

Magdeburg



VERWALTUNGSGERICHT MAGDEBURG

Az.: 9 A 295/16 MD

Verkündet am 29. September 2016

Streich, Justizangestellte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Rechtsanwälte
Dr. Kropp • Endler • Rasch

02. Nov. 2016

Eingegangen

In der Verwaltungsrechtssache

der **Stadt Ilseburg (Harz)**, vertreten durch den Bürgermeister,
Harzburger Straße 24, 38871 Ilseburg,

Klägerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. **Kropp, Endler und Rasch**,
Sternstraße 33, 39104 Magdeburg,

g e g e n

den **Landkreis Harz**, vertreten durch den Landrat,
Friedrich-Ebert-Straße 42, 38820 Halberstadt,

Beklagter,

w e g e n

Kommunalaufsichtsrechts
(hier: Genehmigung einer Hauptsatzung)

hat das Verwaltungsgericht Magdeburg - 9. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 29. September 2016 durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Haack, den Richter am Verwaltungsgericht Elias, die Richterin Delau und die ehrenamtlichen Richter Heise und Pochanke für Recht erkannt:

Unter Aufhebung der Ziffer 2 des Bescheides des Beklagten vom 10.03.2015 wird der Beklagte verpflichtet, die Genehmigung der Neufassung der Hauptsatzung in der Fassung vom 26.11.2014 uneingeschränkt zu erteilen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht zuvor die Klägerin Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Der Streitwert wird auf 15.000,00 Euro festgesetzt.

Tatbestand:

Die Klägerin begehrt die uneingeschränkte Genehmigung ihrer Hauptsatzung. Der Stadtrat der Klägerin fasste in seiner Sitzung vom 26.11.2014 den Beschluss über die Neufassung der Hauptsatzung (Beschluss-Nr.: 6.024/2014). In § 12 Abs. 1 traf er die Regelung, dass der Stadtrat und seine Ausschüsse im Rahmen ordentlicher öffentlicher Sitzungen eine Einwohnerfragestunde durchführen. Die Klägerin legte die Hauptsatzung mit Schreiben vom 13.01.2015 dem Beklagten zur Genehmigung vor. Dieser genehmigte mit Bescheid vom 10.03.2015 die beschlossene Neufassung der Hauptsatzung (Ziff. 1), nahm jedoch den § 12 Abs. 1 der Satzung hinsichtlich der Durchführung von Einwohnerfragestunden in beratenden Ausschüssen von der Genehmigung aus (Ziff. 2). Seine Entscheidung begründete er damit, dass mit der Novellierung des Kommunalverfassungsrechts und der Vorschrift des § 28 Abs. 2 KVG LSA die Beteiligung der Einwohner im Wege von Fragestunden nur für Sitzungen der beschließenden Ausschüsse der Vertretung eingeführt worden sei, eine präzise Regelung der Einwohnerbeteiligung an Sitzungen der beratenden Ausschüsse fehle. Die Vorschrift des § 28 Abs. 2 KVG LSA lasse wegen der ausdrücklichen Differenzierung Fragestunden in den beratenden Ausschüssen nicht zu. Die Formulierung der Neufassung der Hauptsatzung stelle insoweit einen Rechtsverstoß dar, weshalb die Genehmigung nicht erteilt werden könne.

Hiergegen hat die Klägerin am 10.04.2015 Klage auf vorbehaltlose Genehmigung der Neufassung ihrer Hauptsatzung erhoben. Sie vertritt dabei die Auffassung, die ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung aus § 28 Abs. 2 KVG LSA, Fragestunden in den öffentlichen Sitzungen der beschließenden Ausschüsse einzuführen, schließe die Einführung entsprechender Fragestunden auch in den öffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse der Vertretung nicht aus. Dabei habe sich der Stadtrat von der Erwägung leiten lassen, der interessierten Bürgerschaft ein Recht auf Teilhabe an den eigentlichen Arbeitsgremien zukommen zu lassen. Das Kommunalverfassungsgesetz regele an keiner Stelle positiv den Ausschluss von Fragestunden in öffentlichen Sitzungen beratender Ausschüsse. Der Gesetzesbegründung sei auch nicht zu entnehmen, dass der Gesetzgeber mit der Einführung des § 28 Abs. 2 KVG LSA eine abschließende Regelung habe treffen wollen. So sei ihr alles, was nicht ausdrücklich verboten ist, erlaubt. Das Prinzip des Gesetzesvorbehalts fände auf die Erweiterung von Rechtspositionen keine Anwendung, sondern greife nur bei der Einschränkung von Grundrechten. Mit dem Instrument der Einwohnerfragestunde in den öffentlichen Sit-

