

10 Interventionsmittel gegen Rats- und Ausschussbeschlüsse

10.1 Ausführungshindernis

Grundsätzlich hat der Bürgermeister gem. § 62 Abs. 2 Satz 2 GO die Beschlüsse des Rates und der Ausschüsse mit Entscheidungsbefugnis auszuführen. Er darf allerdings dann nicht ausführen, wenn von ausführungshindernden Interventionsmitteln Gebrauch gemacht worden ist.

10.2 Interventionsmittel gegen Ratsbeschlüsse

10.2.1 Widerspruch

10.2.1.1 Voraussetzung

Gemäß § 54 Abs. 1 GO kann der Bürgermeister gegen einen Ratsbeschluss Widerspruch einlegen, wenn er der Auffassung ist, dass der Beschluss das Wohl der Gemeinde gefährdet. Dabei kommt es nur auf die subjektive Meinung des Bürgermeisters an. Damit ist prinzipiell bei jedem Beschluss die Widerspruchsmöglichkeit gegeben. Maßgebend sind lediglich der Erfindungsreichtum und die Formulierungskunst des Bürgermeisters.

Ob der Bürgermeister Widerspruch einlegt, liegt in seinem gerichtlich nicht überprüfbareren Ermessen²⁴⁹.

Für die Möglichkeit des Widerspruchs ist es unerheblich, ob der Bürgermeister dem widersprochenen Beschluss zugestimmt hat²⁵⁰. Selbst wenn der Bürgermeister den entsprechenden Ratsbeschluss initiiert hat, hindert ihn das nicht, dem Beschluss hernach zu widersprechen. Man muss ihm durchaus zubilligen, dass sich ihm nach Beschlussfassung neue Gesichtspunkte auftun, die ihn zum Widerspruch bewegen.

Ebenfalls hindert die Tatsache, dass der Bürgermeister die Niederschrift über Ratssitzungen gem. § 52 Abs. 1 GO mit unterzeichnet, nicht sein Widerspruchsrecht, denn mit dieser Unterschrift bestätigt der Bürgermeister nur, dass in Übereinstimmung mit der Beschlussfassung protokolliert wurde.

Der Bürgermeister hat auch dann das Widerspruchsrecht, wenn er die Sitzung, in der der Beschluss gefasst worden ist, wegen Verhinderung nicht leitete. § 54 Abs. 1 GO verknüpft das Widerspruchsrecht nicht mit der Tatsache der Sitzungsleitung²⁵¹.

249 Geiger, in: Articus/Schneider, Erl. 1 zu § 54; Plüchhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 1.1 zu § 54.

250 Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. II.2 zu § 54; a. A. Rauball/Pappermann/Roters, Rn. 2 zu § 39.

251 A. A.: Plüchhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 1.1 zu § 54; Wagner, in: Kleebaum/Palmen, Erl. I.1 zu § 54.

Der Bürgermeister hat allerdings kein Widerspruchsrecht, wenn er in der Angelegenheit befangen ist (§ 50 Abs. 6, § 31 GO)²⁵². Beim Widerspruch geht es um den Inhalt eines gefassten Beschlusses. Wenn der Bürgermeister von der Mitwirkung an dem zugrunde liegenden Beschluss, gegen den er mit dem Widerspruch vorgeht, ausgeschlossen ist, so ist er aus dem gleichen Grund auch vom Widerspruch ausgeschlossen.

Im Falle der Verhinderung des Bürgermeisters oder im Falle der Hinderung wegen Befangenheit hat der allgemeine Vertreter (Vertreter im Amt) nach § 68 das Recht des Widerspruchs. Die ehrenamtlichen Stellvertreter des Bürgermeisters haben lediglich bei der Sitzungsleitung und bei der Repräsentation Vertretungsbefugnis (§ 67 Abs. 1 Satz 2 GO).

10.2.1.2 Frist

Der Widerspruch ist nur bis zum dritten Tage nach der Beschlussfassung zulässig. Dabei handelt es sich um eine Ausschlussfrist. Hinsichtlich der Fristenberechnung sind die Vorschriften der §§ 187 bis 193 BGB zu beachten, die entsprechend auch im öffentlichen Recht Anwendung finden (vgl. § 31 VwVfG NRW).

Sollte nach Ablauf der Frist für den Bürgermeister erkennbar werden, dass der Beschluss das Wohl der Gemeinde gefährdet, bleibt nur die immer bestehende Möglichkeit, den Beschluss durch erneuten Ratsbeschluss unter Beachtung des Normalverfahrens zu ändern oder aufzuheben. Dies ist grundsätzlich auch nach Ausführung des Erstbeschlusses noch möglich.

