abs. 1 Satz 2 GO ist der Bürgermeister verantwortlich für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsganges der gesamten Verwaltung. Nach § 62 Abs. 1 Satz 3 GO leitet und verteilt er die Geschäfte. Die beiden Aussagen sind eng aufeinander bezogen: Weil der Bürgermeister "die volle und alleinige Verantwortung für das Funktionieren und die Einheitlichkeit der Verwaltungsdurchführung hat", "soll er auch

28. *Elenkämper*, in: Articus/Schneider, § 41 Anm. 2.2; *Wansleben*, in: Held, § 41 Anm. 2.1; *Plückhahn*, in: Held, § 62 GO Anm. 3.4; *Körner*, § 28 Anm. 2; *von Lennep*, in: Rehn, § 41 Anm. II 3 a; ähnlich *Vollert*, S. 91.

allein die Geschäfte leiten und verteilen"²⁹. Diese vor mehr als fünfzig Jahren für den Gemeindedirektor zu der im Wortlaut mit § 62 Abs. 1 Satz 3 GO identischen Vorschrift des damaligen § 53 Abs. 1 Satz 1 GO getroffene Feststellung gilt nach wie vor³⁰; die Formulierung des OVG zur Verantwortlichkeit aus dem Jahre 1962 hat der Gesetzgeber 1994 im Zusammenhang mit der Einführung des hauptamtlichen Bürgermeisters in die dem heutigen § 62 GO entsprechende Vorschrift des § 73 GO übernommen.

Die Befugnis zur Leitung und Verteilung der Geschäfte wird auch als Organisationsrecht bezeichnet³¹. Sie umfasst die institutionelle, personelle und funktionelle Organisationsmacht³²:

- Institutionell ist er berechtigt, Organisationseinheiten innerhalb der Gemeindeverwaltung zu schaffen, abzuschaffen, zusammenzulegen, sie intern zu gliedern und die Aufgaben auf diese Einheiten zu verteilen³³. Das Ergebnis der Ausübung der institutionellen Organisationsmacht schlägt sich insoweit vor allem im Aufgabengliederungs- und Verwaltungsgliederungsplan nieder. Hierhin gehört zum Beispiel aber auch die Regelung der Büroausstattung oder die Errichtung von Außenstellen³⁴.
- In personeller Hinsicht ist es seine Sache, das vorhandene Personal mit Aufgaben zu betrauen; er disponiert über die personel-

29. OVG Münster, Urt. v. 8.2.1962 - VIII A 264/61 - OVGE 17, 225 (227 f.); s. auch schon VG Düsseldorf, Urt. v. 18.1.1962 - 1 K 1514/60 - Eild LKT NRW 1962, 151.

30. *Plückhahn*, in: Held, § 62 Anm. 3.1.

31. OVG Münster, Urt. v. 8.2.1962 - VIII A 264/61 - OVGE 17, 225 (227); *Lingk*, S. 222; ähnlich *Kirchhof*, § 37 Am. 22.

32. *Kirchhof*, § 37 Anm. 22; *Roters*, in: Rauball, § 53 Anm. 1.

33. Dazu s. *Ericksen*, S. 123; *Burgi*, § 13 Rn. 13; VG Köln, Urt. v. 25.4.2012 - 4 K 2849/11 -, Nr. 41.

34. *Frotscher/Knecht*, DÖV 2005, 797 (800).

len Verwaltungsmittel³⁵. Diese Kompetenz schlägt sich u.a. im Geschäftsverteilungsplan nieder.

- Funktionell ist der Bürgermeister berechtigt, den Mitarbeitern Weisungen zu erteilen und umfassend informiert zu werden. Diese Befugnis übt er u.a. durch den Erlass von Dienst- und Geschäftsanweisungen aus.

Allerdings betrifft die Zuständigkeit des Bürgermeisters nur die innere Organisation der Gemeindeverwaltung. Entscheidungen, welche die "äußere" Organisation³⁶, den "kommunalverfassungsrechtlichen Rahmen der Gemeindeverwaltung"³⁷ betreffen, also zur Bildung von neuen juristischen Personen oder auch nur zur Teilverselbständigung etwa als Eigenbetrieb führen, trifft nach der Gemeindeordnung der Rat, wie § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstaben l und m GO deutlich zeigen³⁸. Dass sich eine Organisationsmaßnahme nach außen, also etwa auf Bürger, auswirkt, macht sie indessen nicht zu einer Frage der äußeren Organisation³⁹, denn solche Auswirkungen haben praktisch alle Organisationsmaßnahmen⁴⁰.

Die Zuständigkeit des Bürgermeisters für die Organisationsentscheidungen gilt aber nicht ausnahmslos⁴¹. Es gibt Rückausnahmen zugunsten

35. Erichsen, S. 123.

36. Zur Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Organisation s. auch unter 3.3.

37. VG Köln, Urt. v. 25.4.2012 - 4 K 2849/11 -, Rspr. NRW Rn. 48

38. S. dazu auch Schmidt, S. 392.

39. In diesem Sinne auch VG Köln, Urt. v. 25.4.2012 - 4 K 2849/11 -, Rspr. NRW Rn. 48.

40. S. etwa BayVGh, Urt. v. 6.5.2009 - 4 CE 09.802 - Juris Nr. 8 ff., wo es um die Auflösung eines gemeindlichen Bauhofs ging.

41. Zu eng VG Köln, Urt. v. 25.4.2012 - 4 K 2849/11 -, Rspr. NRW Rn. 39: "mit der alleinigen Einschränkung des § 73 Abs. 1 GO NRW".

des Rates, aber auch Ausnahmen zugunsten anderer Organe:

- Der praktisch vielleicht wichtigste Fall ist das Recht des Rates, gemäß § 73 Abs. 1 GO die Geschäftskreise der Beigeordneten festzulegen. Damit ist eine Durchbrechung der institutionellen und personellen Organisationsmacht des Bürgermeisters verbunden⁴². Das Recht des Bürgermeisters, sich bestimmte Aufgaben vorzubehalten (§ 62 Abs. 1 Satz 4 GO), schränkt wiederum diese Zuständigkeit des Rates ein, denn was der Bürgermeister sich vorbehalten hat, steht für die Verteilung auf die Beigeordneten nicht mehr zur Verfügung⁴³.
- Eine Beschränkung stellt auch die Regelung dar, dass der Rat sich oder dem Hauptausschuss bestimmte Entscheidungen über Bedienstete in Führungsfunktionen vorbehalten kann (§ 73 Abs. 3 Satz 2 ff. GO).
- Zugunsten des Kämmerers ist die institutionelle Organisationsmacht des Bürgermeisters hinsichtlich der Aufsicht über die Finanzbuchhaltung (§ 31 Abs. 4 GemHVO) und der Entscheidung über überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen (§ 83 Abs. 1 GO) durchbrochen⁴⁴.
- Die personelle Organisationsmacht ist durch das Recht des Rates beschränkt, den allgemeinen Vertreter (§ 68 Abs. 1 Satz 1 GO) sowie Leitung und Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung (§ 104 Abs. 2 Satz 1 GO) zu bestellen⁴⁵.

42. S. schon *Vollert*, S. 93 f.

43. *Plückhahn*, in: Held/Winkel/Wansleben, § 62 GO Anm. 10.1; *von Lennep*, in: Rehn, § 62 Anm. II 7; a. A. *Lingk*, S. 223; unklar *Lübken*, in: Kleebaum, § 62 Anm. V 1 und 2; zu den Grenzen, denen diese Befugnis des Bürgermeisters ihrerseits unterliegt s. OVG Münster, Urt. v. 18.9.1981 - 15 A 1306/79 -, NVwZ 1982, 318 f.

44. Bei der Zuständigkeit des Kämmerers für die Vorbereitung des Haushalts (§ 80 Abs. 1, 2 und 4 GO) und des Jahresabschlusses (§ 95 Abs. 3 GO) handelt es sich um eine Kompetenz zur Entscheidungsvorbereitung, nicht zur verbindlichen Entscheidung.

45. *Oebbecke/Desens*, S. 33; *Vollert* S. 93 ff.

- Die funktionelle Organisationsmacht ist im Hinblick auf die Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplanes zugunsten des Kämmers (§ 80 Abs. 2 Satz 1 und 2 GO) und nach § 104 Abs. 1 Satz 2 GO zugunsten der örtlichen Rechnungsprüfung⁴⁶ und des Rates eingeschränkt.
- Einschränkungen der Organisationsbefugnis zugunsten anderer Stellen ergeben sich nicht zuletzt auch aus dem Personalvertretungsrecht⁴⁷.

