

5. Senat
5 A 649/18.Z

8 K 4523/15.GI



HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF
BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Universitätsstadt Gießen, vertreten durch den Magistrat - Rechtsamt -,
Berliner Platz 1, 35390 Gießen,

Klägerin und Zulassungsantragstellerin,

gegen

das Land Hessen, vertreten durch das Regierungspräsidium Gießen,
Landgraf-Philipp-Platz 1 - 7, 35390 Gießen,

Beklagter und Zulassungsantragsgegner,

wegen Kommunalrechts

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 5. Senat - durch

Richter am Hess. VGH Wagner,
Richterin am Hess. VGH Schmidt,
Richterin am VG Kohoutek (abgeordnete Richterin)

am 14. Dezember 2021 beschlossen:

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen vom 2. März 2018 - 8 K 4523/15.GI - wird abgelehnt.

Die Klägerin hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auch für das Zulassungsverfahren auf 15.000 € festgesetzt.

Gründe:

Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung gegen das im Tenor bezeichnete Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen ist gemäß § 124a Abs. 4 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - statthaft, bleibt in der Sache jedoch ohne Erfolg.

Die Klägerin - die Universitätsstadt Gießen - wendet sich mit dem Antrag auf Zulassung der Berufung gegen die durch Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen vom 2. März 2018 - 8 K 4523/15.GI - bestätigte rechtsaufsichtliche Beanstandung und Aufhebung von einzelnen Bestimmungen der am 19. März 2015 von der Stadtverordnetenversammlung der Klägerin beschlossenen und anschließend in Kraft gesetzten Bürgerbeteiligungssatzung - BBS -. Betroffen sind § 4 Abs. 3 Nr. 1 - 3 (Instrumente der Bürgerbeteiligung), § 8 Abs. 4, 5 (Antwortpflicht des Magistrats in der Bürgerfragestunde), § 9 (Bürgerschaftsversammlung) und § 10 (Bürgerantrag) der Bürgerbeteiligungssatzung:

Die von der Klägerin geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils, der besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten der Rechtssache und der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 - 3 VwGO) rechtfertigen die Zulassung der Berufung nicht.

Ernstliche Zweifel im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, die die Zulassung der Berufung rechtfertigen, sind zu bejahen, wenn ein einzelner die Entscheidung tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und Zweifel an der Richtigkeit des Ergebnisses begründet sind (st. Rspr.; vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. März 2004 - 7 AV 4/03 - DVBl. 2004, 838 f. – juris = Rn. 7 f.). Das ist nicht der Fall.

Es begegnet zunächst keinen Bedenken, dass der Beklagte in Nr. 1 der rechtsaufsichtlichen Anordnung vom 7. September 2005 den Beschluss der Bürgerbeteiligungssatzung der Stadtverordnetenversammlung der Klägerin vom 19. März 2015 „insoweit beanstandet und aufgehoben“ hat, „als die § 4 Abs. 3 Nr. 1 - 3, § 8 Abs. 4, 5 § 9, § 10 der Bürgerbeteiligungssatzung beschlossen wurden“ und der Klägerin desweiteren in Nr. 2 der Anordnung „aufgegeben“ hat, „§ 4 Abs. 3 Nr. 1 - 3, § 8 Abs. 4, 5, § 9, § 10 der Bürgerbeteiligungssatzung innerhalb von zehn Wochen nach Zugang dieser Entscheidung

