

Cloppenburg, den 05.12.2012

Beratungsfolge	Termin
Kreisausschuss	20.12.2012
Kreistag	10.01.2013

**Behandlung: öffentlich****Tagesordnungspunkt****Änderung der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung****Sachverhalt:**

Nach Verabschiedung der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung des Kreistages im April 2012 haben sich in der praktischen Arbeit Unsicherheiten beim Umgang mit einzelnen Regelungen ergeben. Der in der Hauptsatzung getroffenen Regelung zu „Bekanntmachungen“ steht zudem ein Urteil des OVG Lüneburg vom 04.05.2012 entgegen.

**Im einzelnen handelt es sich um folgende Punkte:****1. Hauptsatzung**

## Verkündungen und öffentliche Bekanntmachungen

§ 10 der Hauptsatzung des Landkreises Cloppenburg regelt zu Verkündungen und öffentliche Bekanntmachungen folgendes:

- (1) *Satzungen, Verordnungen und sonstige Bekanntmachungen werden im Internet unter der Adresse [www.lkclp.de](http://www.lkclp.de) verkündet bzw. bekannt gemacht. Auf die Bereitstellung im Internet und die Internetadresse ist in den Tageszeitungen „Münsterländische Tageszeitung“, „Nordwest-Zeitung“ und „Generalanzeiger“ hinzuweisen.*
- (2) *Die gesetzlich vorgeschriebene Veröffentlichung von Plänen, Karten, Zeichnungen und dergleichen als Bestandteile von Satzungen, Verordnungen und sonstigen Bekanntmachungen erfolgt, soweit nichts anderes vorgeschrieben ist, durch Auslegung im Kreishaus während der Dienststunden. Auf die Auslegung wird unter Angabe des Ortes, des Zeitpunktes und der Dauer der Auslegung in der Bekanntmachung hingewiesen. Die Dauer der Auslegung beträgt zwei Wochen, soweit nichts anderes vorgeschrieben ist.*
- (3) *Ortsübliche Bekanntmachungen erfolgen durch Aushang im Kreishaus.*

Diese Regelung basiert auf § 11 NKomVG. Danach erfolgt die Verkündung in einem amtlichen Verkündungsblatt, in einer oder mehreren örtlichen Tageszeitungen oder im Internet, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. Die Form der Verkündung ist in der Hauptsatzung zu regeln.

Der Zusatz „soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist“ ist in der Hauptsatzung

nicht wieder aufgegriffen worden. Dies hat in der Anfangsphase zu Missverständnissen geführt, da bestimmte Rechtsvorschriften – z.B. BauGB, BImSchG – eigene Regelungen zur Verkündung/Bekanntmachung treffen, die für rechtswirksame Verkündungen/Bekanntmachungen zwingend einzuhalten sind. Eine davon abweichende Regelung in der Hauptsatzung ist rechtswidrig. Dies ist in einem Urteil des OVG Lüneburg vom 04.05.2012 zur Unwirksamkeit der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 BauGB festgestellt worden. Im diesbezüglichen NLT-Rundschreiben 518/2012 wird unter II. deutlich herausgestellt, dass sich dieses Urteil ausschließlich auf die ortsübliche Bekanntmachung im Sinne von § 3 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 4a BauGB bezieht. Aus Sicht der Geschäftsstelle können daraus nach vorläufiger Einschätzung keine Schlüsse zu weitergehenden Fragen hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von sonstigen Bekanntmachungen im Internet gezogen werden.

Im NLT-Rundschreiben heißt es weiter:

„Die Hauptsatzungsmuster von NST und NSGB, die wegen der gemeindlichen Zuständigkeit für die Bauleitplanung einschlägig sind, enthalten zu dem dortigen § 12 in Fußnote 25 folgenden Hinweis:

*„Es besteht Meinungsverschiedenheiten, ob „ortsübliche“ Bekanntmachungen (z.B. betr. Ort, Zeit und Tagesordnungen der Sitzungen der Vertretungen nach § 59 Abs. 4 NKomVG oder Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB) „öffentliche“ Bekanntmachungen sind. Das MI verneint diese Frage, womit in der Hauptsatzung zu regeln wäre, wie ortsübliche Bekanntmachungen erfolgen. Dabei kann nach Auffassung des MI als ortsüblich nur eine Bekanntmachungsweise angesehen werden, die nicht abrupt mit dem bisherigen Vorgehen bricht. MI rät daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt von Satzungsregelungen ab, wonach ortsübliche Bekanntmachungen nur noch im Internet erfolgen. Es wird empfohlen, bis zum Vorliegen von Rechtsprechung im Sinne der Auslegung des MI zu verfahren, für ortsübliche Bekanntmachungen aber eine der anderen in § 11 Abs. 5 NKomVG vorgegebenen Formen vorzusehen.“*

Wir hatten bereits mit der Übersendung unseres Satzungsmusters (NLT-Rundschreiben Nr. 246/2011 vom 16.03.2011) und durch das Bezugsrundschreiben darauf aufmerksam gemacht, dass § 11 Abs. 6 Satz 1 NKomVG nach überwiegender und auch vom Niedersächsischen Innenministerium vertretenen Auffassung nicht für ortsübliche Bekanntmachungen der Kommune nach dem NKomVG oder anderen Gesetzen gilt.

