

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg  
Postfach 601165 C 14411 Potsdam

Landräte des Landes Brandenburg

Potsdam, 1. Juni 1999

Gesch.Z.: II/1-20-24  
(Bei Antwort bitte angeben)

## **Runderlass in kommunalen Angelegenheiten, Ministerium des Innern, Nr. 6/1999**

### **Hinweise zur Sicherung der Rechtswirksamkeit von Hauptsatzungen**

#### **hier: Prüfung der nach § 6 Abs. 2 S. 2 GO anzuzeigenden Hauptsatzungen der Ämter und kreisangehörigen Gemeinden**

Anlage

Beigefügt übersende ich Ihnen ein Prüfungsschema zu den materiell-rechtlichen Anforderungen an eine Hauptsatzung sowie Hinweise zu den Fehlerfolgen und zur Reihenfolge des Rechtssetzungsverfahrens. Dieses Prüfungsschema kann keine abschließende Aufzählung aller möglichen Fehlerquellen darstellen, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei der Prüfung im konkreten Einzelfall sich weitere Fehlerquellen ergeben können.

Die Hinweise bitte ich, an die amtsfreien Gemeinden und Ämter weiterzuleiten. Außerdem bitte ich Sie, die Hauptsatzungen der Ämter und kreisangehörigen Gemeinden Ihres Landkreises im Rahmen Ihrer kommunalaufsichtsrechtlichen Prüfungspflicht nach § 6 Abs. 2 S. 2 GO unverzüglich unter Berücksichtigung dieser Hinweise zu überprüfen und ggf. zu beanstanden.

Sollte ein unter Punkt I aufgeführter Pflichtinhalt fehlerhaft bzw. nicht geregelt sein, so ist die Hauptsatzung zur Vermeidung von Prozessrisiken in jedem Fall zu ändern.

Im Auftrag

gez. Hoffmann  
Hoffmann

## **Prüfungsschema Hauptsatzung**

Die Hauptsatzung ist die wichtigste Satzung einer Gemeinde/eines Amtes. Die Rechtmäßigkeit der Hauptsatzung bildet die Grundlage für die Rechtmäßigkeit sämtlichen nachfolgend beschlossenen Ortsrechts. Aufgabe der Hauptsatzung ist es, das gesetzlich allgemein vorgegebene Kommunalverfassungsrecht durch Regelungen, die den besonderen örtlichen Verhältnissen angepasst sind, auszugestalten. Jede Gemeinde/jedes Amt muss gemäß §§ 6 GO; 16 Abs. 1 AmtsO eine Hauptsatzung erlassen.

### **I. Pflichtinhalt**

Die Kommunalverfassung bestimmt im Einzelnen, welche Angelegenheiten in der Hauptsatzung zwingend zu regeln sind:

#### **1. Name der Gemeinde/des Amtes (§ 11 GO/ § 1 Abs. 3 S. 1 AmtsO)**

Mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot ist in der Hauptsatzung der Name der betreffenden Gemeinde/des betreffenden Amtes aufzuführen.

#### **2. Form der öffentlichen Bekanntmachung**

(§§ 5 Abs. 3 GO; 4 Abs. 4 AmtsO i.V.m. § 1 Abs. 3 BekanntmV)

Die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Vorschriften richtet sich nach der Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Vorschriften in den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen (Bekanntmachungsverordnung - BekanntmV) vom 25. April 1994 (GVBl. II, S. 314) geändert durch die 1. Änderungsverordnung vom 12. November 1994 (GVBl. II S. 970). Die Form der öffentlichen Bekanntmachung ist in der Hauptsatzung zu regeln, § 1 Abs. 3 BekanntmV.

Die gewählte Bekanntmachungsform muss unmissverständlich in der Hauptsatzung bezeichnet sein. So genügt eine Bekanntmachungsregelung, die lediglich auf die ortsübliche Form abstellt oder alternativ mehrere Veröffentlichungsquellen benennt, nicht dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Bestimmtheitsgebot.

Soweit die öffentliche Bekanntmachung in einem amtlichen Verkündungsblatt erfolgen soll, sind die sich aus § 4 BekanntmV ergebenden Anforderungen an ein amtliches Verkündungsblatt i.S.d. Bekanntmachungsverordnung zu beachten. So muss das Verkündungsblatt gemäß § 4 Nr. 2 BekanntmV zwingend die Bezeichnung "Amtsblatt für die Gemeinde .../ für die Stadt .../ für das Amt ..." führen. Bereits geringe sprachliche Abweichungen hiervon, wie z.B. "Amtsblatt des ..." haben die Unwirksamkeit der Bekanntmachung des Ortsrechts zur Folge (vgl. VG Frankfurt (Oder), Beschl. v. 30. 6.1998, 1 L 493/96; Mitt.StGB Bbg 10-11/1998, S. 375).

Des Weiteren widerspricht es der von § 4 BekanntmV vorgegebenen Trennung der Veröffentlichungsorgane Tageszeitung und “amtliches Verkündungsblatt”, ein “amtliches Verkündungsblatt” in der Weise in eine Tageszeitung zu integrieren, dass es bei Bedarf aus dieser herausgetrennt werden muss (vgl. VG Frankfurt (Oder), Urt. v. 24.6.1998, 1 K 1358/97; Mitt.StGB Bbg 10-11/1998, S. 372).

