Stadt Schöningen	Vorlagen Nr.: **16 / 2017 vom 06.03.2017** (anschließend an 107 1-3/2016) erstellt durch: **AV/GBLI** Bearbeiter: Städtischer Direktor K. Bock

an	Sitzungsdatum	Zuständigkeit	öffentlich	nicht-öffentlich
Ortsrat Esbeck	15.03.2017	Zur Anhörung	☒	☐
Ortsrat Hoiersdorf	16.03.2017	Zur Anhörung	☒	☐
Verwaltungsausschuss	21.03.2017	Zur Empfehlung	☐	☒
Rat	23.03.2017	Zur Beschlussfassung	☒	☐

Tagesordnungspunkt:
Übertragung von Zuständigkeiten auf den Haushaltsausschuss gemäß § 76 Abs. 3 NKomVG
(zu § 4 des Entwurfs einer Hauptsatzung der Stadt Schöningen)

Beschlussvorschlag:

§ 4 der Hauptsatzung enthält folgende Fassung:

§ 4
Beschließende Ausschüsse

Auf die Übertragung von Zuständigkeiten des Verwaltungsausschusses nach § 76 Abs. 3 Satz 1 NKomVG für Gruppen von Angelegenheiten auf Ausschüsse wird verzichtet.

1. Alternative
(Vorschlag SPD-Fraktion, Zeitbegrenzung gem. § 76 Abs. 3 Satz 3 NKomVG verwaltungsseitig hinzugefügt):

Die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über Zuweisungen, Zuwendungen und Zuschüsse zu freiwilligen Leistungen aus den jeweils vom Rat im Rahmen der Haushaltssatzung freigegebenen Budgets wird gemäß § 76 Abs. 3 Satz 1 NKomVG bis zum Ende der Wahlperiode 2016-2021 dem Haushaltsausschuss übertragen.

2. Alternative
(aktueller Antrag CDU-Fraktion, Zeitbegrenzung gem. § 76 Abs. 3 Satz 3 NKomVG verwaltungsseitig hinzugefügt):

Die dem Hauptausschuss gem. § 76 Abs. 2 Satz 1 NKomVG in Verbindung mit § 3 der Hauptsatzung zufallende Zuständigkeit für Rechtsgeschäfte und Verfügungen über Vermögen der Kommune gem. § 58 Abs. 1 Nr. 14 NKomVG wird bis zum Ende der Wahlperiode 2016 bis 2021 auf den Haushaltsausschuss übertragen. Der Hauptverwaltungsbeamte oder die Hauptverwaltungsbeamtin hat den Haushaltsausschuss in der nächsten Sitzung über die wesentlichen Rechtsgeschäfte oder Verfügungen der laufenden Verwaltung zu informieren.

Sachverhaltsdarstellung:

1. Rechtslage:

Die Vertretung (der Rat) kann nach § 76 Abs. 3 Satz 1 NKomVG die Zuständigkeiten des Absatzes 2 Satz 1 für bestimmte Gruppen von Angelegenheiten durch Hauptsatzung auf einen anderen Ausschuss (§ 71 NKomVG) übertragen.

In diesem Fall gelten § 76 Absatz 6 NKomVG

> *„Der Hauptausschuss wirkt darauf hin, dass die Tätigkeit der von der Vertretung gebildeten Ausschüsse aufeinander abgestimmt wird."*

sowie § 85 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 und Satz 2

> *„Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte*
>
> *1. bereitet die Beschlüsse des Hauptausschusses vor,*
>
> *2. führt die Beschlüsse der Vertretung und des Hauptausschusses aus und erfüllt die Aufgaben, die ihr oder ihm vom Hauptausschuss übertragen worden sind, (...)"*

für die Behandlung der übertragenen Gruppen von Angelegenheiten

und § 75 Abs. 1 Sätze 3 bis 5 (NKomVG)

> *„Für die Mitglieder des Hauptausschusses nach Satz 1 und für die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister in Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden ist jeweils eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter zu bestimmen. Stellvertreterinnen und Stellvertreter, die von derselben Fraktion oder Gruppe benannt worden sind, vertreten sich untereinander. Ist eine Fraktion oder Gruppe nur durch ein Mitglied im Hauptausschuss vertreten, so kann sie eine zweite Stellvertreterin oder einen zweiten Stellvertreter bestimmen."*

<u>für die gesamte Ausschusstätigkeit</u> entsprechend.

