



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

## **Kommunal-Info 2/2018**

**6. März 2018**

### **Inhalt**

---

	<b>Seite</b>
<b>Fortentwicklung des Kommunalrechts .....</b>	<b>1-6</b>
<b>Politische Teilhabe von MigrantInnen .....</b>	<b>7-8</b>
<b>DIW-Studie zum ländlichen Raum .....</b>	<b>8-9</b>

## **Fortentwicklung des Kommunalrechts**

Am 13. Dezember 2017 verabschiedete der Sächsische Landtag das „Zweite Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts“ in Sachsen, das am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist. Dieses „zweite“ Gesetz folgte der „ersten“ Gesetzesnovelle zum Kommunalrecht, die der Landtag am 28. November 2013 beschlossen hatte.

Nach den Worten des neuen sächsischen Innenministers Roland Wöller, der nunmehr den Platz von Markus Ulbig am Kabinetttisch eingenommen hat, sei das „zweite“ Gesetz „eine Antwort auf die gesammelten Erfahrungen der kommunalen Praxis, die Auswertung der letzten Kommunal-, Bürgermeister- und Landratswahlen sowie auf den Wunsch nach einer weiteren Vereinfachung des Kommunalrechts.“ Darüber hinaus sollten mit dem „zweiten“ Gesetz „die Umsetzung der das Kommunalrecht betreffenden Vereinbarungen des Koalitionsvertrags zwischen CDU und SPD“ realisiert werden.<sup>1</sup>

Doch waren Kritiker schon nach der ersten Gesetzesnovelle vom November 2013 der Meinung, dass selbige mit heißer Nadel gestrickt wurde und etliche Webfehler enthielte und daher alsbald Nachbesserungen anstehen würden.

Wie bei der ersten Gesetzesnovelle handelt es sich beim zweiten Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts um ein Artikelgesetz, das Änderungen in der Sächsischen Gemeindeordnung, der Sächsischen Landkreisordnung, dem Sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit, dem Kommunalwahlgesetz, dem Gesetz über den Kommunalen Versorgungverband Sachsen, dem Gesetz über die Errichtung der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung und dem Sächsischen Kommunalabgabengesetz zusammenfasst.

Eine Vielzahl von Änderungen ist rein redaktioneller Natur. Nachfolgend sollen nur die wesentlichen inhaltlichen Änderungen der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) bzw. der adäquaten Bestimmungen in der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO) kurz besprochen werden.

## Hinderungsgründe für Mandatsannahme

Für Mitarbeiter der Rechtsaufsichtsbehörden und Rechnungsprüfungsämter wurden in § 32 Abs. 5 SächsGemO (bzw. § 28 Abs. 3 SächsLKrO) die Hinderungsgründe gelockert, um Gemeinderat bzw. Kreisrat zu sein. Künftig sind nur noch jene Bediensteten dieser Behörden daran gehindert, in ein kommunales Mandat einzutreten, wenn sie mit der Rechtsaufsicht oder der Rechnungsprüfung ihrer Wohnsitzgemeinde bzw. ihres Landkreises befasst sind. Üben diese Bediensteten ihre amtliche Tätigkeit hingegen nur in anderen Gemeinden bzw. Landkreisen aus, können sie in ihrer Gemeinde (ihrem Landkreis) nicht nur das ihnen verfassungsrechtlich zustehende passive Wahlrecht wahrnehmen, sondern nach erfolgter Wahl auch das Mandat antreten, ohne in Konflikt mit ihrer amtlichen Tätigkeit zu geraten.

