

Sächsischer Landtag
4. Wahlperiode

DRUCKSACHE 4/

Gesetzentwurf

der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Titel **Gesetz zur Ausweitung der Wahlrechte und zur Stärkung der Kreis- und Gemeinderäte**

Dresden, den 16. Februar 2007

Antje Hermenau, MdL
und Fraktion

Eingegangen am: _____ Ausgegeben am: _____

Vorblatt

Zum Gesetz zur Ausweitung der Wahlrechte und zur Stärkung der Kreis- und Gemeinderäte

A. Zielsetzung

Die Erfahrungen mit der sächsischen Kommunalverfassung, demoskopische Untersuchungen sowie der Ruf nach Volksentscheiden zeigen, dass die Bürgerinnen und Bürger mit dem Funktionieren der Demokratie nicht zufrieden sind und sich mehr Einflussmöglichkeiten wünschen. Daher sollen die politischen Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger durch eine Ausweitung ihrer Wahlrechte und eine Stärkung der politischen Initiativ- und Kontrollrechte ihrer gewählten Vertreter verbessert werden. Der Gesetzentwurf verfolgt damit dieselben Ziele wie der Entwurf "Gesetz zur Erleichterung kommunaler Bürgerentscheide", Drucksache 4/6608. Er wirkt zugleich der durch die Kreisgebietsreform eintretenden Schwächung der demokratischen Legitimation der Kreistage entgegen.

Die Bürgermeister und die Landräte haben nach der Baden-Württemberg entlehnten Sächsischen Kommunalverfassung gegenüber den Vertretungsorganen Gemeinderat und Kreistag eine überaus starke Stellung. Diese wird zusätzlich durch überlange Amtszeiten verstärkt. Demgegenüber fallen die auch für Minderheiten effektiv handhabbaren politischen Initiativ- und Kontrollrechte der Mitglieder der Vertretungskörperschaften stark ab. Dieses Ungleichgewicht würde sich durch die geplante Funktional- und Kreisgebietsreform weiter verstärken, so dass die Gemeinderäte und Kreistage gezielt zu stärken sind.

B. Wesentlicher Inhalt

Der Gesetzentwurf führt das aktive und passive Wahlalter von 16 Jahren ein, verkürzt die Wahlperioden des Gemeinderats und des Kreistages auf 4 Jahre sowie die des Bürgermeisters, Landrats und der Beigeordneten auf 5 Jahre. Die politischen Initiativrechte der Räte werden durch die Einführung eines Tagesordnungsrechts jeder Fraktion gestärkt.

Die Kontrollrechte der Räte werden durch eine Bindung der Beigeordneten an das Vertrauen des Gemeinderats, die Wiedereinführung eines gewählten Vorsitzenden des Gemeinderats oder Kreistags, die Einführung eines Akteneinsichtsrechtes jedes Gemeinde- oder Kreisrats, die Verlängerung und zwingende Ausgestaltung der Fristen für die Zusendung von Unterlagen sowie die Einführung eines gemeindlichen Untersuchungsausschusses gestärkt.

Ratsmitglieder haben das Recht auf Bildung einer Fraktion, wenn jene 5 % der Mitglieder des Rats versammeln. Die Arbeitsmöglichkeiten der Fraktionen werden durch eine zwingend zu gewährende Ausstattung verbessert.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Mehrkosten entstehen durch kürzere Wahlperioden sowie die Ausstattung der Geschäftsführung der Fraktionen mit sächlichen und personellen Mitteln.

Gesetz zur Ausweitung der Wahlrechte und zur Stärkung der Rechte der Kreis- und Gemeinderäte

Vom

Artikel 1

Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen

Die Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243) wird wie folgt geändert:

Artikel 4 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

“(2) Wahl- und stimmberechtigt sind alle Bürger, die im Land wohnen oder sich dort gewöhnlich aufhalten und am Tag der Wahl oder Abstimmung das 18. Lebensjahr, bei Kommunalwahlen das 16. Lebensjahr vollendet haben.“

Artikel 2

Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2003 (SächsGVBl. S. 55, 159), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Juni 2006 (SächsGVBl. S. 151), wird wie folgt geändert:

1. In § 15 Abs. 1 Satz 1 wird das Wort "achtzehnte" durch das Wort "sechzehnte" ersetzt.

2. In § 16 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort "achtzehnte" durch das Wort "sechzehnte" ersetzt.

3. § 28 Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

"(4) Jedes Mitglied des Gemeinderats hat Anspruch auf Einsicht in Akten der Gemeinde. Ein Viertel der Gemeinderäte kann verlangen, dass der Gemeinderat einen Ausschuss zur Aufklärung und Beseitigung eines bestimmten Missstandes einsetzt. Der Ausschuss kann auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder Akten der Gemeinde beiziehen, den Bürgermeister, Beigeordnete, Bedienstete der Gemeinde und Dritte befragen sowie der örtlichen Prüfungseinrichtung oder dem Rechnungsprüfer Aufträge erteilen. Er erarbeitet einen Bericht, der dem Gemeinderat vorgelegt wird."

4. § 33 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Die Wahlperiode des Gemeinderats beträgt vier Jahre."

