



Stadt
Offenburg

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

094/16

Beschluss	
Nr.	vom
wird von StSt OB-Büro ausgefüllt	

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Heitz, Katharina

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
06.06.2016

1. **Betreff:** Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts, Anpassung Satzung zur Änderung der Hauptsatzung der Stadt Offenburg, Änderung/Neufassung der Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt Offenburg

2. Beratungsfolge:	Sitzungstermin	Öffentlichkeitsstatus
1. Haupt- und Bauausschuss	11.07.2016	öffentlich
2. Gemeinderat	25.07.2016	öffentlich

Beschlussantrag (Vorschlag der Verwaltung):

Der Haupt- und Bauausschuss empfiehlt dem Gemeinderat folgenden Beschluss:

1. Die Hauptsatzung der Stadt Offenburg wird entsprechend der Anlage 1 geändert.
2. Die Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt Offenburg wird wie in Anlage 2 ersichtlich neu gefasst.

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

094/16

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Heitz, Katharina

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
06.06.2016

Betreff: Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts, Anpassung
Satzung zur Änderung der Hauptsatzung der Stadt Offenburg,
Änderung/Neufassung der Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt
Offenburg

Sachverhalt/Begründung:

I. Hintergrund der Vorlage

Am 01.12.2015 trat das Gesetz zur Novellierung des Kommunalverfassungsrechts in Kraft, welches der Landtag von Baden-Württemberg am 14.10.2015 beschlossen hatte.

Die Hauptsatzung der Stadt Offenburg sowie die Geschäftsordnung des Gemeinderates sind in Folge der Gesetzesänderung an die neue Rechtslage anzupassen.

Eine ausführlichere Erläuterung der wesentlichen Änderungen findet sich unter II.

Die aufgrund des Gesetzes resultierenden Änderungen sind aus den Darstellungen der Hauptsatzung einerseits (Anlage 1) und der Geschäftsordnung andererseits (Anlage 2) ersichtlich und dort fett bzw. als Streichungen dargestellt. Zudem wurden einige rein redaktionelle Änderungen vorgenommen.

II. Die Änderungen im Einzelnen

Die wesentlichen Änderungen der Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO) sind nachfolgend dargestellt. Von den Änderungen sind die kommunalen Regelwerke der Geschäftsordnung des Gemeinderates sowie die Hauptsatzung der Stadt Offenburg betroffen, wobei letztere kaum Änderungen erfährt. Die Änderungen der Geschäftsordnung sind deutlich umfangreicher. Allerdings führen nicht alle hier dargestellten Gesetzesklarstellungen oder -änderungen durch die neue GemO auch zu einer Änderung der Hauptsatzung oder Geschäftsordnung. Dies liegt an der bisherigen Abfassung der Regelwerke; insbesondere die Geschäftsordnung hatte, um einen noch lesbaren und übersichtlichen Umfang zu erhalten, nicht jede Regelung aus der GemO nochmals wiederholend aufgeführt. Das ist auch nicht nötig, da die nicht zitierten Regelungen der GemO ergänzend neben die der Geschäftsordnung treten und daher ebenfalls gelten.

Neu geregelt wurden insbesondere folgende Punkte:

➤ **Pflege- und Betreuungsentschädigung**

§ 19 Gemeindeordnung (GemO) wurde um einen neuen Absatz 4 ergänzt, der einen Erstattungsanspruch für ehrenamtlich Tätige vorsieht, soweit diesen Aufwendungen für die entgeltliche Betreuung von pflege- oder betreuungsbedürftigen Angehörigen entstehen. Diese Regelung hat der Gemeinderat

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

094/16

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Heitz, Katharina

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
06.06.2016

Betreff: Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts, Anpassung
Satzung zur Änderung der Hauptsatzung der Stadt Offenburg,
Änderung/Neufassung der Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt
Offenburg

bereits durch die am 16.11.2015 neu gefasste Satzung über die Entschädigung ehrenamtlich Tätiger (Entschädigungssatzung der Stadt Offenburg) umgesetzt.

➤ **Veröffentlichungsrecht der Fraktionen im Amtsblatt**

Normiert wurde erstmals ein Recht für die Fraktionen des Gemeinderates, in einem Amtsblatt ihre Auffassung zu Angelegenheiten der Gemeinde darzulegen (§ 20 Abs. 3 GemO).

Dieses Recht ist lediglich vor –jeglichen!- Wahlen, d.h. auch vor Parlamentswahlen, eingeschränkt, wobei die genaue Karenzzeit im Rahmen eines Redaktionsstatutes bestimmt wird und max. sechs Monate betragen darf.

