Seminar für neugewählte Gemeinderäte 27.06.2020 – Freude an der Selbstverwaltung

Kommunalverfassung

PFAFFENHOFEN A. D. ILM
Guter Boden für große Vorhaben

Freude an der Selbstverwaltung

Eid nach Art. 31 Abs. 4 Gemeindeordnung:

„Ich schwöre Treue dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und der Verfassung des Freistaates Bayern. Ich schwöre, den Gesetzen gehorsam zu sein und meine Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen. Ich schwöre, die Rechte der **Selbstverwaltung zu wahren und ihren Pflichten nachzukommen**, so wahr mir Gott helfe.“

Was ist dieses „kommunale Selbstverwaltungsrecht“?

Gemeinden – was ist das?

Bayern 2020:
2.056 Gemeinden

317 Städte
(davon 25 kreisfreie Städte, 29 Große Kreisstädte),

386 Märkte,
1.353 sonstige Gemeinden

Kommunalverfassung – Selbstverwaltungsrecht

Artikel 11 Abs. 2 BV (02.12.1946)

Die Gemeinden sind **ursprüngliche Gebietskörperschaften** des öffentlichen Rechts. Sie haben das **Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten,** insbesondere ihre Bürgermeister und Vertretungskörper zu wählen.

Artikel 28 Abs. 2 GG (23.05.1949)

Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, **alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.** Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung

Ursprünglichkeit – Vorstaatlichkeit?

Kommunen als **Gebietskörperschaften**, Art. 1 GO:

Als **Körperschaft** des öffentlichen Rechts = rechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts
= Verband, der auf der Mitgliedschaft der ihm Zugehörigen beruht

Gebietskörperschaft: gebietsmäßige Relevanz, „Gebietshoheit“
andere Geb.-Körperschaften: Bund, Land Bayern, Bezirke, Kreise (diese aber sind nicht „ursprünglich“)

Kommunalverfassung

Kommunalverfassung – Selbstverwaltungsrecht

= Das Recht der Gemeinde, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohle der Einwohner zu regeln

Rechtssubjektsgarantie (Wer? – es muß Gemeinden geben) – **Selbstverwaltungsaufgaben** (Was? Allzuständigkeit im Rahmen der örtlichen Gemeinschaft) – **Eigenverantwortlichkeit** (Wie? Ob? Wann? Die Gemeindehoheiten)

Kommunalverfassung – Aufgabenerfüllung

Kommunalverwaltung als „mittelbare Staatsverwaltung“

Die Gemeindehoheiten

Gebietshoheit, Finanzhoheit, Personalhoheit, Planungshoheit, Rechtsetzungshoheit (Satzungshoheit in Sachen eigener Angelegenheiten), Organisationshoheit

Eigener Wirkungskreis der Gemeinden

freiwillige Aufgaben (Sollaufgaben) und Pflichtaufgaben

Übertragener Wirkungskreis

Kommunalverfassung

- **Art. 83 BV:** In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (Art. 11 Abs. 2) fallen insbesonders die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindebetriebe; der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau; die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Licht, Gas und elektrischer Kraft; Einrichtungen zur Sicherung der Ernährung; Ortsplanung, Wohnungsbau und Wohnungsaufsicht; örtliche Polizei, Feuerschutz; örtliche Kulturpflege; Volks- und Berufsschulwesen und Erwachsenenbildung; Vormundschaftswesen und Wohlfahrtspflege; örtliches Gesundheitswesen; Ehe- und Mütterberatung sowie Säuglingspflege; Schulhygiene und körperliche Ertüchtigung der Jugend; öffentliche Bäder; Totenbestattung; Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler und Bauten.