Soweit Körperschaften Publikationen mit einer regionaltypischen Bezeichnung (z. B. “Heimat-Bote”) als amtliches Verkündungsblatt herausgeben, ist die Bezeichnung “Amtsblatt für die Gemeinde.../ für die Stadt.../ für das Amt...” deutlich aufzudrucken, um unmissverständlich erkennen zu lassen, dass es sich um ein solches handelt.

*(Beispiel: “Heimat-Bote”*

*Amtsblatt für die Gemeinden x, y, z)*

Aus Gründen der Rechtssicherheit wird empfohlen, in der Hauptsatzung vor oder hinter der Bezeichnung “Amtsblatt für....” auch den Namen der Publikation mit der regionaltypischen Bezeichnung aufzunehmen.

Soweit die öffentliche Bekanntmachung durch Aushang erfolgen soll, ist u.a. darauf zu achten, dass Aushänge jederzeit allgemein zugänglich sein müssen (§ 4a Abs. 1 BekanntmV), so dass sich die Bekanntmachungskästen jedenfalls nicht innerhalb von Gebäuden befinden dürfen, da hier eine zeitlich uneingeschränkte Kenntniserlangung der ausgehängten ortsrechtlichen Bestimmungen nicht möglich ist (vgl. VG Cottbus, Urt. v. 22.10.1998, 4 K 402/94). Ferner ist zu beachten, dass der Aushang als Bekanntmachungsform bei Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern ungeeignet ist, den Bekanntmachungszweck zu erreichen (vgl. VG Potsdam, Urt. v. 15.12.1994, LKV 1995, 258 m.w.N.).

Ergänzend verweise ich auf den Runderlass III Nr. 3/1995 des Ministeriums des Innern, der ausführliche Hinweise zur öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Vorschriften enthält.

### **3. Öffentliche Bekanntmachung von Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzungen der Gemeindevertretung/des Amtsausschusses (§§ 42 Abs. 4 GO; 16 Abs. 1 AmtsO)**

Für die öffentliche Bekanntmachung von Zeit, Ort und Tagesordnung der Gemeindevertretungs-/Amtsausschusssitzungen findet die Bekanntmachungsverordnung keine Anwendung. Allerdings stellt die Rechtsprechung an die öffentliche Bekanntmachung -aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet- hohe Anforderungen. Die öffentliche Bekanntmachung soll sicherstellen, daß der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen gemäß § 44 GO/§ 7 Abs. 3 AmtsO auch faktisch realisiert wird. Der Öffentlichkeit soll die Möglichkeit gegeben werden, sich über den Ort, die Zeit und den Inhalt der Tagesordnung der Sitzungen zu informieren, um an ihnen teilnehmen zu können.

Die genaue Form der öffentlichen Bekanntmachung von Zeit, Ort und Tagesordnung der Gemeindevertretungs-/Amtsausschusssitzungen ist in der Hauptsatzung gesondert zu regeln. Eine allgemeine Regelung über sonstige Bekanntmachungen, in der nicht ausdrücklich auf die Bekanntmachung von Zeit, Ort und Tagesordnung der Gemeindevertretungs-/Amtsausschusssitzungen Bezug genommen wird, ist nicht ausreichend.

Folgende Formen der öffentlichen Bekanntmachung kommen in Betracht: Aushang in Bekanntmachungskästen, Mitteilung in Tageszeitungen oder in amtlichen Verkündungsblättern.

Hierbei ist zu beachten, dass die Möglichkeit der Information der Öffentlichkeit nicht in unzumutbarer Weise erschwert werden darf (vgl. OVG Frankfurt (Oder), LKV 1994, 260 [262]). Bekanntmachungskästen dürfen sich z.B. auch nicht innerhalb von Gebäuden befinden, da hier eine zeitlich uneingeschränkte Kenntniserlangung nicht möglich ist (vgl. VG Cottbus, Urt. v. 22.10.1998, 4 K 402/94). Es wird empfohlen, sich hinsichtlich der Bekanntmachung von Zeit, Ort und Tagesordnung, an der Rechtsprechung zur Bekanntmachung von Satzungen zu orientieren.

Das gewählte Publikationsorgan ist in der Hauptsatzungsregelung genau zu bezeichnen. Jeder Verlust an Eindeutigkeit oder Mangel an Bestimmtheit gefährdet die Regelung in ihrem Bestand. So ist z.B. eine Regelung, nach der die öffentliche Bekanntmachung von Zeit, Ort und Tagesordnung der Gemeindevertretungs-/Amtsausschusssitzungen in ortsüblicher Weise erfolgt, nicht ausreichend. Wird die Form der öffentlichen Bekanntmachung durch Tageszeitung gewählt, ist in der Hauptsatzung die Tageszeitung ggf. mit der jeweiligen Regionalausgabe namentlich zu benennen. Entscheidet sich die Kommune für den Aushang als Bekanntmachungsform, ist in der Hauptsatzung der Standort des Bekanntmachungskastens (unter Angabe von Straßename und Hausnummer) anzugeben, wobei je nach räumlicher Gliederung und Einwohnerzahl eine oder mehrere Bekanntmachungskästen erforderlich sein dürften. Ferner ist in der Hauptsatzung eine den örtlichen Verhältnissen entsprechende Aushangfrist festzulegen.

