

A Einführung in die neue Kommunalverfassung

1. Zur Geschichte der Brandenburger Kommunen und der Brandenburger Kommunalverfassung	3
2. Kommunalstrukturen	4
3. Gestaltungsprinzipien der neuen Kommunalverfassung	5
Schaubild 1 und 2: Systematik der Kommunalverfassung.	6
4. Kurzüberblick über die Neuerungen in der neuen BbgKVerf	9
4.1 Allgemeines inneres und äußeres Kommunalverfassungsrecht	9
4.2 Neuordnung des Gemeindefinanzrechts	12
4.3 Einführung eines neuen kommunalen Rechnungssystems einschließlich der daraus resultierenden Änderungen in der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung.	13
4.4 Weitergehende Änderungen	14
5. Kommunale Selbstverwaltungshoheit	14
Schaubild 3: Kommunale Selbstverwaltungshoheit.	17
6. Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden und Landkreise	18
Schaubild 4: Kommunale Aufgabenarten	19
7. Konnexitätsprinzip	20
8. Die Kompetenzverteilung zwischen den Organen der Gemeinde	20
Schaubild 5: Zuständigkeit der Gemeindeorgane	22
Schaubild 6: Aufgaben des hauptamtlichen Bürgermeisters	23
9. Der innergemeindliche Willensbildungsprozess.	24
Schaubild 7: Ablauf der Gemeindevertretersitzung.	30
Schaubild 8: Hauptsatzung	31
Schaubild 9: Geschäftsordnung	32
10. Fehlerlehre	33
11. Beratende und beschließende Ausschüsse; Ausschussbesetzung und Fraktionen	36
Schaubild 10: Das Ausschussbesetzungsverfahren.	36
12. Fraktionen	39

A · Einführung

13. Rechte und Pflichten der gewählten Vertreter	41
Schaubild 11: Ehrenamtlich Tätige	43
14. Nutzung öffentlicher Einrichtungen	44
15. Plebiszitäre Elemente in der Gemeindeordnung; Beiräte und Beauftragte	45
15.1 Einwohnerbeteiligung und Einwohnerunterrichtung	45
15.2 Einwohnerantrag	46
Schaubild 12: Einwohnerantrag	46
15.3 Bürgerbegehren; Bürgerentscheid	47
Schaubild 13 bis 15: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	51
15.4 Beiräte und Beauftragte	52
16. Gemeinde und Ortsteil	54
16.1 Bildung von Ortsteilen; Wahlen der Ortsteilvertretung	55
16.2 Anhörungs- und Entscheidungsrechte	62
16.3 Finanzmittel für den Ortsteil	65
16.4 Verfahren im Ortsteil und zwischen Ortsteil und Gemeinde	66
16.5 Der Ortsvorsteher	70
16.6 Aufhebung, Umwandlung, Änderung von Ortsteilregelungen	71
Schaubild 16 und 17: Ortsteilrecht	72
17. Der Hauptausschuss	74
Schaubild 18: Hauptausschuss	78
18. Haushaltsrecht	79
19. Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde	83
19.1 Grundprinzipien	83
19.2 Unternehmensformen	87
Schaubilder 19 bis 26: Wirtschaftliche Betätigung	89
20. Beanstandungsverfahren und Kommunalaufsicht	94
20.1 Beanstandungsverfahren	94
Schaubild 27: Beanstandungsverfahren	94
20.2 Kommunalaufsichtsrechtliches Instrumentarium	95
Schaubilder 28, 29: Kommunalaufsicht	98
21. Landkreisbezogene Sondervorschriften	100
22. Amtsbezogene Sondervorschriften	103
23. Kommunale Gemeinschaftsarbeit	107

