

## Vorlage Nr. 081/07

Betreff: **Beanstandung des Ratsbeschlusses über die 7. Änderungssatzung zur Hauptsatzung der Stadt Rheine**

Status: **öffentlich**

### Beratungsfolge

Rat der Stadt Rheine		06.02.2007		Berichterstattung durch:		Frau Dr. Kordfelder Herrn Dr. Janning		
TOP	Abstimmungsergebnis					z. K.	vertagt	verwiesen an:
	einst.	mehr.	ja	nein	Enth.			

### Betroffene Produkte

01	Politische Gremien, Verwaltungsführung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
----	---

### Finanzielle Auswirkungen

Ja       Nein

Gesamtkosten der Maßnahme	Finanzierung		Jährliche Folgekosten	Ergänzende Darstellung (Kosten, Folgekosten, Finanzierung, haushaltsmäßige Abwicklung, Risiken, über- und außerplanmäßige Mittelbereit- stellung sowie Deckungsvorschläge) siehe Ziffer                      der Begründung
	Objektbezogene Einnahmen (Zuschüsse/Beiträge)	Eigenanteil		
€	€	€	€	

Die für die o. g. Maßnahme erforderlichen Haushaltsmittel stehen

- beim Produkt/Projekt \_\_\_\_\_ in Höhe von \_\_\_\_\_ € zur Verfügung.  
 in Höhe von \_\_\_\_\_ **nicht** zur Verfügung.

### mittelstandsrelevante Vorschrift

Ja       Nein

**Beschlussvorschlag/Empfehlung:**

1. Der Rat der Stadt hebt seinen Beschluss vom 12. Dezember 2006 über die 7. Änderung der Hauptsatzung der Stadt Rheine auf.
2. Der Rat der Stadt fasst folgenden neuen Satzungsbeschluss:

**7. Änderungssatzung  
zur Hauptsatzung der Stadt Rheine  
vom \_\_\_\_\_**

Aufgrund der §§ 7 Abs. 3 Satz 1 und 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe f der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV NW S. 666 ff.), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2005 (GV NW S. 498), hat der Rat der Stadt Rheine mit Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Ratsmitglieder in seiner Sitzung am 6. Februar 2007 die folgende 7. Änderungssatzung zur Hauptsatzung der Stadt Rheine vom 15. Dezember 1997 beschlossen:

**§ 18**

**Zuständigkeit für dienstrechtliche Entscheidungen**

1. Die beamten-, arbeits- und tarifrechtlichen Entscheidungen trifft für die Beamtinnen/Beamten und tariflich Beschäftigten der Stadt Rheine gem. § 74 Abs. 1 GO grundsätzlich die Bürgermeisterin/der Bürgermeister unter Einhaltung des Stellenplanes.

Unbeschadet der der Bürgermeisterin/dem Bürgermeister zustehenden Rechte im Rahmen ihrer/seiner Organisationshoheit gem. § 62 Abs. 1 Satz 2 und 3 GO behält sich der Rat der Stadt Rheine die Entscheidung über folgende Angelegenheiten nach Vorberatung im Haupt- und Finanzausschuss vor:

- a) Einstellung (einschließlich Versetzung von einem anderen Dienstherrn), Anstellung, Beförderung und Entlassung von Beamtinnen/Beamten des höheren Dienstes. Der Rat verzichtet auf die Entscheidung über die Entlassung, wenn sie auf Antrag der Beamtin/des Beamten erfolgt oder durch Gesetz zwingend vorgeschrieben ist.
  - b) Begründung und Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen ab Entgeltgruppe 13 TVöD, und zwar für
    - Fachbereichsleiter(innen) und deren Stellvertreter(innen)
    - Produktverantwortliche
2. bleibt unverändert

## § 19

### Inkrafttreten

Diese 7. Änderungssatzung tritt am Tage nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

#### **Begründung:**

Der Rat der Stadt Rheine hat in seiner Sitzung am 12. Dezember 2006 im Rahmen der 7. Änderungssatzung zur Hauptsatzung der Stadt Rheine im § 18 folgende Regelung beschlossen:

### „§ 18

#### **Zuständigkeit für dienstrechtliche Entscheidungen**

2. Die beamten-, arbeits- und tarifrechtlichen Entscheidungen trifft für die Beamtinnen/Beamten und tariflich Beschäftigten der Stadt Rheine gem. § 74 Abs. 1 GO grundsätzlich die Bürgermeisterin/der Bürgermeister unter Einhaltung des Stellenplanes.