#### **4. *Einberufung der Gemeindevertretung/des Amtsausschusses*** **(§§ 42 Abs. 1 GO; 16 Abs. 1 AmtsO)**

In der Hauptsatzung ist zu regeln, in welchen Höchstabständen die Gemeindevertretung/der Amtsausschuss zusammentritt. Dieser Abstand zwischen den Sitzungen darf drei Monate nicht überschreiten.

#### **5. *Zahl der Mitglieder des Hauptausschusses* (§ 56 Abs. 1 GO)**

In Gemeinden, die nach § 55 Abs. 1 GO (amtsfreie und geschäftsführende Gemeinden) und § 53 Abs. 3 S. 3 GO (Gemeinden mit bis zu 100 Einwohnern) einen Hauptausschuss zu bilden haben, ist die Zahl der Mitglieder des Hauptausschusses in der Hauptsatzung verbindlich festzulegen (für Gemeinden, die freiwillig einen Hauptausschuss bilden, s. II. 12). Eine gesetzliche Vorgabe hinsichtlich der Anzahl der Mitglieder des Hauptausschusses besteht nicht.

## **6. Reihenfolge der Stellvertretung des hauptamtlichen Bürgermeisters (§§ 66 Abs. 1; 69 Abs. 1 GO)/ Stellvertretung des Amtsdirektors (§ 9 Abs. 2 S. 2 AmtsO)**

In der Hauptsatzung muss geregelt sein, in welcher Reihenfolge die Stellvertretung des hauptamtlichen Bürgermeisters unter den Beigeordneten bei Verhinderung des 1. Beigeordneten erfolgt. Diese Regelung muss anhand abstrakter Merkmale, z. B. nach Geschäftsbereichen, vorgenommen werden. Ist nur ein Beigeordneter vorhanden, ist eine Regelung nicht notwendig.

Die Stellvertretung des Amtsdirektors ist in der Hauptsatzung des Amtes zu regeln. Dabei ist die besondere gesetzliche Funktion des Amtsdirektors zu berücksichtigen. Eine Stellvertretung kommt nur durch besonders qualifizierte Bedienstete der Amtsverwaltung in Betracht.

## **7. Gleichstellungsbeauftragte (§ 23 Abs. 3 GO)**

Näheres über die Aufgaben und den Status der Gleichstellungsbeauftragten ist in der Hauptsatzung zu regeln.

Hinsichtlich der Befugnisse der Gleichstellungsbeauftragten bestimmt die Kommunalverfassung zunächst nur, dass diesen Gelegenheit zu geben ist, zu Maßnahmen und Beschlüssen, die Auswirkung auf die Gleichstellung von Mann und Frau in der Gemeinde/im Amt haben, Stellung zu nehmen. Erst bei Meinungsverschiedenheiten mit dem hauptamtlichen Bürgermeister/Amtsdirektor gewährt die gesetzliche Regelung den Beauftragten das Recht, sich an die Gemeindevertretung/den Amtsausschuss oder die zuständigen Ausschüsse der Gemeindevertretung zu wenden.

Die Hauptsatzung kann den Gleichstellungsbeauftragten ein Anwesenheits- und Vortragsrecht in Sitzungen der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse bzw. des Amtsausschusses einräumen.

*Hinweis: Die Aufgaben und Befugnisse der Gleichstellungsbeauftragten für die Beschäftigten der Verwaltung sind in den Geschäftsverteilungsplan aufzunehmen.*

## **8. Förderung der Kultur in Gemeinden im sorbischen Siedlungsgebiet (§ 24 Abs.2 GO)**

Die Gemeinden im sorbischen Siedlungsgebiet fördern die sorbische Kultur, Sprache und wirksame politische Mitgestaltung der sorbischen Bürger. Die Hauptsatzung hat zu bestimmen, wie die Gemeinde diese Förderung realisiert.

## **II. Bedingter Pflichtinhalt**

Neben den zwingend in der Hauptsatzung zu regelnden Angelegenheiten finden sich Bestimmungen in der Kommunalverfassung, nach denen örtliche Regelungen zur Ergänzung des Gesetzes, wenn sie erfolgen sollen, nur in der Hauptsatzung verbindlich getroffen werden können. Hierzu zählen z.B. folgende Angelegenheiten:

### ***1. Recht der Einwohner auf Einsichtnahme in die Beschlussvorlagen der in öffentlichen Sitzungen zu behandelnden Tagesordnungspunkte (§§ 16 Abs. 3 GO; 16 Abs. 1 AmtsO)***

In der Hauptsatzung können und sollten die Möglichkeiten der Einsichtnahme und die Fristen für die Auslegung geregelt werden.

### ***2. Regelungen über das Verfahren der Wahl zum Ausländerbeirat (§§ 25 GO; 16 Abs. 1 AmtsO)***

Wenn die Gemeinde/das Amt von der Möglichkeit der Bildung eines Ausländerbeirates gemäß § 25 Abs. 1 GO Gebrauch machen will, dann muss das Nähere (insbesondere das Nähere über das Wahlverfahren) in der Hauptsatzung geregelt werden.

### ***3. Beauftragte für bestimmte Aufgabenbereiche (§§ 25 Abs. 4 GO; 16 Abs. 1 AmtsO)***

Wenn die Gemeinde/das Amt von der Möglichkeit der Bestellung von Beauftragten für bestimmte Aufgabenbereiche nach § 25 Abs. 4 GO, insbesondere für die soziale Integration von Behinderten und Ausländern, Gebrauch machen will, so ist dies in der Hauptsatzung zu regeln.

