

Der Landrat des Landkreises Märkisch-Oderland als allgemeine untere Landesbehörde



Landratsamt – Puschkinplatz 12 – 15306 Seelow

Gemeinde Hoppegarten
Der Bürgermeister
Herrn Klaus Ahrens
Lindenallee 14
15366 Hoppegarten

Amt: Rechts- und Rechnungsprüfungsamt
Fachdienst: Kommunalaufsicht und Wahlen
Dienstort: Seelow
Auskunft erteilt: Frau Busse
Durchwahl: 03346 850 - 6051
Telefax: 03346 850 - 6039
E-Mail: eleonore_busse@landkreismol.de
AZ: 15.17.02.11.227

Gemeinde Hoppegarten	
POSTEINGANG	
- 1. AUG. 2011	
Bürgermeister / BBA	
PR - BBA	PR - ZV
BU	BKS
GM	IV
F	OS

Gegen Empfangsbekanntnis

Seelow, 29. Juli 2011

Beschluss über die 3. Änderung der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung Hoppegarten

hier: Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde gem. § 55 Abs. 1 Satz 10 BbgKVerf

Gemäß § 55 Abs. 1 Satz 10 BbgKVerf treffe ich gegenüber der Gemeinde Hoppegarten die Entscheidung, dass die Gemeindevertretung der Gemeinde Hoppegarten mit der Ablehnung des o. g. Beschlusses (Beschluss DS 242/2011/08-14) vom 16.05.2011 **rechtswidrig handelte**, da sie, wie im Folgenden näher begründet, geltendes Recht verletzt.

Begründung

Mit Schreiben vom 03.03.2011 habe ich die Gemeinde Hoppegarten davon in Kenntnis gesetzt, dass der Inhalt des § 23 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung Hoppegarten nicht mit dem § 39 Abs. 2 BbgKVerf vereinbar ist und den Bürgermeister ersucht, zu veranlassen, dass die Rechtmäßigkeit der Geschäftsordnung hergestellt wird, indem der § 23 Abs. 3 der Geschäftsordnung aufgehoben wird.

Am 28.03.2011 hat die Gemeindevertretung der Gemeinde Hoppegarten die Beschlussvorlage (Drucksache 242/2011/08-14) zur 3. Änderung der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung, mit der die im § 23 Abs. 3 der Geschäftsordnung enthaltende Regelung, wonach die Gemeindevertretung die Geschäftsordnung nur mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung ändern kann, ersatzlos gestrichen werden sollte, mehrheitlich abgelehnt (Ja: 6, Nein: 18, Enth.: 1).

Dieser Beschluss wurde gemäß § 55 Abs. 1 BbgKVerf vom Bürgermeister fristgerecht beanstandet.

In der Sitzung am 16.05.2011 hat sich die Gemeindevertretung erneut mit dieser Angelegenheit befasst und die 3. Änderung der Geschäftsordnung wiederum mehrheitlich (Ja: 11, Nein: 14, Enth.: 1/Beschluss DS 242/2011/08-14) abgelehnt. Der Bürgermeister hat diesen Beschluss nach erneuter Beanstandung der unteren Kommunalaufsichtsbehörde gemäß § 55 Abs. 1 Satz 10 BbgKVerf zur Entscheidung übergeben.

Folgende Unterlagen wurden mir am 08.06.2011 übergeben:

- Anschreiben (Bericht) des Bürgermeisters;
- Beschlussvorlage DS 242/2011/08-14 einschließlich Geschäftsordnungsänderungsentwurf (3. Änderung) sowie die Tagesordnung der Sitzungen der Gemeindevertretung vom 28.03.2011 und 16.05.2011;

allgemeine Sprechzeiten:

Dienstag 09:00 – 12:00 und 13:00 – 18:00 Uhr
Freitag 09:00 – 12:00 Uhr

Internet: www.maerkisch-oderland.de

Die genannten E-Mail-Adressen dienen nur zum Empfang einfacher Mitteilungen ohne Signatur und/ oder Verschlüsselung.

- Schreiben (Beanstandung) des Bürgermeisters an den Vorsitzenden der Gemeindevertretung vom 19.04.2011 und 30.05.2011;
- Auszüge aus den Niederschriften der Sitzungen der Gemeindevertretung vom 28.03.2011 und 16.05.2011.