aufzuheben“. Die von der Klägerin mit der Zulassungsantragsbegründung gerügte Widersprüchlichkeit der Anordnung liegt nicht vor. Entgegen der Darstellung der Klägerin in der Zulassungsantragsbegründung vom 14. Mai 2018 wird in Nr. 1 der Anordnung des Beklagten vom 7. September 2015 gerade nicht „die Satzung“ bzw. die genannten Satzungsbestimmungen aufgehoben. Aufgehoben wird dem Wortlaut der Nr. 1 zufolge ausdrücklich nur die Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung der Klägerin über diese Bürgerbeteiligungssatzung, soweit die nachfolgend genannten Vorschriften betroffen sind. Die Satzung als Rechtsgrundlage für die Regelung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (§ 5 Abs. 1 S. 1 der Hessischen Gemeindeordnung - HGO -) kommt zu Stande durch die Beschlussfassung der Gemeindevertretung über die Aufstellung der Satzung (§ 50 Abs. 1, § 51 S. 1 Nr. 6, §§ 52 - 54 HGO) sowie durch Ausfertigung und öffentliche Bekanntmachung (§ 5 Abs. 3 HGO). Die Beschlussfassung über die Aufstellung der Satzung ist tauglicher Gegenstand einer Beanstandung durch die (Rechts-)Aufsichtsbehörde, § 138 HGO, § 5 Abs. 4 S. 2 1. Alt. HGO (Hess. VGH, Beschluss vom 17. Juni 2015 - 8 B 759/15 - juris Rn. 14). Da dem insoweit eindeutigen Wortlaut in Nr. 1 der Anordnung die Satzung als solche nicht aufgehoben worden ist, sondern lediglich der Beschluss der Gemeindevertretung über die Aufstellung der Bürgerbeteiligungssatzung in Bezug auf die im Einzelnen genannten Vorschriften, bleibt Raum für die in Nr. 2 des Bescheides formulierte Anordnung an die Gemeinde, die identisch bezeichneten Satzungsbestimmungen in bestimmter Frist „aufzuheben“. Diese Anordnung ist als Anordnung zur Umsetzung der in Nr. 1 getroffenen Anordnung zu begreifen, zu der § 138 HGO die Rechtsaufsichtsbehörde zusätzlich zur Aufhebung der Beschlussfassung der Gemeindevertretung ausdrücklich ermächtigt. Für eine Erfüllung der in Nr. 2 verfügten Verpflichtung zur Aufhebung der Satzungsbestimmungen stehen verschiedene Handlungsformen zur Verfügung. In Betracht kommt die ersatzlose Streichung der in Rede stehenden Vorschriften, deren inhaltliche Abänderung in der Weise, dass den mit der Anordnung vom 7. September 2015 erhobenen inhaltlichen Beanstandungen Rechnung getragen wird oder durch Veröffentlichung der infolge der kommunalaufsichtlichen Beanstandung eingetretenen Unwirksamkeit der Satzung. Die gewählte Formulierung der Nrn. 1 und 2 des Bescheids des Beklagten trägt diesen Wahlmöglichkeiten Rechnung. Auch der Umstand, dass die nach § 138 HGO erfolgte Beanstandung des der Satzung zu Grunde liegenden Beschlusses der Gemeindevertretung

grundsätzlich zur Unwirksamkeit der Satzung als Norm führt (vgl. dazu Hess VGH, Beschluss vom 17. Juni 2015 - 8 B 759/15 - juris Rn. 14), vermag die von der Klägerin behauptete Widersprüchlichkeit der in Nr. 1 und Nr. 2 des Bescheides der Beklagten vom 7. September 2015 getroffenen Anordnungen nicht zu begründen. Denn es sind verschiedene Ebenen betroffen - die Beschlussfassung über die Satzung und Maßnahmen zur Beseitigung des Rechtsscheins der daraufhin in Kraft gesetzten Satzung.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage gegen die rechtsaufsichtliche Beanstandung im Ergebnis zu Recht deswegen abgewiesen, weil die Klägerin mit dem Erlass der in Rede stehenden Satzungsbestimmungen den verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen überschritten hat.

Das den Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz - GG - gewährleistete Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Satzungsautonomie in eigener Verantwortung zu regeln, findet seine Grenze in der verfassungsmäßigen Ordnung und den allgemeinen Gesetzen (Art. 28 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 GG). Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Dieses Strukturprinzip gilt auch für die Kreise und Gemeinden des Landes, die eine Vertretung haben müssen, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG). Art. 71 Hessische Landesverfassung - HV - bestimmt dementsprechend grundgesetzkonform, dass das Volk unmittelbar (nur) durch Volksabstimmungen nach den Bestimmungen der Landesverfassung und darüber hinaus mittelbar durch Beschlüsse der verfassungsmäßig bestellten Organe handelt. Damit ist in Hessen verfassungsrechtlich das Leitbild der repräsentativen Demokratie vorgegeben. Politische Entscheidungen auf kommunaler Ebene werden durch die - verfassungs- und gesetzeskonform - gewählten Vertreter der kommunalen Volksvertretungen und, soweit verfassungsrechtlich zuständigkeitshalber ermächtigt, die demokratisch legitimierten Verwaltungsorgane getroffen.

