

# STÄDTE- UND GEMEINDEBUND BRANDENBURG



Städte- und Gemeindebund Brandenburg · Stephensonstraße 4, 14482 Potsdam

Vorab per Telefax:  
Ministerium des Innern  
Herrn Dr. Markus Grünewald  
Henning-v.-Tresckow-Str. 9-13

14467 Potsdam

## Der Geschäftsführer

Stephensonstraße 4  
14482 Potsdam  
Telefon: (03 31) 7 43 51-0  
Telefax: (03 31) 7 43 51-33  
E-Mail: [mail@stgb-brandenburg.de](mailto:mail@stgb-brandenburg.de)  
Internet: <http://www.stgb-brandenburg.de>

Datum: 2006-01-25

Aktenzeichen: 013-03

Auskunft erteilt: Jens Graf

## **Novellierung der Kommunalverfassung Eckpunktepapier zur Gesamtnovellierung Ihr Schreiben vom 22. November 2005, III/1 1-311-0**

Sehr geehrter Herr Dr. Grünewald,

für die Gelegenheit, zu dem von Ihrem Haus zur Diskussion gestellten Eckpunktepapier zur Gesamtnovellierung der Kommunalverfassung (Arbeitsstand: 14.11.2005) Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen. Dabei wollen wir zunächst auf die in dem Eckpunktepapier angesprochenen Themenfelder eingehen, ehe wir weitere Themenstellungen oder Normen ansprechen, die in die Reform einbezogen werden sollten. Nachdem noch nicht alle vorgetragenen Punkte im Präsidium unseres Verbandes erörtert werden konnten, behalten wir uns Änderungen oder Ergänzungen vor.

### **I. Zum Eckpunktepapier (Arbeitsstand: 14.11.2005)**

#### **Zu A. Vorbemerkungen:**

a) Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg unterstützt die im Koalitionsvertrag erklärte Zielstellung des Ministeriums des Innern, die aus Gemeinde-, Landkreis- und Amtsordnung bestehende Kommunalverfassung des Landes Brandenburg mit dem Ziel zu reformieren, die Eigenverantwortung der Kommunen zu stärken, Reibungsverluste zwischen den kommunalen Organen abzubauen und klarere – auch von außen erkennbarere - Verantwortungsstrukturen zu schaffen.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg sieht diese Reform auch im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform. Durch Anpassungen des Kommunalverfassungsrechts sind spürba-

re Beiträge dazu zu leisten, den nach der Gemeindestrukturreform im Durchschnitt größeren und leistungstärkeren Städten, Gemeinden und Ämtern mehr Entscheidungskompetenzen zu übertragen. Die Umsetzung dieses Bestandteils der Gemeindestrukturreform steht bislang noch aus.

b) Es ist daher folgerichtig, wenn als ein Schwerpunkt der Umsetzung der Reformziele die Stärkung des Hauptverwaltungsbeamten gesehen wird. Vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg wird dies seit vielen Jahren befürwortet (vgl. z. B. schon die Stellungnahme zur Reform des Kommunalverfassungsrechts vom 9. Januar 1996).

c) Die Einführung des doppischen Haushaltswesens wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg seit mehreren Jahren gefordert, konstruktiv unterstützt und aktiv begleitet. Die vor dem Hintergrund der geänderten Rahmenbedingungen in liberalisierten Märkten notwendige Reform des Gemeindegewirtschaftsrechts wieder aufzunehmen, ist dringend erforderlich. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hatte dies u.a. im Rahmen der Anhörungen zu den beiden sog. Entlastungsgesetzen verlangt. Er erwartet, dass die Reform dieses Kapitels der Kommunalverfassung ebenfalls mit der klaren Zielstellung erfolgt, die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen zu stärken.

e) Auf den ersten Blick erscheint es folgerichtig, diese unterschiedlichen Ansatzpunkte und Reformbedarfe im Wege einer Gesamtnovellierung der Kommunalverfassung zu verwirklichen und dabei sämtliche Vorschriften des Kommunalverfassungsrechts kritisch zu überprüfen.

Es ist allerdings zu bedenken, dass seit über einem Jahr im Rahmen des Projektes „doppik-kombi“ Arbeitsentwürfe zur Änderung der §§ 74 ff. GO und der Entwurf einer neuen Gemeindehaushaltsverordnung von acht Modellkommunen intensiv erprobt werden. Nachdem die in den Modellkommunen gesammelten Erfahrungen überwiegend ausgewertet werden, konnten die betroffenen Kommunen und der Städte- und Gemeindebund bis vor kurzem davon ausgehen, dass die zur Einführung des doppischen Haushaltswesens erforderlichen Änderungen zum 1. Januar 2007 wirksam sind. Dies sehen wir jetzt als gefährdet an. Denn es liegt einerseits ein weitgehend erprobter und abgestimmter Entwurf vor. Zum anderen müssten für die übrigen Teile der Kommunalverfassung unter erheblichem Zeitdruck Entwürfe erarbeitet werden.

Um zu verhindern, dass wegen dieses Zeitdrucks unausgereifte Entwürfe verabschiedet werden oder aber die gesetzlichen Änderungen zur Einführung der Doppik im „Gesamtpaket“ im Verfahren stecken bleiben, befürworten wir nachdrücklich - wie in anderen Bundesländern - die Einführung des neuen Haushaltsrechts und die Änderungen der mit diesem korrespondierenden Vorschriften der wirtschaftlichen Betätigung von der übrigen Reform des Kommunalverfassungsrechts zu trennen. Für einen solchen getrennten Verfahrensweg hatten wir uns bereits mehrfach auch in persönlichen Gesprächen ausgesprochen.

Darüber hinaus hat der Minister des Innern bereits in der Auftaktveranstaltung am 7. Juni 2004 gegenüber allen Kommunen die Einführung des Rechtsrahmens zum 1. Januar 2007 angekündigt und im Reformprozess damit eine nicht mehr rückholbare Erwartungshaltung geweckt.

f) Medienberichten haben wir entnommen, dass von Seiten des Ministeriums des Innern beabsichtigt ist, etwa 80 % der Normen der Kommunalverfassung jedenfalls einer redaktionellen Klarstellung zuzuführen. In dem jetzt in den Blick genommenen Zeitrahmen bis zur Sommerpause erscheint dies unrealistisch.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat Ihre Anfrage zum Anlass genommen, in seinen Mitgliedskörperschaften Reformbedarf zu erfragen. Dabei wurden sämtliche Hauptverwaltungsbeamten angesprochen und Reformalternativen aufgezeigt. Zudem wurde die Reform der Kommunalverfassung in mehreren Gremien unseres Verbandes mit Mitgliedern erörtert. Dies betraf sowohl die Fachebene als auch die Ebene der politisch Verantwortlichen.

Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass zwar bei einzelnen Normen oder Aufgabenbereichen Anpassungs- oder Reformbedarf gesehen wird. Die Rückmeldungen rechtfertigen aber keinesfalls den Eindruck, dass die Kommunalverfassung insgesamt „neu zu schreiben“ ist. Nicht jede theoretisch denkbare Auslegungsschwierigkeit tritt auch in der Praxis zu Tage. Vielfach wurden Streitfragen zur Kommunalverfassung auch von Gerichten entschieden. Wir befürworten daher eine Reform mit Augenmass, die Rechtsänderungen nur dann vornimmt, wenn sie entweder die oben genannten Reformziele befördert oder belegbare Auslegungsschwierigkeiten korrigiert werden. Andernfalls ist der Anpassungsaufwand nicht zu rechtfertigen. Eine völlige Neuformulierung der Kommunalverfassung würde von den Anwendern erhebliche Umstellung verlangen. So ist daran zu denken, dass Satzungen und internes Arbeitsmaterial neu zu fertigen sind. Diese Umstellungsschwierigkeiten wären in Kauf zu nehmen, wenn tatsächlich erhebliche Anwendungsprobleme des bisherigen Gesetzeswerkes erkennbar sind.

## **Zu B. Grundlinie der beabsichtigten Änderung der Kommunalverfassung**

### **Zu 1. anstehende Grundsatzentscheidungen**

#### **Einführung der Direktwahl der Landräte**

Die bereits im Koalitionsvertrag festgelegte Einführung einer Direktwahl der Landräte wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg unterstützt. Hauptamtliche Bürgermeister und Oberbürgermeister werden seit Anfang der 90er Jahre im Land Brandenburg unmittelbar gewählt. Dies hat ihre Legitimation gestärkt und die Entwicklung der Städte und Gemeinden befördert. Es ist daher folgerichtig, die unmittelbare Wahl auch für die Hauptverwaltungsbeamten der Landkreise einzuführen. Das Land Brandenburg gleicht sich damit der Mehrheit der Bundesländer an. Das Wahlverfahren für die Landräte sollte dem der hauptamtlichen Bürgermeister und Oberbürgermeister angeglichen werden.

#### **Öffnung der Kreistage für hauptamtliche Bürgermeister und Amtsdirektoren**

Der Vorschlag, hauptamtliche Bürgermeister und Amtsdirektoren nicht länger von einer Mitgliedschaft in den Kreistagen auszuschließen, wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg ausdrücklich begrüßt. Das Land Brandenburg würde sich mit dieser Änderung dem Verfahren in der Mehrheit der Flächenländer anschließen. Anders als im Land Brandenburg können in den meisten Bundesländern nämlich hauptamtliche Bürgermeister kreisangehöriger Gemeinden zugleich Mitglied im Kreistag sein: So in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt oder Thüringen.

Dort hat sich gezeigt, dass eine Mitgliedschaft hauptamtlicher Bürgermeister in Kreistagen für deren Arbeit sehr förderlich ist. Die durch sie in die Kreistage eingebrachte Fachkompetenz wird geschätzt. Die im Land Brandenburg vereinzelt vorgetragene Befürchtung, es könne zu einer

Gefährdung der Aufsicht oder einer Dominanz der Kreistage durch die hauptamtlichen Bürgermeister führen, lässt sich nicht belegen, auch wenn dies immer wieder, wohl eher als Schutzbehauptung – vor wem eigentlich? – vorgetragen wird.

