



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

## **Kommunal-Info 10/2014**

3. Dezember 2014

### Inhalt

	Seite
<b>2015: Bürgermeister- und Landratswahlen ...</b>	<b>1-5</b>
<b>Zu den Ergebnissen des „Sächsischen Asyl-Gipfels“ ...</b>	<b>5-6</b>
<b>Reform des EU-Vergaberechts ...</b>	<b>6-7</b>
<b>Bürgerbegehrensbericht 2014 ...</b>	<b>8</b>
<b>Literaturempfehlung: Taschenbuch für die Ratsarbeit ...</b>	<b>9</b>

## **2015: Bürgermeister- und Landratswahlen**

Der 7. Juni 2015 gilt als allgemeiner Termin für die regulären Bürgermeister- und Landratswahlen in Sachsen. Nach der Sächsischen Gemeinde- bzw. Landkreisordnung beträgt die Amtszeit für Bürgermeister und Landräte 7 Jahre. Die letzten regulären Bürgermeister- und Landratswahlen fanden in Sachsen am 8. Juni 2008 statt.

Von den Bewerber/innen zum Bürgermeister bzw. zum Landrat sind bestimmte Wählbarkeitsvoraussetzungen zu erfüllen.

### **Allgemeine Voraussetzungen**

Zum *Bürgermeister* wählbar sind

deutsche Staatsbürger und nunmehr auch Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union,

- die das 18. Lebensjahr vollendet haben und
- die allgemeinen persönlichen Voraussetzungen für die Berufung in das Beamtenverhältnis erfüllen.
- Ein bestimmter Berufsabschluss oder eine fachliche Qualifikation wird formal vom Gesetz her jedoch nicht verlangt.
- Wer Bürgermeister werden will, muss nicht seinen Wohnsitz in der Gemeinde haben.
- Nicht wählbar für das Amt eines hauptamtlichen Bürgermeisters ist, wer das 65. Lebensjahr vollendet hat.

Für *Landräte* gelten im Grundsatz die gleichen Bestimmungen, jedoch müssen Wahlbewerber/innen hier das 27. Lebensjahr vollendet haben. Nicht vorausgesetzt wird, dass sie im Landkreis ihren Wohnsitz haben.

### **Verfassungstreue**

Da Bürgermeister nach § 51 Absatz 2 SächsGemO hauptamtliche Beamte auf Zeit bzw. Ehrenbeamte auf Zeit sind sowie Landräte nach § 47 Absatz 2 SächsLKrO hauptamtliche Beamte auf Zeit sind, gilt für sie § 7 Absatz 1 des Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten, wonach sie die Gewähr dafür zu bieten haben, „jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten“.

Dieses jederzeitige Eintreten bezieht sich auf die Grundlagen der Verfassungsordnung, auf Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Bundesstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit und das republikanische Prinzip, „nicht aber auf jede einzelne verfassungsrechtliche oder einfachrechtliche Ausprägung dieser Ordnung. Eintreten für diese Grundlagen kann auch, wer Rechtsveränderungen und selbst wer Verfassungsänderungen erstrebt, solange er sich nicht gegen die Grundpfeiler der Verfassung wendet.“<sup>1</sup>

### **Rechtliche Stellung**

Nach der in Sachsen wie auch in anderen Bundesländern geltenden süddeutschen Ratsverfassung wird der Bürgermeister direkt von den Gemeindegürgern für 7 Jahre gewählt und ist neben dem Gemeinderat das zweite Organ der Gemeinde. Er nimmt in der Gemeinde eine relativ starke, eigenständige Stellung ein, er ist

- Vorsitzender des Gemeinderats,
- Leiter der Gemeindeverwaltung und
- vertritt die Gemeinde nach außen.

Der Bürgermeister hat faktisch keinen Dienstvorgesetzten, wenngleich er die Beschlüsse des Gemeinderats auszuführen hat. Jedoch muss er Beschlüssen des Gemeinderats widersprechen, wenn er der Auffassung ist, dass diese rechtswidrig sind. Er kann ihnen widersprechen, wenn er meint, dass sie für die Gemeinde von Nachteil sind. Auch die Rechtsaufsicht kann dem Bürgermeister keine Weisungen in Gemeindeangelegenheiten erteilen, sofern er nicht rechtswidrig handelt.