Unbeschadet der der Bürgermeisterin/dem Bürgermeister zustehenden Rechte im Rahmen ihrer/seiner Organisationshoheit gem. § 62 Abs. 1 Satz 2 und 3 GO behält sich der Rat der Stadt Rheine die Entscheidung über folgende Angelegenheiten nach Vorberatung im Haupt- und Finanzausschuss vor:

- a) Einstellung (einschließlich Versetzung von einem anderen Dienstherren), Anstellung, Beförderung und Entlassung von Beamtinnen/Beamten des höheren Dienstes. Der Rat verzichtet auf die Entscheidung über die Entlassung, wenn sie auf Antrag der Beamtin/des Beamten erfolgt oder durch Gesetz zwingend vorgeschrieben ist.
- b) Begründung, **Änderung** und Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen ab Entgeltsguppe 13 TVöD, und zwar für
  - Fachbereichsleiter(innen) und deren Stellvertreter(innen)
  - Produktverantwortliche
- c) **Für die Einstellung des unter den Buchstaben a und b genannten Personenkreises wird das bei der Einstellung von Beigeordneten bei der Stadt Rheine übliche Personalauswahlverfahren durchgeführt.“**

Die Bürgermeisterin ist nach § 62 Abs. 2 GO verpflichtet, die Beschlüsse des Rates durchzuführen. Vorher hat sie jedoch die Beschlüsse auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen.

Bei der Überprüfung des v. g. Ratsbeschlusses ist die Bürgermeisterin zu dem Ergebnis gekommen, dass dieser in 2 Punkten das geltende Recht verletzt, da er gegen die im § 62 Abs. 1 GO der Bürgermeisterin obliegenden Organisationshoheit verstößt.

- I. Zu den der Bürgermeisterin obliegenden unentziehbaren Aufgaben gehört die im § 18 unter Abs. 2 b) der 7. Änderungssatzung aufgeführte „Änderung“ von Beschäftigungsverhältnissen tariflich Beschäftigter (früher Angestellte und Arbeiter/innen).
- II. Auch das unter Buchstabe 2 c) festgelegte „übliche Personalauswahlverfahren wie bei der Einstellung von Beigeordneten bei der Stadt Rheine“ verstößt gegen § 62 Abs. 1 GO.

Aufgrund der v. g. Rechtsverstöße im Ratsbeschluss vom 12.12.2006 ist die Bürgermeisterin gem. § 54 Abs. 2 GO verpflichtet, diesen zu beanstanden, was hiermit geschieht. Die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung, d. h. sie hemmt die Durchführung des Beschlusses.

-----

Da die Beanstandung dem Rat in schriftlicher Form mit einer **begründeten Darlegung mitzuteilen** ist, wird auf Folgendes hingewiesen:

**Zu I: Änderung von Beschäftigungsverhältnissen**

Die gesetzliche Grundlage für die Regelung der Zuständigkeit bei dienstrechtlichen Entscheidungen in der Hauptsatzung bildet § 74 Abs. 1, Sätze 2 und 3 GO:

*„Die beamten-, arbeits- und tarifrechtlichen Entscheidungen trifft der Bürgermeister. Die Hauptsatzung kann eine andere Regelung treffen“.*

Hauptsatzungsregelungen kann gem. § 7 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe f GO nur der Rat treffen. Bei der Entscheidung des Rates über die im § 74 Abs. 1 Satz 3 GO genannten „anderen Regelungen“ hat dieser § 62 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GO zu beachten. Hier ist geregelt:

*„Der Bürgermeister ist verantwortlich für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung. Er leitet und verteilt die Geschäfte.“*

Hierzu heißt es im Kommentar Rehn/Cronauge/van Lennep:

*„Dem Bürgermeister obliegt die volle Verantwortung für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung. Er trägt die volle und alleinige Verantwortung für das Funktionieren der Verwaltung und die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung. Er leitet und verteilt die Geschäfte. Dieses dem Bürgermeister kraft Gesetzes zugewiesene Organisationsrecht kann vom Rat nur in Bezug auf die Festlegung des Geschäftskreises der Beigeordneten oder in Bezug auf die Bestellung des allgemeinen Vertreters beschränkt werden. Im Übrigen kann der Rat die Organisations-*

gewalt des Bürgermeisters, die eine gesetzliche Ausnahme von der Allzuständigkeit des Rates darstellt, diesem nicht entziehen oder beschränken.“

...