zungen der beratenden Ausschüsse sei jedoch kein Eingriff in Grundrechte Dritter verbunden, welcher nur durch oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen dürfe. Die Fragestunde diene lediglich der direkten und aktuellen Unterrichtung der Bevölkerung und nicht der Abgabe eigener Stellungnahmen der Bürger. Sofern die Fragen überhand nähmen, könne die Vertretung selbst jederzeit die Hauptsatzung wieder ändern; diese, wie auch die Entscheidung zur Einführung der Fragestunden in öffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse stehe jedoch allein in ihrer Entscheidungsbefugnis im Sinne der Organisationshoheit als Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltungsfreiheit.

Die Klägerin beantragt,

unter Aufhebung der Ziffer 2 des Bescheides des Beklagten vom 10.03.2015 den Beklagten zu verpflichten, die Genehmigung der Neufassung der Hauptsatzung in der Fassung vom 26.11.2014 uneingeschränkt zu erteilen.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er verteidigt seinen angegriffenen Bescheid und beruft sich hierzu auf eine Rundverfügung des Landesverwaltungsamtes des Landes Sachsen-Anhalt (Rundverfügung 29/14), wonach auch das Ministerium für Inneres und Sport die Auffassung vertrete, § 28 Abs. 2 KVG LSA sei dahin abschließend zu verstehen, dass lediglich Fragestunden in beschließenden Ausschüssen zugelassen werden sollen. Anderenfalls hätte es der ausdrücklichen und differenzierenden Regelung nicht bedurft. Jedenfalls hätte die Zulassung solcher Einwohnerbeteiligungen auch in beratenden Ausschüssen einer ausdrücklichen gesetzlichen Normierung bedurft, da das Fragerecht über die reine Teilnahme der Öffentlichkeit hinausgehe und einer besonderen Ermächtigung bedürfe. Der Gesetzgeber habe den Umfang der Beteiligung von Einwohnern im Wege von Einwohnerfragestunden als Erweiterung der unmittelbaren Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Bürger der Gemeinden geregelt. Unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte des § 28 Abs. 2 KVG LSA habe er aber eine abschließende Entscheidung über die Partizipierungsrechte der Bürger getroffen. Einwohnerfragestunden seien nach der Vorgängerregelung ausschließlich in Gemeinderatssitzungen zulässig gewesen, mit der Fassung des § 28 Abs. 2 KVG LSA sei dies explizit nur auf beschließende Ausschüsse der Vertretung ausgeweitet worden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgang des Beklagten verwiesen. Diese Unterlagen waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung und der Entscheidungsfindung.

Entscheidungsgründe:

I.

1. Die Klage ist als Verpflichtungsklage nach § 113 Abs. 5 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 154 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) zulässig. Die Neufassung der Hauptsatzung bedurfte gemäß §§ 8 Abs. 2 Satz 2, 10 Abs. 2 Satz 2, 150 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA der Genehmigung. Der Beklagte hat seine Genehmigung bzgl. eines Teils der Satzung der Klägerin versagt. Die Klägerin begehrt die vorbehaltlose Genehmigung der Neufassung ihrer Hauptsatzung, welche sie nur im Wege der Verpflichtung des Beklagten erreichen kann. Das insoweit geäußerte Anfechtungsbegehren ist als Ausfluss des Verpflichtungsantrages zu werten. Eines Vorverfahrens bedurfte es nicht, § 150 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA.

2. Die Ziffer 2. des Bescheides des Beklagten vom 10.03.2015 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO), denn die Klägerin hat einen Anspruch auf vorbehaltlose Genehmigung der Neufassung der Hauptsatzung vom 26.11.2014 (§ 113 Abs. 5 VwGO).