5. § 35a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Fünf vom Hundert der Mitglieder des Gemeinderats sind auf Antrag als Fraktion anzuerkennen. Die Hauptsatzung kann eine geringere Anzahl festsetzen. Fraktionen sind Organteile des Gemeinderats. Das Nähere über ihre Rechte und Pflichten innerhalb des Gemeinderats regelt die Geschäftsordnung."

b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

"Die Gemeinde hat den Fraktionen Räume im Rathaus sowie Mittel aus ihrem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Geschäftsführung zu gewähren."

6. § 36 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Den Vorsitz im Gemeinderat führt der Vorsitzende, der aus der Mitte des Gemeinderats mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt wird. Der Bürgermeister hat jederzeit Rede- und Antragsrecht."

b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

Die Sätze 1 und 2 werden wie folgt gefasst:

"Der Bürgermeister beruft den Gemeinderat schriftlich mit angemessener Frist ein; er teilt sieben Werktage zuvor die Verhandlungsgegenstände mit und fügt dabei die für die Beratung erforderlichen Unterlagen bei, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner entgegenstehen. Der Gemeinderat kann auch ohne rechtzeitige Beifügung der Unterlagen beschließen, wenn dies zuvor zwei Drittel seiner Mitglieder in der Sitzung beschlossen haben."

c) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

"Der Bürgermeister hat die Anträge der Fraktionen entsprechend der Reihenfolge ihres Eingangs auf die Tagesordnungen zu setzen."

bb) Der bisherige Satz 1 wird Satz 2 und wie folgt geändert:

Das Wort "Fünftel" wird durch das Wort "Viertel" ersetzt.

7. § 38 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Der Vorsitzende eröffnet und schließt die Sitzungen und leitet die Verhandlungen des Gemeinderats. Er übt die Ordnungsgewalt und das Hausrecht aus. Der Vorsitzende kann die Verhandlungsleitung an einen gewählten Stellvertreter abgeben."

8. § 41 Abs. 2 Nr. 9 wird wie folgt gefasst:

“9. die Übertragung von Aufgaben auf das Rechnungsprüfungsamt. § 28 Abs. 4 Sätze 2 und 3 bleiben unberührt. ”

9. § 45 wird wie folgt gefasst:

"§ 45 Ältestenrat

Der Gemeinderat kann durch Hauptsatzung die Bildung eines Ältestenrats unter Leitung des Vorsitzenden bestimmen. Der Bürgermeister gehört dem Ältestenrat an. Der Ältestenrat berät den Bürgermeister in Fragen der Tagesordnung und den Vorsitzenden über den Gang der Verhandlungen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung."

10. § 51 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

"Der Bürgermeister ist der Leiter der Gemeindeverwaltung."

b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

"Die Amtszeit des Bürgermeisters beträgt fünf Jahre."

11. § 53 wird wie folgt geändert:

Nach Absatz 3 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

"Insoweit ein Gesetz der Gemeinde eine Aufgabe zuweist und ihr bei der Erledigung einen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum eröffnet, ist sie berechtigt, allgemeine Leitlinien durch Satzung zu regeln."

12. § 56 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Die Beigeordneten sind zu hauptamtlichen Beamten auf Zeit zu ernennen. Ihre Amtszeit beträgt fünf Jahre. Sie werden vom Gemeinderat je in einem besonderen Wahlgang gewählt."

b) Absatz 2 wird aufgehoben.

c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.

d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 3 und wie folgt geändert:

In dessen Satz 3 die Wörter "von zwei Dritteln" gestrichen.

e) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 4.

Artikel 3

Änderung der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen

Die Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (SächsLKrO) vom 19. Juli 1993 (SächsGVBl. S. 577), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Mai 2005 (SächsGVBl. S. 155), wird wie folgt geändert:

1. In § 13 Abs. 1 Satz 1 wird die Angabe „18.“ durch die Angabe „16.“ ersetzt.

2. In § 14 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „achtzehnte“ durch das Wort „sechzehnte“ ersetzt.

3. § 24 Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

"(4) Jedes Mitglied des Kreistages hat Anspruch auf Einsicht in die Akten des Kreises. Ein Viertel der Kreisräte kann verlangen, dass der Kreisrat einen Ausschuss zur Aufklärung und Beseitigung eines bestimmten Missstandes einsetzt. Der Ausschuss kann auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder Akten des Kreises beiziehen, den Landrat, Beigeordnete, Bedienstete des Kreises und Dritte befragen sowie dem Rechnungsprüfungsamt Aufträge erteilen. Er erarbeitet einen Bericht, der dem Kreistag vorgelegt wird."

4. § 25 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Der Kreistag besteht aus den Kreisräten und dem Landrat."

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

"(2) Die Zahl der Kreisräte beträgt in Landkreisen mit
bis zu 275 000 Einwohnern 79,
bis zu 300 000 Einwohnern 86,
bis zu 325 000 Einwohnern 93,
mehr als 350 000 Einwohnern 100."

5. § 28 Abs. 1 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

"1. der Landrat, der Bürgermeister einer kreisangehörigen Gemeinde, die Beigeordneten und die Beamten und Angestellten des Landkreises,"

6. § 29 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Die Wahlperiode des Kreistags beträgt vier Jahre."

