



Betreff:
Verfahren zur Rechtsauslegung von Satzungen

öffentlich

bezüglich
DS Nr.: 16/SVV/0292

Erstellungsdatum 23.03.2017

Eingang 922: 23.03.2017

Einreicher: FB Recht, Personal und Organisation

Beratungsfolge:

Datum der Sitzung Gremium

05.04.2017 Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam

Inhalt der Mitteilung:

Die Stadtverordnetenversammlung nimmt zur Kenntnis:

Zur Rechtsauslegung von Satzungen durch die Stadtverordnetenversammlung bzw. ihre Ausschüsse wird das sich aus der Anlage ergebende Verfahren implementiert.

Mit dem Beschluss vom 01.03.2016 zur DS 16/SVV/0292 hat die Stadtverordnetenversammlung den Oberbürgermeister beauftragt, der Stadtverordnetenversammlung ein geeignetes Verfahren vorzuschlagen, mit der zukünftig Differenzen zum Regelungsinhalt von Satzungen und dessen Auslegung zwischen der Stadtverordnetenversammlung und der Verwaltung vermieden werden können.

Aus der Anlage zu dieser Mitteilungsvorlage ergibt sich der mit den antragstellenden Fraktionen abgestimmte Verfahrensvorschlag. Grundlage dieses Vorschlags sind die nachfolgenden Erläuterungen und Erwägungen.

Nach § 3 der Brandenburgischen Kommunalverfassung (BbgKVerf) kann die Landeshauptstadt Potsdam ihre Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. Aufgrund dieser Norm ist die Landeshauptstadt Potsdam im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts befugt, durch Satzungen objektives Recht für ihren Aufgabenbereich zu setzen. Bei diesen Satzungen handelt es sich um generell-abstrakte Rechtsnormen. Generell sind sie wegen ihrer Wirkung für eine Vielzahl von Personen, abstrakt, weil sie auf eine Vielzahl von Sachverhalten anwendbar sind.

Über den Erlass, die Änderungen und Aufhebung von Satzungen entscheidet die Stadtverordnetenversammlung anhand einer durch die Verwaltung der Landeshauptstadt Potsdam erarbeiteten Beschlussvorlage. Diese Entscheidung obliegt ausschließlich der Stadtverordnetenversammlung und kann nicht delegiert werden (§ 28 BbgKVerf).

Sowohl die Beschlussvorlage, als auch die spätere Entscheidung nach § 28 BbgKVerf haben die jeweils geltenden maßgeblichen Gesetze zu berücksichtigen. Satzungen müssen daher, wie andere Rechtsnormen (etwa Gesetze) inhaltlich hinreichend bestimmt sein (Art. 20 Abs. 3 GG). Der Satzungsinhalt wirkt gegenüber den betroffenen Bürgern wie eine Rechtsnorm. Die betroffenen Kreise werden durch den Inhalt berechtigt und verpflichtet. Danach müssen auch für den juristischen Laien Inhalt und Tragweite einer Satzung weitgehend erkennbar sein.

Fortsetzung der Mitteilung Seite 3

Fortsetzung der Mitteilung:

So ist es zunächst eminent wichtig, eine klare, einfache und unmissverständliche Sprache zu wählen. Wo immer Sprache verwendet wird, können sich Ungenauigkeiten und Missverständnisse einschleichen. Jede Regelung hat ihre eigene Sprache. Es werden Wörter in einem ganz bestimmten Sinn verwendet. In den meisten Fällen kommt dieser Sinn (das Gemeinte oder Gewollte) beim Adressaten der Äußerung korrekt an. Es gibt aber auch Abweichungen. Sie können auf Fehlern beim Äußerungsvorgang beruhen (Versprechen oder Verschreiben). Oder sie können darauf beruhen, dass man sich unklar ausdrückt, dass der Empfänger die benutzten Wörter in einem anderen Sinn zu verwenden pflegt oder dass er sie vor seinem Erfahrungshintergrund anders interpretiert als der Erklärende.

