



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

## Kommunal-Info 5/2014

26. Mai 2014

### Inhalt

	Seite
Kommunale Fraktionen .....	1-5
Ausschüsse in der Kommunalvertretung .....	5-7
Investitionsstau bei Straßen- und Schulinfrastruktur .....	8

## **Kommunale Fraktionen**

Nun steht nach der Kommunalwahl fest, wer das Vertrauen der Wählerinnen und Wähler erhalten hat und in den neuen Gemeinderat, Stadtrat oder Kreistag einziehen wird. Bis zur ersten konstituierenden Sitzung der neuen Gemeinde- oder Stadträte und Kreistage haben sich jetzt die Fraktionen neu zu bilden, denn die bisherigen Fraktionen hören mit dem Ende der Wahlperiode auf zu existieren.

### **Fraktionsbildung**

§ 35a der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) enthält die allgemeinen Bestimmungen über die Bildung von Fraktionen im Gemeinderat. Näheres über die Bildung, die Stärke der Fraktionen, ihre Rechte und Pflichten innerhalb des Gemeinderats hat die Gemeinde durch Geschäftsordnung zu regeln. Dazu gehören u.a.

der Akt der Fraktionsbildung (ihre Bezeichnung, der Name des Vorsitzenden, des Stellvertreters sowie die Namen der Mitglieder), der Zeitpunkt, Form und Anzeige gegenüber dem Bürgermeister ;  
die Fraktionsstärke;

Rechte von Fraktionen im Zusammenhang mit dem Geschäftsgang im Gemeinderat (z. B. Antragsrecht, Anfragerecht, Recht auf Geschäftsordnungsanträge, Entsendungsrecht in Ausschüsse) innerhalb des rechtlichen Rahmens, den die Sächsische Gemeindeordnung zulässt.

Wenn nachfolgend von den Fraktionen im Gemeinderat die Rede ist, dann sind selbstverständlich die Stadtratsfraktionen immer mit gemeint. Da für die Fraktionen in den Kreistagen § 31a der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO) analoge Regelungen enthält, gelten die hier getroffenen Aussagen sinngemäß im Grundsatz auch für die Kreistagsfraktionen.

Nach § 35a Absatz 1 SächsGemO *können* sich Gemeinderäte zu Fraktionen zusammenschließen. Das heißt:

- 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 den Geschäftsordnungen von Gemeinderäten kann bestimmt werden, dass mindestens 5

Prozent der Mitglieder des Gemeinderats eine Fraktion bilden können. Sogar eine Mindeststärke von 10 Prozent der gesamten Vertretungskörperschaft für einen Fraktionsstatus ist in der Rechtsprechung mit dem Minderheitenschutz für vereinbar gehalten worden.<sup>1</sup>

### **Sinn und Funktion**

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 unter Gleichgesinnten zu koordinieren, durch eine fraktionsinterne Vorberatung der Tagesordnungsgegenstände eine zügige Behandlung derselben in der Gemeinderatssitzung zu unterstützen und so die Gemeinderatsarbeit zu optimieren und effektiv zu gestalten;
- die einzelnen Mitgliedern der Kommunalvertretung zustehenden Rechte durch den Zusammenschluss in einer Fraktion wirksamer zu gestalten, dem Einzelnen den Zugang zu Informationen zu erleichtern, durch Arbeitsteilung in der Fraktion das Wirken der Gesamtheit der Fraktionsmitglieder effektiver zu gestalten.

In der Regel handelt es sich bei Fraktionen um die Vereinigung der Mitglieder des Wahlvorschlags einer Partei oder Wählervereinigung. Möglich ist aber auch die Bildung einer Fraktion aus mehreren Parteien und Wählervereinigungen bzw. aus Bewerbern oder Gruppierungen, die sich erst nach der erfolgten Wahl mit der Konstituierung des Gemeinderats zusammenfinden.