7. § 31a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

"Fünf vom Hundert der Mitglieder des Kreistags sind auf Antrag als Fraktion anzuerkennen. Die Hauptsatzung kann eine geringere Anzahl festsetzen. Fraktionen sind Organteile des Kreistags. Das Nähere über ihre Rechte und Pflichten innerhalb des Kreistags regelt die Geschäftsordnung."

b) Abs. 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

"Der Landkreis hat den Fraktionen Räume sowie Mittel aus seinem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen der Geschäftsführung zu gewähren."

8. § 32 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Den Vorsitz im Kreistag führt der Vorsitzende, der aus der Mitte des Kreistags mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt wird. Der Landrat hat jederzeit Rede- und Antragsrecht."

b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

"Der Landrat beruft den Kreistag schriftlich mit angemessener Frist ein; er teilt zehn Werkzeuge zuvor die Verhandlungsgegenstände mit und fügt dabei die für die Beratung erforderlichen Unterlagen bei, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner entgegenstehen".

bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

"Der Kreistag kann auch ohne rechtzeitige Beifügung der Unterlagen beschließen, wenn dies zuvor zwei Drittel seiner Mitglieder in der Sitzung beschlossen haben."

cc) Der neue Satz 3 wird wie folgt gefasst:

"Der Kreistag ist einzuberufen, wenn es die Geschäftslage erfordert; er soll jedoch mindestens sechsmal im Jahr einberufen werden."

dd) Der neue Satz 5 wird wie folgt gefasst:

"In Eilfällen kann der Kreistag ohne Frist, formlos und nur unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes einberufen werden."

c) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

"Der Landrat hat die Anträge der Fraktionen entsprechend der Reihenfolge ihres Eingangs auf die Tagesordnungen zu setzen."

bb) Der bisherige Satz 1 wird Satz 2 und wie folgt geändert:

Das Wort " Fünftel" wird durch das Wort "Viertel" ersetzt.

9. § 34 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Der Vorsitzende eröffnet und schließt die Sitzungen und leitet die Verhandlungen des Kreisrats. Er übt die Ordnungsgewalt und das Hausrecht aus. Der Vorsitzende kann die Verhandlungsleitung an einen gewählten Stellvertreter abgeben."

10. § 37 Abs. 2 Nr. 9 wird wie folgt gefasst:

"9. die Übertragung von Aufgaben auf das Rechnungsprüfungsamt.,§ 24 Abs. 4 Sätze 2 und 3 bleiben unberührt."

11. § 41 wird wie folgt gefasst:

"§ 41 Ältestenrat

Der Kreistag kann durch Hauptsatzung die Bildung eines Ältestenrates unter Leitung des Vorsitzenden bestimmen. Der Landrat gehört dem Ältestenrat an. Der Ältestenrat berät den Landrat in Fragen der Tagesordnung und den Vorsitzenden über den Gang der Verhandlungen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung."

12. § 47 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

"Der Landrat ist der Leiter der Kreisverwaltung".

b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

"Die Amtszeit des Landrats beträgt fünf Jahre."

13. § 49 Abs. 3 wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

"Insoweit ein Gesetz dem Kreis eine Aufgabe zuweist und ihr bei der Erledigung einen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum eröffnet, ist er berechtigt, allgemeine Leitlinien durch Satzung zu regeln."

14. § 52 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) Die Beigeordneten sind zu hauptamtlichen Beamten auf Zeit zu ernennen. Ihre Amtszeit beträgt fünf Jahre. Sie werden vom Kreistag je in einem besonderen Wahlgang gewählt."

b) Absatz 2 wird aufgehoben.

c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.

d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 3 und wie folgt geändert:

Im Satz 3 werden die Wörter "von zwei Dritteln" gestrichen.

e) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 4.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Übersicht

1. Stärkung der Wahlrechte der Bürgerinnen und Bürger

- (1) Das aktive und passive Wahlalter wird für Kommunalwahlen von 18 auf 16 Jahre abgesenkt.
- (2) Die Wahlperioden des Gemeinderats und des Kreistags werden von 5 auf 4 Jahre verkürzt.
- (3) Die Amtszeiten des Bürgermeisters, des Landrats und der Beigeordneten werden von 7 auf 5 Jahre verkürzt.
- (4) Die Anzahl der Mitglieder der Kreistage wird an die wesentlich größeren Kreisgebiete angepasst.

2. Stärkung der Handlungsfähigkeit der Räte gegenüber Bürgermeister und Landrat

- (5) Bürgermeister dürfen nicht mehr Kreisrat werden.
- (6) Den Vorsitz im Gemeinderat oder dem Kreistag übernimmt wieder wie zwischen 1990 und 1994 ein gewählter Vorsitzender.
- (7) 5 % der Mitglieder des Gemeinderats oder des Kreistags haben das Recht auf Bildung einer Fraktion, denen eine Mindestaustattung zusteht.
- (8) Die Anzahl der gesetzlich vorgesehenen Sitzungen des Kreistags wird von vier auf sechs im Jahr erhöht.