Dabei ist in jedem Fall zu berücksichtigen, an wen sich die Regelung richtet. Ferner müssen diese Regelungen auch dem Anspruch nach größtmöglicher Flexibilität genügen. Denn auch bei der sorgfältigsten Satzungserstellung können nicht sämtliche Einzelfälle ausdrücklich beschrieben werden. So ist es in aller Regel erforderlich, Satzungsbestimmungen mithilfe von generell-abstrakten Formulierungen zu verwenden, um allgemeinverbindliche Bestimmungen zu treffen. In der Regel wird - unter Verwendung allgemeiner bzw. wertausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriffe - nur ein allgemeiner Grundsatz aufgestellt, um so die Anwendbarkeit auf eine Vielzahl von Fällen sicherzustellen und dadurch das Recht von einer Vielzahl von Einzelregelungen zu entlasten. Die konkrete Inhaltsbestimmung im Einzelfall bleibt somit letztlich der Verwaltung vorbehalten. Dabei wird dieser bei der Anwendung zum Teil ein Ermessen eingeräumt.

Gleiches gilt für erforderliche Ausnahmen und Befreiungen von den Regelungen der Satzung. Dass Satzungen Ausnahmetatbestände vorzusehen haben, ergibt sich sowohl aus den der jeweiligen Satzung zugrunde liegenden Regelungen, als auch dem Verfassungsrecht. Denn eine Satzung muss auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, weshalb ausnahmslose Regelungen wegen des abstrakt-generellen Charakters einer Satzung nicht zulässig wären.

Zudem kann die Landeshauptstadt Potsdam nur im Rahmen ihrer Angelegenheiten durch Satzungen Recht setzen. Die jeweilige Rechtsgrundlage für den Erlass einer Satzung gibt daher den möglichen Rahmen zulässiger Regelungen vor. Die einzelnen Regelungen einer Satzung dürfen zudem nicht im Widerspruch zu höherrangigen Recht stehen.

Schließlich hat auch die Rechtsprechung auf die Auslegung von Satzungen einen maßgeblichen Einfluss. So sind Gerichtsentscheidungen nicht nur bei der Erarbeitung von Satzungen und der Beschlussfassung nach § 28 BbgKVerf zu berücksichtigen, sondern auch im laufenden Vollzug/Anwendung der jeweiligen Regelungen. Diese und auch Gesetzesänderungen können Anlass für eine Änderung der beschlossenen Satzung sein.

Aufgrund der verbindlichen Wirkung von Satzungen besteht für eine außergerichtliche Auslegung von Satzungsregelungen kaum Raum. Eine Auslegung ist lediglich in dem oben beschriebenen Rahmen möglich. Da es sich bei der Aufstellung von Satzungen bis hin zum Beschluss um einen arbeitsteiligen Prozess handelt, ist es Anliegen des anliegenden Verfahrensvorschlages, einzelne Verfahrensweisen zu konkretisieren.

Zur Vermeidung künftiger Meinungsverschiedenheiten zu Regelungsinhalten von Satzungen und dessen Auslegung zwischen der Stadtverordnetenversammlung und der Verwaltung können einzelne Regelungen entsprechend des in der Anlage dargestellten Verfahrens besprochen werden. Das Verfahren bietet den Vorteil, bestehende Instrumente zu nutzen, um so die gesetzlich vorgegebene Zuständigkeit und Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen. Ziel dieses Verfahrens soll es ein, bereits möglichst frühzeitig ein transparentes Handeln zu etablieren, um so die Gründe für die jeweiligen Handlungen für die Beteiligten verständlich darzulegen. Durch eine Begründung, welche sich unter Nennung der Gründe zu den jeweiligen Regelungen äußert, wird der Wille sowohl der Verwaltung, als auch der beschließenden Stadtverordneten ausreichend dokumentiert und ist bei späteren Anwendungsfällen Maßstab des Handelns.

Anlage:

Verfahrensvorschlag