In Gemeinden ab 5000 Einwohnern ist der Bürgermeister hauptamtlicher Beamter auf Zeit, in Gemeinden unter 5000 Einwohnern ist er Ehrenbeamter auf Zeit. Unter besonderen Voraussetzungen kann in Gemeinden ab 2000 Einwohnern durch die Hauptsatzung bestimmt werden, dass auch hier der Bürgermeister hauptamtlicher Beamter auf Zeit ist.

Die rechtliche Stellung der *Landräte* entspricht vom Grundsatz zunächst her dem, was auf die Bürgermeister zutrifft. Jedoch sind die Landkreise nicht nur Träger der kommunalen Selbstverwaltung, sondern gleichzeitig untere staatliche Verwaltungsbehörde und üben die Kommunalaufsicht über die kreisangehörigen Städte und Gemeinden aus. Deshalb haben die Landräte durch die Stellung und Aufgaben der Landkreise ein ungleich größeres Maß an Verantwortung zu tragen. Durch die Kreisgebiets- und Verwaltungsreform von 2008 sind Machtfülle und Verantwortung noch größer geworden. Von ehemals 22 Landkreisen konzentriert sich jetzt alles auf jetzt 10 Landkreise. Außerdem wurden den Landkreisen weitere Aufgaben zugeordnet, die bisher in der Verantwortung staatlicher Behörden lagen.

### **Zuständigkeiten**

Gemeinderat und Bürgermeister sind die beiden Organe der Gemeinde, wobei der *Gemeinderat* nach § 27 Absatz 1 SächsGemO als „die Vertretung der Bürger und das Hauptorgan der Gemeinde“ der Gemeinde bestimmt wird. Als Hauptorgan der Gemeinde kommt ihm eine kommunalpolitische Vorrangstellung zu, er ist das zentrale Entscheidungsgremium der Gemeinde und bestimmt die „Richtlinien der Gemeindepolitik“, insbesondere durch:

- die Festlegung der Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde;
- die Zuständigkeitsvermutung für alle Aufgaben, soweit dafür nicht der Bürgermeister zuständig ist;

- allgemeine Überwachungs- und Kontrollrechte gegenüber Bürgermeister und Verwaltung;
- die Mitwirkungsrechte bei Personalentscheidungen des Bürgermeisters.

Während Entscheidungen von grundlegender Bedeutung und die allgemeine Bestimmung des Verwaltungskurses in der Kompetenz des Gemeinderats liegen und durch ihn demokratische Legitimierung erfahren, obliegen dem *Bürgermeister* folgende Zuständigkeiten:

- die Leitung der Gemeindeverwaltung;
- der Vollzug der Beschlüsse des Gemeinderats;
- die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung;
- die Erledigung von Weisungsaufgaben.

In diesen Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters darf der Gemeinderat nicht durch Einzelentscheidungen eingreifen. Der Gemeinderat besitzt keine innere Organisationsbefugnis und kann nicht etwa die Gliederung der Gemeindeverwaltung oder den Geschäftsverteilungsplan bestimmen.<sup>2</sup>

In *Landkreisen* erfolgt die Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreistag und Landrat nach den gleichen Grundsätzen.

### **Leitung der Verwaltung**

Für den Bürgermeister wie für den Landrat erstreckt sich die Leitung der Gemeinde- bzw. Kreisverwaltung auf den aus Personal, Sachmittel und Organisationseinheiten bestehenden Verwaltungsapparat mit allen dafür erforderlichen Befugnissen zu dessen Steuerung.

Zur inneren Organisationsbefugnis gehört es insbesondere, die Verwaltung in Abteilungen, Ämter und Sachgebiete zu unterteilen und im einzelnen zu bestimmen, welche Aufgaben oder Aufgabengruppen von den einzelnen Verwaltungseinheiten wahrzunehmen sind.