3.3 Der Ausschlusstatbestand der inneren Organisation in § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 GO

Ein Bürgerbegehren, über “die innere Organisation der Gemeindeverwaltung” ist unzulässig (§ 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 GO). Dieser Ausschlusstatbestand ist in seiner rechtlichen Bedeutung deshalb nicht ganz leicht zu erfassen, weil nach § 26 Abs. 1 Satz 1 GO ohnehin nur Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des Rates fallen, Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sein können. In dem unter 3.2 dargestellten Umfang stehen Organisationsentscheidungen damit schon deshalb nicht dem bürgerschaftlichen Entscheidungszugriff offen, weil sie in die Zuständigkeit des Bürgermeisters fallen⁴⁸.

Es kann sich auch schwerlich um eine rein deklaratorische Bestimmung handeln, die nur aus anderen Gründen ohnehin Geltendes wiederholt. Solche Ausschlusstatbestände enthielt § 26 Abs. 5 GO vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Bürgerbeteiligung vom 13.12.2011⁴⁹ etwa mit § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 8 GO a. F. für die “Angelegenheiten, für die der Rat keine gesetzliche Zuständigkeit hat”. Mit die-

46. Dazu Oebbecke/Desens, S. 37 ff; s. schon Zuhorn/Hoppe, S. 258.

47. Vollert, S. 95 f.

48. Darauf weist auch Jendrusch, KommJur 2004, 321 (322) hin.

49. GVBl. 2011, 685.

sem Gesetz wurde die Anzahl der Ausschlussstatbestände deutlich reduziert. Ausweislich der amtlichen Begründung des Regierungsentwurfs sollte damit gerade auch eine Straffung und Bereinigung erfolgen; die Streichung einzelner Vorschriften - darunter die der erwähnten Nr. 8 a. F. - wurde ausdrücklich "aufgrund ihres deklaratorischen Charakters" vorgenommen⁵⁰. Es ist deshalb davon auszugehen, dass § 26 Abs. 5 Satz 1 GO nunmehr keine nur deklaratorischen Regelungen mehr enthält. § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 GO n. F. muss deshalb konstitutiven Charakter haben, sich also auf Entscheidungen des Rates zur inneren Organisation der Gemeindeverwaltung beziehen.

In Betracht kommen hier also einmal die Zuständigkeiten für organisatorische Fragen, die dem Rat als Ausnahme von der Zuständigkeit des Bürgermeisters nach § 62 Abs. 1 Satz 3 GO zustehen. Auch die Entscheidung nach § 73 Abs. 1 Satz 1 und 2 GO des Rates über den Zuschnitt der Geschäftskreise der Beigeordneten oder über dienst- und arbeitsrechtlichen Entscheidungen, die das Führungspersonal betreffen (§ 73 Abs. 3 Satz 3 GO), gehören deshalb zu den ausgeschlossenen Angelegenheiten. Hierhin gehören aber auch die Entscheidungskompetenzen des Rates in Angelegenheiten der Organisation seiner eigenen Arbeit, etwa zur Ausschussbildung. Zur Begründung dieses Ausschlussstatbestands wurde im Regierungsentwurf bei der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Jahre 1994 nämlich angeführt, diese Fragen seien "im Rahmen der Kommunalverfassung von den zuständigen Organen festzulegen"⁵¹. Das deckt auch Entscheidungen über die Binnenorganisation des Rates ab.

Ganz in diesem Sinne hat das VG Münster in einer Entscheidung aus dem Jahre 2004 die Auffassung vertreten, die innere Organisation der

50. LT-Drs. 15/2151 S. 15.

51. LT-Drs. 11/4983 Begründung S. 8; s. auch *von Lennep*, in: Rehn, § 26 Anm. VI 1, der von "ordnungspolitischen Erwägungen" spricht.

Gemeindeverwaltung werde “durch jede Entscheidung betroffen, die Regelungen in Bezug auf die gemeindlichen Verwaltungsorgane und ihre (inneren und äußeren) Zuständigkeiten trifft”⁵².

Umstritten ist, ob § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 GO auch die Festlegung der Zahl der Beigeordneten betrifft. Diese erfolgt nach § 71 Abs. 1 Satz 1 GO in der Hauptsatzung, also durch den Rat. Unter ausdrücklicher Aufgabe seiner eben erwähnten früheren Rechtsauffassung hat das VG Münster in einem Urteil vom 6.3.2009 gemeint, die Begriffe “innere Organisation” und “Gemeindeverwaltung” seien “organisatorisch-strukturbezogen” statt “funktionell dynamisch” zu verstehen.⁵³ Es hat die Festlegung der Zahl der Beigeordneten zum “kommunalverfassungsrechtlichen Rahmen” gerechnet und ein entsprechendes Bürgerbegehren zugelassen⁵⁴.

Dabei hat es sich zum einen auf das OVG Münster bezogen, das 1996 ein Bürgerbegehren zur Beibehaltung der kommunalen Doppelspitze für unzulässig gehalten hatte. Ohne abschließend Stellung zu beziehen, wies das Oberverwaltungsgericht damals darauf hin, der Begriff “innere Organisation der Gemeindeverwaltung” sei so auszulegen, dass er auf “die traditionellen Gegenstände der Organisationsgewalt und Geschäftsleitungsgewalt” beschränkt sei⁵⁵. Ähnlich würden auch die wortgleichen Ausschlussstatbestände in anderen Gemeindeordnungen ausgelegt⁵⁶. Maßgeblich stützte es die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens zur Doppelspitze aber auf eine seiner Meinung nach abschließen-

52. VG Münster, Urte. v. 2.6.2004 - 1 K 51/03 -, Rspr. NRW Nr. 28; ihm folgend *Brunner*, in: Kleebaum, § 26 Anm. VI 1.

53. VG Münster, Urte. v. 6.3.2009 - 1 K 2121/08 -, Juris Nr. 20 ff.

54. In diesem Sinne auch *Wansleben*, in: Held, § 26 Anm. 3.1.1.

55. OVG Münster, Beschl. v. 12.2.1996 - 15 B 134/96 -, Juris Nr. 5 ff.

56. OVG Münster, Beschl. v. 12.2.1996 - 15 B 134/96 -, Juris Nr. 8.

de Zuständigkeitsregel im Überleitungsrecht⁵⁷.

Weiter hat das VG Münster auf den hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel Bezug genommen. Dieser wies zur Begründung seiner Entscheidung, ein Bürgerbegehren über die Zahl der hauptamtlichen Magistratsmitglieder sei zulässig, auch auf deren Befugnis zur Außenvertretung der Gemeinde hin⁵⁸.

Die Argumentation des VG Münster im Urteil vom 6.3.2009 ist sehr stark begrifflich ausgerichtet. Sie berücksichtigt zu wenig die weit gespannte Intention des historischen Gesetzgebers, Organisationsfragen den zuständigen Organen vorzubehalten. Die mit der Festlegung der Beigeordnetenzahl verbundenen Auswirkungen auf die Außenvertretung der Gemeinde sind Folge dieser Entscheidung, stehen in Nordrhein-Westfalen aber in aller Regel dabei nicht im Vordergrund; in Hessen mag das wegen der Besonderheiten der Magistratsverfassung anders sein. Die mit der Beschränkung des Begriffs auf die traditionellen Gegenstände der Organisationsgewalt und Geschäftsleitungsgewalt verbundenen Wertungswidersprüche bei den davon nicht umfassten inneren Angelegenheiten des Rates werden vom Verwaltungsgericht Münster gänzlich außer Acht gelassen. Die besseren Argumente sprechen deshalb dafür, nach § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 GO auch die Entscheidung nach § 71 Abs. 1 Satz 1 GO⁵⁹ und Entscheidungen über die innere Organisation des Rates als einem Bürgerbegehren nicht zugänglich anzusehen.

Mit der Entscheidung des VG Münster aus dem Jahre 2004 sind Bürger-

57. OVG Münster, Beschl. v. 12.2.1996 - 15 B 134/96 -, Juris Nr. 10 ff.

58. VGH Kassel, Beschl. v. 1.10.2003 - 8 TG 2479/03 -, Juris Nr. 26; in diesem Sinne auch *Steinwachs/Zeiss*, VR 1996, 203 ff. und *Frotscher/Knecht*, DÖV 2005, 797 (800 ff).