„ Das Recht zur Verteilung der Dienstgeschäfte ermächtigt den Bürgermeister, die Beamten, Angestellten und Arbeiter nach seinem pflichtgemäßen Ermessen einzusetzen. Der Bürgermeister kann seiner Verantwortung für das Funktionieren der Verwaltung nur dann gerecht werden, wenn er den Geschäftsbereich der einzelnen Dienstkräfte nach seinem Ermessen bestimmen kann.“

In der Kommentierung Held u. a. wird zu § 62 GO ausgeführt:

„Nicht der Rat oder ein Ausschuss, sondern nur der Bürgermeister hat schließlich das Recht, Beamte, Angestellte oder Arbeiter innerhalb der Gemeindeverwaltung umzusetzen. Dieses Recht beruht auf seiner Eigenschaft als Dienstvorgesetzter. Ratsbeschlüsse, die dem Bürgermeister Weisungen hinsichtlich des Einsatzes von Bediensteten erteilen, sind rechtswidrig.“

Auch der Städte- und Gemeindebund NW stellt in seinem Rechtsgutachten vom 22. August 2006 fest:

„Die **Umsetzung** ist eine Maßnahme, die auf der Organisationsgewalt beruht, sodass sich die Zuständigkeit des Bürgermeisters ebenfalls auf § 62 Abs. 1 Satz 3 GO stützen lässt. Der Stadtrat hat angesichts der Organisationshoheit des Hauptverwaltungsbeamten keine rechtliche Handhabe, diesen zu zwingen, einen bestimmten Beamten auf eine spezielle Stelle umzusetzen.“

Nach den v. g. eindeutigen Ausführungen gehört die „Umsetzung“ eines Mitarbeiters/einer Mitarbeiterin innerhalb der Verwaltung zu den Organisationsentscheidungen, die gem. § 62 Abs. 1 GO allein der Bürgermeisterin obliegt. Des Weiteren ist die Bürgermeisterin auch infolge ihrer Funktion als Dienstvorgesetzte zu Umsetzungen berufen.

Dieses bestätigte der Städte- und Gemeindebund NW (StGB NW) aufgrund einer erneuten Anfrage mit Schreiben vom 12. September 2006:

„Im Beamtenrecht ist die Umsetzung eine Maßnahme zu der der Bürgermeister aufgrund seiner Funktion als Dienstvorgesetzter oder im Rahmen seiner Organisationsgewalt (§ 62 Abs. 1 Satz 3 GO) berufen ist. Der Stadtrat hat angesichts dieser Kompetenz des Hauptverwaltungsbeamten keine rechtliche Handhabe, diesen zu zwingen, einen bestimmten Beamten auf eine spezielle Stelle umzusetzen oder es zu verhindern. .... Weiterhin ist im Beamtenrecht die Umsetzung eine von der Beförderung strikt zu trennende Maßnahme. ....“

Hinsichtlich der Anfrage, ob eine strikte Trennung zwischen Umsetzung und Höhergruppierung bei tariflich Beschäftigten auch strikt zu trennen sei oder ob die Entscheidung aufgrund der bestehenden Tarifautomatik anders zu bewerten sei, verwies der StGB NW auf die bestehende Zuständigkeit des Kommunalen Arbeitgeberverbandes (KAV).

Da hier seitens der Verwaltung keine eindeutige Aussage zu bekommen war, riet der zuständige Jurist beim StGB NW auf erneute telefonische Nachfrage, dass die Bürgermeisterin gut beraten sei, wenn sie auch bei der Umsetzung tariflich Beschäftigter diese Trennung voraussetzen würde.

Das bedeutet, dass die Bürgermeisterin im Rahmen ihrer Organisationshoheit nach § 62 Abs. 1 GO und aufgrund ihrer Dienstvorgesetztenfunktion die Umsetzungsentscheidung auch bei tariflich Beschäftigten treffen darf; und zwar unabhängig davon, ob diese Umsetzung auf eine gleich oder höher bewertete Stelle erfolgt. Im Falle der verwaltungsinternen Umsetzung auf eine höher bewertete Stelle greift die im § 22 BAT, der durch den neuen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) bis auf Weiteres Rechtskraft hat, enthaltene sog. „Eingruppierungsautomatik“:

*„(1) Die Eingruppierung der Angestellten (heute tariflich Beschäftigten) richtet sich nach den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung (Anlagen 1a und 1b). Der Angestellte erhält Vergütung nach der Vergütungsgruppe, in der er eingruppiert ist.*

*(2) Der Angestellte ist in der Vergütungsgruppe eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmale die gesamte von ihm nicht nur vorübergehend auszuübende Tätigkeit entspricht.“*

Um nach einer unter das Organisationsrecht der Bürgermeisterin fallenden verwaltungsinternen Umsetzung die höhere Eingruppierung faktisch für den Beschäftigten bzw. die Beschäftigte wirksam werden zu lassen, bedarf es lediglich noch einer verwaltungsinternen, organisatorischen Handlungsanweisung der Bürgermeisterin bzw. der von ihr mit diesen Funktionen beauftragten Personen an die für Entgeltabrechnung fachlich zuständige Personalverwaltung.

