

FACHHOCHSCHULE KEHL
HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Wahlpflichtbereich: Kommunalpolitik

**Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise des Hauptorgans in
kleineren baden-württembergischen Gemeinden und in
Gemeinden des Kantons Zürich**

DIPLOMARBEIT

zur Erlangung des Grades eines
Diplom-Verwaltungswirtes (FH)

vorgelegt von

Andreas Merk
Bivangweg 4a
79798 Jestetten

Studienjahr: 1997/98

Erstgutachter: Prof. H.-J. Sperling

Zweitgutachter: Prof. Ch. Welz

Zusammenfassung

Ziel dieser Arbeit war es in erster Linie, in Bezug auf die Hauptorgane einer kleineren Gemeinde in Baden-Württemberg und im Kanton Zürich die Unterschiede von Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise des Hauptorgans darzustellen.

Daneben erfolgte eine Darlegung der grundlegenden Begriffe des Kommunalwesens, wie z.B. die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinde oder ihre Aufgaben. In diesem Zusammenhang war festzustellen, daß die Regelungen und Begriffe in Baden-Württemberg und im Kanton Zürich sich im großen und ganzen sehr ähnlich sind. Neben den gemeinsamen historischen Wurzeln beider Kommunalsysteme liegt dies vor allem daran, daß das Kommunalwesen gar nicht anders geregelt werden kann, wenn es in einem demokratischen Staatswesen eingebettet ist.

Problematisch gestaltete sich der Umfang zu den Ausführungen von Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise der gemeindlichen Hauptorgane. Während die Festlegung der Hauptorgane einer Gemeinde noch problemlos möglich war, mußte bei deren Aufgaben stark eingeschränkt werden, um den seitenmäßigen Umfang dieser Arbeit nicht zu sprengen. Es konnte für Baden-Württemberg und den Kanton Zürich lediglich eine Darstellung der Aufgaben erfolgen, die sich direkt aus dem Gesetz ergeben. In welchem Umfang die Hauptorgane Aufgaben wahrnehmen, die sie auch delegieren könnten, konnte dagegen aus Platzgründen nicht dargestellt werden.

Aus dem gleichen Grund mußte bei den Ausführungen zur Arbeitsweise des Hauptorgans davon ausgegangen werden, daß Einberufung und Ablauf der Gemeinderatssitzungen und Gemeindeversammlungen genau den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Auf die in diesem Zusammenhang in der Praxis auftretenden Probleme konnte nicht eingegangen werden. Da aber die Arbeitsweise der gemeindlichen Hauptorgane in den allermeisten Fällen voll und ganz den gesetzlichen Vorschriften entspricht, war es vertretbar, das Hauptaugenmerk dieser Arbeit auf den idealen Ablauf von Gemeinderatssitzungen und Gemeindeversammlungen zu richten.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

1. Persönlicher Bezug und Grund für das Thema der Diplomarbeit 1
2. Erläuterung zum Aufbau der Diplomarbeit..... 2

Grundlagen

3. Verfassungsrechtliche Grundlagen für das Kommunalrecht 3
 - 3.1 Die verfassungsrechtliche Regelung in Deutschland 3
 - 3.2 Die verfassungsrechtliche Regelung in der Schweiz..... 4
4. Der Gemeindebegriff 4
 - 4.1 In Baden-Württemberg 4
 - 4.2 Im Kanton Zürich 5
5. Hoheitsrechte der Gemeinde..... 6
 - 5.1 Die einzelnen Hoheitsrechte in Baden-Württemberg 6
 - 5.2 Gemeindliche Hoheitsrechte im Kanton Zürich 8
6. Gemeindearten und Organisationsformen..... 10
 - 6.1 Gemeindeeinteilung in Baden-Württemberg und im Kanton Zürich 10
 - 6.2 Gemeindeorganisationen im Kanton Zürich..... 12
7. Gemeindeaufgaben 14
 - 7.1 In Baden-Württemberg 14
 - 7.1.1 Weisungsfreie Aufgaben 15
 - 7.1.1.1 Freiwillige Aufgaben..... 15
 - 7.1.1.2 Weisungsfreie Pflichtaufgaben..... 15
 - 7.1.1.3 Weisungsaufgaben 16
 - 7.2 Im Kanton Zürich 16
 - 7.2.1 Der eigene Wirkungskreis 17
 - 7.2.2 Der übertragene Wirkungskreis..... 18
8. Die Gemeindeaufsicht..... 19
 - 8.1 In Baden-Württemberg 19
 - 8.2 Im Kanton Zürich 20

Hauptteil

9. Hauptorgane der Gemeinde	22
9.1 In Baden-Württemberg	22
9.1.1 Festlegung des Hauptorgans	22
9.1.2 Stellung und Aufgaben des Gemeinderates	23
9.1.2.1 In allgemeinen Angelegenheiten	23
9.1.2.2 In Personalangelegenheiten	26
9.1.3 Informationsrecht	29
9.1.3.1 Des Gemeinderates	29
9.1.3.2 Von einzelnen Gemeinderäten	30
9.1.4 Die Arbeitsweise des Gemeinderates	31
9.1.4.1 Einberufung einer Gemeinderatssitzung	31
9.1.4.2 Ablauf einer Gemeinderatssitzung	33
9.1.5 Beurteilung der Arbeit des Gemeinderates	36
9.1.5.1 In allgemeinen Angelegenheiten	36
9.1.5.2 In Personalangelegenheiten	39
9.1.5.3 Die Inanspruchnahme des Informationsrechts	40
9.1.5.4 Einberufung und Ablauf der Gemeinderatssitzung	41
9.2 Im Kanton Zürich	44
9.2.1 Festlegung des Hauptorgans	44
9.2.2 Stellung und Aufgaben der Gemeindeversammlung	45
9.2.2.1 Die Aufgabenzuteilung im Gemeindegesetz	45
9.2.2.2 Das Organisationsrecht	45
9.2.2.3 Die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung	47
9.2.2.4 Die Festsetzung des Voranschlags	48
9.2.2.5 Die Festsetzung des Steuerfußes	49
9.2.2.6 Die Abnahme der Jahresrechnung und der Bauabrechnung aus Spezialbeschlüssen	49
9.2.3 Die Arbeitsweise der Gemeindeversammlung	50
9.2.3.1 Die Einberufung	50
9.2.3.2 Der Ablauf der Versammlung	51

III

9.2.4	Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten	54
9.2.4.1	Das außerordentliche Initiativrecht.....	54
9.2.4.2	Das ordentliche Initiativrecht	55
9.2.4.3	Das Anfragerecht.....	57
9.2.5	Beurteilung der Arbeit der Gemeindeversammlung.....	58
Schlußteil und Diskussion.....		63
Literaturverzeichnis.....		68
Zusammenfassung.....		69
Erklärung über das selbständige Erstellen der Diplomarbeit.....		70
Anhang		
1.	Allgemeines zur Schweiz.....	69
1.1	Geschichtliche Entwicklung.....	69
1.1.1	Von den Anfängen bis zur Französischen Revolution	69
1.1.2	Von der Französischen Revolution bis zum Wiener Kongreß.....	70
1.1.3	Vom Sonderbundskrieg bis in die Gegenwart.....	71
1.2	Der Staatsaufbau der Schweiz	72
1.2.1	Der Aufbau und die Organe des Bundes.....	72
1.2.2	Der Aufbau und die Organe der Kantone	74
1.3	Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung im Kanton Zürich.....	74
1.4	Kurze Vorstellung der Praktikumsgemeinde Rafz	75
1.5	Übersicht über die Kantone der Schweiz.....	76

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BWGZ	Baden-württembergische Gemeindezeitung
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EFTA	European Free Trade Association
evtl.	eventuell
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
gem.	gemäß
GemG	Gesetz über das Gemeindewesen (Gemeindengesetz)
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
i.S.	im Sinne
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KV	Verfassung des Eidgenössischen Standes Zürich (Kantonsverfassung)
Lfg.	Lieferung
LV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LVG	Landesverwaltungsgesetz
Nr.	Nummer
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation
RNr.	Randnummer
S.	Satz
u.	und

u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Entsprechend dem Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau gelten alle Personen- und Funktionsbezeichnungen dieser Diplomarbeit, ungeachtet der männlichen oder weiblichen Sprachform, für beide Geschlechter.

Einleitung

1. Persönlicher Bezug und Grund für das Thema der Diplomarbeit

Die Schweiz - geographisch mitten in Europa gelegen, aber von einem vereinigten Europa im Augenblick doch noch so weit entfernt wie sonst kaum ein anderer demokratischer Staat in Europa. In Deutschland ist unser südlicher Nachbar in erster Linie bekannt durch die Skiferien, die man dort verbringt, durch die Produktion zuverlässiger Uhren und durch diskrete Banken, die wenig Fragen nach der Herkunft und dem Eigentümer der Vermögen auf ihren Nummernkonten stellen. Des weiteren dürfte dem politisch interessierten Bürger in Deutschland noch bekannt sein, daß in der Schweiz das System der Volksabstimmungen weit verbreitet ist. Über die Geschichte und den innerstaatlichen Aufbau der Alpenrepublik ist uns dagegen wenig bekannt.

Aus diesem Grund, aus persönlichem Interesse und wegen der unmittelbaren Nähe meiner Heimatgemeinde Jestetten zur Schweizer Grenze entschloß ich mich, im Rahmen meiner Ausbildung zum Diplom-Verwaltungswirt (FH) ein Praktikum bei einer Schweizer Gemeindeverwaltung zu absolvieren. Durch die Vermittlung des Jestetter Bürgermeisters, Herrn Alfons Brohammer, war es mir im April und Mai 1997 möglich, auf dem Rathaus unserer schweizerischen Nachbargemeinde Rafz im Kanton Zürich zu arbeiten. In diesen zwei Monaten bekam ich einen guten Überblick über die Stellung und Aufgaben der Gemeinde im Staatswesen. Mein besonderes Interesse galt in diesen zwei Monaten jedoch, im Hinblick auf das Wahlpflichtfach Kommunalpolitik und die Diplomarbeit, den Aufgaben, der Stellung und Arbeitsweise des Hauptorgans einer schweizerischen Gemeinde im Kanton Zürich im Vergleich zu Gemeinden mit entsprechender Größe in Deutschland bzw. Baden-Württemberg. Neben vielen Gemeinsamkeiten in beiden Kommunalsystemen bestehen auf dem Gebiet der Gemeindeorgane die größten Unterschiede zwischen Baden-Württemberg und dem Kanton Zürich.

2. Erläuterung zum Aufbau der Diplomarbeit

In dieser Diplomarbeit werde ich zunächst die grundlegenden und z.T. unterschiedlichen Begriffe zum Kommunalsystem in Baden-Württemberg und im Kanton Zürich erläutern. Hierunter fallen Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen, dem Gemeindebegriff, den gemeindlichen Hoheitsrechten, den Gemeindearten und Organisationsformen sowie den Gemeindeaufgaben und dem Aufsichtswesen.

Im Hauptteil der Arbeit erfolgt die Festlegung der gemeindlichen Hauptorgane. Danach werden die Aufgaben, die Stellung und die Arbeitsweise dieser Hauptorgane nach dem Wortlaut des Gesetzes und die Umsetzung in der Realität genauer beleuchtet. Diese Darstellungen beziehen sich sowohl auf kleinere Gemeinden in Baden-Württemberg als auch im Kanton Zürich, deren Einwohnerzahl bei maximal 5.000 liegt.

Der Schlußteil der Arbeit besteht aus einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse des Hauptteils und der Betrachtung einiger Probleme im Zusammenhang mit der Arbeit der Hauptorgane. Des weiteren werden in einem kurzen Ausblick auf die Zukunft mögliche Entwicklungen der kommunalen Selbstverwaltung beider Länder dargestellt.

Für den interessierten Leser besteht zudem im Anhang die Möglichkeit, sich ein Bild über die Geschichte der heutigen Schweiz zu machen. Des weiteren werden der Schweizer Staatsaufbau und die Praktikums Gemeinde Rafz kurz beschrieben.

Grundlagen

3. Verfassungsrechtliche Grundlagen für das Kommunalrecht

3.1 Die verfassungsrechtliche Regelung in Deutschland

Nach Art. 70 I GG liegt das Recht zur Gesetzgebung bei den Ländern, sofern nicht das Grundgesetz dem Bund die Befugnis zur Gesetzgebung gibt. An einer solchen Ermächtigung fehlt es dem Grundgesetz, folglich liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den einzelnen Bundesländern. Der Bund hat sich bei der Ausgestaltung des Gemeinderechts im Grundgesetz darauf beschränkt, in Art. 28 I S. 2 GG vorzuschreiben, daß das Volk in den Gemeinden eine Vertretung haben muß, welche in allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen zustande gekommen ist. Nach Art. 28 I S. 4 GG kann an Stelle dieser Vertretung eine Gemeindeversammlung treten. Des weiteren muß den Gemeinden nach Art. 28 II S. 1 GG das Recht gewährleistet sein, alle die örtliche Gemeinschaft betreffenden Aufgaben eigenverantwortlich im Rahmen der Gesetze zu regeln. Diese Vorschrift stellt somit die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung dar. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ist auch mit dem Begriff der Gemeindeautonomie bezeichnet.

Das Land Baden-Württemberg hat die Stellung der Gemeinden in den Art. 71-75 LV geregelt. In Art. 71 I LV gewährleistet das Land den Gemeinden das Recht zur Selbstverwaltung aller ihrer Angelegenheiten in eigener Verantwortung und im Rahmen der Gesetze. Ihnen steht zudem nach Art. 71 IV LV ein Anhörungsrecht zu, bevor allgemeine Fragen, die die Gemeinden berühren, durch Gesetz oder Verordnung geregelt werden. Durch die Regelung in Art. 72 I LV bezüglich der bürgerschaftlichen Vertretung wird der Inhalt und die Bedeutung des Art. 28 I S. 2 GG nochmals unterstrichen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben wird den Gemeinden in Art. 73 II LV ein Steuerfindungs- und -erhebungsrecht garantiert. Nach Art 73 III LV müssen sie zudem an den Steuereinnahmen des Landes beteiligt sein. Änderungen des Gemeindegebiets sind in Art. 74 LV geregelt. Die Rechtsaufsicht über die Tätigkeit in den Gemeinden liegt gem. Art. 75 I LV beim Land. Haben die Ge-

meinden den Verdacht, daß durch ein Gesetz eines ihrer in den Art. 71-75 LV garantierten Rechte verletzt wird, steht ihnen nach Art. 76 LV die Möglichkeit der Klage beim Staatsgerichtshof offen.

3.2 Die verfassungsrechtliche Regelung in der Schweiz

Art. 3 BV garantiert den Kantonen Souveränität, sofern diese durch die Bundesverfassung nicht beschränkt ist. Im Rahmen dieser Souveränität sind die Kantone zur Ausübung aller Rechte befugt, welche nicht der Gewalt des Bundes übertragen sind. Die Schweizer Bundesverfassung hat keine Regelungen zur Gestaltung des Gemeinderechts getroffen, folglich liegt dies alleine in der Zuständigkeit der Kantone. Den Gemeinden wird in der Bundesverfassung nicht einmal eine Bestands- oder Selbstverwaltungsgarantie gegeben.

Der Kanton Zürich gewährt seinen Gemeinden in Art. 48 KV die Befugnis, ihre Angelegenheiten in den Schranken von Verfassung und Gesetz selbständig zu ordnen. Die Bedeutung dieser Regelung ist dadurch unterstrichen, daß sie in § 14 I GemG fast wortgleich wiederholt wird. Der Inhalt des Art. 48 KV gilt im Kanton Zürich als Garantie der Gemeindeautonomie.

Im Gegensatz zu Deutschland sind weder in der Bundes- noch in der Kantonsverfassung das Steuererhebungsrecht der Gemeinde oder ein Klagerecht bei Verletzungen der kommunalen Selbstverwaltung verankert. Regelungen hierzu finden sich jedoch in Gesetzen des Bundes und des Kantons, die Gemeinden sind Eingriffen von übergeordneten Stellen keinesfalls schutzlos ausgeliefert.

4. Der Gemeindebegriff

4.1 In Baden-Württemberg

Weder die Landesverfassung noch die Gemeindeordnung Baden-Württemberg enthalten eine Legaldefinition für die Gemeinde. Eine Beschreibung ist daher in erster Linie durch ihre drei wesentlichen Merkmale möglich:

1. Das Gemeindegebiet, das die Gemeinde zu einer Gebietskörperschaft macht und über welches sie die Gebietshoheit hat.

2. Die Gemeindeeinwohner, die neben einem Gebiet Grundlage für jede Gemeinde sind.
3. Die Hoheitsrechte, in erster Linie öffentlich-rechtliche Befugnisse, die der Gemeinde durch den Staat anerkannt werden.

Eine andere Umschreibung des Wesens der Gemeinde ist über § 1 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg möglich. Nach § 1 I GemO ist die Gemeinde innerhalb des demokratischen Staates die Grundlage und zugleich Glied. Sie hat in § 1 II GemO die Aufgabe, das gemeinsame Wohl ihrer Einwohner in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung zu fördern und die durch Bund und Land zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Der Bürger hat nach § 1 III GemO das Recht und die Pflicht, verantwortlich an der bürgerschaftlichen Verwaltung der Gemeinde teilzunehmen. In einem Satz zusammengefaßt ist der Gemeindebegriff am treffendsten mit folgenden Worten beschrieben: "Die Gemeinde ist eine landesunmittelbare, von ihren Bürgern und Einwohnern getragene (mitgliedschaftlich strukturierte) kommunale Gebietskörperschaft mit Gebietshoheit zur autonomen Selbstverwaltung universal überlassener oder speziell zugewiesener örtlicher eigener Angelegenheiten des Gemeinwesens sowie zur weisungsabhängigen Verwaltung enumerativ speziell oder generell zugewiesener fremder öffentlicher (Landes- oder Bundes-) Angelegenheiten"¹.

4.2 Im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich findet sich weder in der Verfassung noch im Gemeindegesetz eine Definition der Gemeinde. Die Bundesverfassung enthält ebenfalls keine Definition der Gemeinde. Sie setzt deren Bestand im Rahmen der bundesstaatlichen und der kantonalen Organisation als Selbstverständlichkeit voraus. Durch die Staats- und Verwaltungsrechtslehre wurde aber ein Gemeindebegriff geprägt, der aus folgenden drei Elementen besteht:

¹ Gern, Kommunalrecht, 79

1. Die Gemeinde stellt eine juristische Person des öffentlichen Rechts dar, die durch ihre Organe ihrem Willen Ausdruck verleiht. Sie verfolgt öffentliche Zwecke und ist mit Herrschaftsgewalt gegenüber ihren Untergebenen ausgestattet.
2. Die Gemeinde ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Daseinsgrundlage die Gemeindeangehörigen und das Gemeindegebiet bilden. Den Gemeindeangehörigen steht ein Beteiligungsrecht an den gemeindlichen Angelegenheiten zu.
3. Die Gemeinde ist eine Gebietskörperschaft, deren Herrschaftsgewalt alle auf ihrem Gebiet liegenden Sachen und Personen unterworfen sind.

Durch diese drei Elemente läßt sich der Gemeindebegriff wie folgt definieren: "Die Gemeinde ist eine mit öffentlich-rechtlicher Rechtspersönlichkeit und Herrschaftsgewalt ausgestattete Gebietskörperschaft innerhalb des kantonalen Staatsverbandes oder kurz, ein innerkantonaler Herrschaftsverband"².

Wie sich aus diesen Darstellungen ergibt, enthält der Gemeindebegriff insgesamt gesehen in Baden-Württemberg und im Kanton Zürich die gleichen Elemente, wenn auch mit etwas anderer Umschreibung.

5. Hoheitsrechte der Gemeinde

5.1 Die einzelnen Hoheitsrechte in Baden-Württemberg

Die gemeindlichen Hoheitsrechte lassen sich aus der Gemeindeautonomie ableiten. Die Gemeinde benötigt diese Hoheitsrechte, um ihre öffentlichen Aufgaben erfüllen zu können. Im einzelnen handelt es sich dabei um die

- Gebietshoheit, wonach alle sich auf dem Gemeindegebiet befindlichen Personen und Gegenstände der gemeindlichen Rechtsmacht unterworfen sind. Die Gebietshoheit ist nicht nur auf die Gemeindeeinwohner, sondern auch auf Personen bezogen, die sich nur vorübergehend in der Gemeinde aufhalten. Die Gemeinde darf gegenüber diesen Personen und Gegenständen in ihrer Hoheits-

² Mettler, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Gemeindegesetz,

gewalt liegende Handlungen vornehmen. Durch die Gebietshoheit wird der Gemeinde die örtliche Zuständigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben innerhalb des Gemeindegebiets garantiert. Sie zählt somit zu einem Kernbereich der Selbstverwaltung.

- Finanzhoheit, auf Grund derer die Gemeinde das Recht hat, in eigener Verantwortung eine Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft zu führen. Dieses Recht umfaßt auch die Führung eines eigenen Haushalts und die Verwaltung des Vermögens im Rahmen der durch den Staat zugelassenen Einnahmequellen. Da die Finanzhoheit in Art. 28 II S. 3 GG ausdrücklich garantiert ist, gehört sie in ihrem grundsätzlichen Bestand zum Kernbereich der Selbstverwaltung. Durch das Bundesverfassungsgericht ist bislang bundesrechtlich noch nicht geklärt, ob die Finanzhoheit der Gemeinde einen Anspruch auf eine angemessene finanzielle Ausstattung beinhaltet. Aus dem Zusammenhang der Aufgabenüberlassung durch die Verfassung und der daraus resultierenden Ausgabenlast der Gemeinde muß diese Frage bejaht werden. Auf Länderebene ist dieses Recht bereits in Art. 73 I LV garantiert.
- Planungshoheit, durch welche die Gemeinde berechtigt ist, für die Zukunft gestalterische Konzeptionen zu entwerfen und in Eigenregie die Entwicklung in städtebaulicher Hinsicht durch Flächennutzungspläne und Bebauungspläne (Bauleitpläne) zu ordnen. Des weiteren gehört in den Bereich der Planungshoheit die Schaffung öffentlicher und sonstiger Einrichtungen sowie das Recht der Gemeinde, bestimmte Bereiche bewußt ohne Planung zu belassen. Die Planung ist für die Gemeinde als Handlungsmethode zur sachgerechten und eigenverantwortlichen Erfüllung der Aufgaben unabdingbar und gehört in ihrem Kernbereich zum Grundbestand der Gemeindeautonomie.
- Organisations- und Kooperationshoheit, welche die Gemeinde berechtigt, "die Angelegenheiten ihrer eigenen inneren Verwaltungsorganisation nach ihrem eigenen Ermessen einzurichten"³. Die Organisationshoheit umfaßt z.B. die Einrichtung von Ausschüssen oder der Ortschaftsverfassung, Entscheidungen im

³ Gern, Kommunalrecht, 100

Personalbereich und die Regelung der Geschäftsverteilung innerhalb der Verwaltung. Die Organisationshoheit liegt in ihrem Grundbestand ebenfalls im Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts. Regelungen, die zur Erstickung der selbständigen kommunalen Organisation führen würden, sind unzulässig. Die Kooperationshoheit bedeutet für die Gemeinde, daß sie, z.B. im Rahmen des GKZ, mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten darf.