Hinzu kommt, dass sich die Bevölkerung nicht nur durch ehrenamtliche, sondern auch durch hauptamtliche Bürgermeister in den Kreistagen repräsentiert sehen möchte: Bei den letzten allgemeinen Kommunalwahlen im Jahre 2003 wurden zu den Kreistagen kandidierende hauptamtliche Bürgermeister oder Amtsdirektoren, unabhängig von Parteizugehörigkeiten, mit beachtlichen Ergebnissen für Kreistage gewählt. U. a. die Bürgermeister von Werder (Havel), Treuenbrietzen, Stahnsdorf, Wittstock, Schönefeld, Letschin oder Bad Freienwalde. Das Brandenburgische Kommunalwahlgesetz hat leider wieder verhindert, dass die hauptamtlichen Bürgermeister die ihnen von den Wählern angetragenen Mandate annehmen konnten.

Art. 22 Abs. 5 der Brandenburger Landesverfassung lässt die Mitgliedschaft von hauptamtlichen Bürgermeistern in Kreistagen zu. Dies hat das Landesverfassungsgericht Brandenburg im Beschluss vom 17. September 1998 - 30/98 -, Mitt StGB Bbg. 1998, 379 festgestellt. Der in Brandenburg geltende Ausschluss wurde zwar von Art. 22 Abs. 5 Landesverfassung gedeckt angesehen. Die Verfassung enthalte zwar eine Normierungsmöglichkeit, jedoch *keine Regelungspflicht* des Gesetzgebers.

Die im Land Brandenburg zum Teil gegen die Mitgliedschaft angeführten angeblich unüberwindbaren Interessenkonflikte zwischen Gemeinden und Landkreisen lassen sich in den Bundesländern, in denen Bürgermeister dem Kreistag angehören können, nicht belegen. So hat der Landkreistag Baden-Württemberg in einer Anhörung des Innenausschusses des Landtages Baden-Württemberg festgestellt, dass die Kreistage jeweils sachgerechte Entscheidungen getroffen haben, bei denen sowohl die Interessen des Landkreises als auch die Interessen der kreisangehörigen Gemeinden ausgewogen berücksichtigt werden konnten. Dies gelte auch für die Festsetzung der Kreisumlage und Standortentscheidungen. Zudem haben Bürgermeister im Land Brandenburg mit der Wahrnehmung von Mitgliedschaftsrechten in Verbandsversammlungen von Zweckverbänden, in Arbeitsgemeinschaften oder Regionalen Planungsgemeinschaften bewiesen, dass sie über „den Tellerrand“ ihrer Gemeinde blicken und abgewogene, gemeindeübergreifend wirkende Entscheidungen treffen. Auch im Amtsausschuss, der wie ein Kreistag über Umlagen und Standorte zu entscheiden hat, sind ehrenamtliche Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden vertreten und treffen jeweils Entscheidungen für den gesamten Bereich eines Amtes. Bürgermeister zeichnen sich durch die Fähigkeit aus, über Parteigrenzen hinweg sachorientiert zusammenarbeiten zu können.

Die Öffnung der Kreistage für hauptamtliche Bürgermeister wird keinen „Karrierestau“ für Jungpolitiker bewirken oder reihenweise langjährig verdiente Kreistagsmitglieder von ihren Sitzen verdrängen. Bürgermeister erhalten zwar regelmäßig hohe Zustimmung der Bevölkerung. In den Brandenburgischen Landkreisen könnten hauptamtliche Bürgermeister und Amtsdirektoren aber schon theoretisch nur zwischen einem Fünftel und im Maximalfall einem Drittel der Mitglieder der Kreistage stellen. Der Vergleich mit ehrenamtlichen Bürgermeistern, die schon heute Kreistagen angehören dürfen, zeigt aber, dass – schon wegen ihrer übrigen Aufgaben – längst nicht alle hauptamtlichen Bürgermeister eine Mitgliedschaft im Kreistag anstreben werden oder wegen anderweitiger Verpflichtungen können.

Die wichtigste Einnahmequelle der Landkreise ist die von den Gemeinden aufzubringende Kreisumlage. Es ist daher sachgerecht, wenn Vertreter der Gemeinden in ihrem Gemeindeverband, dem Landkreis, auch über den Kreishaushalt unmittelbar mitentscheiden können. Beispiele

aus anderen Ländern zeigen, dass Bürgermeister im Kreistag auf Grund ihrer Fachkompetenz konstruktiv auf eine Dämpfung des Ausgabeverhaltens hinwirken können.

Schon jetzt können ehrenamtliche Bürgermeister, Gemeindevertreter und Stadtverordnete, also die Angehörigen des *wichtigsten* Entscheidungsorgans der kreisangehörigen Gemeinden sowie nicht leitende Mitarbeiter kreisangehöriger Gemeinden Mitglieder der Kreistage sein. Dies hat die Ausübung der Rechts- und Sonderaufsicht nicht beeinträchtigt. Landräte drücken gegenüber Gemeinden, die durch ehrenamtliche Bürgermeister oder Gemeindevertreter im Kreistag vertreten sind, bei der Ausübung der Aufsicht „kein Auge zu“. Überdies besteht die Rechtsaufsicht vor allem aus Beratung. Außerdem unterliegt der Landrat selbst der Aufsicht durch den Minister des Innern. Die Mitgliedschaft hauptamtlicher Bürgermeister wird dies nicht ändern. Dies zeigen auch die Beispiele anderer Länder. Der *Landkreistag* Baden-Württemberg hat in einer Anhörung der Innenausschuss des Landtages Baden-Württemberg erklärt, es sei kein Fall bekannt, dass ein Landrat als Leiter einer Rechtsaufsichtsbehörde unsachlichen Einfluss auf ein rechtsaufsichtliches Verfahren gegen einen Bürgermeister, der zugleich dem Kreistag angehört, genommen hätte. Wäre es anders, müssten konsequenterweise auch alle ehrenamtlichen Bürgermeister oder Mitglieder von Gemeindevertretungen oder Stadtverordnetenversammlungen von einer Mitgliedschaft im Kreistag ausgeschlossen oder jedenfalls wegen möglicher Befangenheit regelmäßig von Abstimmung oder Beratung ausgeschlossen sein.

Hinzu kommt, dass in den Regionalversammlungen der Regionalen Planungsgemeinschaften bereits jetzt hauptamtliche Bürgermeister, Landräte und Oberbürgermeister als geborene Mitglieder mit von Kreistagen und Stadtverordnetenversammlungen gewählten Mitgliedern konstruktiv zusammenarbeiten. Dies hat sich nicht zuletzt in der Debatte um die Neuausrichtung der zentralörtlichen Gliederung gezeigt.

### **Abbau von die Landesverfassung wiederholenden Regelungen**

Der Vorschlag des Ministeriums des Innern, Wiederholungen der Landesverfassung unter dem Gesichtspunkt des Normabbaus in der Gemeindeordnung zum Wegfall zu bringen, wird von hier ebenfalls grundsätzlich unterstützt. Beispielsweise ist dabei an das in der Gemeindeordnung wiederholte Petitionsrecht zu denken. Auch ohne die Erwähnung in der Gemeindeordnung ist es auf Grund der Regelungen der Landesverfassung selbstverständlich, dass sich Bürgerinnen und Bürger mit Eingaben und Beschwerden an die Gemeindevertretung oder andere Gemeindeorgane wenden können und Anspruch auf Bescheidung haben. Dies bedarf keiner Wiederholung in der Gemeindeordnung. Im Übrigen sehen wir weiteren konkreten Vorschlägen entgegen.

### **Zusammenführung des Kommunalverfassungsrechts in einem Gesetz?**

Aus den oben genannten Gründen sehen wir es nicht als sinnvoll an, die bisherige Dreiteilung des Kommunalverfassungsrechts in Gemeinde-, Landkreis- und Amtsordnung grundsätzlich aufzugeben und zur Rechtslage vor 1993 mit einem gemeinsamen Gesetz zurückzukehren. Mit einem solchen Schritt würde zwar die Zahl der Vorschriften vermindert, Doppelregelungen vermieden und eine Angleichung der Regelungen für Gemeinden und Landkreise hergestellt werden. Der für die Kommunen mit dieser Umstellung erforderliche Aufwand steht aber außer Verhältnis zu den mittelfristig erzielbaren Synergieeffekten. Das Ziel des Normabbaus könnte auch erreicht werden, wenn durchgängig auf eine Wiederholung von in der Gemeindeordnung gere-

gelten Tatbeständen in anderen Gesetzen verzichtet würde und stattdessen auf die entsprechenden Regelungen in der Gemeindeordnung verwiesen würde.

## **Zu 2. Wesentlicher Änderungsbedarf im Allgemeinen**

### **Zu 2.1 Allgemeines Kommunalverfassungsrecht**

#### **Monistische Verwaltungsstruktur weiterentwickeln**

Soweit vom Ministerium des Innern angeregt wird, eine klare Entscheidung für die duale *oder* monistische Verwaltungsstruktur zu treffen, so greift dies in den vergangenen Jahren vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg vorgetragene Anregungen auf. Dabei ist allerdings zwischen amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden zu unterscheiden. Die Einführung der monistischen Verwaltungsstruktur bei amtsangehörigen Gemeinden wäre ohne Aufgabe der Ämterstruktur nicht möglich und wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg daher für diese Gemeinden auch nicht befürwortet.

Bei amtsfreien Gemeinden stellt sich hingegen insbesondere die Frage, ob die gesetzlichen Aufgaben des hauptamtlichen Bürgermeisters um den Vorsitz in der Gemeindevertretung oder jedenfalls im Hauptausschuss erweitert werden sollte.

In den Ländern, in denen eine reine Form der monistischen Verwaltungsstruktur praktiziert wird, ist der Bürgermeister bzw. sein Vertreter im Amt auch Vorsitzender der Vertretungskörperschaft bzw. deren Ausschüsse. Dies führt zu einer Verfahrensstraffung der bei der Sitzungsvorbereitung zu beachtenden Formalien (z.B. Hauptverwaltungsbeamter kann unmittelbar Sitzungen einberufen und leiten) und befördert die Entscheidungsfindung in den Städten und Gemeinden. Dies hat nicht dazu geführt, dass in diesen Ländern den Vertretungskörperschaften oder ihren Mitgliedern eine schwächere Stellung zukommt.

Hinzu kommt, dass in einer ganzen Reihe von Gemeinden durch Regelung in der Hauptsatzung dem hauptamtlichen Bürgermeister bereits der Vorsitz im Hauptausschuss übertragen wurde. Vom Städte- und Gemeindebund wird diese Verfahrensweise auch empfohlen.