Das Urteil dürfte daher hinsichtlich ortsüblicher Bekanntmachungen auf Ebene der Landkreise und der Region Hannover nicht direkt übertragbar sein. Bestehen allerdings bundesrechtliche Sonderregelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung ähnlich wie im Baurecht, so ist zu erwägen, in entsprechenden Verfahren ebenfalls nach den oben stehenden Hinweisen des MI zu verfahren.“

Mindestens nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz gibt es eigene und ähnliche Regelungen zur öffentlichen Bekanntmachung. So heißt es in § 3 BImSchG zum Genehmigungsverfahren

...  
(3) Sind die Unterlagen des Antragstellers vollständig, so hat die zuständige Behörde das Vorhaben in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem entweder im Internet oder in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes der Anlage verbreitet sind, öffentlich bekannt zu machen.  
...

Nach dieser Vorschrift ist eine ausschließliche öffentliche Bekanntmachung im Internet nicht zulässig. Da der Landkreis Cloppenburg kein eigenes amtliches Verkündungsblatt hat, sondern an dessen Stelle lt. geltender Regelung in der Hauptsatzung das Internet tritt, ist zusätzlich die Bekanntmachung in örtlichen Tageszeitungen zwingend erforderlich. Folglich ist die Regelung in der Hauptsatzung für die praktische mindestens unzulänglich.

Thiele führt in seiner Kommentierung zum NKomVG auf Seite 32 unter Ziffer 6 weiter aus, dass nach seiner Auffassung auch die „ortsüblichen“ Bekanntmachungen nach dem NKomVG oder der NKWO zu den öffentlichen Bekanntmachungen zählen, da der derselbe Zweck besteht und

ein systematischer Unterschied zu den öffentlichen Bekanntmachungen nicht erkennbar ist. Die Kommune hat aufgrund der Regelungen in § 11 Abs. 1 bis 5 NKomVG keine freie Hand mehr bei der Regelung der Form der öffentlichen Bekanntmachung. Für diesen Bereich reichen danach die Bekanntmachungen im Aushangkasten oder am schwarzen Brett nicht mehr aus.

Daneben ist festzustellen, dass die ausschließliche öffentliche Bekanntmachung über das Internet, wie in der Hauptsatzung geregelt, auch praktische Umsetzungsschwierigkeiten mit sich bringt. Nach § 11 Abs. 4 Satz 4 i.V. m. Abs. 6 NKomVG sind öffentliche Bekanntmachungen im Internet dauerhaft bereitzustellen und in der verkündeten Fassung durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern (sh. auch Wefelmeier, KVR Nds. NKomVG, § 11, Seite 13). Hier ergeben sich erste Probleme. Zum einen wird bei einer dauerhaften Bereitstellung der Bekanntmachung die entsprechende Seite im Internet-Auftritt der Kommune zusehends unübersichtlicher. Zum anderen sind Textverarbeitungsprogramme und Speichersysteme einem ständigen technischen Wandel unterworfen, der ggf. dazu führen kann, dass die Lesbarkeit einer Bekanntmachung nicht dauerhaft gegeben ist.

Die Umstellung der Bekanntmachungen auf das Medium Internet ist sicherlich unter dem Gesichtspunkt „Fortschrittlichkeit“ zu sehen, wirft aber, wie zuvor dargestellt, derzeit noch Schwierigkeiten auf. Es stellt sich daher die Frage, ob aufgrund der bestehenden Problematiken eine Änderung der in der Hauptsatzung getroffenen Regelung im Sinne einer besseren Rechtssicherheit und Praktikabilität angestrebt werden sollte.