10.2.1.3 Form

Der Widerspruch ist schriftlich zu begründen. Wenn der Bürgermeister z. B. im Anschluss an die entsprechende Beschlussfassung während der Sitzung mündlich widerspricht, so ist dieser mündliche Widerspruch nur rechtserheblich, wenn die schriftliche Begründung innerhalb der Drei-Tage-Frist nachgereicht wird²⁵³.

10.2.1.4 Adressat

§ 54 Abs. 1 GO trifft keine Aussage darüber, wo der Widerspruch einzulegen ist.

Klar ist allerdings, dass Adressat des Widerspruchs der Rat ist, da der Widerspruch sich gegen einen Ratsbeschluss richtet und durch das Widerspruchsver-

252 Rauball/Pappermann/Roters, Rn. 2 zu § 39; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. II.2 zu § 54.

253 Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. II.1 zu § 54; ähnlich: Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 1.2 zu § 54.

10 Interventionsmittel gegen Rats- und Ausschussbeschlüsse

fahren dem Rat Gelegenheit gegeben werden soll, die Angelegenheit noch einmal zu überdenken.

Da die Widerspruchsfrist mit drei Tagen recht kurz bemessen ist, wird man nicht verlangen können, dass der Widerspruch innerhalb dieser Frist allen Ratsmitgliedern zuzustellen ist.

Zum Teil wird angenommen, dass der Bürgermeister den Widerspruch seinem ehrenamtlichen Stellvertreter²⁵⁴, z. T., dass er den Widerspruch seinem allgemeinen Vertreter²⁵⁵ innerhalb der Drei-Tage-Frist mitzuteilen hat.

Meines Erachtens sind diese etwas gekünstelt wirkenden Lösungen nicht erforderlich. Nach § 40 Abs. 2 Satz 3 GO vertritt der Bürgermeister den Rat. Eine zur Verhinderung der „Entgegennahme“ des Widerspruchs führende Interessenkollision liegt durch Gebrauch des Widerspruchsrechts nicht vor (er darf im Übrigen auch bei dem über den Widerspruch entscheidenden Ratsbeschluss mitwirken).

Folglich kann der Bürgermeister fristwährend den Widerspruch gewissermaßen „bei sich“ abgeben, um dann das übliche Vorlageverfahren gegenüber dem Rat zu praktizieren, damit der Rat über den Widerspruch innerhalb der in § 54 Abs. 1 Satz 3 GO vorgesehenen Frist entscheiden kann.

10.2.1.5 Wirkung

Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung (§ 54 Abs. 1 Satz 2 GO), das bedeutet, dass der Beschluss vorerst nicht ausgeführt werden darf.

10.2.1.6 Folgen

Der Widerspruch zwingt den Rat dazu, über die Angelegenheit in einer neuen Sitzung erneut zu beschließen. Diese neue Sitzung hat frühestens am dritten Tage und spätestens zwei Wochen nach Eingang des Widerspruchs stattzufinden (§ 54 Abs. 1 Satz 3 GO). Diese Fristen bilden lediglich den Zeitrahmen. Der tatsächliche Zeitpunkt im konkreten Falle wird von den in der Geschäftsordnung vorgesehenen Ladungsfristen mitbestimmt, da auch bei der Einladung zu dieser Sitzung diese Ladungsfristen einzuhalten sind.

Wenn der Rat bei seiner ersten Entscheidung verbleibt, ist der Widerspruch erledigt; ein weiterer Widerspruch ist unzulässig (§ 54 Abs. 1 Satz 4 GO). Ein erneuter Widerspruch muss allerdings dann möglich sein, wenn in der neuen Sitzung der Erstbeschluss über das Widerspruchsanliegen hinaus derart verändert wird, dass es sich praktisch um einen vollkommen neuen Beschluss handelt.

254 Wagner, in: Kleebaum/Palmen, Erl. I.1 zu § 54.

255 Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. I.2 zu § 54.

Ergibt sich bei der Entscheidung des Rates über den Widerspruch in der Abstimmung ein Patt (§ 50 Abs. 1 Satz 2 GO), verbleibt es beim ursprünglichen Beschluss.

Bei der Entscheidung des Rates über den Widerspruch darf der Bürgermeister mitwirken, sofern er bei dem ursprünglichen Beschluss, dem er widersprochen hat, stimmberechtigt war.