Der Kommunalaufsicht obliegt es in Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommunen gemäß § 143 Abs. 2 KVG LSA sicherzustellen, dass die Verwaltung der Kommune im Einklang mit den Gesetzen erfolgt. Dabei hat sie gemäß § 143 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA die Aufsicht so auszuüben, dass die Rechte der Kommune geschützt und die Erfüllung ihrer Pflichten gesichert werden. Satzungen, die der Genehmigung der Kommunalaufsicht bedürfen, werden nach § 150 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA erst mit der Genehmigung wirksam. Die Stellung des § 150 KVG LSA im Teil 8. unter der Überschrift „Aufsicht“ zeigt, dass der Kommunalaufsichtsbehörde bei der Entscheidung über die Genehmigung der – hier – Hauptsatzung lediglich die Funktion der Rechtsaufsicht zukommt. Sie dient dabei der Rechtmäßigkeitskontrolle der Wahrnehmung der (weisungsfreien) Selbstverwaltungsangelegenheiten (vgl. Miller in Bücken-Thielmeyer/Grimberg/Miller/Schneider/Wiegand/Gundlach/Fenzel, KVG LSA-Kommentar, LBW, § 8 S. 6-7 und § 10 S.2 – jeweils Stand 01/2015). Die Beschränkung auf die Rechtmäßigkeitskontrolle ist dabei das notwendige Korrelat zur kommunalen Selbstverwaltung. Zweckmäßigkeitserwägungen sind durch die Kommunalaufsicht nicht anzustellen.

Der insoweit durch §§ 8 Abs. 2, 10 Abs. 2 Satz 2 KVG LSA für die Änderungen der Hauptsatzung vorgesehene Genehmigungsvorbehalt stellt ein Mittel der präventiven Rechtsaufsicht dar. Versagungsgründe können dabei nur in gesetzlichen Grundlagen enthalten sein; anders gewendet: Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn eine Genehmigungspflicht besteht und die von der Kommune beabsichtigte Maßnahme den geltenden Rechtsvorschriften entspricht (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 09.02.2000 - A 2 S 404/97 -, juris; Miller in Bücken/Thielmeyer/Grimberg/Miller/Schneider/Wiegand/Gundlach/Fenzel, KVG LSA-Kommentar, LBW, § 150 S. 3 – 5, Stand 05/2015).

Die Neufassung der Hauptsatzung war zu genehmigen, denn sie steht auch mit der hier streitgegenständlichen Regelung von Einwohnerfragestunden in den öffentlichen

Sitzungen der Vertretung und ihrer Ausschüsse, mithin auch in den öffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse, im Einklang mit den Gesetzen. Die Neufassung der streitgegenständlichen Hauptsatzung verstößt weder gegen § 28 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA (a) noch gegen sonstige, den Inhalt der Hauptsatzung vorgebende Bestimmungen geltenden Rechts (b).

a) Eine gesetzliche Schranke im Hinblick auf die hier streitgegenständliche Regelung in der Hauptsatzung der Klägerin lässt sich nicht dem § 28 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA entnehmen. Danach sind bei öffentlichen Sitzungen der Vertretung und ihrer beschließenden Ausschüsse Fragestunden für die Einwohner vorzusehen. Mit dem Wortlaut der Norm besteht zwar keine gesetzliche Verpflichtung für die Kommunen, Einwohnerfragestunden in den öffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse vorzusehen. Ein ausdrückliches Verbot, solche einzuführen, enthält die Vorschrift hingegen ebenfalls nicht. Ein solches lässt sich der gesetzlichen Regelung auch nicht im Wege der Auslegung entnehmen.

Maßgebend für die Auslegung von Gesetzen ist der in der Norm zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist. Der Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers dienen die anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik, ihrem Sinn und Zweck sowie aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte, die einander nicht ausschließen, sondern sich gegenseitig ergänzen. Unter ihnen hat keine einen unbedingten Vorrang vor einer anderen. Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut der Vorschrift. Er gibt allerdings nicht immer hinreichende Hinweise auf den Willen des Gesetzgebers. Unter Umständen wird erst im Zusammenhang mit Sinn und Zweck des Gesetzes oder anderen Auslegungsgesichtspunkten die im Wortlaut ausgedrückte, vom Gesetzgeber verfolgte Regelungskonzeption deutlich, der sich der Richter nicht entgegenstellen darf. Dessen Aufgabe beschränkt sich darauf, die intendierte Regelungskonzeption bezogen auf den konkreten Fall – auch unter gewandelten Bedingungen – möglichst zuverlässig zur Geltung zu bringen. In keinem Fall darf richterliche Rechtsfindung das gesetzgeberische Ziel der Norm in einem wesentlichen Punkt verfehlen oder verfälschen oder an die Stelle der Regelungskonzeption des Gesetzgebers gar eine eigene treten lassen. Für die Beantwortung der Frage, welche Regelungskonzeption dem Gesetz zugrunde liegt, kommt daneben den Gesetzesmaterialien und der Systematik des Gesetzes eine nicht unerhebliche Indizwirkung zu (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23.03.2016 - OVG 4 S 49.15 -; BVerfG, Beschl. v. 31.05.2011 - 1 BvR 857/07 - Orientierungssatz 1c, juris; Franz Bydlinski, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, 2. ergänzte Aufl. 1991).