59. In diesem Sinne auch *Jendrusch*, KommJur 2004, 321 (327).

begehren also unzulässig, wenn sie Regelungen in Bezug auf die gemeindlichen Verwaltungsorgane und ihre Zuständigkeiten betreffen.

Eindeutig durch den Wortlaut nicht gedeckt und daher abzulehnen ist aber die vereinzelt vertretene Auffassung, die Entscheidung über die Mitgliedschaft der Gemeinde in "Verbänden wie dem Arbeitgeberverband" gehöre zu den Angelegenheiten im Sinne des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 GO⁶⁰. Die Entscheidung über solche Mitgliedschaften ist Bürgerbegehren zugänglich.

4. Relevante inhaltliche Vorgaben

Hier kann nicht auf alle verbindlichen Vorgaben eingegangen werden, die bei Haushaltskonsolidierungsentscheidungen von Bedeutung sein können. In Einzelfällen können etwa gesetzliche Organisationsvorgaben wie die für die örtliche Rechnungsprüfung (§ 102 Abs. 1 GO) oder für das örtliche Jugendamt (§ 69 Abs. 3 SGB VIII) von Bedeutung sein⁶¹. Im Einzelfall sind auch Bindungen aus Verträgen zu beachten. Gründlicher sollen hier nur der Haushalt (4.1), das Aufgabenspektrum (4.2) und Widmungen, die ein Recht zur Benutzung einräumen (4.3), darauf hin betrachtet werden, ob sich aus ihnen verbindliche Vorgaben ergeben.

4.1 Haushalt

Nach § 79 Abs. 3 Satz 1 und 2 GO ist der Haushaltsplan die Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde und nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen für die Haushaltsführung verbindlich. Der Haushaltsplan wird als Anlage zur Haushaltssatzung vom Rat beschlossen und ist für alle Gemeindeorgane verbindlich. Soweit nicht ausnahmsweise über- oder außerplanmäßige Ausgaben zulässig sind (§ 83

60. *Becker*, in: *Articus/Schneider*, § 26 Anm. 2.2.3.

61. Hierhin gehört auch die Vertretungsbefugnis der Beigeordneten, die nicht ausgehöhlt werden darf; dazu s. OVG Münster, Urt. v. 18.9.1981 - 15 A 1306/79 -, NVwZ 1982, 318 f.

GO), dürfen dort nicht vorgesehene Aufwendungen und Auszahlungen nicht getätigt werden. Der Stellenplan (§ 8 GemHVO) ist Anlage des Haushaltsplans (§§ 79 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 GO, 1 Abs. 2 Nr. 2 GemHVO) und für die Personalwirtschaft verbindlich (§ 74 Abs. 2 GO).

Wie bereits erwähnt⁶² gibt es faktische Zusammenhänge zwischen den vom Rat zu beschließenden Haushaltsvorgaben und den Organisationsbefugnissen des Bürgermeisters. Der Bürgermeister muss bei seinen Organisationsvorgaben die Grenzen der Haushaltsvorgaben beachten und Haushaltsentscheidungen des Rates sind auf die Umsetzung durch den Bürgermeister angewiesen. Auswirkungen auf die Zuständigkeitsordnung haben diese Interdependenzen aber nicht. Weder sind dem Rat Haushaltsentscheidungen mit Auswirkungen auf die Organisation verwehrt, noch ist der Bürgermeister gehindert, durch entsprechende Organisationsmaßnahmen einen Beitrag zur Konsolidierung des Haushaltes zu leisten: "Denn auch im Gewande einer Haushaltskonsolidierungsmaßnahme bleibt es eine dem Oberbürgermeister zustehende Organisationsentscheidung"⁶³.

Die Festsetzungen des Haushaltsplanes sind für den Bürgermeister hinsichtlich der Aufwendungen und Auszahlungen in der Weise verbindlich, dass er sie nicht überschreiten darf⁶⁴. Eine rechtliche Bindung, die Aufwendungen und Auszahlungen, zu denen der Haushalt ermächtigt, tatsächlich auch zu tätigen, gibt es nicht. Die gelegentlich vertretene gegenteilige Auffassung⁶⁵ widerspricht der Tradition des ausschließlich als Ermächtigung konzipierten parlamentarischen Etatrechts und führt

62. S. oben unter 2.5.

63. VG Köln, Urt. v. 25.4.2012 - 4 K 2849/11 -, Rspr. NRW Nr. 49.

64. S. auch *Hamacher*, in: *Articus/Schneider*, § 79 Anm. 1; *Flüshöh*, in: *Kleerbaum/Palmen*, § 79 Anm. II; *Erichsen*, S. 212.

65. So etwa im Sinne einer Soll-Vorschrift *Pünder*, S. 103 m. w. Nachw., der S. 106 allerdings auch auf die Notwendigkeit hinweist, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen.

zu Friktionen mit dem Grundsatz der Sparsamkeit (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO), der dem Bürgermeister aufgibt, die Mittel der Gemeinde möglichst zurückhaltend einzusetzen⁶⁶. Die Vorgaben des Stellenplanes darf der Bürgermeister hinsichtlich der Zahl und der Art der Stellen nicht überschreiten; ihre Zuordnung in der nach § 8 Abs. 3 Nr. 1 GemHVO beizufügenden Übersicht über die vorgesehene Aufteilung der Stellen auf die Produktbereiche ist für ihn wegen seines Organisationsrechts aber nicht verbindlich⁶⁷.

Nach § 12 GemHVO sollen "produktorientierte Ziele" bestimmt werden; soweit es sich dabei um "strategische Ziele" handelt, ist diese Festlegung wie § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe t GO zeigt, Aufgabe des Rates. Unabhängig davon, wie man die Begriffe "produktorientiert", "strategisch"⁶⁸ und "Ziele" genau versteht, sollen diese Ziele lediglich die "Grundlage der Gestaltun der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle" sein (§ 12 Satz 2 GemHVO); sie sind bei der jeweiligen Entscheidung als materielle Vorgaben zu berücksichtigen, aber nicht strikt verbindlich. Das können sie schon deshalb nicht sein, weil jedenfalls im Blick auf die finanziellen Ressourcen die Ziele der verschiedenen Politikbereiche konkurrieren und kollidieren können. Zu Recht wird deshalb im Schrifttum angenommen, es handele sich um eine Teilkonkretisierung der in § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a GO in Bezug genommenen Zuständigkeit des Rates zur Aufstellung allgemeiner Grundsätze⁶⁹. Die-

66. VG Düsseldorf, Ur. v. 18.1.1962 - 1 K 1514/60 - Eild LKT NRW 1962, 151 (152); *Erlenkämper*, in: Articus/Schneider, § 75 Anm. 2.1; *Vollert*, S. 92.

67. S. dazu VG Düsseldorf, Ur. v. 18.1.1962 - 1 K 1514/60 - Eild LKT NRW 1962, 151 f.; *Collisi*, in: Articus/Schneider, § 74 Anm. 2; *Plückhahn*, in: Held/Winkel, § 74 Anm. 3; *Wagner*, in: Kleebaum/Palmen, § 74 Anm. III.

68. Es ist etwa durchaus nicht ausgemacht, dass die produktorientierten Ziele im Sinne des § 12 Satz 1 GemHVO und die strategischen Ziele im Sinne des § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchst. t GO identisch sind, wie *Smith* (in: Kleebaum/Palmen § 41 Anm. IV 20) und *von Lennep* (in: Rehn/Cronauge § 41 Anm. II 3) annehmen. *Strategische* Ziele dürften eher auf der Ebene des Produktbereichs angesiedelt sein.

69. *Erlenkämper*, in: Articus/Schneider, § 41 Anm. 2.2.

se Zuständigkeit lässt aber wie erwähnt⁷⁰ die Organisationsbefugnisse des Bürgermeisters unberührt.

Konkret bedeutet das etwa, dass der Rat entgegen den Vorstellungen des Bürgermeisters die Reduzierung von Haushaltsmitteln für die Personalkosten einer bestimmten Aufgabe deutlich herabsetzen und damit mehr Geld zur Verfügung stellen kann. Der Rat kann auch durch Beschluss seiner Erwartung Ausdruck geben, das die Mittel genutzt werden, damit der Personaleinsatz nicht in dem vom Bürgermeister beabsichtigten Umfang reduziert wird. Diese Erwartung ist für den Bürgermeister jedoch nicht verbindlich. Er muss den Haushaltsansatz nicht ausschöpfen.