10.2.2 Beanstandung

10.2.2.1 Voraussetzung

Gemäß § 54 Abs. 2 GO ist der Bürgermeister verpflichtet, Beschlüsse des Rates, die das geltende Recht verletzen, zu beanstanden. Wie auch im Falle des Widerspruchs darf der Bürgermeister nicht beanstanden, wenn er an dem zu beanstandenden Beschluss wegen eines Mitwirkungsverbots gem. § 50 Abs. 6 i. V. m. § 31 GO nicht mitwirken durfte. Die Beanstandung erfolgt in einem solchen Fall durch den allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters.

Die Rechtswidrigkeit eines Beschlusses kann sich aus formellen und aus materiellen Rechtsmängeln ergeben.

Auch nichtige Beschlüsse sind zu beanstanden²⁵⁶.

Formelle Mängel sind Mängel, die sich aus der Verletzung von Form-, Verfahrens- und Zuständigkeitsvorschriften bei der Beschlussfassung oder in dem auf Beschlussfassung gerichteten Verfahren ergeben.

Materielle Mängel sind solche, die sich daraus ergeben, dass der Beschlussinhalt gegen geltendes Recht verstößt.

Denkbare formelle Beanstandungsgründe:

1. Ladungsfehler

- a) Missachtung der Ladungsform (§ 47 Abs. 2 GO i. V. m. der Geschäftsordnung).
- b) Missachtung der Ladungsfrist (§ 47 Abs. 2 GO i. V. m. der Geschäftsordnung).
- c) Einberufung durch Nichtbefugten (§ 47 Abs. 1 GO), z. B. durch ehrenamtlich stellvertretenden Bürgermeister oder durch den allgemeinen Vertreter, ohne dass der Vertretungsfall gegeben ist.

²⁵⁶ Geiger, in: Articus/Schneider, Erl. 2 zu § 54; Wagner, in: Kleebaum/Palmen, Erl. II.1 zu § 54; Giesen, VR 1981, 89.

10 Interventionsmittel gegen Rats- und Ausschussbeschlüsse

2. Tagesordnungsmängel
 - a) Festsetzung der Tagesordnung durch Nichtbefugten (§ 48 Abs. 1 GO), z. B. durch den allgemeinen Vertreter, ohne dass der Vertretungsfall gegeben ist.
 - b) Missachtung der Verpflichtung, die Tagesordnung öffentlich bekanntzumachen (§ 48 Abs. 1 Satz 4 GO).
 - c) Missachtung des Konkretisierungsgebots bezüglich der Tagesordnungspunkte (gefolgt aus § 48 Abs. 1 Satz 4 GO).
3. Missachtung der Verpflichtung, Ort und Zeit der Sitzung öffentlich bekanntzumachen (§ 48 Abs. 1 Satz 4 GO); führt nur zur Rechtswidrigkeit der in öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüsse.
4. Verletzung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit (§ 48 Abs. 2 Satz 1 GO). Ausnahmen: durch Gesetz, Geschäftsordnung oder Ratsbeschluss im Einzelfall begründete Nichtöffentlichkeit (§ 48 Abs. 2 Satz 2 und 3 GO).
5. Mangelnde Funktionsfähigkeit des Rates (Nichtanwesenheit von Bürgermeister und Stellvertretern, § 51 Abs. 1 GO).
6. Leitungsmängel (§ 51 Abs. 1 GO), z. B. Leitung durch einen Nichtbefugten, etwa durch den allgemeinen Vertreter.
7. Mangelnde Beschlussfähigkeit (§ 49 Abs. 1 GO, bei Ausschüssen außerdem ggf. § 58 Abs. 3 Satz 4 GO).
8. Mitwirkung eines nach § 43 Abs. 2, § 31 GO Auszuschließenden (s. aber § 31 Abs. 6 GO).
9. Missachtung spezieller gesetzlicher Verfahrensvorschriften (z. B. verfrühter Losentscheid bei einer Wahl gem. § 50 Abs. 2 GO, Missachtung der Frist zwischen Abberufungsantrag und Beschluss gem. § 66 Abs. 1 Satz 3 oder § 67 Abs. 4 Satz 3 oder § 71 Abs. 7 Satz 3 GO, Missachtung des Ausspracheverbots gem. § 66 Abs. 1 Satz 4, § 67 Abs. 4 Satz 4, § 71 Abs. 7 Satz 4 GO, geheime Abstimmung statt offener oder umgekehrt (§ 50 Abs. 1 und 2 GO).
10. Mängel, die sich aus der Missachtung von Verfahrensregeln nach der Geschäftsordnung ergeben, soweit es sich dabei um Regelungen mit Rechtsnormcharakter handelt.
11. Mangelnde Entscheidungszuständigkeit (Organkompetenz).
12. Mangelnde Zuständigkeit der Gemeinde (Verbandskompetenz).

