

# **Das ehrenamtliche Mandat in der kommunalen Selbstverwaltung- Stellung, Rechte und Pflichten<sup>1</sup>**

## **Inhalt:**

### **Einleitung: Die kommunale Selbstverwaltung und das Ehrenamt**

### **I. Der Unterschied zwischen Ehrenamt und Berufspolitik**

### **II. Wer ist in den Gemeinderat wählbar und welche Hinderungsgründe gibt es?**

### **III. Rechte des Gemeinderates**

#### **III. A. Rechte des einzelnen Gemeinderatsmitglieds**

1. das Recht auf freie Mandatsausübung
2. das Recht auf ungehinderte Mandatsausübung
3. das Recht auf rechtzeitige Ladung
4. das Rederecht in Rat und Ausschüssen
5. das Recht, Anträge zur Sache und zur Geschäftsordnung zu stellen
6. das Recht, Anfragen an den Bürgermeister zu stellen
7. das Recht auf eine Notiz in der Niederschrift
8. das Recht auf Entschädigung für die ehrenamtliche Tätigkeit
9. das Recht zur Fraktionsbildung

#### **III. B. Rechte von Minderheiten**

1. das Recht auf Akteneinsicht
2. das Recht auf Einberufung der Sitzung
3. das Recht, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung zu nehmen

#### **III.C. Rechte der Fraktionen als Organteile des Gemeinderates**

#### **III.D. Rechte des Gremiums Gemeinderat als Gesamtorgan**

1. Festlegung der Verwaltungsgrundsätze
2. Allgemeines Überwachungsrecht
3. Beseitigung von Missständen
4. Personalrechtliche Entscheidungen

### **IV. Pflichten eines Gemeinderats**

1. die Pflicht zur Übernahme der ehrenamtlichen Tätigkeit
2. die Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen
3. die Pflicht, das Mandat nach Gesetz und zum Gemeinwohl auszuüben
4. die Pflicht zur Verschwiegenheit/Geheimhaltung
5. die Pflicht zur Befangenheitsanzeige/Mitwirkungsverbot
6. die Treuepflicht in Form des Vertretungsverbotes
7. die Pflicht zur Haftung
8. die Pflicht zur Kompetenz
9. die Pflicht zur Information der Bürger und der Öffentlichkeit
10. die Pflicht zur Sorgfalt
11. Pflichten gegenüber der Fraktion

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Text basiert auf einem Manuskript von Achim Grunke und Sylke Zehrfeld

## **Einleitung: Die kommunale Selbstverwaltung und das Ehrenamt**

In Sachsen bestimmt § 1 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO)<sup>2</sup> das Wesen und die Organe der Gemeinde:

- (1) Die Gemeinde ist Grundlage und Glied des demokratischen Rechtsstaates.**
- (2) Die Gemeinde erfüllt ihre Aufgaben in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung zum gemeinsamen Wohl aller Einwohner durch ihre von Bürgern gewählten Organe sowie im Rahmen der Gesetze durch die Einwohner und Bürger unmittelbar.**
- (3) ...**
- (4) ...**

Nach dieser Bestimmung sind die Gemeinden die „Keimzelle der Demokratie“ (Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 79, 127 [149]) – ohne kommunale Demokratie also kein demokratischer Rechtsstaat! Deshalb werden die Gemeinden auch als „Schulen der Demokratie“ bezeichnet.

Gemeinden gelten als das ursprüngliche Feld für die politische Betätigung der Bürgerinnen und Bürger. Durch das Mitwirken in der Kommunalpolitik findet eine politische Sozialisation statt und können demokratische Normen und Verhaltensmuster entwickelt und erlernt werden. Allerdings können nur starke Gemeinden ihren Verfassungsauftrag als Grundlage und Glied des demokratischen Rechtsstaates erfüllen.<sup>3</sup>

Wenn Gemeinden die „Keimzelle der Demokratie“ sind, dann kann kommunale Selbstverwaltung nicht allein als eine Rechtsfigur betrachtet werden. In der kommunalpolitischen Praxis geht es vielmehr darum, Selbstverwaltung im politischen Sinne zu verstehen und zu realisieren.

Kommunale Selbstverwaltung im *politischen Sinne* hat das Bundesverfassungsgericht in einer seiner Entscheidungen (BVerfGE 11, 363) als die ehrenamtliche Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben definiert. Es gehört zum Wesen der kommunalen Selbstverwaltung, dass sie von der Mitwirkung angesehener, mit den heimischen Verhältnissen besonders vertrauten Mitbürger getragen wird.

Das schafft Bürger- und Sachnähe, Überschaubarkeit, Flexibilität und Spontanität der Entscheidungen und garantiert damit eine höhere Qualität und Akzeptanz der Aufgabenerfüllung bei den Bürgerinnen und Bürgern. Sinn einer politisch verstandenen Selbstverwaltung ist es, die Entfremdung zwischen Verwaltung und Bürgern durch ihre Beteiligung an der Verwaltung zurückzudrängen.

Um das zu gewährleisten, müssen die Rechte der kommunalen Vertretungen gestärkt werden, sie dürfen als kommunale Hauptorgane nicht zum Anhängsel der Verwaltung werden.

Die *verfassungsrechtliche* Garantie der kommunalen Selbstverwaltung wird durch Artikel 28, Absatz 2 des Grundgesetzes bestimmt. Nach Artikel 82, Absatz 2 der sächsischen Landesverfassung sind die Gemeinden, Landkreise und andere Gemeindeverbände die Träger der kommunalen Selbstverwaltung. „Ihnen ist das Recht gewährleistet, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung zu regeln.“

Organe der Gemeinde sind der Gemeinderat und der Bürgermeister. Diese haben eigene, gesetzlich festgelegte Zuständigkeiten und damit eine echte Organstellung. Gemäß § 27 Abs. 1 ist der Gemeinderat das Hauptorgan. Er ist die Vertretung der Bürger, legt gem. § 28 Abs. 1 die Grundsätze der Verwaltung fest und entscheidet in allen Angelegenheiten, für die keine Zuständigkeit des Bürgermeisters begründet ist. Es besteht eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Gemeinderates.

Der Bürgermeister wird als Vorsitzender des Gemeinderates für die Dauer von 7 Jahren gewählt und ist in Gemeinden ab 5 000 Einwohnern hauptamtlich tätig, in wenigen Ausnahmefällen auch in Gemeinden ab 2 000 Einwohnern. Im Gegensatz zum Bürgermeister wird in Sachsen der Gemeinderat nur für 5 Jahre gewählt und er besteht nur aus *ehrenamtlichen* Mitgliedern gemäß § 29. Würden die Mitglieder des Gemeinderats hauptberuflich tätig sein, verlöre kommunale Selbstverwaltung ihre Grundlage und ihren

<sup>2</sup> Alle Paragraphenangaben ohne Gesetzesbezeichnung beziehen sich im fortlaufenden Text auf die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO).

<sup>3</sup> Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, G § 1, S. 5 sowie Naßmacher/Naßmacher: Kommunalpolitik in Deutschland, 2. überarb. Aufl., S. 24 f.

Sinn.

Rein begrifflich wird das Gremium Gemeinderat in Städten „Stadtrat“ genannt. Dies beruht auf der historischen Tradition des Erwerbs des Stadtrechtes im Mittelalter. Es hat keinerlei Auswirkung auf die Ehrenamtlichkeit der Funktion des einzelnen Stadtrates und seine Rechte und Pflichten. Im Folgenden wird deshalb nur der Begriff des Gemeinderates als der Allgemeinere verwendet.

## **I. Der Unterschied zwischen Ehrenamt und Berufspolitik**

Wenn Gemeinderäte ausschließlich ehrenamtlich tätig sind, dann bestehen wesentliche Unterschiede zu Abgeordneten in einem Landes-, dem Bundes- oder dem Europaparlament:

- Gemeinderäte üben ihr Mandat ehrenamtlich aus, während Abgeordnete im Bundestag, im Landtag oder im Europaparlament Berufspolitiker sind. Das bedeutet, dass der Ehrenamtler nicht für die Ausübung des Amtes bezahlt wird. Vielmehr erhält er lediglich eine Aufwandsentschädigung, so dass er sein Einkommen im Gegensatz zum Berufspolitiker anderweitig sichern muss.
- Die kommunalen Mandatsträger erhalten keine Diäten, sondern nur einen Ersatz für die Aufwendungen der ehrenamtlichen Tätigkeit.
- Außerdem besitzen Gemeinderäte weder Immunität noch Indemnität wie ein Abgeordneter in einem Parlament. Indemnität bezeichnet die Freistellung von straf- und zivilrechtlicher Verfolgung auch über die Zeit der Mandatsausübung hinaus und ist somit ein echtes Verfahrenshindernis. Während Immunität lediglich die Strafverfolgung für die Zeit des Mandates hemmt.
- Ein Abgeordneter, der grundsätzlich die Indemnität genießt, darf nicht wegen einer Abstimmung oder einer Äußerung, die er im Parlament oder einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Parlaments zur Verantwortung gezogen werden. Ein Kommunalpolitiker genießt diesen Schutz nicht. Er ist daher besonders verpflichtet, bei seinen Äußerungen und seinem Abstimmungsverhalten zu prüfen, ob diese mit dem geltenden Recht vereinbar sind.
- Ehrenamtler haben einen Informations- und Wissensnachteil gegenüber Berufspolitikern, denn sie müssen sich zum einen ihre Fachkenntnisse neben der hauptberuflichen Tätigkeit verschaffen und haben zum anderen in den Gemeinden und Städten meist weder einen bezahlten Mitarbeiter noch einen qualifizierten Mitarbeiterstab, wie dies die Fraktionen auf Landes-, Bundes- und Europaebene besitzen. Der Kommunalpolitiker muss also ein „Allrounder“ sein, er kann sich meistens nicht nur auf einen Schwerpunktbereich vorbereiten und auf eine Zuarbeit Dritter hoffen.
- Außerdem ist die Gewaltenteilung auf Kommunalebene nicht so abgegrenzt wie zwischen Parlament und Regierung auf Bundes- und Landesebene – Gemeinderäte sind keine Parlamente! – sie sind kein echtes Legislativorgan, sondern sind ein Bestandteil der Verwaltung. Daran ändert nichts, dass die Gemeinden eine Satzungshoheit haben.

## **Wesentliche Merkmale des Ehrenamtes**

Die Einbindung ehrenamtlicher Tätigkeit in das Verwaltungshandeln der Kommunalebenen ist ein zentrales Strukturelement der kommunalen Selbstverwaltung.

Der Sinn des Ehrenamtes besteht gerade darin, der Übermacht der Verwaltungsbürokratie entgegenzuwirken und die Entfremdung zwischen Verwaltung und Bürger durch ihre Beteiligung an der Verwaltung zurückzudrängen. Auch und gerade deshalb, weil kommunale Verwaltung zunehmend einer Professionalisierung unterliegt und durch wachsenden Einsatz hauptberuflicher Angestellter und Beamter gekennzeichnet ist, braucht sie als kreativen Gegenpol das Ehrenamt.

**Ehrenamtliche Mitwirkung** an der kommunalen Aufgabenerfüllung vollzieht sich in der Tätigkeit als Gemeinde- oder Stadtrat, in den Ausschüssen und den Beiräten, aber auch in den Wahlausschüssen oder als Sonderbeauftragter oder Helfer, wie dem ehrenamtlichen Naturschutzhelfer.

Verfassungsrechtlich abgesichert ist das *Recht* auf ehrenamtliche Mitwirkung in Art. 86 Abs. 2 der Sächsischen Verfassung bezogen auf die *Einwohner*.

*Eine Pflicht zur Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeit besteht aber nur für Bürger und nichtdeutsche Unionsbürger.*

Einwohner können im Gegensatz zu den Bürgern nur auf freiwilliger Basis zur ehrenamtlichen Tätigkeit herangezogen werden.

**Einwohner:** Einwohner der Gemeinde ist gemäß § 10 jeder, der in der Gemeinde wohnt, d.h. dort eine Wohnung innehat und sie tatsächlich benutzt.

**Bürger:** Bürger der Gemeinde ist gem. § 15 Abs. 1 jeder Deutsche im Sinne des Art. 116 GG, der das 18. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnt und seinen Hauptwohnsitz hat.

Unterscheidungskriterien sind also

- die deutsche Staatsbürgerschaft,
- das vollendete 18. Lebensjahr,
- mind. ein Vierteljahr Hauptwohnsitz in der Gemeinde.

Den Bürgern gleichgestellt sind die Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaates der EU („EU-Bürger“), sofern die letzten beiden Kriterien erfüllt sind.