## Unverzügliche Einberufung der Sitzung

Als Minderheitenrecht galt bisher nach § 36 Abs. 3 SächsGemO (bzw. § 32 Abs. 3 SächsLKrO), dass eine Sitzung des Gemeinderats/Kreistags unverzüglich einzuberufen ist, wenn dies von einem Fünftel der Gemeinderäte/Kreisräte unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes beantragt wird. Nunmehr gilt das mit der einschränkenden Bestimmung, dass der Gemeinderat/Kreistag den gleichen Verhandlungsgegenstand nicht innerhalb der letzten sechs Monate bereits behandelt hat oder wenn sich seit der Behandlung die Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat. Außerdem wurde explizit klarstellend hinzugefügt, dass der Verhandlungsgegenstand in die Zuständigkeit des Gemeinderates bzw. des Kreistags fallen muss.

## Elektronische Einsichtnahme

Schon bisher war es den Einwohnern nach § 40 Abs. 2 SächsGemO (bzw. § 36 Abs. 2 SächsLKrO) möglich, in die Niederschriften öffentlicher Sitzungen Einsicht zu nehmen. Nunmehr können Gemeinden und Landkreise darüber hinaus auch die allgemeine Einsichtnahme in elektronischer Form ermöglichen. Näheres ist in der jeweiligen Geschäftsordnung zu regeln.

Außerdem kann die Kommune ihren Haushaltsplan, der im Entwurf nach § 76 Abs. 1 SächsGemO an sieben Arbeitstagen öffentlich auszulegen ist, dies nunmehr auch in elektronischer Form (Internet) der Öffentlichkeit zugänglich machen.

## Stellvertretung in Ausschüssen

Nach § 42 Abs. 1 SächsGemO (bzw. § 38 Abs. 1 SächsLKrO) gilt wie bisher, dass der Gemeinderat/Kreistag die Mitglieder in Ausschüssen und deren Stellvertreter in gleicher Zahl widerruflich aus seiner Mitte bestellt. Neu ist nun jedoch die Regelung, dass abweichend davon der Gemeinderat/Kreistag festlegen kann, dass je Ausschussmitglied bis zu drei Stellvertreter bestellt werden können; diese sind keinem Ausschussmitglied persönlich zugeordnet. Dafür wurde die bisher geltende Regelung gestrichen, dass sich die Mitglieder der Ausschüsse im Einzelfall durch andere Gemeinderäte/Kreisräte vertreten lassen können.

Auf den ersten Blick scheint die Neuregelung mit den „bis zu drei Stellvertretern“ durchaus realitätsbezogen und vernünftig, ist es doch in der heutigen Arbeitsgesellschaft nicht immer einfach, ein ehrenamtliches Mandat wahrzunehmen oder auch die Stellvertretung abzusichern. Jedoch ist die neue Bestimmung, dass die Stellvertreter „keinem Ausschussmitglied persönlich zugeordnet“ werden, nicht eindeutig genug und lässt unterschiedliche Auslegungsmöglichkeiten offen. So wäre es etwa denkbar, dass „ein zufällig anwesender Stellvertreter der Fraktion A das verhinderte Ausschussmitglied der Fraktion B vertreten kann.“<sup>42</sup>

Wäre dem tatsächlich so, würde das gegen das Prinzip der demokratischen Repräsentation verstoßen, wonach die Zusammensetzung der Ausschüsse der Mandatsverteilung im Gemeinderat/Kreistag entsprechen soll.

## Kommunale Beiräte

Bisher lautete § 47 SächsGemO (bzw. § 43 SächsLKrO) ganz allgemein: Durch die Hauptsatzung können sonstige Beiräte gebildet werden, denen Mitglieder des Gemeinderats/Kreistages und sachkundige Einwohner angehören. Sie unterstützen den Gemeinderat/Kreistag und die Kreisverwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Nunmehr wurde dieser Paragraph mit dem Zusatz konkretisiert: „Sonstige Beiräte im Sinne dieser Vorschrift können insbesondere Seniorenbeiräte und Naturschutzbeiräte sein.“ Dieser Zusatz ändert nicht wirklich etwas an der Substanz des Kommunalrechts, konnten doch schon bisher Seniorenbeiräte und Naturschutzbeiräte sowie andere Beiräte unter der allgemeinen Bestimmung „Sonstige Beiräte“ gebildet werden.