Ob der Vorsitz des hauptamtlichen Bürgermeisters auch auf die Vertretungskörperschaft ausgedehnt werden sollte, ist umstritten und sollte in der weiteren Meinungsbildung diskutiert werden.

#### **Keine Ausweitung der Zahl oder Rechte von Beiräten**

Die vom Ministerium des Innern im Eckpunktepapier angesprochene Ausweitung von Zahl oder Verbesserung der Rechte von Beiräten wird vom Städte- und Gemeindebund weiterhin nicht für erforderlich gehalten. Wir hatten dies gegenüber dem Ministerium des Innern z.B. mit Schreiben vom 27. Juli 2004 vorgetragen. Die Gemeinde erfüllt ihre Aufgaben in bürgerschaftlicher Selbstverantwortung zum gemeinsamen Wohl aller Einwohner durch ihre *von den Bürgern gewählten Organe* und im Rahmen der Gesetze durch die Bürger (§ 1 Abs. 2 Satz 2 GO). Nach der Konzeption der Gemeindeordnung wird die Bürgerschaft, soweit sie nicht selbst handelt, durch die Gemeindevertretung vertreten.

Die Gemeindevertretungen und Stadtverordnetenversammlungen haben die Belange *aller Bürger* der Gemeinde bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Damit verbunden ist die Repräsentation der Belange auch einzelner Interessen- oder Bevölkerungsgruppen in der Gemeindevertretung. Hier ist nicht erkennbar, dass z.B. die Gruppe der Senioren in den Vertretungen unterrepräsentiert ist. Statistik und Praxis belegen eher das Gegenteil. Sollte das Ministerium des Innern eine andere Auffassung vertreten, bitten wir darum, dass eine Unterrepräsentanz der Senioren in den Vertretungskörperschaften belastbar belegt wird. Wir stellen anheim, insoweit eine Auswertung der beim Landeswahlleiter vorgehaltenen Daten über das Alter der Bewerber für ein kommunales Mandat bei den allgemeinen Kommunalwahlen 2003 vorzunehmen.

Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg ist zudem auf eine umfassende Beteiligung von Bürgern und Einwohnern ausgerichtet. Sie enthält weitgehende, *allen* Bürgern eröffnete, unmittelbare Beteiligungsrechte: Die Instrumente der Einwohnerversammlung (§ 17 GO), die in Gemeinden praktizierten Einwohnerfragestunden (§ 18 Abs. 1 GO) sowie die Anhörungsrechte für betroffene Einwohner (§ 18 Abs. 2 GO). Auch können Ausschüsse Betroffene unmittelbar anhören. Schließlich kennt die Gemeindeordnung auch den Einwohnerantrag, der die Gemeindevertretung zwingt, bestimmte, von Einwohnern gewünschte Begehren auch zu beraten. Nicht unerwähnt bleiben kann das Instrument des Bürgerbegehrens bzw. des Bürgerentscheides (§ 20 GO). Hier wird der Bürgerschaft die Möglichkeit eröffnet, unmittelbar Sachentscheidungen zu treffen. Mit diesen Instrumenten können auch Gruppen der Bevölkerung (z.B. Senioren) ihre Belange in Entscheidungsprozesse der Städte und Gemeinden einführen und selbst an Entscheidungen teilhaben. Die bereits angebotenen Instrumente werden von der Bevölkerung jedoch nicht ausgeschöpft.

Vor dem dargestellten Hintergrund lässt sich ein Bedarf nach zusätzlich speziellen - auf einzelne Bevölkerungsgruppen ausgerichteten - gesetzlichen Beteiligungsinstrumenten weiterhin nicht begründen. Jede Verankerung neuer, ihre Legitimation nicht aus allgemeinen Wahlen ableitbarer, Sondergremien in der Gemeindeordnung wird die Integrationskraft der Vertretung und damit die Gemeinden insgesamt schwächen. Diese liefe dem Reformziel einer Stärkung der Gemeindeorgane und klareren Verantwortungsstrukturen zuwider. Schließlich ist daran zu erinnern, dass neue gesetzliche Beteiligungsrechte sicherlich den vielfältigen Initiativen zum Bürokratieabbau, dem Abbau von die Kommunen belastenden Normen und Standards sowie zur Verschlankung von Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren entgegenlaufen. Zugleich würde die Frage nach dem Vollzug des strikten Konnexitätsprinzips aufgeworfen werden.

### **Meiststimmverfahren (§§ 48 Abs. 2, 70 Abs. 1 GO)**

Die Ausgestaltung des Meiststimmverfahrens (§§ 48 Abs. 2, 70 Abs. 1 GO) lässt es derzeit zu, im zweiten Wahlgang bei einem einzelnen Bewerber eine Person mit einer Stimme zu wählen. Dies mag im Ergebnis als unbefriedigend empfunden werden. Die Wahlentscheidung in allen Wahlgängen an „die Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ zu knüpfen, könnte hingegen zu Blockaden führen. Es wird daher angeregt, erst im Dritten Wahlgang eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu verlangen. § 48 Abs. 2 GO sollte entsprechend ergänzt werden.

### **Ton- und Bildaufnahmen (§ 49 GO)**

In die Gemeindeordnung eine ausdrückliche Regelung zu Ton- und Bildaufnahmen von Sitzungen der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse aufzunehmen, wird unterstützt. Dies kann die

Unsicherheit ausräumen, die derzeit aus der in der Praxis erforderlichen entsprechenden Anwendung des sich auf die Fertigung der Sitzungsniederschrift beziehenden § 49 Abs. 2 GO folgt. Bild- und Tonaufnahmen der Sitzung sollten einer allgemeinen Regelung in der Geschäftsordnung zugänglich sein. Aufgrund der Tatsache, dass die Mitglieder der Vertretungskörperschaften ihre Tätigkeit ehrenamtlich ausüben und bisweilen durch Bildaufzeichnungen gehemmt werden könnten, sollte sicher gestellt werden, dass die Aufzeichnung nicht gegen den Willen einzelner Gemeindevertreter erfolgt. Dies könnte z.B. durch einen ohne Gegenstimme gefassten zustimmenden Beschluss abgesichert werden.

### **Ausschussbesetzung (§ 50 GO)**

Die derzeitigen Vorschriften über die Besetzung der Ausschüsse haben in der Vergangenheit immer wieder Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten hervorgerufen. Daher wird eine Überprüfung und Neufassung unterstützt.

Nachdem in letzter Zeit Zweifel aufgetreten sind, ob dem Beschluss der Vertretung nach Absatz 5 deklaratorischer oder legitimierender Charakter zukommt (vgl. hierzu die Kommentierung von Schumacher zu § 50 Abs. 5 GO), sollte dies einer Klarstellung zugeführt werden. Soweit es sich um vorberatende und nicht um zur Sachentscheidung berufene Ausschüsse handelt, sollte auf eine Beschlussfassung durch die Vertretung zu Gunsten einer Benennung durch die Fraktionen verzichtet werden. Damit würden Streitigkeiten über die von den Fraktionen benannten Vertreter vermieden werden (Verweigerung der Feststellung).

Weiterhin sollte eine Regelung über die Stellvertretung der ordentlichen Mitglieder der nach § 50 GO gebildeten Ausschüsse aufgenommen werden. Sinnvoll wäre es, die Möglichkeit vorzusehen, bis zu zwei Vertreter benennen zu können.

Ferner sollte darauf hingewirkt werden, dass größere Vertretungen nicht in zu viele Gruppen zersplittern. Damit wird im Sinne der Zielstellung der Reform des Ministeriums des Innern ein Beitrag zur Verbesserung der Strukturierung der Meinungsbildung in der Vertretung geleistet. Diesem Ziel würde eine Ausweitung der derzeitigen Rechte fraktionsloser Gemeindevertreter oder von Zählgemeinschaften entgegenwirken. Vielmehr sollte der Vertretung die Möglichkeit eingeräumt werden, die derzeit in § 40 Abs. 1 GO geregelte Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion von zwei Mitgliedern durch Beschluss der Vertretung anzuheben.

Ergänzungsbedarf wird schließlich für die – vornehmlich kleineren – Gemeindevertretungen gesehen, in denen keine Fraktionen gebildet wurden. Hier ist sollte ein Verfahren für Ausschussbesetzung angeboten werden.

Diskussionswürdig sind auch die Bestimmungen über sachkundige Einwohner (§ 50 Abs. 7 GO). Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Regelung dazu geführt hat, Personen mit besonderer Sachkunde („sachkundige“) als beratende Mitglieder zu berufen. In unserer Mitgliedschaft werden dazu unterschiedliche Auffassungen vertreten. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg stellt daher derzeit die Möglichkeit nicht in Frage, durch Mehrheitsentscheidung der Vertretung sachkundige Einwohner zu bestellen. Gleichwohl wird Klarstellungsbedarf gesehen: Die Gemeindeordnung lässt derzeit offen, wie hoch die Zahl der sachkundigen Einwohner sein darf. Hier wäre eine sich an der Zahl der Mitglieder des Ausschusses orientierte Obergrenze hilfreich. Jedenfalls darf die Zahl der Ausschussmitglieder aus der Vertretungskörperschaft nicht durch die

der sachkundigen Einwohner überschritten werden. Zudem sollte bestimmt werden, dass für sachkundige Einwohner keine Vertreter bestellt werden können.

### **Bildung von Ortsteilen (§§ 54 ff. GO)**

Die mit der Gemeindestrukturreform ausgeweiteten Vorschriften über die Bildung von Ortsteilen haben - wie vom Städte- und Gemeindebund im damaligen Gesetzgebungsverfahren prognostiziert - für erhebliche Vollzugsprobleme gesorgt. Der Städte- und Gemeindebund hatte die damals bestehenden Normen als absolut ausreichend erachtet, eine Repräsentanz der Einwohner der Ortsteile zu wahren.

