



■ **Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.**

Kommunal-Info 5/2017

6. Juni 2017

Inhalt

	Seite
Beiräte in der Kommunalpolitik	1-6
Feuerwehr und Kommunen	6-7
Kommunale Integrationskonzepte	7-10

Beiräte in der Kommunalpolitik

Ein Blick in Lexika verrät, dass Beiräte grundsätzlich Gremien mit rein beratender Funktion sind und keine Entscheidungs- oder Kontrollfunktion haben. Es steht ihnen allenfalls zu, Empfehlungen auszusprechen, die aber nicht zwingend eine Bindungswirkung für das Beschlussgremium entfalten müssen.

Im kommunalen Bereich bestehen Beiräte auf ganz unterschiedlichen Gebieten wie z.B. Kulturbeiräte bei den Kulturräumen nach Sächsischem Kulturräumgesetz, Jobcenter-Beiräte nach Sozialgesetzbuch II, Naturschutzbeiräte nach Sächsischem Naturschutzgesetz oder der Beirat für geheimzuhaltende Angelegenheiten, der den Bürgermeister oder Landrat in besonders der Geheimhaltung unterliegenden Weisungsaufgaben beraten kann. All diese Beiräte werden nachfolgend nicht Gegenstand der Betrachtung sein.

Hier soll es nur um sog. „Sonstige Beiräte“ (Seniorenbeirat, Behindertenbeirat, Jugendbeirat, Ausländerbeirat, Agenda21beirat, Wohnungsbeirat, Sportbeirat, Kleingartenbeirat u.a.m.) gehen, zu denen die Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) in § 47 in recht knapper Form folgendes bestimmt:

„Durch die Hauptsatzung können sonstige Beiräte gebildet werden, denen Mitglieder des Gemeinderats und sachkundige Einwohner angehören. Sie unterstützen den Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.“¹

Mit dieser kurzen und recht allgemeinen Vorgabe über die sonstigen Beiräte hat sich der Gesetzgeber mit weitergehenden und allzu konkreten Bestimmungen zurückgehalten und überlässt damit den Gemeinden „denkbar weite Regelungsbefugnisse“.²

In den Erläuterungen der Muster-Hauptsatzung des Sächsischen Städte- und Gemeindetags wird aber davor gewarnt, eine Unmenge von Beiräten in der Gemeinde einzurichten:

„Erfahrungsgemäß führt die Existenz derartiger Gremien zu einer unkontrollierten Ausweitung der Beratungstätigkeit, da praktisch für jedes sachliche Aufgabengebiet oder für jede denkbare Interessengruppe, Beiräte gebildet werden können. Es droht eine Zersplitterung

bzw. Verästelung der Gemeinderatsarbeit, die die eigentliche Tätigkeit der Gemeinderatsmitglieder im Gemeinderat und in den Ausschüssen möglicherweise belastet.

Es ist jeder einzelnen Gemeinde aber selbstverständlich überlassen, nach eigenem Ermessen Beiräte auf Grundlage des § 47 SächsGemO zu bilden.“³

Rechtliche Stellung der Beiräte

In der Kommentierung zur SächsGemO werden die „Sonstigen Beiräte“ nach § 47 wie Ausschüsse und Fraktionen als Organteile des Gemeinderats charakterisiert. Begründet wird das damit,

- dass die Bestimmung über die Beiräte in der SächsGemO unter dem Teil „Verfassung und Verwaltung der Gemeinde“ unter dem Abschnitt „Gemeinderat“ zu finden ist;
- dass ihre Bildung kann nur durch die Hauptsatzung, d.h. einen dem Gemeinderat vorbehaltenen Normsetzungsakt erfolgen kann;
- weil mit ihrer Bestimmung als ein den Gemeinderat unterstützendes Gremium ein Beleg dafür geliefert wird, dass die Beiräte und der Gemeinderat eng miteinander verbunden sind.⁴

Durch die Mitgliedschaft sachkundiger Einwohner in den Beiräten nehmen diese eine Sonderstellung ein. Während in den Ausschüssen die sachkundigen Einwohner nur eine beratende Funktion haben und in der Minderheit sind, genießen sie in den Beiräten eine gleichberechtigte Stellung neben den dort vertretenen Gemeinderäten. Durch ihre „Vollmitgliedschaft“ verfügen die sachkundigen Einwohner innerhalb der Beiräte über eine vollständige Mitwirkungsbefugnis: sie haben dort nicht nur ein Rederecht, sondern ebenfalls ein Antragsrecht und ein Stimmrecht.