- Satzungshoheit, die aus den Art. 28 II GG und Art. 71 I LV abgeleitet ist. Nach Art. 28 II GG müssen die Gemeinden alle die örtliche Gemeinschaft betreffenden Angelegenheiten im gesetzlichen Rahmen und eigenverantwortlich regeln dürfen. In Art. 71 I LV gewährleistet das Land den Gemeinden ihr Recht auf Selbstverwaltung. Aus diesen verfassungsrechtlichen Garantien ist zunächst eine Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinde abzuleiten, deren besondere Ausprägung die Satzungsautonomie darstellt. Die Satzungshoheit liegt insofern im Kernbereich der Gemeindeautonomie, als es den Gemeinden grundsätzlich gestattet sein muß, ihre Regelungsbefugnis wahrzunehmen. Die Regelungsbefugnis wird durch allgemeine Regelungen darstellende Satzungen realisiert, welche die Gemeinde erläßt, um ihr inneres Zusammenleben zu gestalten und zu ordnen. Das Bundesverfassungsgericht hat bis heute nicht geklärt, inwiefern die Satzungshoheit im Kernbereich der Selbstverwaltung liegt.
- Personalhoheit, im Rahmen derer die Gemeinde das Recht hat, Gemeindebedienstete frei auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen. Die Personalhoheit gehört in dem Bereich zum Kern der Selbstverwaltung, als der Gemeinde die Haltung und Auswahl eigenen Personals prinzipiell erlaubt sein muß. Die übrigen Befugnisse bestehen nur innerhalb der Gesetze und liegen deshalb im weiteren Bereich der Selbstverwaltung.

5.2 Gemeindliche Hoheitsrechte im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich sind in der Verfassung keine einzelnen Hoheitsrechte der Gemeinde genannt. Die in Art. 48 KV garantierte Autonomie wird dem wörtlichen

Sinne nach lediglich als "Kompetenz zu selbständiger Rechtsetzung"⁴ ausgelegt. Da die Verfassung aber allgemein das Ordnen der eigenen Gemeindeangelegenheiten zuläßt, ist der Begriff der Autonomie weitergehend auszulegen. Er erstreckt sich auch auf die Rechtsanwendung, also die Verwaltung und in geringem und für diese Arbeit unwichtigem Maße auf die Rechtsprechung. Die Gemeinde ist somit prinzipiell zur Selbstrechtsetzung, Selbstverwaltung und Selbstrechtsprechung befugt. Die nähere Regelung dieser Rechte hat der Verfassungsgeber der einfachen Gesetzgebung überlassen. Er nimmt es dabei als Selbstverständlichkeit an, daß der Gesetzgeber, in erster Linie der Kanton, dabei den geschichtlich geprägten Gemeindebegriff berücksichtigt und nicht zu sehr in die Gemeindeautonomie eingreift. Nach schweizerischer Meinung umfaßt die Rechtsetzung und Rechtsanwendung "die verschiedenen Aspekte wie Organisations-, Personal-, Finanz-, Verwaltungs- und privatrechtliche Geschäftsautonomie"⁵. Besonders beachtenswert ist im Zusammenhang mit der Finanzhoheit, daß die Gemeinden in der gesamten Schweiz die Einkommenssteuer nicht nur veranlagern, sondern über den größten Teil der auf ihrem Gebiet anfallenden Einkommenssteuer verfügen können und zusätzlich noch Einfluß auf die Höhe des Steuersatzes haben. Dadurch sind sie in ihrer Handlungsweise weit weniger von staatlichen Finanzzuweisungen abhängig als es in Deutschland der Fall ist.

Die Gemeinden im Kanton Zürich haben somit im wesentlichen die gleichen Hoheitsrechte wie in Baden-Württemberg, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben brauchen. Die Praxis zeigt viele Parallelen zum System in Baden-Württemberg, angefangen bei der Entscheidung von organisatorischen Belangen, über die Aufstellung eines Haushaltsplans bis hin zu Entscheidungen über Personalfragen und Aufgabenzuteilungen innerhalb der Verwaltung. Lediglich in der Art und Weise der Ausführung zeigen sich teilweise enorme Unterschiede, die aber nichts an der Gemeindeautonomie ändern. Die zürcherischen Gemeinden dürfen generell in allen

⁴ Mettler, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Gemeindegesetz, 49

⁵ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 49

Bereichen selbständig tätig werden, von denen sie der übergeordnete Gesetzgeber nicht ausgeschlossen hat.

6. Gemeindearten und Organisationsformen

6.1 Gemeindeeinteilung in Baden-Württemberg und im Kanton Zürich

Die GemO kennt bezüglich der Gemeindearten neben der eigentlichen Gemeinde, wie sie in Baden-Württemberg die überwiegende Mehrzahl darstellt, noch den Stadtkreis und die Große Kreisstadt.

Zu Stadtkreisen können die Gemeinden nach § 3 I GemO auf ihren Antrag hin durch Gesetz erklärt werden. Stadtkreise gehören verwaltungstechnisch nicht mehr dem Landkreis als staatlichem Bezirk an, sie sind kreisfreie Städte. Sie stehen eigenständig auf gleicher Ebene mit dem Landkreis und erfüllen für ihren Bereich die Aufgaben der Gemeinde und der Kreise.

Zu Großen Kreisstädten können gem. § 3 II GemO durch Erklärung der Landesregierung Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern ernannt werden, nachdem sie einen entsprechenden Antrag gestellt haben. Große Kreisstädte bleiben weiterhin kreisangehörige Gemeinden, sie erfüllen aber viele Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde, welche im Landkreis nach § 13 I Nr. 1 LVG das Landratsamt darstellt.

Im Kanton Zürich sind die Gemeindearten bereits in der Verfassung festgelegt. In Art. 47 I KV sind die politischen Gemeinden, die Kirchgemeinden und die Schulgemeinden als regelmäßige Einteilung genannt. Des weiteren sind in Art. 47 II KV die Zivilgemeinden genannt. Das Zürcher Gemeindegesetz geht bei der Einteilung noch weiter und unterscheidet in § 1 I GemG "in politische Gemeinden, evangelisch-reformierte Kirchgemeinden, römisch-katholische Kirchgemeinden, Primarschulgemeinden und Schulgemeinden der Oberstufe"⁶. Als außerordentliche Art der Gemeinden nennt das GemG in § 1 II "ferner die noch bestehenden Zivilgemeinden und die christkatholische Kirchgemeinde Zürich"⁷. Die im Gemeindege-

⁶ Thalman, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 1

⁷ Thalman, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 1

setz und in der Kantonsverfassung aufgezählten Gemeindearten sind abschließend, weitere Gemeindearten gibt es nicht.

Von allen Gemeindearten ist zweifelsohne die politische Gemeinde die wichtigste. Das gesamte Gebiet des Kantons Zürich ist lückenlos in politische Gemeinden aufgeteilt. Sie sind das Gegenstück zu den Gemeinden i.S. der Gemeindeordnung in Baden-Württemberg. Die nachfolgenden Darstellungen bezüglich der Gemeindeaufgaben und -aufsicht sowie die Vergleiche der Hauptorgane beziehen sich für die Schweiz alle auf die politische Gemeinde, die der Einfachheit halber nur mit dem Begriff Gemeinde bezeichnet wird.

Die Schul- und Kirchgemeinden sind, wie der Name schon sagt, für schulische und kirchliche Belange zuständig. Ihr Gebiet ist nicht überall mit dem der politischen Gemeinde übereinstimmend. Sie haben ihre eigenen Organe, sind finanziell eigenständig und agieren in ihrem Aufgabenbereich unabhängig von der politischen Gemeinde.

Ende 1994 gab es nach Angaben des Statistischen Amtes des Kantons Zürich 171 politische Gemeinden, 188 Schul- und 255 Kirchgemeinden und Kirchgemeinschaften.

Die Zivilgemeinden bestanden bereits lange vor den politischen Gemeinden und sind aus den Dorfgemeinden hervorgegangen. Die Zunahme der Aufgaben und der Verrechtlichung im kommunalen Bereich führte im 19. Jahrhundert zu Kompetenzreibereien zwischen den politischen Gemeinden und den Zivilgemeinden. Im Laufe der Jahrzehnte hat sich jedoch eindeutig die politische Gemeinde durchgesetzt, die Zivilgemeinden sind heute für die Praxis mehr oder weniger bedeutungslos und vom Gesetzgeber nur noch geduldet. Seit 1926 dürfen sie lediglich noch Aufgaben wahrnehmen, welche die politische Gemeinde nicht übernommen hat. Nach Art. 47 IV KV ist die Schaffung neuer Zivilgemeinden unzulässig. Ende 1994 bestanden im Kanton Zürich noch 22 Zivilgemeinden, die ihre Angelegenheiten selbständig regeln und in keinem Fall nur einen Unterzweig der politischen Gemeinde darstellen.

6.2 Gemeindeorganisationen im Kanton Zürich

Bei den politischen Gemeinden kennt das Zürcher Gemeinderecht keine Unterteilung wie z.B. in kantonsfreie Städte. Unterschieden werden muß hingegen zwischen den einzelnen Organisationsformen der Gemeinden. Das Gemeindegesetz nennt zum einen die ordentliche Gemeindeorganisation, zum anderen die außerordentliche Gemeindeorganisation mit den beiden Ausprägungen der Organisation mit Großem Gemeinderat und der Organisation mit Urnenabstimmung.

Die ordentliche Gemeindeorganisation stellt im Gemeindegesetz den normalen Typ der Gemeinde dar, auf sie sind auch die späteren Ausführungen dieser Arbeit in Bezug auf Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise des Hauptorgans bezogen. Sie ist in etwa der Hälfte der Gemeinden des Kantons Zürich anzutreffen. Die wichtigen Befugnisse liegen in diesem Gemeindetyp in der Hand der stimmberechtigten Gemeindebürger, die diese Befugnisse im Rahmen der Gemeindeversammlung wahrnehmen. Das andere wichtige Verwaltungsorgan und Gegenstück zur Gemeindeversammlung bildet die Gemeindevorsteherchaft. In politischen Gemeinden bildet der Gemeinderat die Gemeindevorsteherchaft. Seine Befugnisse sind in § 64 GemG abschließend geregelt, besondere Bedeutung kommt dem Gemeinderat als Leiter der Verwaltung zu. Das System der Versammlung zur Beratung und Beschlußfassung über die wichtigsten Gemeindeangelegenheiten ist urtypisch für das demokratische System in den Schweizer Gemeinden und nach wie vor sehr stark verbreitet.

Es sollte aber einleuchtend sein, daß die Durchführung einer Gemeindeversammlung ab einer gewissen Gemeindegröße praktisch nicht mehr möglich ist. Als Extrembeispiel sei hier nur die Stadt Zürich mit ihren rund 340.000 Einwohnern genannt. Bei Hunderten oder gar Tausenden von Teilnehmern ist der ordnungsgemäße und rechtmäßige Ablauf einer Gemeindeversammlung nicht mehr möglich. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber den Gemeinden ab 2.000 Einwohnern die Einführung der außerordentlichen Gemeindeorganisation ermöglicht. Die verfassungsrechtliche Grundlage hierfür findet sich in Art. 55^{bis} KV, im Gemeindegesetz

findet die außerordentliche Gemeindeorganisation ihren Niederschlag in den §§ 88 - 117.

Die Organisation mit Großem Gemeinderat ist durch den Wegfall der Gemeindeversammlung gekennzeichnet. Ihre Kompetenzen werden in erster Linie durch den Großen Gemeinderat, das Parlament der Gemeinde, wahrgenommen. Der Große Gemeinderat wird von den Bürgern der Gemeinde gewählt. Über dem Großen Gemeinderat steht weiterhin der reguläre Gemeinderat, sozusagen als Regierung der Gemeinde. Die Stimmberechtigten entscheiden per Urnenwahl nur noch über wenige und grundlegende Gemeindeangelegenheiten.

Die Organisation mit Urnenabstimmung ist im Gemeindegesetz im fünften Titel in den §§ 116 und 117 im Zusammenhang mit der außerordentlichen Gemeindeorganisation geregelt. Diese Systematik des Gesetzes geht an den tatsächlichen Verhältnissen vorbei, denn die Organisation mit Urnenabstimmung steht in keinerlei Zusammenhang mit der Organisation mit Großem Gemeinderat. Eine Betrachtung als eigenständige Organisationsform kommt schon deshalb nicht in Frage, weil die Regelung in nur zwei Paragraphen mehr als knapp ist. Des weiteren trifft diese Art der Organisation für fast die Hälfte der Gemeinden im Kanton Zürich zu, so daß sie alles andere als außerordentlich ist. Richtigerweise müßte die Organisation mit Urnenabstimmung als besondere Form der ordentlichen Gemeindeorganisation bezeichnet sein. Die Gemeindeversammlung bleibt beibehalten, es können jedoch nach dem Willen der Gemeinde Geschäfte nach § 116 Nr. 1 und 2 GemG durch Urnenabstimmung entschieden werden. Während sich § 116 Nr. 1 GemG auf Ausgabenbeschlüsse in von der jeweiligen Gemeinde festzusetzender Höhe bezieht, kommt § 116 Nr. 2 GemG für den Fall einer schlecht besuchten Gemeindeversammlung zum Zuge. Gemäß dieser Vorschrift erfolgt die Urnenabstimmung über Geschäfte an Stelle der Gemeindeversammlung, wenn an dieser "nicht mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen hat, wenn ein Drittel der bei der Beschlußfassung anwesenden Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung eine Urnenabstimmung verlangt"⁸. Festzuhalten bleibt, daß es sich bei § 116 Nr. 1 und 2

⁸ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 374

GemG um eine freiwillige Vorschrift handelt, es also im Ermessen der Gemeinde liegt, ob sie sich dieser Vorschrift unterwirft.

Eine Muß-Vorschrift stellt § 116 GemG insofern dar, als daß in Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern der Erlaß und die Änderung der Gemeindeordnung der Urnenabstimmung unterstehen. Auf den Regelungsinhalt der Gemeindeordnung wird an späterer Stelle eingegangen (siehe Punkt 9.2.2.2).

Die Gemeinde Rafz ist der Organisation mit Urnenabstimmung zuzuordnen. Zum einen hat sie über 2.000 Einwohner, so daß sie dieser Organisationsform automatisch mit Blick auf die Gemeindeordnung untersteht, zum anderen hat sie in Art. 8 ihrer Gemeindeordnung den Inhalt des § 116 Nr. 2 GemG bezüglich einer schlecht besuchten Gemeindeversammlung aufgenommen.

7. Gemeindeaufgaben

7.1 In Baden-Württemberg

Betrachtet man die Gemeinde als Glied des Staates ist eine Aufgabentrennung in staatliche und gemeindliche Aufgaben nicht mehr möglich. Alle Aufgaben des Staates und der Gemeinden sind öffentliche Aufgaben, denen die Staatsgewalt des Volkes als Wurzel gemeinsam ist. Hieraus haben sich für die Regelung der Gemeindeaufgaben in der Gemeindeordnung Baden-Württemberg zwei Konsequenzen ergeben.

Einerseits liegen nach § 2 I GemO alle öffentlichen Aufgaben auf dem Gemeindegebiet alleinig im selbstverantwortlichen Verwaltungsbereich der Gemeinde. Die Gemeinde ist nicht nur Trägerin ihrer eigentlichen Aufgaben, sie ist zudem für die Erledigung aller staatlichen Aufgaben als Gemeindeinstanz zuständig. Dadurch ist der "Grundsatz der funktionellen Einheit der Verwaltung auf der Gemeindeebene"⁹ verwirklicht.

Andererseits findet in materieller Hinsicht keine Unterscheidung mehr zwischen Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten statt. Die Aufgabenbereiche nennen sich nun weisungsfreie Angelegenheiten und Weisungsaufgaben, wobei

⁹ Gern, Kommunalrecht, 117

dieses Weisungsrecht ausdrücklich in dem Gesetz vorbehalten sein muß, welches der Gemeinde eine Aufgabe überträgt. Die weisungsfreien Angelegenheiten stellen die in Art. 28 II GG garantierten Aufgaben dar, die im Selbstverwaltungsbereich der Gemeinde liegen. Hier findet eine Unterteilung in freiwillige Aufgaben und weisungsfreie Pflichtaufgaben statt.

7.1.1 Weisungsfreie Aufgaben

7.1.1.1 Freiwillige Aufgaben

Zur Übernahme von freiwilligen Aufgaben besteht für die Gemeinde keine Verpflichtung. Die Gemeinde kann diese Aufgaben zu jeder Zeit übernehmen, wenn sie das gemeinsame Wohl der Einwohner fördern. Man spricht in diesem Zusammenhang vom "Aufgabenfindungsrecht"¹⁰ der Gemeinde. Beim Aufgabenfindungsrecht hat die Gemeinde nach pflichtgemäßem Ermessen vorzugehen, sie entscheidet über das *Ob* und *Wie* der Aufgabenerfüllung. Die Grenze der Übernahme von freiwilligen Aufgaben liegt in der Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Die freiwilligen Aufgaben dürfen nicht dazu führen, daß die Gemeinde ihre Pflichtaufgaben nicht mehr erfüllen kann. Wichtige freiwillige Aufgaben sind z.B. die Errichtung von Schwimmbädern und Sportplätzen sowie Tätigkeiten auf kulturellem Gebiet.

7.1.1.2 Weisungsfreie Pflichtaufgaben

Hierbei handelt es sich nach § 2 II GemO um Aufgaben, die der Gemeinde durch ein Gesetz zur Erfüllung übertragen werden. Dabei ist zu unterscheiden, ob die Aufgabe in jedem Fall, nur bei Bedarf oder unter besonderen Voraussetzungen zu erfüllen ist. Das *Ob* der Aufgabenerfüllung liegt somit beim Gesetzgeber, dagegen darf die Gemeinde nach wie vor über das *Wie* entscheiden, die Aufgabenerledigung liegt im Verantwortungsbereich der Gemeinde.

¹⁰ Gern, Kommunalrecht, 118

Wichtige weisungsfreie Pflichtaufgaben sind z.B. die Durchführung von Gemeindegewahlen, die Abwasserbeseitigung, das Feuerwehr- und Friedhofswesen sowie die Einrichtung öffentlicher Schulen und Kindergärten.

7.1.1.3 Weisungsaufgaben

Weisungsaufgaben sind nach § 2 III GemO Pflichtaufgaben, die der Gemeinde auferlegt werden können. Die Aufgabenerfüllung hat dabei nach Weisung zu erfolgen, den Umfang des Weisungsrechts bestimmt das Gesetz. Durch das Gesetz wird der Gemeinde nicht nur vorgeschrieben, ob sie die Aufgaben zu erfüllen hat, sondern zusätzlich noch die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Weisungsaufgaben erfüllt die Gemeinde in erster Linie als "untere staatliche Verwaltung"¹¹. Da die Aufgabenerfüllung nicht eigenverantwortlich durch die Gemeinde erfolgt, gehören die Weisungsaufgaben nicht in den Kreis der Selbstverwaltungsaufgaben i.S. von Art. 28 II GG. Selbst wenn der Gesetzgeber auf sein Weisungsrecht verzichtet hat und die Gemeinde die Weisungsaufgaben insoweit eigenverantwortlich als Selbstverwaltungsaufgaben erledigen kann, fallen sie nicht in den Schutzbereich des Art. 28 II GG. Sofern durch das Gesetz nichts anderes bestimmt ist, liegt die Zuständigkeit für die Erledigung der Weisungsaufgaben nach § 44 III S. 1 GemO beim Bürgermeister. Aufgaben aus diesem Bereich sind z.B. die Durchführung der Wahlen zum Bundes- und Landtag, die Ortspolizeibehörde, das Einwohnermeldewesen sowie Angelegenheiten des Paß- und Personalausweisrechts.

7.2 Im Kanton Zürich

Das Gemeindegesetz hat die Aufgaben für alle Gemeindearten in den §§ 14 - 19 geregelt, wobei für die politische Gemeinde die §§ 14 und 15 GemG von Bedeutung sind. Das Gemeindegesetz unterscheidet in § 14 in zwei Aufgabenbereiche der

¹¹ Gern, Kommunalrecht, 122

Gemeinde: § 14 I spricht von "ihren Angelegenheiten"¹², welche die Gemeinden eigenständig und im Rahmen des übergeordneten Rechts ordnen dürfen. Diesen gegenüber stellt § 14 II Angelegenheiten von "allgemein öffentlicher Natur"¹³, bei denen die Gemeinden nach besonderen Regelungen der eidgenössischen und kantonalen Gesetze und Verordnungen als Vollzugsorgane der Landesverwaltung dienen. Als Grundlage der Teilung der Gemeindeaufgaben in eigene und allgemein-öffentliche dient die Differenzierung "in einen eigenen und einen übertragenen Wirkungskreis"¹⁴, den die Gemeinderechtslehre der deutschsprachigen Schweiz von der Regelung in Deutschland übernommen hat.

In § 15 GemG werden alle Aufgaben, die nicht durch gesetzliche Regelung in den Bereich anderer Gemeinden fallen, dem Wirkungskreis der politischen Gemeinden zugeordnet. Diese Zuordnung basiert auf Art. 53 KV, der eine Zuständigkeitsvermutung zu Gunsten der politischen Gemeinde enthält, indem er ihr alle Angelegenheiten zuordnet, die nicht in den Bereich der Schul- oder Kirchgemeinde fallen. Diese Regelung ersetzt eine umfangreiche Beschreibung oder Auflistung von Gemeindeaufgaben. Im Zweifelsfall ist immer die Zuständigkeit der politischen Gemeinde anzunehmen, ebenso wenn übergeordnetes Recht eine Aufgabe ohne nähere Benennung den Gemeinden zur Erledigung überträgt. Durch diese Zuständigkeitsvermutung wird die politische Gemeinde zur wichtigsten Körperschaft auf lokaler Ebene.