Die Übernahme des Ehrenamtes korrespondiert mit den Vorschriften des Arbeitsbefreiungsrechts. Das heißt, dass der ehrenamtlich Tätige von seiner Erwerbsarbeit freizustellen ist, um sein Ehrenamt ausführen zu können und ihm hieraus kein Nachteil entstehen darf.

In § 35 Abs. 2 ist zur Rechtsstellung der Gemeinderäte explizit geregelt, dass niemand daran gehindert werden darf, sich um ein Mandat zu bewerben, es zu übernehmen und auszuüben. Eine Kündigung, Entlassung oder Versetzung auf Grund der Übernahme des Mandates ist unzulässig. Es besteht ein Benachteiligungsverbot im Hauptberuf.

## **II. Wer ist in den Gemeinderat wählbar und welche Hinderungsgründe gibt es?**

### **Wählbarkeit**

Die Wählbarkeit in den Gemeinderat wird durch § 31 geregelt. In den Gemeinderat ist **wählbar**, wer gem. § 16 Abs.1 wahlberechtigt ist und somit das passive Wahlrecht besitzt. Das heißt, jeder Bürger der Gemeinde und jeder EU-Bürger, sofern er das 18. Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens 3 Monaten in der Gemeinde seinen Hauptwohnsitz hat, ist in den Gemeinderat wählbar.

Außerdem darf gem. §§ 31 Abs. 2; 16 Abs. 2 jeder, der für den Gemeinderat kandidiert, nicht vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen sein. Er darf also nicht durch Richterspruch das Wahl- und Stimmrecht entzogen bekommen haben oder einen allumfassenden Betreuer bestellt bekommen haben. Nach § 45 Abs. 1 Strafgesetzbuch verliert für die Dauer von 5 Jahren die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen wahrzunehmen, wer wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wurde. Außerdem kann bei bestimmten Straftatbeständen durch Richterspruch auch das Wahlrecht aberkannt werden. Dies sind insbesondere Straftaten gegen die freiheitliche Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland.

Vom Wahl- und Stimmrecht ist auch derjenige ausgeschlossen, für den für die Besorgung aller seiner Angelegenheiten dauerhaft ein Betreuer bestellt wurden ist.

### **Hinderungsgründe**

Durch die Gemeindeordnung (§ 32 Abs. 1) werden auch Hinderungsgründe für die Übernahme des Mandats als Gemeinderat genannt, die ihre Ursache nicht in der Person des Wahlberechtigten haben, sondern in dessen derzeitiger Funktion bzw. Stellung. Dadurch sollen mögliche Interessenkollisionen ausgeschlossen werden. Folgende Hinderungsgründe sieht das Gesetz für Gemeinderäte vor:

Gemeinderäte können nicht sein

**1. der Bürgermeister, die Beigeordneten und die Beamten und Angestellten der Gemeinde** – hierzu

zählen nicht die Ehrenbeamten und die Ruhestandsbeamten, wie der ehemalige Bürgermeister; sowie die Arbeiter der Gemeinde, wie die Mitarbeiter des Bauhofs, soweit diese als Arbeiter eingestellt sind. Es besteht der Grundsatz der Gewaltentrennung, also die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat (Inkompatibilitätsgrundsatz). Die Bediensteten der Kommunalverwaltung können im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit mit Angelegenheiten des Gemeinderates befasst sein, deshalb ist gleichzeitig ein Sitz im Gemeinderat unvereinbar.

**2. Beamte und Angestellte einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, in der die Gemeinde einen maßgeblichen Einfluss ausübt** – Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind Rechtssubjekte, die auf öffentlich-rechtlichem Gebiet Rechtsfähigkeit besitzen, durch Hoheitsakt errichtet werden, das Recht der Selbstverwaltung genießen und Satzungsrecht haben (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen). Maßgeblich ist der Einfluss in einer solchen juristischen Person, wenn die Gemeinde einen rechtlich beherrschenden Einfluss auf die juristische Person ausüben kann und aufgrund der Mehrheitsverhältnisse eine Beschlussfassung gegen den Willen der Gemeinde nicht möglich ist.

**3. leitende Angestellte einer juristischen Person des Privatrechts, in der die Gemeinde einen erheblichen Einfluss ausübt** – hierunter fallen bspw. die kommunalen Wohnungsgesellschaften, kommunale Wasser- und Energiewerke etc. die in einer Privatrechtsform, wie der AG, GmbH oder Genossenschaft errichtet sind, wenn, wie eben erläutert, der Einfluss der Gemeinde erheblich ist.

**4. Beamte und Angestellte eines Verwaltungsverbandes, dessen Mitglied die Gemeinde ist** – Der Verwaltungsverband ist der Zusammenschluss benachbarter Gemeinden desselben Landkreises. Die Gemeinden behalten ihre rechtliche Selbstständigkeit, erfahren jedoch durch den Verwaltungsverband eine Stärkung der leistungs- und Verwaltungskraft. In Betracht kommt der Verwaltungsverband, wenn die Wirtschafts- und Verwaltungskraft einer einzelnen Gemeinde für die dauerhafte Aufgabenerfüllung nicht mehr ausreicht. Da hier eine Zusammenarbeit auf allen Gebieten erfolgt, sind die Beamten und Angestellten des Verwaltungsverbandes nicht in das „Aufsichtsorgan“ Gemeinderat einer der Verbandsgemeinden wählbar.

**5. Beamte und Angestellte der erfüllenden Gemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft, an der die Gemeinde beteiligt ist** – unter Verwaltungsgemeinschaft versteht man die Zusammenarbeit mehrerer benachbarter Gemeinden desselben Landkreises. Dabei bleibt jede Gemeinde rechtlich selbstständig. Eine Gemeinde, die sog. erfüllende Gemeinde, bekommt mehr Zuständigkeiten, da sie Aufgaben der anderen beteiligten Gemeinde übernimmt. Gebildet wird eine Verwaltungsgemeinschaft, wenn eine zentrale Gemeinde vorhanden ist, die auf Grund ihrer Leistungskraft die Aufgaben der umliegenden Gemeinden mit übernehmen kann und die Wirtschafts- und Verwaltungskraft der umliegenden Gemeinden auf Dauer zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung nicht ausreicht. Da dann die erfüllende Gemeinde Aufgaben übertragen bekommt, sind die Beamten und Angestellten gehindert, als Gemeinderäte in den Mitgliedsgemeinden ehrenamtlich tätig zu werden. Dies entspricht dem Prinzip, dass die Verwaltung sich nicht selbst kontrollieren darf und deshalb auch Beamte und Angestellte nicht Gemeinderäte am Dienstort sein können. (Inkompatibilitätsgrundsatz)

**6. Leitende Beamte und Angestellte sowie mit Angelegenheiten der Rechtsaufsicht befasste Beamte und Angestellte der Rechtsaufsichtsbehörde** – Beamte und Angestellte sind dann als leitend anzusehen, wenn sie befugt sind, selbstständige Sachentscheidungen von nicht nur untergeordneter Bedeutung zu treffen und diese nach außen vertreten. Rechtsaufsichtsbehörde ist gem. § 112 das Landratsamt, die Landesdirektion oder das Innenministerium, wenn es sich auch um die örtlich zuständige Aufsichtsbehörde handelt. Nichtleitende Beamte und Angestellte, die mit „Angelegenheiten der Rechtsaufsicht befasst“ sind, sind bspw. die Bediensteten der Kommunalämter bzw. -referate.

**7. Personen, die mit dem Bürgermeister oder einem Beigeordneten in einem die Befangenheit begründeten Verhältnis stehen oder als Gesellschafter an derselben Gesellschaft beteiligt sind** – Welche Personen in einem Befangenheitsverhältnis zum Bürgermeister bzw. zum Beigeordneten stehen, regelt der § 20 Abs. 1. Dies sind die Ehegatten und Verlobten; die in gerader Linie Verwandten bis zum 3. Grad bzw. die bis zum 2. Grad-Verschwägerten, auch wenn die Ehe nicht mehr besteht. Die andere Möglichkeit, „die selbe Gesellschaft“, betrifft die Fälle, in denen der Bürgermeister oder der Beigeordnete an einer Gesellschaft beteiligt ist. Diese Gesellschaft kann sowohl eine Kapitalgesellschaft als auch eine Personengesellschaft sein. Wenn die Gemeinde als solche an der Gesellschaft beteiligt ist, liegt kein Hinderungsgrund der Wahrnehmung des Mandates vor. Vielmehr kann dann aber Befangenheit nach § 20 Abs. 1 bei einzelnen Tagesordnungspunkten in den Gemeinderatssitzungen gegeben

sein. (Hierzu mehr unter IV.5. Pflicht zur Befangenheitsanzeige).

Die Hinderungsgründe sollen Interessenkollisionen abwenden, die durch ein Zusammenwirken von Amt und Mandat entstehen können und damit verhindern, dass eine persönliche Bindung die Unabhängigkeit der Entscheidung untergräbt.

Die Feststellung, ob ein Hinderungsgrund vorliegt, hat der Gemeinderat zu treffen.

Das Vorliegen von Hinderungsgründen führt jedoch nicht zum Verlust der Wählbarkeit. Demnach kann es Personen, bei denen solche Hinderungsgründe gegeben sind, rechtlich nicht verwehrt werden, für den Gemeinderat zu kandidieren, in dem sie bereits als Bürgermeister, Dezernent, Beamter oder Angestellter tätig sind. Im Falle ihrer Wahl müssen sie sich entweder für das Ehrenamt entscheiden und den Hinderungsgrund beseitigen oder sie können das Ehrenamt nicht antreten, wenn der Hinderungsgrund nicht beseitigt ist. Ein gewählter Bewerber, der wegen eines Hinderungsgrundes zum Zeitpunkt der Mandatsannahme sein Ehrenamt nicht antreten kann, kann fortan auch nicht mehr als Ersatzperson („Nachrücker“) geführt werden.

### **III. Rechte des Gemeinderates**

Hier kann unterscheiden werden zwischen

- den Rechten des einzelnen Gemeinderates,
- den Rechten von Minderheiten im Gemeinderat und
- den Rechten des Gemeinderats als Gesamtorgan.

Grundlage für alle Rechte der kommunalen Mandatsträger ist stets die Mitgliedschaft im Gemeinderat. Der Gemeinderat ist die durch Wahl hervorgegangene kommunale Volksvertretung. Das Gemeinderatsmitglied nimmt ähnlich dem Parlamentarier ein freies Mandat wahr.

#### **III. A. Rechte des einzelnen Gemeinderatsmitglieds**

##### **1. das Recht auf freie Mandatsausübung**

Der Gemeinderat ist bei seiner Tätigkeit frei in seinen Entscheidungen, nicht an Aufträge, Vorgaben oder Weisungen gebunden, sondern ist lediglich „Treuhänder“ der Bürgerschaft. Auch Zusagen und Zusicherungen, die gegenüber den Wählern gegeben wurden oder den Bewerbern abgerungen wurden, können diese Freiheit nicht beschränken. Das Gemeinderatsmandat ist kein imperatives (auftragsgebundenes) Mandat. Das gewählte Gemeinderatsmitglied ist nicht Beauftragter seiner Wähler oder Wählervereinigung; er unterliegt deshalb auch keinem Fraktionszwang. In seiner Entscheidung unterliegt das Gemeinderatsmitglied ebenso auch keiner „Parteidisziplin“.

Bei Verletzung der Fraktionsdisziplin sind allerdings Maßnahmen zulässig, die die Rechtsstellung des Gemeinderats als Mitglied der Fraktion oder Partei betreffen. (siehe hierzu unter IV.11. Pflichten gegenüber der Fraktion). Freies Mandat heißt auch nicht, dass der Mandatsträger völlig beziehungslos zu den kommunalpolitischen Zielvorstellungen der ihn aufstellenden Partei steht. Im Normalfall wird sich ein Gemeinderat bei seinen kommunalpolitischen Aktivitäten und Entscheidungen schon an den politischen Leitvorstellungen der Partei orientieren (z. B. Kommunalwahlprogramm).

##### **2. das Recht auf ungehinderte Mandatsausübung**

Zwecks der Sicherung der Ausübung dieses freien Mandates verfügen die Gemeinderäte über einige Rechte, die sie vor Beeinträchtigungen ihres Mandates schützen sollen. So ist jede berufliche Benachteiligung wegen der Übernahme oder Ausübung eines Mandats unzulässig. Unter Nachteilen sind Benachteiligungen jeder Art, sowohl materielle als auch ideelle, zu verstehen. Hierzu zählen Zurücksetzungen bei Beförderungen, Versetzungen auf geringer bezahlte Arbeitsplätze sowie eine Kündigung oder Entlassung wegen der Mandatsausübung. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich der Gemeinderat auf einen absoluten Kündigungsschutz berufen könnte. Er ist natürlich aus sonstigen Gründen kündbar, die nicht im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als Gemeinderat stehen.