## Kinder- und Jugendbeteiligung

Neu hinzugekommen ist hingegen der § 47a SächsGemO (bzw. § 43a SächsLKrO), der jetzt speziell die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei kommunalen Planungen regelt. Unterschiedliche Formen der Kinder- und Jugendbeteiligung *konnten* in sächsischen Kommunen bisher schon praktiziert werden, wie das z.B. in Leipzig, Borna, Freiberg, Oschatz und Meißen geschehen ist, ohne dass hierfür eine spezielle gesetzliche Regelung erforderlich war. Das kommunalrechtlich Neue der jetzigen Regelung in § 47a bzw. § 43a ist allerdings, dass Gemeinden und Landkreise nun bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen *sollen*, dazu geeignete Verfahren entwickeln und durchführen *sollen*. Diese nunmehr geltende gesetzliche Soll-Vorschrift macht es für jede Stadt oder Gemeinde sowie für jeden Landkreis zur Pflicht, Verfahren zur Kinder- und Jugendbeteiligung zu entwickeln und durchzuführen, von der nur im Ausnahmefall abgewichen werden kann. Mit dieser Neuregelung wurde eine Vorgabe des sächsischen Koalitionsvertrags zwischen CDU und SPD umgesetzt. Außerdem ist Sachsen dem Beispiel anderer Bundesländer gefolgt, wo schon seit längerem solche Bestimmungen zur Kinder- und Jugendbeteiligung bestehen.

Der Sächsische Städte- und Gemeindetag (SSG) sieht diese Neuregelung kritisch und als ein Beispiel von Überregulierung. Der § 47a wirke „wie eine Ventilvorschrift, die das trügerische Gefühl vermittelt, etwas Gutes für Kinder- und Jugendbeteiligung getan zu haben. Was die Vorschrift in der Praxis indessen bewirken wird, was Aufsichtsbehörden und Verwaltungsgerichte daraus noch machen werden, steht auf einem ganz anderen Blatt.“<sup>3</sup>

## Fachbediensteter für Finanzwesen

Nach § 62 Abs. 2 SächsGemO (bzw. § 58 Abs. 2 LKrO) darf zum Fachbediensteten für das Finanzwesen nur bestellt werden, wer über

1. eine abgeschlossene wirtschafts- oder finanzwissenschaftliche Ausbildung oder die Laufbahnbefähigung für die Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Allgemeine Verwaltung mit dem fachlichen Schwerpunkt allgemeiner Verwaltungsdienst und
2. eine *mindestens einjährige Berufserfahrung* im öffentlichen Rechnungs- und Haushaltswesen oder in entsprechenden Funktionen eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts verfügt.

Im neuen Gesetz wurde die bisherige Mindestberufserfahrung von 3 Jahren auf jetzt 1 Jahr herabgesetzt.

Während für Landkreise, Kreisfreie Städte und größere Kreisstädte die Gesamtanforderungen an einen Fachbediensteten angemessen sein mögen, scheinen diese Anforderungen pauschal für alle Gemeinden offenkundig als zu hoch angesetzt. Deshalb auch der kritische Einwand des SSG:

„Vielen Kommunen insbesondere im ländlichen Raum fällt es schon heute schwer, ausreichend Nachwuchskräfte zu gewinnen. Dabei ist eine Vorschrift wie der bundesweit einzigartige § 62 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO eine zusätzliche Hürde. Wir stellen in Frage, ob es in jeder noch so kleinen Gemeinde mit eigener Gemeindeverwaltung wirklich notwendig ist, einen Wirtschafts- oder Finanzwissenschaftler, Juristen oder Diplom-Verwaltungswirt als Kämmerer zu haben. Zumal die derzeitige – von den Rechtsaufsichtsbehörden geduldete – Praxis beweist, dass Fachbedienstete für das Finanzwesen auch mit Fortbildung, Praxisbezug und kommunalpolitischem Gespür sehr gute Arbeit leisten können. Leider belässt es das Gesetz bei einer kleinen Lösung, wonach nur die Erfahrungszeit nach § 62 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO von drei Jahren auf ein Jahr abgesenkt wird. Dies wird einzelnen Kommunen die Stellennachbesetzung erleichtern, das grundlegende demografische und personalwirtschaftliche Problem wird dadurch keineswegs gelöst.“<sup>44</sup>