4.2 Gemeindliche Aufgaben

Die gesetzlichen Pflichtaufgaben stehen als solche nicht zur Disposition der gemeindlichen Organe. Die Gemeinde ist sicher berechtigt, rechtliche Spielräume für die Intensität der Aufgabenerfüllung auszunutzen. Auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO) berechtigt aber weder Rat noch Bürgermeister, die Aufgabenwahrnehmung völlig einzustellen, "selbst wenn deren Sinnhaftigkeit in Zweifel gezogen würde"⁷¹.

Die Entscheidung, freiwillige Aufgaben wahrzunehmen, ist Zuständigkeit des Rates. Die Übernahme neuer Aufgaben ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung⁷², so dass es insoweit auch keiner Ausübung des Rückholrechts bedarf. Das zeigt auch § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe s GO. Dasselbe wie für die Übernahme einer Aufgabe gilt aber auch für deren Aufgabe. Die Entscheidung, was die Gemeinde tut, liegt beim Rat

70. S. oben 3.1.

71. Klieve, in: Held/Winkel, § 75 Anm. 1.

72. Zu diesem Begriff ausführlich *Leisner-Egensperger*, *VerwArch* 100 (2009), 161 ff.

und ist nicht Sache des Bürgermeisters. Im Rahmen seiner Organisationsbefugnisse ist er für das Wie der Aufgabenerfüllung auch bei freiwilligen Aufgaben zuständig. Entsprechendes gilt, wenn Teilaufgaben aus wirtschaftlichen Gründen dauerhaft von privaten Dienstleistern erledigt werden sollen. Die Entscheidung über Privatisierungen, gleichgültig welchen Umfang sie haben, trifft der Rat. Er legt die "Fertigungstiefe" fest⁷³.

Die Entscheidung des Rates, als Gemeinde eine Aufgabe zu übernehmen oder aufzugeben, stellt damit eine verbindliche Vorgabe für die Organisationsbefugnis des Bürgermeisters dar. Sind Aufgaben wahrzunehmen, muss er eine dafür zuständige Stelle und Mitarbeiter bestimmen und diese mit Ressourcen ausstatten. Eine organisatorische Nulllösung ist ihm ebenso verwehrt wie Maßnahmen, die de facto einer Einstellung der Aufgabe gleichkommen. In der Zuständigkeit und Verantwortung des Bürgermeisters liegt es, die vorhandenen personellen und im Rahmen der Vorgaben des Haushaltsplanes - finanziellen Ressourcen auf die verschiedenen Aufgaben und die dafür zuständigen Verwaltungsstellen zu verteilen und damit auch zu steuern, wie intensiv einzelne Aufgaben wahrgenommen werden.

4.3 Widmung öffentlicher Einrichtungen

Eine Sonderform der gemeindlichen Aufgaben ist die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen, also von Beständen personeller oder sachlicher Mittel zur Benutzung durch die Einwohner zum Zwecke ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Betreuung (§ 8 Abs. 1 GO). Die Entscheidung darüber, dass eine Einrichtung bereitgestellt werden soll, für welchen Personenkreis und für welche Nutzung, wird als Widmung bezeichnet. Sie ist keine Organisationsentscheidung und kein Geschäft der laufenden Verwaltung und deshalb dem Rat vorbehalten. Dasselbe gilt für Einschränkungen oder Erweiterungen der Widmung und damit

73. von Mutius, S. 695.

der Einrichtung.

Wegen ihrer Bedeutung kann der Rat die in § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe l und m GO genannten Entscheidungen nicht delegieren⁷⁴. Das gilt sowohl für die verschiedenen Verselbständigungsformen, auch soweit dabei mit anderen Kommunen kooperiert wird, wie auch für die Erweiterung und Einschränkung von öffentlichen Einrichtungen, also für die Änderung oder Aufhebung der Widmung.

Mit der Widmung ist allerdings nicht darüber entschieden, wie das Angebot der Einrichtung organisiert werden soll. Soweit die Einrichtung, etwa als Eigenbetrieb oder eigenbetriebsähnliche Einrichtung⁷⁵, als Anstalt oder als GmbH, mehr oder weniger verselbständigt ist, entscheidet über die Organisation die danach zuständige Stelle, also etwa die Betriebsleitung, der Vorstand oder der Geschäftsführer. Ob verselbständigt wird - eine Frage der "äußeren" Organisation -, entscheidet wie bereits erwähnt⁷⁶ der Rat. Solange die Einrichtung unselbständig als Teil der gemeindlichen Verwaltung geführt wird, entscheidet über die Organisation gemäß § 62 Abs. 1 Satz 2 GO der Bürgermeister. Er regelt also den Personaleinsatz, die räumliche Unterbringung und im Rahmen der durch den Haushalt gezogenen Grenzen auch die Bereitstellung finanzieller Mittel. Dabei muss er sicherstellen, dass die vom Rat durch die Benutzungssatzung gemachten Vorgaben eingehalten werden können.

Wer für die Festsetzung der Öffnungszeiten zuständig ist, ob dies in die Organisationsbefugnis des Bürgermeisters fällt oder ob der Rat sie etwa in der Benutzungssatzung verbindlich vorgeben kann, wurde soweit ersichtlich im Schrifttum bisher noch nicht behandelt. Zwar genießt die

74. S. dazu *Smith*, in: Kleebaum, § 41 Anm. IV 12; *von Lennep*, in: Rehn, § 41 Anm. II 3 I.

75. § 107 Abs. 2 Satz 2 und 3 GO.

76. S. oben 3.2.

Gemeinde nach der Rechtsprechung einen gewissen Spielraum bei der Entscheidung darüber, was sie in der Benutzungssatzung festlegt und was sie der Verwaltung überlässt⁷⁷. Eine Widmung muss anerkanntermaßen auch nicht in Satzungsform, sondern kann auch auf andere Weise erfolgen⁷⁸. Über die Zuständigkeit zur Festlegung der Öffnungszeiten ist damit aber noch nichts gesagt. In Fragen, für die der Rat zuständig ist, kann er diese auch in der Satzung regeln. Solange kein Delegationsverbot nach § 41 Abs. 1 Satz 2 GO gilt, kann er sie zur Regelung aber auch dem Bürgermeister überlassen. In Fragen, für die der Bürgermeister zuständig ist, kommt eine Regelung durch den Rat auch in Satzungsform nicht in Betracht.

In der Praxis werden Öffnungszeiten, soweit ersichtlich nicht satzungrechtlich festgesetzt, wie ein Blick in entsprechende Satzungen zeigt⁷⁹. Dafür lassen sich praktische Gründe anführen; die bei Personalausfällen, besonderen Bedarfssituationen, technischen Problemen usw. nötigen Anpassungen sind nur möglich, wenn die Öffnungszeiten durch den Bürgermeister, das heißt in aller Regel: in seinem Auftrag durch die Leitung der jeweiligen Einrichtung, auch sehr kurzfristig angepasst werden können.

Rechtlich wird man von § 62 Abs. 1 Satz 3 GO ausgehen müssen; ist die Festlegung der Öffnungszeiten danach Sache des Bürgermeisters, ist der Rat unzuständig; die Frage, ob er die Entscheidung delegieren

77. OVG Münster, Urt. v. 18.5.1990 - 9 A 2389/87 -, NWVBl. 1990, 423.

78. *Becker/Sichert*, JuS 2000, 349; *Ehlers*, Jura 2012, 693.