### ***4. Regelungen, mit denen sich die Gemeindevertretung/der Amtsausschuss die Beschlussfassung für bestimmte Gruppen von Angelegenheiten nach § 63 Abs. 1 Buchst. e) GO vorbehält, für die ansonsten der Hauptausschuss oder der Bürgermeister oder der Amtsdirektor zuständig ist (§§ 35 Abs. 3 GO; 9 Abs. 3 AmtsO)***

Hierbei ist zu beachten, dass die Formulierung in der Hauptsatzung bestimmt genug gewählt wird. In der Praxis dürfte es daher empfehlenswert sein, bei Inanspruchnahme des Rückholrechtes die Zuständigkeit der Gemeindevertretung/des Amtsausschusses von bestimmten Wertgrenzen und/oder bestimmten Arten von Rechtsgeschäften abhängig zu machen.

### **5. Festlegung einer Wertgrenze, bis zu der die Entscheidung der Gemeindevertretung nicht erforderlich ist (§ 35 Abs. 2 Nr. 18 und Nr. 19 GO)**

Die Entscheidung der Gemeindevertretung über die Übernahme von Bürgschaften, den Abschluss von Gewährverträgen, die Bestellung anderer Sicherheiten für Dritte und ähnliche Rechtsgeschäfte sowie die Aufnahme von Krediten nach § 35 Abs. 2 Nr. 18 GO kann entbehrlich werden, wenn in der Hauptsatzung ein Betrag festgelegt wird, bis zu dem die Entscheidung der Gemeindevertretung nicht erforderlich ist.

Gleiches gilt für den Abschluss, die Änderung und Aufhebung von Grundstücks- und Vermögensgeschäften nach § 35 Abs. 2 Nr. 19 GO. In Anlehnung an die Genehmigungsfreistellungsverordnung, welche die Freistellung von der Genehmigungspflicht für Grundstücksgeschäfte in den kreisangehörigen Gemeinden bis zu einem Kaufpreis von 200.000 DM vorsieht, wird empfohlen, sich bei der Festlegung der nach § 35 Abs. 2 Nr. 19 GO zu bestimmenden Wertgrenze an diesem Wert zu orientieren. Dieser Betrag dürfte in der Regel die obere Grenze darstellen. Grundsätzlich sollte die Höhe des Betrages, bis zu welchem die Verwaltung ohne Beschluss der Gemeindevertretung entscheiden kann, von der Größe, Struktur, Finanzkraft und Verwaltungsintensität abhängig gemacht werden (BGH in NJW 1980, S. 117).

### **6. Rechte der Gemeindevertreter/der Amtsausschussmitglieder (§§ 37 Abs. 3 GO; 16 Abs. 1 AmtsO)**

§§ 37 Abs. 3 GO; 16 Abs. 1 AmtsO gibt dem Gemeindevertreter/Amtsausschussmitglied individuelle Mitwirkungs- und Mitgestaltungsrechte, die dieser als Einzelner unabhängig von etwa bestehenden Fraktionsrechten ausüben kann.

Das Nähere regelt gemäß § 37 Abs. 3 S. 5 die Hauptsatzung. Geregelt werden kann z.B., unter welchen Voraussetzungen Personen, die einem Ausschuss nicht angehören, Rederecht im Ausschuss erhalten können oder ob Einladungsschreiben zu Sitzungen der Ausschüsse auch an Gemeindevertreter versandt werden sollen, die nicht Ausschussmitglied sind.

### **7. Pflichten der Gemeindevertreter/der Amtsausschussmitglieder (§§ 38 Abs. 1 GO; 16 Abs. 1 AmtsO)**

Die Gemeindevertreter/Amtsausschussmitglieder haben die ihnen aus der Mitgliedschaft in der Gemeindevertretung/im Amtsausschuss erwachsenen Pflichten zu erfüllen. Sie haben an den Sitzungen der Gemeindevertretung und der Ausschüsse, denen sie angehören, bzw. an den Sitzungen des Amtsausschusses teilzunehmen. Die Hauptsatzung könnte hier z.B. regeln, dass und in welcher Form die Nichtteilnahme zu entschuldigen ist.

### **8. Mitteilungspflicht der Gemeindevertreter und sachkundigen Einwohner (§ 38 Abs. 3 GO)**

Die Gemeindevertreter und sachkundigen Einwohner haben gemäß § 38 Abs. 3 GO dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung ihren Beruf sowie andere vergütete oder ehrenamtliche Tätigkeiten mitzuteilen, soweit dies für die Ausübung ihres Mandates von Bedeutung sein kann. In der Hauptsatzung ist zu regeln, welche konkreten Auskünfte die Gemeindevertreter und sachkundigen Einwohner im Rahmen ihrer Mitteilungspflicht zu geben haben.

Es ist ebenfalls der Hauptsatzung vorbehalten zu regeln, ob der ausgeübte Beruf sowie andere vergütete oder ehrenamtliche Tätigkeiten der Vertreter und sachkundigen Einwohner allgemein bekanntgemacht werden sollen und in welcher Form diese Bekanntmachung ggf. erfolgen soll

### **9. Ausschluss der Öffentlichkeit von den Sitzungen der Gemeindevertretung für bestimmte Gruppen von Angelegenheiten (§ 44 S. 3 GO)**

Die Sitzungen der Gemeindevertretung sind öffentlich. In der Hauptsatzung kann die Öffentlichkeit für bestimmte Gruppen von Angelegenheiten ausgeschlossen werden. Hinsichtlich der dennoch bestehenden Pflicht zur Einzelfallprüfung und der Aufzählung einiger typischer Angelegenheiten, die sich ihrer Natur nach nicht für eine Behandlung in der Öffentlichkeit eignen, verweise ich auf das Rundschreiben des Ministeriums des Innern vom 01.07.1998 (Az: II/1.5-25-00).