Dies zugrunde gelegt verstößt die Neufassung der Hauptsatzung der Klägerin nicht gegen § 28 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA.

aa) Bereits der Wortlaut der Norm gibt für ein ausdrückliches gesetzliches Verbot der streitgegenständlichen Regelung keinen Anhalt. Der Gesetzgeber hat in der Vorschrift des § 28 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA in der Fassung ab dem 01.07.2014 *expressis verbis* lediglich die verbindliche Einführung - „sind...vorzusehen“ - der Fragestunden für

Einwohner in öffentlichen Sitzungen der Vertretung und ihrer beschließenden Ausschüsse vorgesehen. Mit dieser Vorschrift wird konkret nur eine Verpflichtung der Gemeinden zur Einführung dieses Instruments der Einwohnerbeteiligung gerade in den ausdrücklich genannten Gremiumssitzungen begründet. Darüber hinaus lässt sich dem Wortlaut nichts entnehmen, was die Rechtsauffassung des Beklagten begründen könnte.

bb) Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift (vgl. hierzu Gesetzentwurf der Landesregierung vom 04.07.2013, LT-Drs. 6/2247, S. 127 ff, 177) ist für die Auslegung nur teilweise ergiebig. Aus ihr folgt zwar, welchen Wert der Gesetzgeber der Beteiligung der Bürger am politischen und insbesondere dem kommunalpolitischen Geschehen beimisst. Für die Annahme eines Verbots der Begründung einer über den konkreten Wortlaut der Norm hinausgehenden Selbstverpflichtung der Klägerin ist sie hingegen wenig aussagekräftig. Das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17.05.1990 (Gesetzblatt der DDR 1990, Teil I Nr. 28, Bl. 255 ff.) enthielt noch keine Regelung zur Durchführung von Fragestunden für Einwohner. Mit dem Inkrafttreten der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt vom 05.10.1993 (GVBl. LSA, S. 568) enthielt der § 27 in Absatz 2 bis zum Inkrafttreten des KVG LSA zum 01.07.2014 die Regelung, dass nach Maßgabe der Hauptsatzung Fragestunden für die Einwohner im Rahmen der Gemeinderatssitzungen vorzusehen sind. Die Übernahme sonstiger gesetzlicher Regelungen zur bürgerschaftlichen Beteiligung in das Kommunalverfassungsgesetz aus der bisher geltenden Gemeindeordnung erfolgte im Wesentlichen unverändert. Die Einbeziehung erfolgt dabei über verschiedene Instrumente wie dem Einwohnerantrag (§ 25), dem Bürgerbegehren (§ 26), den Bürgerentscheid (§ 27) und die Einwohnerfragestunden (§ 28 Abs. 2). Die letztgenannte Vorschrift wurde nach den Angaben aus dem parlamentarischen Verfahren dahingehend erweiternd geändert, als nunmehr in den öffentlichen Sitzungen der Vertretung *und der beschließenden Ausschüsse* Fragestunden für die Einwohner durchzuführen sind, um den Informationszugang der Einwohner zu stärken (vgl. LT-Drs. 6/2247 vom 04.07.2013, S. 132, 177). Fehlte es auch bisher an einer gesetzlichen Regelung von Einwohnerfragestunden in den öffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse einer Kommunalvertretung, ist ein gesetzgeberischer Wille dahin, dass dieses Instrument der Einwohnerbeteiligung wegen seiner nicht ausdrücklichen Erwähnung im Gesetz auch nicht gewollt ist, nicht zu konstatieren.

cc) Ein Verbot der von der Vertretung der Klägerin über den ausdrücklichen Wortlaut des § 28 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA hinaus erfolgten Regelung der Einwohnerfragestunden vermag das Gericht auch nicht dem Sinn und Zweck der insoweitigen Neufassung des KVG LSA entnehmen. Aus dem parlamentarischen Verfahren ergibt sich die Zielstellung des Gesetzgebers einer dynamischen Weiterentwicklung der Grundlagen der aktiven Mitgestaltung im örtlichen Gemeinwesen und der Rahmenbedingungen für die kommunalpolitische Arbeit zur Schaffung von mehr Transparenz und einer Verbesserung der praktischen Handhabung des Rechts sowie einer Stärkung der bürgerschaftlichen Teilhabe am kommunalpolitischen Geschehen (vgl. Gesetzesbegründung zum KVG – Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 6/2247 vom 04.07.2014, S. 127). Aus dem parlamentarischen Ursprung der plebiszitären Beteiligung ergibt sich, dass der