79. S. etwa Satzung für das Archiv der Alten Synagoge der Stadt Essen, Satzung des Archivs der Stadt Essen, Benutzungsordnung und Gebührensatzung für die Stadtbibliothek Essen, Benutzungs- und Gebührenordnung für die Stadtbücherei Münster, Satzung für das Stadtarchiv Münster einschließlich Benutzungs- und Gebührenordnung, Benutzungs- und Entgeltordnung für die Stadtbibliothek Köln, Satzung für das Historische Archiv der Stadt Köln, Satzung der Stadt Köln für das Deutsche Tanzarchiv (jeweils im Internet unter Ortsrecht bzw. Stadtrecht).

darf, stellt sich dann nicht. Wie gezeigt, ist der Bürgermeister im Rahmen seiner Organisationsbefugnis zuständig für die Festlegung der personellen, räumlichen und apparativen Bedingungen für die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben. Die zeitlichen Bedingungen stehen in einem sehr engen Zusammenhang mit diesen anderen Bedingungen. Geräte müssen gewartet werden, bei der Nutzung von Räumen ist auf Nachbarn Rücksicht zu nehmen und Personal steht nur im Rahmen seiner Arbeitszeit zur Verfügung. Dieser sachliche Zusammenhang spricht nachdrücklich dafür, die Festlegung der Öffnungszeiten der Organisationsbefugnis zuzuordnen. Hier kann für Einrichtungen nichts anderes gelten als für Verwaltungsstellen (etwa Meldeamt oder Bauaufsichtsbehörde).

Nach § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe I GO kann der Rat die Entscheidung über u.a. "die Erweiterung, Einschränkung ... von Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 114a GO, öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben" nicht delegieren. Wenn die Begriffe "Erweiterung" und "Einschränkung" sich auch auf die zeitlichen Grenzen der jeweiligen Tätigkeit bezögen, wäre das ein deutlicher Beleg dafür, dass die Festlegung von Öffnungszeiten in die Zuständigkeit des Rates und nicht die des Bürgermeisters fällt. Allerdings beziehen diese Begriffe sich gleichermaßen auf Anstalten, Einrichtungen und Eigenbetriebe. Sie müssen deshalb so ausgelegt werden, dass die Auslegung bei Anstalten, Einrichtungen und Eigenbetrieben gleichermaßen passt. Für die Anstalt bestimmt § 114a GO aber, was der Rat regeln kann und was Sache des Vorstandes oder Verwaltungsrates, also nicht des Rates ist: Der Rat regelt die Aufgaben (§ 114a Abs. 2 Satz 2 GO); soweit durch Gesetz oder Satzung nichts anderes bestimmt ist, trifft die operativen Entscheidungen allein der Vorstand (§ 114a Abs. 6 GO). Die Begriffe "Erweiterung" und "Einschränkung" in § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe I GO beziehen sich deshalb ausschließlich auf die Bestimmung der Aufgaben von Anstalt, Einrichtungen und Eigenbetrieben, nicht auf einzelne Nutzungsbedingungen wie die Öffnungszeiten. Diese legt jedenfalls bei der An-

stalt nämlich nicht der Rat fest.

Wegen der ausschließlichen Zuständigkeit des Bürgermeisters kommt eine Regelung von Öffnungszeiten durch den Rat - in welcher Form auch immer - nicht in Betracht.

Konkret bedeutet das wiederum, dass der Rat bei der Einstellung von Mitteln in den Haushaltsplan durch Beschluss die Erwartung äußern kann, damit bestimmte Öffnungszeiten sicherzustellen. Diese Erwartung ist für den Bürgermeister jedoch nicht verbindlich. Er muss den Haushaltsansatz nicht ausschöpfen.

5. Anwendungsbeispiele

Die gewonnenen Erkenntnisse sollen im Folgenden auf Beispielsachverhalte angewandt werden. Unter 5.1 werden Beispielfälle aus dem Maßnahmenkatalog "Personalreduzierungen durch Aufgabenwegfall / aufgabenkritische Maßnahmen" untersucht, der im Entwurf des Haushaltsplans 2013/14 der Stadt Essen abgedruckt ist⁸⁰. In einem zweiten Abschnitt wird beispielhaft auf drei Bürgerbegehren eingegangen, zu denen Informationen seitens der Stadt Essen übersandt wurden (5.2).

5.1 Personalkostenreduzierungen

Im Interesse einer übersichtlichen Darstellung sollen vier Fallgruppen gebildet werden. In der ersten und kleinsten geht es um Einsparungen ohne Auswirkungen auf die Beschäftigtenzahl durch eine personalwirtschaftliche Maßnahme (5.1.1), in der zweiten um den Abbau von Stellen in den verschiedenen Erscheinungsformen (5.1.2), in der dritten um das Einstellen von Aufgaben (5.1.3) und in der vierten schließlich um Einsparungen bei Gremien (5.4).

80. S. 71 ff; die Auswahl der hier untersuchten Fälle folgt einer Liste, welche dem Unterzeichner von der Stadt Essen zur Verfügung gestellt wurde.

5.1.1 Personalwirtschaftliche Maßnahmen ohne Auswirkungen auf die Beschäftigtenzahl

Die Entscheidung, künftig von einer Anwendung der gesetzlichen Alters-
teilzeitvorschrift in § 65 LBG für einen bestimmten Personenkreis ab-
zusehen,⁸¹ also Anträge auf Altersteilzeit nach § 65 LBG generell ab-
zulehnen, gehört zu den dienstrechtlichen Entscheidungen im Sinne des
§ 73 Abs. 3 Satz 1 GO. Damit obläge diese Entscheidung allein dem
Bürgermeister. Allerdings trifft § 65 Abs. 3 LBG eine Sonderregelung;
die oberste Dienstbehörde kann ganz von der Anwendung der Vorschrift
absehen oder sie auf bestimmte Verwaltungsbereiche oder Beamten-
gruppen beschränken. Darum geht es hier. Oberste Dienstbehörde ist
nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LBG für die Beamten der Gemeinden die
Vertretung der Gemeinde. § 65 Abs. 3 LBG ordnet also eine weitere
Ausnahme vom Grundsatz des § 73 Abs. 3 Satz 1 GO an und durch-
bricht damit die personelle Leitungsmacht des Bürgermeisters. Für die
Entscheidung über das Absehen von der Anwendung des § 65 LBG ist
also der Rat zuständig.

5.1.2 Personalabbau⁸²

Rechtlich ist zu unterscheiden, ob es um die Streichung von Stellen im
Stellenplan geht oder darum, dass Stellen nicht besetzt werden. Die
Streichung von Stellen im Stellenplan ist dem Rat vorbehalten.

Die Nicht-Besetzung von Stellen kann verschiedene Gründe haben. Die
Stelle kann vorübergehend unbesetzt sein, weil die Wiederbesetzung
noch nicht möglich war oder weil eine Besetzung mangels geeigneter
Bewerber derzeit nicht möglich ist. Sie kann aber auch unbesetzt sein,

81. S. 80 1 1B 10 Vorruhestand.

82. Eine weitere Fallgruppe, auf die hier nicht eingegangen wird, sind
Maßnahmen, die nicht personalwirtschaftlicher Art sind, wie bei der
Schließung der VHS-Außenstelle in Borbeck (S. 96 4 43 Sprachen
Kommunikation). Hier ist der Oberbürgermeister im Rahmen seiner
Organisationsgewalt zuständig.

weil sie mangels Bedarf nicht wiederbesetzt werden soll. Eine Verpflichtung des Bürgermeisters, vorhandene Stellen zu besetzen, besteht nicht, weil der Stellenplan nur eine Ermächtigung darstellt. Aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kann er sogar verpflichtet sein, von einer Besetzung abzusehen.

Der Bedarf für den Einsatz von Personal und damit für die Besetzung von Stellen kann aus tatsächlichen Gründen entfallen, etwa weil bestimmte Arbeiten nicht oder nicht mehr so häufig anfallen. Er kann aber auch aufgrund getroffener Entscheidungen entfallen. Für diese Entscheidungen gelten die hier dargestellten Zuständigkeitsregeln. Geht es etwa um den Verzicht auf die Wahrnehmung einer freiwilligen Aufgabe, ist der Rat zuständig⁸³.

In anderen Fällen ergibt sich eine Verringerung des Personalbedarfs aus Entscheidungen, für die der Bürgermeister, in Essen also der Oberbürgermeister, zuständig ist. Im Rahmen seines Organisationsrechts entscheidet er etwa über die Schließung von Bürgerämtern⁸⁴ oder die Zusammenlegung von Familienpunkten⁸⁵. Er entscheidet über die Zusammenfassung von Aufgaben⁸⁶ und die Zusammenlegung von Organisationseinheiten wie der Kulturförderung und des Kulturbüros⁸⁷ oder von Arbeitsteams in der Stadtbibliothek⁸⁸. In seine Entscheidung fällt auch - die Bereitstellung der nötigen Haushaltsmittel im Haushaltsplan vorausgesetzt - die Einführung automatischer Verbuchung und Rückgabe in

83. S. unten 5.1.3.

84. S. 78 1A 33 Umstrukturierung der Bürgerämter.

85. S. 105 5 51 Kinder- und Familienbüro (Bündelung von Anlaufstationen).

86. S. 98 4 45-9 Fachsammlung, Archiv (Bündelung).

87. S. 91 4 41 Förderung von Kultureinrichtungen und kulturellen Projekten (Neuausrichtungen).

88. S. 94 4 42 Stadtbibliothek (Bündelung).

der Stadtbibliothek⁸⁹.