3. Stärkung der Initiativ- und Kontrollrechte der Räte

- (9) Jeder Gemeinde- und Kreisrat erhält das Recht auf Akteneinsicht.
- (10) Unterlagen sind den Gemeinderäten zwingend 7 Werktage und den Kreisräten 10 Werktagen vor der Sitzung zuzusenden.
- (11) Die Anträge von Gemeinde- oder Kreistagsfraktionen sind entsprechend der Reihenfolge ihres Eingangs auf die Tagesordnung zu setzen, für das Tagesordnungseilrecht soll künftig ein Quorum von einem Viertel gelten.
- (12) Ein Untersuchungsausschuss zur Untersuchung von Missständen kann von einem Viertel der Mitglieder eines Gemeinde- oder Kreisrates eingesetzt werden.
- (13) Insoweit die Gemeinden und Kreise staatliche Aufgaben ausführen, die den Kommunen einen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum eröffnen, können die Gemeinderäte und Kreistage allgemeine Leitlinien für die Verwaltung als Satzung beschließen.

(14) Beigeordnete können künftig durch die Neuwahl eines anderen Beigeordneten mit der einfachen Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderats abgewählt werden.

B. Begründung im Einzelnen

Zu Art. 1 – Änderung der Sächsischen Verfassung

Die Herabsetzung des Wahlalters bei Kommunalwahlen auf 16 Jahre in anderen Bundesländern hat sich bewährt. Das Mindestalter für das aktive Wahl- und Abstimmungsrecht ist in der Verfassung selbst zu regeln. Daher wird in Art. 4 Abs. 2 für Kommunalwahlen die Geltung des Wahlalters ab Vollendung des 16. Lebensjahres eingefügt.

Zu Art. 2 - Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung

Zu 1. und 2.: § 15 Abs. 1 Satz 1 und § 16 Abs. 1 Satz 2: Wahlalter 16

Das Wahlalter bei Kommunalwahlen wird der entsprechenden Änderung in der Sächsischen Verfassung angepasst.

Zu 3.:

- § 28 Abs. 4 Satz 1: Akteneinsichtsrecht

a) Das Informationsrecht des einzelnen Gemeinderatsmitglieds ist bereits über das Fragerecht nach § 28 Abs. 5 Satz 1 geregelt und daher in Abs. 4 entbehrlich. Die bisherige Fassung knüpft das Recht auf Akteneinsicht allerdings an ein Quorum von einem Viertel der Räte, die dann einen Ausschuss zur Akteneinsicht bilden.

b) Zur Steigerung der Wirksamkeit der Kontrollrechte der Gemeinderäte sollte das Akteneinsichtsrecht jedem Gemeinderat als Individualrecht zustehen. Das bisherige Quorum schließt kleine Oppositionsfraktionen de facto vom Kontrollrecht der Akteneinsicht aus. Dies ist nicht im Sinne einer sauberen und effektiven Verwaltung. Der individuelle Akteneinsicht hat zudem den Vorteil, dass die Bildung eines Ausschusses entfallen kann.

- § 28 Abs. 4 Satz 2 bis 4: Gemeindlicher Untersuchungsausschuss

a) Satz 2 führt das Recht eines Viertels der Gemeinderatsmitglieder ein, einen Untersuchungsausschuss aus Mitgliedern des Gemeinderates einzusetzen. Dieser gemeindliche Untersuchungsausschuss ist nicht mit parlamentarischen Untersuchungsausschüssen vergleichbar, denen strafprozessuale Zwangsmittel zur Verfügung stehen. Der Ausschuss kann aber gebündelt Kontrollrechte innerhalb des Rechtskreises der Gemeinde wahrnehmen.

b) Der gemeindliche Untersuchungsausschuss erhält nach Satz 3 das Recht, den Bürgermeister, Beigeordnete oder Bedienstete der Gemeinde zu befragen. Dem Fragerecht entspricht eine Pflicht der Befragten zur wahrheitsgemäßen Beantwortung. Der Ausschuss kann Akten der Gemeinde beiziehen. Die Akten Dritter kann er

beziehen, wenn dies nach dem Recht der Dritten rechtmäßig ist. Zudem kann er den örtlichen Rechnungsprüfungsbehörden Aufträge erteilen. Durch das Antragsrecht eines Viertels seiner Mitglieder wird gewährleistet, dass die den Ausschuss einsetzende Ratsminderheit auch die Untersuchungsinstrumente anwenden kann.

c) Aufgabe des Ausschusses ist nach Satz 4 die Erarbeitung eines Berichtes an den Gemeinderat. Es ist dann die Aufgabe des Gemeinderates, Schlussfolgerungen aus dem Bericht zu ziehen, wenn er das für erforderlich hält.

Zu 4. § 33 Abs. 1: Verkürzung der Wahlperiode des Gemeinderats

Die Wahlperiode des Gemeinderats wird von fünf auf vier Jahre verkürzt. Die demokratische Legitimation der Beschlüsse des Gemeinderats wird durch die unmittelbare Wahl seiner Mitglieder durch das Volk gewährleistet. Je länger die Wahlperiode andauert, desto länger liegt der Legitimationsakt zurück. Je länger der Legitimationsakt zurückliegt, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit, dass die Zusammensetzung des Rates nicht mehr dem aktuellen Willen des Volkes entspricht. Daher ist eine Verkürzung der Wahlperiode angezeigt. Gegenargumente wie eine erforderliche Einarbeitungszeit von Räten, Kosten oder die angebliche Unzumutbarkeit "dauernder" Wahlkämpfe sind nicht geeignet, die Notwendigkeit einer Erneuerung des Legitimationsaktes aufzuheben.

