

Petitionsrecht

Entsprechend § 16 BbgKVerf hat jeder das Recht, sich in Gemeindeangelegenheiten mit Vorschlägen, Hinweisen und Beschwerden einzeln oder gemeinschaftlich an die Gemeindevertretung oder den Bürgermeister zu wenden. Der Einreicher ist innerhalb von vier Wochen über die Stellungnahme zu den Vorschlägen, Hinweisen oder Beschwerden zu unterrichten, Ist dies nicht möglich, erhält er einen Zwischenbescheid.

A Inhalt des Petitionsrechts

Auszugsweise wird vorliegend zum Inhalt des Petitionsrechts auf den Potsdamer Kommentar (Kommunalrecht und kommunales Finanzrecht in Brandenburg, Stand September 2018) Bezug genommen.

1. Zum Begriff der Petition

Unter dem Petitionsbegriff werden alle Eingaben zusammengefasst, die auf ein bestimmtes Tätigwerden oder Unterlassen ausgerichtet sind, dass der Gemeinde zugänglich ist.

Abzugrenzen ist die Petition von bloßen Meinungsäußerungen, Kommentaren, Belehrungen und Auskunftersuchen. Auch Wertschätzungen, Mitteilungen oder Erläuterungen fehlt es an dem notwendigen konkreten Verlangen, das auf die Änderung eines bestimmten Verhaltens gerichtet ist.

2. Formelle Anforderungen

Petitionen können formlos eingereicht werden.

Anders als Art. 17 GG enthalten § 16 BbgKVerf und Art. 24 LV Bbg. kein Schriftformerfordernis. Petitionen müssen nicht zwingend eine Unterschrift enthalten, wenn der Petent erkennbar ist, sie können auch mündlich vorgetragen werden.

3. Inhalt der Petition

a) Berechtigte Personen

Jeder hat nach § 16 BbgKVerf das Recht, sich mit Anliegen an die Vertretung oder den Bürgermeister zu wenden. Hierunter fallen alle natürlichen Personen, unabhängig davon, ob sie Bürger oder Einwohner im Sinne von § 11 BbgKVerf sind, welche Staatsangehörigkeit sie besitzen und ob sie sich in der Gemeinde aufhalten oder wohnen. Das Petitionsrecht steht somit auch Ausländern, Staatenlosen und Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit zu. Auch Minderjährigen steht das Petitionsrecht zu, sofern sie grundrechtsmündig sind. Soweit Kinder und Jugendliche selbst in der Lage sind, Vorschläge, Hinweise oder Beschwerden vorzutragen, sind sie grundsätzlich befugt, ihr Recht selbstständig geltend zu machen, ohne sich durch ihre Erziehungsberechtigten vertreten lassen zu müssen.

Das Petitionsrecht kann auch gemeinschaftlich mit anderen, d.h. durch eine Mehrzahl natürlicher Personen (z.B. eine nicht rechtsfähige Personenvereinigung) ausgeübt werden. Auch juristischen Personen des Privatrechts (z.B. eingetragener Verein, GmbH oder AG) steht das Petitionsrecht zu.

b) Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft

Die Vorschläge, Bitten und Beschwerden müssen die Gemeindeangelegenheiten, also solche der örtlichen Gemeinschaft nach Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 97 Abs. 2 LV Bbg., § 2 Abs. 1 BbgKVerf betreffen. Dies setzt voraus, dass das Anliegen einen spezifischen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft hat und von der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbstständig bewältigt werden kann.

4. Abgrenzungen

Abzugrenzen ist die Petition von einem Antrag im Sinne der Verwaltungsverfahrensgesetze oder spezialgesetzlicher Regelungen. Ein Antrag, der in der Regel das Verwaltungsverfahren einleitet, ist auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages durch eine Behörde gerichtet. Ist in dem vorgebrachten Sachverhalt ein Anliegen zu erkennen, das als entsprechender Antrag an eine Behörde ausgelegt werden kann, ist das Verwaltungsverfahren einzuleiten.

Mit der Dienstaufsichtsbeschwerde wird das persönliche Verhalten eines Beamten beziehungsweise Angestellten im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde mit dem Ziel gerügt, dienstaufsichtsrechtliche Maßnahmen gegen diese Person zu veranlassen.