Unzulässig ist ebenso eine Versetzung an einen anderen Beschäftigungsort, sofern dadurch die Mandatsausübung unmöglich gemacht oder erschwert wird. Damit ist nicht jede Versetzung schlechthin verboten, sondern nur solche, die eine unzumutbare Erschwerung der Mandatsausübung mit sich brin-

gen. Dagegen besteht kein Anspruch auf Zurückstellung beim Wehrdienst.

Einem Arbeitnehmer muss die für die Mandatsausübung erforderliche freie Zeit gewährt werden. Er darf allerdings nicht einfach fernbleiben, sondern muss seine Freistellung von der Arbeit beantragen; die Freistellung darf ihm nicht verwehrt werden.

Der Gemeinderat hat Anspruch auf Gewährung der für die Mandatsausübung erforderlichen freien Zeit. Zur Mandatsausübung zählen jene Tätigkeiten, die zum Kernbestandteil der Gemeinderatsfunktion gehören. Dies umfasst zumindest die Teilnahme an den Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse und in engem Rahmen auch Tätigkeiten, die als Mitglied des Gemeinderats und in seinem Auftrag wahrzunehmen sind (z. B. als delegiertes Mitglied bei Verbandstagungen). Als strittig gilt, ob dazu auch Fraktionssitzungen oder Fortbildungsmaßnahmen gehören.

Ein Anspruch auf Bezahlung durch den Arbeitgeber für diesen Zeitraum besteht nicht. Die dem Arbeitgeber durch das Fernbleiben entstehenden Nachteile werden ihm nicht ersetzt.

### **3. das Recht auf rechtzeitige Ladung**

Vor der Sitzung des Rates hat der Mandatsträger ein Recht auf eine rechtzeitige Einladung zur Sitzung und auf die Zusendung der Tagesordnung mitsamt den Sitzungsunterlagen. Dadurch soll erreicht werden, dass der Mandatsträger eine ausreichende Zeit zur Vorbereitung auf die Sitzung hat. Streitig ist, was unter dem unbestimmten Rechtsbegriff „rechtzeitig“ zu verstehen ist. Als Regel wird in den meisten Geschäftsordnungen die 10-Tagesfrist genannt. Allerdings kann bei umfangreichen Tagesordnungen diese Frist nicht ausreichend sein, sodass hier im Einzelfall eine längere Frist angebracht ist.

Wichtig ist, dass auch die entscheidungserheblichen Unterlagen im Vorfeld dem Mandatsträger übergeben werden, damit dieser die Zeit hat, sich ausführlich damit zu befassen. Sollten zu bestimmten Verhandlungsgegenständen nur Tischvorlagen zu Beginn der Sitzung ausgeteilt werden, dann muss dem Mandatsträger aber ausreichend Zeit zum Befassen mit der Vorlage, eventuell in Form einer Auszeit, gegeben werden. Tischvorlagen dürfen nur in Dringlichkeitsfällen und als Ausnahmen erfolgen, da diese dem Mandatsträger die Möglichkeit zu einer komplexen Befassung mit der Problematik im Vorfeld der Sitzung verwehren und somit für eine sachgerechte Entscheidungsfindung hinderlich sind.

### **4. das Rederecht in Rat und Ausschüssen**

Für das Rederecht des Mandatsträgers besteht keine gesetzliche Regelung, es gehört zu den hergebrachten demokratischen Gewohnheitsrechten. Zu einem funktionierenden Gemeinderat gehört das lebendige Wechselspiel von Rede und Gegenrede, um im Ergebnis schließlich zu einem artikulierten Gemeinwillen zu kommen.

Da das Rederecht nicht in der Gemeindeordnung geregelt ist, wird die Redeordnung stets in der Geschäftsordnung des Gemeinderats geregelt. Insbesondere in größeren Räten wird es im Regelfall notwendig, Redezeitbegrenzungen einzuführen, damit die ohnehin oft langen Sitzungszeiten durch eine unendlich lange Rednerliste nicht bis zur Unzeit ausgedehnt werden können. Als Faustregeln werden in so genannten Mustergeschäftsordnungen genannt:

- die Redezeit beträgt im Regelfall höchstens 5 Minuten;
- ein Mandatsträger darf zum selben Verhandlungsgegenstand höchstens zweimal reden.

Das Rederecht bezieht sich auch auf die Sitzungen der jeweiligen Ausschüsse, in denen der Mandatsträger Mitglied ist. Wenn der Gemeinderat jedoch an Sitzungen von Ausschüssen teilnimmt, in denen er nicht Mitglied oder Stellvertreter ist, kann ihm ein Rederecht im Einzelfall eingeräumt werden.<sup>4</sup> Die Entscheidung obliegt dem jeweiligen gewählten Gremium. Auch das kann ggf. in der Geschäftsordnung geregelt werden.

In kleinen Gemeinderäten und ihren Ausschüssen sowie in Beiräten wird hingegen häufig ein weitgehend uneingeschränktes Rederecht praktiziert, ist hier sogar eine wichtige Grundlage für eine breite und abgewogene Meinungsfindung.

In der Wahrnehmung des Rederechts im Gemeinderat drückt sich auch politische Kultur aus. Da in einer Kommunalvertretung normalerweise die Geschäftsordnung nicht solche strengen Redezeitregelungen

---

<sup>4</sup> Gemeinderäte, die nicht Mitglied in einem Ausschuss sind, können nach § 42, Abs. 4 der SächsGemO an allen Sitzungen des Ausschusses teilnehmen, auch wenn diese nichtöffentlich sind.

enthält wie etwa im Landtag, sollte der Mandatsträger sein Rederecht

- nach den Regeln der Fairness und des gegenseitigen Respekts anwenden,
- nicht missbrauchen, indem er vom Gegenstand der Debatte abweicht,
- rechtzeitig innerhalb der Fraktion bzw. dem Fraktionsvorsitzenden anmelden, um ein unabgestimmtes und möglichst erfolgloses Auftreten zu vermeiden,
- so praktizieren, dass Geduld und Zeit der anderen Ratsmitglieder nicht im Interesse der Sache überstrapaziert werden.

## **5. das Recht, Anträge zur Sache und zur Geschäftsordnung zu stellen**

Sach- und Geschäftsordnungsanträge zu stellen, gehört ebenso wie das Rederecht zu den elementaren Rechten jedes Mandatsträgers.

Sachanträge sind Änderungs- oder Ergänzungsanträge zu einem Verhandlungsgegenstand in der durch den Gemeinderat bestätigten Tagesordnung. Sie können gestellt werden, solange die Beratung über den betreffenden Verhandlungsgegenstand nicht abgeschlossen ist.

Sachanträge können mündlich oder schriftlich vorgebracht werden. Sie müssen so abgefasst sein, dass über sie abgestimmt werden kann. Sachanträge, die von einem Gemeinderat gestellt werden möchten, sollten zunächst in der Fraktion vorgetragen werden.

Anträge, einen bestimmten Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung zu setzen, können normalerweise nicht von einem einzelnen Gemeinderatsmitglied gestellt werden (→ siehe unten III.B. Minderheitenrechte).

Jedoch kann von jedem einzelnen Gemeinderat beantragt werden, Angelegenheiten beschleunigt zu beraten und zu entscheiden, die nicht auf der Tagesordnung stehen, wenn deren Aufschiebung aber für die Gemeinde oder für einzelne Einwohner zu erheblichen Nachteilen führen würde (Dringlichkeitsantrag). Ein Dringlichkeitsantrag ist rechtzeitig vor der Sitzung mit einer kurzen Begründung beim Bürgermeister einzureichen. Dieser leitet den Dringlichkeitsantrag mit einer Stellungnahme unverzüglich den Mitgliedern des Gemeinderates zu. In der Sitzung erfolgt die Begründung der Dringlichkeit durch den Antragsteller.

Anträge „zur Geschäftsordnung“ können jederzeit, mit Bezug auf einen bestimmten Gegenstand gestellt werden. Ein Geschäftsordnungsantrag unterbricht die Sachberatung. Außer dem Antragsteller und dem Bürgermeister erhalten jede Fraktion und nicht fraktionsgebundene Gemeinderäte die Gelegenheit, zum Antrag zu sprechen. Typische Geschäftsordnungsanträge sind insbesondere der Antrag,

- ohne weitere Aussprache zur Tagesordnung überzugehen;
- die Aussprache zu beenden;
- die Rednerliste zu schließen;
- den Gegenstand zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu beraten; – die Beschlussfassung zu vertagen;
- den Verhandlungsgegenstand an einen Ausschuss zu verweisen.

Ein Schlussantrag ist erst zulässig, wenn von jeder Fraktion ein Mitglied vor Stellung des Schlussantrages das Wort ergriffen hatte. Ein Gemeinderat, der selbst zur Sache gesprochen hat, kann keinen Schlussantrag stellen.

## **6. das Recht, Anfragen an den Bürgermeister zu stellen**

Jeder Gemeinderat kann gemäß § 28 Abs. 5 schriftliche Anfragen oder in einer Sitzung des Gemeinderats mündliche Anfragen zu einzelnen Gemeindeangelegenheiten an den Bürgermeister und dessen Verwaltung stellen. Diese Anfragen sind auf eine einzelne, klar umrissene Angelegenheit beschränkt. Sie sind in einer angemessenen Frist zu beantworten. Die Anfragen können schriftlich oder mündlich in einer Gemeinderatssitzung gestellt werden. Wie lange die Frist des Bürgermeisters zur Beantwortung der Anfrage ist, ist gesetzlich nicht bestimmt, kann aber in der Geschäftsordnung geregelt werden.

Ein Akteneinsichtsrecht steht dem einzelnen Gemeinderat nicht zu (→ siehe unten III.B. Minder-

heitenrechte).

## **7. das Recht auf eine Notiz in der Niederschrift**

Jeder Gemeinderat und auch der Bürgermeister können nach § 40, Abs. 1 verlangen, dass ihre Erklärung oder Abstimmung in der Niederschrift festgehalten wird. Die Aufnahme einer Erklärung kann aber nur in der Sitzung und nicht noch nachträglich verlangt werden. Der Vorsitzende und jedes Mitglied können verlangen, dass in der Niederschrift vermerkt wird, wie sie abgestimmt haben (was ggf. für Haftungsfragen von Interesse sein kann). Bei geheimer Abstimmung oder einer Wahl ist ein Antrag, das Abstimmungsverhalten zu vermerken, nicht möglich, da die tatsächliche Abstimmung nicht bekannt ist. Ein Gemeinderatsmitglied, das an der Sitzung überhaupt nicht teilgenommen hat oder das wegen Befangenheit von der Beratung und Abstimmung ausgeschlossen war (§ 20), kann nicht die Aufnahme eines Vermerks in der Niederschrift verlangen.

Weigert sich der Vorsitzende, eine Erklärung oder die Gegenstimme in der Niederschrift namentlich zu vermerken, so kann das ehrenamtliche Gemeinderatsmitglied allgemeine Leistungsklage erheben.

## **8. das Recht auf Entschädigung für die ehrenamtliche Tätigkeit**

Ehrenamtliche Tätigkeit wird zwar allgemein unentgeltlich geleistet, aber ein ehrenamtlich tätiger Bürger soll durch diese Tätigkeit auch keine Verluste erleiden. Deshalb wird in § 21, Abs. 1 bestimmt, dass der ehrenamtlich Tätige einen grundsätzlichen Entschädigungsanspruch auf konkreten Ersatz seiner notwendigen Auslagen und seines Verdienstauffalls hat. Um die Abrechnung zu erleichtern, ist es erlaubt, per Satzung Durchschnittssätze festzulegen, die an die Stelle einer individuellen Abrechnung treten.

Für Gemeinderäte, Ortschaftsräte und sonstige Mitglieder in Ausschüssen und Beiräten kann nach § 21, Abs. 2 eine besondere Form der pauschalierten Aufwandsentschädigung gewährt werden. Hier handelt es sich um vorab festgesetzte, regelmäßig zu zahlende Beträge zur Abgeltung von Auslagen und Verdienstauffall, aber auch zur Abgeltung von Aufwand an Zeit und Arbeitsleistung sowie von Haftungsrisiken. Wird eine pauschalierte Aufwandsentschädigung gewährt, kommen andere Ersatzansprüche nicht in Betracht. Eine Vermischung der grundsätzlichen Entschädigungsmöglichkeit nach notwendigen Auslagen und Verdienstauffall mit einer Entschädigungspauschale ist unzulässig. Deshalb darf in einer Satzung zur pauschalierten Aufwandsentschädigung nicht explizit ein Anspruch auf Ersatz der notwendigen Auslagen und des Verdienstaufalles zugestanden werden.