### **Ortschaftsverfassung**

Während bisher nach § 65 Abs. 1 SächsGemO für alle Ortsteile einer Gemeinde durch die Hauptsatzung die Ortschaftsverfassung eingeführt werden konnte, kann das nach der neuen Regelung nur noch für die nach dem 1. Mai 1993 im Rahmen von Gebietsänderungen (Eingemeindungen) entstandenen erfolgen. Dabei erhalten die kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine Übergangsfrist bis längstens Ende 2024. Dort kann weiterhin die Ortschaftsverfassung auch für Ortsteile ohne Eingemeindungshintergrund eingeführt werden, wenn die erstmalige Wahl des Ortschaftsrates vor dem 31. Dezember 2024 stattfindet.

In den Ortschaften können örtliche Verwaltungsstellen eingerichtet werden. Die Bestellung des Leiters der örtlichen Verwaltung erfolgt nach § 65 Abs. 4 durch den Gemeinderat. Jedoch hat die Ernennung, Einstellung und Entlassung des Leiters der örtlichen Verwaltungsstelle nach § 67 Abs. 2 im Benehmen mit dem Ortschaftsrat zu erfolgen.

In § 67 Abs. 6 wurden die Anhörungsrechte des Ortschaftsrats zu wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde erweitert, die die Ortschaft betreffen oder von unmittelbarer Bedeutung für die Ortschaft sind. Bisher galt das nur hinsichtlich der Aufstellung der ortschaftsbezogenen Haushaltsansätze, nunmehr aber auch bezüglich der Wahrnehmung der gemeindlichen Planungshoheit und der Vermietung, Verpachtung oder Veräußerung der in der Ortschaft gelegenen öffentlichen Grundstücke. Weiterhin hat der Ortschaftsrat ein Vorschlagsrecht zu allen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen.

Der SSG sieht einen inneren Widerspruch in den Neuregelungen zur Ortschaftsverfassung:

„Wenn das vorliegende Gesetz nun einerseits die Einführung der Ortschaftsverfassung für bestimmte Stadt- oder Gemeindeteile sofort bzw. mittelfristig ausschließt, und andererseits die Position der Ortschaftsräte und Ortsvorsteher der bestehenden Ortschaften ausbaut, wird das Gesetz mancherorts Öl ins Feuer gießen, anstatt zur Befriedung beizutragen.“<sup>45</sup>

### **Stadtbezirksverfassung**

Wie bisher können nach § 70 SächsGemO die Kreisfreien Städte durch Hauptsatzung die Stadtbezirksverfassung einführen. Nicht mehr hingegen besteht für Kreisfreie Städte die Möglichkeit, auf ihrem Gebiet die Ortschaftsverfassung nach § 65 ff SächsGemO einzuführen.

Mit der Einführung der Stadtbezirksverfassung können in den Stadtbezirken örtliche Verwaltungsstellen eingerichtet werden; die Bestellung des Leiters der örtlichen Verwaltungsstelle hat durch den Stadtrat zu erfolgen. Wie bei Ortschaftsräten hat auch hier die Ernennung, Einstellung und Entlassung des Leiters der örtlichen Verwaltungsstelle nach § 71 Abs. 8 im Benehmen mit dem Stadtbezirksbeirat zu erfolgen.