7.2.1 Der eigene Wirkungskreis

Dieser Wirkungskreis umfaßt alle Aufgaben, die der Staat den Gemeinden zur eigenverantwortlichen und selbständigen Erledigung überlassen hat. Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, daß der Gemeinde keine Aufgaben auf Grund der histo-

¹² Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 48

¹³ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar 48

rischen Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung oder sozusagen von Natur aus zustehen, sondern sie jede Befugnis auf öffentlich-rechtlichem Gebiet vom Staat ableiten muß. Negativ umschrieben beinhaltet der eigene Wirkungskreis der Gemeinde somit alle Aufgaben, die der Staat sich selber nicht zur Erledigung vorbehalten hat. Die Gemeinde kann in ihm "ihren eigenen, nur durch Gesetz und Verfassung beschränkten Willen"¹⁵ vollziehen.

Der eigene Wirkungskreis ist in erster Linie natürlich auf die rein örtlichen Aufgaben der Gemeinde beschränkt. An erster Stelle stehen hier die Angelegenheiten, die zum Grundbestand des Gemeindegewesens gehören, wie z.B. die Wahl der Organe, die Regelung der inneren Organisation und das Bewirtschaften des Gemeindehaushaltes. Daneben erfüllt die Gemeinde viele Aufgaben, die dem sozialen und kulturellen Wohl der Einwohnerschaft dienen. In diesen Bereich fallen z.B. Schwimmbäder, Sportanlagen und Museen, also Angelegenheiten, die in Baden-Württemberg unter den Begriff der freiwilligen Aufgaben fallen.

Zum eigenen Wirkungskreis gehören neben den rein örtlichen Aufgaben Angelegenheiten von allgemein-öffentlicher Natur, die den Gemeinden durch den Staat zur Erledigung überlassen worden sind. Hierzu zählen u.a. das Bauwesen und die Sozialfürsorge.

7.2.2 Der übertragene Wirkungskreis

Der übertragene Wirkungskreis umfaßt alle Aufgaben des Kantons und des Bundes, die dezentral der Gemeindeverwaltung übertragen sind. Hierunter fallen z.B. die Durchführung von kantonalen und eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen, der Bezug von Staatssteuern oder die Wehrerfassung. Kennzeichnend für diesen Wirkungskreis ist, daß die Gemeinden zur Aufgabenübernahme verpflichtet

¹⁴ Mettler, in: Verein zürcherischer Gemeindeglieder u. Verwaltungsbeamter, Gemeindegesetz, 46

¹⁵ Etter, in: Rechts- u. staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich, Gewaltendifferenzierung, 27

sind und nicht aus eigenem Willen heraus oder aus Eigeninitiative tätig werden, sondern als Vollzugsorgane oder Beauftragte des Staates.

Der Staat hat für die Aufgabenübertragung prinzipiell zwei Möglichkeiten:

1. Mit der Aufgabenerfüllung wird direkt ein bestimmtes Organ der Gemeinde beauftragt. Dies ist z.B. bei der Besorgung der Standesamtsgeschäfte der Fall. Die Gemeinde hat nur das Recht, das entsprechende Organ selbst zu wählen, welches aber lediglich ein mittelbares Staatsorgan darstellt, da es durch die Gemeinde ernannt wird. Dieser Aufgabenbereich stellt somit das Gegenstück zu den gemeindlichen Weisungsaufgaben in Baden-Württemberg dar.
2. Der Staat begnügt sich damit, eine bestimmte Aufgabe der Gemeinde zuzuweisen. Das für die Aufgabenerfüllung zuständige Organ kann dann von der Gemeinde selbst bestimmt werden. In diesen Bereich fällt z.B. die Organisation der Feuerwehr. Im Vergleich zu Baden-Württemberg wären dies weisungsfreie Pflichtaufgaben.

8. Die Gemeindeaufsicht

8.1 In Baden-Württemberg

Als Glieder des Staates mit einer durch die Staatsgewalt abgeleiteten Herrschaftsgewalt und einem Selbstverwaltungsrecht im gesetzlichen Rahmen unterliegen die Gemeinden einer Aufsicht durch den Staat. Sie ist Ausfluß der staatlichen Verantwortung über die gesamte öffentliche Verwaltung und ihr unterliegen sämtliche, dem Staat untergeordnete Träger öffentlicher Gewalt.

Die wichtigste Aufgabe der Aufsicht besteht in der Sicherstellung der Übereinstimmung der Gemeindeverwaltung mit Verfassung und Gesetzen, denn dem in Art. 20 III GG und Art. 25 II LV festgelegtem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sind auch die Gemeinden unterworfen. Des weiteren hat die Aufsicht die Rechte der Gemeinde zu schützen und ihre Pflichterfüllung zu sichern. Diese Aufgabe wird seitens der Aufsichtsbehörden durch Anordnungen sowie durch Beratung und Förderung der Gemeinde in ihren Belangen wahrgenommen.

Rechtsaufsichtsbehörde für die Gemeinden in Baden-Württemberg sind nach § 119 GemO die Landratsämter. Bei den Arten der Aufsicht sind die Rechts- und die Fachaufsicht zu unterscheiden.

Die Rechtsaufsicht umfaßt gem. § 118 I GemO alle weisungsfreien Angelegenheiten der Gemeinde. Sie ist, soweit gesetzliche Vorschriften nichts anderes bestimmen, darauf beschränkt, die Gesetzmäßigkeit der Gemeindeverwaltung sicherzustellen. Die Rechtsaufsicht umfaßt nicht die Prüfung der Zweckmäßigkeit der Gemeindegarbeit, dies ist nicht mit der verfassungsmäßig festgeschriebenen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG vereinbar.

Die Fachaufsicht besteht auf dem Gebiet der Weisungsaufgaben. Sie bestimmt sich nach § 118 II GemO nach den Gesetzen, welche die Weisungsaufgaben regeln. Sie beschränkt sich prinzipiell ebenfalls auf die Rechtmäßigkeit der Gemeindeverwaltung und erstreckt sich nur dann auf die Zweckmäßigkeit, wenn ausdrücklich ein Weisungsrecht gegenüber der Gemeinde besteht.

Die Aufsichtsbehörde hat bei ihrer Tätigkeit nach § 118 III GemO so vorzugehen, daß "die Entschlußkraft und die Verantwortungsfreudigkeit der Gemeinde nicht beeinträchtigt werden". Dies bedeutet, daß die Aufsicht nur einschreiten darf, wenn hierfür ein öffentliches Interesse besteht. Es obliegt ihrem pflichtgemäßen Ermessen, ob und mit welchen Mitteln sie tätig wird. Von den Eingriffen der Aufsicht ausgenommen sind die durch das Grundgesetz garantierten Kernbereiche der gemeindlichen Selbstverwaltung.

8.2 Im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich ist gem. Art. 43 KV in Bezirke eingeteilt. Die Verwaltung eines Bezirkes liegt nach Art. 44 I KV in den Händen eines Bezirksrates, der aus einem Statthalter als Präsidenten und zwei Bezirksräten besteht. Der Bezirksrat hat in Art. 45 I KV u.a. die Aufgabe, die Aufsicht über die Verwaltung der Gemeinden zu führen. Dabei ist zwischen einer allgemeinen Aufsicht durch den Bezirksrat und einer Fachaufsicht zu unterscheiden. Für die Fachaufsicht ist das Statthalteramt als Spezialbehörde zuständig und hat das gemeindliche Polizei- und Feuerwehrwesen

zu beaufsichtigen. Da die Bezirke dezentrale Staatsorgane sind, stellt ihre Aufsicht nur eine indirekte Form der Staatsaufsicht dar.

Die zentrale Aufsicht des Staates besteht aus zwei Stufen. Auf der einen Seite steht die kantonale Direktion des Inneren als "allgemeines Aufsichtsorgan über die Gemeinden"¹⁶ mit den Schwerpunkten Gemeindeorganisation und -haushalt. Auf der anderen Seite sind die restlichen Direktionen in ihrem Fachbereich für die Aufsicht zuständig, wenn die Gemeinde ihr durch die Direktion übertragene Aufgaben wahrnimmt.

Die Aufsicht beschränkt sich bezüglich ihrer Art auf die Rechtsaufsicht in den Bereichen, in denen die Gemeinde auf Grund ihrer Selbstverwaltungsrechte tätig wird. Maßstab für die Aufsicht ist hier in erster Linie das staatliche Recht. Erfüllt die Gemeinde dagegen ihr übertragene Aufgaben des Staates, unterliegt sie den Weisungen der zuständigen staatlichen Stelle und ihre Tätigkeit wird auch auf Zweckmäßigkeit hin überprüft. Dieses Gegenstück zur baden-württembergischen Fachaufsicht ist im Kanton Zürich als "Administrativaufsicht"¹⁷ bekannt.

¹⁶ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 476

¹⁷ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 476

Hauptteil

9. Hauptorgane der Gemeinde

9.1 In Baden-Württemberg

9.1.1 Festlegung des Hauptorgans

Die Gemeinde als juristische Person des öffentlichen Rechts benötigt Organe, welche sie vertritt und überhaupt handlungsfähig macht. In Baden-Württemberg sind nach § 23 GemO der Gemeinderat und der Bürgermeister die Verwaltungsorgane der Gemeinde. Beide sind natürliche Personen und "integrierter Bestandteil der juristischen Person"¹⁸ Gemeinde. Der Gemeinderat stellt somit i.S. der Gewaltenteilung nicht die Legislative, das Parlament, dar, sondern bildet zusammen mit dem Bürgermeister die Exekutive, die Verwaltung, auch wenn sich mancher Gemeinderat in Anlehnung an den Bundes- oder Landtag gerne als Parlamentarier sieht.

Zwischen dem Bürgermeister und dem Gemeinderat besteht kein Verhältnis der Über- oder Unterordnung. Dennoch ist der Gemeinderat nach dem Wortlaut des Gesetzes unbestritten das Hauptorgan der Gemeinde. Dies geht zum einen direkt aus § 24 I S. 1 GemO hervor, zum anderen aus der Tatsache, daß der Gemeinderat die in Art. 28 I S. 2 GG verfassungsmäßig vorgeschriebene und demokratisch gewählte Vertretung des Volkes darstellt. Nach demokratischen Prinzipien kann nur der Volksvertretung eine bedeutende Stellung bei der Willensbildung und in der Verwaltung insgesamt zukommen.

Dem Bürgermeister kommt direkt aus dem Gesetz nach § 42 I GemO die Vertretung der Gemeinde, die Leitung der Gemeindeverwaltung und der Vorsitz im Gemeinderat zu, dessen Mitglied er nach § 25 I GemO zugleich ist.

¹⁸ Gern, Kommunalrecht, 161

9.1.2 Stellung und Aufgaben des Gemeinderates

9.1.2.1 In allgemeinen Angelegenheiten

Eine zentrale Vorschrift zur Stellung und den Aufgaben des Gemeinderates stellt § 24 I GemO dar. Als gewählte Vertretung der Bürger nach § 24 I S. 1 GemO bildet der Gemeinderat "in seiner Zusammensetzung ein verkleinertes Spiegelbild der in der Gemeinde lebendigen Kräfte und Gruppen"¹⁹. Die Gemeindebürger stellen im Ursprung die eigentlichen Träger der Gemeindeverwaltung dar. Die Belange der Gemeindeverwaltung sind jedoch heutzutage selbst in kleinen Gemeinden so verrechtlicht und umfangreich, daß eine direktdemokratische Verwaltung durch die Bürger aus praktischen Gründen nicht mehr durchführbar ist. Aus diesem Grund hat der Gemeinderat an Stelle und im Auftrag der Bürgerschaft die wichtigen Entscheidungen zu treffen. Durch seine Entscheide wird jedoch nicht der einzelne Bürger auf dem Gebiet des öffentlichen oder privaten Rechts verpflichtet, sondern vielmehr die Gemeinde als öffentlich-rechtliche Körperschaft.

Als Hauptorgan legt der Gemeinderat gem. § 24 I S. 2 GemO zum einen für die Verwaltung der Gemeinde die Grundsätze fest. Ihm steht es zum anderen kraft Gesetzes zu, über alle Gemeindeangelegenheiten zu entscheiden, sofern hierfür nicht der Bürgermeister über eine gesetzliche Bestimmung oder durch Aufgabenübertragung seitens des Gemeinderates an den Bürgermeister zuständig ist.

Durch das Recht zur Festlegung der Grundsätze für die gemeindliche Verwaltung liegt die "kommunalpolitische Führung"²⁰ in den Händen des Gemeinderates. Er legt die generelle Richtung für die Gemeindepolitik fest und entscheidet über die gesamte Planung und das Programm der Gemeindeverwaltung. Diese Regelung erscheint sinnvoll, da Politik, egal in welcher Größenordnung sie betrieben wird, nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie in ihren Grundsätzen von einem Organ festgelegt wird. Als Hauptorgan und Vertretung der Bürger ist es gerechtfertigt, dem Gemeinderat diese Kompetenz, zumindest nach dem Wortlaut des Gesetzes,

¹⁹ Kunze/Schmidt/Bronner/Katz/Steger/Sixt/Bock, GemO, § 24, RNr. 4

²⁰ Kunze/Schmidt/Bronner/Katz/Steger/Sixt/Bock, GemO, § 24, RNr. 6

zuzusprechen. Seine Führungskompetenz vollzieht der Gemeinderat in der Praxis in erster Linie durch den Beschluß von Satzungen.

Hier kommt insbesondere der Haushaltssatzung eine sehr große Bedeutung zu. Fast alle Tätigkeiten der Gemeinde berühren den finanziellen Bereich und der Bürgermeister und seine Verwaltung dürfen in den entsprechenden Gebieten nur tätig werden, wenn der Haushaltsplan hierfür entsprechende Mittel vorsieht. Zusammen mit der Haushaltssatzung entscheidet der Gemeinderat i.d.R. über die Finanzplanung und legt damit in groben aber unverbindlichen Zügen für die Zukunft fest, welche Projekte und Investitionen in Angriff genommen werden sollen.

Eine weitere wichtige Satzung stellt die Hauptsatzung dar. In ihr regelt der Gemeinderat, welche der ursprünglich seiner Aufgaben er zur dauerhaften Erledigung durch den Bürgermeister an diesen überträgt. Die wichtigsten Angelegenheiten sind in diesem Zusammenhang die Vergabe von Aufträgen und die Eingehung von bestimmten Rechtsgeschäften innerhalb vom Gemeinderat festgesetzter Wertgrenzen.

Des weiteren kann der Gemeinderat für die Tätigkeit des Bürgermeisters und der Verwaltung verbindliche Richtlinien, z.B. für die Vermietung von Gemeindewohnungen oder die Zulassung zum Wochenmarkt, festlegen. Diese haben sich auf grundsätzliche Regelungen zu beschränken und die Stellung des Bürgermeisters als Vertreter der Gemeinde und Leiter der Verwaltung zu berücksichtigen.

Das Recht zur Entscheidung über alle Gemeindeangelegenheiten läßt dem Gemeinderat eine sehr weitreichende Zuständigkeitsbefugnis zukommen. Die Zuständigkeit wird generell beim Gemeinderat vermutet, wohingegen die Befugnisse des Bürgermeisters jeweils einzeln geregelt sind. Im Falle eines Streites hat er zu beweisen, daß ihm die Erledigung einer Gelegenheit per Gesetz oder durch Übertragung seitens des Gemeinderates zusteht.

Die Allzuständigkeit des Gemeinderates ist dadurch eingeschränkt, daß sie sich nur auf den Bereich der weisungsfreien Aufgaben bezieht. Für Weisungsangelegenheiten liegt die Zuständigkeitsvermutung gem. § 44 III S. 1 GemO grundsätzlich beim Bürgermeister. Der Gemeinderat kann in diesen Bereichen jedoch Einfluß nehmen, soweit der Erlaß von Satzungen notwendig ist.

Die dritte wichtige Aufgabe des Gemeinderates umfaßt nach § 24 I S. 3 GemO die Überwachung der Ausführung seiner Beschlüsse sowie die Sorge dafür, daß in der Verwaltung der Gemeinde auftretende Mißstände durch den Bürgermeister beseitigt werden.

Für die Ausführung bzw. den Vollzug der Beschlüsse des Gemeinderates ist gem. § 43 I GemO der Bürgermeister zuständig. Der Vollzug bedeutet in diesem Zusammenhang die "tatsächliche und rechtliche Verwirklichung der beschlossenen Maßnahmen"²¹. Hierunter fallen z.B. Tätigkeiten wie der Erlaß und die Zustellung von Gemeindesteuerbescheiden oder die Eingehung von Rechtsgeschäften. Dem Bürgermeister steht es dabei nicht zu, die Beschlüsse in sachlicher Hinsicht zu ändern. Das Überwachungsrecht für den Gemeinderat ist notwendig, da er "die volle Verantwortung für die Verwaltung seines Zuständigkeitsbereichs trägt"²². Dieses Überwachungsrecht darf aber nicht so weit gehen, daß der Gemeinderat die Details des Vollzugs durch Weisungen regelt, die direkt mit der Sachentscheidung verbunden sind. Ferner muß der Bürgermeister beim Vollzug des Beschlusses nicht jede einzelne Handlung, die er als Vertreter der Gemeinde tätigt, vom Gemeinderat billigen lassen.

Das Recht, die Beseitigung von Mißständen in der Verwaltung durch den Bürgermeister zu verlangen, bedeutet für den Gemeinderat ein Kontrollrecht über die ganze Verwaltung, das jedoch nur in beschränkter und allgemeiner Form gilt. Eine Maßnahme des Bürgermeisters darf nicht schon deshalb gerügt werden, weil der Rat sie für unzweckmäßig hält. Dem Gemeinderat steht es nicht zu, in Bereiche einzugreifen, für die der Bürgermeister gesetzlich zuständig ist, solange dort keine Mißstände auftreten. Ein Mißstand liegt dann noch nicht vor, wenn die Verstöße des Bürgermeisters nur geringfügig oder einmalig sind. Der bemängelte Zustand muß vielmehr eine gewisse Dauer umfassen und nachhaltig ungünstige Auswirkungen auf den Ablauf der Verwaltungsarbeit oder das Zusammenleben innerhalb der Gemeinde haben. Mißstände dieser Art können vorliegen, wenn der Bürgermeister in seinem Zuständigkeitsbereich z.B. gegen gesetzliche Vorschriften verstößt, of-

²¹ Kunze/Schmidt/Bronner/Katz/Steger/Sixt/Bock, GemO, § 24, RNr. 9

²² Kunze/Schmidt/Bronner/Katz/Steger/Sixt/Bock, GemO, § 24, RNr. 9

fenkundig unzweckmäßige Entscheide fällt, den vom Gemeinderat erlassenen Richtlinien erheblich zuwiderhandelt oder die gegenüber den Gemeindebediensteten bestehende Pflicht zur allgemeinen Aufsicht in solchen Maßen verletzt, daß eine ordnungsgemäße Geschäftsabwicklung fraglich wird.

In welcher Form der Gemeinderat evtl. anfallende Beanstandungen vornehmen kann, ist in der GemO nicht ausdrücklich geregelt. In erster Linie kann er seinen Unmut über allfällige Mißstände äußern oder durch Beschlußfassung dem Bürgermeister die Weisung zur Vornahme oder Unterlassung gewisser Handlungen erteilen. Sofern gegenüber Dritten noch keine rechtlichen Verpflichtungen bestehen, kann der Bürgermeister zur Zurücknahme von Maßnahmen verpflichtet werden. Wenn der Gemeinderat einen solchen Beschluß gegen den Bürgermeister faßt, muß dies in einer Sitzung des Gemeinderates geschehen. Der Gemeinderat hat dann dafür zu sorgen, daß dieser Punkt auf die Tagesordnung der entsprechenden Sitzung kommt. Eine solche Weisung ist für den Bürgermeister verbindlich, wenn tatsächlich ein Mißstand vorliegt und die zu seiner Beseitigung erforderliche Maßnahme verhältnismäßig ist. Der Gemeinderat kann seine beschlossene Maßnahme, z.B. die Überwachung der Einhaltung von Dienststunden, nicht selbst vollziehen oder damit direkt einen Gemeindebediensteten oder Bürger beauftragen. Hält sich der Bürgermeister nicht an eine rechtmäßig ergangene Weisung des Gemeinderates, kann dieser die Rechtsaufsichtsbehörde anrufen oder ein Disziplinarverfahren gegen den Bürgermeister in die Wege leiten.

9.1.2.2 In Personalangelegenheiten

Ein Mitwirkungsrecht hat der Gemeinderat nach § 24 II GemO auf dem Gebiet des Gemeindepersonals. Er hat hier seine Entscheidungen einvernehmlich mit dem Bürgermeister zu treffen. Dies betrifft in erster Linie die Entscheidungen, in denen es darum geht, ob Bedienstete ernannt, eingestellt und entlassen werden. Zu einem Einvernehmen der beiden Organe muß es des weiteren kommen, wenn einem Arbeiter oder Angestellten nicht nur vorübergehend eine anders bewertete Tätigkeit übertragen wird und wenn Vergütungen oder Löhne festgesetzt werden, sofern nicht schon ein Anspruch aus einem Tarifvertrag besteht. Kommt kein Einverneh-

men zustande, so entscheidet der Gemeinderat allein mit einer 2/3-Mehrheit der in der Sitzung anwesenden Mitglieder über die Angelegenheit.

Der Bürgermeister ist für die erwähnten Personalangelegenheiten zuständig, wenn ihm der Gemeinderat die Entscheidungsbefugnis übertragen hat oder wenn es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt. Ergeben sich aus anderen Gesetzen Rechte des Staates zur Ernennung oder Entlassung von Beamten und Angestellten, so bleiben diese unberührt.

Unter dem Begriff *Einvernehmen* ist in diesem Zusammenhang zu verstehen, daß der Bürgermeister nicht nur angehört, sondern daß ein volles Einverständnis mit ihm hergestellt werden muß. Das Einverständnis kann dadurch erfolgen, daß der Bürgermeister bereits Bewerber in die engere Wahl nimmt und dem Gemeinderat zur endgültigen Entscheidung vorlegt oder daß der Gemeinderat sich unter allen Bewerbern einen auswählt und dann der Bürgermeister zustimmen soll. Wenn der Bürgermeister sein Einverständnis nachträglich erteilt, muß diese Erklärung direkt in der Gemeinderatssitzung erfolgen. Erst mit der Erklärung des Bürgermeisters ist der Entscheidungsakt insgesamt vollendet.