Landesgesetzgeber selbst vor dem Hintergrund der bisherigen Regelungen der Gemeindeordnung im Interesse kommunalen Verwaltungshandelns und zur Stärkung der örtlichen Demokratie die Einbeziehung und unmittelbare Beteiligung der Einwohner und Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen erweitern und stärken wollte. Mit der Gesetzesnovellierung sollten nun auf kommunaler Ebene den Einwohnern und Bürgern stärker als bisher Informationen über kommunale Angelegenheiten zugänglich sein und direkte Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Ziel der Gesetzesreform im Hinblick auf die Einwohnerfragestunde war die Fortentwicklung der maßgeblichen Regelung zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements.

Der gesetzgeberische Zweck zielte auf eine Verbesserung des Informationszugangs der Einwohner durch die Ausweitung der Einwohnerfragestunden über die öffentlichen Sitzungen der Vertretung hinaus auf öffentliche Sitzungen der beschließenden Ausschüsse, da mit dieser Erweiterung die Unterrichtung der Einwohner auf solche Angelegenheiten ausgedehnt werde, welche die Vertretung aus ihrer Zuständigkeit einem beschließenden Ausschuss zur eigenständigen Entscheidung übertragen hat, dieser also ohne eine Behandlung in der Vertretung berät und abschließend entscheidet. Die Einwohner sollten sich dadurch in den einem beschließenden Ausschuss übertragenen Angelegenheiten direkt und aktuell an die sachkundigen und entscheidungskompetenten Ausschussmitglieder richten können (vgl. Gesetzesbegründung zum KVG – Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 6/2247 vom 04.07.2013, S. 131-132, 177). Im Ergebnis der Anhörung im Gesetzgebungsverfahren lehnte der Landkreistag diese Novellierung ab, da nach seiner Auffassung den Einwohnern durch die ständige Einrichtung der Einwohnerfragestunde im öffentlichen Teil der Sitzungen der Vertretung hinreichende Möglichkeiten zur Fragestellung zur Verfügung stünden. Der Gesetzgeber hielt gleichwohl an der von ihm angestrebten – nunmehr geltenden – Regelung fest. Mit seiner Begründung stellen die Einwohnerfragestunden ein wichtiges Mittel zur aktiven Teilnahme am kommunalpolitischen Geschehen dar, die es der Einwohnerschaft ermöglichen, sich direkt und aktuell über Angelegenheiten von besonderem Interesse zu unterrichten und sich in die Diskussion einzubringen. Die Öffnung der Einwohnerfragestunden auch für die öffentlichen Sitzungen der beschließenden Ausschüsse war von der gesetzgeberischen Erwägung getragen, eine verstärkte Nutzung dieser Beteiligungsmöglichkeit zu gewährleisten, gerade weil in den beschließenden Ausschüssen fachlich abgegrenzte Angelegenheiten erörtert und entschieden werden. Den Bürgern sollte die Möglichkeit eröffnet werden, sich in solchen besonderen Themenbereichen mit Fragen und Problemen an die dafür unmittelbar fachlich zuständigen Mandatsträger zu wenden (vgl. Gesetzesbegründung zum KVG – Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 6/2247 vom 04.07.2013, S. 178).

Ohne die Einfügung der Fragestunden in den öffentlichen Sitzungen der beschließenden Ausschüsse war den Einwohnern bisher ein Zugang zu Informationen und die Möglichkeit der aktiven Mitwirkung durch Fragen verwehrt. Der Gesetzesbegründung ist mithin zu entnehmen, dass es dem Gesetzgeber auf eine verbindliche Erweiterung der Informationsmöglichkeiten der Einwohner und Bürger gerade für diejenigen Konstellationen ankam, bei denen endgültige Entscheidungen in Bezug auf die örtliche Gemeinschaft getroffen werden, in den Einwohnern und Bürgern jedoch bisher keinerlei

Beteiligungs- und Informationsmöglichkeit zustanden. Die Gemeinden sollten hierzu in verpflichtender Weise angehalten werden, diesen Informationszugang für ihre Einwohner in der Hauptsatzung vorzusehen. Diese Intention hat in dem § 28 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA auch ihre ausdrückliche Regelung gefunden.

