

Beanstandung eines Stadtratsbeschlusses vom 14.12.2016 gemäß Art. 59 Abs. 2 GO:

Neugestaltung des Auswahlverfahrens und Standorte für die Strandveranstaltung ab 2017

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07984

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 25. Januar 2017
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

A. Sachverhalt

Mit Beschluss des Kreisverwaltungs Ausschusses vom 13.12.2016, der von der Vollversammlung am 14.12.2016 bestätigt wurde (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07544), wurde der Referentenantrag in Ziffer 1, der folgenden Wortlaut hatte: „Dem geänderten Auswahlverfahren wird zugestimmt.“, wie folgt geändert: „Dem geänderten Auswahlverfahren wird **unter der Maßgabe** zugestimmt, **dass „zentrale Stelle“ im Sinne von Ziffer 3.1 des Referentenvortrags der Kreisverwaltungs Ausschuss ist und das KVR lediglich die vorherige Einholung der Wortbeurteilungen übernimmt.**“

In Ziffer 3.1 des Referentenvortrags, auf den der Beschluss Bezug nimmt, heißt es dazu: „Die Punktevergabe erfolgt für alle Bewerber nach einem einheitlichen Maßstab, der vor der Auswahlentscheidung durch das Kreisverwaltungsreferat als zentrale Stelle festgelegt und in der Auswahlentscheidung begründet wird. Die einzelnen voneinander unabhängigen Fachdienststellen müssen selbst keine Punkte mehr vergeben.“

Im Ergebnis ist damit beschlossen worden, dass die Punktevergabe bei den eingereichten Bewerbungen und die daraus sich ergebende Auswahlentscheidung nicht von der Verwaltung (Kreisverwaltungsreferat, Veranstaltungs- und Versammlungsbüro - VVB), sondern vom Kreisverwaltungs Ausschuss vorgenommen werden und die Tätigkeit der Verwaltung sich auf die Einholung der Wortbeurteilungen bei den Fachdienststellen beschränken sollte.

Auch wenn im Widerspruch dazu in Ziffer 2 des Beschlusses ausgeführt ist, dass „ein Auswahlverfahren durch das Veranstaltungs- und Versammlungsbüro durchgeführt“ wird, ist dennoch davon auszugehen, dass Ziffer 1 wegen seines insoweit eindeutigen Wortlauts der Durchführung eines Auswahlverfahrens durch die Verwaltung entgegensteht, da diese ausschließlich dem Kreisverwaltungs Ausschuss vorbehalten bleiben soll.

Ich halte den Beschluss unter Ziffer 1 für rechtswidrig. Ich habe schon in der Vollversammlung mündlich auf meine rechtlichen Bedenken hingewiesen und angekündigt, dass ich entsprechend dem in Art. 59 Abs. 2 GO vorgesehenen Beanstandungsverfahren den Beschluss der Rechtsaufsichtsbehörde vorlegen werde. Vorher aber ist dem Stadtrat Gelegenheit zu geben, selbst den rechtswidrigen Beschluss zu ändern.

Ich stelle daher den Antrag, den Stadtratsbeschluss in Ziffer 1 dahingehend zu ändern, dass er wieder dem ursprünglichen Referentenantrag entspricht, der da lautet: „Dem geänderten Auswahlverfahren wird zugestimmt.“ Außerdem sollte durch Stadtratsbeschluss klargestellt werden, dass für die Auswahlentscheidung die Verwaltung zuständig ist.

B. Rechtswidrigkeit des Beschlusses

Der Stadtratsbeschluss ist rechtswidrig, weil die Auswahlentscheidung eine Angelegenheit der laufenden Verwaltung ist, die in die Zuständigkeit des Oberbürgermeisters bzw. des fachlich zuständigen Kreisverwaltungsreferates fällt (Verstoß gegen Art. 37 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GO). Des Weiteren ist der Stadtratsbeschluss rechtswidrig, weil er mir das Recht nimmt, die Beratungsgegenstände des Stadtrats vorzubereiten (Verstoß gegen Art. 46 Abs. 2 Satz 1 GO) und weil er dem Kreisverwaltungsreferenten das Antragsrecht in Angelegenheiten seines Aufgabenbereiches abspricht (Verstoß gegen Art. 40 Satz 2 GO).