Hinweis: Die Frage der Stimmenmehrheit (§ 50 GO) ist keine Frage der Rechtmäßigkeit, sondern gibt lediglich darüber Auskunft, ob ein auf Beschlussfassung gerichteter Antrag angenommen oder abgelehnt worden ist. Folglich kann mangelnde Stimmenmehrheit auch kein Beanstandungsgrund i. S. v. § 54 Abs. 2 und 3 GO sein.

Das gilt auch, wenn eine besondere Mehrheitsanforderung gesetzlich vorgeschrieben ist (z. B. § 7 Abs. 3 Satz 3 GO oder § 13 Abs. 1 Satz 2 GO). Auch in diesen Fällen ist Nichterreichen der vorgeschriebenen Mehrheit kein Beanstandungsgrund. Das Nichterreichen der Mehrheit hat hier ebenfalls nur die Folge, dass die etwa beabsichtigte Änderung in Ermangelung der Mehrheit nicht beschlossen worden ist.

10.2.2.2 Frist

Anders als im Falle des Widerspruchs ist eine Frist für die Beanstandung nicht vorgesehen. Offenbar soll nicht durch Fristablauf eine Rechtswidrigkeit sanktioniert werden.

Nach § 54 Abs. 4 GO kann die Verletzung eines Mitwirkungsverbots gem. § 43 Abs. 2 i. V. m. § 31 GO gegen einen Rats- oder Ausschussbeschluss nach Ablauf von sechs Monaten seit der Beschlussfassung oder im Falle der öffentlichen Bekanntmachung des Beschlusses sechs Monate nach dieser nicht mehr geltend gemacht werden.

Daraus ist zu schließen, dass nach Ablauf dieser sechs Monate auch eine Beanstandung ausgeschlossen ist²⁵⁷. Ansonsten wäre die Platzierung dieser Regelung im „Beanstandungsparagrafen“ (§ 54 GO) wenig verständlich.

Bedeutsam ist dies ohnehin nur, wenn die Mitwirkung des Auszuschließenden für das Abstimmungsergebnis entscheidend war (§ 31 Abs. 6 GO).

Die Beanstandung eines Satzungsbeschlusses wegen eines Form- oder Verfahrensfehlers – mit Ausnahme der in § 7 Abs. 6 Satz 1 Buchst. a und b GO aufgeführten Fälle – ist ebenso nach Ablauf von sechs Monaten seit der Veröffentlichung der Satzung nicht mehr zulässig, wenn bei der Satzungsbekanntmachung ein Hinweis gem. § 7 Abs. 6 Satz 2 GO veröffentlicht wurde.

10.2.2.3 Form, Adressat

Die Beanstandung ist dem Rat schriftlich vorzulegen. Da eine sachgerechte Auseinandersetzung des Rates mit der Rechtsverletzung nur möglich ist, wenn den Ratsmitgliedern die zur Beanstandung führenden Gründe bekannt sind, muss die Beanstandung eingehend begründet werden. Es ist durchaus denkbar, Beanstandung mit Begründung in Form einer sog. Verwaltungsvorlage, die der Bürgermeister unterzeichnet, abzufassen.

²⁵⁷ Geiger, in: Articus/Schneider, Erl. 5 zu § 54; Wagner, in: Kleebaum/Palmen, Erl. V. zu § 54.

10.2.2.4 Wirkung

Die Beanstandung hat wie der Widerspruch aufschiebende Wirkung.

10.2.2.5 Folgen

Der Rat muss sich in der nächsten Sitzung mit der Beanstandung befassen. Wenn der Rat bei seiner erneuten Beschlussfassung bei seiner ersten Entscheidung verbleibt und somit den Rechtsfehler nicht korrigiert, hat der Bürgermeister unverzüglich die Aufsichtsbehörde einzuschalten (§ 54 Abs. 2 Satz 4 GO), die dann den rechtswidrigen Beschluss aufheben kann (§ 122 Abs. 1 Satz 2 GO).

Ist der Rechtswidrigkeitsgrund ein Verfahrensfehler, so besteht die Korrektur des Fehlers in der fehlerfreien Wiederholung des Verfahrens.