Petitionen mit (auch) beleidigendem und strafbarem Inhalt enthalten mitunter Vorschläge, Bitten oder Beschwerden und fallen damit grundsätzlich unter den Petitionsbegriff. Lediglich wenn sich das Anliegen in Beschimpfungen oder Beleidigungen erschöpft, kann davon ausgegangen werden, dass keine Petition vorliegt. Das gleiche gilt für Petitionen, die etwas rechtlich Verbotenes oder etwas Unmögliches verlangen.

Auch Wiederholungspetitionen sind grundsätzlich Petitionen. Wer auf seine Petition allerdings bereits nach sachlicher Prüfung beschieden wurde, hat sein Petitionsrecht verbraucht.

5. Behandlung der Petitionen

a) Sachliche Prüfung

Das Petitionsrecht des § 16 BbgKVerf verpflichtet die Gemeindevertretung oder den Bürgermeister zu Behandlung, Prüfung und Bescheidung der bei ihnen eingereichten Vorschläge, Bitten und Beschwerden. Damit ist nicht nur der freie Zugang institutionalisiert, sondern die Gemeindevertretung oder der Hauptverwaltungsbeamte sind darüber hinaus verpflichtet, den zulässigen Eingaben eine bestimmte Behandlung zukommen zu lassen. Das bedeutet, die Anliegen müssen sachlich geprüft werden. Der Anspruch entsteht mit Zugang der Petitionen. Der Gang des Verfahrens ist vom Gesetzgeber nicht gesondert geregelt worden und folgt daher der inneren Organisation der Gemeinde. § 16 BbgKVerf eröffnet dem Petenten keine Verfahrensrechte, die an die Prozessordnungen angelehnt sind.

Es besteht kein Anspruch, dass das Petitionsverfahren in einer bestimmten Art und Weise durchgeführt wird. Insbesondere folgt aus § 16 BbgKVerf kein Recht des Petenten auf Anhörung, Aufklärung des Sachverhalts, Beweiserhebung oder schriftliche Auseinandersetzung mit dem Petenten.

Das Anliegen des Petenten ist sachlich zu prüfen. Für eine sachliche Prüfung durch die Gemeindevertretung bzw. den Bürgermeister, muss eine Erledigungskompetenz vorliegen. Fehlt diese, ist die Petition ohne sachliche Prüfung abzuschließen und der Petent darüber zu unterrichten. Die Erledigungskompetenz der Gemeinde fehlt, wenn das Anliegen nicht die Gemeindeangelegenheiten, also solche der örtlichen Gemeinschaft nach Art. 28 Abs. 2 GG, betrifft. Die Zuständigkeit der Gemeinde setzt voraus, dass das Anliegen einen spezifischen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft hat und von der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbstständig bewältigt werden kann. Dementsprechend darf sich die Gemeinde nicht mit Angelegenheiten befassen, die ihrem Inhalt nach in die ausschließliche Zuständigkeit eines anderen Trägers öffentlicher Gewalt (z.B. des Bundes, des Landes oder einer anderen Gemeinde) fallen. Eine Willensbildung, die den örtlichen oder inhaltlichen Wirkungskreis der Gemeinde überschreitet, hat zu unterbleiben.

Die Erledigungskompetenz innerhalb der Gemeinde folgt der inneren Zuständigkeitsverteilung. Unabhängig davon, ob eine Petition an die Gemeindevertretung oder den Bürgermeister gerichtet ist, kann abschließend über eine Petition nur im Rahmen der innergemeindlichen Kompetenzverteilung ent-

schieden werden. Die Entscheidungskompetenz kann nicht auf andere kommunale Organe übertragen werden. § 16 BbgKVerf begründet eine absolute Zuständigkeit der Gemeindevertretung oder des Bürgermeisters. Die abschließende Befassung mit der Petition kann daher nicht auf einen Ausschuss übertragen werden. Nach § 43 Abs. 1 BbgKVerf besteht allerdings für die Gemeindevertretung die Möglichkeit, zur Vorbereitung der Entscheidung die Zuständigkeit eines vorhandenen Ausschusses oder die Einrichtung eines speziellen Ausschusses festzulegen.

b) Verfahren

Nach § 16 Satz 2 BbgKVerf ist ein begründeter Bescheid zu erteilen. Das subjektive Recht des § 16 BbgKVerf muss effektiv gewährt werden. Gemäß § 16 Satz 2 BbgKVerf ist der Petent innerhalb einer Frist von 4 Wochen über die Stellungnahme (besser: Entscheidung) zu unterrichten. Der Bescheid nach § 16 Satz 2 BbgKVerf beendet das Petitionsverfahren. Er ist kein Verwaltungsakt im Sinne des VwVfG. Die abschließende Mitteilung an den Petenten hat mangels Regelungsgehalts eher einen informierenden Charakter.