Das von der Klägerin beanspruchte Recht, im Rahmen der durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 - 3 GG eingeräumten Satzungsautonomie für ihren örtlichen Bereich Bürgerbeteiligungsrechte zusätzlich zu den in der Gemeindeordnung gesetzlich geregelten Formen der

Bürgerbeteiligung zu schaffen, findet - das Bestehen eines entsprechenden Entscheidungsspielraums auf der Grundlage von Art. 28 Abs. 2 GG unterstellt - seine Grenze jedenfalls dort, wo die vorgenannten verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien verletzt sind. Das ist der Fall, wenn Entscheidungsspielräume der demokratisch legitimierten Organe oder Organwähler der Gemeinde eingeschränkt werden oder Beteiligungsrechte im Widerspruch zu übergeordneten Rechtsvorschriften, namentlich abschließenden Regelungen der Hessischen Gemeindeordnung, eingeräumt werden.

Daran gemessen erfolgte die rechtsaufsichtliche Beanstandung der in Rede stehenden Vorschriften der Bürgerbeteiligungssatzung der Klägerin durch den Beklagten im Ergebnis zu Recht. Alle beanstandeten Satzungsbestimmungen enthalten Regelungen, die die Entscheidungsbefugnisse und -pflichten der Stadtverordnetenversammlung oder des Magistrats als verfassungsmäßig berufenen Entscheidungsorganen der Gemeinde innerhalb des Gefüges der repräsentativen Demokratie einschränken:

In § 9 Abs. 3 S. 1 BBS ist geregelt, dass die Stadt vor und innerhalb von sechs Wochen nach einer Bürgerschaftsversammlung keine abschließende Entscheidung über den Verhandlungsgegenstand der Bürgerschaftsversammlung treffen darf. Die Bürgerschaftsversammlung ist (zwingend) einzuberufen, wenn ein näher bestimmtes Quorum aus der in § 2 Abs. 4 BBS definierten Bürgerschaft dies beantragt (§ 9 Abs. 1 BBS). Zudem ist die Stadt verpflichtet, Ergebnisse der Bürgerschaftsversammlung nicht nur auszuwerten und bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen, sondern die Art des Umgangs mit den Ergebnissen in Textform zu dokumentieren und zu veröffentlichen (§ 9 Abs. 3 S. 2 BBS). Die Regelung, dass „die Stadt“ für den genannten Zeitraum von sechs Wochen nach der Bürgerschaftsversammlung keine Entscheidungen treffen darf (§ 9 Abs. 3 S. 1 BBS), suspendiert bzw. setzt die Entscheidungsbefugnisse der nach Art. 71 HV i.V.m. § 9 i.V.m. § 50 Abs.1 S. 1, § 51 HGO zur Entscheidung berufenen Stadtverordnetenversammlung zeitweilig aus. Das Gleiche gilt für die Entscheidungsbefugnis des Magistrats in den Fällen dessen begründeter Zuständigkeit nach § 9 Abs. 2 oder § 66 HGO. Damit greift § 9 BBS in die gesetzesmäßig zugewiesenen organschaftlichen Entscheidungsrechte der Stadtverordnetenversammlung und des Magistrats ein. Das ist nicht von der aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitenden Satzungsautonomie gedeckt.

Entsprechendes gilt für die in § 10 Abs. 3 S. 2 BBS getroffene Regelung hinsichtlich der **Bescheidung von „Bürgeranträgen“**. Auch insoweit ist die **Entscheidungsbefugnis des zuständigen Organs** - verpflichtend - suspendiert, also zeitweilig ausgesetzt, bis der Antrag beschieden ist. § 10 Abs. 4 S. 1 BBS räumt den benannten Vertrauenspersonen zudem die Rechte eines Antragstellers in dem zuständigen Organ ein. Satz 2 der Vorschrift bestimmt, dass Vertrauenspersonen im Sinne von Abs. 1 als Personen im Sinne von § 62 Abs. 6 HGO gelten. Dort ist geregelt, dass Ausschüsse Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von ihrer Entscheidung vorwiegend betroffen werden, und Sachverständige zu den Beratungen hinzuziehen können (§ 62 Abs. 6 HGO). Ein Antragsrecht wird den dort bezeichneten Personen auch nach § 62 Abs. 6 HGO nicht zugestanden. § 10 Abs. 4 BBS enthält damit Handlungsvorgaben für die Stadtverordnetenversammlung respektive den Magistrat, die in der Gemeindeordnung selbst keinen Niederschlag finden. Entsprechendes gilt für § 10 Abs. 5 S. 2 BBS, wodurch eine Dokumentationspflicht begründet wird, sowie für die nach § 10 Abs. 6 BBS begründete Pflicht zur Übersendung von Auszügen der Niederschrift über die Beratung des Antrags einschließlich des Abstimmungsergebnisses. Soweit die Stadtverordnetenversammlung betroffen ist, mag für diese ein Recht zur Regelung der in Abs. 4 - 6 genannten Angelegenheiten in der Autonomie der Stadtverordnetenversammlung begründet sein, sich eine Geschäftsordnung zu geben. Hinsichtlich des Magistrats als Adressaten gilt dies jedoch nicht. Auch diese Regelungen sind mithin mit höherrangigem Recht nicht vereinbar.