Im Rahmen seiner personellen Organisationsmacht entscheidet er vor allem auch, wie viel Personal für die Erledigung einzelner Aufgaben eingesetzt wird. Er kann dabei tatsächliche oder rechtliche Entwicklungen berücksichtigen, aber auch aus anderen, etwa finanziellen Gründen Prioritäten setzen. Hierhin kann die Reduzierung des Personaleinsatzes beim Gemeinsamen Streifendienst⁹⁰ gehören, die der Leitungsebene in der Stadtbibliothek⁹¹, der Musikschule⁹² oder des Kulturmanagements Schloss Borbeck⁹³ oder die der Personalausstattung bei der Vermittlung von Betreuungsplätzen von Kindern⁹⁴.

Nicht immer⁹⁵, aber in vielen Fällen haben solche Entscheidungen des Oberbürgermeisters Auswirkungen auf den Leistungsumfang von Organisationseinheiten. So können bestimmte Informationsangebote nicht mehr gemacht⁹⁶, müssen Öffnungs- oder Servicezeiten⁹⁷, Angebote und

89. S. 94 4 42 Stadtbibliothek (Automatisierung).

90. S. 83 1B 32 Außendienst/Streifendienste.

91. S. 94 4 42 Reduzierung der Leitungsebene.

92. S. 97 4 44 Reduzierung der Leitungsebene im Bereich "Erweiterte Schulleitung".

93. S. 97 4 44-9 Kulturmanagement Schloss Borbeck.

94. S. 105 5 51 Kinder- und Familienbüro (Aufgabenanpassung).

95. S. etwa S. 100 2 5 40 Alle Schulformen (außerschulische Nutzungen), S. 105 5 51 Prävention, Beratung, Vermittlung von Hilfen (Adoptionsvermittlung MEO).

96. So etwa Nichtbesetzung des Info-points S. 96 4 43 Sprachen/Kommunikation (Empfang/Info-Point).

97. So in den Stadtteilbibliotheken S. 94 4 42 (Stadtbibliothek [Öffnungszeiten]) oder bei der Unterbringung in städtischen Unterkünften (S. 103 5 50 Unterbringung in städtischen Unterkünften (Betreuungszeiten)).

Leistungen⁹⁸ oder Standards⁹⁹ reduziert werden. Wie oben gezeigt¹⁰⁰ ändert dieser Umstand nichts daran, dass der Oberbürgermeister zuständig ist.

5.1.3 Einstellen von Aufgaben

Unter 4.2 ist gezeigt worden, dass die Entscheidung über das Aufgeben einer Aufgabe ebenso wie über deren Übernahme in die Zuständigkeit des Rates fällt. Zu entscheiden, was die Gemeinde tut, ist Sache des Rates. Wenn

- Teile der Kinder- und Jugendarbeit in eine andere Trägerschaft verlagert werden¹⁰¹,
- die Stadtverwaltung den Springerdienst für den offenen Ganzttag aufgibt und die Jugendhilfe Essen gGmbH ihn übernimmt¹⁰²,
- die städtische 8-1 (Vormittags-)Betreuung auf die Schulen übertragen und von ihnen in Eigenregie fortgeführt wird¹⁰³,
- die "Offene Altenhilfe" und die freiwilligen Projektarbeit in diesem Bereich wegfällt und ggf. durch Wohlfahrtsverbände übernommen wird¹⁰⁴,

98. So bei der Musikschule S. 97 2 4 44 Unterricht (Angebotsstruktur) oder der Volkshochschule S. 96 4 43 Kulturelle Bildung (Angebotsstruktur) oder der Nicht-Umsetzung von öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen zum Energie- und Klimaschutz S. 111 6A 59 Energie und Klimaschutz.

99. So bei der Musikschule S. 97 4 44 Verwaltung: Standardreduzierung oder bei den Schulhausmeistern S. 100 5 40 Schulhausmeister.

100. S. oben 3.2.

101. S. 106 5 51 Stadtteilbezogene Kinder- und Jugendarbeit.

102. S. 100 5 40 Grundschulen incl. offene Ganztagschule (Aufgabenübertragung) Aufgabe des städtischen Springerdienstes.

103. S. 101 5 40 Grundschulen incl. offene Ganztagschule (Aufgabenübertragung) .

104. S. 102 5 50 Hilfen in anderen Bedarfslagen (Soziale Arbeit für alte Menschen/Minimalangebot.

- der Mensabetrieb am Berufskolleg eingestellt wird¹⁰⁵,
- die Untersuchungen für das Job-Center aufgegeben und an niedergelassene Ärzte vergeben werden¹⁰⁶,

gibt die Stadt jeweils eine Aufgabe ganz auf. Keine Rolle spielt, ob das ersatzlos geschieht oder in der Weise, dass die Aufgabe von Dritten (Eigengesellschaften, Schulen des Landes, Wohlfahrtsverbänden oder niedergelassenen Ärzten) übernommen wird. Der Rat hat immer dann zu entscheiden, wenn die Wahrnehmung einer Aufgabe durch die Stadt endgültig aufgegeben wird. Aber auch, wenn eine Aufgabe weitergeführt, aber ein Teil der damit verbundenen Tätigkeiten dauerhaft durch Dritte wahrgenommen werden soll, ist der Rat zuständig, denn er entscheidet auch über die "Fertigungstiefe"¹⁰⁷.

Keine vom Rat zu entscheidende Einstellung einer Aufgabe liegt allerdings vor, wenn diese aufgrund anderweitiger Entwicklungen überhaupt nicht mehr wahrgenommen werden kann. Wird eine Leistung etwa von einem anderen Träger öffentlicher Verwaltung in dessen ausschließliche Zuständigkeit übernommen, kann sie unabhängig von einer kommunalpolitischen Entscheidung nicht mehr erledigt werden. Eine solche Entwicklung kann sich auch als Konsequenz aus einer anderweit getroffenen Regelung ergeben. Werden Vereine bei der Nutzung städtischer Räume vertraglich zu bestimmten Leistungen verpflichtet, können diese nicht mehr von der Stadt wahrgenommen werden¹⁰⁸. Ein solcher Fall liegt allerdings nur vor, wenn die Aufgabe schlechthin nicht mehr wahrgenommen werden kann. Dass der Bedarf so stark gesunken ist, dass eine Weiterführung wirtschaftlich nur noch schwer oder gar nicht mehr vertretbar ist, macht die Ratsentscheidung, sie einzustellen, nicht ent-

105. S. 100 5 40 Berufskollegs (Mensaaufgabe).

106. S. 107 5 53 Amtsärztlicher Dienst (Aufgabenverlagerung).

107. S. oben 4.2.

108. So wohl beim Wegfall der Aufgabe Betreuung außerschulischer Nutzungen, S. 100 5 40 Alle Schulformen (außerschulische Nutzungen).

behrlich¹⁰⁹.

5.1.4 Einsparungen bei Gremien

Hier geht es um den Wegfall des Beirats Umwelt- und Verbraucherschutz¹¹⁰ und die Verringerung des Sitzungsturnus des Ausschusses für Umwelt, Verbraucherschutz, Grün und Gruga¹¹¹.

Die Stadt Essen hat den Beirat für Umwelt- und Verbraucherschutz als Beratungsgremium für den Rat und die zuständigen Fachausschüsse errichtet. Der Rat ist auch zuständig für die Entscheidung, den Beirat abzuschaffen.

