

2. Juli 2019

Inhalt

	Seite
Die Hauptsatzung	1-4
Die Geschäftsordnung	4-7
Der sachkundige Einwohner	7-11
Das kommunale Mandat. Ein Handbuch	11-13

Nach den Kommunalwahlen (II)...

Wenn demnächst die neugewählten Stadt-, Gemeinde- Kreisräte danach zu den konstituierenden Sitzungen zusammenkommen, dann werden in diesen Sitzungen die Räte vom Bürgermeister bzw. vom Landrat auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Aufgaben verpflichtet. In der Regel werden in der konstituierenden Sitzung die Hauptsatzung der Gemeinde/des Landkreises und die Geschäftsordnung des Gemeinderats/Kreistags beschlossen.

Die Hauptsatzung

Die Hauptsatzung ist so etwas wie das *Grund- und Verfassungsstatut* einer Gemeinde. Das Besondere der Hauptsatzung im Unterschied zu allen anderen Satzungen besteht darin:

- sie muss mit der *Mehrheit der Stimmen aller Gemeinderatsmitglieder* beschlossen werden. Dabei zählt die Stimme des Bürgermeisters mit, da er ja stimmberechtigtes Mitglied im Gemeinderat ist. Zählt ein Gemeinderat z.B. 16 Gemeinderäte + Bürgermeister (=17), dann wäre für den Beschluss der Hauptsatzung eine Mehrheit von mindestens 9 Stimmen erforderlich.
- Mit dem Beschluss durch eine *qualifizierte Mehrheit* soll verhindert werden, dass die Hauptsatzung etwa durch eine im Gemeinderat gerade zufällige Mehrheit zustande kommt und auch allzu häufigen Änderungen unterworfen wird.

Mit der Hauptsatzung kann das durch die Sächsische Gemeindeordnung gesetzte Recht durch spezielle Regelungen ergänzt werden, um bestimmten Gemeindebesonderheiten (etwa der besonderen Siedlungsstruktur und Größe der Gemeinde) Rechnung zu tragen. Diese Regelungen

gen müssen sich aber in jedem Fall in dem durch die Gemeindeordnung vorgegebenen *gesetzlichen Rahmen bewegen* und dürfen den gesetzlichen Bestimmungen nicht widersprechen.

Der Sinn kommunaler Satzungsautonomie besteht gerade darin, den Gemeinden eine eigene Gestaltungsfreiheit zu überlassen, damit sie ihre Angelegenheiten nach eigenen Zweckvorstellungen und den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten entsprechend regeln können.

Die Hauptsatzung gilt *über die Wahlperiode hinaus*, d.h. der neugewählte Gemeinderat ist zunächst weiterhin daran gebunden. Die Änderung der Hauptsatzung kann nur durch eine Änderungssatzung erfolgen, die ebenfalls durch eine qualifizierte Mehrheit aller Mitglieder des Gemeinderats zu beschließen ist.

Die Hauptsatzung sowie Änderungssatzungen bedürfen keiner Genehmigung durch die *Rechtsaufsichtsbehörde*¹, müssen ihr aber *unverzüglich angezeigt werden*. Wie andere gemeindliche Satzungen ist die Hauptsatzung öffentlich bekanntzumachen und *tritt erst am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft*.

Werden mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammengeschlossen, muss eine neue Hauptsatzung beschlossen werden, alte Hauptsatzungen aus aufgelösten Gemeinden haben keine Fortgeltung.

Gestaltungsmöglichkeiten

Die Sächsische Gemeindeordnung sieht vor, dass bestimmte Regelungen der gemeindlichen Organisation und Verfassung durch die Hauptsatzung zu beschließen sind. Außerdem wird die Möglichkeit gegeben, von den gesetzlichen Grundsatzregelungen für die Gemeinde abweichende Bestimmungen festzulegen. Sollen diese für die Gemeinde wirksam werden, müssen sie in der Hauptsatzung der Gemeinde so beschlossen werden.

Um welche Regelungsmöglichkeiten geht es im Einzelnen:

Quorum für eine Einwohnerversammlung

Eine Einwohnerversammlung ist anzuberaumen, wenn dies von den Einwohnern beantragt wird. Der Antrag muss von mindestens 10% der Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, unterzeichnet sein. Die Hauptsatzung kann ein geringeres Quorum, jedoch nicht weniger als 5% festsetzen.

Quorum für Einwohneranträge

Das Quorum für Einwohneranträge, mit denen sich der Gemeinderat innerhalb von 3 Monaten zu befassen hat, kann ebenfalls durch die Hauptsatzung von 10% bis auf 5% herabgesetzt werden. In Landkreisen hingegen besteht keine Möglichkeit, das gesetzliche Mindestquorum von 10% abzusenken.

Quorum für Bürgerbegehren

Ein Bürgerbegehren, das grundsätzlich von mindestens 10% der Bürger der Gemeinde unterzeichnet sein muss, kann durch die Hauptsatzung bis auf 5% herabgesetzt werden. In Landkreisen besteht keine Möglichkeit, das gesetzliche Mindestquorum von 10% abzusenken.

Zahl der Gemeinderäte

Durch die Hauptsatzung kann die Gemeinde bestimmen, dass die Zahl der Gemeinderäte um die nächsthöhere Größengruppe heraufgesetzt oder auf die nächstniedere Größengruppe herabgesetzt werden kann; das gilt aber erst für die nächste Kommunalwahl. In Landkreisen besteht für die Zahl der Kreisräte eine analoge Regelung nicht.

Bildung von Ausschüssen

Durch die Hauptsatzung kann der Gemeinderat beschließende Ausschüsse bilden und ihnen bestimmte Aufgabengebiete zur dauernden Erledigung übertragen.

Zur Vorberatung bestimmter Angelegenheiten kann der Gemeinderat durch Bestimmung in der Hauptsatzung beratende Ausschüsse bilden.