Gemäß § 76 Abs. 3 Satz 3 NKomVG ist die Satzungsregelung bis zum Ende der Wahlperiode zu befristen; sie kann geändert oder aufgehoben werden.

Für einen Beschluss ist die Mehrheit der Mitglieder des Rates erforderlich, § 12 Abs. 2 NKomVG). Die Übertragung der Zuständigkeit wird gemäß § 11 NKomVG erst mit der Verkündung wirksam, falls nicht ein späterer Zeitpunkt beschlossen wird.

2. Gesetzesbegründung:

Zur näheren Betrachtung der Schaffung *beschließender Ausschüsse* im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) wird auf den folgenden Auszug aus der damaligen Gesetzesbegründung, LT-Drs. 16/2510, S. 114 vom 01.06.2010) hingewiesen:

> *„Die Regelung ermöglicht der Vertretung, Entscheidungszuständigkeiten des Hauptausschusses auf nach § 71 des Gesetzentwurfs gebildete Ausschüsse der Vertretung, d. h. also solche Ausschüsse, die immer auch noch beratende Funktion*

haben, zu übertragen. Dies entlastet den Hauptausschuss. Gleichzeitig führt die Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten zur Beschleunigung von Entscheidungsabläufen und zur besseren Ausschöpfung des Sachverstands in den Fachausschüssen. Und nicht zuletzt steigert die Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten auf einen Fachausschuss die Attraktivität der ehrenamtlichen Mitwirkung in diesem Ausschuss.

Die Entscheidungszuständigkeiten können ausdrücklich nur auf einen Ausschuss nach § 71 des Gesetzentwurfs übertragen werden, nicht also auch auf einen Ausschuss nach § 73 des Gesetzentwurfs (Ausschuss nach anderen Rechtsvorschriften).

Die Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten muss Gruppen von Angelegenheiten betreffen und erfolgt durch „einfachen" Beschluss der Vertretung. Das Verfahren in den Ausschüssen bestimmt sich auch in diesen Fällen nach § 72. Mit der Übertragung der Entscheidungszuständigkeiten übernimmt der Ausschuss in diesen Angelegenheiten die sonst dem Hauptausschuss zufallende Koordinierungsfunktion nach § 76 Abs. 6 des Gesetzentwurfs. Um die Arbeitsfähigkeit in den Ausschüssen, die dann ja auch Entscheidungen treffen, zu sichern, gelten für sie die besonderen Bestimmungen über die Stellvertretung der Beigeordneten entsprechend (s. § 75 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 des Gesetzentwurfs). Der Verweis auf § 84 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 des Gesetzentwurfs stellt klar, dass die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte auch die Beschlüsse der Ausschüsse nach dieser Vorschrift vorzubereiten und dabei andere Fachausschüsse zu beteiligen hat. Außerdem ist sie oder er verpflichtet, die von einem Ausschuss nach dieser Vorschrift gefassten Beschlüsse auszuführen.

Wie bei den Entscheidungskompetenzen des Hauptausschusses, des Betriebsausschusses oder bei den Geschäften der laufenden Verwaltung auch, erhält die Vertretung die Befugnis, sich die Beschlussfassung im Einzelfall gegenüber dem Ausschuss nach dieser Vorschrift vorzubehalten (s. § 58 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs). Andererseits ist der Ausschuss nach dieser Vorschrift - wie der Hauptausschuss auch - berechtigt, im Einzelfall eine Angelegenheit der Vertretung zur Entscheidung vorzulegen (s. § 58 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzentwurfs). Dieses Vorbehaltsrecht bzw. Vorlagerecht gibt es nur im Verhältnis zwischen Vertretung und Ausschuss nach dieser Vorschrift, nicht aber auch im Verhältnis zwischen Hauptausschuss und Ausschuss nach dieser Vorschrift (vgl. Absatz 2 dieser Vorschrift). Beides würde der Zielsetzung der Regelung, Entscheidungsabläufe zu beschleunigen, entgegenlaufen.