In der Aufwandsentschädigung in Form der Monatspauschale inbegriffen ist der Aufwand eines jeden Gemeinderatsmitgliedes zur Vorbereitung der Gemeinderatssitzungen, unabhängig davon, ob dies im Rahmen von Fraktionssitzungen erfolgt oder in eigener Verantwortung. Die Vorbereitung auf Ausschuss- und Ratssitzungen gehört zu den Pflichten, die ein ehrenamtlich tätiger Gemeinderat mit der Übernahme seines Ehrenamtes wahrzunehmen hat.

Regelt die Satzung jedoch, dass die Aufwandsentschädigung zu einem Teil als pauschaler Grundbetrag und zu einem anderen Teil als Sitzungsgeld gewährt wird, kann die Teilnahme an Fraktionssitzungen, die notwendig sind, um Sitzungen des Gemeinderats vorzubereiten, einen Aufwandsentschädigungsanspruch begründen.

Während Durchschnittssätze für alle ehrenamtlich Tätigen unabhängig von ihrer Tätigkeit gleich festgesetzt werden können, kann für Gemeinderäte eine Staffelung nach Maßgabe der ausgeübten Funktionen vorgenommen werden.

Die den Gemeinderäten gewährten Aufwandsentschädigungen unterliegen grundsätzlich als Einnahmen aus „sonstiger selbständiger Arbeit“ im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 3 Einkommenssteuergesetzes der Einkommenssteuer. Dies gilt insbesondere für Entschädigungen, die für Verdienstauffall oder Zeitverlust gezahlt werden. Pauschale Entschädigungen sind steuerfrei, soweit sie, abhängig von der Gemeindegröße, bestimmte Monats- oder Jahresbeträge nicht übersteigen. Steuerfrei sind ebenso die Reisekostenvergütungen, die nach den Vorschriften des Sächsisches Reisekostengesetzes gezahlt werden.

Für ehrenamtliche Mitglieder eines Gemeinderats sind pauschale Entschädigungen und Sitzungsgelder steuerfrei, soweit sie insgesamt während der Dauer der Mitgliedschaft folgende Beträge nicht überstei-

gen<sup>5</sup>:

| <b>in einer Gemeinde oder Stadt mit:</b> | monatlich | jährlich  |
|------------------------------------------|-----------|-----------|
| höchstens 20 000 Einwohnern              | 90 EUR    | 1 080 EUR |
| 20 001 bis 50 000 Einwohnern             | 144 EUR   | 1 728 EUR |
| 50 001 bis 150 000 Einwohnern            | 177 EUR   | 2 124 EUR |
| 150 001 bis 450 000 Einwohnern           | 223 EUR   | 2 676 EUR |
| mehr als 450 000 Einwohnern              | 266 EUR   | 3 192 EUR |
| <b>in einem Landkreis mit:</b>           | monatlich | jährlich  |
| höchstens 250 000 Einwohnern             | 177 EUR   | 2 124 EUR |
| mehr als 250 000 Einwohnern              | 223 EUR   | 2 676 EUR |

Ehrenamtlich Tätige erhalten außerdem Ersatz für Sachschäden entsprechend der für die Beamten geltenden Bestimmung des § 103 Sächsisches Beamtengesetz. Darüber hinaus haben Gemeinderäte gemäß § 35 Abs. 5 bei einem Dienstunfall dieselben Rechte wie ein Ehrenbeamter.

## 9. das Recht zur Fraktionsbildung

Obwohl lange Zeit der Status von kommunalen Fraktionen in den Gemeinde- und Landkreisordnungen der Bundesländer nicht geregelt war, wurden Fraktionen in der kommunalen Praxis für unverzichtbar gehalten, wurde ihre Bildung gewohnheitsrechtlich anerkannt.

Relativ spät folgte Sachsen dem Vorbild anderer Bundesländer. Durch Gesetz vom 11. Mai 2005 wurde der § 35a „Fraktionen“ in die SächsGemO und mit gleich- lautender Bestimmung der § 31a in die Sächsische Landkreisordnung (SächsLKrO) eingefügt.

In der SächsGemO ist nunmehr rechtlich das abgesichert, was bislang nur gewohnheitsrechtlich galt: „Gemeinderäte können sich zu Fraktionen zusammenschließen.“

Daraus folgt:

- Fraktionen beruhen auf freiwilligem Zusammenschluss, die Gründung erfolgt durch freie öffentlich-rechtliche Vereinbarung ihrer Mitglieder;
- eine Verpflichtung zur Fraktionsbildung oder zum Beitritt von Fraktionen besteht somit nicht;
- Mitglieder der Fraktion können nur Gemeinderäte sein, keine Mitglieder können z. B. sachkundige Einwohner oder Fraktionsbedienstete sein.

Es liegt in der Natur eines Zusammenschlusses, dass eine Fraktion aus mindestens 2 Personen bestehen muss. In der Regel gründen sich die Fraktionen vor der ersten (konstituierenden) Sitzung der neugewählten Kommunalvertretung.

Genauso wie die Bildung von Fraktionen bzw. der Beitritt zu ihnen ein Akt freier Entscheidung ist, können umgekehrt Gemeinderäte die Fraktion jederzeit verlassen oder die Auflösung der Fraktion beschließen. Ebenfalls hört eine Fraktion auf zu existieren, wenn durch Tod, Ausscheiden aus dem Gemeinderat, Fraktionsaustritt oder -ausschluss die Mindestfraktionsstärke nicht mehr erreicht wird, weil kein „Nachrücker“ mehr zur Verfügung steht bzw. im Falle einer Ergänzungswahl nach § 34 Abs. 7 die Mindestzahl nicht mehr erreicht wird.

Eine Fraktion besteht immer nur für den Zeitraum einer Wahlperiode des Gemeinderats. Die mit der neuen Wahlperiode sich konstituierende Fraktion gleichen Namens und gleicher politischer Abkunft, ja selbst mit den gleichen Personen ist mit der vorhergehenden Fraktion weder identisch noch ihre Rechtsnachfolgerin.

---

<sup>5</sup> Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen „Steuerliche Behandlung von Entschädigungen, die kommunalen Wahlbeamten und ehrenamtlichen Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen gewährt werden“ vom 23. Januar 2008

### **III. B. Rechte von Minderheiten**

#### **1. das Recht auf Akteneinsicht**

Nach § 28, Abs. 4 kann ein Viertel der Gemeinderäte das Recht auf Akteneinsicht verlangen und beantragen, dass dafür ein besonderer Ausschuss (Untersuchungsausschuss) bestellt wird oder ein bestehender Ausschuss damit betraut wird.

Das Quorum ein Viertel bezieht sich auf die Gesamtheit der tatsächlich zum Gemeinderat gehörenden Räte und nicht nur zur Sitzung anwesenden. Der Bürgermeister wird, obwohl er stimmberechtigtes Mitglied in der Vertretungskörperschaft ist, bei der Bestimmung des Quorums nicht mitgerechnet.

Die Bestellung des Ausschusses liegt nicht in den Händen der Antrag stellenden Minderheit, sondern muss vom Gemeinderat durch Beschluss herbeigeführt werden. Bei dieser Beschlussfassung hat der Bürgermeister wieder das Stimmrecht, sofern nicht § 20 (Ausschluss wegen Befangenheit) greift.

Der kommunale Untersuchungsausschuss besitzt nicht die Kompetenzen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, zwischen beiden bestehen grundsätzliche, qualitative Unterschiede. Um Missverständnisse zu vermeiden, sind daher auf kommunaler Ebene die Begriffe „Akteneinsichtsausschuss“ oder „besonderer Ausschuss zur Akteneinsicht“ gängiger.

Der kommunale Akteneinsichtsausschuss kann nur das Verhältnis zwischen Gemeinderat und dem Bürgermeister/Verwaltung zum Gegenstand haben. Dem Ausschuss stehen nur die Akten der jeweiligen Kommunalverwaltung zu. Andere Behörden oder Gerichte sind nicht verpflichtet, Auskünfte zu erteilen oder Beweiserhebungsersuchen nachzukommen. Ebenso stehen dem Akteneinsichtsausschuss keine Befugnisse nach Strafprozessordnung zu, er kann z. B. keine Zeugeneinvernahme durchführen oder gar Sanktionen oder Strafmaßnahmen gegen Personen verhängen.

Wird ein besonderer Ausschuss bestellt, so handelt es sich um eine besondere Form eines beratenden Ausschusses. Auf ihn findet deshalb § 43 (Beratende Ausschüsse) Anwendung. In dem Ausschuss müssen die Antragsteller zumindest mit einer Person vertreten sein, damit die Minderheitenrechte gewahrt bleiben. Dies gilt auch dann, wenn ein bereits bestehender Ausschuss mit der Akteneinsicht betraut wird.

Die Bildung eines besonderen Ausschusses kann auch durch einfachen Beschluss ohne Hauptsatzungsregelung erfolgen.

Das Recht auf Akteneinsicht erstreckt sich nach § 28, Abs. 4 auf alle Angelegenheiten der Gemeinde und schließt auch Weisungsaufgaben mit ein.<sup>6</sup> Ein bestimmter Akteneinsichtsausschuss kann sich nach § 43 aber nur mit „einzelnen Angelegenheiten“ befassen. Er muss deshalb einen fest umrissenen Auftrag erhalten und sich auf eine bestimmte Angelegenheit beschränken. Eine dauernde oder inhaltlich nicht beschränkte Einsichtnahme bzw. die Bestellung eines Ausschusses für „allgemeine Akteneinsicht“ wäre unzulässig.

Die Zusammensetzung des Akteneinsichtsausschusses erfolgt nach § 42 wie für beschließende Ausschüsse. Der Vorsitzende des Akteneinsichtsausschusses kann aus seiner Mitte gewählt werden, wenn die Hauptsatzung dies so bestimmt hat, ansonsten führt der Bürgermeister den Vorsitz.

Im Übrigen arbeitet der besondere Ausschuss wie eine beratender Ausschuss: die Sitzungen sind grundsätzlich nichtöffentlich, zu den Beratungen können sachkundige Einwohner und Sachverständige hinzugezogen werden.

Und schließlich: der Akteneinsichtsausschuss kann als beratender Ausschuss nichts beschließen, er kann auf der Basis der Akteneinsicht untersuchen, er kann dazu beraten und ggf. vor dem Gemeinderat berichten, Empfehlungen und Schlussfolgerungen ableiten.

#### **2. das Recht auf Einberufung der Sitzung**

Der Bürgermeister muss den Gemeinderat nach § 36, Abs. 3 einberufen, wenn ein Viertel der Gemeinderäte dies unter Angabe des Verhandlungsgegenstands verlangen. Dadurch wird gesichert, dass der Gemeinderat seiner Funktion als Hauptorgan nachkommen kann und nicht in Abhängigkeit vom Bürgermeister gerät. Der Gemeinderat kann somit nicht nur Einfluss auf die Sitzungshäufigkeit, sondern auch auf die Tagesordnung nehmen. Außerdem wird es Minderheiten im Gemeinderat ermöglicht, zu

---

<sup>6</sup> Vgl. *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Kommentar, Kohlhammer Dt. Gemeinde verlag 2004, S. 81.*

einer von ihnen als wichtig angesehenen Angelegenheit eine rasche Befassung herbeizuführen, auch wenn dies dem Bürgermeister oder der Gemeinderatsmehrheit nicht als wichtig oder dringend erscheint.

Das erforderliche Quorum kann durch die Hauptsatzung oder Geschäftsordnung weder erhöht noch herabgesetzt werden. Stellt eine Fraktion, die das erforderliche Quorum auf sich vereinigt, den Antrag, genügt es, wenn er durch den Vorsitzenden gestellt wird. Die Geschäftsordnung kann das Recht, die Einberufung zu verlangen, nicht einfach auf Fraktionen erstrecken, die das Mindestquorum nicht erfüllen. Für die Berechnung des Quorums wird die tatsächliche Zahl der Mitglieder des Gemeinderats zugrunde gelegt, jedoch ohne den Bürgermeister.