➤ **Fraktionen**

Obwohl sie in den meisten Gemeinden Baden-Württembergs seit Jahrzehnten Bestandteil der politischen Willensbildung sind, regelt die GemO in § 32a n.F. erstmals das Recht der Gemeinderatsmitglieder, sich zu Fraktionen zusammen zu schließen.

Die Mindestgröße sowie Rechte und Pflichten der Fraktionen sind in der Geschäftsordnung zu regeln. Die Gesetzesbegründung weist insbesondere darauf hin, dass die Mindestfraktionsstärke „unter Berücksichtigung der Größe des Gemeinderates und der Anzahl der auf die Mehrheit der Wahlvorschläge entfallenden Sitze nicht unangemessen hoch sein darf“. In seiner Geschäftsordnung sieht der Gemeinderat der Stadt Offenburg mit einer Mindeststärke von 3 Personen Fraktionen und Rechte/Pflichten dieser Gruppierungen bereits bisher vor – diese Größe entspricht den Anforderungen des Gesetzgebers. Die Rechte und Pflichten der Fraktionen werden durch die vorgeschlagene Neufassung der Geschäftsordnung entsprechend der GemO n. F. ergänzt. So können die Fraktionen nach der neuen GemO z. B. die Unterrichtung des Gemeinderates zu einem bestimmten Thema oder auch die Aufnahme eines Tagesordnungspunktes auf die Tagesordnung spät. der übernächsten Gemeinderatssitzung beanspruchen.

➤ **Regelungen zur Bürgerbeteiligung**

Eine recht umfassende Neuregelung haben die Elemente der Bürgerbeteiligung erfahren. Da die Änderungen zahlreiche Details betreffen, sollen sie nicht sämtlich dargestellt werden. Gemeinsam ist den Änderungen, dass die Quoren zur Geltendmachung von Beteiligtenrechten der Bürger herabgesenkt,

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

094/16

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Heitz, Katharina

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
06.06.2016

Betreff: Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts, Anpassung
Satzung zur Änderung der Hauptsatzung der Stadt Offenburg,
Änderung/Neufassung der Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt
Offenburg

die Fristen zur Geltendmachung dieser Rechte verlängert, die Prüf- und Bearbeitungsfristen der Verwaltung tendenziell verkürzt wurden. Nur beispielhaft seien einige Regelungen hervorgehoben:

- a) die Quoren für die Einwohnerversammlung (früher: Bürgerversammlung) gem. § 20a GemO, den Einwohnerantrag (früher: Bürgerantrag) gem. § 20b GemO und für das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid gem. § 21 GemO hat der Gesetzgeber gesenkt. Die Quoren für Einwohnerversammlung und -antrag beziehen sich nun entsprechend § 41 Abs. 1 KomWG auf Einwohner ab 16 Jahre, die seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen, nicht mehr auf die „Bürger“ einer Gemeinde. Damit können z.B. auch in der Gemeinde lebende Nicht-EU-Ausländer solche Begehren unterstützen.
- b) Der Katalog der Angelegenheiten, die nicht Gegenstand eines Bürgerentscheids sein können (§ 21 Abs. 2 GemO), wurde geändert. Zukünftig sollen z. B. auch einleitende Beschlüsse bzgl. Bauleitplänen und örtlicher Bauvorschriften Gegenstand eines Bürgerentscheids sein können. Dies betrifft insbesondere die Aufstellungsbeschlüsse zu Bebauungsplänen. Das weitere Bauplanungsverfahren bleibt dem Bürgerentscheid aber auch zukünftig entzogen.
- c) Verlängert wurde die Frist für Bürgerbegehren, die sich gegen einen Gemeinderatsbeschluss richten (bisher sechs Wochen, nun: drei Monate).
- d) Die Zulässigkeitsprüfung für Bürgerbegehren durch den Gemeinderat hat zukünftig innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags und nach Anhörung der Initiatoren (Vertrauenspersonen) zu erfolgen. Spät. innerhalb weiterer vier Monate muss das Bürgerbegehren durchgeführt sein.
- e) Das Quorum für das Bürgerbegehren ist abgesenkt auf 7% der Bürger (bisher: 10%). Das Mehrheitserfordernis für den Bürgerentscheid beträgt nur noch 20% der Stimmberechtigten (bisher 25%).
- f) Ausdrücklich festgehalten ist auch das Recht der Initiatoren (Vertrauensleute) des Bürgerbegehrens, in der gemeindlichen Information zum Bürgerentscheid ihre Auffassung in gleichem Umfang darzulegen wie die Gemeindeorgane.