### **10. Ausschluss der Öffentlichkeit von den Ausschusssitzungen der Gemeindevertretung für bestimmte Gruppen von Angelegenheiten (§ 51 Abs. 3 GO)**

Die Sitzungen der Ausschüsse sind grundsätzlich öffentlich (§ 51 Abs. 3 S. 1 GO). In der Hauptsatzung ist zu regeln, ob und unter welchen Voraussetzungen Ausschusssitzungen nichtöffentlich sind. Hierbei sind die gleichen Grundsätze heranzuziehen, die für die Öffentlichkeit von Sitzungen der Gemeindevertretung gelten. Ich verweise hierzu auf das Rundschreiben des Ministeriums des Innern vom 01.07.1998 (Az: II/1.5-25-00).

### **11. Bestimmung, dass der Hauptausschuss die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorbereitet (§ 57 Abs. 1 GO)**

Soweit in der Hauptsatzung vorgesehen ist, dass der Hauptausschuss die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorbereitet, sollte ausdrücklich geregelt werden, dass diese Vorbereitungspflicht nicht für Angelegenheiten gilt, die wegen Eilbedürftigkeit nach § 43 Abs. 3 S. 1 GO auf die Tagesordnung gesetzt worden sind. Anderenfalls müsste die Sitzung in diesen Fällen unterbrochen werden, damit der Hauptausschuss noch seine Vorbereitungsaufgaben wahrnehmen kann.

**12. In amtsangehörigen, nicht geschäftsführenden Gemeinden mit mehr als 100 Einwohnern: Bestimmung, dass ein Hauptausschuss zu bilden ist (§ 55 Abs. 2 GO)**

Gemeinden, die nicht nach § 55 Abs. 1 und § 53 Abs. 3 S. 3 GO zur Bildung eines Hauptausschusses verpflichtet sind, können in ihrer Hauptsatzung bestimmen, freiwillig einen Hauptausschuss zu bilden (§ 55 Abs. 2 GO). In diesem Fall bedarf es gemäß § 56 Abs. 1 GO auch einer verbindlichen Festlegung der Anzahl der Mitglieder des Hauptausschusses in der Hauptsatzung.

**13. Übertragung der personalrechtlichen Entscheidungsbefugnis auf den Hauptverwaltungsbeamten (§ 73 Abs. 2 S. 4 GO)**

**Eine andere als die gesetzliche Regelung für die Unterzeichnung der Ernennungsurkunden und der Arbeitsverträge (§ 73 Abs. 3 GO)**

In der Hauptsatzung kann die nach § 73 Abs. 2 S. 2 GO originär der Vertretung zustehende personalrechtliche Entscheidungsbefugnis für Beamte bestimmter Besoldungsgruppen und für Angestellte der entsprechenden Vergütungsgruppen dem hauptamtlichen Bürgermeister bzw. Amtsdirektor übertragen werden.

In diesem Fall sollte gleichzeitig in der Hauptsatzung geregelt sein, dass der Hauptverwaltungsbeamte die entsprechenden Ernennungsurkunden und Arbeitsverträge allein unterzeichnet. Von der Ermächtigung, eine von der gesetzlichen Regelung abweichende Regelung für die Unterzeichnung der Ernennungsurkunden und Arbeitsverträge zu treffen, kann auch in anderen Fällen Gebrauch gemacht werden. Sie dient vor allem dazu, den Vorsitzenden der Vertretung, der nur ehrenamtlich tätig ist, von Verwaltungsaufgaben zu entlasten.

**14. Bestimmungen, dass die Gemeinde einen oder mehrere Ortsteile bilden kann (§ 54 GO)**

Gemeinden, die gemäß § 54 GO einen oder mehrere Ortsteile bilden, haben in der Hauptsatzung Bestimmungen über den Ortsbeirat und den Ortsvorsteher vorzunehmen. In der Hauptsatzung ist gemäß § 54 Abs. 2 S. 1 GO die Bildung von Ortsteilen, die Zahl der Mitglieder des Ortsbeirats und das Wahlverfahren für den Ortsbeirat und den Ortsvorsteher zu regeln.

In der Hauptsatzung können über § 54 Abs. 4 S. 1 Ziffer 1-6 GO hinausgehende Angelegenheiten bestimmt werden, bei denen der Ortsbeirat oder der Ortsvorsteher anzuhören ist.

**15. Bestimmungen über die Wahl von Gemeindevertretungen bei Gemeinden unter 100 Einwohnern (§ 2 Abs. 2 BbgKWahlG)**

Soll in Gemeinden mit bis zu 100 Einwohnern abweichend von § 53 Abs. 1 GO eine Gemeindevertretung gewählt werden, so ist dies in der Hauptsatzung zu regeln.