Kommunalverfassung – Soll-Aufgaben bzw. was davon bleibt

Art. 57 GO: (1) Im eigenen Wirkungskreis **sollen** die Gemeinden in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen schaffen und erhalten, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl und die Förderung des Gemeinschaftslebens ihrer Einwohner erforderlich sind, insbesondere Einrichtungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Feuersicherheit, der öffentlichen Reinlichkeit, des öffentlichen Verkehrs, der Gesundheit, der öffentlichen Wohlfahrtspflege einschl. Jugendhilfe, des öffentlichen Unterrichts und der Erwachsenenbildung, der Jugendertüchtigung, des Breitensports und der Kultur- und Archivpflege; hierbei sind die Belange des Natur- und Umweltschutzes zu berücksichtigen. Die Verpflichtung, diese Aufgaben zu erfüllen … nach besonderen gesetzlichen Vorschriften.

Kommunalverfassung – Pflichtaufgaben

Art. 57 GO:

(2) Die Gemeinden sind unbeschadet bestehender Verbindlichkeiten Dritter **in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet,** die aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlichen **Einrichtungen zur Versorgung mit Trinkwasser** herzustellen und zu unterhalten.
[2] Sonstige gesetzlich festgelegte Verpflichtungen der Gemeinden bleiben unberührt.

(3) **Übersteigt eine Pflichtaufgabe die Leistungsfähigkeit** einer Gemeinde, so ist die Aufgabe **in kommunaler Zusammenarbeit** zu erfüllen.

Kommunalverfassung – Aufgaben der Gemeinden, Beispiele

(1) eigener Wirkungskreis Gemeinde, freiwillige Aufgaben (Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 7, 57 Abs. 1 Satz 1 GO)

- Freibad, Hallenbad
- Büchereien
- Drogenberatung
- Heimatmuseum
- Volkshochschule
- Städtepartnerschaft

...

- öffentliche Toiletten
- Sportplätze
- Obdachlosenasyl
- Jugendzentrum
- Frauenhaus
- Vereinszuschüsse

...

Kommunalverfassung – Aufgaben der Gemeinden

(2) eigener Wirkungskreis Gemeinde, mittelbare Pflichtaufgaben (Art. 7, 57Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2 GO, Art. 83 Abs. 1 BV)

- Abwasserbeseitigung (§ 56 WHG, Art. 34 BayWG)
- Einrichtungen der örtlichen Feuersicherheit (Art. 1 Abs. 1, 2 BayFwG)
- Aufstellen von Bauleitplänen (§ 1 Abs. 3, § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB)
- Straßenbeleuchtung und Straßenreinigung (Art. 51 Abs. 1 BayStrWG)
- Straßenbaulastträger für Gemeindestraßen (Art. 47 Abs. 1 BayStrWG)
- Friedhofs- und Bestattungseinrichtungen (Art. 7 BestG)
- Unterhaltung der Gewässer dritter Ordnung (Art. 22 Abs. 1 Nr. 3 BayWG)
- Sachaufwandsträger für „Volksschulen“
- Bau und Unterhaltung von Kindergärten
- ...

(3) eigener Wirkungskreis Gemeinde, unmittelbare Pflichtaufgaben (Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 7, 57 Abs. 2 Satz 1 GO)

- örtliche Trinkwasserversorgung (Art. 57 Abs. 2 Satz 1 GO)

sowie unmittelbar aus der Gemeindeordnung:
- Abhalten einer Bürgerversammlung (Art. 18 Abs. 1, 2 GO)
- Erlass einer Geschäftsordnung (Art. 45 Abs. 1 GO)
- Beschluss der Haushaltssatzung (Art. 63 Abs. 1 Satz 1 GO)
- ordnungsgemäßer Gang der Geschäfte (Art. 56 Abs. 2 GO)
- Einnahmebeschaffung (Art. 62 GO)
- Anstellen von Fachpersonal (Art. 42 GO)
- u. a.