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

094/16

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Heitz, Katharina

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
06.06.2016

Betreff: Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts, Anpassung
Satzung zur Änderung der Hauptsatzung der Stadt Offenburg,
Änderung/Neufassung der Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt
Offenburg

➤ **Minderheitenrechte**

Auch die Minderheitenrechte hat der Gesetzgeber im Rahmen der neuen GemO ausgebaut, beispielsweise:

- a) Das Recht in einer Gemeindeangelegenheit die Unterrichtung des Gemeinderates vom Bürgermeister zu verlangen steht zukünftig einem Sechstel der Gemeinderäte bzw. jeder Fraktion zu (§ 24 Abs. 3 GemO) - bisher lag das Quorum bei einem Viertel der Gemeinderatsmitglieder.
- b) Das gleiche Quorum (ein Sechstel der Gemeinderatsmitglieder oder eine Fraktion) gilt zukünftig für den Antrag, einen Verhandlungsgegenstand spätestens auf die Tagesordnung der übernächsten Sitzung zu setzen (§ 34 Abs. 1 Satz 4 GemO) – bisher ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder.
- c) Zuletzt kann ein Sechstel der Gemeinderatsmitglieder oder eine Fraktion eine Angelegenheit zur Vorberatung in einen Ausschuss verweisen (§ 39 Abs. 4 Satz 2 GemO). Auch dieses Recht stand bislang einem Viertel der Gemeinderatsmitglieder zu.
Allerdings ist die Regelung der Rückverweisung nicht vorberatener Angelegenheiten in den zuständigen Ausschuss ist nach § 39 IV, Satz 2 **per Hauptsatzung** zu regeln, nicht per Geschäftsordnung – insoweit war der § 11 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Gemeinderates anzupassen.
In der Änderung der Hauptsatzung ist die Regelung – mit den neu festgelegten Quoren - aufgenommen.

➤ **Beteiligung von Kindern und Jugendlichen**

Auch die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen wurden durch die Gesetzesänderung ausgebaut (§ 41a GemO). Jugendliche **müssen**, Kinder **sollen** danach bei Planungen und Vorhaben, welche ihre Interessen berühren (§ 41 a Abs. 1 GemO) in angemessener Weise beteiligt werden.

Die Regelung begründet aber nicht für jegliche Angelegenheit mit einem Bezug zu Jugendlichen oder Kindern eine Beteiligungspflicht – hierauf weist beispielsweise auch der Städtetag ausdrücklich hin. Vielmehr wird aus der Formulierung „Planungen und Vorhaben, welche ihre Interessen berühren“ geschlossen, dass eine Pflicht zur Beteiligung nur für Maßnahmen größerer oder grundsätzlicher Bedeutung bzw. von größerem Umfang besteht. Insoweit besteht für die Gemeinden ein Interpretationsspielraum, den diese für sich zu befüllen haben.

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

094/16

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Heitz, Katharina

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
06.06.2016

Betreff: Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts, Anpassung Satzung zur Änderung der Hauptsatzung der Stadt Offenburg, Änderung/Neufassung der Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt Offenburg

Zu der Form der Beteiligung gibt das Gesetz ebenfalls wenig Konkretes vor, sondern trifft lediglich die Aussage, dass die Gemeinde geeignete Beteiligungsverfahren zu entwickeln habe. Insbesondere ist die Einrichtung eines Jugendgemeinderates oder einer anderen Form der Jugendvertretung nicht verpflichtend vorgesehen, sondern lediglich als reine Kann-Vorschrift verankert.

Kinder- und Jugendbeteiligung wird in der Stadt Offenburg bereits seit vielen Jahren zu ganz unterschiedlichen Themen und Fragestellungen umgesetzt. Aktuell werden Jugendliche vorrangig im Rahmen des seit 2005 bestehenden Jugendforums an kommunalpolitischen Belangen beteiligt. Diese Beteiligung erfolgt über Workshops zu speziellen Themen (z.B. Entwicklungskonzept Innenstadt, Freizeitbad), ergebnisoffene Jahresworkshops (z.B. „Nacht der Beteiligung“, „Was uns bewegt“) oder über projektbezogene Aktionen wie z.B. die Befragung zum Anruf-Sammel-Taxi.

Die Beteiligung über den Jugendgemeinderat als auf drei Jahre gewählter Institution mit 24 Mitgliedern wiederum hat sich in der Stadt Offenburg nicht bewährt. Der Jugendgemeinderat bestand in Offenburg von 1998 bis 2005. Er wurde von den Jugendlichen nicht angenommen; von den 24 gewählten Mitgliedern nahmen – trotz der Zahlung von Sitzungsgeld - durchschnittlich weniger als acht Jugendliche an den Sitzungen teil. Die Sitzungen der Ausschüsse waren so weit weg von der Lebenswelt der Jugendlichen, dass die Teilnahme – wenn sie überhaupt erfolgte – im Wesentlichen schweigend wahrgenommen wurde.