Hält die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte das Wohl der Kommune durch den Beschluss eines Ausschusses nach dieser Vorschrift für gefährdet, kann sie oder er gegen den Beschluss Einspruch einlegen (s. § 87 Abs. 4 des Gesetzentwurfs).

Zum Ergebnis der Anhörung:

Der NSGB hat erhebliche Bedenken gegen die Einführung sogenannter beschließender Ausschüsse nach dieser Vorschrift geäußert. Anders als in der Vertretung und im Hauptausschuss verfüge die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte in einem Ausschuss nach § 76 Abs. 3 über kein Stimmrecht. Die Landesregierung sieht demgegenüber den Einfluss der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten auf die Beschlüsse eines solchen Ausschusses dadurch gewahrt, dass diese - wie auch in den anderen Fällen - verwaltungsmäßig durch die Hauptverwaltungsbeamtin oder den Hauptverwaltungsbeamten vorbereitet werden, sie oder er an den Sitzungen des Ausschusses teilnehmen kann und gegen einen Beschluss des Ausschusses Einspruch einlegen kann, wenn sie oder er das Wohl der Kommune für gefährdet hält (s. § 87 Abs. 4)."

3. Antragslage Rat/Werdegang:

1. In ihrem (zweiten) Antrag vom 23.11.2016 (nach dem VA 15.11.2016, hier der Wortlaut, war auch abgedruckt in der Anlage zur Vorlage 107-1/2016 vom 24.11.2016) stellte die CDU folgende Formulierung vor:

„§ 4 Ausschüsse

(...)

1. Die dem Hauptausschuss gem. § 3 der Hauptsatzung zufallende Zuständigkeit für Rechtsgeschäfte und Verfügungen der Kommune wird auf den Haushaltsausschuss übertragen.

Zur Begründung führte die CDU-Fraktion an:

Entgegen der Ansicht der Verwaltung handelt es sich bei dieser Formulierung gerade um einen klassischen Fall der Lückenzuständigkeit gem. § 76 Abs. 2 Satz 1 NKomVG. Der Umfang der zu bestimmenden Gruppe ergibt sich aus der konkreten Bezugnahme auf § 3 der Hauptsatzung, in dem nur die Zuständigkeit des Rates und des Hauptverwaltungsbeamten gesetzeskonform formuliert wird. Alle anderen Rechtsgeschäfte und Verfügungen fallen somit dem VA zu. (§ 76 Abs. 2 Satz 1 NkomVG)

2. Nach den ersten Beratungen am 15.11.2016 und am 13.12.2016 im Verwaltungsausschuss, im Vorfeld der ersten Sitzung der AG Hauptsatzung hatte die SPD-Fraktion die in dem o.a. Beschlussvorschlag empfohlene Formulierung vorgeschlagen:

„Die Beschlussfassung über Zuweisungen, Zuwendungen und Zuschüsse zu freiwilligen Leistungen aus den jeweils vom Rat im Rahmen der Haushaltssatzung freigegebenen Budgets wird gemäß § 76 Abs. 3 Satz 1 NKomVG bis zum Ende der Wahlperiode 2016-2021 dem Haushaltsausschuss übertragen."