In der Muster-Hauptsatzung des Sächsischen Städte- und Gemeindetages sind als beschließende Ausschüsse vorgesehen:

- der Verwaltungsausschuss und
 - der Technische Ausschuss
- sowie als beratender Ausschuss:
- der Kultur- und Sozialausschuss.

Wie viele und welche Ausschüsse jedoch gebildet werden, steht ganz im Ermessen des Gemeinderats. In kleinen Gemeinden kann auch ganz auf die Bildung von Ausschüssen verzichtet werden.

Vorsitz im beratenden Ausschuss

Durch die Hauptsatzung kann der Gemeinderat nach zur Vorberatung auf bestimmten Gebieten beratende Ausschüsse bilden. Durch die Hauptsatzung kann der Gemeinderat bestimmen, dass die beratenden Ausschüsse den Vorsitzenden aus ihrer Mitte wählen können, der dann insoweit die Aufgaben des Bürgermeisters wahrnimmt.

Überweisung an Ausschuss

Durch die Hauptsatzung kann nach bestimmt werden, dass Anträge, die nicht vorberaten worden sind, auf Antrag des Vorsitzenden oder eines Fünftels aller Mitglieder des Gemeinderats den zuständigen beschließenden Ausschüssen zur Vorberatung überwiesen werden müssen.

Bildung eines Ältestenrats

Der Gemeinderat kann durch die Hauptsatzung einen Ältestenrat bilden, der den Bürgermeister in Fragen der Tagesordnung und des Gangs der Verhandlungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse berät.

Bildung von Beiräten

Durch die Hauptsatzung können sonstige Beiräte gebildet werden, denen Mitglieder des Gemeinderats und sachkundige Einwohner angehören (z.B. Seniorenbeirat, Behindertenbeirat, Naturschutzbeirat). Sie unterstützen den Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Hauptamtlichkeit des Bürgermeisters

Grundsätzlich gilt: in Gemeinden ab 5.000 Einwohnern ist der Bürgermeister hauptamtlicher Beamter auf Zeit und in Gemeinden unter 5.000 Einwohnern ist der Bürgermeister Ehrenbeamter auf Zeit. Jedoch kann durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass in Gemeinden ab 2.000 Einwohnern, die weder einem Verwaltungsverband noch einer Verwaltungsgemeinschaft angehören, der Bürgermeister hauptamtlicher Beamter auf Zeit ist.

Übertragung von Aufgaben auf den Bürgermeister

Die dauernde Übertragung der Erledigung bestimmter Aufgaben auf den Bürgermeister kann nur durch die Hauptsatzung geregelt werden.

Beschränkungen für die Stellvertreter des Bürgermeisters

Werden aus der Mitte des Gemeinderats Stellvertreter des Bürgermeisters bestellt, kann durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass sich die Stellvertretung nur auf den Vorsitz im Gemeinderat und die Vorbereitung seiner Sitzungen sowie auf die Repräsentation der Gemeinde zu beschränken habe.

Zahl der Beigeordneten

Werden in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern hauptamtliche Beigeordnete als Stellvertreter des Bürgermeisters bestellt, so ist die Zahl der Beigeordneten nach den Erfordernissen der Gemeindeverwaltung durch die Hauptsatzung zu bestimmen – jedoch im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben entsprechend der Einwohnerzahl der Gemeinde.

Beauftragte

Die Gemeinden können für bestimmte Aufgabenbereiche besondere Beauftragte bestellen. Zur Verwirklichung des Grundrechts der Gleichberechtigung von Frau und Mann haben die Gemeinden mit eigener Verwaltung Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen. In Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern soll diese Aufgabe hauptamtlich erfüllt werden.

Näheres dazu ist in der Hauptsatzung zu regeln, so z.B.: Der Gleichstellungsbeauftragte hat das Recht, an den Sitzungen des Gemeinderates und der für seinen Aufgabenbereich zuständigen Ausschüsse mit beratender Stimme teilzunehmen. Die Gemeindeverwaltung hat den Gleichstellungsbeauftragten bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen.

Ortschaftsverfassung

Für nach dem 1. Mai 1993 im Rahmen einer Gebietsänderung entstandene Ortsteile einer Gemeinde kann durch die Hauptsatzung die Ortschaftsverfassung eingeführt werden. Dabei können mehrere benachbarte Ortsteile zu einer Ortschaft zusammengefasst werden. Abweichend davon kann in kreisangehörigen Gemeinden durch die Hauptsatzung auch für weitere Ortsteile die Ortschaftsverfassung eingeführt werden, sofern die erstmalige Ortschaftsratswahl vor dem 31. Dezember 2024 stattfindet. Die Zahl der Ortschaftsräte ist ebenfalls in der Hauptsatzung zu bestimmen.

Durch die Hauptsatzung kann der Gemeinderat dem Ortschaftsrat weitere Angelegenheiten als schon durch das Gesetz vorgesehen, die die Ortschaft betreffen, zur dauernden Erledigung übertragen. Die Hauptsatzung kann auch bestimmen, dass Bürgerentscheide und Bürgerbegehren in den Ortschaften durchgeführt werden können.

Die Ortschaftsverfassung kann durch Änderung der Hauptsatzung zur nächsten regelmäßigen Wahl der Gemeinderäte aufgehoben werden, frühestens jedoch zur übernächsten Wahl nach ihrer Einführung.

Kreisfreie Städte

Die Kreisfreien Städte können durch Hauptsatzung das Stadtgebiet in Stadtbezirke einteilen. Bei der Einteilung soll auf die Siedlungsstruktur, die Bevölkerungsverteilung und die Ziele der Stadtentwicklung Rücksicht genommen werden.

Die Zahl der Mitglieder des Stadtbezirksbeirats wird durch die Hauptsatzung bestimmt; sie darf höchstens halb so groß sein wie die Zahl der Stadträte in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl, die der von der Kreisfreien Stadt zu ermittelnden Einwohnerzahl des Stadtbezirks entspricht.