1. Vorliegen einer laufenden Angelegenheit der Verwaltung

Die Entscheidung darüber, welche Bewerberin bzw. welcher Bewerber eine Strandveranstaltung durchführen darf, fällt in meine Zuständigkeit, da es sich um eine laufende Angelegenheit handelt, die für die Stadt keine grundsätzliche Bedeutung hat und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lässt (vgl. Art. 37 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 29 GO).

Im vorliegenden Fall dürfte unstreitig davon auszugehen sein, dass die Entscheidung mit keiner erheblichen finanziellen Verpflichtung zu Lasten der Stadt verbunden ist und dass es sich auch um eine laufende, d.h. regelmäßig wiederkehrende Angelegenheit handelt (eine Strandveranstaltung hat seit 2005 jedes Jahr mit Ausnahme von 2014 stattgefunden).

Der Entscheidung kommt auch keine grundsätzliche Bedeutung zu.

Die Entscheidung, welche Bewerberin oder welcher Bewerber ausnahmsweise die Veranstaltungsfläche in der Grünanlage zur Durchführung einer Strandveranstaltung nutzen darf, wird in Form eines zweistufigen Verfahrens getroffen. In der ersten Stufe wird über die Zulässigkeit und die Dauer einer Strandveranstaltung entschieden. Hierbei wird auch darüber entschieden, welche Kriterien der Auswahlentscheidung zugrunde gelegt werden sollen, wenn sich mehrere Bewerber bzw. Bewerberinnen um die Durchführung einer Strandveranstaltung bewerben. Diese Entscheidungen werden seit 2009 vom Stadtrat getroffen. Auf der Grundlage dieser Stadtratsentscheidungen nimmt dann die Verwaltung in einem zweiten Prüfschritt eine Bewertung der eingereichten Bewerbungen vor und führt das Auswahlverfahren in eigener Zuständigkeit durch.

Die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens in Form des hier vorliegenden zweistufigen Verfahrens, wonach der Stadtrat über Ort und Zeitraum der Veranstaltung und die Kriterien der Zulassung entscheidet, während die Verwaltung die Auswahlentscheidung trifft, entspricht der Bewerberauswahl bei Volksfesten und ist dort auch von der Rechtsprechung anerkannt (BayVGH vom 31.03.2003, BayVBl. S. 501). Auch das Verwaltungsgericht München geht in seinem Beschluss vom 31.05.2016 (Az. M 7 E 16.2303) über die Bewerberauswahl 2016 von der Rechtmäßigkeit dieses zweistufigen Verfahrens bei der Entscheidung über die Zulassung zum Kulturstrand aus.

Unter Zugrundelegung dieses zweistufigen Verfahrens ergibt sich, dass die Entscheidung über Zeit und Ort der Veranstaltung sowie über die Kriterien der Zulassung als Grundsatzentscheidung anzusehen ist, die wegen ihrer Bedeutung dem Stadtrat vorbehalten ist, während die Entscheidung über die Auswahl des konkreten Betreibers aus folgenden Gründen als Entscheidung von geringerer Bedeutung anzusehen ist, die dem Oberbürgermeister bzw. der Verwaltung obliegt:

a) Originäre Aufgabe des Veranstaltungs- und Versammlungsbüros ist es, angezeigte Veranstaltungen unter Berücksichtigung der sicherheits- und ordnungsrechtlichen Aspekte zu verbescheiden. Der Stadtrat kann im Wege seiner Richtlinienkompetenz eine Entscheidung über die grundsätzlichen Vorgaben und die Ausgestaltung einer Nutzungszulassung der Veranstaltungsflächen treffen (Art. 37 Abs. 1 S. 2 GO). Die Verwaltung hat diese Festsetzungen in der weiteren Ermessensausübung zu berücksichtigen.