Beide vorstehenden Vorschläge waren in der ersten Sitzung der AG Hauptsatzung am 02.02.2017 nicht konsensfähig. Während die SPD Fraktion an ihrem Vorschlag festhält, legt die CDU-Fraktion am 06.02.2017 eine dritte Fassung des § 4 des Hauptsatzungsentwurfs vor:

3. *„„Die dem Hauptausschuss gem. § 76 Abs. 2 Satz 1 NKomVG in Verbindung mit § 3 der Hauptsatzung zufallende Zuständigkeit für Rechtsgeschäfte und Verfügungen über Vermögen der Kommune gem. § 58 Abs. 1 Nr. 14 NKomVG wird auf den Haushaltsausschuss übertragen. Der Hauptverwaltungsbeamte oder die Hauptverwaltungsbeamtin hat den Haushaltsausschuss in der nächsten Sitzung über die wesentlichen Rechtsgeschäfte oder Verfügungen der laufenden Verwaltung zu informieren.*

Bei Sachleistungen für Dritte oder die Überlassung von Nutzungen eines Vermögengegenstandes an Dritte gelten die Sätze 1 und 2 dieses Absatzes entsprechend."

(Der letzte Satz hat nur klarstellende Funktion, da es sich hierbei auch um Verfügungen im Sinne des Satzes 1 handelt)""

4. Bewertung der Anträge durch die Verwaltung:

4a) Allgemeines

Als beschließender Ausschuss würde der Haushaltsauschuss Organstellung erhalten. Deshalb sieht es Thiele, NKomVG, § 76 Erl. 5, z.B. als problematisch an, ihm andere Personen als Mitglieder mit beratender Stimme angehören zu lassen, ohne dass diese dafür eine demokratische Legitimation haben.

Dem beschließenden Ausschuss fällt die Aufgabe zu, anstelle des Verwaltungsausschusses die Tätigkeit der übrigen Fachausschüsse des Rates aufeinander abzustimmen (§ 76 Abs. 6 NKomVG).

Umlaufbeschlüsse im öffentlichen „beschließenden" (Haushalts-) Ausschuss im Gegensatz zum kraft Gesetzes (§ 78 Abs. 2 NKomVG) nichtöffentlichen Verwaltungsausschuss sind nicht möglich.

Für einen beschließenden Ausschuss gelten die personengebundenen Stellvertretungsregelungen wie beim Verwaltungsausschuss (s.o. § 75 Abs. 1 NKomVG) für die gesamte Ausschusstätigkeit. Auf diese Weise soll die Handlungsfähigkeit schergestellt werden. Eine fraktions- oder gruppeninterne flexible Vertretung wie in jedem anderen Fach- oder gesetzlichen Ausschuss, wäre in einem beschließenden Ausschuss nicht zulässig.

Der Bürgermeister bereitet die Sachentscheidungen des Ausschusses wie einen VA-Beschluss vor und führt diese aus. Ihm fällt auch die Aufgabe zu, bei der Vorbereitung der Sachentscheidung des beschließenden Ausschusses die übrigen Fachausschüsse zu beteiligen.

Dem Bürgermeister steht gemäß § 88 Abs. 4 NKomVG ein besonderes Einspruchsrecht zu, wenn er das Wohl der Kommune durch eine Sachentscheidung eines beschließenden Fachausschusses für gefährdet hält.

In § 76 Abs. 5 NKomVG ist geregelt, dass der Verwaltungsausschuss Zuständigkeiten für bestimmte Aufgabengruppen auf den Bürgermeister übertragen kann. Dies wird unwirksam, sobald die Übertragung von Zuständigkeiten auf einen beschließenden Ausschuss erfolgt ist. Dieser hat keine Befugnis, Zuständigkeiten auf den BGM zu übertragen.

Ein weiteres Dilemma: weil der Verwaltungsausschuss nicht nur Zuständigkeiten an den beschließenden Ausschuss abgibt, sondern auch Organfunktionen (siehe oben), kann sich der Rat die Beschlussfassung für bestimmte Angelegenheiten nicht mehr vorbehalten. Seine Beschlüsse sind allerdings gemäß § 76 Abs. 1 NKomVG zwingend vom Verwaltungsausschuss vorzubereiten. Die Vorbereitung von Ratsbeschlüssen wird einem beschließenden Haushaltausschuss gesetzlich jedoch nicht zugestanden.