Durch Hauptsatzung können dem Stadtbezirksbeirat Aufgaben wie einem Ortschaftsrat nach übertragen werden. Der Gemeinderat kann die Angelegenheiten im Einzelnen abgrenzen und allgemeine Richtlinien erlassen. Der Stadtbezirksbeirat hat ein Vorschlagsrecht zu allen Angelegenheiten, die den Stadtbezirk betreffen.

Die Geschäftsordnung

Der Gemeinderat hat zwingend seine inneren Angelegenheiten, insbesondere den Gang seiner Verhandlungen, durch eine Geschäftsordnung zu regeln. Die Geschäftsordnung regelt vornehmlich die inneren Rechtsbeziehungen der Mitglieder des Gemeinderats, darüber hinaus kann sie auch subjektiv-öffentliche Rechte der Einwohner regeln (Einwohnerfragestunde).

Wie bei der Hauptsatzung müssen sich die Regelungen der Geschäftsordnung in dem durch die Sächsische Gemeindeordnung vorgegebenen gesetzlichen Rahmen bewegen und dürfen den gesetzlichen Bestimmungen nicht widersprechen.

Im Unterschied zur Hauptsatzung ist die Geschäftsordnung des Gemeinderats von ihrer Natur her keine kommunale Satzung, sie bedarf daher nicht zwingend einer öffentlichen Bekanntmachung und ist auch gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde nicht anzeigepflichtig. Mit ihrer Beschlussfassung tritt die Geschäftsordnung unmittelbar in Kraft, das gilt ebenso für Änderungen. Die Geschäftsordnung gilt über die Wahlperiode hinaus für den nächsten Gemeinderat, soweit sie nicht ausdrücklich aufgehoben oder geändert wird.²

Die Geschäftsordnung kann jederzeit allgemein oder für den Einzelfall durch einfachen Beschluss im Gemeinderat abgeändert werden. Sobald der Gemeinderat mehrheitlich einen Geschäftsordnungsbeschluss fasst, der von der bisher geltenden Geschäftsordnung abweicht, ist

dann mit dieser Beschlussfassung in der Sache auch die bisherige Geschäftsordnung geändert, mit der Folge, dass die bisherige Regelung aufgehoben und die neu beschlossene Verfahrensweise wirksamer Bestandteil der Geschäftsordnung wird. Diese sogenannte ad hoc (Sofort)-Änderung der Geschäftsordnung ist allerdings umstritten.

Da die Geschäftsordnung jederzeit durch einen Gemeinderatsbeschluss geändert werden kann, besitzt der einzelne Gemeinderat nur einen bedingten Anspruch auf Einhaltung. Verstöße gegen die Geschäftsordnung, sofern sie nicht zugleich gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen, haben deshalb keinen Einfluss auf die so gefassten Beschlüsse.³ Deshalb beeinträchtigt ein Verstoß gegen ihre Bestimmungen die Gültigkeit einer Entscheidung im Gemeinderat nicht, sofern nicht zugleich ein Verstoß gegen gesetzliche Verfahrensvorschriften vorliegt. Der Bürgermeister kann daher wegen eines solchen Verstoßes nicht widersprechen, die Rechtsaufsichtsbehörde kann Verstöße gegen die Geschäftsordnung nicht beanstanden.⁴

Erst wenn ein wesentlicher Verstoß gegen die Geschäftsordnung vorliegt, führt das regelmäßig zur Rechtswidrigkeit des ihn betreffenden Beschlusses des Gemeinderats.

Wesentlich ist ein Verstoß, wenn:

- gegen die Rechte der Mitglieder des Gemeinderats, Gruppenrechte (Fraktionen) oder Minderheitenrechte verstoßen wurde,
- gegen in der Geschäftsordnung eingeräumte Außenrechte der Einwohner und Bürger verstoßen wurde.

Inhalte

Zum Inhalt einer Geschäftsordnung des Gemeinderats gehören in der Regel folgende Punkte:

- die Ladungsfrist zu Sitzungen,
- die festen Sitzungstage,
- Fraktionsbildung und Fraktionsrechte,
- die Sitzordnung,
- das Verfahren bei Ausschluss wegen Befangenheit,
- das Verfahren zur Durchführung des Vertretungsverbotes,
- die Eröffnung der Sitzung, die Bekanntgabe der Niederschrift der letzten Sitzung, die Feststellung der Beschlussfähigkeit,
- die Abwicklung der Tagesordnung,
- Wortmeldungen und Worterteilungen, die Verteilung der Redezeiten, der Schluss der Aussprache,
- Anträge zur Geschäftsordnung,
- die Verweisung an einen Ausschuss,
- die Form der Abstimmung, die Abstimmungsreihenfolge bei mehreren Anträgen, das Feststellen des Abstimmungsergebnisses,
- der Inhalt der Niederschrift,
- Ordnungsrufe des Vorsitzenden, die Entziehung des Wortes, der Ausschluss aus der Sitzung,
- Einzelheiten bezüglich der Einwohnerfragestunde,
- Anfragen der Gemeinderäte an den Bürgermeister,
- die Zusammensetzung, der Geschäftsgang und die Aufgaben des Ältestenrates.

Gesetzliche Vorgaben

Die Gemeindeordnung sieht vor, zu folgenden Angelegenheiten gesetzliche Vorschriften durch die Geschäftsordnung auszugestalten.

Anfragerecht der Gemeinderäte

Jeder Gemeinderat kann an den Bürgermeister schriftliche oder in einer Sitzung des Gemeinderats mündliche Anfragen über einzelne Angelegenheiten der Gemeinde richten, die binnen

angemessener Frist, die grundsätzlich 4 Wochen beträgt, zu beantworten sind. Näheres ist in der Geschäftsordnung zu regeln. In der Muster-Geschäftsordnung des Sächsischen Städte- und Gemeindetags (SSG) wird dazu ausgeführt:

„Eine Aussprache über Anfragen findet nicht statt. Die Beantwortung von Anfragen hat innerhalb angemessener Frist, die grundsätzlich vier Wochen beträgt, zu erfolgen.