Insoweit bedurfte die Zulässigkeit der Einwohnerfragestunden in den Sitzungen der beschließenden Ausschüsse einer gesetzlichen Bestimmung. Denn mit diesem Beteiligungsinstrument sind Auswirkungen auf das freie Mandat der Vertretungsmitglieder, die Mitglieder in einem beschließenden Ausschuss sind, verbunden. Das hier zwischen den plebiszitären Elementen der Kommunalverfassung und dem Prinzip der indirekten Demokratie, als der Funktion der kommunalen Mandatsträger als Repräsentanten der Einwohner, bestehende Spannungsfeld bedurfte mithin einer ausdrücklichen Regelung. Denn wie bereits dargestellt, nehmen die Vertretung und die beschließenden Ausschüsse insoweit dieselben Funktionen wahr, als sie – jeweils im Rahmen des ihnen zugewiesenen Aufgabenkreises – verbindliche Endentscheidungen für die Kommune und deren Einwohner treffen. Demgegenüber kann die freie Mandatsausübung der demokratisch legitimierten Volksvertreter durch Beteiligungsrechte der Wähler beeinträchtigt werden. Denn der Möglichkeit für den Einwohner, neben der bloßen Anwesenheit in einer öffentlichen Sitzung auch Fragen an die Entscheidungsträger zu stellen, wohnt jedenfalls eine gewisse Wahrscheinlichkeit der Einflussnahme auf die Freiheit der Entscheidung des Mandatsträgers inne, welcher sich ggf. – spätestens bei der nächsten Wahl – gegenüber seinem Wähler rechtfertigen muss.

Zwar kann eine solche Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung der Mitglieder der beratenden Ausschüsse nicht ausgeschlossen werden. Die Gefährdung der freien Mandatsausübung ist hierbei jedoch als geringer anzusehen, denn in den beratenden Ausschüssen werden Entscheidungen der Vertretung lediglich vorbereitet.

Sofern die mit der hier streitgegenständlichen Regelung des § 12 Abs. 1 der Hauptsatzung der Klägerin erweiterten Partizipationsrechte über die vom Gesetzgeber beabsichtigte Stärkung der untersten Demokratieebene hinausgehen, ist den gesetzgeberischen Erwägungen nicht zu entnehmen, dass der Gesetzgeber diese nicht zulassen wollte. Sofern der Gesetzgeber eine ausdrückliche Regelung unterlassen hat, vermag das Gericht diesem Schweigen jedenfalls nicht den Inhalt beizumessen, dass die Nichtregelung bewusst erfolgt ist.

dd) Auch der Systematik des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt und den Regelungen zu den verschiedenen Formen möglicher Beteiligung und Information der Einwohner und Bürger lässt sich nichts für die Annahme eines gesetzlichen Verbots und so eines Verstoßes gegen geltendes Recht durch die relevante Regelung in der Hauptsatzung entnehmen.

aaa) Dem Kommunalverfassungsrecht des Landes Sachsen-Anhalt sind plebiszitäre Beteiligungsrechte nicht fremd. Das Gesetz selbst regelt ausdrücklich und umfangreich die zulässigen Beteiligungsformen der Einwohner und Bürger der Kommunen und so beispielhaft der Einwohnerantrag (§ 25 KVG LSA), das Bürgerbegehren (§ 26 KVG LSA), die Unterrichtungspflicht des Hauptverwaltungsbeamten und die Bürgerbefra-

gung (§ 28 Abs. 1, 3 KVG LSA). Damit sind weitreichende Beteiligungen der Bevölkerung möglich und zulässig und neben diese Rechte tritt der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen der Kommunalvertretungen nach § 52 Abs. 1 KVG LSA. Die vielfältigen Regelungen, die der Gesetzgeber des Landes zu den verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten für Einwohner und Bürger getroffen hat, sprechen aber noch nicht für die Annahme, dass sämtliche dieser Regelungen als abschließend zu betrachten sind und sich hieraus für die Gemeinden keine weitergehende Regelungskompetenz ergibt. Denn der Teil 4. des KVG LSA regelt neben den Rechten und Pflichten der Einwohner und Bürger damit korrespondierende Pflichten der Kommunen, um die effektive Wahrnehmung der Einwohner- und Bürgerrechte zu gewährleisten. Mit diesen landesrechtlichen Vorgaben wird den Kommunen jedoch lediglich das Mindestmaß dessen vorgegeben, wie sie für die wirksame Inanspruchnahme der Beteiligungsrechte ihrer Einwohner und Bürger Sorge zu tragen haben.