Für die Stellung des Antrages ist die Schriftform nicht erforderlich. Die Pflicht zur unverzüglichen Einberufung wird nur ausgelöst, wenn mit dem Einberufungsbegehren ein Verhandlungsgegenstand benannt ist. Der Verhandlungsgegenstand muss zum Aufgabengebiet des Gemeinderates gehören. Der Bürgermeister hat das Recht und die Pflicht zu einer materiellen Prüfung.

Hat ein Viertel der Gemeinderäte es verlangt, dann ist der Bürgermeister zur unverzüglichen Einberufung verpflichtet, auch wenn er selbst die Angelegenheit nicht für dringlich erachtet. Unverzüglich bedeutet ohne schuldhaftes Zögern, d. h., so schnell, wie es die Umstände zulassen. Zu beachten sind insbesondere die Ladungsfristen sowie die sonst für die Vorbereitung objektiv notwendigen Zeiten. Auf die Teilnahmemöglichkeit aller Mitglieder des Gemeinderats braucht keine Rücksicht genommen zu werden. Allerdings darf die Bestimmung nicht dazu missbraucht werden, kommunalpolitische Mehrheitsverhältnisse zu beeinflussen, wenn bekannt ist, dass einzelne Gemeinderäte verhindert sind. Kommt der Bürgermeister seiner Pflicht zur Einberufung nicht nach, kann er von der Rechtsaufsichtsbehörde dazu angehalten werden.

### **3. das Recht, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung zu nehmen**

Nach § 36 Abs. 5 kann ein Fünftel der Gemeinderäte die Aufnahme eines Verhandlungsgegenstandes, wenn er in die Kompetenz des Gemeinderates fällt, spätestens auf die übernächste Sitzung des Gemeinderates verlangen. Bei der Berechnung dieses Fünftels ist die tatsächliche Zahl der Gemeinderäte (ohne Bürgermeister) zu Grunde zu legen. Der Antrag ist an keine Formvorschriften gebunden und kann somit auch mündlich oder außerhalb der Sitzung gestellt werden. Um Missbräuche zu verhindern, ist ein Anspruch auf Behandlung dann ausgeschlossen, wenn der Gegenstand innerhalb der letzten sechs Monate bereits im Gemeinderat behandelt worden ist, es sei denn, seit der letzten Befassung hat sich die Sach- und Rechtslage wesentlich geändert. Liegen die Voraussetzungen für eine Befassung mit der Angelegenheit vor, muss der Bürgermeister diesen auf die Tagesordnung nehmen. Dies muss zwingend auf der übernächsten Sitzung erfolgen. Der Bürgermeister kann dies jedoch bereits eher tun. Er kann dies auch tun, wenn weniger als ein Fünftel der Gemeinderäte es verlangen. Der Bürgermeister ist an Beschränkungen nicht gebunden; er kann – unter Wahrung der Ladungsfrist – einen Verhandlungsgegenstand immer auf die Tagesordnung setzen.

### **III.C. Rechte der Fraktionen als Organteile des Gemeinderates**

Eine Fraktion ist der freiwillige Zusammenschluss politisch gleichgesinnter Mandatsträger, die für die Entscheidungsfindung ihre Vorstellungen aufeinander abstimmen. Der Sinn einer Fraktion besteht darin,

- die kommunalpolitische Willensbildung zu koordinieren durch eine Vorberatung unter Gleichgesinnten so die Handlungsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaft zu fördern;
- die den einzelnen Mitgliedern der Kommunalvertretung zustehenden Rechte wirksamer zu gestalten: u. a. dem Einzelnen den Zugang zu Informationen erleichtern, durch Arbeitsteilung in der Fraktion das Wirken der Gesamtheit der Fraktionsmitglieder effektiver zu gestalten.

Fraktionen sind nach § 35a Abs. 1 „Organteile des Gemeinderats“. Als „Organteil“ ist die Fraktion jedoch keine juristische Person, sondern eine nicht rechtsfähige Personenvereinigung. Als solche besitzt sie aber die Beteiligungsfähigkeit im Kommunalverfassungsstreitverfahren, soweit es zur Wahrnehmung der Fraktionsrechte erforderlich ist.

Die setzt nur einen allgemeinen rechtlichen Rahmen für die Stellung der Fraktionen im Gemeinderat und überlässt nach § 35a Abs. 1 weitergehende Bestimmungen der Selbstorganisationshoheit der Gemeinde.

In der Geschäftsordnung des Gemeinderats können insbesondere folgende Fragen geregelt werden:

- der Akt der Fraktionsbildung, z. B. Zeitpunkt, Form und Anzeige gegenüber dem Kreistag;
- die Fraktionsstärke;
- Rechte und Pflichten von Fraktionen im Zusammenhang mit dem Geschäftsgang im Gemeinderat (z. B. Antragsrecht, Anfragerecht, Recht auf Geschäftsordnungsanträge).

Nicht der Geschäftsordnung des Gemeinderats unterworfen ist die innere Organisation der Fraktion. Als „Organteil“ des Gemeinderats muss die Fraktion in ihrer inneren Organisation jedoch demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen.

Während Fraktionen in Kreistagen nach § 31a, Abs. 3 der Sächsischen Landkreisordnung einen Anspruch auf angemessene Mittel für Sach- und Personalkosten haben, besteht dies für Fraktionen in Gemeinden nicht. Hier steht es im Ermessen der Gemeinde, ob Mittel aus dem Haushalt für die Geschäftsführung der Fraktion gewährt werden.

### **III.D. Rechte des Gremiums Gemeinderat als Gesamtorgan**

#### **1. Festlegung der Verwaltungsgrundsätze**

Nach § 27 ist der Gemeinderat das Hauptorgan der Gemeinde. Er bestimmt die Richtlinien der gemeindlichen Politik, indem er gemäß § 28, Abs. 1 die Grundsätze für die Verwaltung festlegt und über alle Angelegenheiten der Gemeinde entscheidet, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm durch den Gemeinderat bestimmte Aufgaben übertragen wurden.

Zu den Verwaltungsgrundsätzen zählen die generellen Leitlinien, mit denen der Gemeinderat Vorgaben über Programm, Planung und Gestaltung des Gemeindehandelns macht und mit denen er seine grundsätzlichen kommunalpolitischen Zielsetzungen definiert. Beispiele hierfür sind:

- konzeptionelle Planungen für die Stadtentwicklung;
- Richtlinien für die Vermietung von gemeindeeigenen Wohnungen an bestimmte, zu bevorzugende Personengruppen;
- Grundsätze für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen oder Kriterien für die Vermietung gemeindeeigener Versammlungsräume.

Die vom Gemeinderat aufgestellten Grundsätze hat der Bürgermeister zu beachten. Insoweit ist seine Befugnis zur Leitung der Geschäfte eingeschränkt. Ganz wesentliche Steuerungsmöglichkeiten ergeben sich für den Gemeinderat auch dadurch, dass er die ausschließliche Zuständigkeit für die Beschlussfassung über den Gemeindehaushalt und die Finanzplanung hat. Der Haushalt als „in Zahlen gefasste Politik“ enthält vielfache Bindungen und Festlegungen für das künftige gemeindliche Handeln. In § 41, Abs. 2 werden weitere Angelegenheiten aufgezählt, die allein dem Gemeinderat zur Entscheidung zustehen. Die Verantwortung für das Verwaltungshandeln der Gemeinde liegt damit nicht nur beim Bürgermeister, sondern auch beim Gemeinderat.

Einzelweisungen darf der Gemeinderat dem Bürgermeister in dessen Zuständigkeitsbereich nicht erteilen. Ein derart detailliertes Eingriffsrecht ist mit der kommunalpolitischen Richtlinienkompetenz im Wortsinne nicht vereinbar. Ebenso kommt dem Gemeinderat keine innere Organisationsbefugnis zu (z. B. die Gliederung der Gemeindeverwaltung, der Geschäftsverteilungsplan und Ähnliches).

Die Befugnis zur Bestimmung der Verwaltungsgrundsätze steht ausschließlich dem Gemeinderat zu. Daher besteht keine subsidiäre Zuständigkeit des Bürgermeisters für den Fall, dass der Gemeinderat von seiner Befugnis keinen hinreichenden Gebrauch macht. Der Bürgermeister kann sich in diesem Fall auch nicht auf seine Weisungsbefugnis berufen und keine allgemeinen Verwaltungsanordnungen erlassen, soweit dadurch die Grundsätze der Verwaltung festgelegt werden.

#### **2. Allgemeines Überwachungsrecht**

Mit § 28 Abs. 2 wird dem Gemeinderat ein allgemeines Überwachungsrecht zugestanden, durch das er kontrolliert, damit die Ausführung (der Vollzug) seiner Beschlüsse durch den Bürgermeister auch entsprechend den Intensionen des Gemeinderats geschieht. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass der Wille des Gemeinderats unverfälscht vollzogen wird.

Angelegenheiten, die der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit erledigt (z. B. Weisungsaufgaben) sind allerdings einer Überwachung entzogen.

Ebenfalls kann der Gemeinderat nicht in die alleinige Zuständigkeit des Bürgermeisters beim Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse eingreifen, die Durchführungszuständigkeit bleibt allein beim Bürgermeister. So kann der Gemeinderat nicht beschließen, dass der Bürgermeister den Vollzug persönlich durchzuführen oder einen bestimmten Bediensteten hiermit zu betrauen hat. Erfordert der Vollzug die Aufnahme von Verhandlungen (z. B. Erwerb eines Grundstücks; Eingliederungsverhandlungen mit einer benachbarten Gemeinde), so bleibt die Führung der Verhandlungen Sache des Bürgermeisters.

Im Wesen der Überwachung liegt es, dass sie sich auf die Kontrolle des Vollzug im allgemeinen und bestimmte Einzelfälle von gewisser Bedeutung beschränkt und den Bürgermeister nicht bis in das Detail einer alle Einzelfälle durchleuchtenden Überwachung unterzieht.

Soweit an Stelle des Gemeinderats ein Ausschuss beschließt, kommt diesem auch das Kontrollrecht über den Vollzug zu.

### **3. Beseitigung von Missständen**

Über das Überwachungsrecht hinaus kann der Gemeinderat beim Auftreten von Missständen in der Gemeindeverwaltung, also nicht nur im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats, vom Bürgermeister deren Beseitigung verlangen.

Ein Missstand liegt vor, wenn aufgrund mangelhafter Amtsführung des Bürgermeisters die Erledigung (auch einzelner) Gemeindeaufgaben nicht mehr ordnungsgemäß erfolgt und diese Mängel ein bedeutendes Gewicht haben. Es ist nicht erforderlich, dass die Verwaltung insgesamt in Unordnung geraten ist. Mängel hinsichtlich bestimmter Aufgabengebiete oder einzelner Angelegenheiten genügen. Diese Mängel können darauf beruhen, dass der Bürgermeister wiederholt oder in schwerwiegender Weise gegen gesetzliche Bestimmungen (bei Weisungsaufgaben auch gegen rechtmäßig ergangene Weisungen der Rechtsaufsichtsbehörde) verstößt, bei der Ausübung seines Ermessens fehlerhafte oder offenkundig unzweckmäßige Entscheidungen trifft bzw. dass er ein eigentlich erforderliches Handeln unterlässt oder die Gemeindebediensteten nicht in der gebotenen Weise beaufsichtigt. Der Verstoß muss von Gewicht und einer gewissen Nachhaltigkeit sein. Einmalige oder geringfügige Verstöße stellen keinen Missstand dar. Ebenso kann der Gemeinderat eine Entscheidung des Bürgermeisters nicht allein deshalb rügen, weil er ein anderes Vorgehen für zweckmäßiger erachtet hätte.

Die Beseitigung der Missstände hat durch den Bürgermeister selbst zu erfolgen. Der Gemeinderat kann daher einen Missstand nicht unmittelbar selbst abstellen und deshalb in solchen Fällen auch nicht den Vollzug an sich ziehen oder Dritte damit beauftragen. (z. B. Anschaffung moderner Kommunikations- und PC-Technik für eine Schule).

Der Gemeinderat kann aber sein Informationsrecht ausüben und den Bürgermeister zunächst auf vorliegende Mängel hinweisen. Reicht dies nicht aus, hat der Gemeinderat auch die Möglichkeit, beim Vorliegen von Missständen einen Beschluss zu fassen, durch den dem Bürgermeister eine Weisung erteilt wird, bestimmte Handlungen zu unterlassen oder andere vorzunehmen oder, soweit Dritte noch keine Rechte erworben haben, Maßnahmen zurückzunehmen, ferner, sich vom Bürgermeister über das von ihm Veranlasste berichten zu lassen, damit sichergestellt ist, dass der Mangel behoben wird. Lag ein Missstand vor, ist der Bürgermeister gehalten, die Weisung zu vollziehen, sofern sie verhältnismäßig und geeignet ist, dem Mangel abzuhelpen. Kommt der Bürgermeister der Weisung nicht nach, besteht dennoch kein Recht des Gemeinderats auf Selbstausführung. Dem Gemeinderat bleibt daher lediglich die Möglichkeit, die Rechtsaufsichtsbehörde anzurufen. Ferner kommt die Einleitung disziplinarischer Schritte gegen den Bürgermeister in Betracht.