Lehnt der Gemeinderat die Wahl eines vom Bürgermeister in die engere Wahl genommenen Bewerbers ab oder verweigert der Bürgermeister die Zustimmung zur Entscheidung des Gemeinderates, so entscheidet der Gemeinderat im Alleingang, ohne daß jedoch der Bürgermeister von seinem Stimmrecht ausgeschlossen ist. Wenn der Gemeinderat alle Bewerber ablehnt, die der Bürgermeister in die engere Wahl genommen hat, dann müssen ihm alle vorliegenden Bewerbungen vorgelegt werden. Im ersten Wahlgang ist dann der Bewerber gewählt, der 2/3 der Stimmen der anwesenden und stimmberechtigten Ratsmitglieder auf sich vereinigt. Kommt eine solche Mehrheit nicht zustande, findet zwischen den zwei Bewerbern mit der höchsten Stimmenzahl eine Stichwahl statt, bei der wiederum eine Zweidrittelmehrheit entscheidet. Versagt der Bürgermeister einer bereits durch den Gemeinderat getroffenen Wahl die Zustimmung, ist es nicht ausreichend, "wenn der Gemeinderat seine Entscheidung zuvor mit Zweidrittelmehrheit getroffen hat"²³.

²³ Kunze/Schmidt/Bronner/Katz/Steger/Sixt/Bock, GemO, § 24, RNr. 18

Die Kenntnis der fehlenden Zustimmung ist für die Stimmabgabe als so entscheidend anzusehen, daß sie als Voraussetzung für das Verfahren betrachtet werden muß.

Eine erneute Wahl eines Bewerbers durch den Gemeinderat ist notwendig, wenn der Bürgermeister einem bereits gefaßten Beschluß des Gemeinderates sein Einvernehmen verweigert. Für diesen Fall stehen alle Bewerber des ersten Wahlgangs zur Auswahl. Der Bewerber aus dem ersten Wahlgang muß mit einer Zweidrittelmehrheit gewählt werden, wenn der Gemeinderat auf ihm beharrt. Entscheidet sich der Gemeinderat dagegen für einen anderen Bewerber, ist nur noch das Einvernehmen des Bürgermeisters erforderlich, wenn seine Zustimmung nicht schon vorher erfolgte.

Kommt es zu keinem Einvernehmen mit dem Bürgermeister oder bekommt der Gemeinderat keine Zweidrittelmehrheit zustande, hat die Personalmaßnahme zu unterbleiben. Ein Eingreifen der Rechtsaufsichtsbehörde kann in Betracht kommen, wenn die Gemeinde gesetzlich verpflichtet wäre, die Stelle zu besetzen, wie z.B. beim Amt des Kassenverwalters gem. § 93 II GemO.

Die Beteiligung des Gemeinderates an wichtigen Personalentscheidungen ist notwendig, da diese für die Gemeinde in ihrer Bedeutung nicht unerheblich sind. Dabei hängt der Umfang der Beteiligung durch den Gemeinderat natürlich von der Größe der jeweiligen Gemeinde ab. Während sich in Großstädten der Gemeinderat lediglich an der Besetzung von Führungspositionen beteiligt, entscheidet er in kleineren Gemeinden mit über die Einstellung von Kindergartenpersonal oder Auszubildenden.

Die Mitwirkung des Bürgermeisters ist erforderlich, um seiner gesetzlich zugewiesenen Rolle als Leiter der Gemeindeverwaltung gerecht zu werden. Er ist als solcher nach § 44 I GemO dafür verantwortlich, daß die Aufgaben sachgemäß erledigt werden und die Verwaltung ihren ordnungsgemäßen Gang nimmt. Dieser Aufgabe kann er nur in angemessener Weise nachkommen, wenn er die Auswahl des Gemeindepersonals wirksam beeinflussen kann. Des weiteren dürfte der Bürgermeister eher als die Mehrheit der Gemeinderäte in der Lage sein, die fachlichen Fähigkeiten eines Bewerbers zu beurteilen. Außerdem ist es, je nach Gemeinde-

größe, der Bürgermeister, der sich beim Vorstellungsgespräch ein näheres Bild vom Bewerber machen konnte.

Die Vollziehung der Personalentscheidung (z.B. Abschluß eines Arbeitsvertrages) liegt, wie der Vollzug aller Gemeinderatsbeschlüsse, in der Hand des Bürgermeisters.

9.1.3 Informationsrecht

9.1.3.1 Des Gemeinderates

Um sein in § 24 I S. 3 GemO festgeschriebenes Kontrollrecht in angemessener Form ausüben zu können, ist es erforderlich, daß der Gemeinderat über ein Informationsrecht verfügt. Nach § 24 III S. 1 GemO muß der Bürgermeister den Gemeinderat über alle die Gemeinde und ihre Verwaltung betreffenden Angelegenheiten unterrichten, wenn ein Viertel der Gemeinderäte dies verlangt. Dieselbe Anzahl der Gemeinderäte kann verlangen, daß der Gemeinderat oder ein durch ihn bestellter Ausschuß Akteneinsicht erhält. Diesem Ausschuß müssen nach § 24 III S. 2 GemO die Antragsteller angehören.

Neben der Kontrolle der Gemeindeverwaltung soll das Informationsrecht dazu beitragen, daß der Gemeinderat imstande ist, die beim ihm liegende Verantwortung für seine Sachentscheidungen zu tragen. Mit einem Viertel der Gemeinderäte ist die für einen entsprechenden Antrag notwendige Minderheit bewußt niedrig angesetzt, um zu verhindern, daß eine dem Bürgermeister wohlgesonnene Mehrheit im Gemeinderat die Kontrolle der Verwaltung erschwert.

Ein Antrag auf Auskunft kann entweder während oder außerhalb einer Sitzung gestellt werden. Bei der Berechnung des Viertels der Gemeinderäte ist der Bürgermeister nicht mitzurechnen, als Berechnungsgrundlage dient die "Zahl der tatsächlich besetzten Sitze der ehrenamtlichen Mitglieder (Gemeinderäte)"²⁴. Das Informationsrecht bezieht sich auf alle Angelegenheiten der Gemeinde, also auch auf die Weisungsaufgaben, die eigentlich im Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters liegen. Der Bürgermeister kann die Auskunft an den Gemeinderat nicht mit

²⁴ Kunze/Schmidt/Bronner/Katz/Steger/Sixt/Bock, GemO, § 24, RNr. 25

dem Hinweis verweigern, daß gewisse Akten der Vertraulichkeit oder Geheimhaltung unterliegen. Wenn die Unterrichtung erforderlich ist, damit der Gemeinderat seine Funktionen realisieren kann, muß der Bürgermeister dem Antrag des Gemeinderates Folge leisten. Eine Einschränkung erfährt das Informationsrecht des Gemeinderates lediglich durch § 24 V GemO. Danach gilt § 24 III GemO nicht für Angelegenheiten, die nach § 44 III S. 3 GemO geheimzuhalten sind. Dieser Bereich betrifft Weisungsaufgaben, welche die zuständige Behörde per Anordnung der Geheimhaltung unterworfen hat. In diesen Bereich gehören ferner Angelegenheiten, in denen eine Anhörung der Gemeinde erfolgt und für welche die zuständige Behörde Geheimhaltung angeordnet hat.

In welcher Form die Information an den Gemeinderat zu erfolgen hat, ist durch das Gesetz nicht festgelegt. In den meisten Fällen wird eine mündliche Auskunft des Bürgermeisters genügen. Bei schwierigen Sachverhalten wäre eine schriftliche Darlegung angemessen. Eine weitere, in der Praxis häufig vorgenommene Unterrichtsform stellt die Besichtigung dar. Der Gemeinderat kann sich hier vor Ort ein Bild der Lage machen und allfällige Frage direkt an den Bürgermeister oder begleitende Verwaltungsmitarbeiter richten. Das Recht auf Akteneinsicht nach § 24 III S. 1 GemO stellt eine besondere Form der Unterrichtung dar. Dieses Recht stellt klar, daß sich der Gemeinderat nicht mit der Berichterstattung des Bürgermeisters begnügen muß. Die Akteneinsicht beinhaltet nicht das Recht einzelner Gemeinderäte auf Überlassung von Akten sowie Aushändigung von Kopien, auch nicht auszugsweise.

9.1.3.2 Von einzelnen Gemeinderäten

Neben dem Gemeinderat als Kollegialorgan steht dem einzelnen Gemeinderatsmitglied nach § 24 IV S. 1 GemO ein Informationsrecht zu. Hierbei können Anfragen i.S. von § 24 III S. 1 GemO schriftlich oder während einer Sitzung mündlich an den Bürgermeister gerichtet werden. Die Beantwortung hat innerhalb einer angemessenen Frist zu erfolgen. Nähere Regelungen haben gem. § 24 IV S. 2 GemO in der Geschäftsordnung des Gemeinderates zu erfolgen. Das Informationsrecht des

einzelnen Gemeinderates hat den gleichen Umfang wie das des gesamten Gemeinderates, es besteht jedoch kein Recht auf Einsicht in die Akten.

Die in einer Sitzung gestellten Anfragen erfolgen meistens am Ende der Sitzung unter dem Tagesordnungspunkt *Anfragen*. Auf die Beantwortung der Anfrage hat das Gemeinderatsmitglied einen Rechtsanspruch. Die Antwort muß hinreichend bestimmt sein und die Informationen enthalten, die der Gemeinderat zur Ausübung seines Amtes braucht. Die Geschäftsordnung kann in diesem Zusammenhang insbesondere regeln, ob Anfragen in öffentlicher oder nichtöffentlicher Sitzung zu erfolgen haben und in welcher Form sie zu beantworten sind. Fehlt es bezüglich der Beantwortung einer Regelung in der Geschäftsordnung, kann diese mündlich sowie außerhalb der Sitzung erfolgen.

Eine Einschränkung erfährt das Informationsrecht des einzelnen Gemeinderates durch § 24 V GemO. Diese Vorschrift wurde bereits im Zusammenhang mit dem Informationsrecht des Gemeinderates unter Punkt 9.1.3.1 erläutert.

9.1.4 Die Arbeitsweise des Gemeinderates

9.1.4.1 Einberufung einer Gemeinderatssitzung

Wie bereits dargelegt, liegt die Aufgabe des Gemeinderates in erster Linie in der Entscheidung über Angelegenheiten seines Zuständigkeitsbereichs. Da es sich beim Gemeinderat um ein Kollegialorgan handelt, liegt es in der Natur der Sache, daß er seiner Tätigkeit nur in Versammlungen aller Mitglieder, den Gemeinderatssitzungen, nachgehen kann. Der Gesetzgeber hat in der GemO Formvorschriften aufgestellt, welche bezüglich der Einberufung von Gemeinderatssitzungen für alle Gemeinden gelten. Nähere und auf die einzelne Gemeinde bezogene Regelungen können ihren Niederschlag in der Geschäftsordnung des Gemeinderates finden. Das Recht, eine Gemeinderatssitzung einzuberufen, liegt nach § 34 I S. 1 GemO alleine beim Bürgermeister. Er hat alle Gemeinderäte schriftlich und binnen angemessener Frist einzuladen.

Neben der Einladung zur Sitzung hat der Bürgermeister den Gemeinderäten die Verhandlungsgegenstände rechtzeitig mitzuteilen, damit eine Vorbereitung auf die Sitzung überhaupt möglich ist. Zusammen mit den Verhandlungsgegenständen sind

den Gemeinderäten die Unterlagen zu übersenden, die sie benötigen, um sich in einen Sachverhalt einzuarbeiten. Des weiteren sollen die Unterlagen den Gemeinderäten dazu dienen, sich ggf. innerhalb ihrer Fraktion abzusprechen und ein mögliches Abstimmungsverhalten ins Auge zu fassen.

Problematisch kann sich der Umfang der an die Gemeinderäte zu versendenden Unterlagen gestalten. Einerseits sollen die Gemeinderäte über alle wichtigen Informationen verfügen, auf der anderen Seite sollen sie nicht mit Papier überflutet werden, da dies i.d.R. die Motivation nimmt, sich überhaupt näher mit den Unterlagen zu beschäftigen. Der Umfang der an die Gemeinderäte zu verschickenden Unterlagen liegt im Einzelfall im Ermessen des Bürgermeisters.

Wieviel Tage zwischen der Einberufung einer Gemeinderatssitzung sowie der Übersendung der Sitzungsunterlagen liegen dürfen, hat der Gesetzgeber nicht ausdrücklich geregelt. Als Mindestfrist für beide Vorgänge gelten auch in kleinen Gemeinden drei Tage, den Regelfall stellt jedoch die Frist von einer Woche vor der Sitzung dar. Aus Vereinfachungsgründen wird in vielen Gemeinden die Einberufung zur Sitzung zusammen mit den Unterlagen der Verhandlungsgegenstände verschickt. Wenn der Gemeinderat sich zu Beginn eines Jahres auf einen halb- oder ganzjährigen Sitzungsplan verständigt, ist diese Handhabung grundsätzlich zu befürworten. Jedes Gemeinderatsmitglied kann sich dann langfristig auf einen Sitzungstermin einrichten; die Einberufung zur Sitzung käme eine Woche vor dem Termin nicht zu kurzfristig.

Die Einberufung des Gemeinderates hat nach § 34 I S. 2 GemO zu erfolgen, wenn die Geschäftslage es notwendig macht. Eine Sitzung soll nach dem Gesetz mindestens einmal im Monat stattfinden. Die Erfüllung dieser Soll-Vorschrift stellt in der Praxis kein Problem dar, weil selbst in kleinen Gemeinden im Laufe eines Monats genug Geschäfte anfallen, die eine Einberufung des Gemeinderates rechtfertigen. Ansonsten steht es im Ermessen des Bürgermeisters, ob die Geschäftslage die Einberufung des Gemeinderates erfordert. Er hat dabei darauf zu achten, daß die Anzahl der Verhandlungsgegenstände nicht zu umfangreich ist, da dies eine gründliche Behandlung der Geschäfte erschwert oder gar unmöglich macht. Auf der anderen Seite ist die Verwaltung in einigen ihrer Tätigkeitsbereiche, z.B. bei

der Behandlung von Bauanträgen, zur sachgemäßen Aufgabenerledigung und im Interesse der Kunden auf eine schnelle Entscheidung des Gemeinderates angewiesen.

Nach dem Willen des Gesetzgebers und wie die Praxis zeigt, soll die Initiative zur Einberufung von Gemeinderatssitzungen und Festlegung der zu beratenden Gegenstände in erster Linie in den Händen des Bürgermeisters liegen. Dem Gemeinderat ist jedoch auch die Möglichkeit gegeben, auf die Einberufung und die Tagesordnung der Gemeinderatssitzungen Einfluß zu nehmen. Nach § 34 I S. 3 GemO kann ein Viertel der Gemeinderäte eine unverzügliche Einberufung des Gemeinderates beantragen, wenn sie einen Verhandlungsgegenstand angeben. Der Bürgermeister ist in diesem Fall verpflichtet, eine Sitzung des Gemeinderates ohne schuldhafte Verzögerung einzuberufen. Eine Stellungnahme, ob er die Behandlung des beantragten Gegenstandes für erforderlich hält, steht ihm erst in der betreffenden Sitzung zu.

Ein Viertel der Gemeinderäte kann nach § 34 I S. 4 GemO ferner beantragen, daß ein Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung der spätestens übernächsten Gemeinderatssitzung gesetzt wird. Diese beiden genannten Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinderatsmitglieder sind an keine bestimmte Form gebunden, sofern nicht die Geschäftsordnung des Gemeinderates nähere Regelungen enthält. Um einen Mißbrauch der Rechte nach § 34 I S. 3 und 4 GemO durch eine Minderheit des Gemeinderates zu verhindern, hat das Gesetz zwei Vorkehrungen getroffen. Zum einen müssen die von einem Viertel der Gemeinderäte beantragten Verhandlungsgegenstände zum Aufgabengebiet des Gemeinderates gehören, zum anderen dürfen sie nicht bereits innerhalb der vergangenen sechs Monate im Gemeinderat behandelt worden sein.

9.1.4.2 Ablauf einer Gemeinderatssitzung

Die eigentliche Gemeinderatssitzung wird nach § 36 I S. 1 GemO durch den Vorsitzenden, i.d.R. der Bürgermeister, eröffnet. Bis zum Beginn der Sitzung steht es dem Vorsitzenden zu, einzelne Verhandlungsgegenstände von der Tagesordnung zu streichen. Mit Sitzungsbeginn liegt diese Kompetenz in Händen des Gemeinde-

rates. Nur er kann dann mit Stimmenmehrheit einzelne Verhandlungsgegenstände von der Tagesordnung absetzen oder vertagen, wobei es dem Vorsitzenden aber unbenommen bleibt, entsprechende Anträge zu stellen, wie es in der Praxis der Regelfall ist.

Nach der Begrüßung der Anwesenden stellt der Vorsitzende die Beschlußfähigkeit des Gemeinderates fest und gibt den Gemeinderäten die Möglichkeit, Einwendungen gegen die Tagesordnung zu erheben. Danach erfolgt der Übergang zum ersten Punkt der Tagesordnung. Dem Vorsitzenden obliegt neben der Eröffnung die Leitung der Verhandlungen des Gemeinderates. Diese Aufgabe umfaßt neben der Eröffnung der Sitzung den Aufruf der Verhandlungsgegenstände und die dazu gehörigen Erläuterungen, die Leitung der normalerweise auf den Vortrag des Vorsitzenden folgenden Aussprache innerhalb des Gemeinderates, die Beendigung derselben, die Durchführung und Leitung der Abstimmung, die Feststellung des Abstimmungsergebnisses und schließlich die Schließung der Verhandlungen.

Die Erläuterungen der Verhandlungsgegenstände durch den Vorsitzenden beinhalten im wesentlichen die Ausführungen der an die Gemeinderäte versandten Unterlagen. Daneben werden evtl. neue Informationen vorgebracht und Pläne gezeigt und erläutert, die für eine Versendung an alle Gemeinderäte zu umfangreich waren. Die anschließende Aussprache gibt den Gemeinderäten die Möglichkeit, allfällige Fragen zum Verhandlungsgegenstand an den Vorsitzenden zu richten, Gegenargumente einzubringen oder Gründe für die Zustimmung oder Ablehnung eines Antrags ins Feld zu führen.

Der Vorsitzende muß die Leitung der gesamten Gemeinderatssitzung, insbesondere den Teil der Aussprache, ohne Wertung und unparteiisch gestalten. Das Wort zum Verhandlungsgegenstand ist den Gemeinderäten in der Reihenfolge zu erteilen, wie sie durch Handzeichen einen entsprechenden Antrag stellen. Wenn die Geschäftsordnung nicht entgegensteht, kann der Vorsitzende in besonderen Fällen das Wort an den jeweiligen Sprecher einer Fraktion erteilen und dabei die Reihenfolge nach der Fraktionsstärke richten. Ein solches Verfahren wird normalerweise dann seine Anwendung finden, wenn der Gemeinderat vor der Abstimmung über einen komplexen Sachverhalt, wie z.B. der Haushaltssatzung, steht.

Nach erfolgter Aussprache hat der Vorsitzende den Verhandlungsgegenstand der Beschlußfassung durch den Gemeinderat zuzuführen. Gem. § 37 V GemO kommen Beschlüsse des Gemeinderates durch Abstimmungen und Wahlen zustande. Der Bürgermeister als Mitglied des Gemeinderates hat bei beiden Verfahren ein Stimmrecht.

Abstimmungen finden in erster Linie bei der Entscheidung über Sachfragen Anwendung. Sie sind dadurch gekennzeichnet, daß über nur einen Antrag abgestimmt ist. Die Gemeinderäte können den meistens von der Verwaltung vorformulierten Antrag bejahen, verneinen oder sich der Stimme enthalten. Die Abstimmung erfolgt nach § 37 VI GemO i.d.R. offen. Angenommen ist der Antrag, der die Mehrheit der Stimmen der anwesenden Gemeinderatsmitglieder auf sich vereinigt. Ist das nicht der Fall oder liegt Stimmgleichheit vor, bedeutet dies dagegen, daß der Antrag abgelehnt ist.

Wahlen finden Anwendung, wenn Entscheidungen in personellen Belangen anstehen. Das Wahlverfahren ist in § 37 VII GemO detailliert geregelt, der Gemeinderat hat für eigene Regelungen zum Wahlablauf keine Kompetenz. Wahlen müssen nach § 37 VII S. 8 GemO stattfinden, wenn zu entscheiden ist, an welchen Bewerber eine Stelle vergeben wird und wenn eine höher bewertete Tätigkeit nicht nur vorübergehend an einen Angestellten oder Arbeiter übertragen wird. Sie finden gem. § 37 VII S. 1 GemO geheim und mit Stimmzetteln statt. Es können offene Wahlen stattfinden, wenn kein Gemeinderatsmitglied widerspricht. Gewählt ist der Bewerber, der im ersten Wahlgang die Stimmen von mehr als der Hälfte der anwesenden und stimmberechtigten Gemeinderatsmitglieder auf sich vereinigen kann. Kommt diese Mehrheit nicht zustande, findet eine Stichwahl zwischen den zwei Bewerbern mit den meisten Stimmen statt, für welche eine einfache Mehrheit der Stimmen ausreichend ist. Im Falle von Stimmgleichheit fällt die Entscheidung durch das Los. Wenn nur ein Bewerber zur Auswahl steht, muß er im ersten Wahlgang ebenfalls die Stimmen von mehr als der Hälfte der anwesenden und stimmberechtigten Gemeinderatsmitglieder auf sich vereinen. Ist dies nicht der Fall, muß ein zweiter Wahlgang stattfinden, in dem für den einzigen Bewerber erneut eine Mehrheit wie im ersten Wahlgang erforderlich ist. Zwischen dem ersten und zweiten

Wahlgang soll mindestens eine Woche Zeit liegen, um den Gemeinderatsmitgliedern genügend Zeit zu geben, ihre Entscheidung nochmals zu überdenken. Über Entlassungen hat der Gemeinderat durch Abstimmungen zu entscheiden, da hierfür eine Wahl im Gesetz nicht vorgesehen ist.

Die dargelegten Formen der Beschlußfassung im Personalbereich kommen nur zustande, wenn der Gemeinderat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister entscheidet. Kommt dieses Einvernehmen nicht zustande, findet das bereits in Punkt 9.1.2.2 dargestellte Verfahren Anwendung.

Für Abstimmungen und Wahlen hat der Gesetzgeber ein so detailliertes und zwingendes Verfahren vorgesehen, damit diese wichtige Aufgabe des Gemeinderates in allen Gemeinden einheitlich und demokratisch abläuft.

Nach erfolgter Beschlußfassung stellt der Vorsitzende in der Praxis oft das Ergebnis nochmals ausdrücklich fest. Dieses gesetzlich nicht vorgeschriebene Verfahren ist insbesondere bei mehreren Beschlußmöglichkeiten empfehlenswert, da dadurch für jeden einzelnen Gemeinderat klargestellt ist, welcher Beschluß zustande gekommen ist. Sind alle Verhandlungsgegenstände der Tagesordnung durchgearbeitet oder einzelne Geschäfte ggf. auf eine andere Sitzung vertagt worden, beendet der Vorsitzende offiziell die Gemeinderatssitzung.