### ***16. Bestimmung über die Anzahl der Stellvertreter der Mitglieder des Amtsausschusses (§ 6 Abs. 3 AmtsO)***

Für jedes weitere entsandte Mitglied des Amtsausschusses können die Gemeindevertretungen Stellvertreter wählen. Die Hauptsatzung bestimmt die Anzahl der Stellvertreter.

### ***17. Anzahl der Beigeordneten (§ 16 Abs. 2 AmtsO)***

Soll die Anzahl der Beigeordneten im Rahmen der Vorschriften des § 16 Abs. 3 AmtsO abweichend von § 69 Abs. 2 GO festgelegt werden, so muss diese Festlegung in die Hauptsatzung aufgenommen werden.

## **III. Fakultativer Inhalt**

In der Hauptsatzung können Angelegenheiten geregelt werden, die für die innere Verfassung und Verwaltung der Gemeinde/des Amtes bedeutsam sind, ohne dass ein entsprechender Regelungszwang besteht. Hierbei ist zu beachten, dass sich Hauptsatzungen auf das Wesentliche zu beschränken haben. Weitergehende Regelungen (z.B. Beschränkungen des Rederechts) sind der Geschäftsordnung vorbehalten. Zur Regelung in der Hauptsatzung kommen folgende Regelungen in Betracht:

Soweit Gemeinden von der Möglichkeit des § 12 GO Gebrauch machen und ein **Wappen und eine Flagge** führen, sollte eine Regelung hierüber zweckmäßigerweise in der Hauptsatzung erfolgen. Gleiches gilt für das **Dienstsiegel**.

Darüber hinaus ist es sinnvoll, eine Bestimmung darüber zu treffen, **wie die Beschlüsse der Gemeindevertretung/des Amtsausschusses der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden** (§§ 49 Abs. 5 GO; 16 Abs. 1 AmtsO). **Nicht ausreichend ist ein bloßer Hinweis auf die "ortsübliche" Art der Bekanntmachung.** Sie muss konkret beschrieben werden.

Des Weiteren sollte in der Hauptsatzung geregelt werden, **wie die Vorsitzenden der Ausschüsse der Gemeindevertretung und deren Vertreter bestimmt werden**, da § 50 Abs. 8 GO nur vorgibt, dass die Fraktion entsprechend ihren Sitzanteilen zu berücksichtigen sind.

#### **IV. Fehlerfolgen:**

1.

Die Hauptsatzung - wie alle anderen Satzungen - kann Verfahrensfehler, Formfehler und/oder Inhaltsfehler aufweisen. Art, Zahl und Schwere der potentiellen Fehler hängen von den vorgegebenen Verfahrensregeln und den inhaltlichen Beschränkungen ab, die dem vorrangigen Recht zu entnehmen sind. Dabei gilt, dass rechtswidrige (Haupt-)Satzungen - wie alle anderen Normen - ohne Rücksicht auf die Art des Rechtsfehlers nichtig sind, wobei jedoch zweierlei einschränkend zu beachten ist:

- die Feststellung, ob Teile einer Satzung oder sogar die ganze Satzung aufgrund fehlender oder fehlerhafter Bestandteile nichtig sind/ist, obliegt ausschließlich den Gerichten, weil die Gemeinde/das Amt keine Normverwerfungskompetenz besitzt. In der Regel ist von einer Teilnichtigkeit einzelner Vorschriften auszugehen, die die übrigen Regeln der Satzung unberührt lässt, so dass diese auch weiterhin Gültigkeit besitzen;
- weder das Kommunalrecht noch das Allgemeine Verwaltungsrecht haben es bislang zur Ausformung einer geschlossenen Verfahrensfehlerlehre für Satzungen gebracht, so dass sich in der Praxis eine differenzierte Fehlerfolgenregelung durchgesetzt hat, die hinsichtlich der Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften auch Eingang in die Kommunalverfassung (§ 5 Abs. 4 GO) gefunden hat. Danach können die meisten Verletzungen der gemeinderechtlichen Verfahrens- und Formvorschriften beim Erlass von Satzungen und sonstiger ortsrechtlicher Normen nicht mehr geltend gemacht werden, wenn sie nicht binnen eines Jahres nach Verkündung der Norm gerügt worden sind.

Die Hauptsatzung enthält jedoch nicht nur Verfahrensregeln. Hier stellt sich die Frage, inwieweit eine lückenhafte inhaltliche Regelung (lückenhaft in dem Sinne, dass eine Regelung völlig fehlt oder aber fehlerhaft konzipiert wurde) zur Nichtigkeit der Hauptsatzung insgesamt führt. Diese Frage ist entsprechend den o.g. Ausführungen dahingehend zu beantworten, dass die Nichtigkeit einzelner Satzungenvorschriften grundsätzlich nicht auch die Nichtigkeit der Hauptsatzungsregelungen im übrigen zur Folge hat. Hierfür spricht die Tatsache, dass der Wille des Satzungsgebers auf die Schaffung von rechtsgültigem Satzungsrecht abzielt.

Nur ausnahmsweise, nämlich wenn die Satzung ohne den nichtigen Teil keine selbständige Bedeutung mehr hat, wird man annehmen können, dass eine fehlende oder fehlerhafte Regelung, die für sich nichtig ist, die Nichtigkeit der Satzungsregelungen im übrigen zur Folge hat. Fälle, in denen die Teilnichtigkeit zur Gesamtnichtigkeit erwächst, sind für die Hauptsatzungen wohl kaum vorstellbar, da die einzelnen Regelungen der Hauptsatzung für sich isoliert betrachtet Sinn machen.

