



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

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

Landkreise und
kreisfreie Städte im Land Brandenburg

Bearb.: Fr.Puttkammer; Hr. Dr. Grünewald

Gesch.Z.: 31-313-00

Hausruf: 0331 866-2311

Fax: 0331 293-788

Internet: <https://mik.brandenburg.de>

Landräte der Landkreise als allgemeine untere
Landesbehörden des Landes Brandenburg

nachrichtlich:

Referate 23, 32 und 33

- im Hause -

Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
Heinrich-Mann-Allee 107
14473 Potsdam

Landkreistag Brandenburg e.V.
Jägerallee 25
14469 Potsdam

Städte- und Gemeindebund Brandenburg e.V.
Stephensonstraße 4
14482 Potsdam

Potsdam, 3. August 2018

**Rundschreiben zum Ersten Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung
des Landes Brandenburg (BbgKVerf) und sich daraus ergebender kommunaler
Anpassungsbedarf**

I. Einführung

Am 3. Juli 2018 ist das Erste Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg - Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten vom 29. Juni 2018 (GVBl.I Nr. 15) in Kraft getreten. Die gesetzlichen Änderungen betreffen drei Paragraphen:



- Ergänzung des § 13 (Einwohnerbeteiligung)
- Änderung des § 15 (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid)
- Neueinführung eines § 18 a (Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen).

Die Änderungen der Kommunalverfassung wurden durch einen Gesetzentwurf aus der Mitte des Landtages herbeigeführt. Wegen der gesetzgeberischen Absicht wird auf die Gesetzesbegründung und die Begründung zu den Änderungsanträgen sowie die parlamentarische Debatte verwiesen. Der Vorgang ist im Dokumentationssystem des Landtages Brandenburg unter:

<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/index.html> z.B. unter dem Suchbegriff „Beteiligungsmöglichkeiten“ abrufbar.

II. Änderungen im Einzelnen

1. Ergänzung des § 13 BbgKVerf durch Einwohnerbefragungen

In § 13 wurde in Satz 2 ergänzend zu den bisher dort genannten Formen der Einwohnerbeteiligung die Einwohnerbefragung aufgenommen.

Durch die Formulierung „sollen“ in § 13 Satz 2 BbgKVerf verdeutlicht der Gesetzgeber, dass neben den bereits in der Vorgängerregelung enthaltenen Formen der Einwohnerbeteiligung auch das Format der Einwohnerbefragung durch die Kommunen als regelmäßig anzuwendende Form der dialogorientierten Einwohnerbeteiligung eingeführt und praktiziert werden soll. Der Gesetzgeber hat aufgrund der Ausgestaltung als Soll-Vorschrift ein Abweichen nur in atypischen Fällen für zulässig erachtet.

Die Festsetzung von Formen der Einwohnerbeteiligung in der Hauptsatzung ist obligatorisch. Einzelheiten der praktizierten Form können in einer gesonderten Satzung geregelt werden. Einzelheiten können damit entweder in der Hauptsatzung oder in einer gesonderten Satzung geregelt werden. Auf die Regelung von Einzelheiten kann aber nicht generell verzichtet werden.

Dies bedeutet im Ergebnis, dass in die Hauptsatzung zunächst eine Regelung zur obligatorischen Durchführung von Einwohnerbefragungen aufgenommen werden muss. Da Einwohnerbefragungen aber bezogen auf das durchzuführende Verfahren (mündlich, schriftlich, Verwaltungsbefragung oder Befragung durch externe Dritte), das Alter der befragten Einwohner, die Stimmabgabe, die Art der Auswertung und die Definition der „Betroffenheit“ nach § 13 Satz 1 BbgKVerf näherer Ausgestaltung bedür-

fen, ist zu entscheiden, ob diese Einzelheiten in der Hauptsatzung oder alternativ, um eine Überfrachtung zu vermeiden, in einer Einwohnerbeteiligungssatzung geregelt werden.

2. Änderung des § 15 BbgKVerf

2.1 Der bisher erforderliche Kostendeckungsvorschlag wurde durch eine Kostenschätzung der Verwaltung ersetzt.

Bei Bürgerbegehren ist aufgrund der Änderung in § 15 Abs. 1 BbgKVerf kein Kostendeckungsvorschlag der Initiatoren mehr erforderlich. Vielmehr ist eine Kostenschätzung durch die Verwaltung durchzuführen. Diese Kostenschätzung, d.h. eine Einschätzung der mit der Durchführung der Maßnahme verbundenen Kosten, teilt die Verwaltung den Vertretungsberechtigten schriftlich mit. Dazu ist es erforderlich, dass der Verwaltung die beabsichtigte Durchführung eines Bürgerbegehrens mitgeteilt wird. Da nach § 15 Abs. 1 Satz 8 (neu) die Kostenschätzung der Verwaltung Bestandteil der Unterschriftenlisten sein muss, kann mit der Sammlung von Unterschriften erst nach Vorliegen dieser Kostenschätzung und den um diese Kostenschätzung vervollständigten Unterschriftenlisten begonnen werden.

