



Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg
Postfach 601165 | 14411 Potsdam

Stadt Cottbus

Herrn Gabriel

nur per Email: Horst-Werner.Gabriel@cottbus.de

Henning-von-Tresckow-Straße 9-13
14467 Potsdam

Bearb.: Herr Hanne

Gesch.Z.: 31-346-10

Hausruf: 0331 866-2314

Fax: 0331 293788

Internet: www.mik.brandenburg.de
kommunalrecht@mik.brandenburg.de

Bus und Straßenbahn: Haltestelle Alter Markt
Bahn und S-Bahn: Potsdam Hauptbahnhof

Potsdam, 25. Mai 2016

Entwurf der Geschäftsordnung, der Hauptsatzung und der Einwohnerbeteiligungssatzung der Stadt Cottbus,

Ihre Email vom 18.05.2016

Sehr geehrter Herr Gabriel,

vielen Dank für Ihre Email vom 18.05.2016, mit der Sie mir die Gelegenheit gegeben haben, die o.a. Entwürfe einer Vorabprüfung zu unterziehen. Ich habe die Entwürfe geprüft und möchte Ihnen die nachstehenden Hinweise und Anmerkungen geben. Ich möchte noch darauf hinweisen, dass lediglich die Hauptsatzung nach § 4 Abs. 2 Satz 2 BbgKVerf der Anzeigepflicht unterliegt.

Zur Geschäftsordnung (GeschO):

Ich empfehle, dass die Geschäftsordnung näher an dem Muster einer Geschäftsordnung des Städte- und Gemeindebunds Brandenburg orientiert. Wiederholungen von Regelungen, die bereits in der BbgKVerf enthalten sind, sollten vermieden werden.

Der Entwurf verwendet überwiegend die weibliche und männliche Form der Funktionsbezeichnungen nebeneinander, dies erfolgt jedoch nicht beim Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung, dem Oberbürgermeister und der Bürgermeisterin. Dies sollte vereinheitlicht werden.

Die Geschäftsordnung verwendet durchgängig den Begriff der Tagung, obwohl die BbgKVerf und auch die anderen Satzungsentwürfe von der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung sprechen. Ich empfehle, einheitlich den Terminus „Sitzung“ zu verwenden.



Zu den Vorschriften im Einzelnen:

§ 1 Abs. 4 GeschO

§ 22 BbgKVerf stellt auf ein Mitwirkungsverbot bei der Beratung und Entscheidung einer Angelegenheit ab, mithin auf einen einzelnen Tagesordnungspunkt. § 1 Abs. 4 GeschO normiert demgegenüber ein Verlassen der gesamten Sitzung.

§ 2 Abs. 2 GeschO

Hier sollte der Verweis auf § 32 Abs. 1 Satz 2 BbgKVerf gestrichen werden. Nach der Vorschrift besteht eine Fraktion aus mindestens 2 Mitgliedern. Im Übrigen weise ich darauf hin, dass das MIK in seinem Rundschreiben vom 1.06.2011 zum Urteil des Landesverfassungsgericht vom 15. April 2011 empfohlen hatte, die Regelung zur Mindestfraktionsstärke auf Grund der Wesentlichkeit im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 3 BbgKVerf in der Hauptsatzung vorzunehmen.

§ 3 Abs. 3 GeschO

Die GeschO definiert hier den Personenkreis, die den Vorstand der Stadtverordnetenversammlung bilden. Die Aufgaben des Vorstands werden jedoch im Weiteren nicht definiert. Ich empfehle daher, die Vorschrift zu streichen.

§ 5 GeschO

Die GeschO definiert hier die Bildung eines nichtöffentlich tagenden Ältestenrats, der nach Absatz 5 u.a. die Verständigung über die Behandlung wichtiger und schwieriger Aufgaben der Stadtverordnetenversammlung und der Verständigung über bedeutende Angelegenheiten dienen soll. Insgesamt vermittelt die Vorschrift den Eindruck, dass der Ältestenrat einer Vorberatung von Angelegenheiten dient, die in der Stadtverordnetenversammlung zur Beratung und Entscheidung anstehen. Dies ist rechtlich bedenklich.

Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen; nicht nur in den Ländern und Kreisen, sondern auch in den Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz). In Erfüllung dieses Verfassungsgebots ist in § 27 Abs. 2 BbgKVerf geregelt, dass die Gemeindevertreter in vergleichbarer Weise gewählt werden wie die Parlamentsabgeordneten. Sie üben ihre Tätigkeit nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Gemeinwohl bestimmten Überzeugung aus und

sind an Aufträge nicht gebunden (§ 30 Abs. 1 BbgKVerf). Da die Gemeindevertretung in ihrer Gesamtheit die Repräsentantin der Einwohner der Gemeinde ist, haben alle Gemeindevertreter die gleichen Rechte und Pflichten. Dazu gehört nicht nur das Recht, in den Gremien, denen sie angehören, abzustimmen, sondern auch das Recht zu beraten, wobei Beratungen voraussetzen, dass über den Beratungsgegenstand die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen.

Dies ist hier bereits nicht gegeben, wenn Stadtverordnete, die keiner Fraktion angehören, zu den Sitzungen des Ältestenrats nur geladen werden können.

Für die Vorberatung von Entscheidungen der Gemeindevertretung bzw. des Hauptausschusses kann die Gemeinde nach § 43 Abs. 1 BbgKVerf ständige oder zeitweilige Ausschüsse bilden, die Empfehlungen abgeben können. Ihre Zusammensetzung muss dabei ein verkleinertes Abbild der Gemeindevertretung darstellen, daneben können sachkundige Einwohner als Mitglieder beratender Ausschüsse berufen werden.

Weitere Gremien für die Beratung und Entscheidung von Angelegenheiten, die der Gemeindevertretung zugewiesen sind, sieht die Kommunalverfassung nicht vor.

Aus der Rechtsstellung der Gemeindevertreter sowie der Funktion der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse sowie aus der Rechtsstellung der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung, die nur in dem gesetzlich bestimmten Rahmen Regelungen treffen kann, ergibt sich daher, dass die Beratung und Entscheidung der Angelegenheiten, die der Gemeindevertretung zugewiesen sind, ausschließlich in der Gemeindevertretung und ihren Ausschüssen stattzufinden haben. Insofern gilt das gleiche wie für den Bundestag, in dem gerade "das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche" die Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen eröffnet, eine Auseinandersetzung und Entscheidungssuche, die bei einem weniger transparenten Vorgehen sich nicht so ergäben (Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 29.03.2000 im Verfahren 8 TZ 815/00 - zit. nach Juris).

Wenn die Gemeindevertretung ein Gremium einrichtet, in dem Beratungs- und Entscheidungsfunktionen wahrgenommen werden, die grundsätzlich der Gemeindevertretung und ihren Ausschüssen vorbehalten sind, widerspricht dies den genannten Mitwirkungsprinzipien. Darüber hinaus kann auch der Grundsatz der Öffentlichkeit berührt sein, wenn das Gremium nichtöffentlich tagt, denn hierdurch ist eine demokratische Kontrolle ausgeschlossen. Für die Einwohner der Stadt wären dann Entscheidungen der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Ausschüsse nicht mehr in vollem Umfang nachvollziehbar, wenn der Teil der Beratungen, der

im nichtöffentlich tagenden Ältestenrat vorgenommen wurde und maßgeblich für die daraufhin erfolgten Entscheidungen der Stadtverordnetenversammlung war, der Öffentlichkeit vorenthalten wird.

In Anlehnung an die Muster-Geschäftsordnung des Landkreistages kann die Aufgabe eines Ältestenrates etwa die Unterstützung des Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung bei seinen geschäftsführenden Aufgaben sein, nicht jedoch die politische Abstimmung von bedeutsamen Sachthemen. Ich empfehle daher, die Vorschrift des § 5 GeschO entsprechend zu überarbeiten.