Die „sonstigen Beiräte“ besitzen einen eigenständigen rechtlichen Status. Der Gesetzgeber hat die einzelnen Organisationsformen (Beschließende Ausschüsse, Beratende Ausschüsse, Beiräte) „jeweils mit einem eigenen, unverwechselbaren rechtlichen Profil versehen und damit einen entsprechenden Typenzwang begründet.“ Deshalb wäre es unzulässig, Beiräte etwa mit den Ausschüssen „miteinander zu kombinieren oder gegenseitig auszutauschen.“⁵

Im Unterschied zu den Beratenden Ausschüssen können die Sitzungen des Beirats grundsätzlich öffentlich stattfinden, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner nach § 37 SächsGemO entgegenstehen. Der Grundsatz der öffentlichen Sitzung gilt auch für die Vorberatung von Angelegenheiten zur Gemeinderatssitzung. Insbesondere die mit einer Interessenvertretung betrauten Beiräte sollten ihrer Funktion entsprechend nicht hinter verschlossenen Türen tagen.

Strittig ist, ob sich Beiräte eine eigene, nur für den jeweiligen Beirat geltende Geschäftsordnung geben können. Das wird einerseits bestritten und die Auffassung vertreten, dass die Geschäftsordnung des Gemeinderats auch für die Beiräte gilt.⁶ Dem steht die Auffassung entgegen, dass die Geschäftsordnung des Gemeinderats „lediglich den Gemeinderat und seine Mitglieder“ bindet und auf Beiräte keine Anwendung findet.⁷ Daraus wäre dann abzuleiten, dass sich Beiräte für ihre eigene Tätigkeit sehr wohl selbst eine Geschäftsordnung geben können.

Die Bildung von Beiräten

Die Einrichtung von Beiräten nach § 47 SächsGemO kann der Gemeinderat nur über eine Hauptsatzungsregelung erreichen. Der Beschluss der Hauptsatzung bzw. eine Änderung der Hauptsatzung mit dem Ziel, einen Beirat zu installieren, bedürfen der Zustimmung einer Mehrheit aller Gemeinderatsmitglieder, wobei die Stimme des Bürgermeisters mitzählt.

Da es keinen „allgemeinen“ Beirat geben kann, ist für jeden Beirat in der Hauptsatzung auch die entsprechende Namensbezeichnung des jeweiligen Beirats zu treffen und dessen Aufgabengebiet abzustecken. In jedem Fall ist auch der Namensbestandteil „-beirat“ zu verwenden, um eine Verwechslung mit zeitweiligen Arbeitsgruppen oder anderen informellen Gremien zu

vermeiden und damit auch klarzustellen, dass es sich um einen Beirat nach § 47 SächsGemO handelt.

Einem kommunalen Beirat haben Mitglieder des Gemeinderats und sachkundige Einwohner anzugehören. Im Vergleich zur Bildung von Ausschüssen macht das Gesetz aber hier keine weiteren konkreteren Vorgaben. So wird den Gemeinden bei der Bildung von Beiräten ein großer Regelungsspielraum überlassen, solange sichergestellt ist, dass im Beirat Gemeinderatsmitglieder und sachkundige Einwohner vertreten sind. Da im Gesetz im Plural von *Mitgliedern* des Gemeinderats und von sachkundigen *Einwohnern* die Rede ist, müssen danach mindestens 2 Vertreter aus jeder Gruppe im Beirat sitzen.⁸

In der Hauptsatzung ist die Gesamtzahl der Mitglieder des Beirats zu bestimmen, dabei die auf die Mitglieder des Gemeinderats und die auf die sachkundigen Einwohner entfallenden Sitze. Außerdem ist zu regeln, wie der Vorsitzende und ggf. dessen Stellvertreter bestimmt werden.