### **4. Personalrechtliche Entscheidungen**

Bedeutsame personalrechtliche Entscheidungen werden einvernehmlich zwischen dem Bürgermeister und dem Gemeinderat getroffen. So werden wichtige Personalentscheidungen der Mitwirkung des Gemeinderats nicht entzogen. Dem Bürgermeister wird an dieser Entscheidung eine gleichwertige Mitwirkung eingeräumt, weil er seiner Verantwortung als Leiter der Verwaltung nur nachkommen kann, wenn ihm ein entsprechender Einfluss auf die Auswahl der Bediensteten gegeben ist.

Einvernehmen bedeutet Herstellen der vollen Zustimmung. Ein bloßes Benehmen, d. h. Anhörung mit dem Ziel der Verständigung, genügt nicht, erst recht reicht es nicht, den Bürgermeister nur anzuhören. Der

Vollzug der Personalentscheidung obliegt nach § 52 Abs. 1 dem Bürgermeister.

Das Einvernehmen wird in der Regel dadurch erteilt, indem der Bürgermeister eine Beschlussvorlage unterbreitet, die der Gemeinderat billigt oder der Gemeinderat wählt aus dem Kreis der in Betracht kommenden Bewerber eine Person aus und fordert den Bürgermeister zur Zustimmung auf. Der Gemeinderat kann dem Bürgermeister auch eine Vorauswahlüberlassen und sodann aus dem vom Bürgermeister (vorab) gebilligten Personenkreis seine Entscheidung treffen.

Kommt das erforderliche Einvernehmen nicht zustande, entscheidet der Gemeinderat allein. Allerdings ist in diesem Falle eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Stimmberechtigten erforderlich. Eine nochmalige Entscheidung des Gemeinderats ist auch dann erforderlich, wenn der Gemeinderat seine Wahl mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit getroffen hat, der der Bürgermeister seine Zustimmung versagt hat. Im Falle der Zustimmungsverweigerung ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen; ferner hat die noch ausstehende Entscheidung durch den Bürgermeister maßgebliche Bedeutung für die Entscheidungsfindung der Gemeinderäte. Bei der Berechnung wird der Bürgermeister mitgezählt.

Kommen weder Einvernehmen noch Zwei-Drittel-Mehrheit zustande, kann die geplante Personalmaßnahme nicht vorgenommen werden. Rechtlich problematisch sind dabei die Fälle, in denen die Gemeinde zur Stellenbesetzung verpflichtet ist (z. B. der Kassenverwalter nach § 86 Abs. 2). In diesen Fällen kann die Rechtsaufsichtsbehörde im Wege der Anordnung einschreiten, und, wenn die Gemeinde ihr nicht nachkommt, nach ergebnislosen Fristablauf die Stelle im Wege der Ersatzvornahme besetzen.

Die Bestellung der Beigeordneten hat in § 56 Abs. 2 eine spezielle und abschließende Regelung erfahren. Ein Einvernehmen ist hier nicht erforderlich. Vielmehr entscheidet der Gemeinderat allein, wobei der Bürgermeister nach § 39 Abs. 5 Stimmrecht hat. Die Beschlussfassung erfolgt im Wege der Wahl.

#### **IV. Pflichten eines Gemeinderats**

Diejenigen, die eine ehrenamtliche Tätigkeit übernommen haben, stehen dann in der Pflicht, die übertragenen Aufgaben gewissenhaft, unparteiisch, uneigennützig und verantwortungsbewusst zu erfüllen.

Uneigennützig heißt, sich bei Entscheidungen ausschließlich vom Wohl der Allgemeinheit leiten zu lassen und dabei nicht von persönlichen wirtschaftlichen und ideellen Vorteilen oder Nachteilen bewegen zu lassen, unvoreingenommen entscheidungserhebliche Tatsachen zu bewerten und eine sachgerechte Abwägung zu treffen.

Verantwortungsbewusst handeln heißt, vor sich und der Gemeinde Rechenschaft über das eigene Tun abzulegen, sich dabei an Recht und Gesetz zu halten, unvoreingenommen entscheidungserhebliche Tatsachen zu bewerten und eine sachgerechte Abwägung zu treffen.

Das ist die allgemeine Erwartungshaltung an die ehrenamtlich Tätigen. Dabei stehen ein Missbrauchsverbot hinsichtlich der Dienststellung und die Pflicht zur ordnungsgemäßen Führung des Amtes im Vordergrund.

##### **1. die Pflicht zur Übernahme der ehrenamtlichen Tätigkeit**

In § 35 ist geregelt, dass die Gemeinderäte ihr Mandat ehrenamtlich ausüben und dass sie hierzu durch den Bürgermeister verpflichtet werden.

Mit dem Begriff des Mandates wird der durch die Wahl vom Bürger erteilte Auftrag bezeichnet. Die Mandatsausübung ist eine Form der ehrenamtlichen Tätigkeit nach §§ 17 ff. Zur ehrenamtlichen Tätigkeit besteht eine Verpflichtung für die Dauer der Wahlperiode, wenn man entsprechend gewählt wurde. Sobald der Kandidat also seine Bereitschaftserklärung abgegeben hat und auf dem Wahlzettel aufgenommen wurde, kann er von einer möglichen folgenden Verpflichtung nicht mehr zurücktreten. Wenn er dann am Wahltag die erforderlichen Stimmen erhalten hat und kein Hinderungsgrund gegeben ist, hat er die Pflicht zur Ausübung des Ehrenamtes.

Er kann die ehrenamtliche Tätigkeit nur noch nach § 18 ablehnen oder später niederlegen, wenn es dafür einen wichtigen Grund gibt.

In § 18 sind hierfür fünf Gründe festgeschrieben:

- a) der Bürger ist älter als 65 Jahre,
- b) er leidet unter einer anhaltenden Krankheit,
- c) er hat bereits 10 Jahre dem Gemeinderat angehört oder ein anderes Ehrenamt bekleidet,
- d) er würde durch die Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit in seiner Berufs- oder Erwerbstätigkeit oder in der Fürsorge für seine Familie erheblich gehindert
- e) der Ehrenamtler übt ein öffentliches Amt aus und die oberste Dienstbehörde hat festgestellt, dass die ehrenamtliche Tätigkeit mit seinen Dienstpflichten nicht vereinbar ist

Diese Aufzählung ist aber **nicht abschließend**. Ein wichtiger Grund wäre auch, wenn der Bürger zu mehreren ehrenamtlichen Tätigkeiten verpflichtet würde und eines dieser Ehrenämter hierunter zu leiden droht.

Die Bewertung des vorgebrachten wichtigen Grundes obliegt dem Gemeinderat. Dieser hat hierbei nur einen engen, eingeschränkten Beurteilungsspielraum, sofern der Bürger seiner Nachweispflicht hinsichtlich der Voraussetzungen nachgekommen ist.

Ein Niederlegen des Mandats wäre allerdings zwingend, wenn der Gemeinderat seinen Hauptwohnsitz außerhalb des Gemeindegebietes verlegt. Damit würde ihm die Wählbarkeit nach § 31 verloren gehen. Zudem darf angenommen werden, dass er auch nicht mehr effektiv in der Lage ist, die Gemeindeinteressen zu vertreten.

Das Gesetz ermächtigt das Gremium Gemeinderat, einen Bürger, der ohne wichtigen Grund eine ehrenamtliche Tätigkeit ablehnt oder aufgibt, ein Ordnungsgeld aufzuerlegen.

## 2. die Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen

Jeder Gemeinderat ist verpflichtet, an den Sitzungen des Gemeinderates und der Ausschüsse, in die er gewählt ist, teilzunehmen. Dies ist eine Pflicht, die für sich genommen eigentlich eine Selbstverständlichkeit darstellen sollte. Sie wurde jedoch wegen ihrer großen Bedeutung vom Gesetzgeber bewusst aufgenommen.

Nur aus wichtigen persönlichen oder beruflichen Gründen darf der Gemeinderat im Ausnahmefall der Sitzung fernbleiben. Er ist verpflichtet, dieses gegenüber dem Vorsitzenden rechtzeitig mitzuteilen. Rechtzeitig bedeutet hierbei, bis **spätestens zum Beginn** der Sitzung.

Wenn der Gemeinderat an einer Sitzung eines Ausschusses, dessen Mitglied er ist, nicht teilnehmen kann, ist er verpflichtet, neben der Entschuldigung beim Ausschussvorsitzenden seinen Stellvertreter zu informieren und diesem die entsprechenden Sitzungsunterlagen zu übergeben.

Verstöße ohne vorherige hinreichende Entschuldigung können als Pflichtverstöße geahndet werden und es kann ein Ordnungsgeld bis zu 500,00 € verhängt werden, was im Ermessen des Gremiums Gemeinderat steht.

## 3. die Pflicht, das Mandat nach Gesetz und zum Gemeinwohl auszuüben

Gemäß § 35, Abs. 3 üben die Gemeinderäte ihr Mandat „nach dem Gesetz“ und ihrer „freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung“ aus. Die kommunalen Mandatsträger sind also in ihrer Tätigkeit streng an die geltenden Gesetze gebunden. Wie von der Verwaltung muss auch von ihnen gesetzeskonformes Handeln verlangt werden.

Mit ihrer Wahl sind Gemeinderäte mehr als jeder andere Bürger schon moralisch dazu verpflichtet, dem Gemeinwohl zu dienen. Die SächsGemO verpflichtet sie aber ausdrücklich dazu.

Eine Pflichtverletzung würde insbesondere dann vorliegen, wenn der Mandatsträger zu eigenem Vorteil handelt und dabei das Gemeinwohl schädigt. Wer ein Ehrenamt ausübt, „muss die ihm übertragenen Aufgaben uneigennützig und verantwortungsbewusst erfüllen.“ (§ 19 Abs. 1)

Gemeinderäte sind auch nicht an Verpflichtungen und Aufträge gebunden, die ihre dem Gemeinwohl verpflichtete Überzeugung beschränken könnte. Gemeinderäte können auch nicht verpflichtet werden, Entscheidungen herbeizuführen, die gegen geltende Gesetze verstoßen.

#### 4. die Pflicht zur Verschwiegenheit/Geheimhaltung

Zwischen der Gemeinde und dem ehrenamtlich tätigen Bürger besteht ein spezielles Treueverhältnis. Aus diesem folgt unter anderem auch die Pflicht zur Verschwiegenheit.

Der Ehrenamtler ist zur Verschwiegenheit über alle Angelegenheiten verpflichtet, deren Geheimhaltung gesetzlich vorgeschrieben, besonders angeordnet oder ihrer Natur nach erforderlich ist. (§ 19 Abs. 2)

Im Grundsatz geht es bei der Verschwiegenheitspflicht nicht um Geheimniskrämerei, sondern um die Wahrung der Rechte von Dritten. Verschwiegenheitspflicht dient dazu, das Vertrauen der Menschen in den Gemeinderat zu gewährleisten. Außerdem wird dadurch gewährleistet, dass in sensiblen Situationen ohne vermeintlichen öffentlichen Druck in den Beratungen ein unbefangener und freier Meinungsaustausch stattfinden kann. Keine Verschwiegenheitspflicht besteht für offenkundige Tatsachen.

Die Pflicht zur Geheimhaltung

- kann gesetzlich vorgeschrieben sein, bspw. bei Steuerangelegenheiten;
- sie kann besonders angeordnet werden durch Beschluss des Gemeinderates oder durch Weisung des Bürgermeisters;
- oder sich aus der Natur der Sache ergeben.

Betroffen davon sind insbesondere

- Personalangelegenheiten, die mit der Würdigung von Fähigkeiten oder Charakter der Personen verbunden sind,
- Planungsabsichten, soweit sie sich auf Grundstückspreise auswirken, indem so genanntes Bauerwartungsland geschaffen wird,
- Ankäufe von Liegenschaften,
- Angaben, die dem Datenschutz unterliegen.

Die Geheimhaltung kann nur

- aus Gründen des öffentlichen Wohls
- oder zum Schutz berechtigter Interessen einzelner

besonders angeordnet werden. Diese Anordnung ist aufzuheben, sobald sie nicht mehr gerechtfertigt ist.