Als Dienstvorgesetzte sind Bürgermeister bzw. Landrat für den Einsatz der Bediensteten ihrer Verwaltung zuständig. Insbesondere sind sie berechtigt, aus ihrer Vorgesetztenstellung heraus allgemeine und besondere Anordnungen an die Bediensteten hinsichtlich der Art der Sachbearbeitung zu stellen. Selbst Beigeordneten können allgemein oder im Einzelfall Weisungen erteilt werden (§ 55 Absatz 3 SächsGemO; § 50 Absatz 2 SächsLKrO). Jedoch darf das Weisungsrecht nicht derart ausgeübt werden, dass den Beigeordneten praktisch ihr Geschäftskreis ganz oder teilweise entzogen wird.<sup>3</sup>

Zur Leitung der Verwaltung gehören ferner die die Beaufsichtigung und Kontrolle des Verwaltungsapparats sowie die Verantwortung für einen richtigen Einsatz der vorhandenen Sachmittel.

### **Vertretung nach außen**

Allein der Bürgermeister vertritt die Gemeinde nach außen, gleiches gilt für den Landrat bezüglich des Landkreises. Diese Vertretung steht ihnen kraft Gesetzes zu und kann durch den Gemeinderat bzw. Kreistag weder allgemein noch im Einzelfall, weder durch Satzung noch durch Beschluss geändert werden. Auch können durch Gemeinderat bzw. Kreistag keine anderen Vertretungsberechtigungen erteilt werden, die Vertretungsmacht nach außen ist unbeschränkt und unbeschränkbar.

Allerdings können sich Bürgermeister und Landrat in der Außenvertretung nicht über Beschlüsse ihrer Vertretungskörperschaften hinwegsetzen und so ihre Vertretungsbefugnis überschreiten.

Die Vertretung nach außen muss jedoch nicht immer durch den Bürgermeister bzw. Landrat selbst wahrgenommen werden. Vielmehr ist es zulässig, die Vertretungsmacht im Wege der Beauftragung und der Bevollmächtigung zu delegieren.

Zur Vertretung gehört es, für die Gemeinde bzw. für den Landkreis Willenserklärungen abzugeben und entgegenzunehmen. Die Vertretungsmacht gilt für Verträge wie für einseitige

Willenserklärungen (etwa Kündigungen), ganz egal, ob sie privat- oder öffentlichrechtlicher Natur sind.

Als Vorsitzender des Gemeinderats vertritt der Bürgermeister auch den Gemeinderat und der Landrat den Kreistag nach außen.<sup>4</sup>

### **Stellung in der Vertretung**

Als Vorsitzender des Gemeinderats ist der Bürgermeister auch selbst Mitglied des Gemeinderats und hat dort das gleiche Stimmrecht, sofern durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist. Entsprechend gilt das für den Landrat als Vorsitzendem des Kreistags.

Zum Vorsitz gehören zunächst die Aufstellung der Tagesordnung und die Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinderats bzw. Kreistags und der Ausschüsse.

Zur Aufgabe des Vorsitzenden gehört selbstverständlich die Leitung der Sitzungen des Gemeinderats bzw. Kreistags und der beschließenden Ausschüsse. In den Sitzungen übt er die Ordnungsgewalt und das Hausrecht aus.

In dringenden Angelegenheiten, deren Erledigung auch nicht bis zu einer ohne Frist und formlos einberufenen Gemeinderats- bzw. Kreistagssitzung aufgeschoben werden kann, entscheidet der Bürgermeister bzw. Landrat anstelle des Gemeinderats/Kreistags. Die Gründe für die Eilentscheidung und die Art der Erledigung sind dem Gemeinderat/Kreistags unverzüglich mitzuteilen.

Der Bürgermeister hat den Gemeinderat über alle wichtigen, die Gemeinde und ihre Verwaltung betreffenden Angelegenheiten zu informieren; bei wichtigen Planungen und Vorhaben ist der Gemeinderat möglichst frühzeitig über die Absichten und Vorstellungen der Gemeindeverwaltung und laufend über den Stand und den Inhalt der Planungsarbeiten zu informieren. Gleiches gilt für den Landrat gegenüber dem Kreistag.

### **Anforderungsprofil**

Wenn eingangs festgestellt wurde, dass vom Bürgermeister wie vom Landrat durch das Gesetz formal keine bestimmten Berufsabschlüsse oder fachlichen Qualifikationen abverlangt werden, heißt das aber noch lange nicht, dass dieses Amt ohne das nötige Wissen und ohne jegliche Erfahrung ausgeübt werden könnte.

