

Landratsamt

Der Landrat

Datum: 22. Mai 2014
Telefon: 03421/7581002
Telefax: 03421/7581010
Besucheranschrift: Schloßstraße 27
04860 Torgau

Kontinuität im Kreistag?

Ihre Anfrage vom 18.05.2014

Sehr geehrter Herr Dr. Friedrich,

bezugnehmend auf Ihre Anfrage zur Kontinuität im Kreistag wird wie folgt Stellung genommen.

Das Diskontinuitätsprinzip beschreibt, wie Sie richtigerweise darlegen, die sachliche, personelle und organisatorische Erneuerung nach Ablauf einer Legislaturperiode. In der Bundesrepublik beansprucht das Diskontinuitätsprinzip Geltung für den Bundestag und die Landtage.

Dem Kreistag als Hauptorgan des Landkreises kommt zwar die kommunalpolitische Führungsrolle im Landkreis zu. Allerdings stellt er gerade kein Parlament dar, sondern ist Teil der Exekutive, auch wenn Recht gesetzt wird. Dies ergibt sich unter anderem aus folgenden Erwägungen:

Schon die expliziten gesetzlichen Regelungen der Sächsischen Gemeindeordnung bzw. der Landkreisordnung lassen keinen Zweifel daran, dass nicht nur Landrat und Bürgermeister, sondern auch Mitglieder von Gemeinderat/Stadtrat (§ 27 Abs. 1 SächsGemO) bzw. Kreistag (§ 1 Abs. 3 SächsLKrO) Verwaltungsorgane von kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften sind.

Kommunalrechtlich ist insbesondere anerkannt, dass der jeweilige kommunale Rat selbst dann kein Parlament im Sinne der Gewaltenteilungslehre ist, wenn er (Satzungs-)Recht setzt (vgl. auch BVerfGE 57, 43, 59; BVerfG NVwZ 1989, 46; BayVerfGH BayVBl 1984, 621; VGH Baden-Württemberg BWVPr 1978, 88).

Anders als ein staatliches Gesetzgebungsorgan, das keine staatsleitenden Kompetenzen hat, legt der Kreistag die Grundsätze für die Verwaltung des Landkreises fest, ohne in irgendeiner Weise auf abstrakt-generelle Regelungen (und Wahlen) beschränkt zu sein.

Landratsamt Nordsachsen

Internet

Hauptsitz:

info@lra-nordsachsen.de

Schloßstraße 27

www.landratsamt-nordsachsen.de

04860 Torgau

Der Kreistag entscheidet über alle Angelegenheiten, so weit nicht der Landrat kraft Gesetzes zuständig ist, oder der Kreistag diesem bestimmte Angelegenheiten überträgt (§ 24 Abs. 1 SächsLKrO). Für den Kreistag gilt die Vermutung der Zuständigkeit, während die Zuständigkeit des Landrates abschließend gesetzlich festgelegt ist. Nur Geschäfte der laufenden Verwaltung sind dem Landrat gesetzlich als eigene Zuständigkeit übertragen (§ 47 SächsLKrO). Im Übrigen besteht die Verwaltungszuständigkeit des Kreistages fort, soweit sie nicht - auf den Landrat oder auf beschließende Ausschüsse des Kreistages - übertragen werden kann und auch übertragen worden ist. Nach der Kommunalverfassung existiert stets eine durchaus substantielle, nicht übertragbare Restzuständigkeit des Kreistages gerade auch bzgl. konkret-individueller Regelungen, die erkennbar besonders Angelegenheiten von großer Tragweite für den Landkreis erfasst, auch wenn es weder um Wahlen noch um Rechtssetzung geht.

Die Arbeitsteilung mit dem Landrat, der in erster Linie für ihrer Natur nach nicht andersartige, aber weniger wichtige und fortlaufende Verwaltungstätigkeit zuständig ist, ergibt sich aus der allgemeinen Leitungsfunktion der Landkreisvertretung, die gesetzlich als "Hauptorgan des Landkreises" definiert wird und der auch die Überwachung der ständigen Verwaltungstätigkeit des Landrates übertragen ist. Letzterer erledigt in eigener Organzuständigkeit die Geschäfte der laufenden Verwaltung; diese sind nur aufgrund ihrer (geringen) Bedeutung und häufigen Wiederkehr, nicht aber auf Grund ihrer sachlichen oder rechtlichen Natur von den in der Zuständigkeit des Kreisrates stehenden Tätigkeiten abzugrenzen.