1. Zur Geschichte der Brandenburger Kommunen und der Brandenburger Kommunalverfassung

In seiner Nassauer Denkschrift von 1807 erhob der Reichsfreiherr vom Stein erstmals die Forderung, dass die Menschen aller Schichten durch die Selbstverwaltung am öffentlichen Leben unmittelbar beteiligt werden sollten. Eine Selbstverwaltung für die ländlichen Gemeinden wurde mit der Gemeindeordnung für den preußischen Staat vom 11. März 1850 eingeführt, allerdings nach drei Jahren wieder aufgehoben. Im Ergebnis mehrjähriger Diskussionen über die Neugestaltung von Verfassung und Verwaltung der Gemeinden wurde am 13. Dezember 1872 eine neue Kreisordnung erlassen. Diese ermöglichte erstmals, dass – wenn auch unter Ausschluss weiter Teile der Bevölkerung – Gemeindewahlen stattfinden konnten. Artikel 17 der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 legte schließlich verbindlich fest, dass gleiche, allgemeine, unmittelbare und geheime Wahlen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl für die Länder und die Gemeinden vorzunehmen waren. Die dadurch gesicherte kommunale Selbstverwaltung in der Provinz Brandenburg endete mit der Errichtung der NS-Diktatur Anfang 1933. Das preußische Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933 übertrug entsprechend dem „Führerprinzip“ die alleinige Verantwortung für Entscheidungen der kommunalen Verwaltung auf den von den übergeordneten Behörden ernannten Bürgermeister. In Folge des Kriegsendes 1945 wurde am 14. September 1946 durch die Provinzialverwaltung Mark Brandenburg die „Demokratische Gemeindeordnung für die sowjetische Besatzungszone“ erlassen; in der Provinz Mark Brandenburg fanden die ersten Gemeindewahlen nach dem Ende des 2. Weltkrieges auf der Grundlage des allgemeinen, gleichen, geheimen und unmittelbaren Wahlrechtes und des Verhältniswahlsystems statt. Die Verfassung des Landes Brandenburg vom 6. Februar 1947 bestätigte die Festlegungen der Gemeindeordnung. Die Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1949 übernahm diese Regelungen. Auf Grund des „Gesetzes über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR“ vom 23. Juni 1952 wurden die Prinzipien von Gewaltenteilung und kommunaler Selbstverwaltung wieder aufgegeben. Die Gemeinden wurden gemäß Organisationsprinzip des demokratischen Zentralismus zur Grundeinheit der ein-

A · Einführung

heitlichen Staatsmacht. Ein Zeitraum von mehr als 40 Jahren ohne kommunale Selbstverwaltung wurde nach der Wende durch das „Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR“ vom 17.05.1990 beseitigt. § 100 der DDR-Kommunalverfassung sah vor, dass mit der Bildung der Länder die weitere Ausgestaltung der Kommunalgesetzgebung in die Kompetenz der Landtage übergeht. In Ausübung dieser Gesetzesbefugnis beschloss der Landtag des Landes Brandenburg am 15.10.1993 das Gesetz über die „Kommunalverfassung des Landes Brandenburg“, das in der Form eines Artikelgesetzes die Gemeindeordnung (Artikel 1), die Landkreisordnung (Artikel 2) und die Amtsordnung (Artikel 3) enthielt. Die bereits am 19.12.1991 beschlossene Amtsordnung wurde im Wesentlichen unverändert in die Kommunalverfassung übernommen. Seit 1993 wurde die Kommunalverfassung mehrfach, insbesondere durch zwei Gesetze zur Entlastung der Kommunen von pflichtigen Aufgaben geändert. Eine umfassende Novellierung unter Zusammenfassung der drei Gesetze Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Amtsordnung zu einer einheitlichen Kommunalverfassung erfolgte durch die Verabschiedung der Brandenburger Kommunalverfassung (nachfolgend BbgKVerf) am 13. Dezember 2007¹ als Teil des KommRRefG². Das KommRRefG ist ein Artikelgesetz. Artikel 1 enthält die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf), Artikel 2 enthält eine Änderung des Landesbeamtengesetzes, Art. 3 enthält die gesetzliche Festschreibung eines Evaluierungsberichts zur Kommunalrechtsreform bis zum 31.12.2011 und Art. 4 eine Inkrafttretens- Außerkrafttretensregelung.