Aufgrund der Verantwortung und der Zuständigkeiten werden vom Bürgermeister und mehr noch vom Landrat täglich Entscheidungsfreude, Führungsstärke, Fachkompetenz, Integrität und Bürgernähe erwartet.

### **Wahlen**

Wahlvorschläge für Bürgermeister und Landräte können von Parteien und Wählervereinigungen, aber im Unterschied zu Gemeinderats- und Kreistagswahlen auch von Einzelbewerbern eingereicht werden.

Unterstützungsunterschriften sind nicht erforderlich:

- bei Wahlvorschlägen von Parteien, die im Sächsischen Landtag vertreten sind;
- bei Wahlvorschlägen von Parteien und Wählervereinigungen, die im jeweiligen Gemeinderat bzw. Kreistag vertreten sind;
- beim amtierenden Amtsinhaber (Bürgermeister, Landrat);
- bei Amtsverweser/innen des Bürgermeisters bzw. Landrats;
- bei Bewerber/innen zur Bürgermeisterwahl in neugebildeten Gemeinden, die bis zum Zeitpunkt der Gebietsänderung amtierende Bürgermeister in den an der Gemeindevereinigung beteiligten bisherigen Gemeinden waren.

Entfällt beim ersten Wahlgang auf keinen der Bewerber/innen mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, findet frühestens am zweiten und spätestens am vierten Sonntag nach der ersten Wahl ein zweiter Wahlgang statt.

In diesem zweiten Wahlgang findet wie bisher *keine Stichwahl* zwischen den beiden Favorit/innen der ersten Wahl statt, sondern eine sogenannte Neuwahl, bei der wiederum alle Bewerber/innen der ersten Wahl noch einmal antreten können. Als gewählt gilt dann, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt.

Ausgeschlossen ist künftig aber, dass im zweiten Wahlgang ganz neue Bewerber/innen aufgestellt werden können, die beim ersten Wahlgang noch nicht dabei waren.

AG

<sup>1</sup> *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, Erich Schmidt Verlag, Kommentar zu § 49, Rn. 9.*

<sup>2</sup> *Siehe hierzu auch „Gemeinderat und Bürgermeister“, in: Kommunal-Info, Nr. 6/2012.*

<sup>3</sup> *Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, Erich Schmidt Verlag, Kommentar zu § 51, Rn. 33.*

<sup>4</sup> *Vgl. ebenda, Rn. 66 f.*

## Thema: Flüchtlinge unterbringen

### Zu den Ergebnissen des „Sächsischen Asyl-Gipfels“ aus kommunaler Perspektive

Im vergangenen September korrigierte das für die Durchführung der Asylverfahren zuständige Bundesamt für Migration und Flucht die Prognose für das laufende Jahr auf 216.000 zu erwartende Erstanträge. Da die einzelnen Bundesländer nach dem „Königssteiner Schlüssel“ zur Aufnahme von geflüchteten Menschen verpflichtet sind<sup>1</sup>, passte auch die Landesdirektion Sachsen die zu erwartende Zahl an Asylsuchenden an. Demnach werden bis zum Jahresende etwa 11000 Menschen in Sachsen Asyl beantragen, gegenüber 5800 im Vorjahr.

Vor diesem Hintergrund fand am 24.11.2014 unter Beteiligung der Landräte, der Oberbürgermeister\_innen der Kreisfreien Städte, der Landesdirektion Sachsen, den Minister\_innen der Landesregierung, des BAMF und des Malteser Hilfsdienstes ein Spitzengespräch zum Zweck eines koordinierten Vorgehens statt. Mit dem Ausgang des Gesprächs zeigen sich die Vertreter\_innen des Sächsischen Städte- und Gemeindetages sowie des Sächsischen Landkreistages zufrieden.<sup>2</sup>

Ein Ergebnis ist die Etablierung des „Lenkungsausschuss Asyl“ unter der Leitung des Staatsministeriums des Innern (SMI) und der Ministerin für Integration und Gleichstellung, in welchem die Vertreter\_innen der angeführten Institutionen monatlich zusammentreffen sollen. Hierin findet sich tatsächlich eine wichtige Forderung seitens der Kommunen einstweilig realisiert: die Schaffung einer zentralen Koordinierungsstelle.