Ein materiell rechtlicher Ermessens- oder Entscheidungsspielraum besteht nach erfolgter Umsetzung bezüglich der Eingruppierung nicht mehr.

Insofern scheidet die Übertragung der vermeintlichen „Entscheidung“ auf den Rat, wie es die beschlossene Änderung der Hauptsatzung vorsieht, aus rechtlichen Gründen aus, sodass es sich hierbei um einen Verstoß gegen geltendes Recht handelt.

Selbst bei Außerachtlassung dieser Rechtslage gäbe es für den Fall der Übertragung der Entscheidung auf den Rat der Stadt Rheine keinerlei Entscheidungs- und/oder Ermessensspielraum. Spätestens zu diesem Zeitpunkt würde jede andere Entscheidung als die aus der Umsetzung resultierende Höhergruppierung rechtswidrig sein.

Eine ergebniswirksame Einflussnahme auf eine derartige Maßnahme, wie sie durch die beschlossene Änderung der Hauptsatzung inhaltlich erreicht werden soll, wäre nur dann möglich, wenn der Rat die tatsächliche Entscheidung über die verwaltungsinterne Umsetzung einer Beschäftigten bzw. eines Beschäftigten tref-

fen dürfte. Dies wiederum würde gegen die eindeutige herrschende Rechtsauffassung verstoßen, wonach derartige Maßnahmen der Entscheidung durch den Rat nicht zugänglich sind.

Welche weiteren Einzelmaßnahmen letztlich unter arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten noch unter die im § 18 Abs. 2 b) der 7. Änderungssatzung dem Rat vorbehaltenen „Änderung“ von Beschäftigungsverhältnissen zu subsumieren sind, lässt sich abschließend nicht enumerativ bestimmen und wird daher in der Praxis häufig zu Streitfällen führen.

Schon aus diesem Grunde verstößt eine derart undifferenzierte Regelung gegen geltendes Recht.

Darüber hinaus greifen Entscheidungen des Rates über Maßnahmen, die im Einzelfall unstrittig als Änderungen zu bezeichnen sind, in unzulässiger Weise in die Organisationshoheit der Bürgermeisterin ein (z. B. Änderung der Arbeitszeit aufgrund des Teilzeit- und Befristungsgesetzes, Höhergruppierung nach erfolgter neuer Stellenbewertung aufgrund veränderter Anforderungen und Tätigkeiten, Umsetzung innerhalb der Stadtverwaltung, etc.).

## **Zu II: Personalauswahlverfahren wie bei der Einstellung von Beigeordneten**

Das „Personalauswahlverfahren für Beigeordnete“ richtet sich nach § 71 Abs. 2 Satz 3 GO. Hier heißt es:

*„Die Stellen der Beigeordneten sind auszuschreiben, bei Wiederwahl kann hiervon abgesehen werden. Über die Wiederwahl entscheidet der Rat.“*

Die Entscheidung darüber, ob eine Beigeordnetenstelle ausgeschrieben (hier ist die öffentliche Ausschreibung gemeint) wird oder nicht, ist entweder in der GO explizit vorgeschrieben oder obliegt unstrittig dem Rat.

Dieses Verfahren auch auf die übrigen städt. Bediensteten anzuwenden widerspricht der im § 62 Abs. 1 Satz 2 und 3 GO der Bürgermeisterin obliegenden Organisationshoheit.