Bis zur Entscheidung der Aufsichtsbehörde bleibt die aufschiebende Wirkung bestehen (§ 54 Abs. 2 Satz 5 GO). Der Rat „verbleibt“ i. S. v. § 54 Abs. 2 Satz 4 GO auch dann bei seinem ersten Beschluss, wenn er aufgrund der Beanstandung untätig bleibt und sich nicht mehr mit der Angelegenheit befasst. Auch dann kann nach angemessenem Zuwarten die Aufsichtsbehörde tätig werden und entscheiden, ob sie den Beschluss gem. § 122 Abs. 1 Satz 2 GO aufheben will.

Die Aufsichtsbehörde hat nach dem Wortlaut des § 54 Abs. 2 Satz 4 GO eine „Entscheidung“ zu treffen. Das bedeutet, dass die Aufsichtsbehörde die Angelegenheit nicht auf sich beruhen lassen kann, sondern die zwischen Rat und Bürgermeister strittige Rechtsfrage entscheiden muss²⁵⁸. Sie kann es also nicht lediglich bei der Fortdauer der von der Beanstandung ausgehenden, die Ausführung des beanstandeten Beschlusses hindernden aufschiebenden Wirkung belassen.

10.2.2.6 Beanstandung auch noch nach Ausführung des Beschlusses?

Grundsätzlich ist wegen der aufschiebenden Wirkung eine Beanstandung nur bis zur Ausführung des Beschlusses sinnvoll. Die Verpflichtung zur Beanstandung besteht aber auch noch in den Fällen, in denen die Rechtswidrigkeit erst nach Ausführung des Beschlusses entdeckt wird. Der Korrekturmöglichkeit der aufgrund eines solchen Beschlusses getätigten Außenvertretungsakte (Vertrag, Verwaltungsakt) wird der Vertrauensschutz des durch den Außenvertretungsakt Begünstigten Grenzen setzen.

258 Plüchhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 2.8 zu § 54.

10.2.2.7 Folgen der Unterlassung der Beanstandung

Unterlässt der Bürgermeister – aus welchen Gründen auch immer – die Beanstandung, so bedeutet dies eine Dienstpfllichtverletzung, die disziplinarische Konsequenzen haben kann. Wenn er trotz Kenntnis der Rechtswidrigkeit die Beanstandung unterlässt, so ist er gem. § 48 BeamStG der Gemeinde zum Ersatz des Schadens verpflichtet, der durch die Ausführung eines solchen rechtswidrigen Beschlusses entsteht. Gleiches gilt, wenn er infolge grober Fahrlässigkeit den Rechtsfehler nicht erkannt hat.

Die Beanstandungsverpflichtung wird nicht dadurch berührt, dass der Betroffene die Möglichkeit hat, gegen einen entsprechenden Verwaltungsakt zu klagen²⁵⁹.

Ebenfalls entbindet die Möglichkeit eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens der betroffenen Ratsmitglieder nicht von der Beanstandungspflicht²⁶⁰.

Der Bürgermeister kann seiner Beanstandungspflicht auch nicht durch Klage (gegen den Ratsbeschluss) vor dem Verwaltungsgericht ausweichen. Eine solche Klage wäre in Ermangelung des Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig²⁶¹.

Allerdings kann der Bürgermeister einen Beschluss, der unmittelbar in seine organschaftlichen Rechte eingreift, mit kommunalverfassungsrechtlicher Klage angreifen, und zwar unabhängig von seiner Pflicht, diesen Beschluss beanstanden zu müssen.

Die Beanstandung dient der Wahrung der Rechtsordnung im Interesse der Allgemeinheit; sie dient nicht unmittelbar dem Schutz einzelner Bürger. Daher haben sie keine Möglichkeit, die Beanstandung durch den Bürgermeister zu erzwingen²⁶².

Im Übrigen kann die Aufsichtsbehörde gem. § 122 Abs. 1 Satz 1 GO den Bürgermeister anweisen, einen rechtswidrigen Beschluss zu beanstanden.

10.3 Interventionsmittel gegen Ausschussbeschlüsse

10.3.1 Einspruch

10.3.1.1 Berechtigte

Gemäß § 57 Abs. 4 Satz 2 GO kann der Bürgermeister innerhalb einer von der Geschäftsordnung zu bestimmenden Frist gegen einen Beschluss eines Ausschusses mit Entscheidungsbefugnis Einspruch einlegen. Das gleiche Ein-

259 Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 2.5 zu § 54.

260 Wagner, in: Kleebaum/Palmen, Erl. II.3 zu § 54.

261 OVG NRW, OVG 23, 124 ff.; Plückhahn/Faber, in: Held u. a., Erl. 2.4 zu § 54; Geiger, in: Articus/Schneider, Erl. 2 zu § 54.