Jedoch darf es keine nur vorübergehende, fiktive oder auf kurzzeitige Einzelzwecke ausgerichtete Gemeinschaft sein, etwa aus bloß taktischen Erwägungen zur Absicherung von Sitzen in Ausschüssen des Gemeinderats. Fraktionen sind nicht für einen nur vorübergehenden Zweck möglich, sondern sie werden nur anerkannt als Vereinigung von Mitgliedern mit gemeinsamen Grundanschauungen zu einem relativ dauerhaften Zusammenschluss.<sup>2</sup>

### **Rechtsstatus der Fraktion**

Kommunale Mandatsträger schließen sich in Fraktionen nicht als natürliche Personen zusammen, sondern kraft ihrer öffentlich-rechtlichen Stellung als gewählte Mitglieder der Vertretungskörperschaft. Deshalb kann der Zusammenschluss in der Fraktion auch nicht auf der Basis des Privatrechts (z.B. als eingetragener Verein) erfolgen, sondern Fraktionen sind von ihrer rechtlichen Natur her ein öffentlich-rechtliches Gebilde. Die SächsGemO trifft hierzu in § 35a, Absatz 1 die klarstellende Bestimmung, dass Fraktionen „Organeile des Gemeinderats“ sind.

Als „Organeil“ ist die Fraktion die Fraktion jedoch keine juristische Person, sondern eine nicht rechtsfähige Personenvereinigung. Als solche besitzt sie aber die Beteiligungsfähigkeit im Kommunalverfassungsverfahren, soweit es zur Wahrnehmung der Fraktionsrechte erforderlich ist.

Wenn Fraktionen „Organeile des Gemeinderats“ sind, hat das weiterhin zur Folge:

- dass Fraktionen in ihrer Tätigkeit der SächsGemO unterliegen, dies gilt insbesondere für die Wahrung der Verschwiegenheitspflicht nach § 19 Absatz 2 und § 37 Absatz 2 SächsGemO;
- dass Fraktionen „öffentliche Stellen“ im Sinne von § 2, Absatz 2 des Sächsischen Datenschutzgesetzes sind und damit die bei ihrer Tätigkeit anfallende Datenverarbeitung und Datenweiterleitung den allgemeinen Vorschriften dieses Gesetzes zu entsprechen hat;
- dass Fraktionen nicht Teil einer Partei oder Wählergemeinschaft sind und jene daher auch keine Aufträge oder Weisungen an die Fraktionen erteilen können, in Verbindung mit § 35 Absatz 3 SächsGemO („freies Mandat“).

„Freies Mandat“ sowie rechtliche und organisatorische Unabhängigkeit der Fraktion von der Partei schließen nicht aus, dass zwischen Fraktion und Partei normalerweise gemeinsame kommunalpolitische Zielvorstellungen bestehen. Die Fraktionen werden sich bei ihren kommunalpolitischen Aktivitäten und Entscheidungen regelmäßig an den politischen Leitvorstellungen der Partei orientieren (z.B. am Kommunalwahlprogramm der Partei).

### **Rechte erweitert**

Mit dem Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts vom 28. November 2013 wurden die Rechte von Fraktionen weiter konkretisiert:

- Nunmehr steht es den Fraktionen ausdrücklich zu, für die Willensbildung und Entscheidungsfindung im Gemeinderat ihre Auffassungen öffentlich darstellen (§ 35a Absatz 2 SächsGemO).
- Die Geschäftsordnung des Gemeinderats kann vorsehen, dass Arbeitnehmer der Fraktionen zu nichtöffentlichen Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse Zutritt haben (§ 35a Absatz 4 SächsGemO).
- Nunmehr kann auch eine Fraktion beantragen, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung spätestens der übernächsten Sitzung des Gemeinderats zu setzen (§ 36 Absatz 5 SächsGemO).

### **Fraktionsgeschäftsordnung**

In der Geschäftsordnung des Gemeinderats wird nicht die innere Organisation der Fraktionen geregelt. Um die Rechte und Pflichten der Fraktionsmitglieder klarzustellen, können sich Fraktionen jedoch eine eigene Geschäftsordnung geben, eine Pflicht hierzu besteht allerdings nicht.

Aber: als „Organteil“ des Gemeinderats muss die Fraktion in ihrer inneren Organisation demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen. Das gilt auch, wenn eine geschriebene Geschäftsordnung der Fraktion nicht existiert. D.h. unter anderem: jedem Fraktionsmitglied stehen die gleichen Rechte zu, insbesondere muss jedes Fraktionsmitglied die Möglichkeit haben, innerhalb der Fraktion gleichberechtigt seine Auffassungen in den Meinungsbildungsprozess einzubringen.