Die Vollzugsprobleme betrifft zum einen die an das Ministerium des Innern bereits mit Schreiben vom 24. Juni 2002 und vom 12. Dezember 2003 herangetragene Frage, ob Ortsteile zwingend über die „Organe“ Ortsbürgermeister oder Ortsbeirat verfügen müssen. § 54 Abs. 1 GO bestimmt, dass im Gebiet einer amtsfreien Gemeinde Ortsteile gebildet werden können, wenn ausreichend große, räumlich getrennte, bewohnte Gemeindeteile vorhanden sind. § 54 Abs. 2 Satz 1 GO lautet: „Der Gebietsänderungsvertrag oder die Hauptsatzung können bestimmen, dass in Ortsteilen ein Ortsbürgermeister oder ein Ortsbeirat gewählt wird.“ Der Gesetzgeber hat in § 54 a Abs. 2 Satz 1 GO das Wort „können“ verwendet. Gemeinhin wird damit die Einräumung eines Ermessens zum Ausdruck gebracht. § 54 Abs. 2 Satz 1 GO entspricht insoweit dem früheren § 54 Abs. 1 Satz 2 GO 1993. Auch damals war die Rede davon, dass Ortsteile einen Ortsbeirat bzw. einen *Ortsvorsteher* haben können. Für die damalige Gemeindeordnung war anerkannt, dass die Bildung eines Ortsteils auch ohne Ortsvorsteher oder Ortsbeirat erfolgen konnte. In der Praxis wurde auch zum Teil so verfahren. In diesen Fällen ging es Gemeinden und Bevölkerung darum, den hergebrachten Gemeindennamen auf die eine oder andere Weise fortführen zu können. Insbesondere spielten die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften eine Rolle. Danach kann auch der amtliche Name einer Ortschaft oder eines Ortsteils auf der Ortseingangstafel geführt werden (vgl. Vwv zu § 42 Abs. 3 Zeichen 310 und 311 StVO). Zwar ist anzuerkennen, dass mit Einführung der neuen Ortsteilverfassung die Mitwirkungsrechte der Ortsteilorgane deutlich erweitert wurden. Allerdings lässt sich auch bei einer systematischen Auslegung der §§ 54 ff. GO n.F. nach unserer Auffassung nicht entnehmen, dass § 54 Abs. 2 Satz 1 GO entgegen seinem Wortlaut der Gemeinde oder den Vertragspartnern eines Gebietsänderungsvertrages kein Ermessen einräumen wollte, Ortsteilorgane zu schaffen. Leider wird die Norm derzeit von den Kommunalaufsichtsbehörden anders ausgelegt. Den Gemeinden soll lediglich ein Auswahlermessen eingeräumt sein, ob ein Ortsbeirat oder ein Ortsbürgermeister zu bestellen ist. Sie stützen sich dabei zum Teil auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Cottbus. Diese Auslegung führt dazu, dass zum Teil Ortsteilorgane geschaffen werden müssen, um die Ortseingangstafel zu erhalten. Dies sollte zum Anlass für eine Korrektur genommen und den Gemeinden ausdrücklich wieder ein Entschließungsermessen eingeräumt werden, einen Ortsteil ohne Ortsteilsorgane zu bilden. Es kann kein staatliches Interesse daran bestehen, in den Fällen, in denen lediglich ein früherer Gemeindename weitergeführt werden soll, aber kein Wunsch nach weitergehenden Mitwirkungsrechten besteht (weil z. B. die Einwohner des Ortsteils durch Persönlichkeiten in der Stadtverordnetenversammlung oder der Gemeindevertretung hervorragend vertreten werden), neue Organe aufzudrängen.

In diesem Zusammenhang ist auch die erleichterte Auflösung von Ortsteilen bzw. den Verzicht auf deren Organe anzusprechen. Es müssen dringend Erleichterungen geschaffen werden, wenn nach mehrfach gescheiterten Wahlgängen Ortsteilgremien nicht mehr besetzt werden können. Derzeit ist nämlich auch unklar, wie z.B. im Hinblick auf Verfahren zum Erlass von Satzungen

zu verfahren ist, wenn Sitze im Ortsbeirat oder das Amt des Ortsbürgermeisters vakant sind. Hier werden zum Teil „Beauftragte“ ernannt, um die Anhörungsrechte wahrzunehmen. Aus unserer Sicht besteht kein schutzwürdiges Interesse an Ortsteilorganen festzuhalten, wenn sich keine Personen finden, diese Aufgaben auch auszufüllen.

Mit Inkrafttreten der neuen Ortsteilverfassung hat die neu eingeführte Bezeichnung *Ortsbürgermeister* für Unklarheit und Intransparenz gesorgt. Die vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg bereits im Rahmen der Anhörungen in den damaligen Gesetzgebungsverfahren vorgetragenen Bedenken, die Bürger könnten vielfach nicht die Unterschiede zwischen hauptamtlichen, ehrenamtlichen und Ortsbürgermeistern erkennen, haben sich bestätigt. Besonders gilt dies für Gemeinden, die über einen ehrenamtlichen Bürgermeister und über einen Ortsbürgermeister verfügt. Das mit der Novelle der Gemeindeordnung verfolgte Ziel, Verantwortlichkeiten auch nach außen transparent zu gestalten (vgl. Koalitionsvereinbarung) bedarf in diesem Bereich dringend einer Umsetzung. Dabei wird gesehen, dass die Ortsbürgermeister erst mit der letzten Kommunalwahl eingeführt wurden. Es sollte daher das Ende dieser Wahlperiode abgewartet werden, ehe zum früher verwendeten Begriff des „Ortsvorstehers“ zurückgekehrt wird.

Klarzustellen ist ferner, dass vom Ortsbeirat gewählte Ortsbürgermeister auch von diesem abberufen werden können. § 54 Abs. 2 Satz 2 GO spricht von einer Wahl für die „Dauer der Wahlperiode“. Vor dem Hintergrund der Entscheidung des OVG Brandenburg 1 A 189/00.Z (vgl. Mitt. StGB Bbg. 2003, S. 438) ist vielfach unklar, ob mit § 54 Abs. 2 Satz 2 GO der, eine Abwahl vorsehende, § 48 Abs. 3 GO verdrängt wird.

Angeregt wird ferner, den Zeitraum auszuweiten, innerhalb dessen der Ortsbeirat zu Sitzungen zusammen kommen muss. Derzeit verweist § 54 a auf § 42 Abs. 1 GO, so dass der Ortsbeirat alle drei Monate zusammentreten muss, auch wenn kein Beratungsbedarf besteht. Es wird angeregt, den Zeitraum zu verlängern oder gänzlich zu streichen.

### **Qualifikationsanforderungen**

Von hier wird kein Bedarf gesehen, die Qualifikationsanforderungen an hauptamtliche Bürgermeister, Amtsdirektoren oder Beigeordnete zu verschärfen. Soweit Bürgermeister oder Landräte unmittelbar von der Bürgerschaft zu wählen sind, sehen wir auch verfassungsrechtlich keinen Raum für derartige Anforderungen.

In diesem Zusammenhang ist aber die Praxis anderer Ressorts der Landesregierung anzusprechen, für den Vollzug bestimmter Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung den Kommunen bestimmte Ausbildungsanforderungen für das beschäftigte Personal festzulegen. Aktuell ist z.B. an die Brandenburgische Versammlungsstättenverordnung zu erinnern, die auch von kommunalen Betreibern von Versammlungsstätten z.B. die Beschäftigung von „Fachkräften für Veranstaltungstechnik“ verlangt. Solche Detailvorgaben an Kommunen sind überflüssig. Die Kommunen sind gehalten, Personal vorzuhalten, das in der Lage ist, die Aufgaben zu erfüllen. Sie werden daher, schon um Haftungsansprüche zu vermeiden, von sich aus auf eine sachgerechte und rechtmäßige Erledigung hinwirken.

Die Novelle der Kommunalverfassung sollte zum Anlass genommen werden, die Praxis im Land einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen und Bestrebungen der Fachressorts zurückzudrängen, gesetzliche Personalstandards festzulegen, die letztlich immer wieder, unnötige, Versuche darstellen, in die kommunale Personal- und Organisationshoheit eingreifen zu wollen.

### **Neuregelung des Beanstandungsrechts (§ 65 GO)**

Beim Beanstandungsrecht des hauptamtlichen Bürgermeisters (§ 65) sollte die Frist für eine erneute Befassung durch die Vertretung so geregelt werden, dass keine Sondersitzungen der Vertretung erforderlich werden. Die derzeitige Regelung von vier Wochen nach der Sitzung, in der der beanstandet Beschluss gefasst worden war, führt fast unausweichlich zur Notwendigkeit, Sondersitzungen der Vertretung einzuberufen.

### **Vertretung des hauptamtlichen Bürgermeister bzw. Landrates in Vertretung oder Hauptausschuss**

Eine Klarstellung der Regelung einer Verhinderungsververtretung des hauptamtlichen Bürgermeisters bzw. Landrates in der/dem Gemeindevertretung/Kreistag und Hauptausschuss ist weiterhin erforderlich. Dem allgemeinen Vertreter sollte im Falle der Verhinderung des Hauptverwaltungsbeamten auch dessen Mitgliedschaftsrechte in der Vertretungskörperschaft zustehen. Damit werden Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse vermieden. Die Stellung des nicht von der Bürgerschaft, sondern vom Kreistag gewählten Landrates im Kreistag macht deutlich, dass auch einem mittelbar gewählten Organ ein Stimmrecht in einer ansonsten unmittelbar gewählten Vertretungskörperschaft eingeräumt werden kann.

### **Regelung der „Vertretung“ im Falle der Mandatsniederlegung.**

Eine klarstellende Regelung der Vertretung im Falle der Mandatsniederlegung oder des Ausscheidens von ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Bürgermeistern erscheint ebenfalls angezeigt.

### **Weiterer Änderungsbedarf**

Soweit in dem Eckpunktepapier des Ministeriums des Innern allgemein weiterer Änderungsbedarf benannt wird, so bedarf es zu einer näheren Bewertung der Vorlage der vom Ministerium des Innern in den Blick genommenen Einzelfälle. Im Grundsatz ist aus Sicht der Geschäftsstelle jedoch nichts gegen sinnvolle Streichungen von Doppelregelungen, Rechtsbereinigung, die Schaffung von Systemgerechtigkeit der Kommunalverfassung oder einen sinnvollen Abbau von gesetzlichen Standards einzuwenden.

### **Zu 2.2 Doppisches Rechnungswesen der Kommunen**

Die im Eckpunktepapier angeführten Einzelheiten zur Einführung des doppelten Rechnungswesens entsprechen den bereits im Novellierungsverfahren zur GemHV im Jahre 2002 getroffenen Forderungen des Präsidiums des Städte- und Gemeindebundes und werden vom Verband weiterhin unterstützt.