2. Kommunalstrukturen

Mit Gebietsstand vom 31. Oktober 2007 verfügt das Land Brandenburg unter Berücksichtigung der Veränderungen der sechs Gemeindegebietsreformgesetze, welche am 5. März 2003 durch den Landtag verabschiedet wurden, über 148 amtsfreie Gemeinden und 54 Ämter mit insgesamt 272

¹ ausgefertigt am 18.12.2007, GVBl. I, S. 285, 286.

² Gesetz zur Reform der Kommunalverfassung und zur Einführung der Direktwahl der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften, Gesetzentwurf der Landesregierung, vgl. DS 4/5056, dem Parlament zugeleitet am 31.8.2007.

amtsangehörigen Gemeinden. Insgesamt hat sich also die Zahl der Gemeinden im Land Brandenburg von 1 479 Gemeinden vor dem Beginn der landesweiten Gemeindegebietsreform auf 420 Gemeinden nach Abschluss der Reform reduziert. Von den Ämtern im Land Brandenburg verfügen derzeit acht Ämter über weniger als 5 000 Einwohner, vier Ämter über mehr als 10 000 Einwohner³ und alle anderen Ämter über 5 000 bis 10 000 Einwohner. Neben den vier kreisfreien Städten Brandenburg an der Havel (73 193 Einwohner), Cottbus (102 808 Einwohner), Frankfurt/Oder (62 114 Einwohner) und der Landeshauptstadt Potsdam (150 508 Einwohner) verfügen nur die neun Städte Bernau bei Berlin (35 870 Einwohner), Oranienburg (41 491 Einwohner), Eberswalde (41 468 Einwohner), Königs Wusterhausen (33 337 Einwohner), Falkensee (39 311 Einwohner), Eisenhüttenstadt (33 157 Einwohner), Fürstenwalde/Spree (33 157 Einwohner), Neuruppin (31 830 Einwohner) und Schwedt/Oder (35 996 Einwohner) über mehr als 30 000 Einwohner.

3. Gestaltungsprinzipien der neuen Kommunalverfassung

Mit dem BbgKVerf wurden die drei Gesetze der Gemeindeordnung, Landkreisordnung und Amtsordnung zu einer einheitlichen Kommunalverfassung⁴ zusammengeführt. Beweggründe für diese Entscheidung waren insbesondere folgende: Die Verweisungstechnik vor allem in der Landkreisordnung war inkonsequent und widersprüchlich. Teilweise wurden Vorschriften der Gemeindeordnung wortgleich wiederholt, teilweise wurden Vorschriften der Gemeindeordnung leicht modifiziert und für den Anwender nur im direkten Vergleich erkennbar, verändert. In anderen Teilen wie der Haushaltswirtschaft und dem Recht der Wirtschaftlichen Betätigung wurde bereits in Gänze auf die entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnung verwiesen. Die einheitliche Kommunalverfassung vereinfacht die Rechtsanwendung für Amtsträger mit Doppelmandaten und knüpft an eine Rechtstradition an. In den neuen Bundesländern gab es sie

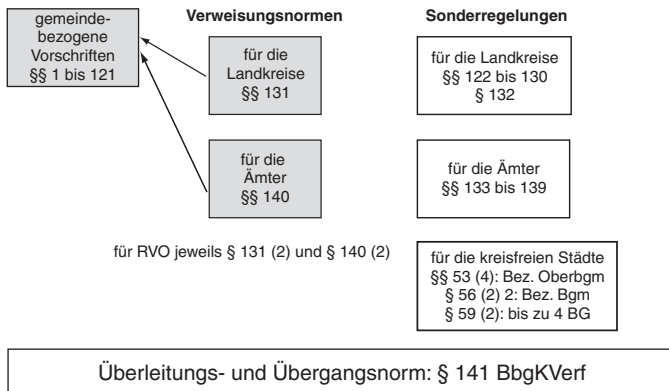
³ Das einwohnerstärkste Amt Döbern-Land hat 13 585 Einwohner.