Da nicht angenommen werden kann, dass die in den übrigen Absätzen der §§ 9 und 10 getroffenen Regelungen isoliert, also ohne die getroffenen Regelungen Sinn ergebend aufrechterhalten können, sind §§ 9 und 10 BBS zurecht insgesamt rechtsaufsichtlich beanstandet worden.

Entsprechendes gilt für die rechtsaufsichtlich beanstandeten Regelungen in § 8 Abs. 4 und 5 BBS. Dadurch wird der Magistrat zur Stellungnahme zu im Rahmen einer „Bürgerfragestunde“ vorgebrachten Eingaben verpflichtet. Da der Magistrat Adressat der Regelung ist, ist auch das zu beanstanden. Denn er wird durch die Stadtverordnetenversammlung als Satzungsgeber in der ihm als Gemeindeorgan grundsätzlich freien Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Art und Weise des Umgangs mit Fragen, Anregungen und Wünschen, die an die Stadtverordnetenversammlung gerichtet worden sind, beschränkt. Soweit die Klägerin in der Zulassungsantragsbegründung im Zusammenhang mit den Antwortpflichten nach § 8 Abs. 4 und 5 BBS auf die durch § 66 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 HGO begründete Pflicht des Gemeindevorstands verweist, Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubereiten und auszuführen, rechtfertigt dies keine andere Bewertung. § 66 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 HGO erlaubt es nicht, durch Satzung in allgemeiner Form Handlungspflichten auf ein anderes Organ der Gemeinde zu verlagern, die originär nicht vorgesehen sind (vgl. Schneider/Dreßler, Hessische Gemeindeordnung, 26. Lieferung, Stand Juli 2020, Erl. § 66 Anmerkung 2.2; Raupach/Rupp/Stein u.a., HGO - Kommentar, 4. Aufl., 2012, § 66 Anm. 3). § 8 Abs. 4 und 5 BBS stehen zudem im Zusammenhang mit § 8 Abs. 1 BBS. Dadurch ist nicht nur allen Personen mit Wohnsitz in Gießen, sondern auch allen Personen mit Eigentum oder an einem Erbbaurecht an einem Grundstück das Recht eingeräumt, Anregungen und Wünsche an die Stadtverordnetenversammlung zu richten, welche der Magistrat sodann unverzüglich zu bearbeiten hat (§ 8 Abs. 3 BBS). Auch dadurch werden dem Magistrat durch ein anderes Organ (der Stadtverordnetenversammlung durch Beschluss der in Rede stehenden Satzungsbestimmung) Pflichten zur Stellungnahme zugewiesen. Eine Kompetenz hierfür ist nicht ersichtlich. Hinzu kommt, dass die Stellungnahme auch beansprucht werden kann von Personen, die nicht nur nicht Bürger der Gemeinde im Sinne von § 8 Abs. 2 HGO sind, sondern auch nicht deren Einwohner (vgl. § 8 Abs. 1 BBS). § 8 Abs. 4 und 5 BBS sind dementsprechend ebenfalls zu Recht beanstandet worden. § 8 Abs. 1 - 3, wie auch weitere Vorschriften der Bürgerbeteiligungssatzung sind nicht Gegenstand der rechtsaufsichtlichen Beanstandung und damit nicht verfahrensgegenständlich.

Zudem widerspricht der Kreis derjenigen Personen, denen durch die streitgegenständlichen Bestimmungen der Bürgerbeteiligungssatzung Antragsrechte eingeräumt werden, der Definition der „Bürger“, die nach der Konzeption der Hessischen Gemeindeordnung berechtigt sind, sich in Gemeinden durch Anhörungen einzubringen.