9.1.5 Beurteilung der Arbeit des Gemeinderates

9.1.5.1 In allgemeinen Angelegenheiten

Der Gesetzgeber hat den Gemeinderat zum Hauptorgan der Gemeinde erklärt und verleiht ihm genügend Rechte, um dieser Stellung gerecht zu werden. Bei seiner Arbeit macht der Gemeinderat in kleineren Gemeinden jedoch so gut wie nie von seinen Rechten Gebrauch. Seinen kommunalpolitischen Führungsanspruch könnte der Gemeinderat z.B. dadurch verwirklichen, daß er zu Beginn seiner Amtszeit in Zusammenarbeit mit dem Bürgermeister schriftlich die Ziele der Arbeit von Gemeinde und Verwaltung festlegt, die es in den nächsten Jahren zu erreichen gilt. Um eine solche Zielfestlegung zu verwirklichen, müßte den einzelnen Gemeinderatsmitgliedern bewußt sein, daß die kommunalpolitische Führung in Händen des

Gemeinderates liegt, aber genau an diesem Bewußtsein fehlt es i.d.R. den Gemeinderäten.

Das Fehlen einer Zielfestlegung darf aber nicht alleine den Gemeinderatsmitgliedern zugeschrieben werden. Die vom Gemeinderat festzulegenden Ziele müßten in erster Linie aus Bereichen seiner Zuständigkeit stammen, also den weisungsfreien Aufgaben. Den größten Entscheidungsspielraum hat der Gemeinderat in diesem Bereich bei den freiwilligen Aufgaben. In diesem Bereich setzt der Gemeinderat Wahlversprechen um oder entscheidet über die Realisierung von Projekten, die seitens der Bevölkerung an ihn herangetragen werden. Bei den weisungsfreien Pflichtaufgaben könnte er dagegen nur noch mitbestimmen, wie die Aufgabe erledigt wird. Die meisten Gemeinden sind heute jedoch auf Grund der angespannten Finanzlage gar nicht mehr in der Lage, große Ziele auf dem Gebiet der freiwilligen Aufgaben zu verwirklichen. Vielfach sind die Bemühungen auf den Erhalt der geschaffenen Besitzstände konzentriert und schlimmstenfalls hat der Gemeinderat auf Vorschlag des Bürgermeisters darüber zu entscheiden, welche freiwillige Aufgabe zukünftig zwecks Kostenersparnis nicht mehr realisiert wird.

Die Erfüllung der weisungsfreien Pflichtaufgaben und der Weisungsaufgaben nimmt bei den meisten Gemeinden bereits den größten Teil der finanziellen Leistungsfähigkeit in Anspruch. Da für Weisungsaufgaben der Bürgermeister zuständig ist und er im Bereich der weisungsfreien Pflichtaufgaben im Normalfall den besten Überblick hat, bleibt dem Gemeinderat meist nichts anderes übrig, als den Beschlußvorlagen des Bürgermeisters zuzustimmen, ohne auf die Aufgabe selbst Einfluß nehmen zu können.

Unter diesen Gesichtspunkten wäre das Fehlen einer schriftlichen Zielfestlegung heutzutage verständlich. Die Tatsache, daß sie aber vielerorts auch in finanziell besseren Zeiten nicht erfolgte, läßt auf einen grundsätzlichen Bewußtseinsmangel der Gemeinderatsmitglieder in Bezug auf ihre kommunalpolitische Führungsrolle schließen.

Eine weitere Form der Wahrnehmung der kommunalpolitischen Führung besteht im Beschluß von Satzungen. Um ihrer Aufgabe in diesem Bereich voll und ganz gerecht zu werden, ist zu erwarten, daß sich die Gemeinderatsmitglieder an der

Satzungsgestaltung aktiv beteiligen oder zumindest über Inhalt und Bedeutung der von ihnen beschlossenen Satzung Bescheid wissen. Bei Betrachtung der Praxis ist festzustellen, daß der Anteil der Gemeinderatsmitglieder am Satzungsinhalt regelmäßig gegen null tendiert. Dies läßt sich vielfach damit rechtfertigen, daß der Bürgermeister bei Satzungen mit überwiegend rechtlichen Inhalten dem Gemeinderat Vorlagen zur Entscheidung vorlegt, die dem Inhalt von Mustersatzungen gleichstehen. Diese stammen meist von gemeindlichen Interessenverbänden und sind in rechtlicher Hinsicht einwandfrei, so daß einer Übernahme durch die Gemeinde nichts im Wege steht. Wünschenswert wäre aber in vielen Fällen ein genauerer Zuschnitt der Mustersatzung auf die Verhältnisse der einzelnen Gemeinde. Mit der Mustersatzung werden nämlich meistens überflüssige oder unzweckmäßige Regelungen übernommen, die zu einer unnötigen Aufblähung des Satzungsumfangs beitragen. Dieser Mangel ist aber mehr der Tätigkeit des Bürgermeisters und seiner Verwaltung als dem Gemeinderat anzulasten.

Bei Satzungen mit Inhalten zu Gebühren kann der Gemeinderat meistens keine inhaltlichen Beiträge leisten, weil die Verwaltung bei der Gebührenberechnung an umfangreiche gesetzliche Vorschriften gebunden ist, die wenig bis gar keinen Handlungsspielraum lassen. Zudem sind diese Vorschriften für die meisten Gemeinderäte zu kompliziert, sie müssen somit auf die Richtigkeit der Arbeit der Verwaltung vertrauen und stimmen der Gebührensatzung vorbehaltlos zu, wenn ihnen die Höhe der Gebühren vertretbar scheint.

Nicht rechtfertigen läßt es sich dagegen, wenn die Gemeinderäte nicht einmal eine grobe Ahnung über Inhalt und Bedeutung einer Satzung haben. Diese Feststellung konnte ich persönlich im Rahmen eines Pro-Seminars über Regelungsmöglichkeiten der Hauptsatzung machen. Die wenigen Gemeinderäte, die für ein Gespräch zu diesem Thema überhaupt in Frage kamen, konnten zu inhaltlichen Punkten der Hauptsatzung nur Stellung nehmen, weil sie sich anläßlich des Gesprächstermins etwas näher damit beschäftigt hatten. Für einen der befragten Gemeinderäte war dieses Gespräch trotz mehrjähriger Mitgliedschaft im Gemeinderat erstmals seit Jahren Grund, die Hauptsatzung überhaupt aus dem Satzungsordner zu holen und sie genau durchzulesen! Ähnliche Erfahrungen haben im Rahmen dieses Pro-

Seminars auch meine Studienkollegen gemacht. Dieser Mangel an der Arbeit der Gemeinderäte läßt sich im großen und ganzen auf alle Satzungen der Gemeinde übertragen.

Da viele Satzungen unmittelbar Auswirkungen auf die Einwohner der Gemeinde haben, müßte es eigentlich die Pflicht der Gemeinderäte gegenüber ihren Wählern sein, sich vor Beschluß eingehend mit einem Satzungsinhalt auseinanderzusetzen und ihn zu verstehen. Von den Gemeinderäten muß man verlangen können, daß sie als Mitglieder des Hauptorgans der Gemeinde den Satzungsentwürfen nicht nur zustimmen, sondern diese auch kritisch durchleuchten und ggf. Rückfragen an den Bürgermeister stellen, da sonst eigentlich dem Bürgermeister die Rolle des Hauptorgans zukommt und der Gemeinderat sich selbst zum bloßen Beschlußorgan degradiert.

Von seinem Recht, die Beseitigung von Mißständen in der Verwaltung durch den Bürgermeister zu verlangen, muß der Gemeinderat so gut wie nie Gebrauch machen, da eine gut funktionierende Verwaltung im Eigeninteresse des Bürgermeisters liegt. Er wird wie der Gemeinderat von den Gemeindebürgern gewählt und diese messen die Fähigkeiten eines Bürgermeisters u.a. auch daran, wie gut die Verwaltung arbeitet. Wenn tatsächlich Probleme in der Verwaltung auftauchen, wird es im wesentlichen vom Verhältnis des Gemeinderats zum Bürgermeister abhängen, in welcher Form er die Mängel rügt.

9.1.5.2 In Personalangelegenheiten

Überwiegend einvernehmlich gestaltet sich die Arbeit zwischen Gemeinderat und Bürgermeister auf dem Gebiet der Personalangelegenheiten. Bei der Entscheidung über eine Neueinstellung schließt sich der Gemeinderat so gut wie immer dem Vorschlag des Bürgermeisters an, da dieser die Bewerbungsunterlagen kennt und sich ggf. im Vorstellungsgespräch ein näheres Bild vom Bewerber machen konnte. In kleineren Gemeinden sind die Bewerber zudem vielen Gemeinderäten persönlich bekannt. Fällt die Wahl des Gemeinderates auf einen anderen als den vom Bürgermeister vorgeschlagenen Bewerber, erteilt dieser im Normalfall sein Einvernehmen, wenn er den Bewerber nicht für total ungeeignet hält.

Im Personalbereich neigt der Gemeinderat jedoch dazu, bei mehr Entscheidungen mitzuwirken, als unbedingt notwendig wäre. Es ist z.B. fraglich, ob der Gemeinderat darüber zu entscheiden hat, wer die Ausbildungsstelle im Rathaus oder den Praktikantenplatz im Kindergarten bekommt. Begründen läßt sich dieses Verhalten damit, daß die Gemeinderäte neugierig sind, wer sich bei der Gemeinde bewirbt. Zum anderen haben einige vielleicht durch persönliche Beziehungen zum Bewerber ein Interesse daran, daß die Stelle an ihn vergeben wird. Auf der anderen Seite fallen Personalentscheidungen relativ selten an, so daß sich die zeitliche Belastung der Gemeinderäte damit in vertretbaren Grenzen hält.

Eine Mitwirkung des Gemeinderates in Personalangelegenheiten dient zudem einem offenen Verhältnis zwischen Gemeinderat und Verwaltung, da der Gemeinderat ungefähr weiß, wieviel Personal in welchen Bereichen der Gemeinde beschäftigt ist. Für den Bürgermeister hat die Beteiligung des Gemeinderates den zusätzlichen Vorteil, daß er die Verantwortung mit diesem teilen kann, für den Fall, daß sich eine Neueinstellung als Fehlgriff herausstellt.

9.1.5.3 Die Inanspruchnahme des Informationsrechts

Wie sehr der Gemeinderat oder einzelne Mitglieder des Gemeinderates dieses Recht in Anspruch nehmen, wird sehr davon abhängen, wie weit sie dem Bürgermeister vertrauen und wie engagiert sie ihre Arbeit wahrnehmen. Im Interesse einer gedeihlichen Zusammenarbeit zum Wohl der Gemeinde und ihrer Einwohner sollte der Bürgermeister den Gemeinderat von sich aus immer über alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde auf dem Laufenden halten, da diese wichtigen Angelegenheiten früher oder später durch den Gemeinderat beraten und beschlossen werden müßten.

Es trägt sicher nicht zu einem guten Arbeitsklima bei, wenn der Gemeinderat erst eine Woche vor der Sitzung durch die Sitzungsunterlagen von einem wichtigen Geschäft erfährt, das der Bürgermeister bereits seit Wochen oder Monaten vorbereitet hat. Der Gemeinderat würde sich eine solche Verfahrensweise des Bürgermeisters wohl nicht lange bieten lassen und entsprechende Geschäfte einfach ablehnen, was die Arbeit im Gemeinderat auf Dauer sehr erschweren dürfte.

Das einzelne Gemeinderatsmitglied kann sein Informationsrecht üblicherweise am Ende einer Sitzung unter dem Tagesordnungspunkt *Anfragen* wahrnehmen. Hier sind jedoch die Fälle selten, in denen sich ein Gemeinderat nach Angelegenheiten erkundigt, die aus dem Geschäftsbereich des Hauptorgans stammen. Vielmehr wird die Möglichkeit genutzt, den Bürgermeister auf klappernde Schachtdeckel, defekte Straßenlaternen oder verkehrsbehindernde Parksituationen vor gewissen Anwesen im Dorf aufmerksam zu machen. Gegen diese Verfahrensweise ist im Grunde nichts einzuwenden, da die Gemeinderäte sich meistens erst nach Hinweisen aus der Bevölkerung an den Bürgermeister wenden und so ihrer Funktion als Vertreter der Einwohnerschaft unmittelbar gerecht werden können.

In der Praxis kommt es dagegen so gut wie nie vor, daß der Gemeinderat von seinem Informationsrecht in der gesetzlich möglichen Form Gebrauch macht und einen entsprechenden Antrag an den Bürgermeister stellt. Neben dem Vertrauen, das der Gemeinderat in die Arbeit des Bürgermeisters hat, dürfte dies in erster Linie daran liegen, daß den Gemeinderäten das ihnen per Gesetz zustehende Informationsrecht gar nicht bekannt ist.

9.1.5.4 Einberufung und Ablauf der Gemeinderatssitzung

Die formellen Vorschriften über die Einberufung und den Ablauf der Gemeinderatssitzungen stellen für die Arbeit des Gemeinderates üblicherweise keine Probleme dar. Sie beinhalten Vorgänge, die zwischen dem Bürgermeister und den Gemeinderäten nach einem Schema ablaufen, das sich entweder durch Absprache oder durch Routine eingependelt hat. Einzelne auftretende Schwierigkeiten liegen eher in der Natur der Sache als am Gemeinderat oder dem Bürgermeister.

Im Zusammenhang mit der Zusendung von Sitzungsunterlagen wird einerseits von den Gemeinderäten immer wieder der Informationsvorsprung des Bürgermeisters und der Verwaltung sowie die Überflutung mit Papier beklagt. Es sollte hierbei aber selbstverständlich sein, daß die Verwaltung über einen Informationsvorsprung verfügt, da es ihre Aufgabe ist, sich mit einer Angelegenheit zu beschäftigen und Informationen hierüber zu sammeln. Dem Gemeinderat bleibt praktisch nichts anderes übrig, als darauf zu vertrauen, daß die Verwaltung die wesentlichen Infor-

mationen an ihn weitergibt, es sei denn, er macht von seinem gesetzlichen Informationsrecht Gebrauch. Die Klage, daß die Gemeinderäte seitens der Verwaltung mit unnötig viel Papier überflutet werden, ist in den meisten Fällen wohl nicht zu halten. Die Zusammenstellung der Sitzungsunterlagen ist für die Verwaltung mit viel Arbeit verbunden, sie wird hier nur das tun, was zur Information der Gemeinderäte unbedingt erforderlich ist. Des weiteren wird die Verwaltung schon im Interesse der Kopierkosten darauf achten, daß den Gemeinderäten nicht zuviel Papier zugeht.

Andererseits beklagt die Verwaltung berechtigterweise, daß sich viele Gemeinderäte gar nicht oder nur ungenügend mit den Sitzungsunterlagen beschäftigen. Extremfälle bilden hierbei die Gemeinderäte, welche die Umschläge mit den Sitzungsunterlagen erst nach Eintreffen im Sitzungssaal öffnen. Wenn der Gesetzgeber von der Verwaltung die Zusendung von Sitzungsunterlagen an die Gemeinderäte verlangt, muß von diesen erwartet werden, daß sie sich auch damit beschäftigen. Inwieweit die Gemeinderäte über die Sitzungsunterlagen Bescheid wissen, kann der Bürgermeister im Einzelfall natürlich nicht kontrollieren. Die Kenntnis über den Abstimmungsinhalt sollte sich aber für die Gemeinderäte schon aus dem Selbstverständnis ihres Amtes und aus der Verantwortung gegenüber den Wählern ergeben. Auf der anderen Seite kann es dem Bürgermeister natürlich nur Recht sein, wenn die Mehrheit der Gemeinderäte einem Geschäft ohne weiteres zustimmt, obwohl eine solche Verfahrensweise dem Willen des Gesetzgebers und der Stellung des Gemeinderates als Hauptorgan der Gemeinde stark zuwiderläuft.

Der Einwand der Gemeinderäte, daß sie zu wenig Einfluß auf die Geschäfte hätten und nur dem zustimmen können, was der Bürgermeister ihnen vorsetzt, kann demnach nur Zustimmung erfahren, wenn es sich um weisungsfreie Pflichtaufgaben oder Weisungsaufgaben handelt. In diesen Bereichen ist es eine unveränderbare Tatsache, daß die Gemeinde nur einen eingeschränkten Handlungsspielraum hat, den sie so gut wie möglich nutzen sollte. Auf dem Gebiet der freiwilligen Aufgaben hat der Gemeinderat viele Einflußmöglichkeiten. Sie zu nutzen stellt Eigeninitiative der Gemeinderatsmitglieder und Kenntnis der rechtlichen Möglichkeiten voraus. An beidem mangelt es dem Gemeinderat in der Praxis, so daß er insgesamt gesehen

seiner Stellung als Hauptorgan nur unzureichend nachkommt. Ein weiteres Indiz für die fehlende Kenntnis der rechtlichen Möglichkeiten stellt des weiteren die Tatsache dar, daß der Gemeinderat so gut wie nie formell die Einberufung einer Sitzung oder die Aufnahme eines Verhandlungsgegenstandes auf die Tagesordnung verlangt. Der Bürgermeister würde aber wahrscheinlich einem entsprechenden Ansinnen des Gemeinderates im Interesse einer guten Zusammenarbeit auch ohne formellen Antrag nachkommen.

Bei aller Kritik darf aber nicht vergessen werden, daß die Wahrnehmung des Gemeinderatsmandates in dem Umfang, wie es wünschenswert wäre, einen enormen Zeitaufwand bedeutet. Die Aufbringung dieser Zeit zur optimalen Vorbereitung auf eine Gemeinderatssitzung dürfte für die meisten Gemeinderäte nicht möglich sein, ohne daß die Belange von Beruf und Familie zu kurz kommen, zumal in vielen Fällen die Gemeinderatssitzungen selbst schon genug Zeit in Anspruch nehmen.

Umso unverständlicher ist in diesem Zusammenhang dann die Tatsache, daß Gemeinderatssitzungen mit wenigen Tagesordnungspunkten oftmals im Rahmen der Aussprache seitens der Gemeinderäte unnötig in die Länge gezogen werden. Während zu wichtigen Geschäften, wie z.B. der Haushaltssatzung, qualifizierte Äußerungen zur Sache meist nur von den Fraktionsvorsitzenden kommen, fühlt sich bei kommunalpolitisch unbedeutenden Geschäften jeder Gemeinderat zu einer umfassenden Wortmeldung berufen. In diesem Zusammenhang kann es passieren, daß über den Bodenbelag im Erweiterungsbau einer Schule oder die Gestaltung einer neuen Toilettenanlage in der Gemeindehalle gut und gerne eine Stunde lang diskutiert wird. Bei der der Aussprache folgenden Abstimmung kommt dann meistens der vom Bürgermeister favorisierte Vorschlag zum Zuge, ohne daß seitens des Gemeinderates ein anderer Vorschlag eingegangen wäre.

Zusammenfassend bleibt die Feststellung, daß die Arbeitsweise des Gemeinderates im Zusammenspiel mit dem Bürgermeister den formellen Anforderungen regelmäßig entspricht. Defizite treten dagegen bei der Art und Weise auf, wie die Gemeinderäte ihr Amt in der Praxis wahrnehmen, wobei diese Defizite sich größtenteils nicht durch eine Gesetzesänderung, sondern durch eine Bewußtseinsänderung der Gemeinderäte mindern oder beseitigen ließen.

9.2 Im Kanton Zürich

9.2.1 Festlegung des Hauptorgans

Das Gemeindegesetz nennt in § 40 GemG die Gemeindeversammlung als oberstes Organ der Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation. Die Gemeindeversammlung "besteht aus der Gesamtheit der stimmberechtigten Schweizerbürger"²⁵. Sie ist wie der Gemeinderat nach Art. 49 KV ein Verwaltungsorgan. Der Gemeinderat bildet den Gegenpol zur Gemeindeversammlung, ist ihr aber in ihrem Zuständigkeitsbereich untergeordnet, da sie hier alle wichtigen Entscheidungen trifft.

Korrekterweise müßte das Gemeindegesetz die "Gesamtheit der Stimmberechtigten"²⁶ als oberstes Gemeindeorgan bezeichnen, denn die Gemeindeversammlung ist wie die Urnenabstimmung lediglich ein "Verfahren der Willensbildung"²⁷ der Stimmberechtigten. Die Bezeichnung der Gemeindeversammlung als oberstes Organ der Gemeinde ist damit zu begründen, daß in Gemeinden mit ordentlicher Gemeindeorganisation die Gesamtheit der Stimmberechtigten ihre Entscheidungen ausschließlich in der Gemeindeversammlung trifft, diese also sowohl als Verfahren als auch als oberstes Organ der Gemeinde identisch ist. Obwohl die Gesamtheit der Stimmberechtigten die Träger des Organs Gemeindeversammlung bilden, ist sie nicht auf die Mitwirkung von allen angewiesen, was praktisch auch unmöglich wäre. Rechtlich ist es ausreichend, wenn für alle Stimmberechtigten die Möglichkeit zur Teilnahme an der Gemeindeversammlung besteht.

²⁵ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 104

²⁶ Mettler, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Gemeindegesetz, 97

²⁷ Mettler, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Gemeindegesetz, 97

9.2.2 Stellung und Aufgaben der Gemeindeversammlung

9.2.2.1 Die Aufgabenzuteilung im Gemeindegesetz

Das Gemeindegesetz nennt in § 41 eine Fülle von Aufgaben und Befugnissen, welche der Gemeindeversammlung zufallen. Sämtliche Aufgaben und Befugnisse sind hierbei positiv enumeriert, eine Generalklausel zu Gunsten der Gemeindeversammlung gibt es nicht. Eine Besonderheit besteht in § 41 GemG darin, daß die in den Absätzen 1 und 2 genannten Aufgaben und Befugnisse der Gemeindeversammlung zwingend vorbehalten sind. Dadurch kommt die grundlegende Bedeutung dieser Geschäfte für die Gemeinde zum Ausdruck. Es handelt sich dabei um "die Oberaufsicht über die gesamte Gemeindeverwaltung, die Festsetzung der Voranschläge und des Gemeindesteuerfußes sowie die Abnahme der Jahresrechnungen und der Bauabrechnungen aus Spezialbeschlüssen"²⁸.