Die Verringerung des Sitzungsturnus des Ausschusses für Umwelt, Verbraucherschutz, Grün und Gruga betrifft die Frage, wie oft der Ausschuss zusammentritt. Für die Einberufung des Ausschusses und damit die Frage, ob er zusammentritt, gilt § 58 Abs. 2 Satz 1 GO. Danach finden auf das Verfahren in den Ausschüssen die für den Rat geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung. Über die Einberufung des Rates entscheidet nach § 47 Abs. 1 Satz 1 GO der Bürgermeister. Der Rat ist auch unverzüglich einzuberufen, wenn ein Fünftel der Mitglieder oder eine Fraktion dies verlangt (§ 47 Abs. 1 Satz 4 GO). Wendet man diese Bestimmungen entsprechend an, entscheidet, solange ein solches Verlangen nicht vorliegt, der Vorsitzende über die Einberufung und damit auch über die Sitzungsfrequenz.

Die Kompetenz des Hauptausschusses, die Arbeiten aller Ausschüsse aufeinander abzustimmen (§ 59 Abs. 1 GO), erlaubt es diesem, bei in-

109. So wohl bei der Aufgabe Ermittlungsdienst U-Untersuchungen S. 105 5 51 Prävention, Beratung, Vermittlung von Hilfen (Aufgabenanpassung).

110. S. 110 6A 59 Untere Landschaftsbehörde u.a. (Wegfall Beirat Umwelt- und Verbraucherschutz).

111. S. 110 6A 59 Untere Landschaftsbehörde u.a. (Sitzungszahl AUVG).

haltlich nicht übereinstimmenden Voten der Ausschüsse dem Rat einen abgestimmten Vorschlag vorzulegen¹¹². Sie mag wohl auch eine Koordination der Sitzungstermine im Sinne der Vermeidung von Überschneidungen oder Terminkollisionen umfassen. Im Übrigen kann der Hauptausschuss den anderen Ausschüssen aber keine Vorgaben für ihre Sitzungstätigkeit machen.

Die Festlegung des Sitzungsturnus eines Ausschusses durch den Rat kann auch nicht als allgemeine Richtlinie für die Arbeit der Ausschüsse auf § 57 Abs. 4 GO gestützt werden. Man kann bereits nicht davon ausgehen, dass eine Vorgabe für die Häufigkeit der Einberufung eine "allgemeine Richtlinie" darstellt. Im Schrifttum werden unter solchen Richtlinien Zuständigkeitsregelungen und Vorgaben für die Reihenfolge der Beratung von Angelegenheiten durch die Ausschüsse verstanden¹¹³, nicht aber "vorweggenommene Entscheidungen"¹¹⁴, wie die Vorgabe der Sitzungsfrequenz sie darstellt. Soweit Richtlinien erlassen werden können, dürfen sie wegen des Vorrangs des Gesetzes nicht in klarem Widerspruch zu gesetzlichen Vorgaben stehen, wie dies hier wegen § 58 Abs. 2 i.V.m. § 47 Abs. 1 GO der Fall wäre. Schließlich müsste es sich um "allgemeine" Richtlinien handeln, die also für alle Ausschüsse gelten, nicht nur für einen einzigen.

Über die Sitzungsfrequenz eines Ausschusses entscheidet also der Vorsitzende.

112. Dazu s. *von Lennep*, in: Rehn/Cronauge, § 59 Anm. II; *Kirchhof/Plückhahn*, in: Held/Winkel/Wansleben, § 59 Anm. 2; *Plückhahn*, in: Held/Winkel, § 59 Anm. 2; *Stibi*, in: Kleebaum/Palmen, § 59 Anm. II; ausführlich *Kremer*, S. 96 ff.

113. *Plückhahn*, in: Held/Winkel, § 57 Anm. 4; *Stibi*, in: Kleebaum/Palmen, § 57 Anm. VIII; *Zielke*, in: Articus/Schneider, § 57 Anm. 6; *Plückhahn/Faber*, in: Held/Winkel/Wansleben, § 57 Anm. 6; *von Lennep*, in: Rehn/Cronauge, § 57 Anm. VI.

114. *Plückhahn*, in: Held/Winkel, § 57 Anm. 4.

5.2 Bürgerbegehren

Die Untersuchung konzentriert sich im Folgenden entsprechend ihrem Auftrag auf die Frage der Kompetenzabgrenzung; andere Rechtsfragen, welche diese Bürgerbegehren u. U. aufwerfen, werden nicht umfassend erörtert.

5.2.1 “Erhaltet die Städtischen Bibliotheken”

Der Text des Bürgerbegehrens lautet:

Sollen die städtischen Bibliotheken (Zentralbibliothek, Stadtteilbibliotheken, französische Bibliothek) hinsichtlich der existierenden Standorte (17 Standorte), der Öffnungszeiten, der Personalausstattung (Stellenplan Haushalt 2012: 111 Stellen) und des Budgets für den Medienerwerb mindestens im heutigen Stand erhalten werden?

Soweit sich das Bürgerbegehren auf die Zahl der Standorte, die Öffnungszeiten und die Verteilung des Personals bezieht, ist es unzulässig, weil die Bürgerschaft damit entgegen § 26 Abs. 1 Satz 1 GO nicht “an Stelle des Rates” entscheiden würde. Das gilt unabhängig davon, ob der Rat eine entsprechende Entscheidung getroffen hat. Ist ein solcher Beschluss des Rates nicht als politische Willensäußerung gegenüber dem Oberbürgermeister zu verstehen, sondern als verbindliche Entscheidung in der Sache, ist er unwirksam und kann nicht aufgehoben werden. Entscheidungen über die genannten Fragen sind nach § 62 Abs. 1 Satz 3 GO Sache des Oberbürgermeisters und können von den Bürgern nicht “an Stelle des Rates” getroffen werden.

Soweit sich das Bürgerbegehren auf die Gesamtzahl der Stellen und das Budget für den Medienerwerb bezieht, handelt es sich dagegen nicht um eine Kompetenz des Oberbürgermeisters, sondern des Rates. Insoweit ist das Bürgerbegehren aber nach § 26 Abs. 5 Nr. 3 GO unzulässig, denn über diese Fragen wird mit der Haushaltssatzung ent-

schieden.

5.2.2 “kulturgutEssen” I

Der Text des Bürgerbegehrens lautet in der Fassung vom 26.11.2012:

Sind Sie dafür, dass die am 28.11.2012 vom Rat der Stadt Essen beschlossenen Personalkürzungen bei den Bildungs- und Kulturinstitutionen VHS Essen, Folkwang Musikschule, Alte Synagoge/Haus der jüdischen Kultur, Stadtarchiv/Haus der Geschichte, Kulturzentrum Schloss Borbeck und RAA/Büro für interkulturelle Arbeit nicht umgesetzt werden?

Soweit der Rat die in Bezug genommenen Beschlüsse im Rahmen seiner Entscheidungskompetenz getroffen hat, ist das Bürgerbegehren unzulässig, weil die Umsetzung der Beschlüsse nicht Sache des Rates, sondern des Oberbürgermeisters ist. Die Bürgerschaft würde hier deshalb nicht an Stelle des Rates, sondern an Stelle des allein umsetzungsbefugten Oberbürgermeister entscheiden. Diesem obliegt nämlich nach § 62 Abs. 2 Satz 2 GO die Ausführung der Ratsbeschlüsse.

Soweit der Rat sich durch diese Beschlüsse zu Angelegenheiten geäußert hat, die in der Zuständigkeit des Oberbürgermeisters liegen, ist das Begehren wegen Verstoßes gegen § 26 Abs. 1 Satz 1 GO unzulässig.

5.2.3 “kulturgutEssen” II

Der Text des Bürgerbegehrens lautet in der Fassung vom 6.12.2012:

Sollen die bis zum Jahr 2012 erbrachten kulturellen Bildungsangebote der Einrichtungen Volkshochschule Essen, Folkwang Musikschule, Stadtarchiv/Haus der Geschichte, Alte Synagoge/Haus der jüdischen Kultur, Kulturzentrum Schloss Borbeck und RAA/Büro für interkulturelle Arbeit in ihrem Umfang unverändert fortgeführt werden?

Es geht dem Bürgerbegehren um den Umfang der Bildungsangebote. Nach dem Verlauf der kommunalpolitischen Debatte in Essen und dem dadurch geprägten Wahrnehmungshorizont der Bürger wendet sich das Bürgerbegehren in der Sache gegen die Entscheidungen der Ratssitzung vom 28.11.2012. "Unverändert" ist also als "ungekürzt" zu lesen. Es wird dasselbe politische Anliegen verfolgt wie mit der Fassung vom 26.11.2012 (kulturgutEssen I).