Schriftliche Anfragen sind mindestens fünf Werktage vor Beginn der nächstfolgenden Sitzung des Gemeinderates dem Bürgermeister zuzuleiten. Die Beantwortung hat schriftlich zu erfolgen, wenn der Fragesteller es verlangt.

Mündliche Anfragen können nach Erledigung der Tagesordnung der Sitzung des Gemeinderates an den Bürgermeister gerichtet werden. Die Anfragen dürfen sich nicht auf Verhandlungsgegenstände der betreffenden Sitzung des Gemeinderates beziehen. Sie müssen kurz gefasst sein und eine kurze Beantwortung ermöglichen. Der Fragesteller darf jeweils nur eine Zusatzfrage stellen. Ist eine sofortige Beantwortung nicht möglich, kann der Fragesteller auf eine Beantwortung in der nächsten Sitzung des Gemeinderates oder auf eine schriftliche Beantwortung verwiesen werden.“

Fraktionen

Die Bildung, die Stärke der Fraktionen, ihre Rechte und Pflichten innerhalb des Gemeinderats sind durch die Geschäftsordnung zu regeln. Außerdem kann die Geschäftsordnung vorsehen, dass Arbeitnehmer der Fraktionen zu nichtöffentlichen Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse Zutritt haben.

Einberufung der Gemeinderatssitzung

Die Geschäftsordnung hat Näheres über die Einberufung der Gemeinderatssitzung durch den Bürgermeister zu regeln. Die Einberufung hat in schriftlicher oder elektronischer Form in angemessener Frist (mindestens 7 Tage vor dem Sitzungstag) bei rechtzeitiger Mitteilung der Verhandlungsgegenstände und der Zustellung der für die Beratung erforderlichen Unterlagen zu erfolgen.

In der Muster-Geschäftsordnung des Sächsischen Städte- und Gemeindetags wird hierzu folgende Möglichkeit vorgeschlagen:

Der Bürgermeister entscheidet über die Form und die Übermittlung der Einladung. Die Mitglieder des Gemeinderates, die über die technischen Voraussetzungen zum Versenden und Empfangen elektronischer Post verfügen, können dem Bürgermeister schriftlich oder elektronisch eine E-Mail-Adresse mitteilen, an die Einladungen rechtsverbindlich übersendet werden können. Für den Abruf oder die Übermittlung der zur Beratung erforderlichen Unterlagen kann ein Ratsinformationssystem zum Einsatz kommen.

Sitzungsunterlagen für öffentliche Sitzungen können über das Ratsinformationssystem auch öffentlich gestellt werden, sodass die Einwohner vor den öffentlichen Sitzungen die Möglichkeit haben, sich über die in den Sitzungen zu behandelnden Angelegenheiten näher zu informieren.

Gang der Verhandlungen

Gemeinderat regelt den Gang seiner Verhandlungen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften durch eine Geschäftsordnung. Zum „Gang der Verhandlungen“ gehört alles, was zwischen der Eröffnung der Sitzung und deren Schließung geschieht, also die Beratung, Beschlussfassung und Bekanntgaben zu den Verhandlungsgegenständen der Sitzung.

Niederschrift

In der Geschäftsordnung ist Näheres zur Niederschrift über den wesentlichen Inhalt der Verhandlungen des Gemeinderats zu regeln. Die Niederschrift muss insbesondere den Namen des Vorsitzenden, die Zahl der anwesenden und die Namen der abwesenden Gemeinderäte unter Angabe des Grundes der Abwesenheit, die Gegenstände der Verhandlung, die Anträge, die Abstimmungs- und Wahlergebnisse und den Wortlaut der Beschlüsse enthalten. Der Vorsit-

zende und jedes Mitglied können verlangen, dass ihre Erklärung oder Abstimmung in der Niederschrift festgehalten wird.

Mitwirkung im Gemeinderat und in den Ausschüssen

In der Geschäftsordnung kann Näheres bestimmt werden, wie sachkundige Einwohner und Sachverständige in die Beratungen einbezogen werden können, wie den Einwohnern oder Vertretern von Bürgerinitiativen die Gelegenheit gegeben werden kann, in einer Einwohnerfragestunde das Wort zu ergreifen oder wie bei der Vorbereitung wichtiger Entscheidungen betroffenen Personen und Personengruppen die Möglichkeit gegeben wird, ihre Auffassung vorzutragen (Anhörung).

Ältestenrat

Wird durch die Hauptsatzung ein Ältestenrat gebildet, der den Bürgermeister in Fragen der Tagesordnung und des Gangs der Verhandlungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse berät, ist Näheres über die Zusammensetzung und den Geschäftsgang des Ältestenrats in der Geschäftsordnung zu regeln.

AG

¹ Rechtsaufsichtsbehörde für kreisangehörige Städte und Gemeinden ist das jeweilige Landratsamt, für Landkreise und Kreisfreie Städte ist es die Landesdirektion Sachsen.

² Vgl. Gern, *Sächsisches Kommunalrecht*, 2. Aufl. Beck, München 2000, Rn.489.

³ Vgl. Hegele/Ewert, *Kommunalrecht im Freistaat Sachsen*, Boorberg 2004, 3. Aufl., S. 114.

⁴ Vgl. Menke/Ahrens, *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Kommentar*, Kohlhammer 2004, S.104.

Der sachkundige Einwohner¹

VON KONRAD HEINZE, CHEMNITZ

Die Kommune lebt vom Engagement derer, die in ihr wohnen. Ohne die vielen ehrenamtlichen KommunalpolitikerInnen wäre die kommunale Selbstverwaltung nicht denkbar. Doch brauchen sie auch Unterstützung und Beratung, um das kommunale Mandat bestmöglich auszufüllen. Sachkundige Einwohner können dies leisten.

Wer sind sachkundige Einwohner?

Eine genaue Definition des sachkundigen Einwohners findet sich nicht in der Sächsischen Gemeindeordnung. Dafür weist die Kommentierung aus, dass sie „*Fachwissen und Sachverstand*“ einbringen.² Diese können sie in einer einschlägigen Ausbildung, während des Studiums oder mithin durch (Lebens-)Erfahrung erworben haben.