Mit der Einführung der Stadtbezirksverfassung werden in den Stadtbezirken Stadtbezirksbeiräte gebildet, die nun nach zwei verschiedenen Verfahren möglich sind – einem gesetzgeberischen Unikat in Deutschland, wie Kritiker meinen.

*Verfahren 1:* Wie bislang können die Mitglieder des Stadtbezirksbeirats vom Stadtrat aus dem Kreise der im Stadtbezirk wohnenden wählbaren Bürger nach jeder regelmäßigen Wahl der Gemeinderäte bestellt werden.

*Verfahren 2:* Nunmehr kann aber auch durch die Hauptsatzung festgelegt werden, dass die Stadtbezirksbeiräte in den Stadtbezirken nach den für die Wahl des Ortschaftsrats geltenden Vorschriften gewählt werden können.

Wie bisher ist der Stadtbezirksbeirat zu wichtigen Angelegenheiten, die den Stadtbezirk betreffen, zu hören. Was neu ist, es können nach § 71 Abs. 2 jetzt durch die Hauptsatzung dem Stadtbezirksbeirat weitere Aufgaben übertragen werden, die bislang nur den Ortschaftsräten vorbehalten waren, wie

- die Festlegung der Reihenfolge der Arbeiten zum Um- und Ausbau sowie zur Unterhaltung und Instandsetzung von Straßen, Wegen und Plätzen, deren Bedeutung über die Ortschaft nicht hinausgeht, einschließlich der Beleuchtungseinrichtungen;
- die Förderung und Durchführung von Veranstaltungen der Heimatpflege und des Brauchtums in der Ortschaft;
- die Pflege vorhandener Patenschaften und Partnerschaften;
- die Information, Dokumentation und Repräsentation in Ortschaftsangelegenheiten.

Der Stadtrat kann die Angelegenheiten im Einzelnen abgrenzen und allgemeine Richtlinien erlassen.

Außerdem hat der Stadtbezirksbeirat jetzt auch ein Vorschlagsrecht zu allen Angelegenheiten, die den Stadtbezirk betreffen. Neu ist ebenfalls nach § 71 Abs. 3, dass dem Stadtbezirksbeirat zur Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben nun angemessene Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden.

Der SSG sieht die neuen Regelungen zur Stadtbezirksverfassung insgesamt kritisch:

„Mit diesen Änderungen wurde indessen auch eine systematische Unordnung angelegt. Entschieden sich die Kreisfreie Stadt beispielsweise für die Direktwahl der Stadtbezirksbeiräte, ohne diesen weitere Aufgaben zu übertragen, werden die direkt Gewählten auf einen Zuständigkeitskatalog treffen, der den Aufwand einer Direktwahl in Frage stellt. Werden die Mitglieder der Stadtbezirksbeiräte indessen weiter bestellt, diesen Gremien jedoch zusätzliche Aufgabenbefugnisse übertragen, kann die zumindest für die kommunale Ebene fragliche Situation eintreten, dass öffentliche und haushaltswirksame Entscheidungen durch ein Kollegialorgan getroffen werden, das nicht direkt demokratisch legitimiert ist.“<sup>6</sup>

## **Haushaltsrecht**

Eine Reihe von Änderungen sind mit dem „Zweiten Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts“ beim kommunalen Haushaltsrecht eingetreten.

So wurde die Regelung in § 73 Abs. 5 SächsGemO über die Annahme oder Vermittlung von Spenden weiter gelockert. Für die Annahme oder Vermittlung von Spenden, Schenkungen und ähnlichen Zuwendungen zugunsten von Museen, Bibliotheken und Archiven, deren Träger die Gemeinde/Landkreis ist, sowie für die Annahme oder Vermittlung von Spenden, Schenkungen und ähnlichen Zuwendungen bis zu einem Wert von im Einzelfall 50 Euro kann jetzt die Hauptsatzung abweichende Regelungen treffen, sodass von einer Befassung im Gemeinderat/Kreistag oder beschließendem Ausschuss abgesehen werden kann. Außerdem können Spenden, Schenkungen und ähnliche Zuwendungen bis zu einem Wert von im Einzelfall 1.000 Euro listenmäßig erfasst werden; der Gemeinderat/Kreistag oder ein beschließender Ausschuss kann über deren Annahme oder Vermittlung in einer gemeinsamen Beschlussvorlage entscheiden.