Auch aus der im Übrigen § 28 Abs. 1 und 3 KVG LSA zu entnehmenden Regelungsdichte vermag das Gericht nicht darauf zu schließen, dass der Gesetzgeber allein mit der Nichterwähnung der beratenden Ausschüsse in § 28 Abs. 2 KVG LSA die Zulassung von Einwohnerfragestunden hat ausschließen wollen. Die in den Absätzen 1 und 3 geregelten Handlungsempfehlungen verfolgen eine andere Regelungszintention als die Regelung des Absatzes 2.

bbb) Die Regelungssystematik des Kommunalverfassungsgesetzes selbst ist darauf ausgerichtet, verbindliche Vorgaben zu machen, welche Regelungen von den Kommunen zu treffen sind. So können die Kommunen ihre Angelegenheiten in Satzungen regeln (§ 9 Abs. 1 KVG LSA). Verbote, mithin gesetzliche Vorgaben, was in den eigenen Angelegenheiten nicht durch Ortsrecht bestimmt werden darf, finden sich hingegen im KVG nicht. Ein gesetzliches Verbot der Einführung von Einwohnerfragestunden in den öffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse ergibt sich jedenfalls nicht aus § 10 KVG LSA. Diese Vorschrift regelt, dass jede Kommune eine Hauptsatzung erlassen muss, in welcher zu regeln ist, was nach den Vorschriften dieses Gesetzes der Hauptsatzung vorbehalten ist. Soweit andere für die Verfassung der Kommune wesentliche Angelegenheiten geregelt werden sollen, hat dies ebenfalls in der Hauptsatzung zu erfolgen.

Dieser Vorschrift ist insoweit lediglich zu entnehmen, dass die Hauptsatzung eine Pflichtenatzung der Kommune ist, in der neben den gesetzlich vorgegebenen Regelungsinhalten (vgl. §§ 46 Abs. 1 Satz 2 HS 1, 48 Abs. 1, 9 Abs. 1 Satz 4 KVG LSA) auch weitere, die innere Verfassung der Kommune betreffende Bestimmungen getroffen werden können.

b) Für die Auffassung der Klägerin spricht zudem, dass es für die Einführung von Einwohnerfragestunden in den öffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse keiner parlamentarischen Rechtsgrundlage bedarf. Der Vorbehalt des Gesetzes, der verlangt, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen durch förmliches Gesetz legitimiert wird, findet vorliegend keine Anwendung. Vielmehr gilt im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde allein der Grundsatz der Bindung an Recht und Gesetz (vgl. Art. 2 Abs. 3, 87 Abs. 1 und 4 KVG LSA). Zudem liegt

in der hier streitgegenständlichen Erweiterung der Informationsmöglichkeiten für die Einwohner keine derart wesentliche Angelegenheit, die für alle Kommunen einheitlich vom Landesgesetzgeber selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern überlassen werden darf. Wann es danach einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den darin verbürgten Grundrechten, zu entnehmen. Danach bedeutet wesentlich im grundrechtsrelevanten Bereich in der Regel „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“. Die Tatsache, dass eine Frage politisch umstritten ist, führt dagegen für sich genommen nicht dazu, dass diese als wesentlich verstanden werden müsste (BVerwG, Beschl. v. 17.02.2015 - 4 B 56.14 -, juris). Hiernach bedarf es im Zusammenhang mit der Einführung von Einwohnerfragestunden in den öffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse keiner speziellen gesetzlichen Regelung. Im Lichte der Organisationshoheit der Gemeinden ist der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes gerade nicht dahin zu verstehen, dass die Gemeinden die internen Entscheidungsabläufe ihrer Organe nur dann und auf die Weise regeln dürfen, wenn und wie ein Gesetz dies ausdrücklich vorsieht; vielmehr ist es gerade umgekehrt, dass allein Beschränkungen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.