Weiterhin müssen sie in der Gemeinde wohnen, dabei muss es sich nicht um den Hauptwohnsitz handeln. Sachkundige Einwohner müssen also nicht zwingend Bürger gemäß § 15 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) sein. Demnach können auch Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit oder EU-Bürgerschaft als sachkundige Einwohner in der Gemeinde mitwirken. Auch müssen sie nicht zwingend volljährig sein.³ Eindeutig regelt es die Hauptsatzung der Stadt Chemnitz: „*Das Mindestalter für sachkundige Einwohner beträgt 16 Jahre.*“⁴ Überdies entfällt die Verpflichtung, wenigstens drei Monate in der Gemeinde wohnhaft zu sein.

Zusammenfassend ist ein sachkundiger Einwohner „*also jemand, der in der Gemeinde wohnt und über ein gewisses Fachwissen und Sachverstand bezüglich eines für die kommunale Selbstverwaltung relevanten Gegenstandes verfügt.*“⁵

Mitglieder des Gemeinderates und Bedienstete der Gemeinde hingegen kommen regelmäßig nicht als sachkundige Einwohner infrage.⁶

Das Wichtigste im Überblick					
Sachkundiger Einwohner	Wer	Pflichten	Rechte	Gremium	Dauer
hinzugezogen § 44 Abs. 1 SächsGemO	deutsche Staatsangehörige, wahlberechtigte EU-Bürger, Drittstaatsangehörige	uneigennützige und verantwortungsbewusste Aufgabenerfüllung, Verschwiegenheit, Nicht-Mitwirkung bei Befangenheit	„unechtes“ Rederecht	Gemeinderat, beratende und beschließende Ausschüsse	Erledigung der einzelnen Angelegenheit
berufen § 44 Abs. 2 SächsGemO	deutsche Staatsangehörige, wahlberechtigte EU-Bürger, Drittstaatsangehörige	uneigennützige und verantwortungsbewusste Aufgabenerfüllung, Verschwiegenheit, Nicht-Mitwirkung bei Befangenheit	Rede- und Antragsrecht	beratende und beschließende Ausschüsse	Ratslegislatur (5 Jahre)
bestellt § 47 SächsGemO	deutsche Staatsangehörige, wahlberechtigte EU-Bürger, Drittstaatsangehörige	uneigennützige und verantwortungsbewusste Aufgabenerfüllung, Verschwiegenheit, Nicht-Mitwirkung bei Befangenheit	Rede-, Antrags- und Stimmrecht	Sonstige Beiräte	Ratslegislatur (5 Jahre)

Was machen sachkundige Einwohner?

Allgemein dient der Einbezug von sachkundigen Einwohnern dazu, den Gemeinderat bei dessen Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Durch ihr Fachwissen und ihre Lebenserfahrung erweitern sie den Horizont der Gemeinderatsmitglieder, sorgen für ein besseres Verständnis der zu behandelnden Sache und ermöglichen so eine informiertere Entscheidungsfindung.⁷

Welche Rechte und Pflichten haben sachkundige Einwohner?

Gemeinhin sind alle sachkundigen Einwohner ehrenamtlich tätig nach § 17 SächsGemO. Das bedeutet, dass Bürger der Gemeinde und wahlberechtigte EU-Bürger zur Mitwirkung verpflichtet werden können, so kein Ablehnungsgrund nach § 18 SächsGemO vorliegt. Einwohner, die weder Bürger der Gemeinde noch wahlberechtigte EU-Bürger sind, müssen ihr Einverständnis zur Mitwirkung erklären.

Alle sachkundigen Einwohnern haben aufgrund ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit nach § 21 Abs. 1 SächsGemO Anspruch auf den Ersatz notwendiger Auslagen und eines eventuellen Verdienstausfalls. Die Gemeinde kann per Satzung bestimmen, dass, falls es nicht zu einem Verdienstausfall kommt, eine Entschädigung für den Zeitaufwand („Sitzungsgeld“) gewährt werden kann (§ 21 Abs. 1 Satz 3). Ebenfalls kann sie per Satzung bestimmen, dass zusätzlich eine Aufwandsentschädigung in Frage kommt (§ 21 Abs. 2.)⁸

Im Speziellen hängen die Aufgaben, Rechte und Pflichten sachkundiger Einwohner von der Art des Einbezugs und des jeweiligen Gremiums ab.

Hinzugezogene sachkundige Einwohner in Ausschüssen

Nach § 44 Abs. 1 SächsGemO können der Gemeinderat sowie die beratenden und beschließenden Ausschüsse jederzeit sachkundige Einwohner zur Behandlung einer einzelnen Angelegenheit hinzuziehen. Hierüber wird im jeweiligen Gremium in der Regel offen abgestimmt (nach § 39 Abs. 6 SächsGemO).⁹ Mit der Erledigung der einzelnen Angelegenheit endet auch die Mitwirkung als sachkundiger Einwohner.¹⁰

Hinzugezogene sachkundige Einwohner haben in der Angelegenheit kein Stimmrecht. Das heißt, dass sie die Gemeinderats- oder Ausschussmitglieder zwar beraten, aber die Beschluss-

fassung allein bei den gewählten Vertretern liegt. Auch haben sie zu der Angelegenheit kein „echtes“ Rederecht, da sie ja aufgefordert sind, sich zu einer einzelnen und konkreten Angelegenheit zu äußern. Davon unbenommen ist aber, dass sie in ihren Ausführungen weiter ausholen als auch eigene Vorstellungen einfließen lassen können.¹¹

Werden Bürger der Gemeinde oder wahlberechtigte EU-Bürger als sachkundige Einwohner hinzugezogen, gelten für sie die Pflichten der §§ 19 und 20 SächsGemo: die uneigennützig und verantwortungsbewusste Aufgabenerfüllung (§ 19 Abs. 1), die Pflicht zur Verschwiegenheit (§ 19 Abs. 2) sowie die Pflicht, bei Befangenheit nicht mitzuwirken (§ 20).