Gleichzeitig sollen relevante Organisationen wie Kirchen, Kammern, Verbände, Wohlfahrtsorganisationen und Vereine in einem „Verbändegespräch Asyl“ enger vernetzt werden. Aus kommunaler Perspektive ist diese Trennung in parallele Strukturen aber als wenig sinnvoll zu bewerten. Sind es doch gerade diese Institutionen, welche vor Ort in den Kommunen verankert sind und teilweise bereits die Betreuung und Begleitung geflüchteter Menschen leisten. Deutlich wird dies am beabsichtigten Pilotprojekt „Sport“: die Einbeziehung und Öffnung der Sportvereine für geflüchtete Menschen soll sie am gesellschaftlichen Leben teilhaben lassen, allerdings wäre die Dachorganisation Landessportbund Sachsen e.V. nicht Teil des entscheidenden „Lenkungsausschusses“.

Weiterhin wurde auf dem Gipfel die Einigung erzielt, die Beförderung interkultureller Kompetenzen in der Verwaltung sowie den Ausbau der Möglichkeiten zum Spracherwerb weiter voranzubringen.

Geflüchteten Menschen sollen demnach kostenlose Deutschkurse über die Volkshochschulen angeboten werden. Hierfür will das SMI 450.000 über die kommenden drei Jahre bereitstel-

len. Wenn auch in der Sache zu begrüßen, steht und fällt diese Maßnahme mit der Art der Umsetzung. Für Asylsuchende würden sich gerade im ländlichen Raum die Fragen nach den teils sehr weiten Anreisewegen und den entstehenden Fahrtkosten stellen. Weiterhin wäre es wiederum in kleineren Einrichtungen schwierig, die nötige Mindestanzahl an Teilnehmer\_innen zu erreichen, welche in der Regel bei acht liegt.<sup>3</sup>

Dies stellt auch die einzig konkrete Aussage zu dem wohl aus kommunaler Perspektive wichtigsten Komplex dar: der finanziellen Entlastung der Kommunen durch den Freistaat Sachsen. Die bereits vor der parlamentarischen Sommerpause beschlossene Erhöhung der Kostenerstattung<sup>4</sup> von 6000 auf 7600 EUR jährlich, wird nach einem von Staatsregierung und Landkreisen in Auftrag gegebenem Gutachten nicht ausreichen, um alle für die Kommunen anfallenden Kosten abzudecken. Diese Kostendeckung ist hierbei aber stets im Kontext dessen zu betrachten, dass die damit verbundenen Leistungen noch unterhalb des gesetzlich definierten Existenzminimums liegen.

Zusammenfassend sind die Ergebnisse des „Asylgipfels“ aus kommunaler Sicht differenziert zu betrachten, die weitere Entwicklung des „Lenkungsausschusses“ bleibt abzuwarten.

Abschließend ist zu betonen, dass die Einrichtung des „Lenkungsausschusses“ unterstützend wirken kann, aber die Kommunen auch von sich aus handeln können. Es sind ja gerade die kommunalen Mandatsträger\_innen, welche mit den Gegebenheiten vor Ort vertraut sind. Im Zusammenspiel mit den lokalen Akteur\_innen der Zivilgesellschaft lassen sich dann kreative Lösungsansätze für komplexe gesellschaftliche Fragen finden. Als Beispiel sei hier das vom Stadtrat Leipzig 2012 beschlossene Konzept „Wohnen für Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Leipzig“<sup>5</sup> (RBV-1293/12) genannt.

KONRAD HEINZE, CHEMNITZ

<sup>1</sup> Vgl. §44 u. §45 Asylverfahrensgesetz.

<sup>2</sup> Vgl. Presseerklärung Nr. 15 vom 25.11.2014, Kommunale Landesverbände mit dem Spitzengespräch Asyl am 24. November 2014 zufrieden.

<sup>3</sup> Vgl. Klünger/Yilmaz-Günay: *Realität Einwanderung*, Hamburg 2014, S. 59.