Soweit die Hauptsatzung rechtswidrige Regelungen aufweist, ist diese der Rechtslage anzupassen.

## 2.

Besonderheiten sind zu beachten, wenn die Regelung über die Form der öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen oder die Regelung über die öffentliche Bekanntmachung von Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzungen fehlerhaft sind, weil diese Fehler auch Auswirkungen auf das nachfolgende Ortsrecht entfalten. Es kann der Fall eintreten, dass die in der Hauptsatzung enthaltene Bekanntmachungsregel ungültig ist, weil beispielsweise die gewählte Bekanntmachungsform unzureichend ist (Beispiel: Verkündung von Ortsrecht in einer Stadt mit mehr als 10.000 Einwohnern durch Aushang) oder aber die Hauptsatzung selbst fehlerhaft verkündet wurde.

## 2.1

Eine fehlende oder fehlerhafte Regelung über die Form der öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen in der Hauptsatzung hat zur Folge, dass nicht nur das hierauf aufbauende Ortsrecht nicht wirksam bekanntgemacht wurde, sondern auch die Hauptsatzung selbst, wenn sie in der Form bekanntgemacht wurde, die sie selbst in ihrer Veröffentlichungsnorm festlegt.

Soweit eine fehlerhafte Bekanntmachungsregelung nach § 1 Abs. 3 BekanntmV vorliegt, ist neben der Änderung der Hauptsatzung grundsätzlich auch eine erneute Bekanntmachung des betroffenen Ortsrechts erforderlich. Soweit mit der erneuten Bekanntmachung eine Satzungsänderung einhergeht - häufig wird dies die Regelung über das In-Kraft-Treten betreffen -, ist eine erneute Beschlussfassung und Ausfertigung erforderlich. Hierbei stellt sich die Frage, in welcher Form beim Fehlen einer gültigen Bekanntmachungsregel in der Hauptsatzung diese selbst bekannt zu machen ist. Dies ist dahingehend zu beantworten, dass die Hauptsatzung in der von ihr einzuführenden Form zu verkünden ist; es handelt sich dabei insoweit um einen Fall der "Vorwirkung" einer Rechtsnorm. Da die Hauptsatzung eine Pflichtsatzung ist, muss wenigstens sie als Grundlage für weitere Bekanntmachungen verkündet werden können, auch wenn kein gültiges Bekanntmachungsrecht (im Zeitpunkt der Verkündung der Hauptsatzung) vorhanden ist.

Wird in diesem Zusammenhang im Einzelfall eine völlig neue, d.h. bisher überhaupt nicht praktizierte Form eingeführt, die die Adressaten als Verkündungsform der Gemeinde /des Amtes rein tatsächlich noch nicht kennen, so wird man die zusätzliche Verwendung der alten (rechtlich nicht gebotenen) Form, die möglicherweise rechtsstaatlich nicht einmal mehr zulässig ist, nicht als Gültigkeitsvoraussetzung zu fordern haben. Die Gemeinde/das Amt wird aber in diesem Fall alles daransetzen müssen, um über die Regelung der Verkündungsform zu informieren.

## 2.2

Ist die Regelung über die Bekanntmachung von Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzungen fehlerhaft, so hat dies die Unwirksamkeit aller - unter diesen Umständen zustande gekommenen - Beschlüsse zur Folge. Für Satzungen ist die Auswirkung dieses Fehlers durch § 5 Abs. 4 GO begrenzt.

3.

Die Änderung und die Aufhebung von Satzungen erfolgt grundsätzlich nach den gleichen Verfahrensvorschriften wie der ursprüngliche Satzungserlass. Die Gemeindevertretung/der Amtsausschuss hat die Aufhebung oder Änderung in Form einer Aufhebungs- oder Änderungssatzung zu beschließen.

Satzungen können auch mit rückwirkender Kraft erlassen werden, soweit das Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes der von der Satzung Betroffenen der Rückwirkung nicht entgegenstehen. Grundsätzlich ist ein rückwirkendes In-Kraft-Treten einer Satzung unbedenklich, sofern die neue Satzung dazu dient, eine nichtige Satzung zu ersetzen und den dadurch entstandenen rechtsleeren Raum zu überbrücken. Entsprechendes gilt für eine in ihrer Gültigkeit zweifelhafte Satzung, wenn durch die neue Satzung rückwirkend eine gesicherte Rechtsgrundlage geschaffen werden soll (vgl. BVerwG, Urt. v. 7.4.1989, NVwZ 1990, 168; VGH München, Urt. v. 15.6.1994, NVwZ-RR 1995, 216).

## **V. Reihenfolge des Rechtsetzungsverfahrens für die Hauptsatzung**

Die Einhaltung der nachfolgend aufgeführten Reihenfolge des Rechtsetzungsverfahrens ist von außerordentlicher Bedeutung, da bei Nichteinhaltung dieser Reihenfolge die Hauptsatzung nicht zustandekommt.

### ***1. Ordnungsgemäße Beschlussfassung***

Eine ordnungsgemäße Beschlussfassung setzt zunächst die Beschlussfähigkeit der Gemeindevertretung/des Amtsausschusses voraus. Gemäß § 46 Abs. 1 GO ist die Gemeindevertretung/ der Amtsausschuss beschlussfähig, wenn ordnungsgemäß geladen wurde und mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder anwesend ist bzw. eine der Ausnahmen der Absätze 2 und 3 vorliegt. Des Weiteren ist zu beachten, dass es zur ordnungsgemäßen Beschlussfassung einer Hauptsatzung und deren Änderungen nach § 6 Abs. 2 S. 1 GO der Mehrheit der *gesetzlichen* Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung/des Amtsausschusses bedarf.