Wird eine Person als sachkundiger Einwohner hinzugezogen, der weder Bürger der Gemeinde noch wahlberechtigter EU-Bürger ist, wird der Gemeinderat ihre Mitwirkung von der Selbstverpflichtung auf die §§ 19 und 20 abhängig machen. Stimmt der Hinzugezogene dem zu, gelten die vorgenannten Regeln für ihn entsprechend.¹²

Berufene sachkundige Einwohner in Ausschüssen

Nach § 44 Abs. 2 SächsGemO kann der Gemeinderat sachkundige Einwohner widerruflich als beratende Mitglieder in beratende und beschließende Ausschüsse berufen. In der Regel geschieht dies in der ersten Sitzung nach der Wahl des neuen Gemeinderats, wenn die Ausschüsse neu gebildet werden. Entweder einigen sich die Fraktionen im Konsens auf bestimmte zu berufende sachkundige Einwohner oder diese werden von den Gemeinderatsmitgliedern nach dem Prinzip der Mehrheitswahl gewählt.¹³

Hier liegen die großen Unterschiede zum hinzugezogenen sachkundigen Einwohner: Erstens, nur der Gemeinderat kann über die Berufung bestimmen, nicht die Ausschüsse. Zweitens, der berufene sachkundige Einwohner ist - vorbehaltlich eines vorzeitigen Widerrufs seiner Mitgliedschaft - von Anfang bis Ende der Gemeinderatslegislatur über fünf Jahre Mitglied eines Ausschusses. Die Mitwirkung ist also von wesentlich längerer Dauer. Das Maß an Verbindlichkeit, Umfang und Professionalisierung der Arbeit steigt. Darüber hinaus haben berufene sachkundige Einwohner in beratenden und beschließenden Ausschüssen zwar kein Stimmrecht, dafür aber das volle Rede- und Antragsrecht.¹⁴ Als Ausschussmitglieder sind sie besonders zu laden.¹⁵ In beratenden Ausschüssen können berufene sachkundige Einwohner bei einer entsprechenden Regelung in der Hauptsatzung der Gemeinde sogar den Vorsitz innehaben.¹⁶

Werden Bürger der Gemeinde oder wahlberechtigte EU-Bürger als sachkundige Einwohner berufen, gelten für sie wiederum die Pflichten der §§ 19 und 20 SächsGemo: die uneigennützig und verantwortungsbewusste Aufgabenerfüllung (§ 19 Abs. 1), die Pflicht zur Verschwiegenheit (§ 19 Abs. 2) sowie die Pflicht, bei Befangenheit nicht mitzuwirken (§ 20). Dies gilt ebenso für berufene sachkundige Einwohner, die weder Bürger der Gemeinde noch wahlberechtigte EU-Bürger sind.¹⁷

Bestellte sachkundige Einwohner in sonstigen Beiräten

Nach § 47 SächsGemO können Gemeinden sonstige Beiräte bilden, denen zwingend sachkundige Einwohner angehören müssen.¹⁸ Auch wenn Ausschüsse und Beiräte zwei zu unterscheidende Gremien sind, ähneln sich die Regelungen für die Berufung und die Bestellung von sachkundigen Einwohnern.

Wiederum werden die Beiräte in der Regel in der ersten Sitzung nach der Wahl des Gemeinderats gebildet. Entweder einigen sich die Fraktionen im Konsens auf bestimmte zu bestellende sachkundigen Einwohner oder sie werden von den Gemeinderatsmitgliedern einzeln nach dem Prinzip der Mehrheitswahl gewählt.¹⁹ Dies gilt ebenfalls widerruflich für die Dauer der Gemeinderatslegislatur über fünf Jahre.²⁰ Zwar haben Beiräte unter anderem die Funktion der Interessenvertretung bestimmter Einwohnergruppen, aber dennoch ist ausgeschlossen, dass Verbände oder Personengruppen die zu bestellenden sachkundigen Einwohner verbindlich wählen. Eine „direkte“ Wahl ist nur über den Umweg einer „Vor-Wahl“ möglich, bei denen

die so „Vor-Gewählten“ als Wahlvorschläge an den Gemeinderat übermittelt werden, welcher sie dann verbindlich per Wahl bestellen kann.²¹

Bestellte sachkundige Einwohner sind Vollmitglieder eines Beirats. Das heißt, sie haben das Rede-, Antrags- und Stimmrecht in diesem Gremium.²² Beiratsmitglieder haben ferner das Recht, bei Erreichung eines festgesetzten Quorums eine Beiratssitzung einzuberufen.²³ Ebenso kann ein bestellter sachkundiger Einwohner den Vorsitz des Beirats innehaben. Bei der Wahl des Vorsitzes ist zu beachten, dass sie eine qualifizierte Mehrheit voraussetzt, in der die Mehrheit der bestellten sachkundigen Einwohner enthalten ist.²⁴ In der Funktion des Beiratvorsitzes hat er die Pflicht, der Verhandlung eines vom Beirat erwirkten Tagesordnungspunktes im Gemeinderat beizuwohnen. Daneben hat er zu dem Tagesordnungspunkt gegenüber dem Gemeinderat das Rede- und Antragsrecht.²⁵

Für Bürger der Gemeinde, wahlberechtigte EU-Bürger als auch Personen die weder das eine noch das andere sind, gelten wiederum die Pflichten der §§ 19 und 20 SächsGemo: die uneigennützig und verantwortungsbewusste Aufgabenerfüllung (§ 19 Abs. 1), die Pflicht zur Verschwiegenheit (§ 19 Abs. 2) sowie die Pflicht, bei Befangenheit nicht mitzuwirken (§ 20).

Warum will ich sachkundiger Einwohner sein und wie werde ich einer?

Verfügt man zum einen über relevantes Fachwissen und hat den Wunsch, die Kommune mitzugestalten, hat aber zum anderen wenig Zeit oder eine Gemeinderatsmitgliedschaft scheidet (noch) aus diversen Gründen aus, bietet sich eine Mitwirkung als sachkundiger Einwohner durchaus an.

