Welche Stellung hat der Gemeinderat?

Nach den Kommunalwahlen des Jahres 2009 haben sich die neugewählten Stadt- und Gemeinderäte konstituiert. Manche der Neugewählten werden sich nun fragen, welche Kompetenzen überhaupt ein Gemeinrat hat.

§ 44 der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt benennt den Gemeinderat als die Vertretung der Einwohner und das Hauptorgan der Gemeinde. Die Gemeinderäte üben ihr Ehrenamt nach dem Gesetz und nach ihrer freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung aus. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden

Danach ist der Gemeinderat im Rahmen der Gesetze für alle Angelegenheiten der Gemeinde zuständig, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten übertragen hat. Er überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse und sorgt beim Auftreten von Missständen in der Gemeindeverwaltung für deren Beseitigung durch den Bürgermeister.

Der Gemeinderat ist Dienstvorgesetzter, höherer Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde des Bürgermeisters. Der Gemeinderat oder ein beschließender Ausschuss beschließt im Einvernehmen mit dem Bürgermeister über

- die Ernennung, Einstellung und Entlassung von Gemeindebediensteten, soweit durch Hauptsatzung dem Bürgermeister nicht die Entscheidung übertragen wurde oder diese zur laufenden Verwaltung gehört; das gleiche gilt für die nicht nur vorübergehende Übertragung einer anders bewerteten Tätigkeit bei einem Arbeitnehmer sowie die Festsetzung des Entgelts, sofern kein Anspruch auf Grund eines Tarifvertrages besteht,

- die Mitgliedschaft in kommunalen Verbänden und Vereinigungen sowie die Aufnahme partnerschaftlicher Beziehungen zu anderen Gemeinden.

Volksvertretung

Die herausgehobene Stellung des Gemeinderats resultiert zunächst daraus, dass er die Volksvertretung auf Gemeindeebene darstellt.
Nach Art. 28 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) muss das Volk in den Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Weiterhin wird in Art. 89 der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt bestimmt, dass in den Kommunen das Volk eine gewählte Vertretung haben muss.

Als die politische und demokratisch legitimierte Vertretung des Gemeindevolkes „bildet der Gemeinderat das verkleinerte Abbild der in der Gemeinde bestehenden politischen Gruppen und Überzeugungen. Er bildet das Forum, in dem die verschiedenen politischen Kräfte und Strömungen aufeinander treffen und in dem das politische Leben in der Gemeinde gestaltet wird und im Namen der Bürgerschaft die wichtigen Entscheidungen getroffen werden.“

Fehlende Parlamentseigenschaft

Der Gemeinderat stellt zwar die gewählte Vertretung des Volkes in den Gemeinden dar, ist damit jedoch nicht ein Parlament im staatsrechtlichen Sinne. Auch wenn umgangssprachlich häufig von „Kommunalparlamenten“ die Rede ist und die gewählten Mitglieder kommunaler Vertretungen als „Kommunalabgeordnete“ bezeichnet werden, ist das staatsrechtrechtlich dennoch nicht korrekt.

Der Gemeinderat ist deshalb kein Parlament, weil er kein Gesetzgebungsorgan ist, das im System der Gewaltenteilung neben den Organen der Exekutive und der Judikative steht. Der Gemeinderat ist Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft, die insgesamt zur Exekutive zählt und damit auch bei der Rechtssetzungstätigkeit im System der staatlichen Gewaltenteilung dem Bereich der Verwaltung und nicht der Gesetzgebung zuzuordnen ist.

Im Unterschied zu Bundestag und Landtag steht beim Gemeinderat das Verwaltungshandeln im Vordergrund. Dagegen sind Bundestag und Landtag als klassische Legislativorgane nur in Ausnahmefällen mit verwaltenden Aufgaben befasst. Der Gemeinderat, der das den Gemeinden durch Gesetz verliehene Satzungsrecht ausübt, wird hierdurch nicht zum Legislativorgan. Die Befassungskompetenz des Gemeinderates ist nun mal auf Angelegenheiten des gemeindlichen Wirkungskreises beschränkt.

Die fehlende Parlamentseigenschaft des Gemeinderats kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Tätigkeit der Gemeinden durch die Rechtsaufsichtsbehörden des Landes überwacht wird (Art. 87 Abs. 4 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, § 133 GO LSA), die ein Teil der Exekutive sind. Für Landtag und Bundestag hingegen wäre es völlig undenkbar, dass sie von einem Organ der Exekutive unter Aufsicht gestellt würden.