„Bürger“ einer Gemeinde sind nach der Definition der Hessischen Gemeindeordnung deren wahlberechtigte Einwohner (§ 8 Abs. 2 HGO). Das sind alle Deutschen und Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats der Europäischen Union mit Wohnsitz in Deutschland, die das 18. Lebensjahr vollendet und mindestens sechs Wochen in der Gemeinde ihren (Haupt-)Wohnsitz haben (§ 30 Abs. 1, 2 HGO). Demgegenüber abweichend ist der Begriff der „Bürgerschaft“ in der Bürgerbeteiligungssatzung definiert, von der ein bestimmtes Quorum antragsberechtigt ist. So sind jeweils ein Prozent der Bürgerschaft, mindestens aber 50 Personen berechtigt, die Einberufung einer Bürgerschaftsversammlung zu verlangen (§ 9 Abs. 1 BBS) und Bürgeranträge zu formulieren (§ 10 Abs. 1 BBS). Nach § 2 Abs. 3 BBS gehören zur Bürgerschaft „alle mit Hauptwohnsitz in Gießen gemeldeten Personen im geschäftsfähigen Alter (§ 106 BGB).“ Aus dem Verweis auf § 106 BGB ergibt sich, dass alle Personen erfasst sind, die das 7. Lebensjahr vollendet haben. Dementsprechend können die nach den rechtsaufsichtlich beanstandeten § 8 Abs. 4 und 5, § 9 und § 10 BBS eingeräumten Rechte der Erzwingung einer Stellungnahme in der Bürgerfragestunde, Behandlung von Anträgen in der Stadtverordnetenversammlung oder dem Magistrat sowie Suspendierung der Entscheidungsbefugnisse nach § 9 Abs. 3 BBS und § 10 Abs. 3 BBS ohne weitere Voraussetzungen, insbesondere ohne gesetzliche Vertretung, auch - sogar ausschließlich - von Kindern und Jugendlichen verlangt werden. Dies widerspricht dem Regelungskonzept der Hessischen Gemeindeordnung. Danach sind Kinder und Jugendliche nur in den ausdrücklich benannten Fällen der § 4c und § 8c HGO zu beteiligen.

Die Gemeinde soll Kinder und Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die deren Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen (§ 4c S. 1 HGO). In § 4c S. 2 HGO ist bestimmt, dass die Gemeinde „Hierzu,...., über die in diesem Gesetz vorgesehene Beteiligung der Einwohner hinaus geeignete Verfahren entwickeln und durchführen (soll)“. § 8c Abs. 1 HGO bestimmt, dass Kindern und Jugendlichen „in ihrer Funktion als

Vertreter von Kinder- und Jugendinitiativen in den Organen der Gemeinde und ihren Ausschüssen sowie den Ortsbeiräten Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeiten eingeräumt werden (können)" (S. 1). Die zuständigen Organe der Gemeinde können hierzu entsprechende Regelungen festlegen (S. 2). Aus der Zusammenschau dieser Regelungen in § 4c S. 1 HGO und § 8c HGO und dem Wortlaut ihrer Formulierung folgt, dass diese Regelungen abschließend sind. Denn zuerkannt werden Beteiligungsrechte - ausdrücklich erwähnt und dementsprechend nur - bei Planungen und Vorhaben, die Belange von Kindern berühren (§ 4c S. 1 HGO), sowie für funktionelle Vertreter von Kinder- und Jugendinitiativen nach besonderer Ermächtigung („können“) durch die jeweils zuständigen Organe (§ 8c Abs. 1 S. 1 HGO). Es sind dementsprechend keine (anderen) Kinder und Jugendliche anhörungs-, vorschlags- oder und redeberechtigt als die in § 4c S. 1 HGO genannten und funktionelle Vertreter von Kinder- und Jugendinitiativen nach § 8c HGO. Damit ergibt sich nach systematischer Auslegung der die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen betreffenden Vorschriften in der Hessischen Gemeindeordnung, dass darüber hinaus kein weiterer Spielraum für die Einräumung von über den Inhalt dieser Regelung hinausgehenden Beteiligungsrechten durch Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeiten durch Ortsrecht der Gemeinden besteht. §§ 8, 9 und 10 BBS sind - da die dort genannten Beteiligungsrechte nach den Absätzen 1 der jeweiligen Satzungsbestimmung i.V.m. § 2 Abs. 3 BBS von Kindern und Jugendlichen herbeigeführt werden können - nicht vereinbar mit den Bestimmungen der Hessischen Gemeindeordnung.