<sup>4</sup> Vgl. §10 SächsFlüAG

<sup>5</sup> Vgl. Stadt Leipzig: *Konzept: „Wohnen für Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz“*, Leipzig 2012.

## Reform des EU-Vergaberechts

Der europäische Gesetzgeber reformiert das Vergaberecht. Schon wieder gibt es komplett neue Regeln. Die rasante Entwicklung können vor allem kleine Kommunen kaum mehr „nebenbei“ bewältigen.

Kaum ein Bereich ist von den neuen Richtlinien des Vergaberechts so betroffen wie die kommunale Leistungserbringung. Die am 28. März 2014 im Amtsblatt der Europäischen Union (L 94) veröffentlichten Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabe-, Sektoren- und Konzessionsrichtlinie) weiten den Anwendungsbereich des Rechtsregimes weiter aus. Nur wenige der neuen Regeln entlasten die kommunalen Anwender.

Eine der größten Herausforderungen für Kommunen wie auch für Rechtsberater bildet die fortschreitende Verrechtlichung. Die gesetzlichen Vorgaben werden komplexer, der Geltungsbereich größer. Dienstleistungskonzessionen waren bislang vergaberechtsfrei.

Die neue Konzessionsrichtlinie ändert dies. Sie bildet erstmals einen Rechtsrahmen zur Vergabe von Konzessionen, der „zu größerer Rechtssicherheit für die Wirtschaftsteilnehmer“ führen soll. Die Bestimmungen selbst sollen „eindeutig und einfach“ sein. Die Richtlinie zählt 64 Seiten.

Sinnvoll sind hingegen die Aufnahme von Inhouse-Geschäften und interkommunaler Zusammenarbeit in die Vergaberichtlinie (Artikel 12 RiLi 2014/24/EU). Beide Betätigungsformen bleiben vergaberechtsfrei, erhalten jedoch eine gesetzliche Grundlage.

Die Richtlinie setzt insoweit die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) um, jedoch mit Besonderheiten. Bei Inhouse-Vergaben ist das Kontrollkriterium erst erfüllt, wenn der Auftraggeber auch in den beschlussfassenden Organen der von ihm kontrollierten juristischen Person vertreten ist.

Großzügiger handhabt der europäische Gesetzgeber das Wesentlichkeitskriterium. Statt bisher zehn Prozent Drittumsatz darf das kontrollierte Unternehmen in Zukunft bis zu 20 Prozent Fremdotsätze erwirtschaften. Auch weiterhin darf kein Privater an dem kontrollierten Unternehmen beteiligt sein.

### **Interkommunale Zusammenarbeit**

Eine vergaberechtsfreie interkommunale Zusammenarbeit setzt voraus, dass die beteiligten Kommunen eine „gemeinsame Gemeinwohlaufgabe“ erbringen. Umfasst sind sowohl gesetzliche als auch freiwillige Aufgaben der Gebietskörperschaft. Zu beachten ist, dass der beauftragte Dienstleister durch die interkommunale Zusammenarbeit keinen Vorteil gegenüber seinen Wettbewerbern erhalten darf. Dies gilt auch für das beauftragte Unternehmen.

Die EU-Richtlinien sind innerhalb der nächsten zwei Jahre nach ihrer Veröffentlichung ins deutsche Recht umzusetzen. Ziel des Gesetzgebers war es, mehr Qualität und Langlebigkeit einzuführen. Lebenszyklusmodelle, die auch den Energieverbrauch während der Vertragslaufzeit berücksichtigen, sollen in den Vordergrund rücken.

Der Duktus „Preis über alles“ hat ausgedient. Die neue Vergaberichtlinie führt das Kriterium des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ ein. Gemeint ist das beste Preis-Leistungs-Verhältnis, sodass auch Umwelt- und Sozialaspekte berücksichtigt werden.

### **Neue Vergabeart: Innovationspartnerschaft**

Für eine weitere Förderung von Innovationen sieht die neue Vergaberichtlinie sogar eine neue Vergabeart vor. Kommunen können bislang nicht auf dem Markt verfügbare Leistungen im Wege sogenannter Innovationspartnerschaften beschaffen. Dazu adressieren sie in ihrer Ausschreibung ein bestimmtes Problem und geben Mindestanforderungen vor – eine erschöpfende Leistungsbeschreibung entfällt.