2.1.1. Verständnis der „Verlängerung des Zeitraums für die Kostenschätzung“

Der Gesetzgeber hat gesehen, dass seine Neuregelungsabsicht zu Anwendungsproblemen bei sog. kassatorischen Bürgerbegehren, also von Bürgerbegehren, die sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung richten, führen kann und darauf durch den gesetzestechnischen Einschub reagiert. Das Bürgerbegehren muss nach § 15 Abs. 1 Satz 3 BbgKVerf innerhalb von acht Wochen nach der Veröffentlichung des Beschlusses gemäß § 39 Abs. 3 BbgKVerf bei dem Gemeindevorstand (siehe § 15 Abs. 1 Satz 2 BbgKVerf) eingereicht werden. Für die Einreichung bei dem Gemeindevorstand muss das Bürgerbegehren bereits den Formerfordernissen des § 15 Abs. 4 BbgKVerf genügen, d.h. es muss u.a. mit der Kostenschätzung der Verwaltung versehen sein. Durch die Formulierung in § 15 Abs. 1 Satz 3 BbgKVerf „zuzüglich des Zeitraums der Übermittlung der Kostenschätzung ab Anzeige des Bürgerbegehrens“ soll erkennbar zum Ausdruck gebracht werden, dass den Vertretern des Bürgerbegehrens die durch die Verwaltung gebrauchte Zeit zur Erstellung der Kostenschätzung

nicht zugerechnet werden soll, dass also für den Zeitraum der Erstellung der Kostenschätzung die gesetzliche Achtwochenfrist unterbrochen ist.

Das konkrete Verfahren, welches sich nur mittelbar aus dem Gesetz ergibt, gestaltet sich wie folgt: Zunächst ist durch die Vertreter des Bürgerbegehrens unverzüglich gegenüber der Gemeindeverwaltung anzuzeigen, dass man ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung beabsichtigt. Der Zeitraum zwischen der Veröffentlichung des Beschlusses und der Anzeige gegenüber der Gemeindeverwaltung wird auf die Gesamtfrist von 8 Wochen angerechnet. Durch die Anzeige wird der weitere Ablauf der Frist unterbrochen und es beginnt der Prüfungszeitraum für die Gemeindeverwaltung zur Erstellung der Kostenschätzung. Verzögerungen gehen allein zu Lasten der Gemeindeverwaltung und werden der Gemeinde zugerechnet. Mit der Übermittlung der Kostenschätzung an die Initiatoren des Bürgerbegehrens läuft die unterbrochene Frist weiter. Erst ab diesem Zeitpunkt können die Initiatoren die Unterschriftenlisten erstellen und mit der Sammlung der Unterschriften beginnen, denn diese Unterschriftenlisten müssen nach § 15 Abs. 1 Satz 8 BbgKVerf jeweils den vollen Wortlaut der Frage, aber auch die von der Verwaltung mitgeteilte Kostenschätzung enthalten.

2.2 Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens durch die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde

2.2.1. Verhältnis zwischen Entscheidungen des Wahlleiters, der Vertretungskörperschaft und der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde; zeitliche Abfolge

Ein zu beachtendes Verfahrenserfordernis ergibt sich aus § 15 Abs. 2 Satz 2 BbgKVerf. Geändert wurde lediglich § 15 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf in dem die Entscheidung über die Zulässigkeit von Bürgerbegehren von der Gemeindevertretung überwiegend auf die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde verlagert wurde. Aus der In Bezugnahme von § 81 Abs. 6 BbgKWahlG in Gänze in § 15 Abs. 2 Satz 2 BbgKVerf ergibt sich, dass nach der unverzüglichen Ermittlung des Ergebnisses des Bürgerbegehrens die Vertretung in öffentlicher Sitzung nach Anhörung des Wahlleiters feststellt, dass das Bürgerbegehren zustande gekommen ist. Die Vertretung entscheidet also über die Ergebnisermittlung und damit über die Frage, ob die Zahl der Unterschriften entsprechend den Formvorschriften des BbgKWahlG zustande gekommen ist (siehe insoweit den Verweis in § 15 Abs. 1 Satz 8 auf § 81 Abs. 3 Nr. 2 bis 4 BbgKWahlG). Nach dieser Fest-

stellung der Gemeindevertretung muss der Vorgang unverzüglich an die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde weitergereicht werden. Die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde prüft folgende formalen Voraussetzungen:

- Benennung einer Vertrauensperson und einer stellvertretenden Vertrauensperson
- Vorliegen einer Begründung
- Vorliegen einer Kostenschätzung
- Einhaltung der Frist bei kassatorischen Bürgerbegehren.