⁴ Damit orientiert sich die BbgKVerf an der Kommunalverfassung Mecklenburg.-Vorpommern. Eine ähnliche Reformabsicht im Bundesland Sachsen scheiterte in dieser Legislaturperiode.

A · Einführung

bereits seit 1990⁵ bis einzelne Bundesländer wie Brandenburg 1993 sie durch eigenständige Kommunalgesetzgebungen ablösen⁶. Der Begründung des Regierungsentwurfs ist eine Synopse beigefügt, aus der sich ergibt, wohin die entsprechenden Vorschriften „gewandert“ sind. Der umfassende Novellierungsansatz wurde gewählt, weil der komplette Bereich des äußeren und inneren Kommunalverfassungsrechts vor dem Hintergrund von Rechtsprechungshinweisen und Praxiserfahrungen überarbeitungsbedürftig war, die Doppik als neues Rechnungssystem eingeführt werden sollte, der Bereich der Wirtschaftlichen Betätigung neu ausgerichtet werden musste und die politische Entscheidung zur Einführung der Direktwahl der Landräte umzusetzen war. Die Systematik ist in dem nachfolgenden Schaubild skizziert:

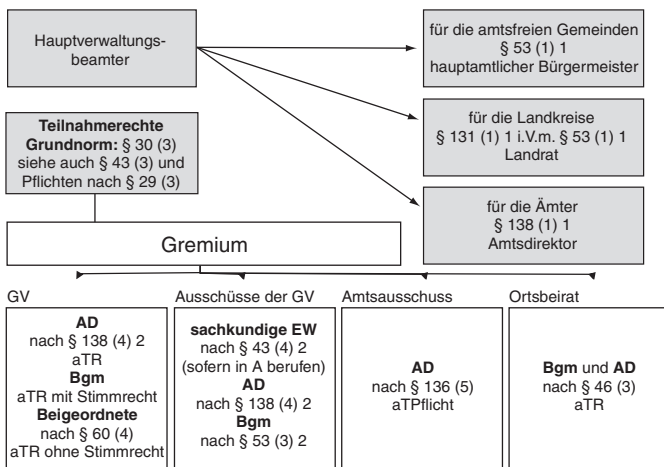
Systematik der Kommunalverfassung



⁵ Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR vom 17. Mai 1990.

⁶ Die bereits am 19. Dezember 1991 beschlossene Amtsordnung wurde nahezu unverändert als Art. 3 in die Kommunalverfassung vom 15. Oktober 1993 integriert.

Systematik der Kommunalverfassung



Durch zwei Verweisungsnormen (§§ 131, 140 BbgKVerf) werden konkret die Vorschriften des Teils 1 der neuen Kommunalverfassung herausgearbeitet, die jeweils uneingeschränkt für die Landkreise bzw. Ämter Anwendung finden. Gleichzeitig wurde die Zahl der ehemals in Landkreisordnung und Amtsordnung enthaltenen Vorschriften deutlich reduziert; 15 Einzelverweisungen in der ehemaligen Landkreisordnung konnten ebenso entfallen wie § 16 AmtsO, welcher wegen seines Verweisungsinhalts immer wieder zu rechtlichen Diskussionen führte⁷. Es wurden mehrere Definitionsparagrafen und neue Begrifflichkeiten eingeführt, um die Kommunalverfassung zu straffen und verständlicher zu machen, so etwa der Oberbegriff des Hauptverwaltungsbeamten (vgl. § 53 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf für den hauptamtlichen Bürgermeister, § 131 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 53 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf für den Landrat und § 138 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf für den Amtsdirektor), der Oberbegriff Beschluss für Abstimmungen und Wahlen

⁷ Nach § 16 AmtsO waren die Vorschriften über die Gemeinden nur insoweit anwendbar wie sie mit der Struktur der Ämter vereinbar waren.