§ 6 Abs. 1 GeschO

Die Vorschrift regelt u.a. die Frist für die vereinfachte Einberufung unter verkürzter Ladungsfrist von vier Tagen vor der Sitzung. Dies soll nur in dringenden Angelegenheiten der Fall sein.

Ich weise darauf hin, dass diese Form der Einberufung nach der Gesetzessystematik und der Gesetzesbegründung dringenden Angelegenheiten vorbehalten ist, die nicht bis zu einer in regelmäßiger Ladungsfrist einberufenen Gemeindevertretungssitzung aufgeschoben werden können und in denen anderenfalls zur Abwendung einer Gefahr oder eines erheblichen Nachteils eine Eilentscheidung nach § 58 BbgKVerf getroffen werden müsste. Des Weiteren erscheint mir eine vereinfachte Einberufung, die ja naturgemäß außerhalb der regelmäßigen Sitzungstermine erfolgt, durch Einwurf in die Postfächer beim Büro der Stadtverordnetenversammlung nicht zweckdienlich. Hier sollte eine andere Art der Zustellung, etwa per Post, vorgesehen werden.

§ 7 Abs. 2 GeschO

Die Erweiterung der Tagesordnung in der Sitzung ist nur unter engen Voraussetzungen möglich, da anderenfalls ein Verstoß gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit vorliegt. In der Sitzung kann die Tagesordnung danach nur um eine Angelegenheit erweitert werden, die keinen Aufschub duldet. Eine Angelegenheit duldet keinen Aufschub, wenn ihre Beratung und Entscheidung unter Berücksichtigung der einzuhaltenden Ladungsfrist nicht bis zur nächsten Sitzung aufgeschoben werden kann, ohne dass Nachteile eintreten, die nicht wieder rückgängig gemacht werden können.

Für die Beurteilung, ob eine Angelegenheit keinen Aufschub duldet, ist die verkürzte Ladungsfrist als Maßstab heranzuziehen. Eine Angelegenheit duldet dann keinen Aufschub, wenn deren Beratung und Entscheidung nicht bis zur nächsten vereinfacht und unter verkürzter Ladungsfrist einzuberufenden Sitzung aufge-

schoben werden kann. Ob die Voraussetzungen des § 35 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf vorliegen, unterliegt der vollen gerichtlichen Nachprüfbarkeit.

§ 10 GeschO

Ich empfehle, eine Regelung aufzunehmen, dass Petitionen, die zwar an die Stadtverordnetenversammlung gerichtet sind, aber inhaltlich in der Zuständigkeit des Oberbürgermeisters liegen, an diesen weitergeleitet werden. § 16 BbgKVerf geht davon aus, dass die Behandlung einer Petition durch das Gemeindeorgan erfolgt, die für die zugrunde liegende Angelegenheit zuständig ist. Petitionen zu Angelegenheiten, die zwar in die Verbandskompetenz der Gemeinde, nicht jedoch in die Organkompetenz der Gemeindevertretung fallen, sondern dem Hauptverwaltungsbeamten zur alleinigen Durchführung zugewiesen sind, können nicht durch die Gemeindevertretung behandelt werden.