Der im Gedanken der demokratischen Repräsentation (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) begründete Vorrang des Kreistages als Hauptorgan des Landkreises begrenzt auch das grundsätzlich bestehende Entscheidungsrecht des Landrates in unaufschiebbaren Angelegenheiten (etwa § 48 Abs. 4 SächsLKrO) - in denen zur Schadensabwendung unverzügliches Handeln nötig ist - auf das unabdingbar notwendige. Insofern handelt es sich - da der Landrat an Stelle des Rates entscheidet - um die Wahrnehmung von Befugnissen, die eigentlich der Landkreisvertretung obliegen. Die Eilzuständigkeit des Landrates geht inhaltlich genauso weit wie die eigentlich bestehende Kompetenz des Kreistages (und nicht weiter). Daraus lässt sich ablesen, dass Landrat und Kreistag keinesfalls nach dem klassischen Muster der Gewaltenteilung als Exekutive und Legislative nebeneinander stehen; ihre Aufgaben überschneiden sich vielmehr vielfach, sind aber ihrer Rechtsnatur nach gleich. Zwar vollzieht der Landrat allgemein die Beschlüsse des Kreistages (§ 48 Abs. 1 SächsLKrO). Dies ergibt sich jedoch daraus, dass das Kollektivorgan des Kreistages, soweit seine Beschlüsse nicht konstitutiv wirken, nach außen hin nicht selbst rechtswirksam handeln - insbesondere Willenserklärungen abgeben, d. h. Verwaltungsakte erlassen oder Verträge schließen - kann, da die Landkreisvertretung nur handelt, indem sie durch Abstimmung und Wahlen Beschlüsse fasst, diese aber nicht umzusetzen berechtigt (und - mangels Verwaltungsapparat - in der Lage) ist. Vielmehr ist der Landrat das für die Außenvertretung des Landkreises im Rechtsverkehr zuständige Verwaltungsorgan (§ 47 Abs. 1 SächsLKrO), das aufgrund seiner Vertretungsmacht die ebenfalls der Landkreisverwaltung dienenden Beschlüsse des Kreistages umsetzt.

Ein hinsichtlich der Qualität der Tätigkeit der Organe substantieller Unterschied ist durch diese gesetzlich vorgesehene, arbeitsteilige Zweistufigkeit nicht impliziert. Soweit in der Landkreisordnung davon die Rede ist, dass der Landrat die Kreisverwaltung leitet (§ 47 Abs. 1 SächsLKrO), ist dort erkennbar nur der Verwaltungsapparat der Landkreisverwaltung (Landratsamt) gemeint, doch soll damit nicht zum Ausdruck kommen, bei den Aufgaben der Landkreisvertretung - die trotz des Vorsitzes des Landrates im Kreistag nicht mitgemeint ist - handele es sich nicht um Verwaltung im materiellen Sinne. Vielmehr bezieht sich der Begriff der Verwaltung in § 47 Abs. 1 SächsLKrO auf die dem Landrat unterstellte Behörde im verwaltungsverfahrensrechtlich-organisatorischen Sinne (§ 1 VwVfG), bzgl. derer er die Leitungs-, Weisungs- und Organisationsgewalt innehat.

Darüber hinaus sind Mitglieder des Kreistages - als Träger eines Ehrenamtes wie Beamte gesetzlich zur Verschwiegenheit verpflichtet. Weiter sind sie wegen Befangenheit von der beratenden und entscheidenden Mitwirkung an einer Angelegenheit ausgeschlossen, wenn diese ihnen selbst oder nahe stehenden Personen einen unmittelbaren Vorteilen oder Nachteil bringen kann. Diese Regelungen entsprechen weitestgehend denen des Verwaltungsverfahrensrechts für Beamte. Das Parlamentsrecht hingegen kennt einen Befangenheitsausschluss von Abgeordneten nicht. Auf die gewissenhafte Erfüllung der genannten Pflichten werden kommunale Mandatsträger - anders als Parlamentsabgeordnete - zu Beginn ihrer Amtszeit auch verpflichtet.