Den in § 41 III GemG genannten Geschäften kommt dagegen weniger Bedeutung zu. Die Gemeindeversammlung kann bei diesen Angelegenheiten durch die Gemeindeordnung selbst entscheiden, ob sie die Geschäfte wahrnimmt oder an andere Behörden der Gemeinde delegiert, z.B. den Gemeinderat. Der Umfang der Delegationen ist von Gemeinde zu Gemeinde verschieden und wird in erster Linie von der Einwohnerzahl, den örtlichen Gegebenheiten und von der Häufigkeit der Geschäfte abhängen. Geschäfte i.S. von § 41 III GemG sind z.B. Veränderungen der Gemeindegrenze, die Beschlußfassung bezüglich der Übernahme neuer Aufgaben oder über den Erwerb und die Veräußerung von Grundstücken. Nachstehend erfolgt eine Erläuterung zu den wichtigen, per Gesetz ausschließlich der Gemeindeversammlung vorbehaltenen Geschäfte.

9.2.2.2 Das Organisationsrecht

Nach § 41 I GemG beschließt die Gemeindeversammlung "über Fragen des Bestandes und der Organisation der Gemeinde sowie über die Aufgabe der einzelnen

²⁸ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 106

Organe”²⁹. Zur Wahrnehmung dieser Organisationshoheit ist der Erlaß einer Gemeindeordnung zwingend vorgeschrieben, sie stellt ”das Organisationsstatut oder die formelle Verfassung der Gemeinde”³⁰ dar. Eingeschränkt ist die Organisationshoheit nur in den Bereichen, in welchen Kantonsgesetze bereits verbindliche Regelungen getroffen haben.

Neben den Fragen zum Gemeindebestand regelt die Gemeindeordnung auf dem Gebiet der Organisation grundsätzlich die Art einer Gemeinde, d.h. eine politische Gemeinde muß auch als solche bezeichnet werden. Des weiteren bestimmt die Gemeindeordnung das Wahlverfahren für die Gemeindebehörden, sofern die Gemeinde Regelungsmöglichkeiten hat. Als Wahlverfahren kommen hier z.B. Urnenwahl oder Wahl in der Gemeindeversammlung in Frage.

Unter dem Begriff der Gemeindebehörden sind die Teilgebiete der Verwaltung zu verstehen, deren Schaffung der Gemeinde z.T. gesetzlich vorgeschrieben ist. Eine obligatorische Gemeindebehörde ist z.B. der Gemeinderat. Andere Gemeindebehörden führen die Bezeichnung als Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen und stellen, verglichen mit Baden-Württemberg, Ämter innerhalb der Gemeindeverwaltung dar. Hierunter fallen z.B. die Gesundheits- oder die Fürsorgebehörde und die Rechnungsprüfungskommission. Jeder dieser Kommissionen steht ein Mitglied des Gemeinderates vor, die restlichen Mitglieder sind entweder auch Gemeinderäte oder vom Gemeinderat gewählte Bürger der Gemeinde. Die Gemeinde hat bei der Schaffung, Aufgaben- und Kompetenzzuteilung der freiwilligen Gemeindebehörden einen weitgehenden Ermessensspielraum, sie kann hierbei insbesondere den örtlichen Gegebenheiten entsprechen. Ist für die Erledigung einer bestimmten Aufgabe keine spezielle Behörde zuständig, fällt sie durch die Generalklausel des § 64 Nr. 2 GemG in den Kompetenzbereich des Gemeinderates.

Der Gemeinde steht es auch in den meisten Fällen zu, über die Zusammensetzung ihrer Gemeindebehörden selbst zu befinden. Das Gesetz schreibt z.B. für den Ge-

²⁹ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 104

³⁰ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 109

meinderat in § 73 GemG lediglich eine Mindestzahl von fünf Mitgliedern, einschließlich des Präsidenten davon, vor.

Neben Regelungen über die Schaffung und Aufgaben von Gemeindebehörden ist es zweckmäßig und häufig praktiziert, über die Gemeindeordnung Kompetenzen der Gemeindeversammlung und des Gemeinderates zu regeln, die nicht gesetzlich festgelegt sind. Hierbei kommen insbesondere die Inhalte des § 41 III GemG zum Zuge. Die Gemeinde kann auf diesem Weg entscheiden, ob diese Geschäfte so wichtig sind, daß sie einer Beschlußfassung der Gemeindeversammlung bedürfen oder ob sie vom Gemeinderat oder nachrangigeren Gemeindebehörden wahrgenommen werden können.

Um der Gemeindeordnung als Organisationsstatut gerecht zu werden, hat die Gemeinde stets darauf zu achten, daß sich in ihr keine verhaltensrechtlichen Regelungen befinden. Genauso sollte der Versuch unterbleiben, alle Aufgaben sämtlicher Gemeindebehörden aufzuzählen und zuzuordnen. Dies würde die Gemeindeordnung nur unübersichtlich und die Verwaltung unflexibel machen. In Zweifelsfällen kann die Aufgabe durch die Generalklausel des Gemeindegesetzes immer dem Gemeinderat zugewiesen werden, so daß sie auf jeden Fall eine Erledigung erfährt.

9.2.2.3 Die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung

Unter den Begriff der Gemeindeverwaltung fallen sämtliche Gemeindebehörden. Der Aufsicht durch die Gemeindeversammlung unterliegen folglich sowohl die Tätigkeit der Mitarbeiter des Rathauses als auch die Arbeit des Gemeinderates oder der Mitglieder der Kommissionen. Das Aufsichtsrecht begründet keine verwaltungshierarchische Überordnung der Gemeindeversammlung über die Verwaltung. Es ist vielmehr mit einem parlamentarischen Kontrollrecht zu vergleichen, also mehr von "staatsrechtlich-politischer Natur"³¹. Die Gemeindeversammlung kann nicht in die Zuständigkeitsbereiche der Verwaltung eingreifen und Beschlüsse auf-

³¹ Mettler, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Gemeindegesetz, 133

heben oder abändern. Sie kann lediglich ihre Mißbilligung des Verwaltungshandelns zum Ausdruck bringen, aber keine verbindlichen Weisungen erteilen.

So schwach wie das Aufsichtsrecht, außer im Bereich der Finanzverwaltung, ist, so gering sind auch die Mittel zur Ausübung. Das jedem einzelnen Stimmberechtigten zustehende Anfragerecht an der Gemeindeversammlung stellt das einzige, sachlich umfassende Instrument zur Wahrnehmung der Oberaufsicht dar. Eine genauere Erläuterung erfolgt an späterer Stelle dieser Arbeit (siehe Punkt 9.2.4.3).

9.2.2.4 Die Festsetzung des Voranschlags

Der Voranschlag, wie das Zürcher Gemeindegesetz den Haushaltsplan nennt, ist eine wichtige Grundlage für das Handeln der Verwaltung. Die Möglichkeit zur Mitbestimmung der Stimmberechtigten an der Einnahmebeschaffung und Verwendung der Ausgaben bildet deshalb "den Kern der kommunalen Verwaltungsdemokratie, wie denn der Gemeindehaushalt den eigentlichen Angelpunkt der Gemeindeverwaltung überhaupt darstellt"³². Die Hauptzuständigkeit in finanziellen Belangen liegt eindeutig bei der Gemeindeversammlung, sie hat ebenfalls, entsprechend der Gemeindegröße, über bedeutende Finanzdispositionen zu entscheiden. Die Pflicht zum Entwurf und zur Vorberatung des Voranschlags liegt dagegen über § 64 Nr. 2 und 3 GemG beim Gemeinderat. Er hat die im Haushaltsjahr anfallenden Einnahmen und Ausgaben zusammenzufassen und der Gemeindeversammlung möglichst einen ausgeglichenen Entwurf vorzulegen.

Der Gemeindeversammlung steht entgegen des Wortlauts von § 41 II GemG nicht nur die Genehmigung oder Ablehnung des Voranschlags zu. Sie kann den Entwurf vielmehr inhaltlich verändern, z.B. Ausgaben erhöhen oder vermindern sowie neue Ausgaben und Streichungen beschließen. Ferner kann sie den Entwurf an den Gemeinderat zur Überarbeitung zurückweisen. Die Festsetzung des Voranschlags muß gem. § 117 Nr. 1 GemG auch in Gemeinden der Organisation mit Urnenabstimmung zwingend in der Gemeindeversammlung beschlossen werden.

³² Mettler, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Gemeindegesetz, 108

9.2.2.5 Die Festsetzung des Steuerfußes

Der Steuerfuß ist der Hebesatz, mit dem Einkommen und Vermögen von natürlichen Personen sowie Ertrag und Kapital von juristischen Personen auf dem Gemeindegebiet besteuert werden. Die Festsetzung des Steuerfußes ist ein eigenständiger Akt, der in der Gemeindeversammlung unabhängig von der Festsetzung des Voranschlags geschieht. Erst durch diesen Beschluß ist die Verwaltung ermächtigt, die festgesetzten Steuern im entsprechenden Haushaltsjahr zu erheben. Die Gemeinde kann in diesem Zusammenhang nicht bestimmen, ob sie Steuern erhebt, sondern nur, in welcher Höhe die Steuererhebung erfolgt. Die Höhe des Steuerfußes kann von der Gemeinde nicht beliebig bestimmt werden, obwohl es natürlich im Interesse der Stimmberechtigten als Steuerpflichtige liegt, einen möglichst niedrigen Steuerfuß zu veranschlagen. Der Steuerfuß muß so hoch sein, daß die Steuern zusammen mit den anderen Einnahmen den Voranschlag ausgleichen. Daneben bestehen für den Steuerfuß Ober- und Untergrenzen, die den Handlungsspielraum der Gemeinde aber sehr selten einschränken. Nach § 117 Nr. 2 GemG kann die Festsetzung des Gemeindesteuerfußes, wie die des Voranschlags, nur in der Gemeindeversammlung erfolgen.

9.2.2.6 Die Abnahme der Jahresrechnung und der Bauabrechnung aus Spezialbeschlüssen

Die Abnahme der Jahres- und Bauabrechnung stellt das Gegenstück zum Recht der Festsetzung des Voranschlags und Bewilligung von größeren Bauvorhaben der Gemeindeversammlung dar. Sie stellt eine Kontrollmöglichkeit der Stimmberechtigten dar und ist somit Ausfluß der Oberaufsicht über die Verwaltung. Allerdings steht es der Gemeindeversammlung auch hier nicht zu, in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung einzugreifen. Sie hat von der Rechnungslegung lediglich Kenntnis zu nehmen und kann Auskunft zu einzelnen Posten verlangen, die Art und Weise der Haushaltsführung der Verwaltung rügen oder Änderungswünsche für die Zukunft anbringen. Die Genehmigung einer Abrechnung stellt somit lediglich die Entlastung der Verwaltung dar. Wird die Genehmigung verweigert, hat dies

keine direkten rechtlichen Folgen für die Verwaltung, es sei denn, daß sie gegen zivil- oder strafrechtliche Normen verstoßen hat. Ist an einer Abrechnung nichts zu beanstanden, hat die Verwaltung einen Rechtsanspruch auf deren Abnahme durch die Gemeindeversammlung.

Verbunden mit der Abnahme der Jahresrechnung ist das Recht der Gemeindeversammlung, im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen über einen Rechnungsüberschuß oder ein -defizit zu verfügen. Für die Abnahme der Jahresrechnung bestimmt § 117 Nr. 4 GemG, daß sie ebenfalls nur in der Gemeindeversammlung erfolgen kann.

9.2.3 Die Arbeitsweise der Gemeindeversammlung

9.2.3.1 Die Einberufung

Nach § 42 GemG hat die Gemeindeversammlung zusammenzutreten, wenn es die Gemeindevorsteherchaft, also der Gemeinderat, anordnet. Ein weiterer Grund läge vor, wenn die Gemeindeversammlung an einer vorangegangenen Zusammenkunft deren Abbruch und eine neue Zusammenkunft beschlossen hätte. Des weiteren kann ein Sechstel der Stimmberechtigten das Zusammenkommen der Gemeindeversammlung verlangen.

Den Regelfall stellt jedoch die Einberufung der Gemeindeversammlung durch Initiative des Gemeinderates dar. Aufgrund ihrer Aufgaben muß die Gemeindeversammlung mindestens zweimal im Jahr zusammenkommen. Einmal gegen Ende eines Jahres, um den Voranschlag für das nächste Haushaltsjahr festzusetzen und ein zweites mal, um die Jahresrechnung zu beschließen.

Die Gemeindeversammlung ist, mit Ausnahme von dringenden Fällen, nach § 43 GemG unter Einhaltung einer Mindestfrist von acht Tagen und unter Angabe der Beratungsgegenstände öffentlich bekanntzumachen. Die Beratungsgegenstände sind ausreichend zu bestimmen, so daß für den Stimmberechtigten deren Inhalt und Bedeutung ohne Probleme zu erfassen sind. Die Angabe von Zeit und Ort ist im Gesetz nicht ausdrücklich vorgeschrieben, sie wird als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt. Die Art und Weise der öffentlichen Bekanntmachung bleibt der Ge-

meinde überlassen und kann von einem Hinweis im offiziellen Publikationsorgan bis zur persönlichen Einladung der Stimmberechtigten reichen.

Zeitgleich mit der Einberufung der Gemeindeversammlung sind die zu den Beratungsgegenständen gehörigen Anträge, Akten und Rechnungen zur Einsicht durch die Stimmberechtigten auszulegen. Dadurch soll der interessierte Bürger die Möglichkeit haben, sich näher über ein Geschäft zu informieren. Über den Ort der Aktenauslage macht das Gesetz keine Angaben, sie erfolgt regelmäßig auf dem Rathaus während der üblichen Geschäftszeiten. Da nur sehr wenige Bürger von diesem Recht Gebrauch machen, fassen manche Gemeinden die wesentlichen Informationen zu einem Geschäft in einem Schriftstück zusammen und lassen dieses allen Haushalten in der Gemeinde zugehen. Die Zustellung an alle Haushalte erfolgt zur Sicherstellung der Tatsache, daß auch alle Stimmberechtigten informiert werden. Zweckmäßigerweise erfolgt mit der Erläuterung der Geschäfte in dem Schriftstück nochmals eine Einladung zur Gemeindeversammlung. Die Aktenauslage bleibt trotz dieser Maßnahme bestehen.

Die Erstellung und Versendung dieses Schriftstückes stellt für die Verwaltung einen enormen Aufwand an Zeit und Kosten da und es ist kaum davon auszugehen, daß sich viele Bürger näher mit den Geschäften der Gemeindeversammlung beschäftigen, nur weil sie entsprechende Informationen nach Hause geschickt bekommen.

9.2.3.2 Der Ablauf der Versammlung

Die Leitung der gesamten Gemeindeversammlung obliegt nach § 45 GemG dem Präsidenten der Gemeindevorsteherschaft, also dem Vorsitzenden des Gemeinderates, der den Titel des Gemeindepräsidenten führt. Er trägt die Verantwortung für den rechtmäßigen Ablauf der Beschlußfassung. Hierbei hat er insbesondere darauf zu achten, daß nur Stimmberechtigte an den Abstimmungen teilnehmen. Des weiteren eröffnet und beendet er die Versammlung, führt durch die einzelnen Geschäfte, erteilt das Wort und leitet die Abstimmungen.

Für den Ablauf der Gemeindeversammlung enthält § 46 GemG nähere Vorschriften. Eine formelle Eröffnung der Gemeindeversammlung durch den Präsidenten ist

gesetzlich nicht vorgeschrieben. Sie empfiehlt sich jedoch zur Feststellung der Tatsache, daß der weitere Verlauf der Versammlung nun den gesetzlichen Formvorschriften untersteht. Nach der Eröffnung stellt der Präsident fest, daß die Einladung zur Versammlung fristgerecht erfolgte. Kommen hierzu oder zu den anstehenden Geschäften keine Anträge seitens der Stimmberechtigten, werden nach § 46 Nr. 2 GemG die Stimmenzähler gewählt. Ihnen kommen die wichtigen Aufgaben der Zählung der anwesenden Stimmberechtigten und bei den späteren Abstimmungen die Zählung der Ja- und Nein-Stimmen zu. Sie werden auf Vorschlag der Versammlung offen mit der Mehrheit der Stimmen der Anwesenden gewählt, in der Praxis kommen die Wahlvorschläge aber oft von Seiten des Präsidenten. Die Zahl der Stimmenzähler ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, sie ist der Größe der Gemeindeversammlung anzupassen. Die Stimmenzähler bilden zusammen mit dem Präsidenten und dem Protokollführer "die Vorsteherschaft der Versammlung"³³. Der Protokollführer ist ein Mitglied der Verwaltung, der dort, verglichen mit Baden-Württemberg, das Amt eines Hauptamtsleiters wahrnimmt.

Die Kontrolle der Stimmberechtigten erfolgt dadurch, daß der Präsident nach § 46 Nr. 3 GemG die Versammlung nach der Anwesenheit von Nichtstimmberechtigten befragt. Ist dies der Fall, liegt es im Ermessen des Präsidenten, diese Personen des Saales zu verweisen oder sie auf für Zuhörer reservierte Plätze zu verweisen.

Die eigentliche Verhandlung der Geschäftsgegenstände beginnt mit der Bekanntgabe des ersten Tagesordnungspunktes durch den Präsidenten. Er oder ein entsprechend kompetentes Mitglied der Verwaltung haben der Versammlung den Inhalt des Geschäfts sowie den zur Abstimmung gestellten Antrag zu erläutern. Nach der Verwaltung haben die Stimmberechtigten gem. § 46 Nr. 4 GemG das Recht, sich zum Sachverhalt zu äußern. Eine gesetzlich beschränkte Redezeit gibt es hierbei nicht, der Präsident kann jedoch einzelnen Personen, die zu stark vom Sachverhalt abweichen oder unangemessen lange Wortmeldungen abgeben, nach vorheriger Mahnung, das Wort entziehen. Die Aussprache ist beendet, wenn

³³ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 130

”niemand mehr das Wort verlangt oder die Versammlung auf Schluß erkennt”³⁴. Letzteres bedeutet, daß die Versammlung mit Stimmenmehrheit, nach einem entsprechenden Antrag aus ihrer Mitte, die Aussprache für beendet erklären kann. Eine entsprechende Abstimmung soll aber erst erfolgen, nachdem Gegner und Befürworter eines Antrags genügend Zeit zur Äußerung hatten.

Nach der Aussprache erfolgt die Abstimmung über das Geschäft, indem die Verwaltung zunächst den von ihr gestellten Antrag verliest. Die Abstimmung erfolgt in den meisten Fällen offen und dadurch, daß die Anwesenden ihrem Willen durch das Heben der Hand oder durch Aufstehen Ausdruck verleihen. Die Befürworter eines Antrags werden vor den Gegnern aufgerufen. Bei der ersten Abstimmung erfolgt keine Zählung der einzelnen Stimmen, die Vorsteherschaft der Versammlung hat zu schätzen, wie die Mehrheit entschieden hat. Ist dies nicht eindeutig möglich, findet eine zweite Abstimmung statt, bei der jede einzelne Stimme gezählt wird, wobei kein Stimmberechtigter an sein Stimmverhalten aus der ersten Abstimmung gebunden ist.

Angenommen ist ein Antrag, wenn er die Stimmen von mehr als der Hälfte der anwesenden Stimmberechtigten auf sich vereinigt. Für den seltenen Fall, daß sich einmal mehrere gleichberechtigte Anträge gegenüberstehen, ist so zu verfahren, daß zunächst über zwei Anträge abgestimmt wird. Der angenommene Antrag wird solange dem nächsten Antrag gegenübergestellt, bis nur noch zwei Anträge zu einer endgültigen Abstimmung übrigbleiben.

Eine geheime Abstimmung ist notwendig, wenn sie von einem Viertel der anwesenden Stimmberechtigten verlangt wird. Sie soll jedoch die Ausnahme bilden und kommt deshalb in der Praxis so gut wie nie vor.

Dem Präsidenten kommt bei der offenen Abstimmung eine besondere Stellung zu, denn er ist hier normalerweise nicht stimmberechtigt. Bei Vorliegen von Stimmengleichheit darf er jedoch mitstimmen. Es gilt dann der Antrag als angenommen, für den der Präsident gestimmt hat.

³⁴ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 130

Neben der Abstimmung kann die Gemeindeversammlung durch Wahlen ihre Entscheidungen treffen. Da in der Praxis die meisten Wahlen direkt durch die Urne und nicht im Rahmen einer Gemeindeversammlung stattfinden, kann dieser Aspekt hier außer acht gelassen werden.

Die Gemeindeversammlung wird vom Präsidenten als für beendet erklärt, wenn alle Geschäfte der Tagesordnung abgehandelt sind. Um zu verhindern, daß die Gemeindeversammlung sich nach Abhandlung der regulären Tagesordnung unnötig in die Länge zieht, hat der Gesetzgeber einen Tagesordnungspunkt wie z.B. *Allgemeine Aussprache* nicht vorgesehen, den die Bürger zur Aussprache über allgemeine Gemeindeangelegenheiten nutzen könnten.

9.2.4 Mitwirkungsmöglichkeiten der Stimmberechtigten

9.2.4.1 Das außerordentliche Initiativrecht

Das Recht zur Abstimmung über die Geschäfte ist nicht die einzige Mitwirkungsmöglichkeit, welche die Stimmberechtigten im Rahmen der Gemeindeversammlung haben. Eine Beschränkung auf die Abstimmung würde ihrer Rolle als Träger des obersten Gemeindeorgans auch nicht gerecht werden.

Das außerordentliche Initiativrecht ist in § 48 II GemG verankert und bezieht sich nur auf Verhandlungsgegenstände, die bereits auf der Tagesordnung der Gemeindeversammlung stehen. Nach § 48 II GemG darf jeder an der Versammlung anwesende Stimmberechtigte einen Antrag mit dem Inhalt stellen, einen Verhandlungsgegenstand abzuändern, zu verwerfen oder zu verschieben. Die Wahrnehmung dieses Rechts ist somit auf den Kreis der Versammlungsteilnehmer beschränkt. Entsprechende Anträge zu einem Verhandlungsgegenstand können nur gestellt werden, solange über diesen noch nicht endgültig abgestimmt wurde. Die Antragstellung ist an keine Form gebunden und erfolgt i.d.R. mündlich.

Das außerordentliche Initiativrecht kann sich grundsätzlich auf alle Verhandlungsgegenstände beziehen. Eine Einschränkung erfährt es da, wo die Gemeindeversammlung von einem Geschäft nur Kenntnis nimmt, z.B. bei der Jahresrechnung, oder wo ein Geschäft gesetzlich an einen Termin gebunden ist. Der Beschluß über den Voranschlag hat z.B. bis zum 31.12. eines jeden Jahres zu erfolgen, durch ei-

nen entsprechenden Antrag könnte dieser Verhandlungsgegenstand also nur kurzfristig verschoben werden.