Sodann prüft die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde folgende materiell-rechtlichen Voraussetzungen:

- Gemeindeangelegenheit, die in der Entscheidungszuständigkeit der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses liegt,
- eindeutige Fragestellung,
- hinreichende Begründung,
- Nichtvorliegen des Negativkataloges,
- Nichtvorliegen eines sonstigen gesetzwidrigen Ziels.

2.2.2. Rechtsberatung durch die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern hat der Landesgesetzgeber in Brandenburg davon abgesehen, eine Beratungspflicht der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber den Vertretern des Bürgerbegehrens vorzusehen. Eine derartige Beratungspflicht ergibt sich auch nicht daraus, dass in einem späteren Zeitpunkt die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu entscheiden hat. Der Gesetzgeber hat sich intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, ob die die Rechtsaufsicht ausübende Kommunalaufsichtsbehörde tatsächlich die notwendige Neutralität in dem Verfahren der Durchführung eines Bürgerbegehrens hat, wenn sie anstelle der Gemeindevertretung die Zulässigkeitsentscheidung trifft. Er hat dies bejaht, weil er von dem Bild einer neutralen Instanz außerhalb des politischen Meinungsstreits zwischen der Gemeindevertretung auf der einen Seite und den Vertretern des Bürgerbegehrens auf der anderen Seite ausgegangen ist, die sozusagen vergleichbar einer Streitentscheidung nach § 55 Abs. 1 S. 8 BbgKVerf abschließend über die Zulässigkeit entscheidet. Diese Neutralität würde gefährdet werden, wenn einseitig die Vertreter des Bürgerbegehrens beraten werden würden. Dass die Kommunalaufsichtsbehörden zur äußersten Zurückhaltung gegenüber Beratungswünschen von Bürgerbegehren aufge-

rufen sind, ergibt sich auch aus ihrer aufsichtlichen Stellung nach § 108 ff BbgKVerf. Alle aufsichtsrechtlichen Maßnahmen präventiver und represiver Natur richten sich ausschließlich an die betroffene Körperschaft und nicht an Dritte. Schließlich ist § 17 BbgKVerf zu beachten, der die Gemeinde und nicht die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde verpflichtet, ihren Einwohnern bei der Einleitung von Bürgerbegehren in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft Hilfe zu leisten.

2.2.3. Zulässigkeitsentscheidung der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde

Nach hiesiger Einschätzung ist die Zulässigkeitsentscheidung ein feststellender Verwaltungsakt, der unmittelbar mit der Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht angefochten werden kann. Es handelt sich um einen an die Gemeinde gerichteten Verwaltungsakt mit Drittwirkung für die Vertreter des Bürgerbegehrens. Beide Parteien haben deshalb die Möglichkeit, vor dem zuständigen Verwaltungsgericht um Rechtsschutz nachzusuchen, wobei den Vertretern des Bürgerbegehrens eine Klagebefugnis nur dann zustehen dürfte, wenn die Kommunalaufsichtsbehörde die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens feststellt.

2.3. Negativkatalog

Aus dem Negativkatalog des § 15 Abs. 3 BbgKVerf ist der bisher unter Nr. 9 befindliche Ausschlussgrund, dass Bürgerbegehren, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen, nicht zulässig sind, gestrichen worden. Der Gesetzgeber begründet dies damit, dass die bisherige Regelung des § 15 Abs. 3 Nr. 9 überflüssig sei, da sie etwas Selbstverständliches regelt. Die Feststellung der Gesetzeswidrigkeit eines mit dem Antrag verfolgten Zieles und damit zugleich der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens erfolgt im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung nach § 15 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf.

2.4. Ausschluss der Briefwahl

Durch die Streichung von § 15 Abs. 6 Satz 2 BbgKVerf ist es nun nicht mehr möglich, die Möglichkeit der Briefwahl bei Bürgerbegehren/Bürgerentscheiden durch Regelung in der Hauptsatzung auszuschließen.

