

röber & hess

wirtschaftsprüfer · rechtsanwälte · steuerberater

röber & hess · Trufanowstraße 8 · 04105 Leipzig

Initiative Leipzig und Kultur
c/o Soziokulturelles Zentrum naTo
Herrn Geschäftsführer Falk Elstermann
Karl-Liebnecht-Straße 48
04275 Leipzig

17. April 2012

Unser Zeichen:
hs

Sekretariat: Frau Butschke-Meinel

Telefon: (0341) 561069-21

Telefax: (0341) 561069-29

Dirk Röber
Wirtschaftsprüfer
Steuerberater

Oliver Hess
Rechtsanwalt

Matthias Müller *
Steuerberater

Elke Klömt *
Steuerberaterin

Katrin Kretschmer *
Rechtsanwältin
Fachanwältin für
Handels- und
Gesellschaftsrecht

Anja Lehmann *
Steuerberaterin

Monique Knackstedt *
Rechtsanwältin

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich erlaube mir, zu dem mir unterbreiteten Sachverhalt die nachfolgende gutachterliche Stellungnahme abzugeben:

I. Sachverhalt

Auf der Grundlage der Beschlussvorlage Antrag Nr. IV/A HP38.02/08 vom 24.04.2008, eingereicht von der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, zu der die Verwaltung ihren Verwaltungsstandpunkt erteilte, fasste die 49. Ratsversammlung zur Nr. RBIV-1302/08 vom 17.09.2008 folgenden Beschluss:

Beschlussgegenstand:

Festschreibung bis zu 5 % für Freie Szene Kultur – HP38.02/08

1. *Der Etat für die Freie Szene Kultur ist ab 2008 auf 2,5 % des Kulturetats zu erhöhen.*
2. *Innerhalb der nächsten 5 Jahre ist dieser schrittweise auf 5 % zu erhöhen. Der Oberbürgermeister legt ein entsprechendes Umsetzungskonzept vor.*

Der Beschluss wurde mehrheitlich bei einer Gegenstimme und zwei Enthaltungen gefasst. Der Beschluss enthält keine Begründung. Über den Beschluss wurde eine protokollierte Beratung des Plenums durchgeführt. Die einreichende Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen stellte vertreten durch Herrn Stadtrat Koelsch klar:

„ (...) dass der Etat für die Freie Szene von derzeit 2,5 % in den nächsten 5 Jahren auf 5 % des Kulturetats aufgestockt werden solle und dass diese zusätzlichen 2,5 % aus dem Kulturetat zu generieren seien und nicht aus dem Gesamtetat.“

Der Verwaltungsvorschlag des Kulturamtes zur Kulturförderung ergibt für 2009 eine kumulierte Summe der institutionellen Förderung (IF) und der Projektförderung (PF) in Höhe von 3.297.190,00 EUR. Der Verwaltungsvorschlag für 2010 sah vor, dass unter ausdrücklicher Verwendung des Begriffs „Freie Szene Kultur“ 2010 ein Betrag in Höhe von 3.262.235,00 EUR und damit eine reale Kürzung von 1,1 % im Vergleich zu 2009 vorgesehen war.

Auskunftsgemäß beliefen sich die Ausgaben für die „Freie Szene“ (Haushaltsstelle 1.300.7000/0 und Zuwendungen von weiteren 6 Einrichtungen mit eigener Haushaltsstelle) für das Haushaltsjahr 2010 auf 4.017.350,00 EUR und in 2011 auf 3.984.737,00 EUR. Nach der Planung für 2012 ist dort ein Betrag in Höhe von 4.165.000,00 EUR vorgesehen.

Ohne die Zuwendungen zusätzlicher Haushaltsstellen beliefen sich die Zuschüsse für den Verwendungszweck „Freie Szene“ (nur Haushaltsstelle 1.300.7000/0) im Jahr 2010 auf 3.614.382,00 EUR, in 2011 auf 3.603.369,00 EUR und in 2012 auf 3.783.600,00 EUR.