In einer Fraktionsgeschäftsordnung können u.a. Bestimmungen aufgenommen werden

- über die Mitglieder, ihre Aufnahme und deren Ausschluss, über Rechte und Pflichten der Mitglieder,
- über Wahl und Abwahl des Fraktionsvorsitzenden, seiner Stellvertreter und ggf. des Fraktionsgeschäftsführers sowie deren Befugnisse,
- über Einladung und Ordnung der Fraktionssitzungen, über die Beschlussfähigkeit, über die Fraktionsfinanzen und ggf. über das Fraktionspersonal.

### **Freies Mandat und Fraktionsdisziplin**

Mit § 35 Absatz 3 SächsGemO wird dem einzelnen Gemeinderat das freie Mandat gesichert. Damit ist er an keinerlei Aufträge oder Verpflichtungen gebunden, ob von den Wählern, von der eigenen Partei oder der eigenen Fraktion. Damit ist aber auch jeder Fraktionszwang mit dem freien Mandat unvereinbar.

Dennoch unterliegt im Sinne der Kollegialität jedes Fraktionsmitglied einer Fraktionsdisziplin, denn es ist nachgerade das Wesen einer Fraktion, dass sich politisch gleichgesinnte Mandatsträger zu geschlossenem Handeln vereinen. Die ihr zugedachte 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 zulässig, die sich auf die Stellung eines Gemeinderats in der Fraktion beziehen, wenn er sich in zentralen Fragen der kommunalpolitischen Arbeit gegen die Fraktionsinteressen stellt.

Gleichzeitig ist aber zu gewährleisten, dass in der Fraktion unterschiedliche Auffassungen zu einer Sache vorgebracht werden können. Erst wenn durch das Verhalten des einzelnen Gemeinderats die Arbeit der Fraktion nachhaltig beeinträchtigt würde und damit dem für die Zusammenarbeit notwendigen Vertrauensverhältnis die Grundlage entzogen wäre, läge ein wichtiger Grund vor, der den Fraktionsausschluss rechtfertigen könnte.<sup>3</sup>

### **Öffentliche Fraktionssitzungen**

Wenn die innere Ordnung von Fraktionen demokratischen Grundsätzen zu entsprechen hat und die Grundannahme gilt, dass das Prinzip öffentlicher Sitzungen zu den Fundamenten kommunaler Demokratie gehört, dann darf daraus gefolgert werden: auch die Sitzungen von Fraktionen haben in der Regel öffentlich stattzufinden.

Wenn nach SächsGemO die Fraktion ein Organteil des Gemeinderats ist, dann dürfte sinngemäß für Fraktionssitzungen auch das gelten, was nach § 37 SächsGemO für die Sitzungen des Gemeinderats gilt: „Die Sitzungen des Gemeinderats sind öffentlich, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner eine nichtöffentliche Verhandlung erfordern.“ Nichtöffentliche Fraktionssitzungen wären dann gerechtfertigt,

- wenn Gegenstände beraten werden, die der allgemeinen Verschwiegenheitspflicht unterliegen (§ 19 Absatz 2 SächsGemO);
- wenn das öffentliche Wohl, die Interessen der örtlichen Gemeinschaft gefährdet wären;
- wenn die Rücksichtnahme auf berechnigte Interessen Einzelner das erfordert;
- wenn die Fraktion durch öffentliche Behandlung eines Gegenstands bei der kommunalpolitischen Willensbildung in der Gemeinde oder im politischen Wettbewerb mit Kontrahenten in ihrer Handlungsfähigkeit geschwächt würde oder Nachteile in Kauf nehmen müsste.