Nach Prüfung der mir vorgelegten Unterlagen unter Hinzuziehung meines o. g. Schreibens, habe ich festgestellt, dass die Gemeindevertretung mit der Ablehnung des Beschlusses über die 3. Änderung der Geschäftsordnung vom 16.05.2011 (Beschluss DS 242/2011/08-14) rechtswidrig handelt, weil sie die im § 23 Abs. 3 der Geschäftsordnung enthaltende Festlegung, wonach die Gemeindevertretung die *Geschäftsordnung nur mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung ändern kann*, nicht von sich aus korrigiert und somit geltendes Recht verletzt. Dies ist dann der Fall, wenn die Gemeinde gegen geltende Rechtsvorschriften verstößt. Diese können dem Verfahrensrecht oder dem materiellen Recht angehören. Es kann sich dabei um Verfassungsrecht, um gesetzliche Vorschriften oder um Satzungsrecht der Gemeinde oder auch um das Recht zur Regelung der Rechtsverhältnisse innerhalb der Gemeindevertretung handeln.

Die Ablehnung der Vorlage zum Beschluss der 3. Änderung der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung Hoppegarten (Drucksache 242/2011/08-14) stellt einen Verstoß gegen § 39 Abs. 2 Satz 1 der BbgKVerf dar, wonach Beschlüsse (wozu auch der Beschluss über die Geschäftsordnung und deren *Änderung* zählt), soweit das Gesetz oder in Angelegenheiten des Verfahrens die Geschäftsordnung nichts anderes bestimmt, mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen gefasst werden. Die Gemeindevertretung nimmt somit billigend, die Rechtswidrigkeit der im § 23 Abs. 3 der Geschäftsordnung geregelten Vorschrift in Kauf, die bestimmt, dass die Gemeindevertretung die Geschäftsordnung nur mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung ändern kann.

Mit der Geschäftsordnung regelt die Gemeindevertretung ihre inneren Angelegenheiten, insbesondere den Gang ihrer Verhandlungen (den Ablauf ihrer Meinungs- und Willensbildung) im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften. Als Ausdruck ihres Selbstorganisationsrechts hat die Gemeindevertretung gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 2 BbgKVerf in Verbindung mit § 39 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf die *Geschäftsordnung und deren Änderung mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen* zu beschließen.

Wenn die Mehrheit der Gemeindevertretung nunmehr davon ausgeht, dass allein der Umstand, dass die Geschäftsordnung mit einfacher Mehrheit beschlossen wird, nicht gefolgert werden kann, dass dies auch für die Änderung der Geschäftsordnung (§ 23 Abs. 3 GO) zu gelten habe, so verkennt sie jedoch, die hinreichend konkrete Regelung im § 39 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf, die darauf hinweist, dass Beschlüsse (schließt auch die Änderung der Geschäftsordnung ein), soweit das Gesetz oder in **Angelegenheiten des Verfahrens die Geschäftsordnung** nichts anderes bestimmt, mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen gefasst werden. Nach dem Sinn und Zweck dieser Vorschrift kann daher in Angelegenheiten des **Verfahrens** vom Grundsatz, dass Beschlüsse mit einfacher Mehrheit zu fassen sind, abgewichen werden. Der § 23 Abs. 3 Geschäftsordnung der Gemeindevertretung geht aber davon aus, dass der *Beschluss über die Änderung der Geschäftsordnung nur mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung erfolgen kann*.

Die Entscheidung über die Geschäftsordnung und deren Änderung gehört jedoch nicht zu den Verfahrensangelegenheiten in der Gemeindevertretung. **Abweichungen** von diesem Grundsatz, wonach Beschlüsse mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen gefasst werden können, sind in der **Geschäftsordnung** also nur **für Verfahrensangelegenheiten in Durchführung einer Sitzung der Gemeindevertretung möglich** (z.B. Abstimmung über die Verkürzung der Redezeit oder über den Schluss der Beratung oder über die Fortsetzung der Sitzung über die festgesetzte Zeitgrenze usw.). Wobei diese Abweichungen nicht gegen bereits in der BbgKVerf festgelegte Mehrheiten verstoßen dürfen (z.B.: §§ 34 Abs. 2 und 5, 35 Abs. 1 Satz 2, 36 Abs. 2 Satz 3 und 4, Abs. 3 Satz 3, 38 Abs. 1 Satz 2, 39 Abs. 2, 40 Abs. 2 bis 5, 41 Abs. 1, 43 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf).

Deshalb ist die Regelung im § 23 Abs. 3 der Geschäftsordnung unvereinbar mit dem Wortlaut des § 39 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf und verstößt gegen höherrangiges materielles Recht. Die BbgKVerf sieht für die Beschlussfassung der Geschäftsordnung, anders als für die Hauptsatzung, keine qualifizierte Mehrheit vor. Gleiches gilt auch für die *Änderung* der Geschäftsordnung.