b) Das Verwaltungsgericht ist in seinem Beschluss vom 31.05.2016 (Az. M 7 E 16.2303), in dem es die Stadt zur Nachbesserung des Bewertungsverfahrens verpflichtete, ebenfalls von der Zuständigkeit der Verwaltung hinsichtlich der Auswahlentscheidung ausgegangen.

c) Seit Bestehen einer Strandveranstaltung im Jahr 2005 hat niemals der Stadtrat die abschließende Zulassungsentscheidung getroffen; diese oblag stets der Verwaltung.

d) Von Seiten des Kreisverwaltungsreferates wird darauf hingewiesen, dass bei Veranstaltungen auf städtischen Straßen- und Grünanlagenflächen kein Fall bekannt ist, in dem die Auswahl eines Betreibers unter mehreren Bewerbungen vom Stadtrat beschlossen worden ist.

Das betrifft z.B. die Entscheidungen zur Durchführung der Veranstaltungen „Klassik am Odeonsplatz“, „Open Air Kino am Königsplatz“, „Corso Leopold“, „Münchner Blade Night“, „München-Marathon“ und „Tollwood-Festival“. Soweit für diese Veranstaltungen Stadtratsbeschlüsse vorliegen, in denen ein bestimmter Veranstalter namentlich als Betreiber genannt wird, war damit keine Auswahlentscheidung unter mehreren Bewerbungen verbunden.

Für die Blade Night und den Marathon ist darüber hinaus in den einschlägigen Stadtratsbeschlussvorlagen (Sitzung des Kreisverwaltungsausschuss vom 18.03.2004 bzw. vom 14.12.1999) ausdrücklich ausgeführt, dass es sich um eine laufende Angelegenheit handelt, so dass der Beschluss sich auf die bloße Kenntnisnahme bezieht.

e) Gegen die Zuständigkeit der Verwaltung für die Auswahl der Bewerberin spricht auch nicht der Stadtratsbeschluss vom Dezember 2014:

In der Sitzung des vorberatenden Kreisverwaltungs Ausschusses am 16.12.2014 wurde aufgrund eines entsprechenden Änderungsantrages beschlossen, dass die abschließende Vergabeentscheidung der Stadtrat trifft. In der Sitzung der Stadtratsvollversammlung am 17.12.2014 wies der Referent darauf hin, dass dies aufgrund des zeitlichen Ablaufs dazu führen würde, dass die Strandveranstaltung erst im August beginnen könnte. Auf Anregung des Referenten wurde der Beschluss des Kreisverwaltungs Ausschusses daher dahingehend geändert, dass der Stadtrat für die abschließende Vergabeentscheidung einer Strandveranstaltung im Jahr 2016 zuständig sein soll. Dieser Beschluss wurde jedoch durch den Stadtratsbeschluss vom 15./ 16.12.2015 zum Kulturstrand 2016 nicht erneut aufgegriffen und auch nicht bestätigt. Da sich in diesem Beschluss der Stadtrat die abschließende Auswahlentscheidung nicht vorbehalten hat, steht fest, dass der Stadtrat von seinem Beschluss vom Dezember 2014 abgerückt ist. Zur Rechtssicherheit sollte jedoch dieser Beschluss vom 17.12.2014, da er aufgrund der obigen Ausführungen rechtswidrig ist, ausdrücklich aufgehoben werden.

f) Gegen die Zuständigkeit der Verwaltung für die Auswahlentscheidung bei der Strandveranstaltung spricht ferner auch nicht, dass die Auswahlentscheidung beim Oktoberfest, dem Christkindmarkt und den jährlich drei stattfindenden Dulten der Stadtrat trifft.

Der Grund in der unterschiedlichen rechtlichen Beurteilung ist darin zu sehen, dass es sich beim Oktoberfest, dem Christkindmarkt und den Dulten um traditionsreiche und für das Erscheinungsbild der Landeshauptstadt München charakteristische Brauchtumsveranstaltungen handelt. Die grundsätzliche Bedeutung i.S.d. Art. 37 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GO bei diesen Auswahlentscheidungen ist mit dem erheblichen öffentlichen Interesse am Erhalt des speziellen Erscheinungsbildes und des Brauchtumscharakters der genannten Veranstaltungen zu begründen.