Es kann jedoch nicht angenommen werden, dass die o.g. Gründe für nichtöffentliche Sitzungen von Fraktionen dauerhaft und permanent gegeben sind, was dann ausschließlich nichtöffentliche Sitzungen legitimieren würde. Auch hier gilt sinngemäß, was für den Gemeinderat gilt: alle nichtöffentlichen Tagesordnungspunkte müssten im Einzelfall begründet werden. Die Fraktionen sollten sich hier im Interesse der Transparenz strenge Maßstäbe setzen und das Prinzip des „Gläsernen Rathauses“ praktizieren, d.h., die Fraktionssitzungen in der Regel öffentlich abhalten.<sup>4</sup>

### **Fraktionsauflösung und -ende**

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 Absatz 7 SächsGemO 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.

Ist eine Fraktion erloschen, dann ist sie mit dem Ziel der vollständigen Beendigung abzuwickeln, u.a. heißt das ggf. auch, noch vorhandene finanzielle Mittel aus dem Gemeindehaushalt sind an die Verwaltung zurückzuführen.

### **Fraktionsfinanzierung**

Durch das Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts vom 28. November 2013 wurden auch bei der Fraktionsfinanzierung die gesetzlichen Regelungen geändert:

Weiterhin gilt die bereits bisher geltende Bestimmung, wonach die Gemeinde den Fraktionen Mittel aus ihrem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung *gewähren kann*.

Neu ist die Bestimmung, dass in Gemeinden ab 30 000 Einwohnern den Fraktionen Mittel aus dem Haushalt *gewährt werden sollen*.

Für die Fraktionen in den Kreistagen gilt nach § 31a SächsLKrO jetzt, dass der Landkreis soll den Fraktionen Mittel aus seinem Haushalt *gewähren soll*. Bisher galt die weitergehende „Muss-Vorschrift“: der Kreistag gewährt den Fraktionen angemessene Mittel für die Geschäftsführung.

Eine „Soll-Vorschrift“, wie sie für die Fraktionsfinanzierung in Gemeinden ab 30 000 Einwohnern und in Landkreise nun gilt, bedeutet in der praktischen Anwendung, dass in der Regel so zu verfahren ist. Eine Abweichung davon ist nur in begründeten Ausnahmefällen möglich.

Die Fraktionsmittel sind im Haushaltsplan der Gemeinde in einem gesonderten Ausgabetitel auszuweisen. Hierbei ist darauf zu achten, dass unzulässigerweise keine Vermischung mit dem Ausgabetitel „Aufwandsentschädigung für Gemeinderäte“ nach § 21 Absatz 2 SächsGemO erfolgt.

### **Zweckbindung**

Die an Fraktionen ausgereichten finanziellen Mittel unterliegen bestimmten Beschränkungen und Zweckbindungen:

- die Fraktionsmittel sind im wesentlichen dafür einzusetzen, dass die Fraktionsmitglieder ihr ehrenamtliches Mandat qualifiziert wahrnehmen;
- der Einsatz der finanziellen Mittel hat sich auf die Angelegenheiten der Gemeinde zu beschränken;

- Fraktionsmittel dürfen nicht der Finanzierung von Parteien oder Wählervereinigungen dienen, eine verdeckte Parteienfinanzierung ist gesetzwidrig;
- aus Fraktionsmitteln darf keine Entschädigung an Fraktionsmitglieder gewährt werden, soweit diese bereits einen Entschädigungsanspruch nach § 21 Absatz 2 SächsGemO haben.

Für welche Zwecke können u.a. die Finanzmittel der Fraktion eingesetzt werden:

- zur Unterhaltung einer Geschäftsstelle, sofern nicht durch Gemeinde bzw. Kreis ein Büro mit entsprechender Büroausstattung zur Verfügung gestellt wird;
- Personalkosten für voll- oder teilzeitbeschäftigtes Fraktionspersonal;
- Kosten für die Anmietung eines Sitzungsraumes für Fraktionssitzungen, sofern Gemeinde bzw. Landkreis keine zumutbaren Räumlichkeiten zur Verfügung stellen;
- Kosten für die Teilnahme an Lehrgängen und Seminaren zur Weiterbildung zu kommunalpolitischen und kommunalrechtlichen Themen sowie für die Anschaffung von Fachliteratur zur Qualifizierung im ehrenamtlichen Mandat;
- von Mitgliedern aufgewandte Beiträge für kommunalpolitische Vereinigungen, sofern diese Vereinigungen satzungsgemäß bzw. tatsächlich nicht nur eine untergeordnete Beratung der Fraktion anbieten;
- Öffentlichkeitsarbeit, sofern sie im Zusammenhang mit der Fraktionstätigkeit steht (§ 35a Absatz 2 SächsGemO) und keine offene oder versteckte parteipolitische Werbung enthält.