Unabhängig davon, ob man bereits aus der kommunalrechtlichen Kompetenzverteilung schließen kann, dass kommunale Mandatsträger nur materielle Verwaltungstätigkeit ausüben, ergibt sich dies jedenfalls aus der verfassungsrechtlich vorgezeichneten und kommunalrechtlich umschriebenen Rolle der kommunalen Gebietskörperschaften: Es führt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kein Weg an der Feststellung vorbei, dass sämtliche kommunalen Gebietskörperschaften - Kreise, Städte und Gemeinden - im System der grundgesetzlich vorgegeben staatlichen Gewaltenteilung der Bundesrepublik Deutschland insgesamt - mit allen ihren Organen - dem Bereich der Verwaltung zugeordnet sind (BVerfG 65, 283, 289; 78, 344, 348; BVerwG NJW 1993, 411/412). Landkreise sind Träger öffentlicher Gewalt und zugleich Teil der vollziehenden Gewalt im Sinne des Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG, d. h. "ein Stück Staat" und sind in den staatlichen Aufbau - der Bundesländer - integriert (BVerfGE 73, 118, 191; 83, 37, 54).

Das allgemeine Recht der Kommunen zum Erlass von Satzungen gestattet den Landkreisen auch nicht, ohne spezielle gesetzliche Grundlage in die Grundrechte der Bürger einzugreifen, da die Grundsätze des Vorranges und des Vorbehalts des Gesetzes - als Bestandteile des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) - uneingeschränkt gelten. Aus verfassungs- und kommunalrechtlicher Sicht ist klar, dass die gemeindliche Selbstverwaltung nur die eigenverantwortliche Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungsaufgaben durch selbstständige Verwaltungseinheiten aufgrund gesetzlicher Ermächtigung oder Zuweisung unter staatlicher Rechtsaufsicht umfasst. Satzungsgebung ist danach als administrative Normsetzung Verwaltungstätigkeit.

Die allgemeine Ermächtigung zum Erlass von Satzungen betrifft überdies nur Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, gerade darin aber liegt ein ganz wesentlicher substantieller Unterschied zur Tätigkeit der Parlamente. Darüber hinaus ist auch anerkannt, dass die Satzungsgebung zwar - dem Verfahren nach - grundsätzlich ein (unvollkommenes) Abbild der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit ist, aber gerade nicht so weit reicht wie diese, da die Satzungsgebung materiell Verwaltungstätigkeit darstellt, insbesondere grundsätzlich allen Bindungen der Verwaltung im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG - insbesondere an alle Gesetze im materiellen Sinn - unterworfen ist. Charakteristischer Weise gibt es deshalb auch - anders als im Bereich der Gesetzgebung - sogenannte (unbedingt oder bedingte) Pflichten Satzungen, zu deren Erlass die Landkreise - d. h. deren Repräsentativorgane - (unter bestimmten Bedingungen) gesetzlich verpflichtet sind. Zudem führt die volle Bindung der Selbstverwaltungskörperschaften bei der Satzungsgebung an das Gesetz angesichts vielfach detaillierter gesetzlicher Regelungen praktisch oftmals dazu, dass nur noch ein verhältnismäßig geringer Gestaltungsspielraum für die Rechtssetzung verbleibt, der nicht mit der gesetzgeberischen Freiheit vergleichbar ist, die Bundes- und Landesparlamente regelmäßig genießen.

Den Angehörigen der Repräsentativorgane auf kommunaler Ebene steht - im Gegensatz zu den Parlamentsmitgliedern - anerkanntermaßen zudem weder Immunität noch Indemnität zu, noch sind die sonstigen Grundsätze des Parlamentsrechts auf sie anzuwenden (OVG Koblenz DÖV 1996,479).

Aufgrund dessen der Kreistag kein Parlament ist, gilt auch der im Parlamentsrecht geltende Grundsatz der Diskontinuität der Wahlperioden nicht (OVG Münster DVBl 1971, 660, mit der Begründung, dass der Gemeinderat eben kein Parlament sei).

Aus der Kompetenzbeschreibung des Kreistages (vgl. § 23 SächsLKrO) ergibt sich eindeutig, dass der Kreistag allgemeines Hauptverwaltungsorgan des Landkreises ist; dass dieses parlamentsähnliche, repräsentative Strukturen hat, erfordert Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, der ein Repräsentationsorgan ("Vertretung") an der Spitze der Kommunen verlangt. Eine Gewaltenteilung bzw. -trennung im Sinne der auf staatliche Ebene üblichen - Legislative, Exekutive, Judikative - existiert auf der kommunalen Ebene dennoch nicht, weil sämtliche Organe der kommunalen Körperschaften der Exekutive angehören.

In der Hoffnung Ihre rechtlichen Bedenken in dieser Angelegenheit aufgrund der nunmehr dargelegten Argumentation ausgeräumt zu haben verbleibe ich

mit freundlichen Grüßen

Czupalla