Aber auch, wenn der Zeit- und Arbeitsumfang unterhalb dessen eines Ratsmitglieds liegt, ist die mit der Berufung oder Bestellung als sachkundiger Einwohner einhergehende Verantwortung nicht zu unterschätzen.

Tatsächlich bieten sich über die beratende Mitgliedschaft in Ausschüssen und Beiräten Einblicke in die Kommunalpolitik, die eventuell doch dazu ermutigen, in der folgenden Ratslegislatur für ein Vollmandat zu kandidieren.

Die zu besetzenden Plätze werden in den Amtsblättern der Gemeinden ausgeschrieben, ein aufmerksamer Blick in selbige lohnt also. Besonders aber im Wahljahr 2019 sind mit der Neukonstituierung von Ausschüssen und Beiräten auch die Plätze von sachkundigen Einwohnern neu zu besetzen. Angesichts dessen, dass sie von den Gemeinderatsmitgliedern gewählt werden, kann ein frühzeitiges Gespräch mit der jeweilig politisch nahestehenden Fraktion nicht schaden.

¹ Die Begriffe des „Bürgers“ und des „sachkundigen Einwohners“ sind in der Sächsischen Gemeindeordnung rechtlich definiert. Selbstverständlich möchte der Autor aber Personen aller Geschlechter gleichermaßen ansprechen.

² Schaffarzik, in: Quecke/Schmid, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänztbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, 04/2019, G 44 Rn. 5.

³ Vgl. ebenda, Rn. 5. Zum Vergleich: Nach § 22 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO ist eine Einwohnerversammlung einzuberufen, sowie der entsprechende Antrag „von mindestens 10 Prozent der Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben“ unterzeichnet worden ist.

⁴ Hauptsatzung der Stadt Chemnitz (Stand Juni 2018), § 7 Abs. 4 Satz 2.

⁵ Tetzner, Thomas: Der sachkundige Einwohner in Sachsen - Ausschussmitglied oder nicht?, in: LKV 5 (2017), S. 193.

⁶ Mit einer Ausnahme: Hat sich ein Bediensteter z.B. privat Fachkenntnis zu einer Thematik angeeignet, kann er zur Beratung einer einzelnen Angelegenheit hinzugezogen werden, sofern diese keinen Bezug zu seinem konkreten Dienstverhältnis aufweist. Siehe hierzu den Abschnitt „Welche Rechten und Pflichten haben sachkundige Einwohner?“.

Vgl. Schaffarzik, in: Quecke/Schmid, Gemeindeordnung 04/2019, G 44 Rn. 9.

⁷ Vgl. ebenda, Rn. 4.

⁸ Ob und in welchem Umfang diese Regelungen umgesetzt sind, ist den „Entschädigungssatzungen“ der einzelnen Gemeinden zu entnehmen.

⁹ Vgl. Schaffarzik, in: Quecke/Schmid, Gemeindeordnung 04/2019, G 44 Rn. 11.

¹⁰ Vgl. ebenda, Rn. 13.

¹¹ Vgl. ebenda, Rn. 16.

¹² Vgl. ebenda, Rn. 19.

¹³ Vgl. ebenda, Rn. 27.

¹⁴ Vgl. ebenda, G 44 Rn. 36 und 37. Das Antragsrecht ist jedoch umstritten, da es hierzu unterschiedliche Rechtsmeinungen gibt.

¹⁵ Vgl. ebenda, Rn. 34.

¹⁶ Vgl. ebenda, Rn. 39.

¹⁷ Im Gegensatz zu den hinzugezogenen sachkundigen Einwohnern nach § 44 Abs. 1, entfällt hier die Regelungslücke, die per Selbstverpflichtung zu schließen ist.

Vgl. hierzu Schaffarzik, in: Quecke/Schmid, Gemeindeordnung 04/2019, G 44 Rn. 33.

¹⁸ Vgl. ebenda, G 47 Rn. 14.

¹⁹ Vgl. ebenda, Rn. 57.

²⁰ Vgl. ebenda, Rn. 69.

²¹ Das ist im wesentlichen das Prinzip hinter der „Direkt-Wahl“ des Ausländerbeitrags in Dresden.

Vgl. hierzu Schaffarzik, in: Quecke/Schmid, Gemeindeordnung 04/2019, G 47 Rn. 47.

²² Vgl. ebenda, Rn. 16.

²³ Vgl. ebenda, Rn. 88.

²⁴ Vgl. ebenda, Rn. 71.

²⁵ Ist der Beiratsvorsitzende aber ein Mitglied des Gemeinderates, hat er zu diesem Punkt zusätzlich sein Stimmrecht. Vgl. Schaffarzik, in: Quecke/Schmid, Gemeindeordnung 04/2019, G 47 Rn. 89 und 91.

Das kommunale Mandat. Ein Handbuch



Das neue Handbuch „Das kommunale Mandat“ bietet für die neugewählten, aber auch für die erfahrenen wiedergewählten Gemeinde-, Stadt- und Kreisrätinnen und -räte ein elementares Handwerkzeug für ihre Tätigkeit in kommunalen Gremien und in kommunalen Betrieben auf dem aktuellen Stand des sächsischen Kommunalrechts. Das Handbuch gliedert sich in zwei Teile: Im I. Teil werden die Rechte und Pflichten behandelt, die bei der Wahrnehmung des kommunalen Mandats im Gemeinderat und seinen Gremien bestehen. Der II. Teil befasst sich dann mit den Rechten und Pflichten kommunaler Vertreter/innen in den Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen.