9.2.4.2 Das ordentliche Initiativrecht

Das ordentliche Initiativrecht stellt, neben der direkten Teilnahme an der Gemeindeversammlung, die wichtigste Möglichkeit des einzelnen Stimmberechtigten dar, auf die Geschicke der Gemeinde Einfluß zu nehmen. Nach § 50 GemG kann jeder Stimmberechtigte zu einem in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallenden Geschäft eine Initiative stellen. Das Initiativrecht der Stimmberechtigten stellt somit das gleichberechtigte Gegenstück zum Antragsrecht der Verwaltung an der Gemeindeversammlung dar, wenn es auch die Ausnahme bilden soll. Da es jedem Stimmberechtigten zusteht, kann es zudem als Minderheitenschutz angesehen werden.

Minderjährige oder Ausländer sind vom Initiativrecht ausgeschlossen. Initiativen von juristischen Personen, z.B. Parteien, sind möglich, wenn sie die Unterschrift des stimmberechtigten Vertreters der juristischen Person enthalten. Als Initiant ist in diesen Fällen dann der Unterzeichner zu betrachten. Durch die Beschränkung des Initiativrechts auf die Zuständigkeiten der Gemeindeversammlung soll eine Unterlaufung der Gewalten- und Kompetenzteilung innerhalb der Gemeinde verhindert werden. Die Initiative darf ferner keinen rechtswidrigen Inhalt haben, die Durchführbarkeit des Vorschlags darf tatsächlich nicht unmöglich sein und die Initiative muß inhaltlich hinreichend und eindeutig bestimmt sein.

§ 50 II GemG verlangt, daß Initiativen zunächst dem Gemeinderat schriftlich einzureichen sind. Dies soll wenn möglich "in der Form eines formulierten Antrags oder einer allgemeinen Anregung"³⁵ geschehen. Formulierten Anträge müssen einen bereits ausgearbeiteten Beschlußentwurf beinhalten, über den in der Gemeindeversammlung abgestimmt werden kann.

³⁵ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 164/165

Demgegenüber muß eine Anregung nur allgemeine Angaben über Zweck, Ziele und aufzuwendende Mittel beinhalten. Wenn die Anregung von der Gemeindeversammlung angenommen wird, hat die Verwaltung auf die nächste Gemeindeversammlung einen fertig formulierten Antrag auszuarbeiten.

Eine Begründung der Initiative verlangt der Gesetzgeber nicht, sie ist jedoch insofern empfehlenswert, als daß für Verwaltung und Gemeindeversammlung der Grund der Initiative nachvollziehbarer werden kann.

Nach der Einreichung beim Gemeinderat prüft dieser nach § 50 II GemG zunächst, ob der Inhalt der Initiative im Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung liegt. Trifft dies zu, hat der Gemeinderat drei Monate Zeit, um die Initiative mit ihrem Antrag der Gemeindeversammlung vorzulegen. Dem Gemeinderat steht hierbei das Recht zu, einen Gegenantrag auszuarbeiten und ebenfalls vor die Stimmberechtigten zu bringen. Kommt der Gemeinderat dagegen zu dem Ergebnis, daß die Initiative unzulässig ist, hat sie dem Initianten einen entsprechenden Bescheid zu erteilen und von einer Vorlage an die Gemeindeversammlung abzusehen. An der Gemeindeversammlung selbst darf zuerst der Initiant sein Begehren erläutern. Danach erfolgt die Stellungnahme der Verwaltung. Sie kann auf Grund ihrer durchgeführten Abwägung den Stimmberechtigten die Annahme oder Ablehnung der Initiative genauso empfehlen wie deren Abänderung oder Verschiebung. Des weiteren kann die Verwaltung den Stimmberechtigten ihren Gegenantrag vorstellen und diesen gegen den Initiativantrag zur Abstimmung bringen. Die Behandlung der Initiative durch die Gemeindeversammlung hat nach den gleichen Maßstäben zu erfolgen wie die Behandlung eines von der Verwaltung eingebrachten Verhandlungsgegenstandes. Den Stimmberechtigten selbst steht es damit auch zu, die Initiative abzuändern, zu verwerfen oder zu verschieben.

Eine angenommene Initiative ist von der Verwaltung so umzusetzen, als ob es sich um ihre eigene Initiative handeln würde.

Eine Sonderform der ordentlichen Initiative stellt die "unterstützte Initiative"³⁶ dar. Sie liegt nach § 50 III GemG vor, wenn ein Begehren von mindestens einem Sech-

³⁶ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 158

stel der Stimmberechtigten durch Unterschrift unterstützt wird. Neben ihrem politischen Mehrgewicht ist sie dadurch gekennzeichnet, daß die Vorlage an die Gemeindeversammlung gem. § 50 III GemG binnen eines Monats erfolgen muß.

Einem Mißbrauch des Initiativrechts hat der Gesetzgeber dadurch einen Riegel vorgeschoben, daß der Gemeinderat nach § 50 IV GemG beim Bezirksrat als Aufsichtsbehörde beantragen kann, eine Initiative für unzulässig zu erklären. Dies ist dann möglich, wenn dasselbe Geschäft bereits binnen Jahresfrist von der Gemeindeversammlung behandelt wurde und die Initianten "keine neuen erheblichen Tatsachen"³⁷ vorlegen, die eine erneute Beratung rechtfertigen.

9.2.4.3 Das Anfragerecht

Das Anfragerecht stellt das Mittel dar, mit dem jeder einzelne Stimmberechtigte nach § 51 GemG über die Gemeindeversammlung das Recht zur Oberaufsicht über die Verwaltung wahrnehmen kann.

Im Gegensatz zum Initiativrecht ist es nicht nur auf Gegenstände beschränkt, die im Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung liegen, es ist somit ein sehr umfangreiches Auskunftsmittel. Vielmehr kann die Anfrage sämtliche Gegenstände der Gemeindeverwaltung beinhalten, die "von allgemeinem Interesse"³⁸ sind. Ausgeschlossen sind folglich alle Angelegenheiten, die im Verantwortungsbereich eidgenössischer oder kantonaler Behörden stehen sowie schützenswerte Interessen von Privatpersonen.

Ausnahmsweise kann die Beantwortung einer Anfrage verweigert werden, wenn "aus besonderen Gründen schützenswerte Interessen der Gemeinde"³⁹ vorliegen, z.B. laufende Verhandlungen über einen Grundstückserwerb.

³⁷ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 155

³⁸ Mettler, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Gemeindegesetz, 175

³⁹ Thalmann, in: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber u. Verwaltungsbeamter, Kommentar, 173

Eine Anfrage ist seitens des Stimmberechtigten stets an den Gemeinderat als Gemeindevorsteherschaft zu richten. Sie muß in schriftlicher Form erfolgen und vom Fragesteller unterzeichnet mit einer Frist von mindestens vier Tagen vor dem Termin der Gemeindeversammlung eingereicht werden. Der Anfragende hat es also größtenteils durch den Zeitpunkt der Anfrage selbst in der Hand, wie sorgfältig die Antwort seitens des Gemeinderates ausfällt. An der Gemeindeversammlung selbst werden allfällige Anfragen nach den regulären Verwaltungsgeschäften unter dem Tagesordnungspunkt *Anfragen* beantwortet. Der Gemeinderat ist zur Beantwortung jeder zulässigen Anfrage verpflichtet, er trägt auch die Verantwortung hierfür. Die Behandlung einer Anfrage beginnt mit der Verlesung der Anfrage unter namentlicher Erwähnung des Fragestellers. Danach erfolgt die Verlesung der vom Gemeinderat i.d.R. schriftlich vorgefaßten Antwort. Beide Vorgänge werden im Normalfall vom Protokollführer vorgenommen. Der Gesetzgeber hat in § 51 III GemG ausdrücklich erwähnt, daß in der Gemeindeversammlung über die Antwort des Gemeinderates weder eine Beratung noch eine Beschlußfassung stattzufinden haben. Durch diese sehr zweckmäßige Regelung ist ein gestraffter Ablauf der Gemeindeversammlung gesichert und das Aufkommen einer in solchen Fällen meist fruchtlosen Diskussion ist bereits im Ansatz unmöglich. Lediglich der Fragesteller selbst, der bei der Beantwortung der Anfrage an der Versammlung nicht anwesend sein muß, kann die Möglichkeit zu einem kurzen Schlußwort haben. Eine solche Regelung müßte entweder in der Gemeindeordnung geregelt sein oder ständiger Praxis in der jeweiligen Gemeinde entsprechen. Das Schlußwort soll sich dabei auf den Grad der Zufriedenheit des Fragestellers mit der Antwort beschränken.

9.2.5 Beurteilung der Arbeit der Gemeindeversammlung

Bei der Beurteilung der Tätigkeit der Gemeindeversammlung ist zunächst die Frage in den Raum zu stellen, ob angesichts der geringen Teilnehmerzahlen überhaupt von einer Gemeindeversammlung oder der Gesamtheit der Stimmberechtigten i.S. des Gesetzes gesprochen werden kann. In der Gemeinde Rafz z.B. lag die Beteiligungsquote an der Gemeindeversammlung in den Jahren 1991 - 1997 immer zwischen etwa vier und höchstens zehn Prozent. In anderen Gemeinden ist die Lage

ähnlich, lediglich sehr kleine Gemeinden mit wenigen hundert Einwohnern dürften regelmäßig auf eine Beteiligungsquote mit zweistelliger Prozentzahl kommen. Wenn es auch illusorisch ist, von 50prozentigen oder höheren Beteiligungsquoten an Gemeindeversammlungen auszugehen, sollte man die gefaßten Beschlüsse nicht vorbehaltlos als den Willen der überwiegenden Mehrheit der Stimmberechtigten in der Gemeinde auslegen, denn die Zustimmung der Abwesenden kann nur unterstellt werden.

Die Gründe für die geringe Versammlungsbeteiligung dürften auf jeden Fall nicht in der zeitlichen Belastung der Stimmberechtigten liegen. In den meisten Gemeinden finden regelmäßig lediglich zwei Versammlungen pro Jahr statt, so daß es im Rahmen der Bürgerpflichten jedem Stimmberechtigten zuzumuten wäre, sein Stimmrecht auch wahrzunehmen.

Neben allgemein geringem Interesse an politischen Geschäften selbst auf Gemeindeebene könnte ein Grund für die mangelnde Versammlungsbeteiligung darin liegen, daß in der Schweiz die Bürger neben den Gemeindeangelegenheiten auch auf Bundes- und Kantonebene zu Volksabstimmungen aufgerufen sind, die durch Urnenabstimmung stattfinden. Solche Abstimmungen finden etwa viermal jährlich statt. Der inhaltliche Sinn von einigen Abstimmungsthemen wird dabei von vielen Bürgern zu Recht in Frage gestellt und sie bleiben deshalb der Abstimmung fern. Dieses Verhalten der Bürger hat sich im Laufe der Jahre vielleicht auf die Beteiligung an Gemeindeversammlungen übertragen, obwohl die dort zur Abstimmung anstehenden Geschäfte für die Gemeinde meistens von hoher Bedeutung sind und auf den Bürger unmittelbarer wirken wie die Abstimmungsthemen von Bund und Kanton.

Des weiteren haben viele Gemeinden, insbesondere im Einzugsgebiet von großen Städten wie Zürich oder Winterthur, in den vergangenen Jahrzehnten einen starken Bevölkerungszuwachs erfahren. Die Zahl der Bürger, die sich mit der Gemeinde stark verbunden fühlen und dies z.B. mit der Teilnahme an der Gemeindeversammlung zum Ausdruck bringen, ist folglich zurückgegangen.

Bei positiver Betrachtung der geringen Beteiligung an Gemeindeversammlungen könnte davon ausgegangen werden, daß die meisten Stimmberechtigten mit der

Arbeit der Verwaltung zufrieden sind und deshalb auf eine Teilnahme an der Versammlung verzichten. Dieser Betrachtungsweise kann grundsätzlich zugestimmt werden, auf der anderen Seite wäre eine zahlreiche Teilnahme der Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung wohl ein größerer Vertrauensbeweis für die Verwaltung und würde sie mehr in ihrer Arbeit bestätigen.

Aus der Sicht der Zuständigkeiten kann die Gemeindeversammlung jedoch voll und ganz als oberstes Organ oder Hauptorgan der Gemeinde betrachtet werden. Die ihr zustehenden Entscheidungen betreffen grundlegende Belange der Gemeinde und liegen somit zu Recht in der Hand der Gesamtheit der Stimmberechtigten. Eine Einschränkung ist, wie bei den Gemeinderäten in Baden-Württemberg, bezüglich der Kenntnis über den Abstimmungsinhalt zu machen. Die meisten Stimmberechtigten wissen zwar, was z.B. ein Voranschlag ist, den näheren Inhalt dürften jedoch nur die wenigsten kennen, weil sie sich nicht damit auseinandergesetzt haben. Ein sicheres Indiz hierfür ist die Tatsache, daß vor den Gemeindeversammlungen nur immer eine Handvoll Stimmberechtigter die Möglichkeit zur Akteneinsicht auf dem Rathaus wahrnehmen und an der Versammlung selbst nur wenige Redebeiträge zu den Geschäften anfallen.

Die schriftlich zusammengefaßten und an alle Haushalte verschickten Informationen dürften ebenfalls von den meisten Empfängern nur oberflächlich durchgelesen werden. Demgegenüber stehen die Kosten der Verwaltung für Herstellung und Versand des Schriftstückes, für die Gemeinde Rafz belaufen sich alleine die Druckkosten auf jeweils über 3.000 Franken pro Gemeindeversammlung.

Auf der anderen Seite ist z.B. der Voranschlag einer Gemeinde ähnlich umfangreich und für den Normalbürger auf den ersten Blick undurchsichtig wie der Haushaltsplan einer Gemeinde in Baden-Württemberg, so daß es nur verständlich ist, wenn sich nicht viele näher damit beschäftigen möchten. Bei den meisten Geschäften der Gemeindeversammlung handelt es sich zudem um Routineangelegenheiten, die immer wiederkehren und z.B. im Falle der Jahresrechnung einer Prüfung durch die Aufsichtsbehörde unterliegen, so daß eine eingehende Prüfung seitens der Stimmberechtigten nicht unbedingt erforderlich ist.

Ferner vertrauen die Bürger, in den meisten Fällen völlig zu Recht, auf die Recht- und Zweckmäßigkeit der Arbeit der Verwaltung mit dem Gemeinderat an der Spitze. Dies spiegelt sich darin, daß die meisten Gemeindeversammlungen durch einen harmonischen und unproblematischen Verlauf geprägt sind und Initiativen oder Anfragen seitens der Stimmberechtigten in kleineren Gemeinden eher die Ausnahme denn die Regel bilden. Wenn überhaupt, werden Initiativen i.d.R. von einer politischen Partei in die Wege geleitet, da meistens nur hier das Fachwissen gebündelt ist, um einen kompletten Antrag mit u.U. nötigen Finanzierungsvorschlägen zu formulieren und vor die Gemeindeversammlung zu bringen.

Die problemlose Annahme von Planungen der Gemeinde, z.B. im Straßenwesen, ist in den meisten Fällen auf die gute Informationspolitik der Verwaltung zurückzuführen. Die betroffenen Bürger werden in solchen Fällen bereits frühzeitig in die Planungen mit einbezogen, so daß an der Abstimmung selbst alle Unklarheiten beseitigt und formelle Anfragen nicht mehr nötig sind.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die Gemeindeversammlung aus der Sicht des Gesetzes, ihrer Zuständigkeiten und der Mitwirkungsmöglichkeiten an den Geschicken der Gemeinde zweifelsfrei als deren Hauptorgan zu bezeichnen ist. Bei Betrachtung der praktischen Arbeit der Verwaltung und des dort vorhandenen Fachwissens ist aber dem Gemeinderat als Spitze der Verwaltung die Rolle des Hauptorgans in kleineren Gemeinden zuzusprechen. Dies deshalb, weil die Initiative und die Vorbehandlung der allermeisten Geschäfte der Gemeindeversammlung bei ihm liegen, er also die treibende Kraft der gemeindlichen Tätigkeiten darstellt.

Schlußteil und Diskussion

Wie sich aus den umseitigen Darstellungen ergibt, sind sowohl in Baden-Württemberg als auch im Kanton Zürich die Bürger einer Gemeinde die eigentlichen Träger der kommunalen Selbstverwaltung. Während die Bürger in Baden-Württemberg diese Aufgabe in die Hände eines von ihnen gewählten Gemeinderates legen, entscheiden im Kanton Zürich die Bürger selbst über die grundlegenden Belange der Gemeinde.

Beide Kommunalsysteme haben gemeinsam, daß bei der Art und Weise, wie die Hauptorgane ihre Aufgaben wahrnehmen, eine Abweichung zwischen der Praxis und den Wunschvorstellungen des Gesetzgebers besteht. Auf Grund dieser Abweichungen können sowohl der Gemeinderat in Baden-Württemberg als auch die Gemeindeversammlung im Kanton Zürich nur eingeschränkt als Hauptorgane der Gemeinde bezeichnet werden. Für die Gemeinden selbst ist dies im Grunde genommen unerheblich. Das System des Zusammenspiels zwischen Gemeinderat und Bürgermeister einerseits sowie Gemeindeversammlung und Gemeinderat andererseits funktioniert in der Praxis überwiegend sehr gut und wirkt sich auf die Gemeinden in beiden Ländern nicht negativ aus.

Viel problematischer dürfte sich für die Gemeinden in Baden-Württemberg dagegen die Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltung angesichts zunehmender Aufgabenübertragung durch Bund und Land sowie der von übergeordneten Behörden ausgehenden Vorschriftenflut gestalten. Die Kapazitäten der meisten Gemeinden sind bereits durch die Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben ausgelastet, so daß wenig Handlungsspielraum für eigene Aktivitäten bleibt.

Entsprechend unattraktiv ist das Amt des Gemeinderates für den einzelnen Bürger, da er als Gemeinderatsmitglied nur noch in wenigen Fällen aktiv an der Gestaltung der gemeindlichen Belange mitwirken kann. Meistens bleibt nur noch die Zustimmung zu Angelegenheiten, die die Gemeinde sowieso erledigen muß und auf die der Gemeinderat so gut wie keinen bedeutenden Einfluß hat.

Mit der zunehmenden Aufgabenübertragung durch Bund und Land einher geht die finanzielle Belastung der Gemeinde, durch die der Handlungsspielraum ebenfalls

eingeschränkt wird. Der Verwendungszweck von staatlichen Zuweisungen und Zuschüssen wird sowieso vom Geldgeber bestimmt und wie die finanziellen Mittel, welche die Gemeinde aus dem Finanzausgleich erhält, zur Bewältigung der neuen Aufgaben ausreichen sollen, bleibt wohl auf ewig ein Geheimnis derer, die die Mittel verteilen. Der Gemeinde bleibt in solchen Fällen nichts anderes übrig, als den fehlenden Betrag mit eigenen Mittel zu decken. Beispiele aus den Bereichen, in denen der Staat hohe Anforderungen an die Gemeinde stellt, ohne die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, sind u.a. Kindergärten, Unterbringung von Asylbewerbern oder Ausstattung und Unterhalt von Feuerwehren.

Wie sehr sich die Beschneidung der kommunalen Selbstverwaltung auf die Arbeitsmotivation der Gemeinderäte auswirkt, zeigen die Ergebnisse einer von Theodor Pfizer und Hans-Georg Wehling veröffentlichten Befragung von 1.269 Gemeinderäten in ganz Baden-Württemberg. Für 72 Prozent der befragten Gemeinderäte stellt die "staatliche Gängelung"⁴⁰ durch Vorschriften und Gesetze das oberste Erschwernis ihrer Arbeit dar. Danach erst folgen die Klagen über den Informationsvorsprung der Verwaltung, schlechte Finanzausstattung der Gemeinde, mangelnde Möglichkeiten zur Kontrolle der Verwaltungstätigkeit oder die zeitliche Belastung mit dem Amt insgesamt. Obwohl die Befragung bereits in den Jahren 1986/87 durchgeführt wurde, dürften die Ergebnisse auch heute noch Gültigkeit haben. Die staatlichen Einflüsse auf die Gemeinde haben sich in den vergangenen zehn Jahren nicht vermindert, sondern eher erhöht.

Für die Zukunft wäre eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung wünschenswert. Hierbei könnte der Gesetzgeber durch Eindämmung der Gesetzesflut und Stärkung der gemeindlichen Finanzausstattung einen wichtigen Beitrag leisten. Des weiteren sollte bezüglich des Hauptorgans einer Gemeinde gesetzliche Verankerung finden, was in kleineren Gemeinden bereits überwiegend verwirklicht ist. Hier bilden nämlich Gemeinderat und Bürgermeister zusammen die sich gegenseitig ergänzende Führungsspitze der Gemeinde. Deren Zusammenarbeit ist i.d.R. ge-

⁴⁰ Köser, in: Pfizer / Wehling, Kommunalpolitik, 158

prägt durch einen vertrauensvollen und offenen Umgang miteinander zum Wohle der Gemeinde, ohne daß dies ausdrücklich gesetzlich geregelt ist.

Längerfristig wird der Gesetzgeber nicht um eine Stärkung der Gemeinden herkommen. Das Engagement innerhalb der Gemeinde, ob nun im Gemeinderat oder in anderer Form, ist für den Bürger auf Dauer nur dann interessant, wenn er auch wirklich am Gemeindegeschehen aktiv mitwirken kann und die Früchte seiner Arbeit für ihn sicht- und greifbar sind. Ohne bürgerschaftliches Engagement ist eine gutfunktionierende Gemeinde jedoch nicht möglich. Schon deshalb sollte sich der Gesetzgeber zum Handeln veranlaßt sehen, denn ein kränkendes Gemeindewesen wird längerfristig zur Schwächung des gesamten Staatswesens führen, dessen Kern und Grundlage die Gemeinden bilden.

Innerhalb der Gemeinden wird das Neue Steuerungsmodell dem Gemeinderat die Möglichkeit zu einer umfangreichen Aufgabenentlastung geben, so daß sich die zeitliche Belastung durch das Amt in einem vertretbaren Rahmen bewegen wird. Der wesentliche Inhalt des Neuen Steuerungsmodells ist die Beschränkung des Gemeinderates "auf die Vorgabe strategischer Ziele und Rahmenbedingungen"⁴¹. Der Gemeinderat wird dadurch von der zeitraubenden Entscheidung über Einzelfälle und Details befreit, diese Aufgaben sollen alleine von der Verwaltung realisiert werden. Bis das Neue Steuerungsmodell vollständig durchgesetzt ist, wird seitens der Verwaltung noch viel Überzeugungsarbeit geleistet werden müssen, denn viele Gemeinderäte sehen in der Beschränkung ihrer Aufgaben einen nicht hinnehmbaren Eingriff in ihre Zuständigkeiten.