Nach alledem fehlt der Klägerin aus den beiden vorgenannten Gesichtspunkten - Eingriffe in organschaftliche Rechte der Vertreter der repräsentativen Demokratie, Art. 71 HV, sowie Unvereinbarkeit der konkret beanstandeten Satzungsbestimmungen mit dem Gesetz, nämlich den abschließenden Regelungen der Hessischen Gemeindeordnung zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG - die Regelungskompetenz für die in Streit stehenden Satzungsbestimmungen nach Art. 28 Abs. 2 GG. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen erweist sich auf diesem Grunde im Ergebnis als richtig. Keiner Entscheidung bedarf danach die vom Verwaltungsgericht bejahte und in der Literatur strittig beurteilte Frage, ob die Einräumung von Bürgerbeteiligungsrechten über die in § 8a bis § 8c HGO generell ausgeschlossen ist (so: Foerstemann, die Ge-

meindeorgane in Hessen, 6. Aufl., 2002, 5. Teil § 62 Rn. 3; differenzierend: Spies, Bürgerversammlung - Bürgerbegehren - Bürgerentscheid, Elemente direkter Demokratie, dargestellt am Hessischen Kommunalrecht, Diss. 1998, S. 80 - 82; a.A. Wegricht/Bäuerle, KommJur 2018, 401 (405), zit. nach Beck-online, und und [ohne konkretes Eingehen auf die Lage in Hessen]: Lange, Kommunalrecht, 1. Aufl. 2013, Kap. 9 V Rn. 189; Hellermann, Die Zulässigkeit kommunaler Bürgerhaushalte, DVBl. 2011, 196 (198)).

Ernstliche Zweifel an der (Ergebnis-)Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind auch nicht dargelegt, soweit die Klägerin in Bezug auf die rechtsaufsichtliche Beanstandung des § 8 Abs. 5 S. 1 BBS eine „Verletzung von § 28 Abs. 1 HVwVfG“ durch den Beklagten rügt. Dieser sei das Verwaltungsgericht trotz entsprechendem Vorhalt nicht nachgegangen. Mögliche Auswirkungen des geltend gemachten Anhörungsmangels im rechtsaufsichtlichen Beanstandungsverfahren auf die gefundene Sachentscheidung sind von der Klägerin weder vorgetragen, noch in der Sache ersichtlich.

Den Ausführungen des Klägerbevollmächtigten lässt sich auch der Zulassungsgrund der besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) nicht entnehmen. Besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO weist eine Rechtssache auf, wenn sie voraussichtlich in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht größere, überdurchschnittliche, das normale Maß nicht unerheblich übersteigende Schwierigkeiten verursacht und sich diese auf Fragen beziehen, die für das konkrete Verfahren entscheidungserheblich sind (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 27. Auflage, 2021, § 124, Rn. 9, m. w. N.). Dabei hat der Zulassungsantragsteller im Einzelnen darzulegen, dass und woraus sich im Einzelfall die besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten der Rechtssache ergeben sollen.

Die Klägerin führt zur Begründung der aus ihrer Sicht gegebenen besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten aus, das Verwaltungsgericht habe in der angefochtenen Entscheidung ausgeführt, dass „sämtliche Literatur und Rechtsprechung davon ausgehe, dass eine über ausdrücklich nach der Hessischen Gemeindeordnung zugelassene Rechte hinausgehende Bürgerbeteiligung in Hessen ausgeschlossen (sei)“.

Obergerichtliche Rechtsprechung hierzu gebe es in Hessen nicht. Den zitierten Stimmen in der Literatur lasse sich eine solche Aussage nicht entnehmen. „Offenbar“ sei es von besonderer rechtlicher Schwierigkeit, zu erkennen, dass die Hessische Gemeindeordnung in Bezug auf Bürgerbeteiligungsrechte allein dort abschließende Regelungen treffe, wo es um Grundsätze der repräsentativen Demokratie gehe. Von besonderer rechtlicher Schwierigkeit sei es auch, zu erkennen, dass § 4 Abs. 3, §§ 8 - 10 BBS Rede- und Antragsrechte nicht demokratisch legitimierter Personen in den Repräsentativorganen nicht ermöglichten. Die Bürgerschaftsversammlung habe keine Entscheidungskompetenz. Vielmehr werde ihr Ergebnis zur Grundlage für die Entscheidung des zuständigen Organs zu dem Thema Bürgerschaftsversammlung (unter Hinweis auf § 9 Abs. 3 BBS). Schließlich fehle es an einer obergerichtlichen Rechtsprechung zur Frage der Zulassung von Bürgerbeteiligungsformen außerhalb von Normen der Hessischen Gemeindeordnung.