Zu 5. § 35 a Abs. 1 und Abs. 3: Fraktionsbildungsrecht und Recht auf Ausstattung

a) Abs. 1 Satz 1 stellt klar, dass eine Gruppe von Gemeinderäten, die 5 vom Hundert der Mitglieder des Gemeinderats vereinen, das Recht auf Anerkennung als Fraktion hat. Fraktionsrechte sind insbesondere das Antrags- und Tagesordnungsrecht nach § 36 Abs. 5 Satz 1 sowie das Recht auf eine Mindestausstattung nach Abs. 3. Satz 2 erlaubt den Gemeinden, geringere Quoren für die Fraktionsbildung in der Hauptsatzung festzusetzen. Die Sätze 3 und 4 sind redaktionelle Anpassungen der bisherigen Regelungen.

b) Abs. 3 Satz 1 führt eine Verpflichtung der Gemeinden für eine Mindestausstattung der Fraktionen ein. Diese haben Anspruch auf Räume im Rathaus sowie Mittel für die Geschäftsführung. Eine effektive Geschäftsführung ist unabdingbar, um die ehrenamtlichen Gemeinderäte in ihrer Tätigkeit zu unterstützen. Der konkrete Umfang einer angemessenen Ausstattung bleibt den Gemeinden überlassen.

Zu 6.

- § 36 Abs. 1: Vorsitzender des Gemeinderats

a) Der Vorsitz des Bürgermeisters im Gemeinderat wird durch den Vorsitz eines gewählten Mitglieds des Gemeinderats ersetzt. Die Regelung gilt über § 41 Abs. 5 Satz 1 und § 43 Abs. 3 Satz 1 auch für die Ausschüsse. Dies entspricht der Rechtslage, die von 1990 bis 1994 gegolten hatte. Da der Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung selbst Anträge in den Rat einbringt und zudem Rederecht hat, besteht stets die Gefahr einer nicht von allen als unparteilich empfundenen Tagungsleitung. Die Erfahrungen zeigen, dass keineswegs allen Bürgermeistern eine neutrale Sitzungsleitung gelingt. Daher ist es günstiger, die Position des Leiters der Verwaltung und des Vorsitzenden des Gemeinderats zu entkoppeln. Dies entspricht im übrigen auch besser der Funktion des Gemeinderats als Hauptorgan der Gemeinde.

b) Da der Vorsitzende mit der Mehrheit der Mitglieder des Rats zu wählen ist, wird gewährleistet, dass der Vorsitzende das Vertrauen der Mehrheit des Gemeinderats besitzt. Der Vorsitzende oder seine Stellvertreter (siehe § 38 Abs. 1 Satz 3) können mit derselben Mehrheit jederzeit wieder abgewählt werden.

- § 36 Abs. 3 Satz 1 und 2: Siebentagefrist für die Zusendung von Unterlagen

a) Die Gemeindeordnung sieht bisher für eine Ladung zur Gemeinderatssitzung sowie die Zusendung der erforderlichen Tagungsunterlagen eine "angemessene" Frist vor. Die Vorschrift soll es den Gemeinderätinnen und -räten ermöglichen, sich rechtzeitig in den Beschlussgegenstand einzuarbeiten. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat zu der gleichlautenden Vorschrift des § 34 Abs. 1 der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung mit Urteil vom 24. 6. 2002 (Az. 1 S 896/00) entschieden:

"Welche Vorlauffrist für die Einberufung des Gemeinderates und die Übersendung der Sitzungsunterlagen angemessen ist, beurteilt sich im Einzelfall insbesondere nach der Größe der Gemeinde, nach der Bedeutung und Schwierigkeit der einzelnen Verhandlungsgegenstände und der anstehenden Entscheidungen. Auch Vorbehandlungen des Beratungsgegenstandes in früheren Sitzungen kommt insoweit Bedeutung zu. Im Allgemeinen wird eine Mindestfrist von drei Tagen angenommen."

In Sachsen soll die Mindestfrist von drei Tagen nur in "kleineren" Gemeinden gelten, während "in größeren Gemeinden oder bei schwierigen oder bedeutenden Verhandlungsgegenständen (Haushaltsplan, große Bauprojekte, Veräußerung kommunaler Unternehmen)" "mindestens eine Woche" anzusetzen sei (so Quecke / Schmidt - Menke, Sächsische Gemeindeordnung, § 36 R. 15). Die Unterscheidung zwischen "kleineren" und "größeren" Gemeinden sowie nach "schwierigen und bedeutenden" Gegenständen ist alles andere als schlüssig und normenklar. Die kurze Frist von drei Tagen gestattet jedenfalls weder in "kleineren" oder "größeren" Gemeinden eine ernsthafte Einarbeitung eines ehrenamtlichen Gemeinderats in den Entscheidungsgegenstand. Der unbestimmte Rechtsbegriff der "Angemessenheit" bietet im Konfliktfall keinen eindeutigen Entscheidungsmaßstab.