A · Einführung

(vgl. § 39 Abs. 1 BbgKVerf) oder die nach aktiven und passiven Rechten differenzierten Teilnahmerechte (vgl. § 30 Abs. 3 BbgKVerf)⁸. Alle Einzelnovellierungen lassen sich fünf übergeordneten Novellierungsprinzipien zuordnen, der Stärkung des ehrenamtlichen und bürgerschaftlichen Elements (1) sowie der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen (2), dem Abbau von Reibungsverlusten und Schaffung klarer Verantwortungsstrukturen (3), der Klärung von Zuständigkeitsfragen und Beseitigung von Rechtsunklarheiten (4) und dem Abbau von Normen und Standards (5). Die inhaltliche Einteilung der Kapitel und Abschnitte wurde beibehalten, damit die Bürgerinnen und Bürger einen leichteren Zugang zu dem neuen Gesetz finden. Aus diesem Grund wurde als Teil der nichtamtlichen Begründung auch eine Übereinstimmungstabelle erstellt.

Um die Besonderheiten der Brandenburger Kommunalverfassung verstehen zu können, muss man wissen, dass die Kommunalverfassungen der einzelnen Bundesländer dem Grunde nach zwischen zwei unterschiedlichen Typen variieren: der Norddeutschen Ratsverfassung und der Süddeutschen Bürgermeisterverfassung. Das Bundesland Hessen verfügt als einziges Bundesland noch über eine sogen. Magistratsverfassung. Der Magistrat ist ein mehrköpfiges Verwaltungskollegialorgan. Während das Norddeutsche Modell von einer kommunalen Doppelspitze, einer Gemeindevertretung mit einem aus seiner Mitte gewählten ehrenamtlichen Vorsitzenden und dem hauptamtlichen Bürgermeister als Chef der Verwaltung ausgeht, sieht das Süddeutsche Modell⁹ vor, dass der hauptamtliche Bürgermeister zugleich geborener Vorsitzender der Vertretungskörperschaft ist. Das Bundesland Brandenburg ist von Anfang an einen Mittelweg eigener Art¹⁰ gegangen. Einerseits sieht es wie das Norddeutsche Modell eine kommunale Doppelspitze vor, andererseits hat es dem Hauptausschuss, einem beschließenden Ausschuss der Gemeinde, eigene Zuständig-

8 Grundnorm § 30 Abs. 3 BbgKVerf (Rede-, Frage-, Vorschlags- und Antragsrecht; Stimmrecht nur bei Mitgliedschaft in dem jeweiligen Gremium); § 60 Abs. 4 BbgKVerf für Beigeordnete und § 138 Abs. 4 Satz 2 BbgKVerf für Amtsdirektoren (jeweils aktives Teilnahmerecht an Sitzungen der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse; § 53 Abs. 3 Satz 2 BbgKVerf: hauptamtlicher Bürgermeister zusätzliches aktives Teilnahmerecht ohne Stimmrecht auch an Sitzungen der Ausschüsse der Gemeindevertretung, in denen er nicht Mitglied ist); § 43 Abs. 4 Satz 2 für sachkundige Einwohner (aktives Teilnahmerecht in Ausschüssen, in die sie berufen wurden).

9 So seit geraumer Zeit auch das Bundesland Nordrhein-Westfalen. Das Süddeutsche Modell überwiegt inzwischen in den meisten Bundesländern.

10 Vgl. hierzu im Einzelnen Schumacher, Paul in KommPra Nr. 2/94, S. 38, 42.

keiten, insbesondere eine Auffangzuständigkeit für die Aufgaben eingeräumt, die ausdrücklich weder als Geschäfte der laufenden Verwaltung dem Hauptverwaltungsbeamten noch gesetzlich der Gemeindevertretung zugewiesen sind. Diese Besonderheit wurde im Rahmen der Gesamtnovellierung beibehalten, wobei zwei Neuregelungen die Gleichgewichte der Organe untereinander etwas verschieben. Zum einen wurde die Zuständigkeit des Hauptverwaltungsbeamten von den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung im Bereich der Gefahrenabwehr, vgl. § 63 Abs. Buchst. c) GO auf alle Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, vgl. § 54 Abs. 1 Nr. 3 BbgKVerf erweitert. Zum anderen wurde in Änderung von § 35 Abs. 3 Satz 1 GO¹¹ durch § 28 Abs. 3 Satz 1 Bbg KVerf geregelt, dass die Gemeindevertretung durch bloße Befassung Angelegenheiten, die sonst dem Hauptausschuss oblegen hätten, diesem entziehen kann. Von einer gewissen Bedeutung bei der Ausschussbesetzung dürfte auch sein, dass sich der Hauptverwaltungsbeamte zukünftig nicht mehr einer Fraktion anschließen darf, vgl. § 32 Abs. 1 S. 4 BbgKVerf.