II. Gutachterliche Stellungnahme

1. Ausgangsrechtslage

Nach § 52 Abs. 1 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) hat der Bürgermeister, im Falle der Stadt Leipzig also der Oberbürgermeister, die Aufgabe, die Beschlüsse des Gemeinderates, im Falle der Stadt Leipzig also des Stadtrates, zu vollziehen. Der Gemeinderat, mithin der Stadtrat, seinerseits hat dieses zu kontrollieren (VG Dresden, Sächsische Verwaltungsblätter 2002, Seite 9 ff.).

Der Beschlussvollzug ist Teil der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Widtmann, Grasser, Glaser, Artikel 59 Rn. 1 Bayerische Gemeindeordnung). Der Gemeinderat seinerseits nicht nur die Aufgabe, es zu kontrollieren, sondern hat seinerseits auch einen Anspruch gegenüber dem Oberbürgermeister auf Vollzug seiner Beschlüsse (a. a. O., Artikel 36 Rn. 9).

Die Art der Durchsetzung kann auf dreierlei Weise erfolgen:

- Entweder der Stadtrat setzt sich im Rahmen eines kommunalverfassungsrechtlichen Streites, notfalls vor dem Verwaltungsgericht, gegen den Oberbürgermeister durch,
- oder aber der Gemeinderat informiert die Rechtsaufsicht über einen tatsächlichen oder vermeintlichen Rechtsverstoß der Verwaltung (Nichtvollzug eines Beschlusses)
- oder äußersten Falls beantragt der Stadtrat die Einleitung eines Dienststrafverfahrens wegen Verletzung der Dienstpflichten des Bürgermeisters als kommunalen Wahlbeamten

(a.a.O. Rn. 9).

Es sind nur solche Beschlüsse zu vollziehen, die eines Umsetzungsaktes bedürfen (Quecke, Kommentar zur Sächsischen Gemeindeordnung, § 52 Rn. 24). Eine Beschlussfassung zur Haushaltsgestaltung des Jahres 2008 und der Folgejahre bedarf zweifelsohne eines Umsetzungsaktes, so dass es sich bei dem Beschluss des Gemeinderates um einen solchen handelt, der vollzogen werden muss, um zu wirken.

Der Beschluss hat selber auch einen vollzugsfähigen, nämlich den Haushalt gestaltenden Inhalt.

2. **Beschlussinhalt**

Der Beschluss verwendet 3 unbestimmte bzw. auslegungsbedürftige Begriffe: Kulturetat bzw. Etat, Freie Szene Kultur und schrittweise Erhöhung.

Dieses ist jedoch grundsätzlich unschädlich und nimmt dem Beschluss nicht die Vollzugsfähigkeit. Vielmehr besteht äußerstenfalls jeweils ein Entscheidungsspielraum. Soweit der Beschluss einen Entscheidungsspielraum oder äußerstenfalls ein Ermessen beinhaltet, ist derjenige Vollzug zu wählen, der dem Willen des Gemeinderates (Stadtrates) am Ehesten entspricht und der für die Stadt die beste Lösung beinhaltet (Quecke, a. a. O., Rn. 28; Kalay, Guntlach, § 62 GOLSA Rn. 3; Kunze, Bronner, Katz, § 43 Gemeindeordnung BW Rn. 4).

Der Wortlaut des Haushaltes, sprich der Haushaltssatzung, der Stadt Leipzig verwendet nicht den Begriff Etat, sondern im Falle der Kultur den Begriff Einzelplan 3 Kultur und weist hierzu gesondert die Kulturraumgelder UA3003, sonstige kulturelle Angelegenheiten aus.

Unter Kulturetat 25+1 sind, dies ergibt sich aus dem Wortlaut und dem Ergebnis der Verhandlung, die Gesamtaufwendungen der Stadt Leipzig für den Bereich Kultur zu verstehen.