Für das Binnenorganisationsrecht gilt daher einzig der Vorrang des Gesetzes im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG, so dass den Gemeinden hinsichtlich ihrer internen Ausrichtung/Verfassung alles erlaubt ist, was nicht durch Gesetz anders geregelt ist. So ist zwar unbestritten der Landesgesetzgeber ausschließlich zuständig für die Kommunalgesetzgebung; dies bedeutet aber nur, dass er insoweit berechtigt und in gewissem Umfang auch verpflichtet ist, allgemeine kommunalverfassungsrechtliche Vorgaben gesetzlich festzulegen. Dort, wo der Landesgesetzgeber nicht tätig geworden ist, kann die einzelne Gemeinde die Kommunalverfassung auch durch Ortsrecht gestalten, verfeinern, ergänzen.

Dies begründet auch keinen Widerspruch zu den Prinzipien der repräsentativen Demokratie und des freien Mandats. Denn die Einführung der Fragestunden dient der Erkenntnisvermittlung und so der Schaffung von Akzeptanz und Verständnis bei den – ggf. von Entscheidungen der Vertretung - Betroffenen. Der Landesgesetzgeber, dem es maßgeblich gerade auch auf eine Erweiterung der Informationsmöglichkeiten der Einwohner ankam, hat mit der Regelung des § 28 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA nur ein Minimum geschaffen und insoweit mit der verpflichtenden Ausgestaltung dieser Vorschrift die Kommunen gebunden. Dass dieser Verpflichtung gleichzeitig das Verbot darüber hinausgehenden Fragestunden in anderen Ausschüssen innewohnt, er damit die Entscheidung der Gemeinden, zu Gunsten der Einwohner weitere Partizipierungsrechte einzuräumen, gänzlich ausschließen wollte, ergibt sich nicht.

Es begegnet im Hinblick auf die Bindung der Kommunen an Recht und Gesetz deshalb keinen Bedenken, wenn die Vertretung der Klägerin sich in Ausübung ihrer Allzuständigkeit und Organisationshoheit für die Einführung weitergehender Einwohnerfragestunden entscheidet.

Die streitgegenständliche Regelung der Hauptsatzung steht auch nicht in Widerspruch zu sonstigem, insbesondere Verfassungsrecht. Die Kommunalverfassung des Landes Sachsen-Anhalt selbst ist zwar auf die mittelbare Demokratie ausgerichtet, womit auf kommunaler Ebene die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für ein repräsentatives System getroffen wird, was über Art. 87 Verf LSA - so auch in Art. 28 Abs. 2 GG - bestätigt wird. Hieraus folgt hingegen nicht die Unzulässigkeit jedweder plebiszitären Mitwirkung, denn Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Verf LSA erklären beispielsweise Abstimmungen als demokratische Beteiligungsformen für zulässig. Dies erkennt das Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt mit den o. g. Elementen der Einwohner- und Bürgerbeteiligung an den Entscheidungsprozessen der Vertretung als ihrer Vertretung bereits an.

3. Die Berufung war gemäß §§ 124 a, 124 VwGO zuzulassen, denn die Rechtssache weist grundsätzliche Bedeutung auf und obergerichtliche Rechtsprechung zu der mit Inkrafttreten des Kommunalverfassungsgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt zum 01.07.2014 geschaffenen neuen Rechtslage existiert nicht.

II.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten ergibt sich aus § 167 Abs. 2, 1 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 52 Abs. 1 GKG i. V. m. Nr. 22.5 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, wonach in Kommunalverfassungsstreitigkeiten ein Streitwert von 15.000,00 Euro festzusetzen ist.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt zu.

Sie ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem

Verwaltungsgericht Magdeburg,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

einzulegen. Die Berufungsschrift muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfungsverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Als Bevollmächtigte vor dem Oberverwaltungsgericht sind zugelassen: Rechtsanwälte, Rechtslehrer im Sinne des § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO und die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen; eine Vertretung ist auch durch entsprechend beschäftigte Diplom-Juristen im höheren Verwaltungsdienst zulässig.

Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Die Streitwertfestsetzung kann durch Beschwerde an das

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt,
Magdeburg,

angefochten werden, wenn der Beschwerdewert 200 € (zweihundert Euro) übersteigt. Sie ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder sich das Verfahren anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht Magdeburg,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Beschlusses eingelegt werden. Im Fall der formlosen Mitteilung gilt der Beschluss mit dem dritten Tag nach Aufgabe zur Post als bekannt gemacht.

Für beide Rechtsmittel gilt:

Bei dem Verwaltungsgericht Magdeburg und beim Obergerverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt können in allen Verfahren auch elektronische Dokumente nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Sachsen-Anhalt eingereicht werden.

Haack

Elias

Delau