Nicht aus Fraktionsmitteln *finanziert werden dürfen* ausdrücklich u.a. folgende Ausgaben:

- Kosten für Sachverständige, Gutachten und Studien;
- Ausgaben für Bewirtung mit Speisen und Getränken;
- Ausgaben für Repräsentation und gesellige Veranstaltungen.

Über die Verwendung der Fraktionsmittel ist ein Verwendungsnachweis in einfacher Form zu führen. Die Verwendung unterliegt sowohl der örtlichen Prüfung (Rechnungsprüfungsamt) als auch der überörtlichen Prüfung (Landesrechnungshof).

AG

<sup>1</sup> Vgl. VGH München, in: NVwZ-RR 2000, 811ff; VGH Mannheim, in: DÖV 2002, 912ff.

<sup>2</sup> Vgl. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, Erich Schmidt Verlag, Kommentar zu § 35a.

<sup>3</sup> Vgl. ebenda.

<sup>4</sup> Vgl. Das gläserne Rathaus. Kommunalpolitik von A-Z, VSA-Verlag, Hamburg 2001, S. 132.

## Ausschüsse in der Kommunalvertretung

Nach den Kommunalwahlen werden in der ersten konstituierenden Sitzung oder der darauffolgenden Sitzung des Gemeinderats die Ausschüsse neu bestellt. Gemeinde- bzw. Stadträte können entsprechend §§ 41 und 43 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) für die effektivere Gestaltung der Ratsarbeit beschließende und beratende Ausschüsse bilden.<sup>1</sup>

### Sinn und Zweck

Der Zweck von Ausschüssen besteht darin

- der Entlastung des kommunalen Hauptorgans Gemeinderat, damit dieser sich auf die Beratung und Beschlussfassung der grundlegenden und wichtigeren, auf die Ausschüsse nicht übertragbaren Aufgaben konzentrieren kann
- sowie der sachkundigen Vorberatung von Fach- und Detailfragen, um so dem Gemeinderat eine fundiertere Grundlage für seine Entscheidungen geben zu können.

Wie viele und welche Ausschüsse gebildet werden, gibt die SächsGemO nicht vor, das liegt vollständig in der Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung. In der Regel werden in allen größeren Gemeinden zur Entlastung des Gemeinderats Ausschüsse gebildet. Wie viele und welche das sind, hängt ganz von der Größe der Gemeinden ab. In größeren Gemeinden wie etwa den kreisfreien Städten, wo auf verschiedensten Sachgebieten eine Vielzahl von Entscheidungen durch den Rat zu treffen

ist, wird es aufgrund eines höheren Grads an Arbeitsteilung mehr Ausschüsse geben müssen als etwa in einer ländlichen Gemeinde. In kleineren Gemeinden kann es sogar sinnvoll sein, ganz auf die Bildung von Ausschüssen zu verzichten, da eine Aufspaltung der Gemeinderatsarbeit in Ausschüsse eher von Nachteil wäre.<sup>2</sup>

Nach § 71 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes /Achtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) ist durch Bundesrecht und Durchführungsbestimmungen des Landes vorgegeben, dass die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe – das sind die Landkreise und die Kreisfreien Städte – verpflichtet sind, in ihren Vertretungskörperschaften einen Jugendhilfeausschuss als beschließenden Ausschuss zu bilden.

### **Zuständigkeiten**

Ausschüsse sind keine Organe der Gemeinde, sondern Organteile des Gemeinderats mit nur vom Gemeinderat abgeleiteten Zuständigkeiten. Soweit ihnen eigene Aufgaben übertragen wurden, besitzen sie eigene Innenrechtspositionen, die im Kommunalverfassungsstreit geltend gemacht werden können.<sup>3</sup>

Die Bildung von beschließenden und von beratenden Ausschüssen kann nur durch die Hauptsatzung der Gemeinde erfolgen. Dabei können den beschließenden Ausschüssen bestimmte Aufgabengebiete zur dauernden Erledigung übertragen werden. Nicht übertragbar sind die wichtigen Gemeindeangelegenheiten, die nach § 28 Absatz 2 SächsGemO von vornherein nur in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen.