262 Wagner, in: Kleebaum/Palmen, Erl. IV.2 zu § 54.

spruchsrecht steht einem Fünftel der Ausschussmitglieder zu. Ausschussmitglieder, die wegen eines Enthaltungsgrundes (§ 43 Abs. 2, § 31 GO) in der Angelegenheit nicht mit beraten und entscheiden durften, haben in dieser Sache auch kein Einspruchsrecht und können sich somit am Einspruch nicht beteiligen²⁶³.

Auch sachkundige Einwohner als Ausschussmitglieder (§ 58 Abs. 4 GO) sind nicht einspruchsberechtigt²⁶⁴. Der Einspruch hat zur Folge, dass der Rat über ihn zu entscheiden hat (§ 57 Abs. 4 Satz 3 GO). Der Einspruch hindert also zunächst die Durchführbarkeit des Ausschussbeschlusses und bewirkt darüber hinaus, dass der Rat darüber befindet, ob der Beschluss letztlich durchgeführt werden kann. Das Einspruchsrecht ist daher in seiner Wertigkeit dem Recht, mitentscheiden zu können, gleichzusetzen. Sachkundige Einwohner haben als Ausschussmitglieder aber nur beratende Funktion (§ 58 Abs. 4 GO). Würde man ihnen das Recht zugestehen, sich an einem Einspruch gegen einen Ausschussbeschluss zu beteiligen, erhielten sie eine Befugnis, die über eine beratende Funktion hinausginge.

Außerdem hat das Einspruchsrecht des Ausschussfünftels offenbar den Sinn, einer überstimmten Minderheit das Recht einzuräumen, in der fraglichen Angelegenheit eine Entscheidung des Rates herbeizuführen. Auch aus diesem Gesichtspunkt kann ein Ausschussmitglied ohne Stimmrecht kein Einspruchsrecht besitzen.

10.3.1.2 Voraussetzung

Anders als beim Widerspruch gegen einen Ratsbeschluss (empfundene Gefährdung gemeindlichen Wohls) ist im Gesetz für den Einspruch keine entsprechende Voraussetzung vorgesehen. Es muss daher angenommen werden, dass der Bürgermeister bzw. das Fünftel mit jedweder Begründung Einspruch einlegen kann. Lediglich die Rechtswidrigkeit steht den Einsprechenden als Begründung nicht zur Verfügung, weil im Falle der Rechtswidrigkeit ein besonderes Interventionsmittel, nämlich die Beanstandung, für den Bürgermeister zur Verfügung steht (§ 54 Abs. 3 GO). Allerdings darf nicht angenommen werden, dass Einspruch auch ohne Begründung eingelegt werden kann. Dass der Einspruch überhaupt zu begründen ist, ergibt sich aus § 57 Abs. 4 Satz 3 GO, wonach der Rat über den Einspruch zu entscheiden hat. Dies ist ihm aber nur möglich, wenn er die Einspruchsgründe kennt.

263 Kleebaum, in: Kleebaum/Palmen, Erl. VIII.1 zu § 57; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. VII.2 zu § 57 und zu § 35.

264 Kleebaum, in: Kleebaum/Palmen, Erl. VIII.1 zu § 57.

10.3.1.3 Adressat

Gesetzlich nicht geregelt ist, an wen der Einspruch zu adressieren ist. Da sich der Einspruch gegen einen Ausschussbeschluss richtet, muss eine Adressierung an den Ausschuss, zu Händen des Vorsitzenden des jeweiligen Ausschusses, als ordnungsgemäß angenommen werden.

Der Bürgermeister darf im Falle eines Einspruchs seiner grundsätzlichen Pflicht zur Ausführung des Ausschussbeschlusses (§ 62 Abs. 2 Satz 2 GO) zunächst nicht nachkommen, sondern er muss verfahrensmäßig für die Entscheidung des Rates über den Einspruch sorgen, indem er einen entsprechenden Punkt auf der Tagesordnung für den Rat vorsieht (§ 48 Abs. 1 Satz 1 GO) und den Beschluss des Rates über den Einspruch vorbereitet (§ 62 Abs. 2 Satz 1 GO). In Anbetracht dieser Zuständigkeiten muss es auch als zulässig erachtet werden, den Einspruch von Mitgliedern des Ausschusses an den Bürgermeister zu adressieren.