b) Daher sieht der Gesetzentwurf in Satz 1 vor, dass die Unterlagen mindestens sieben Werktage vor der Sitzung den Gemeinderäten zugegangen sein müssen. Die generelle Verlängerung auf sieben Werktage ist sowohl normenklarer als auch geeigneter für die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Gemeinderats. Eine Unterscheidung nach der Größe der Gemeinden entfällt. Die Verletzung der Siebentagefrist führt zur Rechtswidrigkeit des Beschlusses.

c) Da die Frist eine Schutzvorschrift zugunsten der Gemeinderatsmitglieder ist, können diese auch darauf verzichten, wenn sie sich ausreichend informiert fühlen oder einen Beschluss sofort fassen wollen. Daher sieht Satz 2 vor, dass der Gemeinderat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln vor der Abstimmung über den Beschlussgegenstand auf die Einhaltung der Siebentagefrist verzichten kann. Diese ausdrückliche Regelung soll die bisherige Rechtslage ablösen. Danach war ein unter Fristverletzung gefasster Beschluss nur dann rechtswidrig, wenn die Verletzung in der Gemeinderatssitzung ausdrücklich gerügt und ein Vertagungsantrag gestellt worden war

(Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg a.a.O., Quecke / Schmidt - Menke, Sächsische Gemeindeordnung, § 36 R. 16).

- § 36 Abs. 5: Tagesordnungsrecht einer Fraktion und Eiltagesordnungsrecht

a) Der neu vorangestellte Satz 1 regelt das Recht einer Fraktion, dass der Bürgermeister ihren Antrag nach der Reihenfolge seines Eingangs auf die Tagesordnung einer der folgenden Sitzungen setzt. Der bisherige Satz 1 wird so ausgelegt, dass nur ein Fünftel der Gemeinderatsmitglieder überhaupt das Recht haben, einen Antrag auf die Tagesordnung zu setzen. Damit werden vor allem die Möglichkeiten kleiner Fraktionen, ihre politischen Vorstellungen in den Geschäftsgang zu bringen, in schwerwiegender Weise beschnitten. Können Sie noch nicht einmal einen Antrag auf die Tagesordnung bringen, haben sie keine Chance, ihre politischen Vorstellungen in öffentlicher Sitzung des Gemeinderats vorzustellen und die anderen Fraktionen zu einer öffentlichen Stellungnahme zu veranlassen. Dadurch wird auch das Recht und die Pflicht jedes Gemeinderats nach § 28 Abs. 2 beeinträchtigt, für die Beseitigung von Missständen zu sorgen.

b) Neben dem Tagesordnungsrecht der Fraktionen bleibt das Bedürfnis bestehen, dass ein bestimmtes Quorum der Mitglieder des Gemeinderats, einen Antrag auch schneller zur Behandlung auf die Tagesordnung setzen kann. Angesichts der Neuregelung in Satz 1 wird im Interesse der Arbeitsfähigkeit des Gemeinderats das erforderliche Quorum von einem Fünftel auf ein Viertel heraufgesetzt.

Zu 7. § 38 Abs.1: Stellvertreter des Vorsitzenden

Der neue § 38 Abs. 1 Satz 3 stellt als Folgeänderung des § 36 Abs. 1 klar, dass der Vorsitzende seine Verhandlungsleitung nur an einen ebenfalls vom Gemeinderat mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählten Stellvertreter abgeben kann. Die Festlegung der Anzahl der Stellvertreter bleibt der Hauptsatzung überlassen.

Zu 8. § 41 Abs. 2 Nr. 9: Beauftragungsrecht des Untersuchungsausschusses

Die alte Fassung der Regelung hat die Beauftragung des Rechnungsprüfungsamtes durch einen beschließenden Ausschuss ausgeschlossen. Die Neuregelung des § 28 Abs. 4 Satz 3 weist das Beauftragungsrecht aber auch dem Untersuchungsausschuss zu. Dies ist dementsprechend auch in § 41 Abs. 2 Nr. 9 als redaktionelle Folgeänderung klarzustellen.

Zu 9. und 10.

- § 45, § 51 Abs. 1: Vorsitz im Ältestenrat und im Gemeinderat

Da der Bürgermeister nicht mehr die Sitzung des Gemeinderates leitet, übernimmt der gewählte Vorsitzende des Gemeinderats folgerichtig auch den Vorsitz im Ältestenrat, falls dieser in der Hauptsatzung vorgesehen wird. Die Neuregelung stellt klar, dass der Bürgermeister geborenes Mitglied des Ältestenrates ist. Die Neuregelung kann insgesamt wesentlich schlanker als bisher ausfallen. Die Streichung der Regelung, dass der Bürgermeister dem Gemeinderat vorsitzt, ist eine Folgeänderung des § 36 Abs. 1.

- § 51 Abs. 3: Verkürzung der Amtszeit des Bürgermeisters

Die Amtszeit des Bürgermeisters ist mit 7 Jahren sehr lang. Auch angesichts der Verkürzung der Wahlperiode des Gemeinderats erscheint eine Verkürzung auf 5 Jahre geboten. Dies stärkt die Stellung der Wählerinnen und Wähler.