Für die Gemeinden im Kanton Zürich stellt sich die Frage des Bestandes der kommunalen Selbstverwaltung nicht in so starkem Maße wie in Baden-Württemberg, denn sie sind, besonders in finanzieller Hinsicht, noch relativ unabhängig von Kanton und Bund. Gleichwohl sind in den vergangenen Jahren Tendenzen erkennbar geworden, durch zunehmende Regelungen seitens staatlicher Stellen in die gemeindliche Selbstverwaltung einzugreifen. Die Zukunft wird zeigen, ob es den Gemeinden gelingt, ihre heutigen Rechte beizubehalten.

⁴¹ Eichert, BWGZ 16/94, 571

Das Neue Steuerungsmodell ist natürlich auch in der Schweiz bekannt. Seine Umsetzung wird dort auf die Befugnisse der Gemeindeversammlung wenig Einfluß haben, sondern sich mehr auf die Tätigkeit innerhalb der Verwaltung auswirken.

Aus meiner Sicht ist es jedoch fraglich, ob die Gemeindeversammlung längerfristig noch Bestand haben wird. Angesichts der geringen Beteiligung seitens der Stimmberechtigten einerseits und des enormen Aufwands für die Verwaltung andererseits wird in der einen oder anderen Gemeinde vielleicht einmal laut über den Sinn und Zweck von Gemeindeversammlungen nachgedacht werden. Alleine aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist die Durchführung einer Gemeindeversammlung nicht rentabel. Diesen Aspekt darf man natürlich nicht alleine betrachten, doch bei einer Beteiligung der Stimmberechtigten von etwa zehn Prozent erfüllt die Gemeindeversammlung ihre Aufgabe als Versammlung der Gesamtheit der Stimmberechtigten in keiner Weise. Eine Beibehaltung der Gemeindeversammlung zur Wahrung des Scheins, daß die Bürger zumindest formal an den wichtigen Entscheidungen der Gemeinde beteiligt sind, ist aus meiner Sicht nicht zu befürworten. Die Aufgaben der Gemeindeversammlung kann der Gemeinderat als vom Volk gewählte Spitze der Gemeinde genausogut wahrnehmen. Bedauerlich wäre der Verlust der Gemeindeversammlung aber allemal. Sie stellt die Verwirklichung des Grundgedankens der bürgerlichen Beteiligung an der Gemeindeverwaltung dar, die von den Bürgern in erster Linie wohl deshalb vernachlässigt wird, weil sie schon zu lange in demokratischen Verhältnissen leben und deren Errungenschaften nicht mehr zu schätzen und zu pflegen wissen.

Für das Kommunalrecht in Baden-Württemberg und im Kanton Zürich bleibt zusammenfassend festzuhalten, daß es bezüglich des Gemeindebegriffs sowie der Selbstverwaltungsrechte und Aufgaben der Gemeinde im wesentlichen die gleichen Regelungen enthält, die nur unterschiedlich umschrieben sind. Größere Unterschiede treten dagegen lediglich im dargestellten Bereich der Gemeindeorgane und deren Zuständigkeiten innerhalb der Gemeinde auf.

Literaturverzeichnis

Eichert, Christof: Parlament oder Verwaltungsorgan?, BWGZ 16/94, 569

Gern, Alfons: Kommunalrecht einschließlich Kommunales Abgabenrecht, 6. Aufl., Nomos, 1996

Kunze, Richard / Schmidt, Carl / Bronner, Otto / Katz, Alfred / Steger, Christian O. / Sixt, Werner / Bock, Irmtraud: Gemeindeordnung für Baden-Württemberg Kommentar, Loseblatt, Kohlhammer, Grundwerk 4. Aufl., Stand: 10. Lfg., Dezember 1995

Pfizer, Theodor / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, 2. Aufl., Kohlhammer, 1991

Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich (Hrsg.): Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, Schulthess, 1967

Verein zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsbeamter (Hrsg.): Das Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Stutz, 1976

Verein zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsbeamter (Hrsg.): Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Aufl., Stutz, 1991

Zusammenfassung

Ziel dieser Arbeit war es in erster Linie, in Bezug auf die Hauptorgane einer kleineren Gemeinde in Baden-Württemberg und im Kanton Zürich die Unterschiede von Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise des Hauptorgans darzustellen.

Daneben erfolgte eine Darlegung der grundlegenden Begriffe des Kommunalwesens, wie z.B. die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinde oder ihre Aufgaben. In diesem Zusammenhang war festzustellen, daß die Regelungen und Begriffe in Baden-Württemberg und im Kanton Zürich sich im großen und ganzen sehr ähnlich sind. Neben den gemeinsamen historischen Wurzeln beider Kommunalsysteme liegt dies vor allem daran, daß das Kommunalwesen gar nicht anders geregelt werden kann, wenn es in einem demokratischen Staatswesen eingebettet ist.

Problematisch gestaltete sich der Umfang zu den Ausführungen von Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise der gemeindlichen Hauptorgane. Während die Festlegung der Hauptorgane einer Gemeinde noch problemlos möglich war, mußte bei deren Aufgaben stark eingeschränkt werden, um den seitenmäßigen Umfang dieser Arbeit nicht zu sprengen. Es konnte für Baden-Württemberg und den Kanton Zürich lediglich eine Darstellung der Aufgaben erfolgen, die sich direkt aus dem Gesetz ergeben. In welchem Umfang die Hauptorgane Aufgaben wahrnehmen, die sie auch delegieren könnten, konnte dagegen aus Platzgründen nicht dargestellt werden.

Aus dem gleichen Grund mußte bei den Ausführungen zur Arbeitsweise des Hauptorgans davon ausgegangen werden, daß Einberufung und Ablauf der Gemeinderatssitzungen und Gemeindeversammlungen genau den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Auf die in diesem Zusammenhang in der Praxis auftretenden Probleme konnte nicht näher eingegangen werden. Da aber die Arbeitsweise der gemeindlichen Hauptorgane in den allermeisten Fällen voll und ganz den gesetzlichen Vorschriften entspricht, war es vertretbar, das Hauptaugenmerk dieser Arbeit auf den idealen Ablauf von Gemeinderatssitzungen und Gemeindeversammlungen zu richten.

Erklärung

”Ich versichere, daß ich diese Diplomarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Hilfsmittel angefertigt und die den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe. Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen.”

Den 17.04.1998

Andreas Merk

Anhang

1. Allgemeines zur Schweiz

1.1 Geschichtliche Entwicklung

1.1.1 Von den Anfängen bis zur Französischen Revolution

Die Anfänge der heutigen Schweiz gehen zurück in das Jahr 1291, als Teile der Schweiz noch unter der Herrschaft der Habsburger standen. Damals kamen Anfang August Bewohner von Nidwalden, des Tales Uri sowie der Landsgemeinde von Schwyz zusammen, um ein ewiges Bündnis zu beschwören, daher stammt auch der Begriff der Eidgenossen. Wesentlicher Inhalt dieses Bündnisses waren gegenseitige Unterstützung und Schutz sowie die Ablehnung von Richtern, die sich das Amt erkauft hatten und nicht Einwohner und Landsmann der drei Bündnispartner waren. Dem Bündnisschluß gedenkt die Schweiz bis heute, indem sie den 01. August als Nationalfeiertag begeht.

Einen ersten Erfolg in ihrem Bemühen um Eigenständigkeit konnten die Eidgenossen im Juni 1309 verzeichnen, als der deutsche König Heinrich VII. Nidwalden, Uri und Schwyz zu einer Reichslandvogtei zusammenfaßte und sie für reichsunmittelbar erklärte. Mit dieser ersten Anerkennung als zusammenhängende Region einher ging die Befreiung von jeglicher auswärtigen Gerichtsbarkeit.

Eine erste Bewährungsprobe hatte die junge Eidgenossenschaft zu bestehen, als die Habsburger im November 1315 gewaltsam versuchten, ihre alten Rechte wieder herzustellen. In der Schlacht bei Morgarten wurden sie jedoch geschlagen und die Eidgenossen nahmen diesen Sieg zum Anlaß, ihr Bündnis zu erneuern.

Die Idee der Eidgenossenschaft fand in der Raumschaft zunehmend Anhänger bei anderen Städten und so traten 1332 Luzern, 1351 Zürich, 1352 Glarus und Zug sowie im Jahre 1353 Bern dem Bündnis bei. Die zweite Hälfte des 14. Jahrhunderts und das 15. Jahrhundert waren in erster Linie geprägt von vergeblichen Versuchen der Habsburger, ihre Macht zurückzugewinnen und von verschiedenen inneren Unruhen und Zerwürfnissen zwischen den Eidgenossen, die alle beigelegt werden konnten, so daß im Jahre 1481 Freiburg und Solothurn dem Bund beitraten.

Einen weiteren Schritt zur Unabhängigkeit machten die Eidgenossen im Jahre 1499, als die Habsburger einmal mehr versuchten, auf die Schweizer Einfluß zu nehmen und Österreich Anspruch auf Teile Graubündens erhob. Aus dem daraus resultierenden Schwabenkrieg gingen die Eidgenossen trotz eines übermächtigen Gegners als Sieger hervor und konnten sich im Friedensschluß von Basel faktisch vom Heiligen Römischen Reich Deutscher Nationen lösen.

1501 traten Basel und Schaffhausen dem Bündnis bei, 1513 Appenzell. Mit Beginn der Reformation ab 1519 begann auch für die Eidgenossenschaft eine unruhige Zeit, in deren Verlauf es zu mehreren bewaffneten Konflikten kam. Aus den Wirren des Dreißigjährigen Krieges hielt sich die Eidgenossenschaft heraus, da sie militärisch zu rückständig war, um sich wirksam in den Konflikt einzumischen und im Falle einer Intervention die Gefahr eines Bürgerkrieges bestand.

Das bis heute praktizierte Prinzip der bewaffneten Neutralität hat seinen Ursprung im Jahre 1647, als alle eidgenössischen Orte die Aufstellung eines gemeinsamen Heeres beschlossen. Mit Ende des Dreißigjährigen Krieges gelang es der Eidgenossenschaft, die bereits bestehende Loslösung vom Deutschen Reich im Rahmen des Westfälischen Friedens 1648 auch vertraglich abzusichern.

1.1.2 Von der Französischen Revolution bis zum Wiener Kongreß

Die Wirren der Französischen Revolution 1789 führten zum Untergang der bestehenden Eidgenossenschaft. Die neuen Machthaber in Frankreich strebten 1798/99 die Macht in der Schweiz an. Durch die Gleichgültigkeit und die innere Zerstrittenheit der Eidgenossen war es den Franzosen binnen kürzester Zeit möglich, die Schweiz zu unterwerfen. Die neuen Machthaber schufen im April 1798 die *Helvetische Republik*. Deren Verfassung enthielt mit der erstmaligen Gleichsetzung aller vor dem Recht und der Gewaltenteilung moderne Elemente, auf der anderen Seite war sie aber sehr zentralistisch gehalten. Die Eidgenossenschaft bildete eine unteilbare Republik und die Kantone hatten kein politisches Eigenleben mehr. Die folgenden Jahre waren geprägt von Konflikten zwischen Förderalen und Zentralisten. Nach dem Abzug der napoleonischen Truppen im Sommer 1802 erhoben sich die Förderalen, die Zentralregierung mußte fliehen. Unter der Vermittlung und dem

Druck von Napoleon wurde auf einer Konferenz in Paris die Wiedereinführung des Föderalismus beschlossen. Im Februar 1803 übergab Napoleon den Konferenzteilnehmern die *Mediationsakte*, die Schweiz war wieder ein Staatenbund, die Freiheitsrechte der Bürger blieben erhalten, die 19 Kantone erhielten weitgehende Befugnisse. Auf Bundesebene sind die Kompetenzen auf Verträge mit anderen Staaten, die Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit und die Schlichtung von Streitigkeiten beschränkt. Der neuen Schweiz traten 1803 St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Waadt und Tessin bei.

In den Napoleonischen Kriegen blieb die Schweiz neutral. Die Bundesregierung in Bern erklärte im November 1813 die bewaffnete Neutralität. Im Dezember desselben Jahres erfolgte parallel zum Wiener Kongreß die Aufhebung der Mediationsverfassung und die Aushandlung eines neuen Bundesvertrages, der einen schwachen Bund und starke Kantone schuf. 1815 traten Genf, Neuenburg und Wallis dem Bund bei. Im gleichen Jahr anerkannten die europäischen Großmächte die immerwährende Neutralität der Schweiz an.

1.1.3 Vom Sonderbundskrieg bis in die Gegenwart

1845 gründeten sieben katholisch-konservative Kantone eine Schutzvereinigung, die von den anderen Kantonen nach Bekanntwerden im Jahre 1846 den Namen Sonderbund erhielt. Im November 1847 begann der Sonderbund kriegerische Handlungen, mußte aber bereits nach 25 Tagen gegen die übermächtigen Bundesstruppen die Waffen strecken.

Im Zuge der nun möglichen Neuordnung wurde im September 1848 eine neue Verfassung beschlossen, die beiden Glaubensrichtungen gerecht wurde. Die Kantone behielten wichtige Hoheitsrechte und ihre Verfassungen standen nun unter dem Schutz des Bundes. Dem Bund blieb das Recht über Krieg und Frieden, Bündnisse und Staatsverträge zu entscheiden. Desweiteren hat er die Aufsicht über das Post-, Münz- und Zollwesen. Dem Schweizer Bürger wurde Rechtsgleichheit, Niederlassungs-, Kultur-, Presse und Vereinsfreiheit sowie das Petitionsrecht garantiert. Eine Verfassungsänderung brachte 1874 dem Bürger die Gewissens- und

Gewerbefreiheit. Der Bund erhielt erweiterte Kompetenzen im Bereich Militär, Wasserbau, Forst und Eisenbahn.

Seit der Bildung der neuen Schweiz 1848 erschütterten keine inneren Konflikte mehr das Land. Aus den zwischenzeitlich in Europa tobenden Kriegen, insbesondere dem Ersten und Zweiten Weltkrieg, konnte sich die Schweiz durch ihre Politik der bewaffneten Neutralität heraushalten. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam die Schweiz nur langsam aus ihrer Igelstellung heraus. 1948 trat sie dem Abkommen über europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), 1958 dem internationalen Handelsabkommen GATT und 1960 der europäischen Freihandelszone EFTA bei. 1975 erfolgte die Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte von Helsinki. Dagegen scheiterte im März 1986 der Beitritt zu den Vereinten Nationen in der dafür notwendigen Volksabstimmung, ebenso lehnte das Volk 1993 den Beitritt zur Europäischen Union ab.

Im Januar 1979 wurde mit dem Jura ein neuer Kanton geschaffen (der 23.). Dieses Gebiet lag bis dahin im Bereich des Kantons Bern und wurde verselbständigt, um entsprechenden Bestrebungen der dortigen Bevölkerung gerecht zu werden.

Wie man sieht, kann die Schweiz auf eine sehr lange Zeit der Demokratie zurückblicken. Da sie durch den freiwilligen Zusammenschluß der Kantone entstand, haben diese eine nach wie vor starke Stellung gegenüber dem Bund, die sie natürlich nicht verlieren möchten. Das starke Gefühl der Selbständigkeit gegenüber dem Bund und dem Ausland schlägt sich auch auf die Bevölkerung durch und darin liegt ein wichtiger Grund für die Ablehnung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union, denn dies würde unweigerlich zu einer Beschneidung der Kantonsrechte führen.

1.2 Der Staatsaufbau der Schweiz

1.2.1 Der Aufbau und die Organe des Bundes

Wie in jedem anderen demokratischen Staat auch, ist in der Schweiz das Prinzip der Gewaltenteilung verwirklicht. Die Ausübung der obersten Gewalt innerhalb des Bundes obliegt gemäß Art. 71 BV der Bundesversammlung, dem Parlament der Schweiz. Das Parlament wird alle vier Jahre von den rund 4,6 Millionen Stimm-

bürgern gewählt und besteht mit dem Nationalrat und dem Ständerat aus zwei Abteilungen. Der Nationalrat zählt 200 Mitglieder und bildet die direkte Vertretung des Schweizer Volkes. Der Ständerat besteht aus 46 Mitgliedern und hat die Aufgabe, die Interessen der Kantone innerhalb des Bundes zu vertreten.

Die Regierung der Schweiz, der Bundesrat, wird vom Parlament gewählt. Sie besteht aus sieben Bundesräten und dem Bundeskanzler. Im Gegensatz zu Deutschland ist der Bundeskanzler in der Schweiz nicht der Regierungschef. Er ist als Chef der Bundeskanzlei die zentrale Stabsstelle des Bundesrates. In dieser Funktion obliegt ihm in erster Linie die Koordination der Regierungsgeschäfte und die Vorbereitung der Bundesratssitzungen, an denen er mit beratender Stimme teilnimmt. Vorsitzender des Bundesrates ist einer der jeweils für ein Jahr von der Bundesversammlung gewählten Bundesräte. Er führt den Titel des Bundespräsidenten. Ihm obliegen die Leitung der Bundesratssitzungen und im Jahr seiner Amtszeit besondere Repräsentationspflichten.

Jeder der sieben Bundesräte steht einem Ministerium vor, die in der Schweiz Departements genannt werden. Dies sind namentlich das

- Departement für auswärtige Angelegenheiten
- Departement des Inneren
- Justiz- und Polizeidepartement
- Militärdepartement
- Finanzdepartement
- Volkswirtschaftsdepartement und das
- Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement.

Die Judikative auf Bundesebene wird durch das Bundesgericht mit Sitz in Lausanne repräsentiert. Die 30 Richter werden durch die Bundesversammlung auf sechs Jahre gewählt. Das Bundesgericht besteht aus zehn Abteilungen bzw. Kammern, wobei für die Gemeinden besonders die beiden Abteilungen für öffentlich-rechtliche Angelegenheiten von Bedeutung sind.

1.2.2 Der Aufbau und die Organe der Kantone

Wie bereits erwähnt, besteht die Schweiz aus 23 Kantonen, die in Art. 1 der Bundesverfassung namentlich aufgeführt sind. Art. 3 BV garantiert ihnen Souveränität, soweit diese nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist.

Bezeichnend für ein föderales System ist die Kompetenzaufteilung, wie sie auch in der Schweiz zwischen dem Bund und den Kantonen praktiziert wird. Die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes liegt z.B. im Münz-, Zoll- und Eisenbahnwesen sowie beim Abschluß von Staatsverträgen. Dagegen sind das Polizei-, Kirchen- und Gemeindewesen ausschließlich Kantonsangelegenheit. In Bereichen wie Steuern, Erziehung, Raumplanung und Landwirtschaft teilen sich Bund und Kantone die Zuständigkeit. Die Rahmengesetzgebung des Bundes, in der die Kantone für den Vollzug zuständig sind, kennt die Schweiz für den Straßenverkehr, das Rentenwesen, das Strafrecht und den Umweltschutz.

Das Parlament auf Kantonsebene stellt der Kantonsrat dar. Die vollziehende und verwaltende Kantonsbehörde ist der Regierungsrat, der gemäß Art. 37 KV im Kanton Zürich aus sieben Mitgliedern besteht. Jeder Regierungsrat ist Vorsitzender einer Direktion, die sozusagen ein Ministerium auf kantonaler Ebene darstellt. Kantons- und Regierungsrat werden durch die Stimmbürger des Kantons gewählt. Der Kanton Zürich ist nach Art. 43 KV in Bezirke eingeteilt. Der Bezirksverwaltung obliegt in erster Linie die Aufsicht über die Verwaltung der Gemeinden. Auf das Kapitel Gemeindeaufsicht wird im Punkt 8.2 dieser Arbeit eingegangen.

Im Vergleich zu Deutschland stellen die Schweizer Kantone somit, unabhängig von ihrer sehr unterschiedlichen flächenmäßigen Größe, bezüglich der Aufgaben eine Mischung aus Bundesländern und Landkreisen dar.

1.3 Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung im Kanton Zürich

Die Ursprünge der kommunalen Selbstverwaltung liegen im Kanton Zürich, wie in Baden-Württemberg, in der Zeit des Mittelalters und haben von dort aus auch einen weitgehend ähnlichen Verlauf erlebt. Einen unterschiedlichen Verlauf nahm die kommunale Selbstverwaltung im Kanton Zürich erst im letzten Jahrhundert im Zu-

sammenhang mit der Schaffung der heutigen Schweiz. Das Stimmrecht in der Gemeindeversammlung lag ursprünglich allein bei den Gemeindebürgern, Zugezogene waren von Abstimmungen ausgeschlossen. In der Ära der Helvetischen Republik (1798 - 1803) wurden erstmals die Gemeindeversammlung und der Gemeinderat als Organe der Gemeinde festgelegt. Das Stimmrecht lag nun bei allen Einwohnern, sofern sie Schweizer Bürgerrechte hatten. Nach dem Ende der Helvetischen Republik entwickelte sich im weiteren Verlauf des 19. Jahrhunderts das bis heute geltende Kommunalrecht, vor allem im Bereich der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinde. Im Gegensatz zu den Kommunen in Baden-Württemberg können die Zürcher Gemeinden somit auf ein Gemeinderecht bauen, das sich im Laufe von nunmehr fast 200 Jahren stetig im Rahmen der Demokratie entwickelt hat. Entsprechend stark ist heute ihr Selbstbewußtsein sowie ihre Autonomie und Stellung gegenüber dem Kanton und dem Bund.

1.4 Kurze Vorstellung der Praktikumsgemeinde Rafz

Die Gemeinde Rafz liegt im Norden des Kantons Zürich, direkt an der Grenze zu Deutschland. Die Gemeindefläche beträgt 1.074 ha, die Einwohnerzahl lag Ende 1996 bei rund 3.100 mit steigender Tendenz. Der Haushaltsplan 1997 hatte im Verwaltungshaushalt ein Volumen von 13.768.900 Schweizer Franken. Der Vermögenshaushalt umfaßte auf der Einnahmeseite 528.500 Franken und auf der Ausgabenseite 1.425.600 Franken. Der Gemeinderat besteht insgesamt aus fünf Mitgliedern, auf dem Rathaus sind fünf Vollzeitkräfte, eine Teilzeitkraft und zwei Auszubildende beschäftigt.

Aus der Sicht des Gemeindetyps ist Rafz in die Organisation mit Urnenabstimmung einzuteilen (siehe Punkt 6.2).

Die Gemeinde Rafz wurde im Jahre 870 zum ersten Mal urkundlich erwähnt. Seit 1651 gehört die Gemeinde zur Stadt Zürich und somit zur Eidgenossenschaft.

1.5 Übersicht über die Kantone der Schweiz

Aus: Südkurier, April 1997, genaueres Datum unbekannt