Seitens des Ministeriums des Innern war bisher beabsichtigt, das Haushaltswirtschaftsrecht als eigenständiges Reformvorhaben zur Novellierung der Gemeindeordnung zu realisieren. Hierfür

liegt bereits allen Städten, Gemeinden und Ämtern ein Arbeitsentwurf zur Änderung der §§ 74 ff. GO und ein Entwurf einer neuen GemHV vor. Beide Entwürfe werden derzeit im Rahmen des Projektes "doppik-kom-bb" von acht Modellkommunen erprobt. Etwa die Hälfte der Modellkommunen wird bereits ab 01.01.2006 ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundzügen des künftigen Haushaltsrechts führen. Die bisher im Modellprojekt gewonnenen Erfahrungen sind bereits ausgewertet, so dass voraussichtlich zum Jahresbeginn 2006 eine überarbeitete Entwurfsfassung zur diesbezüglichen GO-Änderung vorgelegt werden kann, ebenso zur GemHV. Bislang war vom Ministerium des Innern zugesagt worden, dass das neue Haushaltswirtschaftsrecht bis zum 01. Januar 2007 in Kraft treten kann. Der Städte- und Gemeindebund erwartet, dass der bisher zugesagte Zeitplan zur Einführung der Doppik auch tatsächlich eingehalten wird. Dies ist nicht nur im Interesse der Modellkommunen, sondern auch im Interesse aller weiteren Städte, Ämter und Gemeinden geboten, die bereits außerhalb des Modellprojekts mit ihren Umstellungsarbeiten begonnen haben. Insoweit verweisen wir auf die vorstehenden Ausführungen zur Vorbemerkung des Eckpunktepapiers.

### **Zu 2.3 Wirtschaftliche Betätigung**

Die im Eckpunktepapier genannte Novellierung der Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung wird vom Städte- und Gemeindebund seit langem eingefordert:

#### **Örtlichkeitsprinzip**

Eine Lockerung des Örtlichkeitsprinzips im Bereich von liberalisierten Märkten ist zu unterstützen, sofern dies mit Zustimmung der betroffenen Drittgemeinde erfolgt. Dies entspricht einer der Erwartungen des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg. Der Städte- und Gemeindebund hat dies bereits in früheren Stellungnahmen eingefordert.

#### **Geltungsbereich des Gemeindegewirtschaftsrechts**

Den Geltungsbereich des Gemeindegewirtschaftsrechts auf sog. Annex Tätigkeiten auszuweiten und diese zu erlauben, soweit damit sonst brachliegendes Wirtschaftspotenzial genutzt werden kann, ist ebenfalls zu begrüßen und entspricht einer früheren Anregung des Städte- und Gemeindebundes.

#### **Bindung an den öffentlichen Zweck**

Die Bindung der gemeindegewirtschaftlichen Tätigkeit an einen öffentlichen Zweck ist ebenfalls zu unterstützen. Gewinnerzielungsabsicht allein kann eine wirtschaftliche Betätigung einer Kommune nicht rechtfertigen. Dies ist aber bereits geltende Rechtslage (§ 100 Abs. 2 Nr. 1 GO).

#### **Verhältnis zur Privatwirtschaft**

Das Ministerium des Innern macht zutreffend darauf aufmerksam, dass § 100 Abs. 3 GO bereits eine verschärfte Form der Subsidiarität enthält. Städte und Gemeinden sind derzeit gehalten, bei jeder denkbaren, auch von Privaten anbietbaren Leistung durch Angebote oder Vergleichsbe-

rechnungen qualifiziert zu prüfen, ob eine Übertragung der Aufgabenerfüllung auf einen privaten Anbieter möglich ist. Der Anwendungsbereich dieser „Privatisierungsklausel“ ist in den letzten Jahren immer weitgehender geworden. Letztlich stellt sich für die Kommunen die Frage, ob der zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts zu zählende Aufgabenbereich der Daseinsvorsorge oder freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Disposition stehen. Vor diesem Hintergrund wird befürwortet, die Subsidiaritätsklausel zu lockern. Jeder Gemeinde muss es möglich sein, unbürokratisch über die Rechtsform entscheiden zu können, in der sie eine Dienstleistung erbringen oder eine öffentliche Aufgabe erledigen will.

Zudem ist dringend davor zu warnen, die Beachtung der Subsidiaritätsklausel gegenüber privaten Unternehmen „drittschützend“ auszugestalten. Einerseits würde damit der bisherige Rechtscharakter des Kommunalverfassungsrechts und des öffentlichen Haushaltsrechts insgesamt in Frage gestellt. Das Kommunalverfassungsrecht dient nämlich jetzt grundsätzlich nicht dem Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs oder dem Privater. Wegen der Ausweitung des Inhaltes des Begriffs der wirtschaftlichen Betätigung ist auch zu erwarten, dass weite Bereiche kommunalen Handelns künftig den Klagen konkurrierender Privater ausgesetzt werden würde. Es kann nicht erwartet werden, dass hier innerhalb weniger Jahre durch die Verwaltungsgerichte Rechtsklarheit über den Bereich zulässiger kommunaler wirtschaftlicher Betätigung geschaffen wird. Dies belegt etwa ein Blick auf die vielfältige Rechtsprechung zur Auslegung der Bekanntmachungsverordnung, die auch nach mehr als zehn Jahren noch immer Auslegungsschwierigkeiten, übrigens nicht nur im gemeindlichen Bereich, aufwirft. Es ist zu erwarten, dass eine vergleichbare Entwicklung, wie sie bereits jetzt im Bereich des oberhalb der Schwellenwerte drittschützend ausgestalteten öffentlichen Vergaberechts zu verzeichnen ist, die gesamte schlicht hoheitliche Tätigkeit der Kommunen ausgesetzt werden würde. Dies ist strikt abzulehnen und würde auch den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung in Frage stellen.

Soweit das Ministerium des Innern beabsichtigt, Privatisierungsklauseln in Anlehnung an § 6 LOG für die kommunale Ebene zu verschärfen, so berührt dies ebenfalls den Kern der kommunalen Selbstverwaltung. § 6 LOG bestimmt, dass privatisierbare Aufgaben Privaten zu überlassen oder diesen zu übertragen sind, dass nicht vollständig privatisierbare Aufgaben Privaten zumindest zur Ausführung übertragen werden sollen und dass, soweit beides nicht möglich ist, zumindest eine Kooperation mit privaten angestrebt werden soll. Dies stellt den gesamten nicht hoheitlichen Bereich kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben in Frage. Dies gilt nicht nur für den Betrieb öffentlicher Kultur-, Sport- oder anderer Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Zunehmend werden auch bislang hoheitlich wahrgenommene Aufgaben an Beliehene übertragen. Eine solche vorgesehene Änderung der Gemeindeordnung würde mithin letztlich den kommunalen Aufgabenbestand insgesamt in Frage stellen. Wir möchten das Ministerium des Innern bitten, zunächst im Detail die in den Blick genommenen Aufgaben zu benennen und den möglichen Aufgabenentzug verfassungsrechtlich überprüfen zu lassen.

### **Kontrolle der Kommunalunternehmen**

Eine zielführende Einflussnahme gegenüber kommunalen Unternehmen liegt im besonderen Interesse der jeweiligen Städte und Gemeinden. Daher werden auch einzelne der unter diesem Punkt genannten Maßnahmen unterstützt. Dies gilt ausdrücklich für die Klarstellung, den Aufsichtsrat der Gesellschaften mit externen Fachleuten besetzen zu können, oder die steuerungsfeindlichen Gesellschaftsformen der AG und Stiftung lediglich subsidiär zuzulassen. Zudem wird angeregt, einen durch die Vertretung unentziehbaren Sitz des Hauptverwaltungsbeamten bzw. einer von diesem benannten Person im Aufsichtsrat vorzusehen.

Soweit allerdings vorgesehen ist, Pflichtinhalte des Beteiligungsberichts oder Mindestanforderungen für ein Beteiligungsmanagement bzw. weitergehende Prüfungsrechte festzuschreiben, wird der vom Ministerium des Innern verfolgte Ansatz nicht geteilt. Vielmehr sollten derartige Anforderungen innerhalb des kommunalen Haushaltsrechts geregelt werden. Im Rahmen der Einführung des doppelten Rechnungswesens werden Regelungen über eine sog. Konzernbilanz vorbereitet. Dies ist der richtige Ort, kommunale Wirtschaftsunternehmen zu steuern. Der Städte- und Gemeindebund lehnt daher die Ausweitung der Berichtspflichten und die Einführung neuer kommunalaufsichtlicher Instrumente strikt ab und ist überzeugt davon, dass diese bei entsprechender Ausgestaltung des Haushaltsrechts überflüssig sind.

## **II. Weitere aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes anzusprechende Punkte:**

Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes sind folgende weitere Änderungsbedarfe anzusprechen. Dabei wird zwischen Grundsatzfragen und Nomen, die redaktionell korrekturbedürftig sind, unterschieden. Zudem behalten wir uns im Verfahren vor, weiteren Änderungsbedarf vorzutragen:

### **A. Grundsatzfragen**

#### **1. Aufgabenwahrnehmung durch Große und Mittlere kreisangehörige Städte (§ 2 GO)**

In § 2 Abs. 3 sind die Institute der Großen und Mittleren kreisangehörigen Stadt verankert. Diese wurden im Rahmen der Funktionalreformgesetzgebung in die Gemeindeordnung mit der Erwartung eingeführt, dass Städten dieser Größenordnung weitere Aufgaben zur eigenverantwortlichen Erledigung übertragen werden. Kommunen dieser Größenordnung sind in der Lage, aufgrund ihrer Leistungskraft ansonsten von Landkreisen erfüllte Aufgaben wahrzunehmen. Leider hat sich diese Erwartung nicht erfüllt. Auch nach Abschluss der Gemeindestrukturreform wurden Großen bzw. Mittleren kreisangehörigen Gemeinden leider keine weiteren Aufgaben angetragen.

Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung speziell im äußeren Entwicklungsraum sollten die Einwohnerschwellenwerte in § 3 Abs. 2 GO nach unten angepasst werden. Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg könnte vor dem Hintergrund der dünnen Siedlungsdichte im Land Brandenburg der Status der Großen kreisangehörigen Stadt bereits einer Stadt mit mehr als 35.000 Einwohnern verliehen werden. Der Status einer Mittleren kreisangehörigen Stadt sollte auf 20.000 Einwohner abgesenkt werden. Die derzeitige Verwaltungspraxis macht deutlich, dass auch Städte mit geringeren Einwohnerzahlen als 45.000 die Aufgaben, die derzeit Großen kreisangehörigen Städten zugewiesen sind, erfüllen können. Dies gilt etwa für die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde. Dieses stärkt die Städte nachweislich auch als Wirtschaftsstandorte. Daher sollten diese Institute keinesfalls im Rahmen der Reform aufgegeben werden.

Zudem sollte dafür Sorge getragen werden, dass vermehrt Aufgaben an diesen Status geknüpft werden.

## **2. Vollzug öffentlicher Bekanntmachungen (§ 5 GO)**

Noch immer wird Ortsrecht wegen vermeintlicher Verletzung der Vorschriften über die öffentliche Bekanntmachung in Frage gestellt. Die das Bekanntmachungswesen betreffenden Regelungen sollten daher mit dem Ziel der Verbesserung eines rechtssicheren Vollzugs erneut überprüft werden. In die Überprüfung ist auch die Bekanntmachungsverordnung einzubeziehen. Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes sollte die Bekanntmachungsverordnung aber nicht aufgehoben werden. Dies würde nur die zu beobachtende Tendenz der Gerichte, aus dem Rechtsstaatsprinzip unterschiedliche Anforderungen an die Form öffentlicher Bekanntmachungen zu entwickeln, nur noch mehr Spielraum verschaffen und damit den Vollzug weiter erschweren.

Auch im Zusammenhang mit der verstärkten Ausrichtung auf E-Government ist zu fordern, dass elektronische Formen der Bekanntmachungen die bisherigen fehleranfälligen Formen ersetzen können. Insoweit verweisen wir auf die im Land Schleswig-Holstein neu eingeführten Vorschriften. Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes ist durchaus vorstellbar und jedenfalls mittelfristig wünschenswert, auch im Kommunalverfassungsrechts erforderliche Bekanntmachungen allein durch elektronische Formen zuzulassen.

## **3. Beauftragte (§ 23 GO)**

Der Städte- und Gemeindebund erneuert seine Forderung, die Gemeinden nicht mehr zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter zu verpflichten. Schließlich ist es Aufgabe der Gemeinden und Ämter insgesamt, auf die Gleichstellung von Frau und Mann im Beruf, öffentlichen Leben, Bildung und Ausbildung, Familie sowie in dem Bereich der sozialen Sicherheit hinzuwirken. Gleichstellung geht mittlerweile auch weit über die zwischen Geschlechtern hinaus und bedarf der lokalspezifischen Betrachtungs- und Handlungsentscheidungen der Kommunen in ihrem Selbstverwaltungsrecht.

## **Aufwandsentschädigung der Gemeindevertreter (§ 37 GO)**

Nach Aufhebung der Kommunalaufwandsentschädigungsverordnung wird von Kommunalaufsichtsbehörden zunehmend von Gemeindevertretern verlangt, die pauschalierten Aufwandsentschädigungen der Höhe nach zu belegen, auch wenn diese sich innerhalb der Grenzen der früheren KomAEV bewegt. Abgesehen davon, dass es in der Praxis rechtlich und tatsächlich schwierig ist, den Aufwand zu bestimmen und zu beziffern und angesichts der vergleichsweise geringen Höhe der Beträge ist dies im Hinblick auf die Bereitschaft der Bevölkerung, ein kommunales Ehrenamt anzunehmen, sehr abträglich. Es ist daher angezeigt, wieder Pauschalen festzulegen, innerhalb deren Grenzen keine weiteren Nachweise verlangt werden oder aber generell auf Nachweispflichten zu verzichten, da die Kommunen vor dem Hintergrund ihrer Eigenverantwortung und der angespannten Haushaltslage von sich aus handeln.

## **Haftung der Gemeindevertreter (§ 39 GO)**

Die Bestimmung für eine Haftung von Gemeindevertretern setzt vorsätzliches Handeln voraus. Es wird angeregt, den Anwendungsbereich auch auf grob fahrlässiges Handeln auszudehnen. Die Regelung würde § 104 GO angeglichen.

### **Geheime Abstimmungen (§ 47 Abs. 2 GO)**

§ 47 sieht die Möglichkeit geheimer Abstimmungen vor. Abgesehen von Wahlen sollten diese aus der Gemeindeordnung gestrichen werden, damit Entscheidungen auch Verantwortungsträgern zugeordnet werden können. Damit wird vermieden, dass rechtswidrige Entscheidungen, und damit letztlich auch Entzug aus einer Haftungsverantwortung, unter dem Schutz geheimer Abstimmungen getroffen werden können.

### **Amtszeit hauptamtlicher Bürgermeister**

Hauptamtliche Bürgermeister, die die Regelaltersgrenze erreichen, bedürfen derzeit für die Ausübung ihres Amtes über die Regelaltersgrenze hinaus eines Beschlusses der Vertretungskörperschaft (§ 147 Abs. 2 Landesbeamtengesetz). Viele hauptamtliche Bürgermeister, die ihr Amt bis zum Ablauf ihrer Wahlzeit ausüben wollen, weisen darauf hin, dass hier die Entscheidung der Vertretungskörperschaft mit dem zum Ausdruck gekommenen Bürgerwillen kollidiere. Wir möchten daher bitten, eine Regelung vorzusehen, die hauptamtlichen Bürgermeistern, die über die Regelaltersgrenze hinaus ihr Amt ausüben wollen, dies ohne eine Entscheidung der Vertretungskörperschaft ermöglicht. Dies entspräche letztlich auch dem Wählerwillen.

### **Rechtsstellung des Kämmerers (§§ 78 und 94 GO)**

Es stellt sich die Frage, ob aufgrund der Organstellung des Bürgermeisters gesetzliche Zusatzanforderungen für die Verwaltungsgeschäfte, wie sie derzeit beispielsweise in §§ 78 Abs. 1 und 94 GO bestehen, noch zeitgemäß sind? Für den Fall, dass sie noch als zeitgemäß anzusehen sind, wäre die Frage, welcher Novellierungsbedarf besteht, um die derzeitigen Regelungen schlüssig auszugestalten. Gesetzlich besteht beispielsweise zur Kämmererbestellung keine Verpflichtung; diese kann lediglich aus den jetzigen Formulierungen der §§ 78 Abs. 1 GO und 94 GO gefolgert werden. Darüber hinaus entspricht die Kämmererbezeichnung in vielen Verwaltungen nicht mehr der fortentwickelten Funktionsbezeichnung (Finanzdezernent, Fachbereichsleiter, u.a.), so dass Doppelbezeichnungen entstanden sind. Es sollte daher im Rahmen der Neufassung des Haushaltsrechts geprüft werden, ob die Bestellung eines mit Sonderrechten ausgestatteten Kämmerers noch mit den künftigen Steuerungsmodellen vereinbar ist.

### **Haushaltssperre (§ 82 GO)**

Die derzeit vorgesehen Organzuständigkeiten, bezogen auf den Erlass und die Aufhebung der Haushaltssperre, sind, auch unter Berücksichtigung der zurzeit mit Bezug auf den Kämmerer ausgestalteten Regeln, als un schlüssig anzusehen: Neben den Zuständigkeitsregelungen des Bürgermeisters nach §§ 61 Abs. 1 und 63 Abs. 1 und 2 GO und neben der Sollvorschrift zur Aufgabenübertragung nach § 94 GO ist in § 82 GO nicht der Bürgermeister, sondern ausschließlich der Kämmerer, der Hauptausschuss und die Gemeindevertretung für Maßnahmen der Haushaltssperre zuständig. Dazu ist festzustellen, dass nach der derzeit für Maßnahmen der Haushaltssperre gegebenen Rechtslage zwingend die Zuständigkeit des Hauptausschusses und der Gemeindevertretung folgt, wenn kein Kämmerer bestellt ist. Aufgrund der in der GO besonders behandelten

Haushaltssperre und aufgrund ihrer weitreichenden Folgen ist des Weiteren festzustellen, dass finanzwirtschaftliche Umstände für den Erlass einer Haushaltssperre zu den wichtigen Angelegenheiten gehören, über die der Bürgermeister dem Hauptausschuss und der Gemeindevertretung nach § 63 Abs. 2 GO berichten muss und zu denen er nach § 63 Abs. 1 Buchst. a GO die notwendigen Beschlüsse vorzubereiten hat. Es wird daher befürwortet sowohl die Unterrichtungspflicht als auch die Zuständigkeiten im Hinblick auf die Organstellung des Bürgermeisters neu zu regeln.

### **Genehmigungsvorbehalte (§ 90 GO)**

Zum Abbau von Genehmigungsvorbehalten sollte der § 90 Abs. 3 GO künftig entfallen. Dieser Vorbehalt ist auch aufgrund der allgemeinen Haushaltsgrundsätze des § 74 GO entbehrlich.

### **Drittenschutz bei der Ausübung der Kommunalaufsicht (§§ 119 ff. GO)**

In Folge der sog. „Oderwitzentscheidung“ des Bundesgerichtshofes wird derzeit auch im Land Brandenburg gesetzgeberischer Handlungsbedarf erörtert, die Kommunalaufsichtsbehörden von möglichen Amtshaftungsansprüchen freizustellen. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg sieht keine Notwendigkeit, eine Drittgerichtetheit der Amtspflichten der Kommunalaufsichtsbehörden gegenüber den zu beaufsichtigenden Kommunen durch gesetzliche Regelungen, zum Beispiel in der Gemeindeordnung, einzuschränken. Insoweit verweisen wir auf unser Schreiben vom 8. April 2004 an das Ministerium des Innern.