§ 11 GeschO

Nach hiesiger Auffassung kann die Geschäftsordnungsregelung keine Ausgestaltung des Akteneinsichts- und Auskunftsrechts der Stadtverordneten nach § 29 Abs. 1 BbgKVerf sein. Hier wird davon ausgegangen, dass ein Fragerecht der Stadtverordneten nach § 30 Abs. 3 BbgKVerf unabhängig vom Akteneinsichts- und Auskunftsrecht nach § 29 Abs. 1 BbgKVerf besteht. Unterschiede bestehen zum Akteneinsichts- und Auskunftsrecht nach § 29 Abs. 1 BbgKVerf hinsichtlich der Art und Weise der Beantwortung von Fragen und zum Umfang der Beantwortung. Die Beantwortung von Fragen nach § 30 Abs. 3 BbgKVerf wird im Regelfall mündlich während der Sitzung erfolgen und wäre damit inhaltlich auf die Informationen beschränkt, die dem Hauptverwaltungsbeamten zum Zeitpunkt der Sitzung vorliegen bzw. die durch die Verwaltung innerhalb der durch die Geschäftsordnung festgelegten Frist ermittelt werden können. Die Beantwortung einer Frage kann daher nicht in jedem Fall alle Informationen umfassen, die der Verwaltung zur Verfügung stehen. Eine Verpflichtung der Verwaltung, innerhalb der zur Verfügung stehenden Frist die vollständigen Informationen zusammenzutragen, wird hier nicht gesehen. Bei der Beantwortung sind die schutzwürdigen Belange Betroffener oder Dritter im besonderen Maße zu beachten, da die Beantwortung im öffentlichen Teil der Sitzung erfolgt.

Für die Übermittlung der vollständigen Informationen könnte der Stadtverordnete auf die nachträgliche Auskunftserteilung nach den Vorschriften des § 29 Abs. 1 BbgKVerf verwiesen werden.

Ein Auskunftsverlangen nach § 29 Abs. 1 BbgKVerf wird demgegenüber in der Regel schriftlich beantwortet und hat eine längere Bearbeitungszeit. Das Akteneinsichts- und Auskunftsrecht nach § 29 Abs. 1 BbgKVerf unterliegt einer Begrün-

dungspflicht. Dient das Akteneinsichts- und Auskunftsrecht der Vorbereitung von Beschlüssen und der Wahrnehmung des Initiativrechts des Stadtverordneten, muss die Angelegenheit in die Organkompetenz der Stadtverordnetenversammlung fallen. Zur Kontrolle der Verwaltung besteht der Auskunfts- und Akteneinsichtsanspruch jedoch in allen Angelegenheiten, in denen die Verbandskompetenz der Stadt gegeben ist. Der Stadtverordnete kann daher zur Kontrolle der Verwaltung auch Auskunft und Akteneinsicht in Angelegenheiten verlangen, die die originären Aufgabenbereiche des Hauptverwaltungsbeamten (Geschäfte der laufenden Verwaltung, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung etc.) sind. Der Stadtverordnete soll daher darlegen, dass er den Auskunfts- und Akteneinsichtsanspruch zur Kontrolle der Verwaltung geltend macht. Eine Auskunftserteilung nach § 29 Abs. 1 BbgKVerf hat aber die vollständigen Informationen zu berücksichtigen, es sei denn, es stehen schutzwürdige Belange Betroffener oder Dritter oder ein dringendes öffentliches Interesse der Auskunftserteilung entgegen.

Der Hinweis auf § 29 Abs. 1 BbgKVerf sollte daher gestrichen werden.

§ 16 GeschO

Ich weise darauf hin, dass die BbgKVerf ein aktives Teilnahmerecht in der Gemeindevertretung und ihren Ausschüssen nur für den hauptamtlichen Bürgermeister und die Beigeordneten sowie die Stellvertreter des hauptamtlichen Bürgermeisters vorsieht (§ 53 Abs. 3, § 60 Abs. 4, § 56 Abs. 3 BbgKVerf). Wortbeiträge anderer Beschäftigter der Verwaltung können nur im Einzelfall erfolgen. Ich bitte daher, § 16 Abs. 2 GeschO dahingehend zu prüfen.

§ 23 GeschO

Nach der Kommentierung von Schumacher, Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, Rdnr. 2.4 zu § 46 BbgKVerf, hat der Ortsbeirat als demokratisch legitimates Willensbildungsorgan selbst das Recht, die interne Verfahrensweise in Form einer Geschäftsordnung zu regeln. Ich empfehle daher, § 23 GeschO zu streichen.