Den Vorsitz in beschließenden Ausschüssen führt nach § 41 Absatz 5 i.V.m. § 36 Absatz 1 SächsGemO der Bürgermeister bzw. nach SächsLKrO der Landrat. Für beratende Ausschüsse kann die Hauptsatzung nach § 43 Absatz 3 bestimmen, dass der Ausschuss den Vorsitzenden anstelle des Bürgermeisters/Landrats aus seiner Mitte wählt.

### **Zusammensetzung**

In Gemeinden bestehen die Ausschüsse aus dem Vorsitzenden und mindestens vier Mitgliedern, in Landkreisen aus dem Vorsitzenden und mindestens 10% der Mitglieder des Kreistages.

Die Mitglieder der Ausschüsse und in gleicher Zahl deren Stellvertreter werden widerruflich aus der Mitte des Gemeinderats/Kreistags bestellt.

Für Jugendhilfeausschüsse in Landkreisen und die Kreisfreien Städten besteht nach § 71 Absatz 1 SGB VIII die Besonderheit, dass ihnen als stimmberechtigte Mitglieder angehören:

1. zu *drei Fünfteln* Mitglieder aus der Vertretungskörperschaft (Stadtrat bzw. Kreistag) oder von „ihr gewählte Frauen und Männer, die in der Jugendhilfe erfahren sind“,
2. zu *zwei Fünfteln* Frauen und Männer, „die auf Vorschlag der im Bereich des öffentlichen Trägers wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählt werden“.

Dabei ist zu beachten, dass unter den drei Fünfteln der stimmberechtigten Mitglieder nicht nur Stadt- bzw. Kreisräte bestellt werden können, sondern Frauen und Männer, die in der Jugendhilfe erfahren. Sie müssen also selbst nicht Mitglieder der Vertretungskörperschaft sein. Bei den zwei Fünfteln sind Vorschläge der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände angemessen zu berücksichtigen.

Für die Zusammensetzung aller Ausschüsse gilt als Grundsatz: Die Zusammensetzung der Ausschüsse *soll* der Mandatsverteilung im Gemeinderat/Kreistag entsprechen. Für den Jugendhilfeausschuss bezieht das dann auf den o.g. Drei-Fünftel-Anteil.

### **Bildung der Ausschüsse**

Für die Bildung der Ausschüsse sind nach § 42 Absatz 2 SächsGemO mehrere Verfahren möglich:

- Zunächst sieht das Gesetz die Möglichkeit der Einigung vor, wobei auch hier der Grundsatz gilt, dass die Zusammensetzung der Ausschüsse der Mandatsverteilung im Gemeinderat/Kreistag entsprechen soll. In der Praxis geschieht das so, dass die Fraktionen eine ihnen entsprechende Zahl ordentlicher Mitglieder und Stellvertreter dem Bürgermeister/Landrat vorschlagen. Diese Vorschläge sind in offener Wahl im Gemeinderat/Kreistag anzunehmen. Möglich ist im Einigungsverfahren in Abhängigkeit vom politischen Klima in der Gemeinde auch die Einbindung einzelner fraktionsloser Mandatsträger in die Ausschüsse.

Eine Einigung liegt dann vor, wenn alle anwesenden stimmberechtigten Mitglieder der Vertretung unter Einschluss des Bürgermeisters/Landrats zustimmen; ist nur einer dagegen oder enthält sich auch nur der Stimme, ist die Einigung nicht zustande gekommen.

- Kommt nun eine Einigung über die Zusammensetzung eines Ausschusses nicht zustande, werden die Mitglieder von den Gemeinderäten/Kreisräten auf Grund von Wahlvorschlägen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl unter Bindung an die Wahlvorschläge gewählt, um auf diese Weise der Mandatsverteilung im Gemeinderat/Kreistag entsprechen zu können. Bei dieser Wahl hat der Bürgermeister/Landrat kein Stimmrecht.