Eingriffe der Rechtsaufsicht

Der Eingriff der Rechtsaufsichtsbehörde kann auch unmittelbar den Gemeinderat betreffen, indem:

- sie insbesondere mündliche und schriftliche Berichte anfordern sowie Akten und sonstige Unterlagen einsehen kann. (§ 135 Abs. 1 GO LSA)
- Beschlüsse und Anordnungen des Gemeinderates, die das Gesetz verletzen, beanstandet und verlangt, dass sie binnen einer angemessenen Frist aufgehoben werden (§ 136 GO LSA)
- Wenn die Gemeinde die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann die Kommunalaufsichtsbehörde anordnen, dass die Gemeinde innerhalb einer angemessenen Frist die notwendigen Maßnahmen durchführt. (§ 137 GO LSA)
- Kommt die Gemeinde einer Anordnung der Kommunalaufsichtsbehörde nach den §135 bis 137 nicht innerhalb der bestimmten Frist nach, kann die Kommunalaufsichtsbehörde die Anordnung an Stelle und auf Kosten der Gemeinde selbst durchführen oder die Durchführung einem Dritten übertragen. (§ 138 GO LSA)
- ein Beauftragter bestellt wird, der anstelle des Gemeinderates tätig werden kann (§ 139 GO LSA)

Wäre der Gemeinderat nun wirklich ein echtes Parlament, dann käme ein Tätigwerden der Aufsichtsbehörde anstelle des Gemeinderats überhaupt nicht in Betracht.
Der fehlende parlamentarische Charakter des Gemeinderates zeigt sich auch darin, dass der Bürgermeister in Ausnahmefällen (Eilentscheidung nach § 51 Abs. 4 GO LSA), anstelle des Gemeinderates entscheidet. Das gilt auch für § 62 Abs. 3 GO LSA, wonach der Bürgermeister den Beschlüssen des Gemeinderates widersprechen muss, wenn er sie für rechtswidrig hält, und widersprechen kann, wenn er sie für nachteilig für die Gemeinde hält.

Faktische Parlamentarisierung

Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Arbeitsweise der Gemeinderäte – zumindest in größeren Städten – eine bestimmte faktische Parlamentarisierung erfahren hat (das gilt noch mehr für die Kreistage in den Landkreisen).
Hierzu gehört die Herausbildung von Fraktionen, insbesondere einer Mehrheitsfraktion oder einer sogenannten „Rathauskoalition“, die das politische Fundament der Verwaltung bildet, und einer ihr gegenüberstehenden Opposition. Hier wirkt sich aber auch die

Parteipolitisierung aus, die in Abhängigkeit von der Gemeindegröße zunimmt. Die Gebietsreformen, die auf die Schaffung größerer Verwaltungseinheiten zielen, verstärkten diese Tendenz noch mehr. Für die Arbeitsweise der Gemeinderäte in kleineren Gemeinden sind hingegen die dem klassischen Parlamentsrecht entlehnten Regeln eher fremd.

Kommunalpolitische Vorrangstellung

Wie schon oben unter Hinweis auf § 44 Gemeindeordnung Sachsen-Anhalts gesagt wurde, ist der Status des Gemeinderats als Vertretung der Einwohner und Hauptorgan der Gemeinde eine wesentliche Eigenschaft. Dies im Abs. 1 Festgeschriebene hebt die besondere Bedeutung des Gemeinderates hervor. Damit wird zum Ausdruck gebracht, er ist die Vertretungskörperschaft aller Gemeindeeinwohner, nicht bloß einzelner Bevölkerungs-Gruppen, bestimmter Parteien oder sonstiger Interessengruppen.

Als Hauptorgan der Gemeinde kommt ihm eine kommunalpolitische Vorrangstellung zu, er ist das zentrale Entscheidungsgremium der Gemeinde und bestimmt die Durchführung der Gemeindepolitik. Im Gegensatz zu den konkret bestimmten Zuständigkeiten und Aufgaben des Bürgermeisters ist der Gemeinderat durch seine Allzuständigkeit (d.h. er ist generell in allen anderen Angelegenheiten zuständig) festgelegt.

Von erheblicher Bedeutung für die herausgehobene Stellung des Gemeinderats sind die in § 44 Abs. 3 der GO des Landes aufgeführten Aufgaben. Die in 22 Punkten aufgezählten Angelegenheiten fallen allein in das Entscheidungsrecht des Gemeinderats. Dazu zählen u.a.