Zur Hauptsatzung (HS):

Der Entwurf verwendet überwiegend die weibliche und männliche Form der Funktionsbezeichnungen nebeneinander, dies erfolgt jedoch nicht beim Oberbürgermeister. Dies sollte vereinheitlicht werden.

Präambel

Der Hinweis auf das Kommunalrechtsreformgesetz ist hier entbehrlich. Die Präambel sollte daher wie folgt gefasst werden

Auf Grund der §§ 4 und 28 Abs. 2 Nr. der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl.I/07, [Nr. 19], S.286), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl.I/14, [Nr. 32]) hat die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Cottbus/Chóśebuz in ihrer Sitzung am xx.xx.xxxx nachfolgende Hauptsatzung beschlossen:

§ 2 Abs. 2 HS

Die Beschreibung des Wappens entspricht nicht der heraldisch korrekten Formulierung, wie sie sich aus der Genehmigung des Wappens vom 5. Juni 2000 ergibt. § 2 Abs. 2 HS sollte daher wie folgt gefasst werden:

Die Stadt Cottbus führt folgendes Wappen:

In Silber eine bezinnte, gequaderte rote Burg mit geschlossenem Tor. Zwischen den mit beknaufte Spitzdächern versehenen Türmen ragen über der Mauer zwei kleine Häuschen hervor. Darüber schwebt ein silberner Dreieckschild mit einem aufgerichteten roten Krebs.¹

§ 7 HS

Die Vorschrift normiert Mindest- und Höchstmitgliederzahlen der Beiräte.

Gemäß § 19 Abs. 2 BbgKVerf gehört es zu den bedingt pflichtigen Inhalten der Hauptsatzung, dass wenn Beiräte oder Beauftragte vorgesehen sind, die Hauptsatzung die Bezeichnung und die Personengruppen, deren Interessen vertreten werden sollen; im Falle der Beiräte auch die Zahl der Mitglieder, die Anforderungen an die Mitgliedschaft und das Wahl- oder Benennungsverfahren regelt. Die Hauptsatzung kann weiterhin Regelungen über die Grundzüge der inneren Ordnung der Beiräte treffen und vorsehen, dass ein Beirat nach Absatz 1 Satz 1 ganz oder teilweise unmittelbar gewählt wird.

Derzeit kann ich keine abschließende Aussage darüber treffen, ob mit der Festlegung einer Mindest- und Höchstzahl der Mitgliederstärke die Anforderung des § 19 Abs. 2 BbgKVerf erfüllt werden kann. Entsprechende Kommentierungen oder Rechtsprechung auch aus anderen Bundesländern sind hier nicht bekannt. Wegen der grundsätzlichen Risiken der Rechtswidrigkeit dieser Satzungsbestimmung

¹ http://service.brandenburg.de/lis/detail.php?template=wappen_text_d&id=17140

und der daraus resultierenden Teilnichtigkeit der Hauptsatzung selbst empfehle ich, eine eindeutige Festlegung der Zahl der Beiratsmitglieder vorzunehmen.

Sollte beabsichtigt sein, dass die konkrete Zahl der Beiratsmitglieder durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vor der Benennung der Beiratsmitglieder festgelegt werden soll, wäre dies unabhängig von den vorstehenden grundsätzlichen Erwägungen wohl noch mit den Regelungen des § 19 Abs. 2 BbgKVerf vereinbar, da zumindest vor der Benennung der Mitglieder eine konkrete Festlegung der Mitgliederzahl erfolgt.

Sollte dagegen beabsichtigt sein, bei einem Ausscheiden eines Beiratsmitgliedes keine Nachbesetzung bis zum Erreichen der Mindestmitgliederzahl vorzunehmen wäre dies als ein Verstoß gegen § 19 Abs. 2 BbgKVerf zu werten, da hier keine konkrete Festlegung der Mitgliederzahl erfolgen würde.

Des Weiteren können in § 7 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 Satz 5 die Wörter „durch Abstimmung“ gestrichen werden. Durch das Wort „benannt“ ist bereits klargestellt, dass es sich um einen offenen Wahlbeschluss handelt und nicht um eine geheime Wahl handelt.