B Behandlung der Petitionen

Nach § 10 der Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung werden Petitionen im Geschäftsgang nach näherer Maßgabe behandelt. Die Vorschrift sieht hierzu vor:

§ 10 Petitionen

(1) Wenden sich Personen in Angelegenheiten, die die Stadt Cottbus/Chósebuz betreffen, mit Vorschlägen, Hinweisen und Beschwerden einzeln oder gemeinschaftlich an die Stadtverordnetenversammlung, unterrichtet der Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung die Stadtverordnetenversammlung unverzüglich über den Eingang, die/den Petentin/Petenten und den Inhalt der Petition. In gleicher Weise informiert er die/den Petentin/Petenten rechtzeitig über Tag, Zeit und Ort der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung, in der über die Petition entschieden werden soll.

(2) Zur Vorbereitung einer Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung leitet der Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung die Petition an den Ausschuss für Recht, Sicherheit, Ordnung und Petitionen weiter. Der Ausschuss berät über die Petition in seiner nächsten Sitzung. Er kann zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts und Vorbereitung einer Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung die Petentin/den Petenten und andere Beteiligte anhören sowie eine Stellungnahme des Oberbürgermeisters einholen. Hält der Ausschuss den Sachverhalt für aufgeklärt, beschließt er eine Empfehlung an die Stadtverordnetenversammlung, wie über die Petition entschieden werden soll. Die oder der Ausschussvorsitzende leitet diese schriftlich an den Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung weiter.

(3) Die Stadtverordnetenversammlung entscheidet über die Petitionen nach Anhörung der oder des Vorsitzenden des Ausschusses für Recht, Sicherheit, Ordnung und Petitionen. Die Entscheidung ist zu begründen. Der Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung unterrichtet die Petentin/den Petenten innerhalb von vier Wochen nach Eingang der Petition über die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung zu den Vorschlägen, Hinweisen oder Beschwerden. Ist dies nicht möglich, erhält die Petentin/der Petent von dem Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung einen Zwischenbescheid.

(4) Sofern an die Stadtverordnetenversammlung gerichtete Petitionen in die Zuständigkeit des Oberbürgermeisters fallen, werden diese an ihn zur Behandlung und Beantwortung weitergeleitet.

1. Der vorbenannten Vorschrift nach besteht zunächst eine Informationspflicht des Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung über den Eingang und den Inhalt der Petition. Nach Eingang der Petition erhält der Petitionsführer nachrichtlich Kenntnis darüber, wann die Stadtverordnetenversammlung Cottbus über seine Petition entscheiden wird. Des Weiteren leitet der Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung Cottbus die Petition zur Vorbereitung einer Entscheidung an den Ausschuss für Recht, Sicherheit, Ordnung und Petitionen weiter. Der Ausschuss berät in seiner nächsten Sitzung über die Petition.

2. Für das Verfahren im Ausschuss gilt über § 44 Abs. 3 Satz 1 BbgKVerf die Regelungen über das Verfahren in der Gemeindevertretung entsprechend, mithin auch die Vorschrift des § 36 BbgKVerf (Öffentlichkeit der Sitzung). Nach § 36 Abs. 3 Satz 1 BbgKVerf sind die Sitzungen der Gemeindevertretung öffentlich. Entsprechend Satz 2 der Vorschrift ist die Öffentlichkeit auszuschließen, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechnigte Interessen Einzelner es erfordern.

§ 13 Abs. 1 Satz 3 der Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung Cottbus verweist auf die entsprechende Vorschrift in der Hauptsatzung der kreisfreien Stadt Cottbus/Chósebuz.

Nach § 11 Abs. 2 Satz 3 der Hauptsatzung ist ein Ausschluss der Öffentlichkeit bei folgenden Gruppen von Angelegenheiten regelmäßig vorzunehmen:

- Personal- und Disziplinarangelegenheiten
- Grundstücksgeschäfte und Vergaben
- Abgaben und Wirtschaftsangelegenheiten Einzelner
- Vertragsangelegenheiten mit Dritten
- erstmalige Beratung über Zuschüsse

Es ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechnigte Interessen Einzelner den Ausschluss der Öffentlichkeit erfordern. Auch die Tatsache, dass eine bestimmte Angelegenheit zu einer Gruppe von Angelegenheiten gehört, die regelmäßig unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu behandeln ist, entbindet nicht von dieser Einzelfallprüfung. Dies gilt auch, falls die Gemeinde in ihrer Hauptsatzung oder Geschäftsordnung eine Regelung getroffen hat, nach der bestimmte Gruppen von Angelegenheiten regelmäßig in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln sind. Eine solche Regelung kann lediglich eine Auslegungshilfe darstellen, die aber nicht von der Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der gesetzlichen Maßgaben entbindet.