Kommunalverfassung – Aufgaben der Gemeinden

(4) übertragener Wirkungskreis Gemeinde (Art. 83 Abs. 4 Satz 3 BV, Art. 8, 58 GO)

- spezielle Aufgaben bei der Durchführung von Wahlen:
-- Kommunalwahlen (Art. 4 ff GLKrWG, Art. 4 BezWG)
-- Landtagswahlen (Art. 5 ff LWG)
-- Bundestagswahlen (§ 17 BWahlG)
-- Europawahlen (§ 4 ff EuWG)
- Standesamt (§ 1 Abs. 2 PStG iVm. AVPStG)
- Einwohnermeldeamt (Art. 1 MeldeG)
- Passwesen (Art. 1 Abs. 1 AGPersPaßG)
- Verordnungserlass (Art. 42 Abs. 1 LStVG)
- örtliche Straßenverkehrsbehörde (Art. 2 Nr. 1, Art. 6 Satz 1 ZustGVerk)
- Entscheidung über Sperrzeit im Einzelfall (§ 11 GastV)
- kommunale Parküberwachung (§ 2 Abs. 3 ZuVOWiG)
- u. a.

Der Gemeinderat: Parlament oder Verwaltungsorgan?

Art. 29 GO Die **Verwaltungsorgane der Gemeinde**

„Die Gemeinde wird durch den Gemeinderat verwaltet, soweit nicht der erste Bürgermeister selbständig entscheidet."

Art. 30 GO Rechtsstellung; Aufgaben des Gemeinderats

(1) Der Gemeinderat ist die Vertretung der Gemeindebürger. Er führt in Städten die Bezeichnung Stadtrat, in Märkten die Bezeichnung Marktgemeinderat.

(2) Der Gemeinderat entscheidet im Rahmen des Art. 29 über alle Angelegenheiten, für die nicht beschließende Ausschüsse (Art. 32) bestellt sind.

(3) **Der Gemeinderat überwacht die gesamte Gemeindeverwaltung, insbesondere auch die Ausführung seiner Beschlüsse.**

Kurzexkurs:

Wer kommt hinein?

passives Wahlrecht

Wer darf nicht hinein?

Inkompatibilitäten, Art. 31 Abs. 3 GO

(Haben Ehepaare [ja], Gemeindearbeiter [ja] oder Landräte [nein] etwas im Gemeinderat zu suchen?)

Kommunalverfassung – Verwaltung durch den Gemeinderat

Das **„Gemeindeparlament“** ist **kein Legislativorgan.**

Es **verwaltet** die Gemeinde, überwacht die Verwaltung.

Aber:

Die Rechtsetzungsbefugnis für Satzungen (im eigenen) und Verordnungen (im übertragenen Wirkungskreis)?

Satzung: Rechtsnormen juristischer Personen zur Regelung ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten (Bsp: Universitätssatzung)

Verordnung: Unterdelegation durch Gesetzgeber an Verwaltung für „Detailregelungen “ in gesetzlich vorgegebenem Rahmen (Bsp.: StVO, BauNVO)

Fraktionen und Ausschussgemeinschaften

Allgemeine Rechte und Pflichten der Gemeinderatsmitglieder (Artt. 19 I 2, 20 I, II, III, IV, 20a I 3, 48 I 1, 51 II 2, 56a GO)

Der Bürgermeister als „Mitglied des Gemeinderats“ ist kein Gemeinderatsmitglied

Referate und Referenten, Art. 46 GO – Nur ein Amt und eine Meinung?

regelmäßig nur verstärktes Informationsrecht;
kommt zur Aufgabenübertragung auch ausdrückliche Befugnisübertragung?

Ausschuss-Arbeit

Das Gemeinderatsplenum und seine Ausschüsse

Vorberatende und beschließende Ausschüsse

Besondere Ausschüsse

insbesondere: der Rechnungsprüfungsausschuss,

verbindlich nach Art. 103 GO für Gemeinden > 5.000 EW

oder ein Ferienausschuß für Urlaubszeiten?