10.3.1.4 Folgen

Im Gegensatz zur Beanstandung erhält der Ausschuss aufgrund des Einspruchs nicht sofort die Gelegenheit zur Selbstkorrektur, sondern es wird sogleich der Rat mit dem Einspruch befasst. Allerdings kann sich der Rat auch anders als im Falle der Beanstandung unmittelbar nur mit dem Einspruch („über den Einspruch entscheidet der Rat“), nicht mit der zugrundeliegenden Sachentscheidung auseinandersetzen. Der Rat hat nur die Möglichkeit, den Einspruch zurückzuweisen oder ihn zu bestätigen. Im Fall der Zurückweisung ist der Ausschussbeschluss auszuführen, im Falle der Bestätigung darf der Beschluss nicht durchgeführt werden²⁶⁵. Dem Ausschuss bleibt es nun unbenommen, die Sache auf sich beruhen zu lassen oder in der Sache neu zu entscheiden. Will der Rat in der Sache selbst eine andere Entscheidung treffen, muss er zuvor insoweit von seiner Rückholmöglichkeit Gebrauch machen, was nur im Rahmen gewillkürter Delegation möglich ist, wenn also der Rat die Angelegenheit gem. § 41 Abs. 2 GO auf den Ausschuss übertragen hat²⁶⁶.

Im Falle der Eilbedürftigkeit ist auch eine Entscheidung über den Einspruch durch den Hauptausschuss gem. § 60 Abs. 1 Satz 1 GO möglich.

Fraglich ist allerdings eine Entscheidung des Bürgermeisters mit einem Ratsmitglied gem. § 60 Abs. 1 Satz 2 GO, wenn der Bürgermeister Einspruch eingelegt hat²⁶⁷. In einem solchen Falle würde ja der Bürgermeister über seinen eigenen Einspruch entscheiden, wobei seiner Stimme erhebliches Gewicht (50 Prozent) zukäme.

265 Kleebaum, in: Kleebaum/Palmen, Erl. VIII.2 zu § 57.

266 Ebd.

267 Ebd.

10.3.2 Beanstandung

10.3.2.1 Voraussetzung

Wenn ein Beschluss eines entscheidungsbefugten Ausschusses das geltende Recht verletzt, so ist der Bürgermeister zur Beanstandung verpflichtet (§ 54 Abs. 3 GO). Im Einzelnen gilt das zur Beanstandung eines Ratsbeschlusses Gesagte.

10.3.2.2 Folgen

Aufgrund der Beanstandung muss der Ausschuss sich erneut mit der Angelegenheit befassen (anders als im Falle des Einspruchs, siehe unter 10.3.1.4). Verbleibt der Ausschuss bei seinem ersten Beschluss, so hat der Rat „über die Angelegenheit zu beschließen“ (§ 54 Abs. 3 Satz 2 GO). Der Rat hat nunmehr Gelegenheit, den Rechtsfehler zu korrigieren. Bestätigt er allerdings den Ausschussbeschluss, so hat der Bürgermeister die Aufsichtsbehörde einzuschalten. Eine nochmalige Beanstandung des bestätigenden Ratsbeschlusses ist nicht erforderlich, denn der Rat hat sich ja gerade mit dem zugrundeliegenden rechtlichen Mangel schon befasst.

10.4 Interventionsmittel gegen Wahlen?

Auch Wahlen sind Beschlüsse i. S. v. § 54 GO, die Gegenstand der Interventionsmittel sein können²⁶⁸.

Sogar die Losentscheidung (§ 50 Abs. 2 Satz 5 und 6, § 67 Abs. 2 Satz 4 GO) kann Ziel eines Widerspruchs oder einer Beanstandung sein²⁶⁹.

10.5 Gleichzeitigkeit beider Interventionsmittel

Gegen denselben Ratsbeschluss sind zugleich Widerspruch und Beanstandung aus folgenden Gründen zulässig:

- Beiden Interventionsmitteln liegen unterschiedliche Motive zugrunde,
- diese unterschiedlichen Motive führen zu unterschiedlicher Behandlung im Rat,
- die Konsequenzen sind unterschiedlich (Beharren auf der Erstentscheidung im Falle der Beanstandung führt zur Einschaltung der Aufsichtsbehörde mit der Möglichkeit der Aufhebung des Beschlusses),

268 Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. III.4 zu § 50; Becker/Winkel, in: Held u. a., Erl 3 zu § 122.

269 OVG NRW, OVG 23, 124; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Erl. III.4 zu § 50; Becker/Winkel, in: Held u. a., Erl. 3 zu § 122.

10 Interventionsmittel gegen Rats- und Ausschussbeschlüsse

- rein tatsächlich kann derselbe Beschluss aus gleichem Grunde oder unterschiedlichen Gründen das Wohl der Gemeinde gefährden als auch das geltende Recht verletzen.