Zusammensetzung der Beiräte

Wenn das Gesetz verlangt, in den Beiräten müssen sowohl Mitglieder des Gemeinderats als auch sachkundige Einwohner vertreten sein, bedeutet das keinesfalls, dass die Beiräte aus beiden Gruppen paritätisch besetzt sein müssen. Zulässig wäre, wenn die Gemeinderatsmitglieder die Mehrheit oder umgekehrt die sachkundigen Einwohner die Mehrheit im Beirat stellten.

„Ein zu starkes Übergewicht der Gemeinderatsmitglieder verbietet sich allerdings nach der politischen Funktion der Beiräte. Diese werden gerade mit dem Ziel eingesetzt, das Fachwissen und die Erfahrung sachkundiger Einwohner im Interesse einer hohen Qualität der gemeindlichen Entscheidungen zu mobilisieren.“⁹

Befänden sich die sachkundigen Einwohner in einer winzigen Minderheit, würde das dem spezifischen Anliegen von Beiräten abträglich sein, die sachkundigen Einwohner wären dann zu bloßen Alibifiguren degradiert.

Umgekehrt sollten jedoch auch die Gemeinderatsmitglieder im Beirat nicht in eine völlige Nebenrolle abgedrängt werden. Auch sie können Fachwissen in den Beirat einbringen, insbesondere aber den sachkundigen Einwohnern die Situation der Gemeinde unter allgemein kommunalpolitischen, personalwirtschaftlichen, finanziellen oder sonstigen gewichtigen Aspekten erklären und sie für die praktischen Auswirkungen ihrer Überlegungen zu sensibilisieren, um allzu unrealistischen Forderungen und Wünschen entgegenzuwirken.

Letztlich geht es darum, für die Zusammensetzung der Beiräte in Abhängigkeit von dem ihnen zugewiesenen Aufgabenkreis eine optimale Relation zwischen Gemeinderatsmitgliedern und sachkundigen Einwohnern zu finden.

In der Hauptsatzung kann bei der Bildung eines Beirats außerdem festgeschrieben werden, welche in der Gemeinde ansässigen Interessen- oder Fachverbände durch jeweils einen sachkundigen Einwohner im Beirat vertreten sind.

Die Gesamtzahl der Mitglieder eines Beirats sollte ebenfalls in Abhängigkeit vom jeweiligen Aufgabenkreis und in Anlehnung an die Mitgliedergröße der Ausschüsse bestimmt werden.

Insgesamt soll die Größe der Beiräte in einem angemessenen Verhältnis zur Größe des Gesamtgemeinderats stehen.¹⁰

Bestellung der Beiratsmitglieder

Die Bestellung der Mitglieder des Beirats, der Gemeinderatsmitglieder wie der sachkundigen Einwohner, ist **allein Sache des Gemeinderats**. Zum Verfahren der Bestellung der Beiratsmitglieder werden in § 47 SächsGemO keine weitergehenden Bestimmungen getroffen, den Gemeinden wird hierbei je nach konkreter Situation ein eigener Regelungsspielraum überlassen.

□ Für die *Bestellung der Gemeinderatsmitglieder* im Beirat könnte wie bei der Besetzung von Ausschüssen nach der Mandatsverteilung im Gemeinderat vorgegangen werden. Werden etwa in der Hauptsatzung 5 Sitze für Gemeinderatsmitglieder bestimmt, wären diese dann auf die Fraktionen nach ihrer jeweiligen Stärke aufzuteilen.