#### Änderungsvorschlag:

- (1) *Satzungen, Verordnungen und sonstige Bekanntmachungen werden in den Tageszeitungen „Münsterländische Tageszeitung“, „Nordwest-Zeitung“ und „Generalanzeiger“ im Internet unter der Adresse [www.lkclp.de](http://www.lkclp.de) verkündet bzw. bekannt gemacht. Ergänzend aber ohne Rechtswirkung wird die Bekanntmachung im Internet unter der Adresse [www.lkclp.de](http://www.lkclp.de) bereitgestellt. Auf die Bereitstellung im Internet und die Internetadresse ist in den Tageszeitungen „Münsterländische Tageszeitung“, „Nordwest-Zeitung“ und „Generalanzeiger“ hinzuweisen.*
- (2) *Die gesetzlich vorgeschriebene Veröffentlichung von Plänen, Karten, Zeichnungen und dergleichen als Bestandteile von Satzungen, Verordnungen und sonstigen Bekanntmachungen erfolgt, soweit nichts anderes vorgeschrieben ist, durch Auslegung im Kreishaus während der Dienststunden. Auf die Auslegung wird unter Angabe des Ortes, des Zeitpunktes und der Dauer der Auslegung in der Bekanntmachung hingewiesen. Die Dauer der Auslegung beträgt zwei Wochen, soweit nichts anderes vorgeschrieben ist.*
- (3) ~~Ortsübliche Bekanntmachungen erfolgen durch Aushang im Kreishaus.~~

Zu Absatz 3 ist anzumerken, dass dieser nicht im Muster des NLT zur Hauptsatzung enthalten ist, sondern vielmehr aus der vorhergehenden Hauptsatzung übernommen worden ist. Unter Berücksichtigung der Ausführungen von Thiele (s.o.) zur Differenzierung von „ortsüblichen“ und „öffentlichen“ Bekanntmachungen stellt sich die Frage, ob der Absatz nicht gänzlich gestrichen werden sollte. In der Praxis erfolgt ohnehin keine konsequente Anwendung dieser Regelung. Beispielsweise heißt es in § 59 Abs. 4 NKomVG, dass Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzungen der Vertretung „ortsüblich“ bekannt zu machen sind. Nach der Satzungsregelung beim Landkreis Cloppenburg wäre danach der Aushang ausreichend. Praktiziert wird – sinnvollerweise – eine Bekanntmachung in den Tageszeitungen. Hier muss die Auffassung von Thiele unterstützt werden, dass es keine erkennbare Begründung gibt, bei dieser ortsüblichen Bekanntmachung anders zu verfahren als bei einer öffentlichen Bekanntmachung.

Ein Entwurf für eine Änderungssatzung ist als Anlage beigefügt.

## 2. Geschäftsordnung

### Sitzungsverlauf

In § 5 der Geschäftsordnung (GO) wird zum Sitzungsverlauf u.a. folgendes aufgeführt:

(1) ...

f) Bericht über wichtige Beschlüsse des Kreisausschusses und Anfragen hierzu

...

h) Anregungen und Beschwerden

...

j) Anfragen

...

(2) Wenn keine Berichte und Anfragen vorliegen, unterbleibt die Aufnahme dieser Punkte in die Tagesordnung.

Die genannten Punkte haben nach der letzten Sitzung des Kreistages Verständnisfragen in der praktischen Umsetzung aufgeworfen.

Anzumerken ist zunächst, dass es sich hier nicht um eine Neuregelung in der Geschäftsordnung handelt. Die drei genannten Punkte waren wortgleich auch in der bisherigen Fassung der Geschäftsordnung enthalten. Gleiches gilt für Absatz 2. Allerdings sind die unter f) und h) genannten TOPs aus Mangel an Vorlagen in der Regel nicht in die Tagesordnung aufgenommen worden.

Auch die Mustergeschäftsordnung des NLT enthält die genannten Punkte. Allerdings fehlt im Muster bei dem unter f) genannten Punkt der Zusatz „und Anfragen hierzu“. Eine Formulierung wie in Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landkreises ist im Muster gar nicht vorgesehen. Beim TOP „Bericht über wichtige Beschlüsse des Kreisausschusses und Anfragen hierzu“ ist der Zusatz „und Anfragen hierzu“ durchaus entbehrlich, da die Abgeordneten unter TOP „Anfragen“ ohnehin die Möglichkeit haben, Anfragen zu stellen. Sind keine Berichte über wichtige Beschlüsse des Kreisausschusses erforderlich, kann dieser Punkt in der Tagesordnung entfallen (sh. Absatz 2).

Rechtsgrundlage für den TOP „Anregungen und Beschwerden“ ist § 34 NKomVG. Danach kann sich jede Person, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Anregungen und Beschwerden an die Vertretung wenden. Die Zuständigkeiten des Hauptausschusses und der Ausschüsse der Vertretung sowie des Hauptverwaltungsbeamten bleiben unberührt. Einzelheiten zum Verfahren werden in der Hauptsatzung geregelt. In § 9 Abs. 4 der Hauptsatzung ist geregelt, dass für die Erledigung der Anträge der Kreisausschuss zuständig ist, es sei denn, es handelt sich um Angelegenheiten, für die eine ausschließliche Zuständigkeit der Vertretung nach § 58 NKomVG besteht.