4. Kurzüberblick über die Neuerungen in der neuen BbgKVerf

Die Neuerungen der BbgKVerf beziehen sich auf die drei Bereiche: allgemeines inneres und äußeres Kommunalverfassungsrecht, Neuerung des Gemeindewirtschaftsrechts sowie Kommunales Rechnungswesen und Rechnungsprüfung.

4.1 Allgemeines inneres und äußeres Kommunalverfassungsrecht

- Stärkung der kommunalen Eigenverantwortung durch:
 - Öffnung der Regelungen über „unechte Bürgerbeteiligung“ (Einwohnerversammlung, Einwohnerfragestunde, Beteiligung von Betroffenen und Sachverständigen) für neuere Formen der Partizipation der Einwohner entsprechend der gemeindespezifischen Bedürfnisse (zukünftig bestimmt die Gemeindevertretung durch Hauptsatzungs-

¹¹ Danach beschloss die Gemeindevertretung auch über Angelegenheiten des Hauptausschusses nur dann, wenn sie sich im Einzelfall die Beschlussfassung vorbehalten hatte.

A · Einführung

- regelung selbst, in welchen Formen sie betroffene Einwohner in wichtigen Gemeindeangelegenheiten beteiligt),
- Verzicht auf eine Vorgabe von Größenklassen für Ortsbeiräte; Begrenzung der Zahl der Ortsbeiratsmitglieder auf neun Mitglieder,
 - Verzicht auf die Pflicht zur Bestellung von Beigeordneten in kreisfreien Städten und die Vorgabe von Beigeordnetenzahlen nach Größenklassen,
 - Harmonisierung der Beigeordnetenregelungen für kreisfreie Städte und Landkreise,
 - Aufhebung zahlreicher Pflichtregelungen für Hauptsatzungen.
- Klärung von Zuständigkeitsfragen und die Beseitigung von Rechtsunsicherheiten durch:
 - Aufhebung der Unterscheidung zwischen ehrenamtlicher Tätigkeit und Ehrenamt,
 - Entscheidungszuständigkeit der Gemeindevertretung ohne ausdrücklichen Vorbehaltsbeschluss in allen Angelegenheiten, über die der Hauptausschuss entscheiden kann,
 - Vereinheitlichung und Präzisierung der Regelungen über das Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht,
 - Systematisierung der Teilnahmerechte in der Vertretungskörperschaft und ihren Ausschüssen und Definition in einem Paragraphen getrennt nach aktiven und passiven Teilnahmerechten,
 - Ausschluss der Fraktionsmitgliedschaft des hauptamtlichen Bürgermeisters,
 - Modifizierung des Meiststimmenverfahrens für den Fall, dass nur ein Bewerber zur Wahl steht,
 - deutliche Abgrenzung der Besetzungsverfahren der beschließenden und der beratenden Ausschüsse,
 - klare Regelung zur Besetzung der Ausschussvorsitze,
 - Ersetzung des Begriffs „Ortsbürgermeister“ durch „Ortsvorsteher“,
 - Änderung der Regelungen zur Wahl des Hauptausschusses und zur Besetzung des Vorsitzes im Hauptausschuss (auch zukünftig ist allerdings weder der hauptamtliche Bürgermeister noch der ehrenamtliche Bürgermeister geborener Vorsitzender des Hauptausschusses),
 - Präzisierung der Regelungen zur Stellvertretung des hauptamtlichen und des ehrenamtlichen Bürgermeisters unter Einbeziehung des Falls der Vakanz,