Im Kommentar Rehn/Cronauge/van Lennep heißt es hierzu:

*„Auch die Ausschreibung frei werdender Stellen ist, soweit es sich nicht um Stellen von Wahlbeamten handelt, grundsätzlich Sache des Bürgermeisters. Ihm obliegt die Entscheidung, ob eine frei werdende Stelle wieder besetzt werden oder vorerst unbesetzt bleiben soll, und ferner, ob die Wiederbesetzung innerhalb der eigenen Verwaltung möglich ist, oder ob die Stelle ausgeschrieben werden muss.“*

Der StGB NW nimmt hierzu in einem weiteren Rechtsgutachten vom 23. Oktober 2006 wie folgt Stellung:

„Zuständig für Ausschreibungen ist auf kommunaler Ebene der Hauptverwaltungsbeamte aufgrund seiner Organisationsgewalt gem. § 62 Abs. 1 Satz 3 GO (... OVG Münster NWVBl. 1994, S. 218 [219]). Die Zuständigkeit für Ausschreibungen beinhaltet ebenfalls die Entscheidung darüber, ob die Ausschreibung intern oder extern erfolgen soll. Die Entscheidung dieser Frage ist ebenfalls Teil der Organisationsgewalt und strikt davon zu trennen, welches gemeindliche Organ letztlich für die Stellenbesetzung (Anmerkung der Verwaltung: z. B. bei der dem Rat obliegenden Stellenbesetzungen im Bereich der Örtlichen Rechnungsprüfung) zuständig ist. Somit wäre es rechtlich unzulässig, wenn der Rat durch eine Hauptsatzungsregelung festlegte, „dass in den Fällen, in denen der Rat gem. § 74 Abs. 1 Satz 3 GO über die externe Einstellung eines bestimmten Personenkreises letztendlich entscheidet, der Rat auch im Vorfeld entscheiden kann, ob diese zu besetzende Stelle überhaupt extern oder nur intern ausgeschrieben wird.“ Eine solche Regelung verstieße gegen die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten.“

Das bei der Stadt Rheine „übliche Personalauswahlverfahren bei der Einstellung von Beigeordneten“ erfolgt grundsätzlich nach öffentlicher Stellenausschreibung. Nachdem allen Ratsmitgliedern die Möglichkeit eingeräumt wird, die Bewerbungsunterlagen einzusehen, erfolgt auf Vorschlag der Fraktionen die Einladung der in die engere Wahl genommenen Bewerber/innen zu einem Vorstellungsgespräch im Haupt- und Finanzausschuss und ggfls. anschließend im Rat, bevor dann der Rat die Personalentscheidung trifft.

Seit einigen Jahren (bereits unter Herrn Bürgermeister Niemann eingeführt) werden Stellenbesetzungen bei der Stadt Rheine nach einem Personalauswahlverfahren vorgenommen, welches den anerkannten Grundsätzen des Personalmanagements entspricht und eine Gleichbehandlung aller Bewerber/innen weitgehend sicherstellt.

Dass Hauptverwaltungsbeamte solche Auswahlkriterien festlegen können, bestätigt auch der StGB NW in seiner Stellungnahme vom 22. August 2006:

„Deshalb kann der Rat nicht unter Berufung auf § 18 der Hauptsatzung mangels Entscheidungskompetenz das Auswahlverfahren inhaltlich bestimmen und sich die Auswahl der Kandidaten nach Vorstellungsrunden im Haupt- und Finanzausschuss/Rat vorbehalten.“

Somit liegt nicht nur die Entscheidung über eine interne oder öffentliche Stellenausschreibung bei der Bürgermeisterin; auch ist das von der Verwaltung seit einigen Jahren praktizierte Personalauswahlverfahren bei Stellenbesetzungen, die sich der Rat nach § 74 Abs. 1 GO vorbehält, anzuwenden und nicht das bei der Einstellung von Beigeordneten in Rheine praktizierte Verfahren.

-----

**Zum weiteren Verfahren:**

Wenn der Rat dem Beschlussvorschlag der Verwaltung folgt, wird die neu beschlossene 7. Änderungssatzung in den nächsten Tagen veröffentlicht. Das Beanstandungsverfahren ist damit abgeschlossen.

Lehnt der Rat die Aufhebung des beanstandeten Ratsbeschlusses ab, dann wird die Bürgermeisterin unverzüglich die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einholen. Die aufschiebende Wirkung bleibt bestehen.

Hält die Aufsichtsbehörde den beanstandeten Ratsbeschluss ihrerseits für rechtswidrig, kann sie den Ratsbeschluss aufheben (§ 119 Abs. 1 Satz 2 GO).

Hält die Aufsichtsbehörde den Ratsbeschluss für rechtmäßig, so hat sie die Beanstandung zurückzuweisen.

Der Rat bzw. die Bürgermeisterin haben dann die Möglichkeit, die Entscheidung der Aufsichtsbehörde im Rahmen eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens, das im allgemeinen der Feststellungsklage gem. § 43 VwGO ähnelt, durch das Verwaltungsgericht überprüfen zu lassen.