Die Geheimhaltungspflicht gilt jedoch nur in engen Grenzen, sie muss für jeden Einzelfall begründet sein!

Die Verpflichtung zur Geheimhaltung soll zum einem dem Datenschutz des betroffenen Bürgers dienen und zum anderen einen Schutz der Gebietskörperschaft bewirken.

Insbesondere ist über alle in nichtöffentlicher Sitzung behandelten Angelegenheiten solange Verschwiegenheit zu wahren, bis das entsprechende Gremium im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden die Schweigepflicht aufhebt. Diese Pflicht erstreckt sich auf den gesamten Verlauf der Verhandlung und nicht nur auf das Ergebnis.

Das Gebot zur Verschwiegenheit verliert jedoch seine Bindungskraft, wenn die öffentliche Erörterung im Interesse des Wohls der Gemeindebewohner wünschenswert oder sogar notwendig ist, insbesondere wenn es um die Offenlegung von Missständen geht. Besonders gilt das bei Straftatbeständen oder bei der Aufdeckung ungerechtfertigter Begünstigungen. Ein Gemeinderat darf die Kenntnis von geheim zuhaltenden Angelegenheiten nicht unbefugt verwerten. Diese Verpflichtung besteht auch nach Beendigung der ehrenamtlichen Tätigkeit fort. Dabei ist unmaßgeblich, wie der ehrenamtlich Tätige Kenntnis von den geheim zu haltenden Informationen erlangt hat.

Auch wenn geheim zu haltende Angelegenheiten durch Indiskretion bekannt geworden sind, beseitigt das nicht das Fortbestehen der Schweigepflicht aus Gründen eines möglichst effektiven Schutzes der mit Hilfe der Schweigepflicht zu schützenden Rechtsgüter sowie aus Gründen der Rechtssicherheit.

Sollen geheim zu haltende Informationen in Fraktionssitzungen behandelt werden, so besteht hier in

gleicher Weise wie für den Gemeinderat und seine Ausschüsse das Gebot, die betreffende Angelegenheit in einer nichtöffentlichen Sitzung zu beraten. Alle Teilnehmer an dieser Sitzung sind dann zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Hat ein Gemeinderat als Zeuge vor Gericht in einer geheim zu haltenden Angelegenheit auszusagen, bedarf es dazu einer Aussagegenehmigung durch den Bürgermeister. Die Genehmigung zu einer Zeugenaussage darf nur dann versagt werden, wenn die Aussage dem Wohle der Gemeinde Nachteile bereiten oder die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben nennenswert erschweren würde.

Zur Verschwiegenheitspflicht gehört nicht nur das Stillschweigen über die betreffende Angelegenheit selbst, sondern auch alles zu unterlassen, was die Geheimhaltung gefährden könnte, wie etwa das sorglose Liegenlassen oder Wegwerfen von Sitzungsunterlagen.

Wer vorsätzlich gegen die Verschwiegenheitspflicht verstößt, kann mit einem Ordnungsgeld bis zu 500 EUR belegt und eventuell für den entstandenen Schaden in Haftung genommen werden.

## **5. die Pflicht zur Befangenheitsanzeige/Mitwirkungsverbot**

Gemeinderäten und anderen ehrenamtlich Tätigen ist die Mitwirkung an Beratungen und Entscheidungen kommunaler Gremien untersagt,

- a) wenn sie bereits in der betreffenden Angelegenheit in anderer Eigenschaft tätig geworden sind und eigene Sonderinteressen verfolgt haben (z. B. als Gutachter oder Berater) oder
- b) wenn
  - sie selbst,
  - ihre Familienangehörigen oder Verwandten,
  - natürliche oder juristische Personen, zu denen eine besondere Bindung oder Abhängigkeit besteht,einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil erlangen könnten.

Besteht in einer bestimmten Angelegenheit die Vermutung, dass ein ehrenamtlich Tätiger in der Sache befangen ist, hat er dies vor Beginn der Beratung dem Vorsitzenden anzuzeigen. Er darf dann weder an der Entscheidung noch an der Beratung der Angelegenheit teilnehmen. Er muss seinen Platz im Gremium verlassen und darf weiterhin an der Beratung auf den Zuhörerplätzen teilnehmen. Bei einer nichtöffentlichen Sitzung hingegen darf der Betreffende nicht mehr an der Sitzung teilnehmen.

Liegt bei einem ehrenamtlich Tätigen eine Befangenheitssituation vor, dann ist eben eine unbefangene, objektive, gemeinwohlorientierte und interessenunabhängige Entscheidung nicht mehr möglich ist. Dies gilt insbesondere für alle Gutachter- und Beratertätigkeiten. Bei der Mitarbeit eines Gemeinderates in einer Bürgerinitiative ist im Einzelfall zu untersuchen, ob dieses Handeln in einem Zusammenhang mit der Mandatsausübung erfolgt oder ob individuelle Sonderinteressen im Spiel sind. Kein Interessenkonflikt besteht zwischen allgemeinem bürgerschaftlichen und politischem Engagement, weil der Mandatsträger hier keine individuellen Sonderinteressen verfolgt, sondern höchstens als Interessenvertreter einer Bevölkerungsgruppe in Erscheinung tritt.

Der Ausschluss wegen Befangenheit ist in § 20 abschließend geregelt. Eine Befangenheitssituation liegt dann vor, wenn die Entscheidung dem ehrenamtlich Tätigen selbst oder folgenden Personen einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann:

### **5.1. dem Ehegatten, früheren Ehegatten oder Verlobten**

Voraussetzung ist, dass die Ehe rechtlich besteht. Es reicht nicht aus, dass eine eheähnliche Gemeinschaft vorhanden ist. Aber auch die erfolgte Scheidung der Ehe hebt die Befangenheit nicht auf. Deshalb bleibt auch der ehemalige Ehegatte befangen. Für die Verlobung gilt § 1297 BGB. Dabei handelt es sich um ein beiderseitiges, ernst gemeintes Eheversprechen, das zum Augenblick der Entscheidung noch besteht.

### **5.2. einem Verwandten**

Das sind Verwandte in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad. Hier gilt § 1589 BGB – Verwandtschaftsgrade.

Aus der Sichtweise der Bezugsperson, dem Gemeinderat, sind das folgende Verwandte:

|                | <b>gerade Linie</b>                          | <b>Seitenlinie</b>             |
|----------------|----------------------------------------------|--------------------------------|
| <b>1. Grad</b> | Eltern und Kinder, auch nichteheliche Kinder |                                |
| <b>2. Grad</b> | Großeltern und Enkel                         | Geschwister                    |
| <b>3. Grad</b> | Urgroßeltern und Urenkel                     | Onkel, Tanten, Nichten, Neffen |

### **5.3. einem Verschwägerten**

Das betrifft Verschwägte in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum 2. Grad. Nach § 1590 BGB ist man mit dem Verwandten seines Ehegatten verschwägert. Auch dies ist unabhängig vom Bestehen der Ehe.

Aus der Sichtweise der Bezugsperson, dem Gemeinderat, ist man mit folgenden Personen in gerader und in Seitenlinie verschwägert.

|                | <b>gerade Linie</b>                                              | <b>Seitenlinie</b>                                                       |
|----------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Grad</b> | Schwiegereltern und Schwiegerkinder, Stiefeltern und Stiefkinder |                                                                          |
| <b>2. Grad</b> | Stiefgroßeltern und Stiefenkel                                   | Verwandte des Ehegatten im 2. Grad der Seitenlinie (z. B. Geschwister)   |
| <b>3. Grad</b> | Stiefurgroßeltern und Stiefurenkel                               | Verwandte des Ehegatten im 3. Grad der Seitenlinie (z. B. Onkel, Tanten) |

Zu beachten ist hierbei, dass nur Verschwägte bis zum 2. Grad eine Befangenheit begründen können. Wobei wiederum nicht entscheidend ist, ob die Ehe noch besteht.

### **5.4 einer von ihm/ihr vertretenen Person**

Das gilt sowohl für die rechtsgeschäftliche als auch für die gesetzliche Vertretung von Personen.

Personen sind hier juristische Personen des privaten und des öffentlichen Recht, sowie natürliche Personen. Gemeint ist also sowohl der Verein, wie die handelsrechtlichen Kapitalgesellschaften, die Genossenschaften und privatrechtlichen Stiftungen, aber auch Stiftungen, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Hierunter fällt die gesetzliche Vertretung, bspw. der Eltern für ihre minderjährigen Kinder, der Betreuer für unter Betreuung stehende Personen, der Vormund für unter Vormundschaft stehende Kinder.

Aber auch die Vertretung des Vorstandes für den rechtsfähigen Verein oder des Geschäftsführer einer juristischen Person des Privatrechts fällt unter diese Befangenheitsvorschrift.

Bei der Vollmachtsvertretung kommt es darauf an, dass sich die Vollmacht auch auf die zu treffende Entscheidung bezieht.

### **5.5. einer Person oder Gesellschaft, bei der er/sie beschäftigt ist**

Entscheidend ist, dass der/die ehrenamtlich Tätige in einem wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnis steht. Ob der/die Betreffende in leitender oder nur in einfacher Stellung tätig ist, spielt dabei keine Rolle. Nicht dazu gehören frühere Beschäftigungsverhältnisse, unentgeltliche Beschäftigung oder ein werkvertragliches Tätigsein.

Besteht eine wirtschaftliche Abhängigkeit, wird das Vorhandensein einer Befangenheit zunächst vermutet. Wird bei einer Prüfung des Einzelfalls jedoch festgestellt, dass kein Interessenkonflikt besteht, gilt die Vermutung als widerlegt.

### **5.6. wenn in einer Gesellschaft mindestens 10 % der Anteile gehören**

Befangen sind Gemeinderäte auch, wenn sie selbst oder Verwandte 1. Grades, also die Eltern und die Kinder, an der Gesellschaft mindestens 10 % der Anteile gehören. Die 10%-Klausel ist auch erfüllt, wenn die Summe der Anteile, die der Gemeinderat und sein Ehegatte, die Eltern oder Kinder innehaben,

zusammen diese Hürde übersteigen.

### **5.7. einer Gesellschaft oder einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, in deren Organen er/sie tätig ist**

Diese Bestimmung enthält zum einen Befangenheitsvorschriften für Gemeinderäte, die in privatrechtlichen Gesellschaften oder juristischen Personen des öffentlichen Rechts tätig sind (ausgenommen kommunale Gebietskörperschaften) sowie Überwachungs- und Kontrollfunktionen in Aufsichts- und Verwaltungsräten oder vergleichbaren Gremien ausüben. Sie umfasst aber auch die Vorstandstätigkeit oder vergleichbare Tätigkeiten und damit auch den Personenkreis, der eine Gesellschaft oder juristische Person nach außen kraft Gesetzes vertritt.

Diese Befangenheit besteht nicht, wenn der Gemeinderat zwar in einem Vorstand oder Aufsichtsrat eines kommunalen Unternehmens vertreten ist, jedoch diese Funktion als Vertreter der Gemeinde ausübt. Das gilt in gleicher Weise für Gemeinderäte, die in die Versammlung eines Zweckverbands entsandt wurden.

### **Ausnahmen vom Mitwirkungsverbot**

Andererseits gibt es aber auch *generelle Ausnahmen* von der Geltung des Mitwirkungsverbotes:

- bei Wahlen zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit (z. B. stellvertretender Bürgermeister, Ortsvorsteher, Beauftragte, Berufung sachkundiger Einwohner);
- auch wenn ein Kommunalpolitiker ein Doppelmandat in mehreren Volksvertretungen hat, führt dieser generell mögliche Interessenwiderspruch nicht zum Mitwirkungsverbot. Diesem Verbot geht der in der Wahl geäußerte Wille der Bürger vor.
- wenn ein Interesse bei allen Bürgern und Mandatsträgern in der gleichen Weise berührt ist und daher die Entstehung sachfremder Motive unwahrscheinlich ist,
- wenn es um die Interessen ganzer Berufs- und Bevölkerungsgruppen geht (z. B. bei Abgabensatzungen).

Entscheidend ist letztlich, ob ein individuell abgrenzbares Sonderinteresse vorliegt. Bei der Beratung über Gewerbesteuerhebesätze sind Gewerbetreibende (als Berufsgruppe) deshalb nicht befangen. Wird über den Ausbau einer Straße entschieden sind die Anlieger (als Bevölkerungsgruppe) nicht befangen, jedoch der Inhaber der Firma, die sich um den Auftrag bewirbt.