§ 9 HS

Die Vorschrift enthält Regelungen zur Ausgestaltung der Pflicht der Stadtverordneten, Angaben zum Beruf sowie andere vergütete oder ehrenamtliche Tätigkeiten mitzuteilen. Auf das hiesige Rundschreiben vom 14.05.2014 zum Urteil des VG Potsdam im Verfahren 1 K 201/11 weise ich hin.

§ 10 HS

Die Aufnahme der Rechnungsprüfungsangelegenheiten in den Katalog der Angelegenheiten, die regelmäßig in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln sind, wird hier kritisch gesehen. Soweit der Ausschluss der Öffentlichkeit in diesen Prüfungsangelegenheiten gemäß § 36 Abs. 2 Satz 2 BbgKVerf erforderlich ist, beruht dies regelmäßig nicht darauf, dass es sich um eine Prüfungsangelegenheit handelt, sondern darauf, dass im Rahmen der Prüfung eine ohnehin in der Aufzählung erfasste, den Ausschluss der Öffentlichkeit rechtfertigende Angelegenheit (z.B. Personalangelegenheit oder Grundstücksangelegenheiten) behandelt wurde. Wegen der damit verbundenen Fehleranfälligkeit wird empfohlen, den letzten Anstrich zu streichen.

Die Hauptsatzungsregelung hat im Übrigen nur deklaratorischen Charakter und kann die laut Gesetz erforderliche Einzelfallprüfung, ob die Öffentlichkeit auszuschließen ist, nicht ersetzen. Es handelt sich lediglich um eine Art Auslegungshilfe

für diese Einzelfallprüfung, in dem sie die Fallgruppen beschreibt, bei denen im Regelfall ein Ausschluss der Öffentlichkeit geboten sein wird.

§ 11 HS

Nach § 45 BbgKVerf kann die Bildung von Ortsteilen und die Bestimmung der Ortsteilvertretung auch durch Gebietsänderungsvertrag erfolgen. Eine Bestimmung durch Hauptsatzung hätte dann allenfalls deklaratorischen Charakter. Ich bitte um Prüfung, ob die Regelungen in der Hauptsatzung zu Ortsteilen mit Ortsteilvertretung mit den Regelungen evtl. bestehender Gebietsänderungsverträge übereinstimmen.

In Absatz 5 sollte der Hinweis auf ein Geschäft der laufenden Verwaltung gestrichen werden. Die Ortsbeiräte treffen Entscheidungen anstelle der Stadtverordnetenversammlung, eine Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung oder des Ortsbeirats für Geschäfte der laufenden Verwaltung ist nicht gegeben. Da die Absätze 4 und 5 im Wesentlichen den Gesetzestext wiedergeben, kann hier auch auf eine Wiederholung verzichtet und auf die gesetzliche Regelung verwiesen werden.

§ 14 HS

Die Beschreibung des Bekanntmachungskastens im Ortsteil Branitz (Ortsbeiratsszimmer) lässt vermuten, dass der Bekanntmachungskasten nicht von außen bzw. jederzeit erreichbar ist. Auf die damit verbundene Rechtsfolge für Beschlüsse des Ortsbeirats weise ich hin.

Auf die Regelung des Absatzes 5 kann verzichtet werden, da sie ausschließlich die gesetzliche Regelung des § 3 Abs. 4 BbgKVerf wiedergibt.

§ 15 HS

Da es sich um eine Neufassung der Hauptsatzung handelt, sollte hier zusätzlich das Außerkrafttreten der derzeit geltenden Hauptsatzung angeordnet werden.

Gegen den Entwurf der Einwohnerbeteiligungssatzung bestehen keine Bedenken.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Puttkammer

Dieses Dokument wurde am 25. Mai 2016 durch Frau Heike Puttkammer in Vertretung von Herrn Steffen Hanne elektronisch schlussgezeichnet.