Da es sich hier um eine echte Verhältniswahl mit „gebundener“ Liste handelt, hat jeder Gemeinderat/Kreisrat nur eine Stimme. Gewählt wird also nicht eine Person, sondern eine Liste. Bei der Auswertung werden die Sitze auf die einzelnen Wahlvorschläge verteilt. Für die Aufteilung der Sitze auf die Bewerber ist die Reihenfolge im Wahlvorschlag entscheidend.

Wird nur ein gültiger oder kein Wahlvorschlag eingereicht, findet Mehrheitswahl ohne Bindung an die vorgeschlagenen Bewerber statt. In diesem Falle hat jeder Gemeinderat so viele Stimmen wie Mitglieder in den Ausschuss zu wählen sind. Gewählt sind die Bewerber mit den höchsten Stimmzahlen, bei Stimmgleichheit entscheidet das Los.

- Anstelle einer Wahl der Ausschussmitglieder kann der Gemeinderat/Kreistag beschließen und darüber hinaus in der Hauptsatzung festschreiben, dass sich alle oder einzelne Ausschüsse nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zusammensetzen.

Die Sitze sind gemäß § 21 Absatz 1 des Kommunalwahlgesetzes nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren auf die Fraktionen zu verteilen. In diesem Fall werden die Ausschussmitglieder dem Bürgermeister/Landrat von den Fraktionen schriftlich benannt; dieser gibt dem Gemeinderat/Kreistag die Zusammensetzung der Ausschüsse schriftlich bekannt. Die Mitglieder der Ausschüsse können sich im Einzelfall durch andere Gemeinderäte/Kreisräte vertreten lassen.

Die von einer Fraktion benannten Ausschussmitglieder können von dieser abberufen werden; die Abberufung ist gegenüber dem Bürgermeister schriftlich zu erklären. Treten im Verlaufe der Wahlperiode solche Änderungen im Stärkeverhältnis der Fraktionen auf, die sich auf die Zusammensetzung der Ausschüsse auswirken, sind sie zu berücksichtigen.

Gemeinderäte/Kreisräte eines Wahlvorschlags einer Partei oder Wählervereinigung, die infolge des Wahlergebnisses nicht so viele Mandate errungen haben, um zu einem Sitz in einem Ausschuss zu kommen, haben die Möglichkeit, sich bestehenden Fraktionen anzuschließen.

Möglich ist aber auch der Zusammenschluss von einzelnen Mandatsträgern kleiner Parteien, Wählervereinigungen oder Gruppierungen, die sich mit der Konstituierung des Gemeinderats/Kreistags in einer Fraktion zusammenfinden. Anders als im Landtag ist es auf kommunaler Ebene möglich, aus Wahlvorschlägen verschiedener Parteien eine Fraktion zu bilden.

Zu beachten ist dabei aber, es nicht nur eine vorübergehende, fiktive oder auf kurzzeitige Einzelzwecke ausgerichtete Gemeinschaft sein darf, etwa aus bloß taktischen Erwägungen zur Absicherung von Sitzen in Ausschüssen des Gemeinderats. Fraktionen werden nur anerkannt als Vereinigung von Mitgliedern mit hinreichend gemeinsamen Grundanschauungen zu einem relativ dauerhaften Zusammenschluss.

AG

<sup>1</sup> Die Aussagen über beschließende und beratende Ausschüsse gelten sinngemäß auch für die Kreistage, da die §§ 37 und 39 der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO) analoge Bestimmungen enthalten.

<sup>2</sup> Vgl. Hegele/Ewert, *Kommunalrecht im Freistaat Sachsen*, 3. Aufl. 2004, S. 129.

<sup>3</sup> Vgl. Menke/Arens, *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Kommentar*, 4. neubearb. Aufl. 2004, S. 114.