### **6. die Treuepflicht in Form des Vertretungsverbotes**

§ 19 Abs. 3 verbietet es Gemeinderäten, die Ansprüche und Interessen anderer gegen die Gemeinde geltend zu machen, soweit sie nicht als gesetzliche Vertreter handeln. Dabei ist es völlig gleichgültig, ob die Vertretung entgeltlich, unentgeltlich, privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich, gerichtlich oder im Verwaltungsverfahren erfolgt.

Der ehrenamtlich Tätige steht in einem besonderen Treueverhältnis zu der Gemeinde, in der er sein Ehrenamt ausübt.

Die wichtigste Folge der Treuepflicht ist das gesetzlich geregelte Vertretungsverbot. Dieses entfaltet seine praktische Bedeutung besonders bei den Kommunalpolitikern, die in ihrer beruflichen Tätigkeit mit der Vertretung anderer betraut sind. Hiervon sind besonders Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Architekten betroffen, die als Gemeinderäte arbeiten.

Das Vertretungsverbot verbietet es, Ansprüche Dritter gegen die Gebietskörperschaft geltend zu machen. Eine Ausnahme hiervon sind die Fälle der gesetzlichen Vertretung.

Das Vertretungsverbot dient der Vermeidung von Interessenkollisionen und Konflikten zwischen der Ausübung ehrenamtlicher und beruflicher Tätigkeit und soll eine einwandfreie, objektive und unparteiische Führung der Gemeindegeschäfte und Entscheidung gewährleisten.

Es kommt für das Vertretungsverbot nicht auf die Möglichkeit eines Interessenwiderstreits mit eigenen Interessen der Gemeinde als Rechtssubjekt an, sondern auf die Gefahr einer Beeinflussung der Verwaltung im genannten Sinne in einer Angelegenheit, für die die Kommune zuständig ist.

Das kommunalrechtliche Vertretungsverbot bezweckt, die Kommunalverwaltung von allen Einflüssen

freizuhalten, die eine objektive, unparteiische und einwandfreie Führung der Geschäfte gefährden können. Durch diese Inkompatibilitätsvorschrift soll verhindert werden, dass Mitglieder von Kommunalvertretungen ihren politischen Einfluss in der Verwaltung zugunsten der von ihnen vertretenen Personen ausnutzen und ihre berufliche Tätigkeit im Widerstreit mit dem von ihnen wahrzunehmenden öffentlichen Interessen kollidiert. Dadurch könnte ein Missbrauchsanschein entstehen.

Diese Gefahr besteht in Anbetracht der rechtlichen und politischen Abhängigkeiten der Gemeindeverwaltung vom Gemeinderat bei jeder Geltendmachung von Interessen Dritter durch ein Ratsmitglied oder einem sonstigen ehrenamtlich Tätigkeiten gegenüber der Gemeinde im Rahmen ihres Wirkungskreises, gleichgültig, ob ein Anspruch zugrunde liegt, und ob eigene Ansprüche oder Interessen der Gemeinde dagegen stehen.

Das Vertretungsverbot umfasst alle Ansprüche oder Interessen Dritter gegen die Gemeinde, es gilt im weisungsfreien wie weisungsgebundenen Aufgabenbereich.

Das Vertretungsverbot gilt nicht in Kommunalverfassungsstreitverfahren, also in Verfahren zwischen den Gemeindeorganen; im Rahmen der Mitwirkung bei einer Eheschließung und im Bußgeldverfahren.

Ob die Voraussetzungen des Verbotes vorliegen, entscheidet bei Mitgliedern des Gemeinderates der Gemeinderat, im Übrigen die Leitung der Verwaltung. Diese Entscheidung ist ein Verwaltungsakt, der gerichtliche überprüft werden kann.

Wenn gegen das Vertretungsverbot verstoßen wird, bleibt die zugrunde liegende Rechtshandlung dennoch wirksam, denn das Verbot wirkt nur im Innenverhältnis.

Es kann jedoch bei einem Verstoß ein Ordnungsgeld in Höhe von bis zu 500,00 € verhängt werden.

## **7. die Pflicht zur Haftung**

Die Ausübung eines kommunalen Mandats ist nicht risikofrei. Bei der Vielzahl der zu treffenden Entscheidungen gibt es darunter zwangsläufig auch solche, die sich als nachteilig und mitunter höchst schädlich für die Gemeinde herausstellen. Allgemein steht in solchen Fällen Kommunalpolitikern wie allen anderen Menschen das Recht auf Irrtum zu.

In besonders schwerwiegenden Fällen des Schadens zum Nachteil der Gemeinde kann jedoch für den Mandatsträger die Haftung eintreten, insbesondere dann, wenn

- in grob fahrlässiger Weise oder vorsätzlich Pflichten verletzt wurden, der Mandatsträger bei einer Beschlussfassung mitgewirkt hat, obwohl er wegen Befangenheit davon ausgeschlossen war und ihm der Ausschlussgrund bekannt war,
- dazu beigetragen wurde, Finanzausgaben zu genehmigen, für die weder die Gesetze noch die Hauptsatzung eine Ermächtigung vorsahen,
- Ausgaben beschlossen wurden, für die nicht gleichzeitig die erforderlichen Deckungsmittel bereitgestellt werden konnten.

Die Gemeinde selbst ist zwar im Regelfall in einem kommunalen Haftungsverband haftpflichtversichert, so dass die entsprechende Versicherung für den Schaden aufkommen dürfte. Schwierig sieht es dagegen für den Mandatsträger aus, wenn in grob fahrlässiger oder vorsätzlicher Weise pflichtwidrig gehandelt wurde oder gar Strafgesetze verletzt wurden.

## **8. die Pflicht zur Kompetenz**

§ 19 Abs. 1 verpflichtet allgemein dazu: *wer eine ehrenamtliche Tätigkeit ausübt, muss die ihm übertragenen Aufgaben verantwortungsbewusst erfüllen.*

Es liegt aber auf der Hand, dass derjenige, der im Interesse des Gemeinwohls handeln und sorgsam den gesetzlichen bestimmten Pflichten nachkommen will, sich selbst sachkundig machen muss und dabei selbst aktiv sein muss. Jeder Gemeinderat ist verpflichtet, sich selbst mit den Vorlagen zu befassen und sich über die Angelegenheiten und Probleme der Gemeinde auf dem Laufenden zu halten.

Da jeder Bürger Zugang zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit als Gemeinderat haben soll, fehlen im Gesetz Bestimmungen über konkrete fachliche Qualifikationen. Lediglich eine Haftungsregelung bei Amtspflichtverletzungen durch den ehrenamtlich Tätigen für die Gemeinde ist zugunsten des Gemeinderates gesetzlich festgeschrieben.

Verantwortungsbewusstes Handeln eines Gemeinderats setzt aber Sachkunde, Wissen und Kompetenz voraus.

Für den Gemeinderat gehört dazu insbesondere:

- die fundierte Beschäftigung mit den Sitzungsunterlagen,
- die Auswertung der lokalen Presse und Medien,
- eine Minimalkennntnis der gesetzlichen Grundlagen,
- die Nutzung von Fachliteratur und Zeitschriften.

Zur fundierten Vorbereitung auf die Sitzung im Gemeinderat oder im Ausschuss gehört aber auch,

- nicht nur die Sitzungsunterlagen rechtzeitig und gründlich zu lesen,
- sondern sich zusätzliche Vor-Ort-Informationen zu beschaffen, bevor Entscheidungen getroffen werden, die Auswirkungen auf Einwohnerinnen und Einwohner haben.

Dass kommunalpolitische Kompetenz mit zunehmender Erfahrung größer wird, gehört zu den Binsenweisheiten. Aber es sei davor gewarnt, nur auf eigene Erfahrungen zu bauen. Erfahrungsaustausch mit Kommunalpolitikern anderer Städte und Gemeinden und regelmäßige Fortbildung bewahrt davor, in selbstgefällige Routine zu verfallen.

### **9. die Pflicht zur Information der Bürger und der Öffentlichkeit**

Wer ein kommunales Mandat übernimmt, steht gegenüber seinen Wählern in der Pflicht. Zu dieser Pflicht gehört insbesondere

- für den Bürger ansprechbar zu sein und bereit zu sein, sich Bürgeranhörungen oder Bürgerfragen zu stellen – also sowohl für den Einzelnen als Ansprechpartner zu dienen, als auch sich zu bestimmten kommunalen Problemen befragen zu lassen und sein Abstimmungsverhalten vor dem Bürger zu erklären und argumentativ tätig zu werden,
- den Bürger rechtzeitig in die Entscheidungsfindung einbeziehen und das Geschehen im Rathaus für den Bürger durchschaubar machen – so ist es mitunter ratsam, mit Bürgerinitiativen ins Gespräch zukommen, um deren Sichtweise und Argumente kennen zu lernen.

Entsprechend dem Prinzip des „Gläsernen Rathauses“ kommt es darauf an, die Entscheidungen im Gemeinderat für die Bürgerinnen und Bürger verständlich und transparent zu machen.

Dazu gehört auch, dass die Sitzungen der Gemeinderatsfraktionen öffentlich abgehalten werden.

Nichtöffentliche Fraktionssitzungen wären dann gerechtfertigt,

- wenn Gegenstände beraten werden, die der allgemeinen Verschwiegenheitspflicht unterliegen;
- wenn das öffentliche Wohl, die Interessen der örtlichen Gemeinschaft gefährdet wären;
- wenn die Rücksichtnahme auf berechnigte Interessen Einzelner das erfordert;
- wenn die Position der Fraktion bei der kommunalpolitischen Willensbildung in der Gemeinde oder in der Auseinandersetzung mit politischen Kontrahenten geschwächt würde.

### **10. die Pflicht zur Sorgfalt**

Verantwortungsbewusste Wahrnehmung des kommunalen Mandats entsprechend § 19 Abs. 1 bedeutet auch, mit Sorgfalt anstehende Entscheidungen vorzubereiten. Zum sorgfältigen Handeln gehört unter anderem:

- einseitige und oberflächliche Bewertungen zu vermeiden und unvoreingenommen an bestimmte Sachverhalte heranzugehen,
- eine sachgerechte Abwägung zwischen maßgeblichen Gesichtspunkten und verschiedenen Alternativen,
- rechtlich zweifelhaften Fragen nachzugehen und diese zu klären,
- das kritische Durcharbeiten der Sitzungsunterlagen,

- die finanziellen Konsequenzen von Entscheidungen zu kalkulieren und aufzuzeigen, d.h. auch die tatsächlichen Kosten und Folgekosten in Betracht zu ziehen sowie die Frage, was passiert, wenn die Fördermittel ausbleiben.

## **11. Pflichten gegenüber der Fraktion**

Das kommunale Ehrenamt wird als freies, nicht auftragsgebundenes Mandat ausgeübt und ist daher mit jeglichem Fraktionszwang unvereinbar. Dennoch unterliegt im Sinne der Kollegialität jedes Fraktionsmitglied einer Fraktionsdisziplin. Dazu gehört zumindest:

- sich an der Arbeit der Fraktion zu beteiligen und an den Sitzungen teilzunehmen,
- sich auf die Fraktionssitzungen gut vorzubereiten,
- eine möglicherweise abweichende Meinung zu einer mehrheitlich beschlossenen Fraktionsposition offen und rechtzeitig in der Fraktion auszusprechen,
- sich rechtzeitig um eine Vertretung in den entsprechenden Ausschüssen und Gremien zu bemühen, sofern die eigene Teilnahme an der Sitzung nicht möglich ist. Dazu gehören auch, rechtzeitig die Unterlagen zu übergeben und Standpunkte mit dem Stellvertreter auszutauschen.

Die einer Fraktion zugeordnete Aufgabe, „die Arbeit im Gemeinderat zu rationalisieren, indem sie die Meinungsbildung fraktionsintern koordiniert, kann nur erfüllt werden, wenn ihre Mitglieder ein Mindestmaß an kollektiver Geschlossenheit aufweisen. Daher sind Sanktionen, die sich auf die Stellung des Gemeinderats in der Fraktion beziehen, zulässig, wenn sich ein Gemeinderat in zentralen Fragen der kommunalpolitischen Arbeit gegen die Fraktionsinteressen stellt. Wird durch das Verhalten des einzelnen Gemeinderats die Arbeit der Fraktion nachhaltig beeinträchtigt und damit dem für die Zusammenarbeit notwendigen Vertrauensverhältnis die Grundlage entzogen, liegt ein wichtiger Grund vor, der den Fraktionsausschluss rechtfertigt.“<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, Erich Schmidt Verlag, Kommentar zu § 35a.