2. Recht des Oberbürgermeisters, die Beratungsgegenstände vorzubereiten

Der Beschluss ist weiterhin als rechtswidrig anzusehen, da er gegen Art. 46 Abs. 2 Satz 1 GO verstößt.

Nach Art. 46 Abs. 2 Satz 1 GO bereite ich die Beratungsgegenstände für die Stadtratssitzungen vor. In welcher Weise ich die Vorbereitung vornehme (z.B. mündliche Erläuterungen oder schriftliche Beschlussvorlagen), obliegt meiner pflichtgemäßen Entscheidung, soweit die Geschäftsordnung hierzu nicht weitere Festlegungen enthält. Nach § 45 GeschO sind schriftliche Vorlagen zu fertigen, die einen bestimmten Antrag enthalten müssen.

In dieses Recht, die Beratungsgegenstände durch eine Beschlussvorlage und einen Antrag vorzubereiten, kann der Stadtrat nicht eingreifen. Der Stadtratsbeschluss vom 14.12.2016, der es mir verbietet, eine eigene Bewertung in Form einer Beschlussvorlage vorzunehmen und einen entsprechenden Antrag zu stellen, ist daher rechtswidrig.

3. Antragsrecht des Kreisverwaltungsreferenten

Berufsmäßige Stadtratsmitglieder haben nach Art. 40 Satz 2 GO in den Sitzungen des Stadtrates und seiner Ausschüsse in Angelegenheiten ihres Aufgabengebietes beratende Stimme. Seit der grundlegenden Entscheidung des Bayer. Verwaltungsgerechtshofes vom 16.07.1980 (BayVBl. S. 656) ist allgemein anerkannt, dass der Begriff „beratende Stimme“ ein eigenes Antragsrecht des berufsmäßigen Stadtratsmitglied mit beinhaltet, das weder durch Weisungen noch durch die Geschäftsordnung eingeschränkt werden kann.

Aufgrund des ihm zustehenden Antragsrechtes ist der Kreisverwaltungsreferent berechtigt im Kreisverwaltungsausschuss und in der Vollversammlung des Stadtrates einen Antrag hinsichtlich der Auswahl eines Betreibers bzw. einer Betreiberin auszusprechen, über den der Stadtrat Beschluss zu fassen hat. Durch den von mir beanstandeten Stadtratsbeschluss wird dem Kreisverwaltungsreferenten dieses Recht genommen. Da nach dem Beschluss sich die Zuständigkeit der Verwaltung darauf beschränken soll, die Unterlagen zusammenzutragen, sich aber jeder eigenen Wertung zu enthalten, wird dem Kreisverwaltungsreferenten das Recht genommen eine eigene Beschlussempfehlung in Form eines eigenen Antrags abzugeben.

C. Ergebnis

Die rechtswidrige Beschlussfassung unter Ziffer 1 des Beschlusses der Vollversammlung vom 14.12.2016 ist zu korrigieren. Andernfalls werde ich den Beschluss der Rechtsaufsichtsbehörde vorlegen, wie es Art. 59 Abs. 2 GO vorsieht.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Beschlussvorlage ist mit dem Kreisverwaltungsreferat abgestimmt.

Dem Verwaltungsbeirat der Rechtsabteilung, Herrn Stadtrat Altmann, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Der Beschluss der Vollversammlung vom 14.12.2016 wird in Ziffer 1 wie folgt geändert: „Dem geänderten Auswahlverfahren wird zugestimmt. Die abschließende Entscheidung über die Zulassung des Betreibers obliegt der Verwaltung“.
2. Der Stadtratsbeschluss vom 17.12.2014 wird aufgehoben.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss
nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

IV. Abdruck von I. mit III.
über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z. K.

V. Wv. Direktorium - Rechtsabteilung