3. Neueinführung des § 18a BbgKVerf

Der neueingefügte § 18a BbgKVerf stellt sich systematisch als eine besondere Form der Einwohnerbeteiligung nach § 13 BbgKVerf dar.

Folgende Auslegungshilfen werden gegeben:

§ 18a Abs. 1 BbgKVerf ist seinem Wortlaut nach weit auszulegen. Kinder und Jugendliche sind in Gemeindeangelegenheiten nicht nur dann zu beteiligen und ihnen sind Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen, wenn sie von Gemeindeangelegenheiten betroffen werden, sondern bereits wenn sie von Gemeindeangelegenheiten berührt werden. § 18a Abs. 2 BbgKVerf ergänzt den Formenkatalog des § 13 Satz 2 und 3 BbgKVerf. Auch hier ist die Aufnahme einer Regelung in die Hauptsatzung erforderlich, wobei zu beachten ist, dass Kinder und Jugendliche bereits an der Entwicklung der in der Hauptsatzung verankerten Formen zu beteiligen sind. Ferner ist zu prüfen, inwieweit ergänzend zu den Einzelheiten der Einwohnerbeteiligung nach § 13 BbgKVerf (siehe Anmerkungen zu 1., Regelungen in der Hauptsatzung oder in einer Einwohnerbeteiligungssatzung) weitergehende „Rechte“ von Kindern und Jugendlichen gewährt werden. Die Prüfpflicht resultiert daraus, dass § 18a BbgKVerf konkreter gefasst ist als § 13 BbgKVerf. Während § 13 BbgKVerf lediglich die Einwohnerunterrichtung und Einwohnerbeteiligung verlangt, sieht § 18a BbgKVerf für Kinder und Jugendliche die Einwohnerbeteiligung und Einwohnermitwirkung in Form zugesicherter Rechte vor.

Die in Absatz 4 verankerte Dokumentationspflicht soll nach dem Willen des Gesetzgebers dazu dienen, dass dargelegt werden kann, wie Kinder und Jugendliche an den sie berührenden Angelegenheiten beteiligt wurden.

III. Abschließende Ausführungen - Anpassung der Hauptsatzungen

Aus § 141 Abs. 4 BbgKVerf, der seinen Anwendungsbereich nur für die Implementierung der neuen einheitlichen Kommunalverfassung entfaltete, ergibt sich die gesetzgeberische Vorstellung, dass innerhalb eines Zeitraums von maximal sechs Monaten nach Inkrafttreten neuer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften die Regelungen in der Hauptsatzung an die neue Rechtslage anzupassen sind.

Wie oben dargestellt erwächst Änderungsbedarf aus den Regelungen der §§ 13 und 18a sowie ggf. 15 Abs. 2 BbgKVerf. Hauptsatzungsregelungen, die im Widerspruch zu den §§ 13, 15 Abs. 2 und 18a BbgKVerf stehen, sind rechtswidrig.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass ein Verwaltungsgericht die Auffassung vertritt, dass derartige Regelungen sogar nichtig, also unwirksam sind. Diesseits wird allerdings wegen der Abtrennbarkeit des Regelungsinhalts von dem Restregelungsgehalt einer Hauptsatzung davon ausgegangen, dass nicht angepasste und mindestens rechtswidrige Regelungen nicht die gesamte Hauptsatzung infizieren.

Deshalb übt die Oberste Kommunalaufsichtsbehörde ihr Entschließungsermessen dahingehend aus, für einen Zeitraum von maximal sechs Monaten nach dem 03.07.2018 gegenüber den Landkreisen und kreisfreien Städten aufsichtsrechtliche Mittel nicht zu ergreifen, sofern erkennbar ist, dass die kreisfreien Städte und Landkreise unverzüglich eine Anpassung der Hauptsatzung an das neue Recht vornehmen. Eine gleichartige Handlungsweise wird den unteren Kommunalaufsichtsbehörden für den kreisangehörigen Bereich empfohlen.

Dieses Rundschreiben wird parallel auf den Internetseiten des MIK bereitgestellt.

Die Landrätinnen und Landräte werden in ihrer Eigenschaft als allgemeine untere Landesbehörden gebeten, den Inhalt dieses Rundschreibens auch den Ämtern und kreisangehörigen Gemeinden bekannt zu geben.

Im Auftrag

Stolper

Hinweis: Dieses Dokument wurde am 3. August 2018 durch Herrn Frank Stolper elektronisch schlussgezeichnet.