Ziel der Vergabeart ist die Entwicklung innovativer Leistungen und deren anschließender Erwerb durch die Kommune. Die Innovationspartnerschaft bietet insoweit noch mehr Spielräume als ein Verhandlungsverfahren.

Auch unterhalb der Schwellenwerte nehmen vergaberechtlich geprägte Vorschriften zu. Das Verneinen eines öffentlichen Auftrags oberhalb der EU-Schwellenwerte reicht nicht mehr aus, um dem Vergaberecht den Rücken kehren zu können. Neben dem Bundesgesetzgeber mischen auch die Länder kräftig mit.

Abschreckende Beispiele sind die von immer mehr Ländern erlassenen Landestariftreuegesetze. Zu komplizierte Regeln und ein nicht klar definierter Anwendungsbereich, das Ganze garniert mit handwerklichen Fehlern, verursachen auf Auftraggeber- wie auch auf Bieterseite einen hohen Aufwand und schließen eine praxisnahe Anwendung der Regeln nahezu aus.

Die genannten Entwicklungen zwingen Kommunen, in Zukunft immer mehr auf Fachleute zurückzugreifen, um ihre öffentlichen Aufgaben rechtssicher zu erfüllen. Die rasante Entwicklung der vergaberechtlichen Gesetzgebung und Rechtsprechung lässt sich „nebenbei“ nicht mehr bewältigen. Gerade kleinere Kommunen sind faktisch auf externe Berater angewiesen.

*(www.gemeinderat-online.de 7/2014)*

## **Bürgerbegehrensbericht 2014: Direkte Demokratie in den Kommunen**

Die direkte Demokratie ist etablierter Bestandteil kommunaler Politik: Zu diesem Ergebnis kommt der Bürgerbegehrensbericht 2014, den der Verein Mehr Demokratie zusammen mit Wissenschaftler/innen der Bergischen Universität Wuppertal und der Universität Marburg vorgelegt hat. Seit 1956 gab es demnach 6447 Verfahren, 3177 mal kam es zum Bürgerentscheid. Mehr als die Hälfte aller Verfahren fand zwischen 2003 und 2013 statt.

Die direktdemokratischen Aktivitäten in den einzelnen Bundesländern variieren nach Angaben des Berichts stark: 40 Prozent aller Verfahren fanden in Bayern statt, gefolgt von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

Berücksichtigt man die Gemeindezahl, kommt es besonders häufig in den Gemeinden der Stadtstaaten Hamburg (jedes Jahr) und Berlin (alle drei Jahre) zu einem Verfahren. Bei den Flächenländern liegen die Gemeinden in NRW und Bayern vorn.

Schlusslichter sind diejenigen Bundesländer, in denen viele Themen von Bürgerbegehren ausgeschlossen sind: In Rheinland-Pfalz erlebt eine Gemeinde nur alle 278 Jahre ein Bürgerbegehren, in Mecklenburg-Vorpommern kommt es durchschnittlich alle 161 Jahre zu einem Verfahren.

Der Bürgerbegehrensbericht 2014 listet weitere Statistiken auf: so wurden 28 Prozent aller von unten initiierten Bürgerbegehren bislang für unzulässig erklärt, in fünf Ländern (Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland) lag der Anteil von unzulässigen Bürgerbegehren bei mehr als 40 Prozent. 37,7 Prozent aller abgeschlossenen und ermittelbaren Verfahren waren erfolgreich im Sinne der Initiatoren (bei Ratsreferenden im Sinne des Gemeinderats, bei Bürgerbegehren im Sinne der Initiative). Dafür musste nicht zwingend ein Bürgerentscheid stattfinden. In 715 Fällen etwa wurde ein entsprechender Beschluss des Gemeinderats ohne Bürgerentscheid erreicht.

Betrachtet man nur die Abstimmungen, waren von den durch Bürgerbegehren ausgelösten Bürgerentscheiden 49 Prozent erfolgreich im Sinne der Initiatoren. Von oben angestoßene Ratsreferenden hatten eine Erfolgsquote von 59 Prozent.