Ausweislich der Auszüge aus den Niederschriften der Sitzungen der Gemeindevertretung vom 28.03.2011 und 16.05.2011 wurde die Änderung der Geschäftsordnung ohne stichhaltige weitere Begründung abgelehnt. Der Gemeindevertreter Herr Otto nimmt lediglich Bezug auf das Rundschreiben des Ministeriums des Innern zur Erläuterung der Kommunalverfassung vom 11. Juni 2008 und deren vermeintliche Aktualisierung vom 16.03.2011 und leitet daraus ab, Zitat: „Die Kommunalverfassung sagt eindeutig, dass die Gemeindevertreter bestimmen können, wie abgestimmt wird.“ Weiter heißt es: „Damit bringt Herr Otto zum Ausdruck, dass er zu dieser Beanstandung eine ablehnende Haltung einnimmt sowie Herr Zimmermann, Herr Arndt, Herr Birnbaum und Herr Norden.“

Das o. g. Rundschreiben geht u. a. davon aus (unter Nr. 2.3), dass die in der der Geschäftsordnung geregelten Verfahrensfragen insbesondere das Verfahren innerhalb der Gemeindevertretung, ihren Ausschüssen, den Ortsbeiräten und Beiräten für Interessengruppen in der Gemeinde sowie das Verhältnis der unterschiedlichen Gremien zueinander betreffen. Des Weiteren werden die in die BbgKVerf differenziert zu enthaltenden fakultativen (fR), pflichtigen (pR) und bedingt pflichtigen (bpR) Regelungen in der Geschäftsordnung aufgezeigt, wie u.a. ,

- § 39 Abs. 2 *Beschlussquoren in **Verfahrensfragen** (fR)*,
- § 39 Abs. 1 S. 3 *Quorum für Antrag auf namentliche Abstimmung (pfR)*,
und
- § 32 Abs. 3 nähere Einzelheiten über die Bildung der Fraktionen, ihre Rechte und Pflichten (fR),
- § 34 Abs. 4 Form der Einberufung, regelmäßige Ladungsfrist, vereinfachte Einberufung unter verkürzter Ladungsfrist (pfR),
- § 35 Abs. 1 S. 1 Antragsfrist zur Aufnahme in die Tagesordnung (pfR),
- § 36 Abs. 3 S. 1,2 Zulässigkeit von Ton- und Bildübertragungen sowie Ton- und Bildaufzeichnungen (fR),
- § 43 Abs. 5 S. 8 abweichendes Verfahren zur Verteilung der Ausschussvorsitze (fR),
- § 136 Abs. 6 Verfahren zur Besetzung der Ausschüsse des Amtsausschusses (pfR).

Daraus kann jedoch nicht die Schlussfolgerung abgeleitet werden, dass die Änderung der Geschäftsordnung nur mit Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung erfolgen kann.

Nach Literatur und Rechtsprechung haben die Gemeinden das Recht, ableitend von der institutionellen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 97 BbgVerf, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in organisatorisch - verfahrensrechtlicher Hinsicht - selbst zu regeln. Hierzu zählt auch das Recht der Regelung der Rechtsverhältnisse innerhalb der Gemeindevertretung. Jedoch kann der Gesetzgeber nicht nur Vorhandensein und Bildung der einzelnen Gemeindeorgane, sondern auch ihre Zuständigkeit sowie die Voraussetzungen und Umstände ihrer *internen Willensbildung* regeln und entsprechende Verfahrensbestimmungen treffen. Raum für eine eigenständige Regelung durch die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften bleibt dann nur, so lange und soweit der Gesetzgeber von dieser Befugnis keinen Gebrauch gemacht hat.

Insbesondere ist den Gemeinden außerhalb eines unantastbaren Kernbereichs die Befugnis zur Gestaltung ihrer Eigenverwaltung genommen, wenn der Regelungsgehalt der Kommunalverfassung den Gegenstand abdeckt. Die in § 28 Abs. 2 Nr. 2 BbgKVerf gewährte Geschäftsordnungsautonomie ermächtigt die Gemeindevertretung zwar, innerhalb des durch Wesen und Aufgabenstellung der demokratisch gebildeten Vertretungskörperschaften begrenzten Bereichs die inneren Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu

regeln und nach ihrem Sachverstand zu ordnen. Aber diese Autonomie ist nur in dem durch die Kommunalverfassung vorgegebenen Rahmen verliehen.¹

Durch die Geschäftsordnung können daher die inneren Angelegenheiten der Gemeindevertretung nur insoweit geregelt werden, als sie nicht bereits abschließend geregelt sind. Mit dem § 39 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf ist hinsichtlich der Mehrheiten bei der Fassung von Beschlüssen eine hinreichend eindeutige gesetzliche Regelung geschaffen worden. Für die Beschlussfassung über die Geschäftsordnung und deren Änderung ist § 39 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf unmittelbar anwendbar.