- den Erlass, die Änderung und Aufhebung von Satzungen,
- die Geschäftsordnung,
- die Bildung und Zusammensetzung der Ausschüsse,
- den Erlass und die Änderung der Haushaltssatzung und des Stellenplans, des Finanzplans, des Ergebnisplans, des Investitionsprogramms, die Zustimmung zu nach Umfang und Bedeutung in der Hauptsatzung festzulegenden erheblichen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen, die Entgegennahme des Jahresabschlusses und die Entlastung des Bürgermeisters für die Haushaltsdurchführung,
- die Stellungnahme zum Prüfungsergebnis der überörtlichen Prüfung sowie eine Stellungnahme zum Prüfungsbericht über die Jahresabschlussprüfung der Eigenbetriebe und den Gesamtabschluss,
- die Festsetzung allgemein geltender öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte,
- die Verfügung über Gemeindevermögen, Veräußerung oder Belastung von Grundstücken, Schenkungen und Darlehen der Gemeinde oder Geschäfte, die eine vom Gemeinderat allgemein festgesetzte Grenze überschreiten,
- die Verpachtung von Unternehmen und sonstigen Einrichtungen der Gemeinde und solchen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, sowie die Übertragung der Betriebsführung dieser Unternehmen und Einrichtungen auf Dritte,
- die Errichtung, Übernahme, wesentliche Erweiterung, Einschränkung oder Auflösung kommunaler Einrichtungen und Unternehmen, die Beteiligung an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts und die Änderung der Beteiligungsverhältnisse sowie die Umwandlung der Rechtsform kommunaler Einrichtungen und Unternehmen,
- die Aufnahme von Krediten, Übernahme von Bürgschaften, Abschluss von Gewährverträgen, Bestellung sonstiger Sicherheiten sowie wirtschaftlich gleich zu achtender Rechtsgeschäfte, soweit eine vom Gemeinderat allgemein festgesetzte Wertgrenze überschritten wird,

- die Umwandlung des Zwecks, die Zusammenlegung und Aufhebung von Stiftungen sowie die Verwendung des Stiftungsvermögens,
- die Bestellung und Abberufung von weiteren Vertretern der Gemeinde in Eigengesellschaften und anderen Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist,
- Verträge der Gemeinde mit Mitgliedern des Gemeinderates, sonstigen Mitgliedern von Ausschüssen und mit Mitgliedern von Ortschaftsräten oder mit dem Bürgermeister, es sei denn, dass es sich um Verträge auf Grund einer förmlichen Ausschreibung oder um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt, deren Vermögenswert einen in der Hauptsatzung bestimmten Betrag nicht übersteigt,
- die Bestimmung des Namens, einer besonderen Bezeichnung, des Wappens, der Flagge und des Dienstsiegels der Gemeinde sowie die Benennung von Gemeindeteilen, Straßen und Plätzen,
- die Veränderung von Gemeindegrenzen nach § 17 Abs. 1 sowie die Bildung von Ortschaften,
- den Verzicht auf Ansprüche der Gemeinde und den Abschluss von Vergleichen, soweit eine vom Gemeinderat allgemein festgesetzte Wertgrenze überschritten wird,
- die Mitgliedschaft in Zweckverbänden und den Abschluss von Zweckvereinbarungen,
- die Mitgliedschaft in einer und das Ausscheiden aus einer Verwaltungsgemeinschaft, die Übertragung von Aufgaben zur Erfüllung auf die Verwaltungsgemeinschaft sowie das Verlangen nach deren Rückübertragung,
- die Mitgliedschaft in einer und das Ausscheiden aus einer Verbandsgemeinde, die Übertragung von Aufgaben zur Erfüllung auf die Verbandsgemeinde sowie das Verlangen nach deren Rückübertragung
- die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Flächennutzungsplänen,
- die Verleihung und Aberkennung des Ehrenbürgerrechts und anderer Ehrenbezeichnungen,
- die Führung von Rechtsstreitigkeiten von erheblicher Bedeutung,
- die Übernahme neuer Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht,
- Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes der Gemeinderat entscheidet.

Grundsatzkompetenz

Die formelle Zuständigkeit des Rates richtet sich nach den Bestimmungen der Gemeinde-Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt und – vor allem – nach den sonstigen Gesetzen und bestimmt damit die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde.