Während bei der Besetzung von Ausschüssen oder bei der Entsendung von Vertretern der Gemeinde in Aufsichtsräte und Zweckverbände so zu verfahren ist, geht aus dem Gesetz jedoch an keiner Stelle direkt oder indirekt hervor, bei der Besetzung der Beiräte ebenso nach diesem Prinzip zwingend vorzugehen. Denkbar wäre auch im Zuge einer Einigung im Gemeinderat, für jede Fraktion einen Sitz im Beirat zu bestimmen und in der Hauptsatzung so festzulegen. Auf dieser Grundlage würde dann jede Fraktion einen Personalvorschlag unterbreiten.

□ Für die *Bestellung der sachkundigen Einwohner* als Mitglied in Beiräten muss zunächst die Voraussetzung erfüllt sein, dass die betreffenden Personen tatsächlich Einwohner der Gemeinde sind. Sie müssen in der Gemeinde wohnen, d.h., eine Wohnung in der Gemeinde haben und diese auch nutzen. Es muss nicht die Hauptwohnung sein und die Betroffenen müssen auch nicht die deutsche Staatsbürgerschaft bzw. die Staatsbürgerschaft eines anderen Mitgliedstaats der EU innehaben. Mitglieder des Gemeinderats können nicht als sachkundige Einwohner in Beiräte bestellt werden.

Zur Bestellung der sachkundigen Einwohner können je nach Situation unterschiedliche Verfahren zur Anwendung kommen, auch hier überlässt der Gesetzgeber den Gemeinden einen weiten Regelungsspielraum. Um dem Grundanliegen von Beiräten zu entsprechen, muss jedoch Zielstellung sein, solche Einwohner als Mitglieder aufzunehmen, die im Aufgabenkreis des jeweiligen Beirats ein hohes Maß an Sachkunde einbringen können. Eine Zuteilung der Beiratssitze nach dem Proporz der Parteien/Wählervereinigungen im Gemeinderat würde hingegen dem Anliegen von Beiräten nicht gerecht werden.

Zunächst bestünde die Möglichkeit, bei der Bestellung der sachkundigen Einwohner in die Beiräte ähnlich wie bei der Berufung sachkundiger Einwohner in Ausschüsse nach § 44 Abs. 2 SächsGemO zu verfahren.¹¹ Danach würde jeder sachkundige Einwohner einzeln durch eine Mehrheitswahl bestellt. Bevor jedoch eine Wahl stattfindet, kann die Bestellung auch im Verfahren der Einigung erfolgen, entweder für einzelne Vorschläge oder auch im Block. Eine Einigung wird dann erzielt, wenn kein Mitglied des Gemeinderats widerspricht oder sich der Stimme enthält.

Liegen nun für die sachkundigen Einwohner mehr Vorschläge oder Bewerbungen für den Beirat vor als die in der Hauptsatzung festgelegte Anzahl der Sitze, dann empfiehlt sich nur die geheime Wahl im Gemeinderat. Nach der erreichten Stimmenzahl werden dann die Sitze im Beirat vergeben.

Sollten von vornherein Beiratssitze explizit an ganz bestimmte Interessen- oder Fachverbände in der Hauptsatzung festgeschrieben werden, könnte auch hier die Bestellung im Verfahren der Einigung erfolgen, entweder für einzelne Vorschläge oder auch im Block. Sollte keine Einigung erzielt werden, müsste dann die Bestellung für jeden einzelnen Vorschlag durch Mehrheitswahl erfolgen.

Ausgeschlossen bleibt aber eine direkte Entsendung oder verbindliche Wahl der sachkundigen Einwohner durch die Interessen- oder Fachverbände selbst. Sofern diese Verbände bestimmte Personen als Beiratsmitglieder benennen oder wählen, ist dies rechtlich nur als Vorschlag für den Gemeinderat zu bewerten.¹²

Für die Gemeinderatsmitglieder wie für die sachkundigen Einwohner können nach den gleichen Verfahren auch jeweils Stellvertreter bestellt werden.

Sofern die Hauptsatzung nichts anderes bestimmt, werden der Beiratvorsitzende und sein Stellvertreter aus der Mitte des Beirats gewählt.