Soweit also keine besonderen gesetzlichen Bestimmungen bestehen, gilt die Regel, dass für einen Beschluss die einfache Stimmenmehrheit erforderlich ist.

In der Brandenburgischen Kommunalverfassung hat der Gesetzgeber die Beschlussfassung über die Geschäftsordnung und deren Änderung auch nicht von entsprechenden Regelungen in der Geschäftsordnung abhängig gemacht.

Für das Zustandekommen einer Geschäftsordnung werden in den einzelnen Ländern unterschiedliche Mehrheiten verlangt. Während z.B. ebenfalls in Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen einfache Mehrheiten ausreichen, verlangt das Saarländische Kommunalselbstverwaltungsgesetz die Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder und die Rheinland-Pfälzische Gemeindeordnung sogar eine Zweidrittelmehrheit.

Ferner sind auch die Regelungen die für den Deutschen Bundestag (Art. 43 GG) und für den Landtag Brandenburg (Art. 65 BgbVerf) zum Erlass der Geschäftsordnung gelten, hier nicht anwendbar.

Aus dem Vorgenannten ergibt sich, dass nach dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung die Beschlüsse der Gemeindevertretung mit dem geltenden Recht in Einklang stehen müssen. Ausgehend von der Rechtsnatur der Geschäftsordnung, als Verfahrensvorschrift für die Gemeindevertretung, kann die Gemeindevertretung ihre **Verfahrensweise** im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst regeln. Daher kann nach dem Sinn und Zweck einer Geschäftsordnung die Gemeindevertretung grundsätzliche Festlegungen über Stimmenmehrheiten (unter Beachtung der Regelungen in der BbgKVerf) für **verfahrensbezogene** Entscheidungsspielräume treffen.

Für einen Beschluss über die Änderung der Geschäftsordnung gelten die im § 39 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf gesetzlich festgelegten Mehrheiten und sind einer abweichenden Regelung durch Geschäftsordnung nicht zugänglich. Demzufolge kann der Beschluss über die Änderung der Geschäftsordnung gemäß § 39 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf nur mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen gefasst werden. Da von den zwingenden Normen der BbgKVerf durch die Geschäftsordnung ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung nicht abgewichen werden darf, ist die Gemeindevertretung somit gehalten die entsprechende 3. Änderung der Geschäftsordnung zu beschließen.

Da die Ablehnung des Beschlusses unter Verstoß gegen den § 39 Abs. 2 Satz 1 BbgKVerf zustande kam, stelle ich gegenüber der Gemeinde Hoppegarten fest, dass die vom Bürgermeister **beanstandete Entscheidung** der Gemeindevertretung zur Drucksache 242/2011/08-14 vom 16.05.2011 rechtswidrig ist.

Ich gebe der Gemeinde Hoppegarten auf, ihre Entscheidung von sich aus zu korrigieren, d. h. mit dem Beschluss über die 3. Änderung der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung, die rechtswidrige Regelung im § 23 Abs. 3 der Geschäftsordnung bis zum **30.09.2011** aufzuheben. Sollte die geforderte Korrektur nicht erfolgen, werde ich die Verfügung einer kommunalaufsichtlichen Anordnung gemäß § 115 BbgKVerf prüfen.

¹ Siehe auch OVG Münster: Urteil vom 30.03.2004 – 15 A 2360/02

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim

Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder)
Logenstraße 13
15230 Frankfurt (Oder)

schriftlich, in elektronischer Form oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle dieses Gerichts erhoben werden.

Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Sie soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben werden.

Falls die Klage schriftlich oder zur Niederschrift erhoben wird, sollen der Klage nebst Anlagen so viele Abschriften beigelegt werden, dass alle Beteiligten eine Ausfertigung erhalten können.

Falls die Klage in elektronischer Form erhoben wird, sind die elektronischen Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes zu versehen. Sie ist bei der elektronischen Poststelle des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder) über die auf der Internetseite www.erv.brandenburg.de bezeichneten Kommunikationswege einzureichen. Die rechtlichen Grundlagen hierfür sowie die weiteren technischen Anforderungen sind unter der vorgenannten Internetseite abrufbar.

G. Schmidt