Wir befürworten stattdessen, einerseits Genehmigungs- und Anzeigepflichten weiter zurückzuführen und andererseits bei Bedarf Kommunalaufsichtsbehörden Hilfestellung zu geben. Soweit diese neue Rechtsentwicklung dazu geführt hat, dass die „Entscheidungsfreude“ der Kommunalaufsichtsbehörden vermindert wurde, ist jedenfalls die Einführung einer Haftungsbegrenzung kein geeignetes Instrument, den Mitarbeitern der Landkreise mehr Sicherheit bei der Anwendung des Kommunalverfassungsrechts zu vermitteln. Hier ist vielmehr auf die Durchführung anderer Verwaltungsverfahren zu verweisen, bei denen auch keine Freistellung vom Staatshaftungsrecht erwartet wird. Das Ministerium des Innern könnte zudem bei der Ausübung der Aufsicht auch deutlicher eine Vorbildfunktion für die unteren Kommunalaufsichtsbehörden übernehmen.

Allerdings sollte das Staatshaftungsgesetz der DDR für den Bereich des Landes Brandenburg aufgehoben werden. Damit würde in Brandenburg neben dem auch in den alten Bundesländern geltenden Staatshaftungsrecht keine Grundlage für weitergehende Ansprüche bestehen. Mit einer Aufhebung des Staatshaftungsgesetzes könnte auch ein Beitrag zum Abbau von Normen und Standards geleistet werden. Die Voraussetzungen einer Staatshaftung würden auf das Niveau der alten Bundesländer abgesenkt.

### **Praxis der Sonderaufsicht (§ 132 GO)**

Mit Inkraftsetzung der Kommunalverfassung hatte sich der Landesgesetzgeber dafür entschieden, anstelle der so genannten Fachaufsicht das Institut der Sonderaufsicht für den Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung einzuführen. In den letzten Jahren war zu verzeichnen, dass die federführenden Ressorts in Fachgesetzen die den Sonderaufsichtsbehörden eingeräumten Instrumente denen einer Fachaufsichtsbehörde sehr stark annäherten. Die Novelle der

Kommunalverfassung sollte zum Anlass genommen werden, das Institut der Sonderaufsicht im Sinne des § 132 GO zu stärken.

### **Interkommunale Zusammenarbeit und öffentliches Auftragswesen**

Durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und verschiedener nationaler Obergerichte ist unklar, welche Formen einer interkommunalen Zusammenarbeit einer öffentlichen Ausschreibung bedürfen. Soweit möglich, ist die Novelle der Kommunalverfassung dazu zu nutzen, hier Rechtsicherheit zu schaffen. Der demografische Wandel wird in Zukunft von den Kommunen vermehrt Bereitschaft zur interkommunalen Kooperation verlangen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass solche Schritte dem wirtschaftlichen Wettbewerb unterworfen werden. Soweit möglich, sollte das Land hier Einfluss auf Bund und EU nehmen, die Organisationshoheit der Kommunen zu wahren.

## **B. Redaktionelle Änderungen**

### **1. Zur Gemeindeordnung (GO)**

#### **Hauptsatzung (§ 6 GO)**

Es ist unklar, inwieweit materielle Fehler der Hauptsatzung zur Teil- bzw. zur Gesamtnichtigkeit der Satzung führen. Hier sollte eine Klarstellung eingefügt werden, dass grundsätzlich die Nichtigkeit einzelner Normen die Satzung im Übrigen unberührt lässt.

Alternativ wird angeregt zu prüfen, ob die Vorschriften über die öffentlichen Bekanntmachungen einer Gemeinde in einer gesonderten Satzung in Kraft zu setzen sind. Etwaige Fehler hätten dann nicht mehr die Unwirksamkeit des Satzungsrechts im Übrigen zur Konsequenz.

#### **Gebietsänderung (§ 9 GO)**

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg wiederholt seine Auffassung, dass eine Anhörung des Kreistages zu allen Gebietsänderungsverträgen nicht mehr erforderlich ist (§ 9 Abs. 3 GO). Belange des Kreises werden dann berührt, wenn seine Grenzen geändert werden. Eine politische Entscheidung des Kreistages über einen bereits ausgehandelten Vertrag, der die Grenzen des Landkreises nicht verändert, kann für die Frage seiner Genehmigungsfähigkeit keine Rolle spielen. Die Anhörung des Kreistages sollte daher auf die Fälle beschränkt werden, in denen die Grenzen des Landkreises berührt werden.

Entsprechendes gilt für die Anhörung des Kreistages vor der Bildung, Änderung oder Auflösung von Ämtern (§ 1 Abs. 3 AmtsO). Auch hier ist die Anhörung des Kreistages nicht nötig, wenn nicht Kreisgrenzen verändert werden könnten.

## **Bürgerbegehren, Bürgerentscheid (§ 20 GO)**

In den letzten Jahren sind vermehrt Auslegungsfragen des § 20 GO an den Städte- und Gemeindebund Brandenburg herangetragen worden:

Unklar ist der Beginn der Frist des § 20 Abs. 1 Satz 3. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen den Beschluss der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses, muss es nach derzeitiger Rechtslage innerhalb von 6 Wochen nach der „öffentlichen Bekanntgabe“ des Beschlusses eingereicht sein. Die Gemeindeordnung sieht jedoch keine Pflicht der Gemeinde vor, Beschlüsse öffentlich bekannt zu geben. § 49 Abs. 5 spricht hier von „in ortsüblicher Weise der Öffentlichkeit zugänglich zu machen“. Es wird daher angeregt, auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses abzustellen.

Vielfach sind auch die Anforderungen unklar, welche an den von der Bürgerschaft vorzulegenden Kostendeckungsvorschlag zu stellen sind. Hier sollte klar gestellt werden, dass überschlägige, aber schlüssige Angaben über die geschätzte Höhe der mit der Maßnahme für den Gemeindehaushalt verbundenen Kosten vorzulegen sind. Soweit Maßnahmen nicht nur einmalige Kosten, sondern darüber hinaus auch Folgekosten verursachen, ist insoweit auch eine höhenmäßig bezifferte Prognose erforderlich (vgl. VG Cottbus, Beschluss vom 24. Februar 2000, 4 L 417/99). Die Beteiligung der Gemeindebürger an einem Bürgerbegehren setzt nämlich in besonderer Weise eine verantwortliche Entscheidungsfindung voraus. Diese soll sich nicht darin erschöpfen, Forderungen zu definieren, sondern muss auch die Kosten im Blick behalten. Die Entscheidung der Bevölkerung wird nämlich maßgeblich auch von der Frage beeinflusst, welche Kosten eine Maßnahme verursachen wird. Vor dem Hintergrund des § 22 Abs. 1 Satz 1 GO, welcher die Gemeinde verpflichtet, in Grenzen der Verwaltungskraft ihren Einwohnern bei der Einleitung von Bürgerbegehren behilflich zu sein, werden die Initiatoren mit solchen Anforderungen auch nicht überfordert. Das VG Cottbus hat solche Anforderungen in der o.g. Entscheidung auch gebilligt. Gleichwohl besteht regelmäßig bei Initiatoren und Kommunen Unklarheit über die Anforderungen, die an den Kostendeckungsvorschlag zu stellen sind.

In Abs. 2 ist unklar, auf welchen Zeitpunkt sich die Wahlberechtigung der Unterzeichnenden beziehen muss. Zur Erleichterung der Prüfung der Gültigkeit der Unterschriften durch die Gemeinde wird empfohlen, auf den Tag der Einreichung der Unterschriftenlisten abzustellen.

Schließlich sollte klar gestellt werden, dass der Termin der Durchführung des Bürgerentscheides von der Gemeindevertretung und nicht der Kommunalaufsichtsbehörde festzusetzen ist. Hier ist kein sachlicher Grund erkennbar, diese Entscheidung durch die Kommunalaufsichtsbehörde treffen zu lassen.

Klarzustellen ist auch Abs. 4 Satz 4. Es ist nämlich kein Grund ersichtlich, warum in Fällen eines gescheiterten, gegen einen Beschluss der Vertretung gerichteten Bürgerbegehrens eine Sachentscheidung durch die Gemeindevertretung getroffen werden müsste. Hier bleibt die vorherige Entscheidung der Vertretung bestehen.

## **Petitionsrecht (§ 21 GO)**

§ 21 GO kann gestrichen werden, da in Artikel 24 der Landesverfassung das Petitionsrecht bereits hinreichend geregelt ist und § 21 dies inhaltlich wiederholt.

### **Wahlverfahren des Ausländerbeirates (§ 25 GO)**

§ 25 Abs. 2 GO sieht vor, das Wahlverfahren des Ausländerbeirates in der Hauptsatzung zu regeln. Nach Angaben unserer Mitglieder sind die Anforderungen der Kommunalaufsichtsbehörden an die Regelung des Verfahrens stetig gewachsen. Es wird daher angeregt die Anforderungen zu überprüfen und ggf. entweder an geeigneter Stelle ein allgemein gültiges Wahlverfahren zu regeln oder aber den Erlass einer Wahlordnung zuzulassen.

### **Amtsverschwiegenheit (§ 27 GO)**

Die in Absatz 6 vorgesehene Sanktionsmöglichkeit von Verletzungen der Verschwiegenheitspflicht wird als unzureichend angesehen. Es wird wegen der Schwere des Verstoßes die Schaffung eines selbständigen Tatbestandes angeregt.

### **Aufgaben der Gemeindevertretung (§ 35 GO)**

Durch die Änderung des § 72 Abs. 1 im Zuge des Gesetzes zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben wurde eine Beschlussfassung über den Geschäftsverteilungsplan aus § 72 gestrichen. Ziel der Rechtsänderung war, die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten zu stärken. Nunmehr stellt sich die Frage, ob aus § 35 Abs. 2 Nr. 1 GO eine Kompetenz der Gemeindevertretung abzuleiten ist, über den Geschäftsverteilungsplan zu beschließen. Damit könnte die Rechtsänderung leer laufen. § 35 Abs. 2 Nr. 1 GO sollte daher um die Worte „mit Ausnahme der Organisation der Gemeindeverwaltung und der Geschäftsverteilung“ klarstellend ergänzt werden. Grundsätzlich sollte der Entscheidungsvorbehalt der Gemeindevertretung nach § 35 einer Prüfung, mit dem Ziel der Straffung, unterzogen werden. Des Weiteren besteht Novelierungsbedarf im Zusammenhang mit den korrespondierenden Vorschriften der Gemeindegewirtschaft.