Zu 11. § 53 Abs. 3: Satzungsrecht für allgemeine Leitlinien bei Weisungsaufgaben

a) Abs. 3 regelt die Aufgabenerfüllung von Weisungsaufgaben durch den Bürgermeister. Der Bürgermeister ist als Leiter der Verwaltung für die Ausführung zuständig. Die Gesetzeserfüllung ist aber der Gemeinde zugewiesen. Daher kann die Aufgabenerfüllung nicht vollständig am Hauptorgan, dem Gemeinderat, vorbeigehen. Daher soll der Gemeinderat jedenfalls insoweit allgemeine Leitlinien der Aufgabenerfüllung aufstellen können, wie das höherrangige Gesetz dies zulässt.

b) Eine solche Regelung ist insbesondere im Rahmen der anstehenden Verwaltungsreform erforderlich. Diese erfolgt mit dem ausdrücklichen Ziel, der kommunalen Ebene mehr Handlungsspielräume und Eigenverantwortung einzuräumen. Dieses Ziel würde aber weitgehend verfehlt, wenn diese neuen Aufgaben in der alleinigen, vom Gemeinderat völlig abgeschirmten Zuständigkeit des Bürgermeisters bliebe.

Zu 12. § 56: Verkürzung der Amtszeit der Beigeordneten, Erleichterung der Abwahl

a) Abs. 1 verkürzt die Amtszeit der Beigeordneten wie die des Bürgermeisters auf 5 Jahre.

b) Die Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes Bautzen im Dresdner Beigeordnetenstreit hat von der Wirkung her zur Abschaffung eines von allen Fraktionen und Wählervereinigungen besetzten Beigeordnetengremiums geführt, wie dies bisher gehandhabt wurde. Daher wird die Regelung des Abs. 2 Satz 2, der die Berücksichtigung der Wahlvorschläge der vertretenen Gruppen als "soll"-Vorschrift vorsieht, gestrichen. Denn die Vorschrift läuft praktisch leer, weil "*für eine rechtliche Überprüfung dieses Willensbildungsprozesses .. kein Raum*" sei (vgl. SächsOVG Bautzen, Urteil vom 15. 3. 2005, 4 B 436/04). Das Gericht hat daher die Wahl von Beigeordneten durch dieselbe knappe Mehrheit des Rates in Dresden nicht beanstandet. Die Vorschrift ist daher im Interesse der Aufhebung überflüssigen Rechts zu streichen.

c) Die Zulässigkeit der Wahl einer politisch einfarbig besetzten Beigeordnetenbank wirft konsequenterweise die Frage auf, wie das vom Obergericht Bautzen zum entscheidenden Kriterium erhobene "Vertrauen der Mehrheit des Gemeinderats" dauerhaft gewährleistet werden kann, wenn sich die Mehrheitsverhältnisse im Rat ändern. § 76 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung gestattet daher in Gemeinden über 50.000 Einwohnern die Abwahl von Beigeordneten mit der einfachen Mehrheit der Ratsmitglieder bis zu sechs Monaten nach der Neuwahl des Gemeinderats. Diese Regelung weist zwar in die richtige Richtung, ist aber nicht konsequent weitergeführt. Denn die Begrenzung auf grössere Gemeinden und auf eine Sechsmonatsfrist bedeutet eine sachlich ungechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber kleineren Gemeinden. Zudem kann nach Ablauf von sechs Monaten wieder der Mehrheitswille und die Besetzung der Beigeordnetenbank auseinander fallen.

d) Daher verlangt der Gesetzentwurf generell nur noch eine einfache Mehrheit der Mitglieder zur Abwahl. Zur Vermeidung spontaner Entscheidungen hält er aber an der Voraussetzung einer zweimaligen Abwahl in vierwöchigem Abstand fest. Zudem

gestattet er nur ein "konstruktives" Abwahlvotum, indem die Abwahl nur durch die Neuwahl eines Beigeordneten in denselben Geschäftsbereich erlaubt wird. Auf diese Weise wird vermieden, dass eine Beigeordnetenstelle auf längere Zeit nicht neu besetzt wird.

Zu Art. 3 – Änderung der Sächsischen Landkreisordnung

Zu 1 und 2: § 13 Abs. 1 Satz 1, § 14 Abs. 1 Satz 2

Siehe oben Begründung zu §§ 15, 16 Gemeindeordnung.

Zu 3. § 24 Abs. 4: Akteneinsichtsrecht und Gemeindlicher Untersuchungsausschuss

Siehe oben Begründung zu § 28 Abs. 4 Gemeindeordnung.