Auch in Zukunft sollte die Jugend Offenburgs daher nicht über derlei fest etablierte Gremien, sondern stärker über projektbezogene Angebote an kommunalpolitischen Belangen beteiligt werden.

Während Jugendliche in der Stadt Offenburg bereits heute zahlreiche auch übergreifende Angebote zur Beteiligung gemacht werden, werden Kinder derzeit nur in ihrem sozialräumlichen oder institutionellen Kontext beteiligt. Das ist im Alltag beispielsweise in Rahmen von Kinderkonferenzen, aber auch bei der Beteiligung an der Spielplatzplanung

Angesichts der oben skizzierten Änderung der Gemeindeordnung wird die Stadt Offenburg für sich eine Antwort auf die folgenden Fragen zu finden haben:

- Wie lässt sich – verwaltungswert einheitlich - schlüssig identifizieren und festlegen, welche Planungen und Vorhaben die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren?

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

094/16

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Heitz, Katharina

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
06.06.2016

Betreff: Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts, Anpassung
Satzung zur Änderung der Hauptsatzung der Stadt Offenburg,
Änderung/Neufassung der Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt
Offenburg

- Was bedeutet Beteiligung „in angemessener Weise“?
- Welche Verfahren eignen sich zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen?

Um sich diesen Fragen sinnvoll nähern zu können, empfiehlt sich der Einstieg in einen breiter angelegten Prozess, dessen Zielsetzung es sein soll, Kinder- und Jugendbeteiligung in der Stadt Offenburg künftig noch stärker zu verankern und zu leben. In diesen müssen Vertreter unterschiedlicher Verwaltungsbereiche genauso eingebunden sein, wie die Jugendarbeit aber natürlich auch die Kinder und Jugendlichen selbst.

Die Ergebnisse dieses Prozesses sollen dem Gemeinderat im Laufe des Jahres 2017 zur Beratung vorgelegt werden.

➤ **Vorberatende Ausschusssitzungen, § 39 Abs. 5 GemO**

Bislang war die nichtöffentliche Vorberatung in Ausschüssen die gesetzliche Regel. Zukünftig steht es den Gemeinden frei (Ermessen), öffentlich oder nichtöffentlich vorzubereiten.

Es braucht somit keine besonderen Gründe mehr, wenn öffentlich vorberaten werden soll. Allerdings sollte in vergleichbaren Fällen die Regelung auch gleich gehandhabt werden. Zudem ist das Wahlrecht natürlich nach wie vor durch die Geheimhaltungsbelange des § 35 Abs. 1 Satz 2 GemO eingeschränkt, d.h. nichtöffentliche Beratung hat zu erfolgen, wenn das öffentliche Interesse oder Berechtigte Interessen Einzelner dies erfordern.

➤ **Rechtswirksame Bekanntmachungen im Internet**

Mit dem neuen § 1 DVO GemO (=Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung) hat der Gesetzgeber den Gemeinden den Weg eröffnet, Ihre Bekanntmachungen durch Bereitstellen im Internet durchzuführen. Dabei hat er allerdings hohe technische Hürden geschaffen, insbesondere bedarf es der Sicherung bekannt gemachter Dokumente mittels qualifizierter elektronischer Signatur. Die komplexen Umsetzungsvorschriften zu rechtswirksamen Bekanntmachungen insbesondere kommunaler Satzungen im Internet werden derzeit geprüft und ggf. geschaffen, danach bedarf es auch einer Änderung der Bekanntmachungssatzung der Stadt Offenburg, die dem Gemeinderat zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt wird.

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

094/16

Dezernat/Fachbereich:
Organisationseinheit Recht

Bearbeitet von:
Heitz, Katharina

Tel. Nr.:
82-2205

Datum:
06.06.2016

Betreff: Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts, Anpassung
Satzung zur Änderung der Hauptsatzung der Stadt Offenburg,
Änderung/Neufassung der Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt
Offenburg

➤ **Hinderungsgründe, § 29 GemO**

In § 29 GemO wurden einige Hinderungsgründe abgeschafft. Zukünftig steht eine Verwandtschaft mit dem Bürgermeister oder einem Beigeordneten und die gemeinsame Beteiligung als persönlich haftender Gesellschafter an einer Handelsgesellschaft einer Mitgliedschaft im Gemeinderat nicht mehr entgegen. Die Regelung findet gem. Art 10 § 4 erst ab der nächsten Gemeinderatswahl Anwendung. Eine Änderung von Hauptsatzung oder Geschäftsordnung wird durch diese gesetzliche Änderung nicht erforderlich.