## Investitionsstau bei Straßen- und Schulinfrastruktur

### KfW Kommunalpanel belegt Investitionsstau bei Straßen- und Schulinfrastruktur der Landkreise

Das im veröffentlichte KfW Kommunalpanel 2014 belege trotz einer im Vergleich zur Vorjahresuntersuchung etwas entspannteren Lage die nach wie vor deutlich unterfinanzierte Situation der kommunalen Infrastruktur. Die Erhebung beziffert den kommunalen Investitionsstau mit aktuell 118 Mrd. Euro und damit mit 10 Mrd. Euro weniger als 2013. Das auf Ebene der Landkreise wahrgenommene Investitionsdefizit steigt demgegenüber von 22,8 Mrd. Euro auf 25,5 Mrd. Euro.

Der Präsident des Deutschen Landkreistages Landrat Reinhard Sager hob insbesondere die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie den Zustand der Schulgebäude hervor, die nach wie vor die größten Sorgen bereiten: „Wir setzen bereits 80 % unserer Investitionsmittel in diesen Bereichen ein. Trotzdem reicht in vielen Kreisen das Geld hinten und vorne nicht. Den Kommunen fehlen aufgrund der vielerorts nach wie vor angespannten Haushaltslage Mittel für Erhaltungsinvestitionen oder Neubauten. Daher liegt der Schlüssel zur Lösung des Investitionsstaus in der strukturellen Verbesserung der kommunalen Finanzlage. Auch 2013 konnten knapp die Hälfte der 295 Landkreise ihre Haushalte nicht zum Ausgleich bringen.“

Das Kommunalpanel zeige einmal mehr, dass der Preis der unzureichenden Finanzausstattung der Kommunen mit teilweise gravierenden Defiziten bei der Infrastruktur bezahlt werde: „Kommunale Unterfinanzierung, Strukturschwäche und demografischer Wandel verbinden sich in vielen ländlichen Gebieten zu einer unheilvollen Allianz. Und das, wo gerade in diesen Landkreisen Zukunftsinvestitionen in kommunale Infrastrukturen, Bildung und günstige Wirtschaftsbedingungen notwendig wären“, so Sager.

Insgesamt machten die für die Landkreise besonders bedeutsamen Bereiche der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, der Kinderbetreuung und der Bildungseinrichtungen gut die Hälfte des Investitionsstaus aus. „Im Schulbereich haben wir einen großen Investitionsbedarf, etwa mit Blick auf die auch für die Energiewende bedeutsame energetische Sanierung. Demgegenüber konnten zwar konjunkturbedingt mehr Mittel für die Straßen eingesetzt werden; dennoch bleibt vor allem der Straßen- und Verkehrsbereich eindeutig das Sorgenkind.“ 65 % der befragten Landkreise würden von einem gravierenden oder nennenswerten Rückstand bei der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sprechen, was sich vor allem beim Straßenerhalt oder Investitionsdefiziten bei Brücken oder Unterführungen zeige. „Bei den Schulen sind das sogar 70 %.“

Dennoch gäbe es auch positive Signale: „Bei der Kinderbetreuung konnte der Investitionsstau signifikant zurückgeführt werden. Auch ist das kommunale Investitionsniveau im letzten Jahr wieder etwas angestiegen“, stellte Sager fest.

Insgesamt bleibe die Lage der Kommunalfinanzen aber besorgniserregend: „Hier muss es zu einer deutlichen Aufwärtsentwicklung kommen, wozu auch der Bund über die im Koalitionsvertrag zugesagte Sofortentlastung in Höhe von 1 Mrd. Euro und die anschließende Entlastung im Zuge der Reform der Eingliederungshilfe in Höhe von 5 Mrd. Euro seinen Beitrag leistet.“ Zuallererst und generell seien und blieben hingegen die Länder in der Pflicht: „Sie sind für die Finanzausstattung der Kommunen verantwortlich und müssen dieser Verantwortung besser als bislang gerecht werden. Sonst wird sich an dem neuerlich festgestellten und doch altbekannten Befund des Kommunalpanels nichts Wesentliches ändern“, so der DLT-Präsident abschließend.

*(DLT, Pressemitteilung vom 12. Mai 2014)*

Das Kommunalpanel kann abgerufen werden unter:

[www.kfw.de/kfw-konzern/newsroom/veranstaltungen/kfw-kommunalpanel/](http://www.kfw.de/kfw-konzern/newsroom/veranstaltungen/kfw-kommunalpanel/)

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