Anregungen/Beschwerden müssen schriftlich eingereicht werden. Da zudem die Zuständigkeit des Kreisausschusses gegeben ist, muss eine Aufnahme auf die Tagesordnung des Punktes nur dann erfolgen, wenn eine Angelegenheit in Zuständigkeit der Vertretung betroffen ist. Ggf. sollte Absatz 2 zu § 5 der Geschäftsordnung entsprechend angepasst werden.

Zu TOP „Anfragen“ ist anzumerken, dass gemäß § 15 der Geschäftsordnung jedes Mitglied der Vertretung Anfragen stellen kann, die kreisbezogene Angelegenheiten betreffen. Die Beantwortung erfolgt in der Regel schriftlich mit Durchschrift an alle Mitglieder der Vertretung. Daneben werden Anfragen zur Beantwortung in einer Kreistagssitzung vom Landrat grundsätzlich mündlich beantwortet. Der TOP wird immer in die Tagesordnung aufgenommen.

Die Möglichkeit aus Abs. 2, den TOP nicht zu berücksichtigen, findet in der Praxis keine Anwendung.

#### Formulierungs-/Änderungsvorschlag:

(1) ...

f) Bericht über wichtige Beschlüsse des Kreisausschusses ~~und Anfragen hierzu~~

(2) Wenn keine Berichte, **Anregungen oder Beschwerden** ~~und Anfragen~~ vorliegen, unterbleibt die Aufnahme dieser Punkte in die Tagesordnung.

#### Abstimmung

§ 14 der Geschäftsordnung regelt die Abstimmung:

- (1) *Der Beratung folgt in der Regel die Abstimmung. Anträge, über die abgestimmt werden soll, sollen auf Verlangen vor der Abstimmung im Wortlaut verlesen werden. Die/der Vorsitzende entscheidet über die Reihenfolge der Abstimmung; über den weitergehenden Antrag ist zuerst abzustimmen. Im Zweifel entscheidet der Kreistag, welches der weitergehende Antrag ist. Anträge zur Geschäftsordnung haben Vorrang.*
- (2) *Abgestimmt wird grundsätzlich durch Erheben der Hand, in Zweifelsfällen durch Aufstehen. Der/dem Vorsitzenden bleibt es überlassen, eine Auszählung der Stimmen vorzunehmen und das genaue Stimmenverhältnis festzulegen. Die Auszählung muss erfolgen, wenn der Kreistag dies vor der Abstimmung beschließt.*
- (3) *Die/der Vorsitzende stellt die Fragen so, dass der Kreistag seine Beschlüsse mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen fasst. Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen zählen bei der Feststellung des Abstimmungsergebnisses nicht mit.*
- (4) *Grundsätzlich wird offen abgestimmt. Soweit gesetzlich nicht vorgeschrieben, findet eine namentliche Abstimmung nur auf Antrag von mindestens einem Viertel der anwesenden Kreistagsmitglieder statt.*
- (5) *Über geheime Abstimmung wird mit einem Viertel der anwesenden Kreistagsmitglieder beschlossen; sie hat den Vorrang vor namentlicher Abstimmung. Das Ergebnis einer geheimen Abstimmung wird durch zwei von der/dem Vorsitzenden zu bestimmenden Kreistagsmitgliedern festgestellt und der/dem Vorsitzenden mitgeteilt, die/der es bekannt gibt.*

Inhaltlich hat sich gegenüber der früheren Regelung in der Geschäftsordnung nichts geändert. Es hat lediglich eine redaktionelle Anpassung stattgefunden.

Nach § 66 NKomVG werden Beschlüsse mit der Mehrheit der auf Ja oder Nein lautenden Stimmen gefasst. Die Fixierung der Abstimmungsergebnisse wird regelmäßig durch die Notierung der Zahl der Ja- und Nein-Stimmen und der Enthaltungen erfolgen. Zulässig sind aber auch Formulierungen wie „mit Mehrheit“, „mehrheitlich“, „mit den Stimmen der (Mehrheits-)Fraktion“, „gegen die Stimmen der (Minderheits-)Fraktion“ (sh. Kommentar Thiele NKomVG, Seite 202).

Laut GO liegt es in der Entscheidungskompetenz des Vorsitzenden, die Stimmen genau auszuzählen oder nicht. Das vom Vorsitzenden festgestellte Ergebnis wird in das Protokoll übernommen.

Ein Änderungsbedarf für die Geschäftsordnung wird hier nicht gesehen.

**Anlagenverzeichnis:**

Entwurf Änderungssatzung zur Hauptsatzung