Der Begriff „Freie Szene Kultur“ stellt keinen rechtstechnischen Begriff dar, jedoch offenkundig einen Begriff, der im Wortgebrauch der Rathausverwaltung selbst Verwendung findet. Im Verwaltungsvorschlag des Kulturamtes zur Kulturförderung 2009 beispielsweise ist der Begriff Freie Szene Kultur 2009 zu finden. Gemeint ist nach dem Verwaltungsvorschlag damit der Bereich der Vereine, Verbände und Einzelkünstler, die auf dem Gebiet der Stadt Leipzig kulturell tätig sind. Soweit die Vereine, Verbände und Einzelkünstler angesprochen sind, ist der Blickwinkel der Verwaltung hierbei förderbereichsbezogen, also für die Bereiche Bildende Kunst, Darstellende Kunst, Literatur, Medien, Museen, Musik, Sozio- und Stadtteilkultur, Stadtgeschichte und Sonstige orientiert.

Seine Umsetzung erfuhr der Begriff „Freie Szene“ durch die Verwaltung in der Haushaltsstelle 1.300.700.000/0 („Zuschüsse für Vereine und Verbände“).

Hiervon gesondert und getrennt betrachtet sind kommunale Einrichtungen und Einrichtungen mit einer eigenen Haushaltsstelle. Diese sind erst nachträglich durch eine Änderung der Verwaltungspraxis weit nach Beschlussfassung des Stadtrates vom 17.09.2008, nämlich mit dem Verwaltungsvorschlag des Kulturamtes zur Kulturförderung 2010 der „Freien Szene“-Zuwendungen zugeordnet worden. Weder vor 2008, noch in 2008 noch in 2009 war dieses auskunftsgemäß der Fall gewesen.

Bei der Auslegung des Beschlusses der Stadt Leipzig ist mangels anderer Anhaltspunkte von der Verwaltungspraxis auszugehen.

Da der Kulturetat identisch ist mit dem Einzelplan 3 Kultur, die Betrachtung der Verwaltung und der Beschluss ganz offenkundig ausgabenorientiert sind, sind auch die Kulturraumgelder OA303 für sonstige kulturelle Angelegenheiten im Einzelplan 3 Kultur hinzuzuaddieren.

Dies sieht offenkundig auch die Stadtverwaltung so, da nach einer schriftlichen Vorlage der Stadtverwaltung unter dem Begriff Zuschüsse der Stadt Leipzig für die Eigenbetriebe Kultur und städtische GmbH und eigene kulturelle Einrichtungen die Kulturraumgelder beispielsweise mit einbezogen sind.

Der Stadtratsbeschluss legt einen Beginn einer Entwicklung von 2,5 auf 5,0 % und einen Zeitraum, nämlich 5 Jahre, fest. Der Begriff „schrittweise“ legt nicht fest, dass der Etat jedes Jahr um denselben Prozentschritt erhöht werden muss. Der Beschluss legt nahe, dass mehr als nur eine Erhöhung geplant ist. Nach der Entwicklung des Etats ist jedoch 2013 zwingend 5 % zu erreichen.

Es ist jedoch im Sinne des Beschlusstextes, ausgelegt im Lichte der protokollierten Beratung sowie auch im Sinne von Planbarkeit eigenen Verhaltens der Teilnehmer der Freien Szene Leipzig, dass nicht bis 2012 zugewartet wird und dann von 2012 zu 2013 ein maßgeblicher Schritt um 5 % erfolgt. Schließlich würde eine solche plötzliche Erhöhung zu Lasten des übrigen Kulturetats gehen. Der Stadtratsbeschluss hat ja klargestellt, dass der Anteil am Kulturetat sich erhöht, nicht der Kulturetat als solches.

Damit muss sowohl aus Sicht der Begünstigten des Gesamtetats Kultur als auch aus Sicht der Freien Szene Leipzig eine möglichst kontinuierliche Anpassung erfolgen.

Auskunftsgemäß liegt im Übrigen auch ein entsprechendes Umsetzungskonzept des Kulturamtes nicht vor.

Vielmehr sieht der Verwaltungsvorschlag des Kulturamtes für 2010 sogar reale Kürzungen vor.

Auskunftsgemäß ist es so, dass ausgehend von dem Verwaltungsvorschlag mit Stand vom 06.10.2011 in den Jahren 2010 402.968,00 EUR, in 2011 381.386,00 EUR und in 2012 381.400,00 der Haushaltsstelle 1.300.700.000/0 für insgesamt 6 Einrichtungen Zuwendungen vorgenommen worden sind bzw. für 2012 vorgenommen werden sollen, obgleich für diese Einrichtungen eigene Haushaltsstellen vorgesehen sind bzw. waren.