Fraglich ist bereits, ob es sich um eine Entscheidung an Stelle des Rates im Sinne des § 26 Abs. 1 Satz 1 GO handelt. Die bloße "Fortführung" von Angeboten setzt nämlich keine Entscheidungen voraus, wie sie der Rat trifft, sondern ist Sache des Oberbürgermeisters. Auch wenn der Rat zuständig wäre, wäre ein solcher Beschluss unzulässig, weil die unveränderte Fortführung der Angebote mit den gekürzten Mitteln unmöglich und auch der Rat an den Haushalt gebunden ist. Soweit das Begehren aber so zu verstehen ist, dass die Ansätze im Haushalt geändert werden sollen, ist das Begehren nach § 26 Abs. 5 Nr. 3 GO unzulässig. - Ernste Bedenken gegen das Begehren bestehen im Übrigen deshalb, weil es nicht auf eine einzelne konkrete Sachentscheidung abzielt, sondern dem Rat Vorgaben für seine Entscheidungen in einem ganzen Sachbereich macht¹¹⁵.

115. VG Köln, Urt. v. 25.5.2011 - 4 K 6574/10 -, Rspr. NRW, Nr. 26.

6. Zusammenfassung in Leitsätzen

1. Sowohl der Rat wie der Bürgermeister leiten ihre demokratische Legitimation unmittelbar vom Volk ab. Die gesetzliche Zuständigkeitsordnung trägt dieser Situation Rechnung. (2.1)
2. Für das Verständnis des Kommunalverfassungsrechts ist die Unterscheidung zwischen Zuständigkeitsregelungen und Vorgaben für die Ausübung von Zuständigkeiten von grundlegender Bedeutung. (2.2)
3. Die gesetzliche Zuständigkeitsordnung steht nicht zur Disposition der beteiligten Organe, wenn das Gesetz nicht ausdrücklich etwas anderes erlaubt. Auch wenn Zuständigkeitsregelungen einvernehmlich missachtet werden, sind die getroffenen Entscheidungen unwirksam. (2.3)
4. Rechtspolitische Vorstellungen über die richtige Zuständigkeitsverteilung sind als solche rechtlich irrelevant, solange sie im Gesetz nicht in entsprechenden Regelungen Niederschlag gefunden haben. (2.4)
5. Eine Zuständigkeitsordnung kann nur dann gut funktionieren, wenn die Beteiligten konstruktiv zusammenarbeiten. Der Grundsatz der Organtreue verpflichtet die einzelnen Organe als Zuständigkeitsausübungsregel, Rücksicht auf die Zuständigkeiten der anderen Organe zu nehmen und bei den eigenen Entscheidungen die Auffassung der anderen Organe zu berücksichtigen. (2.5)
6. Nach § 41 Abs. 1 Satz 1 GO ist der Rat zuständig, soweit sich nichts anderes aus der Gemeindeordnung ergibt. Die Gemeinde-

- ordnung enthält solche anderweitigen Regelungen u.a. zugunsten des Bürgermeisters, der Bezirksvertretungen und des Kämmerers. (3.1)
7. Die Zuständigkeit des Bürgermeisters nach § 62 Abs. 1 Satz 3 GO für die Leitung und Verteilung der Geschäfte weist dem Bürgermeister umfassend die Zuständigkeit für Organisations- und Personalentscheidungen in der Verwaltung zu. Die Wahrnehmung dieser Zuständigkeit hat regelmäßig auch Auswirkungen auf die Bürger. Die Organisationsbefugnisse des Bürgermeisters sind ihrerseits durch eine Reihe von Ausnahmen zugunsten des Rates, aber auch des Kämmerers, der örtlichen Rechnungsprüfung und der Personalvertretung beschränkt. (3.2)
 8. Nach dem Ausschlusstatbestand der "inneren Organisation der Gemeindeverwaltung" (§ 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 GO) sind Bürgerbegehren unzulässig, welche Regelungen in Bezug auf die gemeindlichen Verwaltungsorgane und ihre Zuständigkeiten betreffen. (3.3)
 9. Die Vorgaben des Haushaltsplanes sind für den Bürgermeister bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in der Weise verbindlich, dass er die Ansätze für Aufwendungen nicht überschreiten darf. Er ist rechtlich nicht gehindert, die Ansätze zu unterschreiten. Die Gesamtzahl der Stellen im Stellenplan darf er nicht überschreiten; die Verteilung der Stellen auf die Produktgruppen bindet ihn aber nicht. (4.1)
 10. Darüber, welche Aufgaben die Gemeinde wahrnimmt und wieweit sie das durch Kräfte der eigenen Verwaltung tut, entscheidet allein der Rat (4.2).

11. Die Entscheidung über die Widmung einer öffentlichen Einrichtung trifft der Rat. Dazu gehört die Bestimmung des Zwecks der Einrichtung und des Nutzerkreises. Organisationsentscheidungen trifft auch für öffentliche Einrichtungen der Bürgermeister. Das umfasst auch die Festlegung der Öffnungszeiten. (4.3)

Oebbecke

Literaturverzeichnis

Articus, Stephan/ Bernd Jürgen Schneider

Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage, Stuttgart 2009.

Becker, Ulrich/ Markus Sichert

Einführung in die kommunale Rechtsetzung am Beispiel gemeindlicher Benutzungssatzungen, JuS 2000, 349.

Burgi, Martin

Kommunalrecht, 4. Auflage, München 2012.

Diekmann, Jochen/ Friedrich Wilhelm Heinrichs

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Köln 1996.

Dietlein, Johannes/ Martin Burgi/ Johannes Hellermann

Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage, München 2011.

Ehlers, Dirk

Rechtsprobleme der Nutzung kommunaler Einrichtungen - Teil 1, Jura 2012, 692.

Erichsen, Hans-Uwe

Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Siegburg 1997.

Frotscher, Werner/ Ingo Knecht

Bürgerbegehren zur Festlegung der Zahl hauptamtlicher Beigeordneter, DÖV 2005, 797.

Held, Friedrich Wilhelm/ Johannes Winkel

Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Wiesbaden 2009.

Held, Friedrich Wilhelm/ Johannes Winkel/ Rudolf Wansleben

Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden, Loseblatt Stand: Juli 2012.

Jendrusch, Kai

Bürgerentscheid zur Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten, KommJur 2004, 321.

Kirchhof, Roland

Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage,
Wiesbaden 1989.

Kleerbaum, Klaus-Viktor/ Manfred Palmen

Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die
kommunale Praxis, Recklinghausen 2008.

Körner, Hans

Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage, Köln 1985.

Kremer, Markus

Der gemeindliche Hauptausschuss im Land Nordrhein-Westfalen,
Frankfurt am Main 2004.

Leisner-Egensperger, Anna

“Geschäfte der laufenden Verwaltung” im Kommunalrecht, Ver-
wArch 100 (2009), 161.

Lingk, Anne-Kathrin

Die Reform der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung,
Basel 1999.

Mehde, Veith

Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000.

von Mutius, Albert

Neues Steuerungsmodell in der Kommunalverwaltung, in: Verfas-
sungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburts-
tag, München 1997, S. 685.

Oebbecke, Janbernd

Verwaltungssteuerung im Spannungsfeld von Rat und Verwal-
tung, DÖV 1998, 853.

Oebbecke, Janbernd/ Sabrina Desens

Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprü-
fung in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 2012.

Otting, Olaf

Neues Steuerungsmodell und rechtliche Betätigungsspielräume
der Kommunen, Köln 1997.

Pünder, Hermann

Haushaltsrecht im Umbruch, Stuttgart 2003.

Rauball, Johannes/ Reinhard Rauball/ Werner Rauball/ Ernst Pappermann/ Wolfgang Roters

Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage, München 1981.

Rehn, Erich/ Ulrich Cronauge/ Hans-Gerd von Lennep/ Hanspeter Knirsch

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Siegburg, Loseblatt Stand: März 2012.

Schmidt, Thorsten Ingo

Kommunalrecht, Tübingen 2011.

Schmidt-Jortzig, Edzard

Kommunale Organisationshoheit, Göttingen 1979.

Steinwachs, Torsten/ Christopher Zeiss

Änderung der Zahl der hauptamtlichen Magistratsmitglieder durch Bürgerentscheid, VR 1996, 203.

Vollert, Christian

Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung, Diss. Münster 1979.

Zuhorn, Karl/ Werner Hoppe

Gemeinde-Verfassung, 2. Auflage, Siegburg 1962.