Der Haushaltsausschuss findet seit Beginn der Wahlperiode terminlich nicht in der Sitzungsperiodenstruktur der übrigen Gremien statt. Würde er beschließender Ausschuss werden und Zuständigkeiten für abschließende Sachentscheidungen erhalten, müsste man die Anzahl und Frequenz der Fraktionssitzungen danach ausrichten; jedenfalls wird man weitere, zusätzliche Fraktionssitzungen vor dem beschließenden Haushaltsausschuss durchführen müssen.

4 b) SPD-Vorschlag (Beschlussvorschlag 1. Alternative):

Die Übertragung der Zuständigkeiten für die Anträge (auf Zuwendungen im Rahmen freiwilliger Leistungen), die der Rat im Rahmen der Haushaltssatzung freigegeben hat, erbringt keine zielführenden Effekte: Ob der Weg eines Zuwendungsantrages für freiwillige Leistungen von der Verwaltung über den Fachausschuss (AfB, AfS) in den (beschließenden) Haushaltsausschuss oder in den Verwaltungsausschuss führt, reduziert letztlich nicht den Aufwand. Im Gegenteil: die Einzelfallabwägung „öffentliche" oder „nichtöffentliche" Sitzung bei jedem Zuschussantrag ist beim öffentlichen Fachausschuss aufwändiger und rechtsunsicherer als bei der Beschlussfassung im nichtöffentlichen VA.

4 c) CDU-Antrag (Beschlussvorschlag 2. Alternative):

1. Es geht der CDU-Fraktion um die Einrichtung eines beschließenden Haushaltsausschusses, der über sämtliche „Geschäftsvorfälle" gemäß § 58 Abs. 1 Nr. 14 NKomVG beschließen soll, deren Wert unter 50.000 Euro, aber über denen für den Bürgermeister (Geschäfte der laufenden Verwaltung) liegen. Letztere sollen noch wertmäßig in einer Richtlinie geregelt werden (siehe Vorlage 15/2017),

2. die Übertragung von Zuständigkeiten an einen Ausschuss sollte nach dem Willen des Gesetzgebers den Verwaltungsausschuss entlasten (siehe auch vorstehende Gesetzesbegründung). Mit der Übertragung sämtlicher Geschäftsvorfälle ist der Vorschlag jedoch eher geeignet, den Verwaltungsausschuss in seiner gesetzlich beabsichtigten Lückenzuständigkeit „auszuhöhlen" und damit seine Organstellung zu unterlaufen;

3. im Übrigen wäre auch der Bürgermeister in seiner Organstellung berührt, hat er doch im VA Stimmrecht und im Haushaltsausschuss nicht (siehe auch vorstehende Gesetzesbegründung, hier: Bedenken des NSGB).

4. Zudem dürfte der Haushaltsausschuss bei strukturierter Aufgabenstellung und entsprechender finanzstrategischer Ausrichtung mit seinen „Kernaufgaben" Konsolidierung und Stabilisierung ausgelastet sein, so dass die Übernahme zahlreicher Beratungsgegenstände aus dem Zuständigkeitsbereich des VA nicht anzuraten sein dürfte.

5. Das Merkmal „Transparenz" und „Öffentlichkeit" der Beratung findet seine Schranken in der Berücksichtigung „schutzwürdiger Interessen" Einzelner und „öffentliches Wohl". Es müsste daher in jedem einzelnen Fall bei Aufstellung der Tagesordnung geprüft werden, ob Gründe für den Ausschluss der Öffentlichkeit vorliegen (s.o. 4b).

5. Fazit:

Die Verwaltung hält die Übertragung von Zuständigkeiten des Verwaltungsausschusses aus dessen kommunalverfassungsrechtlich verankerter „Lückenfunktion" nach § 76 Abs. 3 Satz 1 NKomVG für Gruppen von Angelegenheiten auf Ausschüsse für entbehrlich.

BGM Bü 04/17

In Vertretung:

K. Bock
Städtischer Direktor