Zu 4. § 25 Abs. 1 und 2: Anzahl der Kreistagsmitglieder

a) Die bisherige Regelung ist zu überarbeiten, da sich im Zuge der Kreisgebietsreform die Fläche und die Einwohnerzahl der neuen Kreise durch Zusammenlegung wesentlich erhöhen wird. Schon durch die Vergrößerung wird es schwieriger für die Kreisräte das gesamte Kreisgebiet abzudecken. Eine weitere Schwächung der demokratischen Repräsentanz der Bevölkerung im Kreisrat würde eintreten, wenn sich das Verhältnis zwischen Wählern und Kreisrat zusätzlich verschlechtern würde. Nach der alten Regelung würde ein Kreisrat auf 2000 bis 2500 Wählerinnen und Wähler kommen.

b) Art. 3 des Referentenentwurf des Innenministeriums von Ende Dezember 2006 möchte § 25 der Landkreisordnung dahingehend ändern, dass für Kreise zwischen 250.000 und 300.000 Einwohner 64 Kreisräte, für Kreise bis zu 350.000 Einwohner 68 Kreisräte und für Kreise mit mehr als 350.000 Einwohner 76 Kreisräte arbeiten. Dies entspricht einem Verhältnis von ca. 4600 bis 5100 Einwohnern je Kreisrat. Damit würde das Verhältnis zwischen Kreisrat und vertretenem Einwohner um mehr als das Doppelte verschlechtert. Dies bedeutet eine weitere Schwächung der Verbundenheit zwischen Kreisräten und Wählern.

c) Daher schlägt der Gesetzentwurf als Kompromiß zwischen Vertretungsverhältnis und Arbeitsfähigkeit des Kreistags ein Verhältnis vor, bei dem das Verhältnis zwischen Wählerinnen und Wähler und Kreisrat auf ca. 3500 festgelegt wird. Kreise mit 350.000 Einwohnern und mehr haben daher 100 Kreisräte, Kreise mit mehr als 325.000 Einwohnern 93 Kreisräte, Kreise mit mehr als 300.000 Einwohnern 86 Kreisräte und Kreise mit mehr als 275.000 Einwohnern 79 Kreisräte.

Zu 5. § 28 Abs. 1 Nr. 1. Unvereinbarkeit zwischen Bürgermeisteramt und Kreistagsmandat

Die Neuregelung führt die Unvereinbarkeit eines Kreistagsmandats und des Bürgermeisteramtes in einer Gemeinde des Kreises ein. In vielen Kreistagen sitzen etliche Bürgermeister. Die Erfahrung zeigt, dass der politische Prozess auch im Kreistag erheblich von den Bürgermeistern dominiert wird. Zwischen den Interessen des Kreises und eines kreisangehörigen Ortes bestehen aber durchaus Interessengegensätze, so dass beide Sphären klar zu trennen sind. Dazu ist es erforderlich die Inkompatibilität zwischen Bürgermeisteramt und Kreistagsmandat einzuführen.

Zu 6. § 29 Abs. 1: Verkürzung der Wahlperiode des Kreistags
Siehe oben zu § 33 Abs. 1 Gemeindeordnung.

Zu 7. § 31 a: Fraktionsbildungsrecht und Mindestaustattung
Siehe oben zu § 35a Abs. 1 und 3 der Gemeindeordnung.

Zu 8.:

- § 32 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1: Vorsitz und Zusendungsfrist für Unterlagen

Siehe oben zu § 36 Abs. 1 und 3 der Gemeindeordnung. Die Unterlagen müssen den Kreisräten 10 Werktage vor der Sitzung zugehen. Die im Vergleich zur Gemeindeordnung längere Frist rechtfertigt sich aus dem Umstand, dass der Kreistag weniger häufig einzuberufen ist, als der Gemeinderat.

- § 32 Abs. 3 Satz 3 und 5: Mindestens sechsmalige Sitzung jährlich

Nach der Neuregelung soll der Kreistag statt viermal nun sechsmal im Jahr einberufen werden. Die erhebliche Vergrößerung der bisherigen Kreise durch die laufende Kreisgebietsreform lässt einen erhöhten Geschäftsanfall erwarten. Abs. 3 Satz 5 ist eine redaktionelle Neufassung, so dass das Einberufungsrecht wie in der Gemeindeordnung einheitlich für "Eilfälle" gilt. Siehe ansonsten Begründung zu § 36 Abs. 5 der Gemeindeordnung.

- § 32 Abs. 5 Satz 2: Antragsrecht der Fraktion und Eilantragsrecht
Siehe oben Begründung zu § 36 Abs. 5 Gemeindeordnung.

Zu 9. § 34 Abs. 1: Stellvertreter des Vorsitzenden

Siehe oben Begründung zu § 38 Abs. 1 Gemeindeordnung.

Zu 10. § 37 Abs. 2 Nr. 9: Beauftragungsrecht des Untersuchungsausschusses
Siehe oben Begründung zu § 41 Abs. 2 Nr. 9 Gemeindeordnung

Zu 11. und 12.:

- § 41 und § 47: Vorsitz im Ältestenrat und Gemeinderat

Siehe oben Begründungen zu § 45 und 51 Abs. 1 Gemeindeordnung.

- § 47 Abs. 3 Satz 1: Verkürzung der Amtszeit des Landrats

Siehe oben Begründung zu § 53 Abs. 3 Satz 1 der Gemeindeordnung.

Zu 13. § 49 Abs. 3: Satzungsrecht für allgemeine Leitlinien bei Weisungsaufgaben
Siehe oben Begründung zu § 53 Abs. 3 der Gemeindeordnung

Zu 14. § 52: Amtszeit und Abwahl der Beigeordneten

Siehe oben Begründung zu § 57 der Gemeindeordnung.

Zu Art. 4 – Inkrafttreten

Artikel 4 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.