### **Rechte der Gemeindevertreter (§ 37 GO)**

Das Tatbestandsmerkmal „ohne Stimmrecht“ des Abs. 3 Satz 2 hat zur Auslegungsfrage geführt, ob dem nicht dem Ausschuss angehörenden Gemeindevertreter zwar kein Stimmrecht, wohl aber Antrags- und Rederechte zustehen. Sollte dies abgelehnt werden, würden den Vertretern in öffentlichen Sitzungen lediglich die gleichen Rechte wie Zuschauern zugestanden. Dann hätte es dieser Bestimmung nicht bedurft. Will man diesen Vertretern allerdings Antrags- und Rederechte zuerkennen, stellt sich die Frage, wo ein Unterschied zum Grundmandatsträger nach § 50 Abs. 4 GO zu sehen wäre. Hier wird die Auffassung vertreten, dass die Teilnahme ohne Stimmrecht ein Antrags- und Rederecht umfasst. Es sollte eine Klarstellung erfolgen.

### **Einberufung der Gemeindevertretung (§ 42 GO)**

Es wird angeregt, die Bestimmung um Vorschriften für eine Fortsetzungssitzung (vgl. OVG Brandenburg, Urteil vom 27. April 1994 - 1 A 33/92 -, LKV 1995 Seite 42) zu ergänzen. Es sollte im Sinne der Entscheidung klargestellt werden, dass in den Fällen, in denen die Tagesordnung in der Sitzung nicht abgeschlossen werden konnte, nach einer Entscheidung der Vertretung die

Sitzung am gleichen Ort ohne eine erneute öffentliche Bekanntmachung der Tagesordnung fortgesetzt werden kann.

In Abs. 4 sollte das Wort „Festlegungen“ durch „Regelungen“ ersetzt werden.

### **Tagesordnung der Vertretung (§ 43 GO)**

Hier sollte klargestellt werden, dass auch Tagesordnungspunkte, die nach Abs. 2 auf Verlangen des hauptamtlichen Bürgermeisters oder des Amtsdirektors auf die Tagesordnung gesetzt worden sind, nur mit dessen Zustimmung von der Vertretung abgesetzt werden dürfen.

### **Zusammensetzung des Hauptausschusses (§ 56 GO)**

Neben dem Vorschlag, den hauptamtlichen Bürgermeister bereits durch eine gesetzliche Regelung zum Vorsitzenden des Hauptausschusses zu bestimmen, wird angeregt, die Mitglieder des Hauptausschusses nicht in der ersten Sitzung der Vertretung für die Dauer der Wahlperiode bestimmen zu lassen. Nach der Rechtsprechung des OVG Brandenburg folgt aus § 56 Abs. 3 Satz 1 GO, dass die Zusammensetzung des Hauptausschusses ohne Wechsel der Mehrheitsverhältnisse in der Vertretung keinen späteren Änderungen zugänglich ist. Die Fraktionen sind für die Dauer der Wahlperiode an die einmal bestimmten Mitglieder gebunden. Dies ist nicht sachgerecht. Zum einen ist es oftmals in der ersten Sitzung noch nicht möglich, sich bereits über die Zahl der Mitglieder des Hauptausschusses zu verständigen. Zum anderen verhindert die Regelung einen Wechsel der benannten Vertreter während der fünfjährigen Wahlperiode vorzunehmen. Die Bestimmung sollte gelockert werden, um Fraktionen die Möglichkeit zu verschaffen, Mitglieder auszutauschen.

### **Beanstandung (§ 65 GO)**

In Satz 4 sollte auf die dort genannte zeitliche Vorgabe von vier Wochen verzichtet und statt dessen eine Regelung aufgenommen werden, dass über die beanstandete Angelegenheit in der nächsten ordentlichen Sitzung entschieden werden soll. Damit könnte die Einberufung von Sondersitzungen entbehrlich werden. Nach der derzeitigen Regelung ist eine Sondersitzung unausweichlich.

### **Eilentscheidung (§ 68 GO)**

Eilentscheidungen setzen nach § 68 Abs. 1 Satz 1 GO voraus, dass sie nicht bis zu einer „ohne Frist und formlos einberufenen Sitzung“ der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses aufgeschoben werden kann. „Formlos und ohne Frist“ einberufene Sitzungen sieht die Gemeindeordnung allerdings nicht vor. Dies führt zu Abgrenzungsproblemen. Es wird daher angeregt, diesen Widerspruch durch eine eindeutige Regelung zu ersetzen. So könnte auf eine in der Geschäftsordnung der Vertretung vorgesehene abgekürzte Ladungsfrist verwiesen werden, innerhalb der die Entscheidung nicht aufgeschoben werden kann.

## **Gemeindebedienstete (§ 73 GO)**

Die Regelung ist – wie die gesamte Kommunalverfassung - an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) anzupassen. Der TVöD hat die Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern aufgegeben und spricht jetzt durchgängig von „Beschäftigten“.

Der Grund für die in § 73 Abs. 1 vorgenommene Bindung der Kommunen an die Eingruppierungsvorschriften des Landes ist durch den TVöD weggefallen. Sinn und Zweck der Vorschrift bestand bislang darin, einheitliches Tarifrecht für Land und Kommunen abzusichern. Nachdem das Land dem TVöD bislang nicht beigetreten ist, ist die Grundlage für diese Bestimmung entfallen. Die Norm ist daher entbehrlich.

Darüber hinaus werden die Wirkungen der erfolgten Novellierung des § 73 Abs. 2 GO zu würdigen sein. Es kann Bedarf bestehen, auch die Rechte des hauptamtlichen Bürgermeisters weiter zu stärken.

## **2. Zur Amtsordnung**

### **Zusammensetzung des Amtsausschusses (§ 6 AmtsO)**

Nach den letzten Kommunalwahlen war mehrfach festzustellen, dass die von Fraktionen auf Grund von § 6 Abs. 1 Satz 2 AmtsO als weitere Mitglieder des Amtsausschusses vorgeschlagenen Personen von der Gemeindevertretung abgelehnt wurden. Als Folge blieben Sitze im Amtsausschuss unbesetzt. Selbst bei erneuten Wahlen fanden von den Fraktionen vorgeschlagene Bewerber nicht die erforderliche Mehrheit. Dies ist auf eine unklare Fassung der Amtsordnung zurückzuführen: Einerseits werden Fraktionen Vorschlagsrechte eingeräumt, andererseits ist eine „Wahl“ nach § 48 GO erforderlich. Wegen der Bindung an das Vorschlagsrecht der Fraktion wird das Verfahren von den Mitgliedern der Gemeindevertretungen als widersprüchlich angesehen. Zu dieser Regelung ist ein Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Brandenburg vom 7. Januar 2004 – 1 B 11/04 – ergangen. Darin hat der 1. Senat ausgeführt, einer Fraktion sei zwar ein *unentziehbares* Vorschlagsrecht eingeräumt, die Vertretung sei aber nicht verpflichtet, den vorgeschlagenen Kandidaten als weiteres Mitglied zu wählen. Im Ergebnis kann (und hat in der Praxis) diese Auslegung dazu führen, dass sich - bei entsprechenden Mehrheitsverhältnissen – die politischen Kräfte in der Gemeindevertretung gegenseitig blockieren. Das Vorschlagsrecht der Fraktionen läuft ins Leere. Gefährdet ist der Grundsatz, wonach die von einer Gemeinde in den Amtsausschuss entsandten Vertreter auch die politische Zusammensetzung der Vertretung repräsentieren.

Wie in unserem Schreiben vom 09. März 2003 angeregt, sollte in § 6 AmtsO das Wahlverfahren durch eine Bestellung ersetzt werden. Als Vorbild bietet sich § 15 Abs. 4 des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit an, wonach mehrere Vertreter einer Gemeinde in einem Zweckverband nach den Vorschriften der Gemeindeordnung über die Besetzung der Ausschüsse zu bestellen sind.

### **Weiterer Klarstellungsbedarf**

In der Amtsordnung sollte die Bildung von vorberatenden Ausschüssen ausdrücklich zugelassen werden.

Ferner sollte in § 4 AmtsO klar gestellt werden, dass der Amtsdirektor bei Rechtsgeschäften zwischen Amt und amtsangehörigen Gemeinden bzw. zwischen amtsangehörigen Gemeinden gesetzlich vom Verbot des In-Sich-Geschäfts freigestellt ist. Ein Interessenskonflikt wird regelmäßig dadurch vermieden, dass die Sachentscheidung vom Hauptausschuss oder der Gemeindevertretung getroffen wird. Klar gestellt werden sollte auch, wer in den verbleibenden Fällen des Abs. 3 amtsangehörige Gemeinden vertritt. Sachgerecht wäre es, den Vertreter im Einzelfall von der Gemeindevertretung bestimmen zu lassen.

### **3. Zum Brandenburgischen Kommunalwahlgesetz**

Zum Brandenburgischen Kommunalwahlgesetz hatte der Städte- und Gemeindebund Brandenburg mit Schreiben vom 31. März 2005 gegenüber dem Ministerium des Innern eine Stellungnahme abgegeben, auf die an dieser Stelle verwiesen wird.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass zwischenzeitlich der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst die Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern aufgegeben hat und jetzt von „Beschäftigten“ spricht. Dies macht eine Anpassung der Vorschriften über die Inkompatibilität erforderlich. Wir tendieren dazu, den Begriff „Angestellter“ durch „Beschäftigter“ zu ersetzen. Damit wäre die Mitgliedschaft von Beschäftigten der Gemeinden in der Vertretungskörperschaft ausgeschlossen. Den Beschäftigten würde keine Kontrollfunktion über die Gemeinde eingeräumt. Dies würde von uns grundsätzlich unterstützt. Wir sehen aber, dass Art. 22 Abs. 5 Satz 3 Landesverfassung den Landesgesetzgeber nur zum Ausschluss von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes und Richter von der Mitgliedschaft in der Vertretung ermächtigt, den Begriff „Arbeiter“ aber nicht aufzählt. Wir bitten daher um Prüfung der Reichweite der Ermächtigungsnorm.

Wie eingangs ausgeführt, kann unsere Stellungnahme zum „Eckpunktepapier“ nicht als abschließend betrachtet werden und steht unter dem Vorbehalt der Gremienbeschlüsse. Wir haben jedoch weitgehend sowohl die bisherige Beschlusslage unseres Präsidiums, als auch die Meinungsbildung aus unserer Mitgliedschaft berücksichtigt.

Für Erörterungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Böttcher