… soweit nicht der erste Bürgermeister selbständig entscheidet

Rechtsstellung des ersten Bürgermeisters:

Gemeinden < 5.000 EW: grdsl. Ehrenbeamter

Gemeinden über 5.000 bis 10.000 EW: grdsl. berufsmäßig

Gemeinden > 10.000 EW: berufsmäßig

Abweichende Regelung in Gemeinden unter 10.000 EW durch Satzung bis 90 Tage vor Wahltermin möglich

… der erste Bürgermeister selbständig entscheidet: Zuständigkeiten (Art. 36/37 GO)

- **Leitung der Gemeindeverwaltung**
- **Vertretung der Gemeinde nach außen** (Handeln mit Vertretungsmacht?)
- **Vorsitz im Gemeinderat**
- **Vollzug der Ratsbeschlüsse** (keine Befugnis des Rats zum Beschlussvollzug)
- **Laufende Angelegenheiten nach Art. 37 I 1 Nr. 1:**

Unterschied je nach Gemeindegröße (Laufendes in Ingolstadt ist eher Außergewöhnliches in Gaimersheim)

- **Eilgeschäfte, Art. 37 III** (sehr selten pressiert's!)

… der erste Bürgermeister selbständig entscheidet: Zuständigkeiten

- Delegation auf die Verwaltung
- … oder sogar auf Ratsmitglieder?
- Übertragung von Aufgaben und Befugnissen (aber nur im Rahmen der eigenen Zuständigkeit)

Alles nach Muster oder individuelle Regelungen?

Mindestinhalt, Art. 45 Abs. 2 GO

Bindungswirkung der Geschäftsordnung?

Innenrecht des Gemeinderats

Generelle Änderung jederzeit durch einfachen Beschluss möglich

Abweichen im Einzelfall?

Soweit sachlicher Grund vorliegt, keine gesetzlichen Vorschriften entgegenstehen und die Mitgliedschaftsrechte der Räte gewahrt bleiben

Kommunalverfassung – Die Gemeinderatssitzung

I. Die Vorbereitung der Sitzung innerhalb der Verwaltung (= durch den Bürgermeister)

1. Festsetzung der Tagesordnung
2. Antragsrecht und Prüfungsrecht

nur formelle Vorprüfung (frist-/formgerecht, begründet, mit Deckungsvorschlag; damit auch nach Verwaltungssicht rechtswidrige Anträge; Ausnahme: Thematik, die keinesfalls gemeindliche Angelegenheit bildet)

3. Inhalt und Reihung der Tagesordnung
4. Erstellung von Sitzungsunterlagen?

schön für den Rat, Arbeit für die Verwaltung; aber von GO nicht gefordert

Kommunalverfassung – Die Gemeinderatssitzung

II. Die Einberufung der Sitzung

1. Ordnungsgemäße Ladung
2. Ladungsform (nicht mündlich, telefonisch; inzwischen aber auch online über „Ratsinformationssysteme“)
3. Ladungsfrist (Verkürzung bei Dringlichkeit bis auf 3 Tage exkl. Sitzungs- und Ladungstag)
4. Inhalt der Ladung (Sitzungstag, -art, -ort, -zeit, Unterschrift [briefl.], Tagesordnung beigefügt?)
5. Adressaten der Ladung (Sämtliche Mitglieder, auch ggf. persönlich Beteiligte nach Art. 49, Urlauber, Kranke; Ausnahme: ein nach Art. 53 II GO von dieser Sitzung Ausgeschlossener)

III. Der Ablauf der Gemeinderatssitzung

1. Sitzungszwang (und Teilnahmepflicht!)
2. Sitzungseröffnung
3. Tagesordnungserweiterung?
4. Anträge zur Geschäftsordnung

III. Der Ablauf der Gemeinderatssitzung

5. Der Eintritt in die Tagesordnung
6. bürgerliche Mitsprache: Worterteilung an Zuhörer? (nur als geladene Sachverständige)
7. Beratung (und deren Schluss)
8. Abstimmung (Reihenfolge?)