### ***2. Ausfertigung***

Erst mit der Ausfertigung wird die Originalurkunde geschaffen und bezeugt, dass ihr Inhalt mit dem Beschluss der Gemeindevertretung/des Kreistages übereinstimmt und die für die Rechtswirksamkeit maßgeblichen Umstände beachtet wurden (vgl. VGH München, Urt. v. 16.3.1990, BayVBl. 91, 23).

Eine ordnungsgemäße Ausfertigung der Hauptsatzung wie auch jeder anderen Satzung liegt vor, wenn die Satzung durch den Vorsitzenden der Gemeindevertretung/des Amtsausschusses oder einen seiner Vertreter einerseits und dem Hauptverwaltungsbeamten (hauptamtlicher Bürgermeister, Amtsdirektor) - im Verhinderungsfall dessen Stellvertreter- andererseits unter Angabe des Datums handschriftlich mit vollständigem Familiennamen unterzeichnet ist.

*Hinweis: In amtsangehörigen Gemeinden sind Satzungen vom Amtsdirektor und Vorsitzenden der Gemeindevertretung auszufertigen. Dabei ist zu beachten, dass der Vorsitzende der Gemeindevertretung auch mit seiner Organbezeichnung "Vorsitzender der Gemeindevertretung" unterzeichnet und nicht mit der Organbezeichnung "ehrenamtlicher Bürgermeister", auch wenn in diesem Fall der ehrenamtliche Bürgermeister und der Vorsitzende der Gemeindevertretung ein und die selbe Person ist.*

### **3. Ordnungsgemäße Bekanntmachung**

Es ist seit Erlass der Bekanntmachungsverordnung davon auszugehen, dass die Hauptsatzung vor ihrer Bekanntmachung noch keine Wirkung entfaltet. Die Bekanntmachung der Hauptsatzung hat entsprechend der in ihr selbst geregelten Bekanntmachungsform zu erfolgen. Für den Fall einer fehlerhaften Bekanntmachungsregelung wird auf IV. 2.1 verwiesen.

Der Satzungstext ist vollständig mit dem vom Satzungsgeber gewollten Inhalt in dem jeweils durch die Hauptsatzung bestimmten Veröffentlichungsorgan zu veröffentlichen. Der bloße Hinweis, dass die Satzung beschlossen worden sei, reicht insoweit nicht aus. Zum vollständigen Inhalt der Satzung gehören alle wesentlichen Bestandteile der bekanntzugebenden Urkunde, also neben dem vollständigen Wortlaut auch das auf der Originalurkunde vorhandene Ausfertigungsdatum und die Namen der Unterzeichnenden: des Hauptverwaltungsbeamten sowie des Vorsitzenden der Vertretung bzw. ihrer Vertreter.

Wird eine Änderungssatzung beschlossen, darf auch nur diese Änderungssatzung bekanntgemacht werden. Es ist nicht so zu verfahren, dass die Änderungssatzung in die bestehende gültige Satzung eingearbeitet und sodann insgesamt bekanntgemacht wird. Es bleibt dem Satzungsgeber überlassen, zum besseren Verständnis des Ortsrechts, nach der Bekanntmachung der Änderungssatzung, deren Text in die bestehende Satzung einzuarbeiten und die Satzung anschließend insgesamt bekanntzumachen.

Nach Auffassung des VG Cottbus (Urt. v. 22.10.1998, 4 K 402/94) bedarf eine ordnungsgemäße Bekanntmachung über den bloßen Akt der Veröffentlichung hinaus einer durch den jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten zu erlassenden Bekanntmachungsanordnung bzw. -verfügung, die jedenfalls die von ihm unterzeichnete Aussage enthalten muss, dass die nach- bzw. vorstehende Satzung bekanntgemacht werde. Unterzeichnet der Stellvertreter des Hauptverwaltungsbeamten, so ist das Vertretungsverhältnis durch den Zusatz "i.V." kenntlich zu machen. Aus Rechtssicherheitsgründen wird daher empfohlen, die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen zukünftig mit einer entsprechenden Bekanntmachungsanordnung vorzunehmen.

Die Anzeige der ausgefertigten Hauptsatzung bei der Kommunalaufsichtsbehörde nach § 6 Abs. 2 S. 2 GO ist anders als die Genehmigung von Satzungen kein Teil des Rechtsetzungsverfahrens und kann aus diesem Grunde erst nach der Bekanntmachung der Hauptsatzung erfolgen. Dies gilt entsprechend für die übrigen Satzungen.

Um die ordnungsgemäße Bekanntmachung im Rahmen der kommunalaufsichtsrechtlichen Prüfung nachvollziehen zu können, wird empfohlen, sich bei der Anzeige der Hauptsatzungen, wie auch aller anderen Satzungen, das amtliche Verkündungsblatt ggf. auch auszugsweise vorlegen zu lassen, in dem die angezeigten Satzungen bekanntgemacht ist bzw. die ordnungsgemäße Bekanntmachung auf andere geeignete Weise zu überprüfen.