Entsprechendes gilt auch für die Gleichzeitigkeit von Einspruch und Beanstandung.

Hier enthält die die Einspruchsmöglichkeit regelnde Vorschrift des § 57 in Abs. 4 Satz 4 GO sogar einen Hinweis auf die gleichzeitige Beanstandungsmöglichkeit, indem bestimmt wird, dass durch den Einspruch die die Beanstandung ermöglichende Vorschrift des § 54 Abs. 3 GO unberührt bleibt. Die Gleichzeitigkeit beider Mittel ist hier gewissermaßen ausdrücklich gesetzlich zugelassen.

Schaubild 8:
Interventionsmittel gegen Rats- und Ausschussbeschlüsse

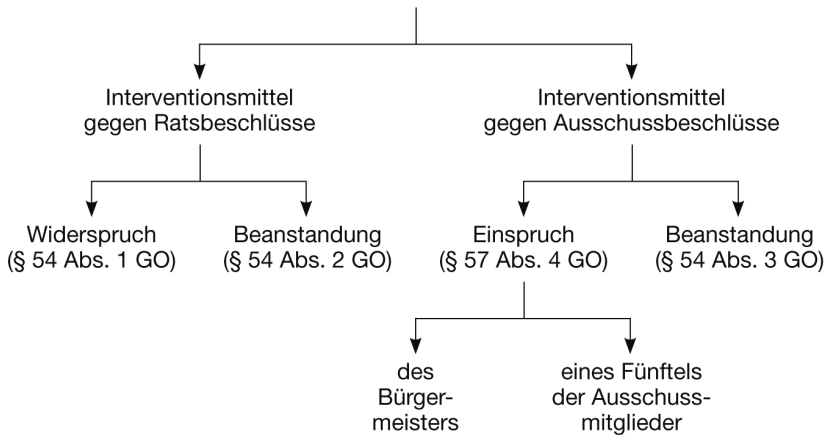


Schaubild 9:
Verfahren nach Beanstandung eines Ausschussbeschlusses
(§ 54 Abs. 3 GO)

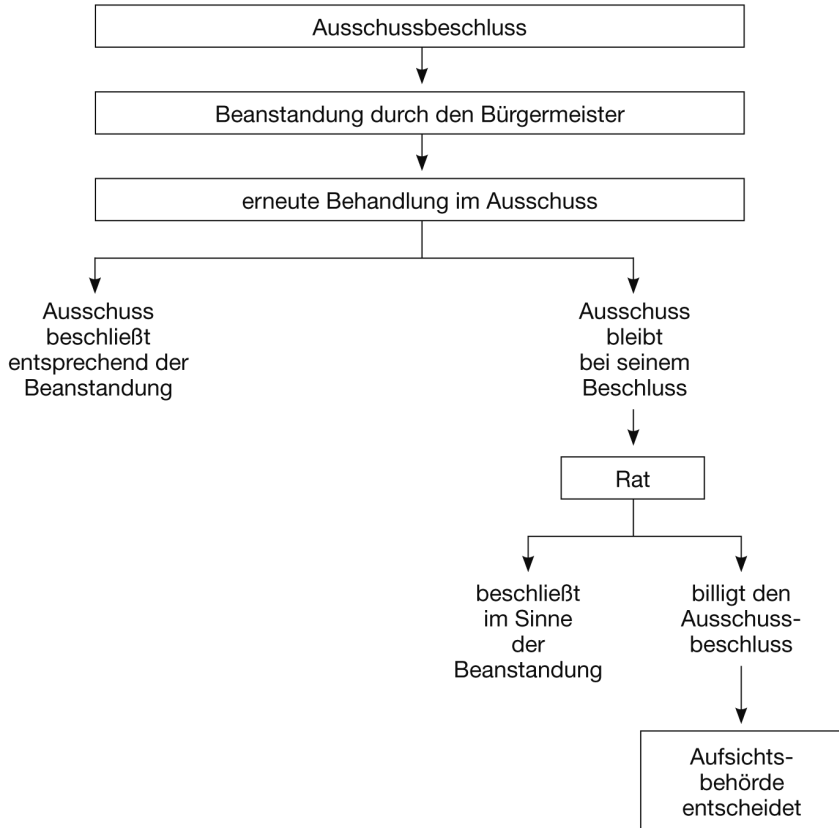


Schaubild 10:
Verfahren nach Einspruch gegen einen Ausschussbeschluss
(§ 57 Abs. 4 GO)