215 Seiten; 6,90 €; ISBN 978-3-945564-09-7

Zu bestellen unter: www.kommunalforum-sachsen.de

Inhaltsverzeichnis:

I Achim Grunke:

Rechte und Pflichten im kommunalen Mandat

1 Die kommunale Selbstverwaltung und das Ehrenamt

1.1 Merkmale des Ehrenamts

1.2 Formen der ehrenamtlichen Tätigkeit

- 1.3 Wählbarkeit und Hinderungsgründe für den Gemeinderat
- 2 Zu den Rechten eines Gemeinderates
 - 2.1 Rechte der einzelnen Gemeinderäte
 - 2.1.1 Das Recht auf freie Mandatsausübung
 - 2.1.2 Das Recht auf ungehinderte Mandatsausübung
 - 2.1.3 Das Recht auf rechtzeitige Ladung
 - 2.1.4 Das Rederecht in Rat und Ausschüssen
 - 2.1.5 Das Recht, Anträge zur Sache und zur Geschäftsordnung zu stellen
 - 2.1.6 Das Recht, Anfragen an den Bürgermeister zu stellen
 - 2.1.7 Das Recht auf eine Notiz in der Niederschrift ..
 - 2.1.8 Das Recht auf Entschädigung für die ehrenamtliche Tätigkeit
 - 2.1.9 Das Recht zur Fraktionsbildung
 - 2.2 Rechte von Minderheiten
 - 2.2.1 Das Recht auf Akteneinsicht
 - 2.2.2 Das Recht auf Einberufung einer Gemeinderatssitzung
 - 2.2.3 Das Recht, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung zu nehmen
 - 2.2.4 Das Recht, eine Angelegenheit im Gemeinderat zu beschließen
 - 2.3 Rechte von Fraktionen
 - 2.4 Rechte des Gremiums Gemeinderat als Gesamtorgan
 - 2.4.1 Richtlinienkompetenz und Festlegung der Verwaltungsgrundsätze
 - 2.4.2 Allgemeines Überwachungsrecht
 - 2.4.3 Beseitigung von Missständen
 - 2.4.4 Personalrechtliche Entscheidungen
- 3 Pflichten der Gemeinderäte
 - 3.1 Die Pflicht zur Übernahme des Mandats
 - 3.2 Die Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen
 - 3.3 Die Pflicht, das Mandat nach Gesetz und zum Gemeinwohl auszuüben
 - 3.4 Die Pflicht zur Verschwiegenheit bzw. Geheimhaltung
 - 3.5 Die Pflicht zur Befangenheitsanzeige bzw. Mitwirkungsverbot
 - 3.6 Die Treuepflicht in Form des Vertretungsverbotes
 - 3.7 Die Pflicht zur Haftung
 - 3.8 Die Pflicht zur Kompetenz
 - 3.9 Die Pflicht zur Sorgfalt
 - 3.10 Die Pflicht zur Information der Bürger und der Öffentlichkeit
 - 3.11 Pflichten gegenüber der Fraktion
- A Annex: Hinweise zu Hauptsatzung und Geschäftsordnung
 - A.1 Die Hauptsatzung
 - A.1.1 Grundlegendes zur Hauptsatzung der Gemeinde
 - A.1.2 Gestaltungsmöglichkeiten für die Gemeinde
 - A.2 Die Geschäftsordnung
 - A.2.1 Grundlegendes zur Geschäftsordnung des Gemeinderats
 - A.2.2 Inhalt einer Geschäftsordnung
 - A.2.3 Gesetzliche Vorgaben für Geschäftsordnungsregelungen

II Alexander Thomas:

Rechte und Pflichten kommunaler Vertreter in Aufsichtsräten

- 1 Einführung
- 2 Der Aufsichtsrat in der Unternehmensverfassung
 - 2.1 Besonderheit kommunaler Unternehmen
- 3 Der Aufsichtsrat in der GmbH
- 4 Zugang zum Ehrenamt
 - 4.1 Anforderungen gemäß Gesellschaftsrecht
 - 4.2 Anforderungen gemäß Kommunalrecht

- 4.3 Wahl der Aufsichtsratsmitglieder
- 4.4 Geborene Aufsichtsratsmitglieder
- 5 Rechte der Aufsichtsräte
- 5.1 Überwachung der Geschäftsführung
- 5.2 Unabhängige Stellung
- 5.3 Informations- und Einsichtsrechte
- 5.4 Prüfbericht des Aufsichtsrates
- 5.5 Initiativrecht
- 5.6 Recht auf Vergütung bzw. Aufwandsersatz
- 5.7 Vorlagepflicht des Jahresabschlusses
- 6 Pflichten der Aufsichtsräte
- 6.1 Verschwiegenheitspflicht
- 6.2 Sorgfaltspflicht
- 6.3 Höchstpönliche Amtsführung
- 6.4 Initiativpflicht
- 6.5 Prüfpflicht
- 6.6 Haftung der Aufsichtsräte
- 7 Was steht im Gesellschaftsvertrag?
- Obligatorische Regelungen nach Gesellschaftsrecht
- Pflichtinhalte gemäß § 96a 1 SächsGemO
- Fakultative Regelungen
- 8 Wichtige Problemkreise aus der kommunalen Praxis
- 8.1 Konflikt Verschwiegenheitspflicht-Informationspflicht
- 8.2 Nichtgemeinderat als Aufsichtsrat
- 8.3 Interessenkonflikt Unternehmen-Gemeinde
- 8.4 Informationsaustausch Unternehmen-Stadt
- 8.5 Weisungsrecht des Gemeinderates gegenüber Aufsichtsräten
- 8.6 Sonstige Hinweise
- 9 Exkurs: Wirtschaftliche Betätigung
- 10 Exkurs: Re-Kommunalisierung
- 11 Zusammenfassung
- A Anlagen
- A.1 Beispiel-Gesellschaftsvertrag (GmbH)
- A.1.1 Gesellschaftsvertrag der Kommunal-Gesellschaft mit beschränkter Haftung
- A.2 Rechtliche Grundlagen
- A.2.1 Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO)
- A.2.2 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG)
- A.2.3 Aktiengesetz (AktG)

Impressum:

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.
01127 Dresden
Großenhainer Straße 99
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945
Fax: 0351-7952453
info@kommunalforum-sachsen.de
www.kommunalforum-sachsen.de
Redaktion: A. Grunke
V.i.S.d.P.: P. Pritscha

Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermit-tel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.