Zu den wichtigsten Aufgaben des Gemeinderates gehört die Entscheidung über alle **kommunalen Rechtsangelegenheiten** (§ 44 Abs. 3 GO LSA). Die Satzungsautonomie gehört zur bedeutsamsten Zuständigkeit des Gemeinderates; sie ist durch Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz garantiert und Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung. **Satzungen** sind Gesetze im materiellen Sinne (Ortsgesetze) und bedürfen der Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung; so festgeschrieben im § 44 Abs. 2 der GO LSA. Im vorangegangenen Artikel „Kommunalpolitische Vorrangstellung“ sind die Richtlinien der Gemeindepolitik, die der Gemeinderat verfasst, klar festgeschrieben.

Deshalb muss auf die kommunalpolitische Steuerungspolitik des Gemeinderates anhand von zwei wichtigen Punkten verwiesen werden, z. B.:

- in der ausschließlichen Zuständigkeit für die Beschlussfassung über den Haushalt der Gemeinde und
- die Finanzplanung der Gemeinde.

So gesehen ist der Gemeindehaushalt die in Zahlen gefasste Politik und enthält somit vielfache Bindungen und Festlegungen für das künftige gemeinsame Handeln. Die

Verantwortung für das Verwaltungshandeln der Gemeinde liegt damit nicht nur beim Bürgermeister, sondern auch beim Gemeinderat. Zu beachten ist hierbei, dass die vom Gemeinderat aufgestellten Verwaltungsgrundsätze nur Bindungswirkung im Verhältnis von Gemeinderat und Bürgermeister zu einander und keine Außenrechtwirkung entfalten.

Gemeinderat & Bürgermeister

Das kommunalrechtliche Verhältnis zwischen Gemeinderat und Bürgermeister – die Arbeitsteilung beider Organe – wird durch Grundsätze bestimmt:

- Der Gemeinderat hat sowohl die dem Bürgermeister kraft Gesetz zustehenden als auch die diesem durch Ratsbeschluss übertragenen Zuständigkeiten zu beachten. So ist es originäre Aufgabe des Bürgermeisters die Gemeindeverwaltung zu führen und die Gemeinde nach außen zu vertreten (§§ 57 Abs. 1 u. 2, 63 Abs. 2).
- Der Gemeinderat kann dem Bürgermeister durch Hauptsatzung weitere Angelegenheiten zur selbständigen Erledigung übertragen. Hiervon ausgenommen sind Angelegenheiten, die der Gemeinderat nach § 44 Abs. 3 nicht übertragen kann. Der Gemeinderat kann jede Angelegenheit, die er nach Satz 1 übertragen hat, für den Einzelfall an sich ziehen, solange der Bürgermeister noch nicht entschieden hat.
- Umgekehrt darf der Gemeinderat dem Bürgermeister auch keine Einzelweisungen in dessen Zuständigkeitsbereich erteilen. Ein solches Eingriffsrecht ist mit der Grundsatzkompetenz im Wortsinne unvereinbar und widerspricht der innergemeindlichen Kompetenzverteilung und Machtbalance zwischen Gemeinderat und Bürgermeister. Ebenso besitzt der Gemeinderat keine innere Organisationsbefugnis. Hierzu zählen u.a. die Gliederung der Gemeindeverwaltung, der Geschäftsverteilungsplan und ähnliches. Diese Aufgaben gehören nach § 63 Abs. 1 GO LSA in den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters.

Überwachungsrecht

Zur kommunalpolitischen Vorrangstellung des Gemeinderats gehört auch das Recht, den Vollzug der von ihm gefassten Beschlüsse durch den Bürgermeister zu überwachen. Damit wird sichergestellt, dass der Wille des Gemeinderats unverfälscht vollzogen wird. Angelegenheiten, die der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit erledigt (z. B. Weisungsaufgaben) unterliegen keiner Überwachung durch den Gemeinderat, es sei denn, es liegen Mißstände in der Verwaltung vor.
Aufgrund der Funktionsteilung zwischen Gemeinderat (Entscheidung) und Bürgermeister (Vollzug) darf ein Beschluss des Gemeinderats nicht so gefasst sein, dass er durch detaillierte Anweisungen über die Sachentscheidung hinaus den Vollzug diktiert und damit in den Bereich vordringt, der dem Bürgermeister in eigener Verantwortlichkeit überlassen ist.