Nach jeder Gemeinderatswahl muss jeder Beirat neu bestellt werden, so er denn nach dem Willen des Gemeinderats weiter bestehen soll. Die Mitglieder aus dem Gemeinderat sind neu zu bestellen, um ggf. die notwendige Anpassung an die veränderte Mandatsverteilung vorzunehmen. Zugleich sind aber ebenso die sachkundigen Einwohner neu zu bestellen, da sie der Legitimation durch den neu gewählten Gemeinderat bedürfen. Der Gemeinderat kann kraft seiner Organisationshoheit die Beiratsmitglieder auch während der laufenden Wahlperiode neu bestellen. Zuvor hat er jedoch die Bestellung der bisherigen Mitglieder zu widerrufen.

Funktionen der Beiräte

Bereits aus dem Namen „Beirat“ lässt sich ableiten, dass es sich hier um ein Gremium mit beratender Funktion handelt.

□ Ihre *konsultative Funktion* üben die Beiräte insbesondere dadurch aus, indem sie ähnlich den beratenden Ausschüssen als *Vorberatungsinstanz* für den Gemeinderat fungieren. Wie die Ausschüsse bereiten sie die Beratung und Beschlussfassung für den Gemeinderat vor, indem zu den jeweiligen Verhandlungsgegenständen eine Bewertung und Wichtung vorgenommen wird, unterschiedliche Entscheidungsvarianten entwickelt werden, die Vorzüge und Nachteile der jeweiligen Varianten aufgezeigt werden und dem Gemeinderat eine bestimmte Empfehlung unterbreitet wird.

Durch die fachliche Kompetenz der sachkundigen Einwohnern wird eine Erweiterung des Erkenntnishorizonts erwartet, wodurch die Qualität der gemeindlichen Entscheidungen insgesamt erhöht werden kann. Vor allem aber kann die Integration ihrer fachlichen Kompetenz in den kommunalen Willensbildungsprozess die allgemeine Akzeptanz der daraus hervorgehenden Ratsbeschlüsse fördern.

□ Über die bloße Vorberatung hinausgehend haben die Beiräte auch die Möglichkeit, eine *Initiativfunktion* wahrzunehmen. Sie äußern sich also nicht nur zu Gemeinderatsvorlagen, sondern ergreifen selbst die Initiative, um bestimmte Angelegenheiten zur Beratung und Entscheidung in den Gemeinderat einzubringen. Die Beiräte werden so in ihrem Aufgabenkreis als eine Art Ideenwerkstatt wirksam, aus der sie dann eigenständige Vorschläge für den Gemeinderat unterbreiten.

Zur Wahrnehmung ihrer Initiativfunktion haben Beiräte das Recht, im Rahmen ihres Aufgabenkreises Anträge an den Gemeinderat zu stellen. Daraus erwächst die Pflicht des Gemeinderats, sich mit diesen Anträgen zu befassen und darüber eine Entscheidung herbeizuführen. In diesem Zusammenhang haben die Beiräte ebenso ein Recht auf Information.

□ Gegenüber den Ausschüssen haben die Beiräte aber außerdem die Funktion der *Interessenvertretung* wahrzunehmen. Sachkunde soll hier aus der Kenntnis der spezifischen Lebensbedingungen bestimmter Personengruppen (z.B. Senioren, Ausländer, Behinderte) erwachsen. Beiräte für diese Personengruppen werden gerade deshalb eingerichtet, um Defizite bei der Wahrnehmung ihrer Belange zu vermeiden. So fungieren die Beiräte eben auch als Gremien zur Interessenvertretung „Betroffener“. Um dies effektiv wahrnehmen zu können, soll der Beiratsvorsitzende außer dem Teilnahmerecht an Gemeinderatssitzungen auch hier das Rede- und Antragsrecht haben.¹³

Jedoch wird davor gewarnt, allzu ausschweifend Beiräte mit der Zielstellung der Interessenvertretung einzurichten. Der Gemeinderat würde sich dadurch „ein kommunalpolitisches Armutszugnis ausstellen. Es wäre für jedermann sichtbar, dass er seine und die Tätigkeit seiner Organeile in erster Linie als Lobbyarbeit versteht und keine übergeordnete Verantwortung für die Geschicke der Gemeinde übernehmen möchte. Bei einer solchen Fragmentierung der kommunalen Strukturen nähme die Gemeindeverfassung ständestaatliche Züge ein.“¹⁴