Sinngemäß wird mit alledem eine Unrichtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung geltend gemacht, welche die Klägerin argumentativ weiter begründet. Thematisch betroffen ist damit der Berufungszulassungsgrund der ernstlichen Zweifel im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, nicht jedoch besondere Schwierigkeiten rechtlicher oder tatsächlicher Art nach § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO. Der Umstand, dass ein Verwaltungsgericht von der Klägerin hervorgehobene Gesichtspunkte abweichend von deren Rechtsauffassung beurteilt, oder auch in der Sache möglicherweise unrichtig entschieden hat, rechtfertigt nicht die Annahme, dass eine Rechtssache besondere rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten aufweist. Zu entscheiden war, ob die rechtsaufsichtlich beanstandeten konkreten Bestimmungen der Bürgerbeteiligungssatzung mit den Grundsätzen des repräsentativen demokratischen Systems vereinbar sind. Dies lässt sich mit herkömmlichen Auslegungsmethoden der Verfassung und einschlägigen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung sowie inhaltlicher Untersuchung der konkret beanstandeten Satzungsbestimmungen und der durch sie eingeräumten Rechte beantworten. Besondere

Schwierigkeiten tatsächlicher Art oder in Bezug auf die Anwendung der der aufgeworfenen Rechtsfragen stellen sich dabei nach Ansicht des Senats nicht.

Die Berufung ist auch nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

Wird die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache geltend gemacht, so muss, um den gesetzlichen Darlegungserfordernissen nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO zu genügen, dargetan werden, welche konkrete und in ihrer Bedeutung über den Einzelfall hinausreichende Rechtsfrage oder welche bestimmte und für eine Vielzahl gleich gelagerter Fälle bedeutsame Frage tatsächlicher Art im Berufungsverfahren geklärt werden soll und inwieweit diese Frage einer (weitergehenden) Klärung im Berufungsverfahren bedarf. Grundsätzliche Bedeutung im Sinne der vorgenannten verfahrensrechtlichen Bestimmung hat ein Verwaltungsstreitverfahren nur dann, wenn es eine tatsächliche oder rechtliche Frage aufwirft, die für die Berufungsinstanz entscheidungserheblich ist und über den Einzelfall hinaus im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung einer Klärung bedarf.

Daran gemessen legt die Klägerin eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache nicht dar. Keine der in der Zulassungsantragsbegründungsschrift Teil II., unter den Ziffern 1 bis 6 formulierten Fragestellungen (soweit dort solche enthalten sind), ist klärungsbedürftig.

Die in Ziff. 1 bezeichnete Frage,

ob sich aus dem Kontext der HGO, insbesondere aus den von Verwaltungsgericht angeführten §§ 14, 8a, 8b, 8c, 62 Abs. 6, 66 Abs. 2, das Verbot für Gemeinden ergibt, in einer Satzung Verfahrensregeln zur Behandlung von Anträgen zu normieren, die von einer bestimmten Anzahl von Bürgern gemeinschaftlich an die Gemeinden gestellt werden,

ist in dieser Allgemeinheit nicht klärungsbedürftig. Zu entscheiden ist, ob die konkret rechtsaufsichtlich beanstandeten Regelungen der Bürgerbeteiligungssatzung der Klägerin verfassungs- und gesetzeskonform nach der Hessischen Gemeindeordnung im Rahmen ihrer Satzungsautonomie nach Art. 28 Abs. 2 GG getroffen werden konnten. Das kann durch Anwendung der herkömmlichen und allgemein anerkannten Methodik

der Gesetzes- und Verfassungsauslegung, namentlich nach der grundsätzlich gegenüber der Berücksichtigung gesetzgebersicher Motive nach den Gesetzgebungsmaterialien vorrangig vorzunehmenden Auslegung des Wortlauts der einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen der Hessischen Gemeindeordnung in Gegenüberstellung mit dem Inhalt der streitigen Satzungsbestimmungen geklärt werden. Das ergibt sich aus den sich vorstehenden Ausführungen zu fehlenden ernstlichen Zweifeln an der (Ergebnis-)Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts. Hierauf wird zur näheren Darstellung verwiesen. Nicht (notwendig) entscheidungserheblich ist danach die hier angesprochene allgemeine Frage, ob und inwieweit das Regelungskonzept der Hessischen Gemeindeordnung Raum zu ergänzenden Regelungen von Bürgerbeteiligungsrechten auf kommunaler Ebene durch Satzung eröffnet.