Überwiegende Belange des öffentlichen Wohls liegen vor, wenn Interessen des Bundes, des Landes, der Gemeinde, anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder der örtlichen Gemeinschaft durch eine öffentliche Sitzung mit Wahrscheinlichkeit wesentlich verletzt werden könnten. Überwiegende Belange des öffentlichen Wohls können z.B. auch bei der Planung von Erschließungsmaßnahmen oder der Erörterung von sonstigen Planungsabsichten, die unmittelbar Einfluss auf das Grundstückspreisniveau haben, vorliegen. Hier kann die Bekanntgabe zu Grundstücksspekulationen führen.

Verträge über den Kauf oder Verkauf von Grundstücken enthalten vor allem Preisvereinbarungen. Dabei geht es mitunter auch um erhebliche Beträge. Es entspräche regelmäßig nicht dem Gemeinwohlinteresse, wenn die Vertragskonditionen, die die Gemeinde im Einzelfall zu gewähren bereit ist, öffentlich beraten würden, da dies die Verhandlungsposition der Gemeinde in etwaigen weiteren Vertragsverhandlungen schwächen könnte.

Berechtigte Interessen Einzelner sind betroffen, wenn rechtlich geschützte oder sonstige schutzwürdige Interessen tangiert werden. Dies ist z.B. der Fall, wenn persönliche oder wirtschaftliche Verhältnisse zur Sprache kommen können, an deren Kenntnisnahme schlechthin kein berechtigtes Interesse der Allgemeinheit bestehen kann und deren Bekanntgabe für den Einzelnen nachteilig sein könnte.

Der Gesetzgeber hat mit § 36 Abs. 2 Satz 2 BbgKVerf die Voraussetzungen festgelegt, unter denen die Öffentlichkeit auszuschließen ist, ohne hierfür einem Organ oder Organteil die alleinige oder letztendliche Entscheidungsbefugnis zu übertragen.

Demnach hat zunächst der/die Vorsitzende des Ausschusses bei der Festsetzung der Tagesordnung die Maßgaben des § 36 Abs. 2 Satz 1 und 2 BbgKVerf zu berücksichtigen. Demzufolge ist bereits bei der Festsetzung der Tagesordnung für jeden Tagesordnungspunkt zu prüfen, ob ein Ausschluss der Öffentlichkeit erforderlich ist und ggf. eine Aufteilung der Tagesordnung in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen Teil vorzunehmen.

Mit Eintritt in die Sitzung ist dann der Ausschuss Herr des Verfahrens. Als solcher beschließt er in der Regel zu Beginn der Sitzung über die Tagesordnung. Dabei ist er hinsichtlich der Aufteilung der Tagesordnung in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen Teil nicht an die Entscheidung des/der Vorsitzenden gebunden.

3. Zum Ablauf eines geordneten Verfahrens wäre vorzuschlagen, dass nach Eingang einer Petition bei dem Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung Cottbus dieser der/dem Petentin/-en die Eingangsbestätigung nebst Termin zur Entscheidung durch die Stadtverordnetenversammlung mitteilt.

Sodann wird die Petition zur Beratung an die Vorsitzende des Ausschusses für Recht, Sicherheit, Ordnung und Petitionen verwiesen.

Die Ausschussvorsitzende wird die Petition zur nächst folgenden Sitzung des Ausschusses mit der Benennung der Tagesordnungspunkte der Tagesordnung beifügen und einen Vorschlag unterbreiten, ob die Petition in den öffentlichen oder nichtöffentlichen Teil der Sitzung beraten werden soll; sie kann insbesondere zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts und Vorbereitung einer Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung zunächst eine fachliche Stellungnahme der Verwaltung einholen.

Für den Fall der Einholung einer Stellungnahme wäre in der darauf folgenden Sitzung des Ausschusses für Recht, Sicherheit, Ordnung und Petitionen im Rahmen der Sitzungsöffentlichkeit zu entscheiden, ob die Antwortempfehlung an den Vorsitzenden der Stadtverordnetenversammlung Cottbus in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung des Ausschusses beraten werden soll.

gez. Horst-Werner Gabriel