Eine weitere interessante Zahl: An Bürgerentscheiden, die durch Bürgerbegehren ausgelöst wurden, beteiligten sich durchschnittlich 47,3 Prozent der Abstimmungsberechtigten. An vom Gemeinderat initiierten Abstimmungen (Referenden) nahmen durchschnittlich 57,3 Prozent teil.

Die häufigsten Abstimmungen gab es zu kommunalen Wirtschaftsprojekten, gefolgt von Bürgerbegehren zu öffentlich finanzierten Sozial- und Bildungseinrichtungen. Auch kommunale Verkehrsprojekte und Infrastrukturvorhaben waren Themen, die die Menschen vor Ort bewegt haben.

Der vollständige Bürgerbegehrensbericht 2014 sowie weitere Informationen stehen online zum Download (PDF) bereit: [www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de)

## Literaturempfehlung: Taschenbuch für die Ratsarbeit

### Taschenbuch für die Ratsarbeit

Hrsg.: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (SSG) ;  
Rechtsstand: Mai 2014; 373 S.; 9,60 EUR.

Bereits mit dem von Karl Geisselbrecht verfassten Taschenbuch für Stadt- und Gemeinderäte in Sachsen stand bisher den Räten ein nützliches Handwerkzeug für die Ratsarbeit zur Verfügung.

Das nun ganz neu erarbeitete Taschenbuch für die Ratsarbeit geht in Inhalt und Umfang über die frühere Ausgabe weit hinaus, verfolgt aber ebenso das Ziel, für Kommunalpolitiker/innen in Sachsen ein fachlich fundiertes Rüstzeug zu liefern.

Abgerundet wird das Ganze mit der aktuellen Fassung der Sächsischen Gemeindeordnung und einem Stichwortverzeichnis am Ende.

Im Vorwort meint der Präsident des SSG und Oberbürgermeister von Bautzen Christian Schramm wohl aus eigener Erfahrung: „Die Mitglieder der Gemeinderäte und Stadträte, die Bürgermeister und Oberbürgermeister haben durch ihre Wahl bereits gezeigt, dass sie Überzeugungskraft, Durchsetzungsvermögen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger besitzen. Das alles sind wichtige Voraussetzungen für eine gute Ratsarbeit. Zugleich reift nach der Wahl aber auch schnell die Erkenntnis, dass gute Ratsarbeit nicht nur gesunden Menschenverstand und politisches Gespür, sondern auch solides Fachwissen verlangt. In welchem Rahmen funktioniert kommunale Selbstverwaltung? Was sind die Aufgaben eines Gemeinderates und eines Bürgermeisters? Welche Rechte und Pflichten haben Gemeinderatsmitglieder und Bürgermeister? Wie funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Bürgerschaft, Gemeinderat, Bürgermeister und Verwaltung? Nach welchen Spielregeln werden die Entscheidungen im Gemeinderat getroffen? Welche finanziellen Spielräume haben die Kommunen? Wie funktionieren Doppik, Kommunalabgaben, kommunale Unternehmen oder Vergaben?

Selbst für die »alten Hasen« unter den Gemeinde- und Stadträten, den (Ober-) Bürgermeistern und Verwaltungsbediensteten sind das Fragen, die nicht immer leicht zu beantworten sind. Dieses Taschenbuch will dazu Hilfestellung geben. Es ist als Einführung, Ratgeber und Nachschlagewerk gedacht, damit allen Beteiligten das »Drumherum« der Ratsarbeit gut von der Hand geht. Das Taschenbuch richtet sich an die Mitglieder der Gemeinde- und Stadträte, es ist aber auch für jene geeignet, die mit den Gemeinde- und Stadträten naturgemäß eng zusammen arbeiten. Also für die (Ober-) Bürgermeister und die Mitarbeiter der Verwaltungen, die Ratssitzungen vorbereiten oder Ratsbeschlüsse zu vollziehen haben.“

#### Impressum:

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.  
01127 Dresden  
Großenhainer Straße 99  
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945  
Fax: 0351-7952453  
[info@kommunalforum-sachsen.de](mailto:info@kommunalforum-sachsen.de)  
[www.kommunalforum-sachsen.de](http://www.kommunalforum-sachsen.de)  
V.i.S.d.P.: A. Grunke