Nicht entscheidungserheblich sind aus den gleichen Gründen die unter den Ziffern 4. und 5. formulierten Fragen,

ob eine Stadtverordnetenversammlung berechtigt ist, durch Satzung oder auf andere Weise den Magistrat zu beauftragen, eine Bürgerversammlung anzuberäumen, oder ob dies durch § 8a oder § 66 Abs. 2 HGO ausgeschlossen ist,

und

ob bereits aus § 52 Abs. 1 HGO ein Verbot folgt, Bürgern bei Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung und der Ortsbeiräte mehr als passives Zuhören zu gestatten, oder ob die Grenzen erst durch die Grundsätze der repräsentativen Demokratie nach Art. 28 Abs. 1 GG gezogen und in den Regeln zu inneren Ordnung der Gemeindevertretung nach § 60 Abs. 1 HGO konkretisiert werden.

Unter dem Gliederungspunkt 3. von Teil II. der Zulassungsantragsbegründung wird bereits keine Fragestellung formuliert, die grundsätzliche Bedeutung haben soll, und auf die sich die unter diesem Punkt gemachten Ausführungen beziehen können.

Soweit die Klägerin unter dem Gliederungspunkt 2. die Frage formuliert,

ob Bürgeranträge, Anträge auf Einberufung einer Bürgerschaftsversammlung und Bürgerfragen Petitionen im Sinne des Art. 16 HV und 17 GG sind,

gilt im Wesentlichen das zu den Fragestellungen Nrn. 1, 4 und 5 Gesagte. Dem Senat erschließt sich auch in Ansehung der gegebenen Begründung die Klärungsbedürftigkeit

der formulierten Fragen für die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits nicht. Dass Bürgeranträge und Anträge auf Einberufung einer Bürgerversammlung und Bürgerfragen (keine) Petitionen im Sinne des Art. 16 HV und Art. 17 GG sind, ergibt sich ohne weiteres aus dem Gesetz. Der Klägerin scheint in der Sache auch weniger an der Feststellung der rechtlichen Identität gelegen als vielmehr an der Anerkennung ihres Arguments, dass Bürgern mit dem Petitionsrecht verfassungsrechtlich Beteiligungsrechte eingeräumt werden, die Bescheidspflichten auslösen. Die Klägerin sucht dadurch argumentativ die Rechtskonformität der angegriffenen Satzungsbestimmungen zu begründen. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass dieses Argument aus den dort genannten Gründen nicht entscheidend ist.

Hinsichtlich der unter Ziff. 6 formulierten Frage,

ob das Verwaltungsgericht einen teilbaren Verwaltungsakt insgesamt bestätigen darf, obwohl es abtrennbare Teile als wenig sinnvoll erkennt,

erschließt sich die Klärungsbedürftigkeit und die Entscheidungsrelevanz nicht. Die Berufung ist nicht zuzulassen, weil sich das Urteil nach Überzeugung des Senats im Ergebnis aus den dargestellten Gründen als richtig erweist. Dessen ungeachtet beantwortet sich die aufgeworfene Frage aus dem Gesetz. Es besteht kein Zweifel an der Befugnis- und der Pflicht - eines angerufenen Verwaltungsgerichts, eine Klage gegen eine für rechtmäßig erachtete rechtsaufsichtliche Beanstandung zurückzuweisen, auch wenn das Gericht die Auffassung äußert, dass eine durch die Rechtsaufsichtsbehörde nicht vorgenommene weitergehende Beanstandung möglich und „sinnvoll“ gewesen wäre.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Entscheidung über den Streitwert beruht auf § 47, § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz - GKG - in Verbindung mit Nr. 22.6 des Streitwertkatalogs 2012/2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, Anh. § 164).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO und § 68 Abs. 1 Satz 5 in Verbindung mit § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Wagner

Kohoutek

Schmidt

Beglaubigt:
Kassel, den 13.01.2022
Gerke
Justizbeschäftigte
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