Es fragt sich, ob diese Zuwendungen bei der Bemessung der Ausgaben für die Freie Szene zu berücksichtigen sind.

Da der Bereich Zuschüsse für Vereine und Verbände eine eigene Haushaltsstelle hat, spricht dies dagegen, Ausgaben, die zu anderen Haushaltsstellen zuzuordnen sind, den Ausgaben für die Freie Szene zuzurechnen. Im Übrigen ist nach dem im Haushalt zu erkennenden Sinn der Aufteilung alle die Träger der Freien Szene zuzurechnen, die „stadtfrei“ sind, also nicht der Stadt Leipzig zuzuordnen sind, sondern rechtlich selbständige, nicht dem öffentlichen, kommunalen Sektor zurechenbare Rechtsträger sind. Soweit mithin die Zuwendungen Träger betreffen, die stadtnah oder identisch mit der Stadt sind, sind diese bei den Zuwendungen an die Freie Szene nicht zu berücksichtigen.

Hierfür spricht auch, dass wie dargelegt bis 2009, also auch nach Beschlussfassung vom 17.09.2008 eine Zuweisung der 6 Einrichtungen zu den Zuwendungen an die „Freie Szene“ auskunftsgemäß nicht stattgefunden hatte.

Da der Beschluss des Stadtrates RBIV-1302/08 vom 17.09.2008 umsetzungsfähig und im Übrigen zwingend ist, fragt es sich, in wie weit die Entwicklung der Haushaltssituation der Stadt Leipzig einen Einfluss auf die Umsetzung haben kann. Dieses muss verneint werden, da nach der Beschlusslage der Anteil am Gesamtetat steigen muss, so dass die Entwicklung der Haushaltsmittel bzw. entsprechende Beschränkungen seitens der Kommunalaufsicht grundsätzlich keinerlei Einfluss auf die Umsetzbarkeit des Beschlusses haben.

Es ist diesseits nicht bekannt, dass die Kommunalaufsicht Auflagen hinsichtlich der Aufteilung der Kulturausgaben erteilt hat.

Damit ist festzustellen, dass die bisherige Verwaltungspraxis den Stadtratsbeschluss RBIV-1302/08 vom 17.09.2008 nicht beachtet.

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass eine städtische Rechtsnorm, die gegen einen Stadtratsbeschluss verstößt, nicht nur rechtswidrig, sondern nichtig ist (Widtmann, Grasser, Glaser, a. a. O., Rn. 12). Da der kommunale Haushalt in der Satzungsform ergeht und damit eine kommunale Vorschrift ist, bedeutet dies, dass die Satzung jedenfalls in diesem Punkt nichtig und damit unwirksam ist.

Als weitere Konsequenz bedeutet dieses, dass der Haushalt seit Verstoß gegen den Beschluss insoweit neu zu verabschieden ist bzw. ergänzend zu verabschieden ist.

Von einer Gesamtnichtigkeit des Haushaltes ist jedoch nicht auszugehen, da der übrige Haushalt, der von dem Nichtigkeitsfehler nicht betroffen ist, aus sich heraus noch Rechtswirkungen entfaltet.

III. Ergebnis

Der Haushalt der Jahre 2009 bis einschließlich 2011 verstößt gegen den Beschluss RBIV-1302/08 vom 17.09.2008 der 49. Ratsversammlung.

Die Freie Szene als solches ist nur mittelbar, nicht unmittelbar betroffen und hat hiergegen kein eigenes Rechtsmittel. Sie kann äußerstenfalls jedoch die Kommunalaufsicht durch die Landesdirektion auf den Fehler aufmerksam machen und rechtsaufsichtliches Einschreiten anregen.

Mit freundlichen Grüßen

für den nach Diktat abwesenden Unterzeichner:

Oliver Hess
Rechtsanwalt


Monique Krackstedt
Rechtsanwältin