- a) Anträge zur Geschäftsordnung
- b) weitergehende Anträge (größerer Aufwand?)
- c) ansonsten: früher gestellte vor später gestellten (wenn nicht a/b)

III. Der Ablauf der Gemeinderatssitzung

9. Sitzungsöffentlichkeit

(Art. 52 GO; Ausnahmen: 1. Wohl der Allgemeinheit (staatliche [Belange der Landesverteidigung] und gemeindliche Belange [Vermeidung von Grundstücksspekulation] oder 2. berechtigte Ansprüche einzelner [Personal-, Grundstücksangelegenheiten, Betriebs-/Sozial-/Steuergeheimnis u. ä.]; Beschlussbekanntgabe nach Wegfall der Geheimhaltungsgründe)

10. Medien in der Sitzung – is life live?

11. Der Ruf zur Ordnung

IV. Im Einzelnen: Die Beschlussfassung des Gemeinderats

1. Feststellung der Beschlussfähigkeit
   a) Ordnungsgemäße Ladung
   b) Anwesenheitsmehrheit (Sollstärke/Iststärke)
   c) Mehrheit der Stimmberechtigten

IV. Die Beschlussfassung des Gemeinderats

2. Hinderungsgrund: Persönliche Beteiligung („Wir sind Befangene“), Art. 49 GO

a) Kreis der Adressaten: „Mitglieder“

b) Kreis der Betroffenen

Mitgl., Ehegatten, Verwandte/Verschwägerte bis „3. Grad“, Vertretene

c) Möglichkeit eines Vor-/Nachteils

d) Unmittelbarkeit des Vor-/Nachteils

(Individualinteresse, nicht allein Gruppenbetroffenheit: Grundstücks-eigentümer im Bebauungsplangebiet ./. Hundehalter bei Hundesteuer-satzungserlass)

IV. Die Beschlussfassung des Gemeinderats

e) Konsequenz der persönlichen Beteiligung:

Nichtmitwirkung an Beratung und Beschluss, also: „Zurückrutschen“ im öffentlichen Teil, temporäres Saalverlassen im nichtöffentlichen Teil

f) Folgen bei Verstößen gegen Art. 49

Beteiligter hat mitgewirkt, seine Stimme war für Ergebnis a) ausschlaggebend: Beschluss ungültig / b) nicht ausschlaggebend (z. B.: 11:2) : unbeachtlich (Art. 49 Abs. 4); erfolgte aber durch den Rat der fehlerhafte Ausschluss eines nicht persönlich Beteiligten, ist der Beschluss analog Art. 47 Abs. 2 unwirksam.

3. Die eigentliche Beschlussfassung

a) Art der Abstimmung: (geheime) Wahl oder (absoluter Regelfall): offene Abstimmung

b) „Mehrheitlich“; Ja/Nein; keine Enthaltung

Kommunalverfassung – Die Gemeinderatssitzung

V. Wünsche und Anfragen (zur Beendigung der Sitzung oder: alles Sonstige außerhalb der Tagesordnung)

VI. Die Sitzungsniederschrift – Das Gemeinderats-protokoll in Theorie und Praxis

Ausreichung an die Mitglieder oder Einsichtnahme im Sitzungsumlauf?

VII. Der Vollzug der Beschlüsse durch den Bürgermeister, nicht durch den Rat

Kommunalverfassung – Staatliche Aufsicht und Bürgernähe

Die Kommunalaufsicht – Dein Freund und Helfer?

Rechtsaufsicht (eigener Wirkungskreis: Rechtmäßigkeitskontrolle, einschl. Ermessensprüfung) und **Fachaufsicht** (übertragener Wirkungskreis: auch Zweckmäßigkeitsvorgaben)

Aufsichtsmittel; Informations-, Beanstandungs-, Ersatzvornahmerecht

für **Fachaufsicht:** auch **Weisungsrecht**

Gemeinderat und Bürgerschaft

- Das Ohr am Bürger: Nähe und Distanz
- Gemeinderat und Bürgerversammlung
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheid; Ratsbegehren

Brauchbare Handreichungen:

Brandl u. a., Praxiswissen für Kommunalpolitiker, 5. A. 2020; 29,95 € (630 S.)

Busse u. a., Taschenbuch für Gemeinde- und Stadträte in Bayern, 5. A. 2020; 24,00 € (324 S.)