□ Gegenüber Bürgern und Einwohnern können Beiräte auch *durch Beratung, Information, Sprechstunden und einfache technische Hilfen* fungieren, insbesondere im Zusammenhang mit ihrer Funktion der Interessenvertretung des von ihnen betreuten Personenkreises. Die Bei-

räte „sind also nicht gehalten, die Fragesteller oder Petenten umgehend an die Gemeindeverwaltung zu verweisen, sondern dürfen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten der Anliegen unmittelbar annehmen. Werden die Probleme der Einwohner derart zu ihrer Zufriedenheit gelöst, erfährt die Gemeindeverwaltung in diesem Umfang eine tatsächliche Entlastung.“¹⁵

AG

¹ In § 43 der Sächsischen Landkreisordnung gibt es für die Unterstützung des Kreistags und der Kreisverwaltung eine analoge Bestimmung.

² Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, G § 47, Randnummer (Rn) 10.

³ Sachsenlandkurier 2014, S. 66.

⁴ Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar..., Rn 11f.

⁵ Ebenda, Rn 26.

⁶ Vgl. ebenda, Rn 94f.

⁷ Vgl. Binus/Sponer/Koolman, Sächsische Gemeindeordnung. Kommentar, Kommunal- und Schulverlag 2016, S. 149.

⁸ Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar... Rn 43.

⁹ Ebenda, Rn 49.

¹⁰ Vgl. ebenda, Rn. 44.

¹¹ Vgl. ebenda, Rn 59.

¹² Vgl. ebenda, Rn 65.

¹³ Vgl. ebenda, Rn 92.

¹⁴ Vgl. ebenda, Rn 35.

¹⁵ Vgl. ebenda, Rn 41.

Feuerwehr und Kommunen. Gemeinsam für Sicherheit vor Ort

Dienst in der Feuerwehr sichert berufliche Qualifikation und Sozialkompetenz

Feuerwehren und Kommunen sind starke Partner, wenn es um den Schutz der Bevölkerung, soziales Engagement und gesellschaftlichen Zusammenhalt geht. Dies betonten der Präsident des Deutschen Feuerwehrverbandes (DFV), Hartmut Ziebs, und der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB), Dr. Gerd Landsberg, bei einem Meinungsaustausch in Berlin. Bei diesem Spitzentreffen der Verbände standen auch die Themen Integration und Nachwuchsgewinnung der Feuerwehren auf der Tagesordnung.

Die freiwilligen Feuerwehren und die Berufsfeuerwehren sind ein unverzichtbarer Bestandteil des Brand-, aber auch des Katastrophenschutzes in Deutschland. „Ohne unsere Feuerwehren vor Ort können wir weder den Brandschutz noch die notwendigen Unterstützungen bei Natur- oder sonstigen Katastrophen sicherstellen“, erklärten Ziebs und Landsberg. „Kommunen und Feuerwehren sind starke Partner, wenn es um die Sicherheit der Menschen vor Ort geht. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger“.

Deutschland hat ein international hoch angesehenes System des Brand- und Katastrophenschutzes. Die 23.000 Freiwilligen Feuerwehren mit einer Million Mitgliedern und die rund 100 Berufsfeuerwehren mit ihren 30.000 Feuerwehrleuten sind ein unverzichtbarer Bestandteil in der Sicherheitsstruktur Deutschlands. Die Freiwilligen Feuerwehren in den Städten und Gemeinden spielen dabei eine herausragende Rolle, da die Berufsfeuerwehren den Brandschutz allein nicht sicherstellen können. Gerade diese Freiwilligen Feuerwehren stehen vor enormen Herausforderungen. In einzelnen Landesteilen finden sich nicht zuletzt aufgrund des demografischen Wandels zunehmend weniger Menschen, die sich in den Freiwilligen Feuer-