

Gemeinderecht im Saarland

Definitionen; Gemeindearten

Unter das Gemeinderecht fallen diejenigen öffentlich-rechtlichen Regelungen, die sich mit der Organisation und den Funktionen von Gemeinden befassen. Gemeinden sind vom Staat verselbständigte juristische Personen des öffentlichen Rechts in Form von Gebietskörperschaften, zu deren Mitgliedern die auf ihrem Territorium wohnenden Menschen (Gemeindeeinwohner und -bürger) gehören. Unterarten sind einerseits die kreisangehörigen Gemeinden und Städte sowie andererseits die kreisfreien Städte. Im Saarland bestehen derzeit 52 Gemeinden. Zu ihnen gehören auch die Landeshauptstadt Saarbrücken, die Kreisstädte (als „Hauptstädte“ der Landkreise) und die Mittelstädte Völklingen und St. Ingbert. Kreisfreie Städte gibt es im Saarland nicht.

Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen des saarländischen Gemeinderechts finden sich in erster Linie im Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG) – Teil A (§§ 1–139). Daneben bestehen spezielle Gesetze und Rechtsverordnungen wie beispielsweise das saarländische Kommunalabgabengesetz (KAG), das saarländische Kommunalfinanzausgleichsgesetz (KFAG), das saarländische Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) sowie das saarländische Kommunalwahlgesetz (KWG). Ihre eigenen Angelegenheiten dürfen die Gemeinden durch Satzungen regeln (§ 12 KSVG).

Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung

Zum Wesen der Gemeinden gehört ihr – auf die Stein'schen Reformen von 1807/1808 in Preußen zurückgehendes – Recht auf Selbstverwaltung. Gemeint sind damit die Berechtigung und die Verpflichtung, grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung, d. h. ohne Einmischung des Staates, zu regeln (Grundsätze der Universalität und der Autonomie, vgl. § 5 Abs. 1 KSVG). Insbesondere fachliche Weisungen darf der Staat hier nicht erteilen. Die Selbstverwaltung ist den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) und die Landesverfassungen garantiert, im Saarland insbesondere durch Art. 117 der Verfassung (SVerf). Spezielle Ausprägungen der gemeindlichen Selbstverwaltung sind die Gebietshoheit, die Organisations- und Kooperationshoheit, die Personalhoheit, die Satzungs- und Planungshoheit sowie die Finanzhoheit. Diese Rechte und Kompetenzen können nur durch staatliches Gesetz beschränkt werden, das seinerseits das Wesen der Selbstverwaltung beachtet. In diesem Rahmen ist jedoch nur die Selbstverwaltung als solche garantiert, nicht aber der Bestand der einzelnen Gemeinde. Bei Verletzungen des Selbstverwaltungsrechts steht den Gemeinden der Rechtsweg offen, saarländischen Gemeinden erforderlichenfalls zum Verfassungsgerichtshof des Saarlandes (Art. 97 Nr. 4 i.V.m. Art. 123 SVerf,

§ 9 Nr. 13 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof – SVerfGHG), subsidiär zum Bundesverfassungsgericht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 13 Nr. 8a, § 91 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes – BVerfGG). Ergänzt wird die Selbstverwaltung dadurch, dass die Mitglieder des Gemeinderates von den Gemeindebürgern in allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen bestellt werden müssen (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 121, 63 Abs. 1 SVerf, § 1 KWG).

Selbstverwaltungsangelegenheiten – Auftragsangelegenheiten

Die Gemeinden nehmen nicht nur die ihnen garantierten Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wahr (Selbstverwaltungsangelegenheiten). Daneben kann ihnen der Staat andere Aufgaben übertragen, die ursprünglich im staatlichen Bereich wurzeln (vgl. Art. 120 SVerf). Diese Aufgaben erfüllen die Gemeinden dann im Außenverhältnis gegenüber dem Bürger zwar im eigenen Namen (insoweit wie Selbstverwaltungsangelegenheiten), aber nach § 6 Abs. 1 KSVG im staatlichen Auftrag und damit nicht in eigener Verantwortung (daher die Bezeichnung Auftragsangelegenheiten). Kennzeichen dieser Auftragsangelegenheiten ist, dass sie den Gemeinden nicht verfassungsrechtlich garantiert sind und dass dem Staat dabei das fachliche Weisungsrecht zusteht.

Organe der Gemeinde

Organe der Gemeinde sind der Gemeinderat und der Bürgermeister (§ 29 Abs. 1 KSVG). Der Gemeinderat wird von den Gemeindebürgern für fünf Jahre gewählt (§ 31 Abs. 1 KSVG); in Städten führt er die Bezeichnung Stadtrat (§ 29 Abs. 2 KSVG). Der Bürgermeister wird von den Gemeindebürgern für zehn Jahre gewählt (§ 31 Abs. 2 KSVG); in Städten mit mehr als 30 000 Einwohnern führt er die Bezeichnung Oberbürgermeister (§ 29 Abs. 3 KSVG). Die Abgrenzung der Zuständigkeiten dieser Gemeindeorgane (die sog. Organkompetenzen) bestimmen sich maßgeblich nach den §§ 34 ff. und § 59 KSVG. Gemäß § 34 KSVG ist der Gemeinderat grundsätzlich zur Beschlussfassung über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde berufen, soweit diese nicht dem Bürgermeister, einem Ausschuss, einem Bezirksrat oder einem Ortsrat übertragen sind. Nicht übertragen werden dürfen die in § 35 KSVG genannten wesentlichen Angelegenheiten. In Abgrenzung dazu besitzt der Bürgermeister als der gesetzliche Vertreter der Gemeinde nach außen eine dreifache Zuständigkeit (§ 59 KSVG): Er erledigt (1.) die Geschäfte der laufenden Verwaltung und darüber hinaus die ihm übertragenen Selbstverwaltungsangelegenheiten. Ausschließlich zuständig ist er (2.) für die Auftragsangelegenheiten. Außerdem ist er (3.) Dienstvorgesetzter der Gemeindebediensteten und leitet die Gemeindeverwaltung. In diesem Rahmen führt er auch den Vorsitz im Gemeinderat, bereitet dessen Beschlüsse vor und führt sie aus (§§ 41 ff., § 59 Abs. 2 Satz 2 KSVG).

Kommunalaufsicht

Bei der Kommunalaufsicht ist zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten und Auftragsangelegenheiten zu unterscheiden. In Selbstverwaltungsangelegenheiten ist die

Gemeinde nur an die Gesetze gebunden. Demgemäß beschränkt sich der Staat in diesem Bereich auf die bloße Rechtsaufsicht, d. h. auf die Kontrolle, ob die Gemeindeverwaltung mit Recht und Gesetz übereinstimmt (§ 127 Abs. 1 Satz 1, §§ 128–139 KSVG). Rechtsaufsichtsbehörde (Kommunalaufsichtsbehörde) ist gemäß § 128 Abs. 1 KSVG seit 1.1.2008 das staatliche Landesverwaltungsamt (LaVA) in St. Ingbert, oberste Kommunalaufsichtsbehörde das Ministerium für Inneres und Sport (§ 128 Abs. 2 Satz 1 KSVG). – In Auftragsangelegenheiten beschränkt sich die staatliche Kontrolle nicht nur auf die Rechtmäßigkeit, sondern erstreckt sich darüber hinaus auf die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Gemeinde; dazu gehört auch eine weitgehende Ermessenslenkung (Fachaufsicht, § 127 Abs. 2 KSVG, § 13 des saarländischen Landesorganisationsgesetzes – LOG).