Die Verpflichtung für den Erlass eines Nachtragshaushalts besteht nach § 77 Abs. 3 Nr.1a nicht bei Verwendung im Finanzhaushalt bereits veranschlagter Auszahlungen für Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen für bisher nicht veranschlagte Investitionen oder

Investitionsförderungsmaßnahmen, sofern der Gemeinderat/Kreistag dieser Verwendung zustimmt. Damit sollen die Kommunen mehr Flexibilität für künftige Investitionsmaßnahmen erhalten.

Erleichtert wurden auch die Rahmenbedingungen für die weitere Umsetzung des doppischen Haushaltsrechts. So gelten nach § 79 Abs. 1 nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen, die erst bei der Aufstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden können und nicht zu Auszahlungen führen, nicht als überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen.

Erleichterung wurde mit § 88 Abs. 5 geschaffen bei der Nachholung der Jahresabschlüsse, wodurch den Kommunen der Abbau des vorhandenen Bearbeitungsstaus einfacher ermöglicht und damit auch Spielraum für die Erstellung des Gesamtabschlusses geschaffen wird. Zudem wurden die Regelungen zum Gesamtabschluss präzisiert. Nach § 88b Abs. 2 ist die Gemeinde nun von der Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses befreit, wenn nicht mehr als zwei zu konsolidierende Aufgabenträger (verselbstständigte Organisationseinheiten; privatrechtliche Unternehmen, an denen die Gemeinde eine Beteiligung hält; Zweckverbände und Verwaltungsverbände) vorhanden sind oder wenn die Gesamtheit der Aufgabenträger von untergeordneter Bedeutung ist. Die Frist zur Aufstellung des Gesamtabschlusses wurde um weitere zwei Jahre bis zum Haushaltsjahr 2023 verlängert.

### **Kommunalwirtschaft**

Ebenso wurden einige Änderungen im kommunalen Wirtschaftsrecht vorgenommen.

In § 90 SächsGemO wurde, resultierend aus dem Koalitionsvertrag, eine kleine Barriere eingebaut, um zumindest die Veräußerung von kommunalem Vermögen zu verzögern. So wird nach einem Gemeinderats-/Kreistagsbeschluss über die Veräußerung eines kommunalen Unternehmens eine Wartefrist von drei Monaten eingeführt, in der die Kommune den Beschluss nicht vollziehen darf.

Als nichtwirtschaftliche Unternehmen von Kommunen galten bisher nach § 94a Unternehmen, die Aufgaben wahrnehmen, zu denen die Gemeinde verpflichtet ist, sowie Hilfsbetriebe, die ausschließlich zur Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen. Nunmehr wurden hier weiterhin ausdrücklich hinzugezählt Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der Kunstpflege, der körperlichen Ertüchtigung, der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege.

In § 98 Abs. 1 u. 2 wurde bisher schon bestimmt, dass kommunale Vertreter in den Gremien von Unternehmen in Privatrechtsform (Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat), in denen die Kommune beteiligt oder Alleingesellschafter ist, über die für diese Aufgabe erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen müssen. Jetzt wurde in § 98 Abs. 5 angefügt, dass die Kommune den von ihr in Organe eines Unternehmens entsandten Personen Gelegenheit geben soll, regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen, die der Wahrnehmung ihrer Aufgaben dienlich sind. Außerdem wird den entsandten Personen nunmehr ausdrücklich die Pflicht auferlegt, sich regelmäßig zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben fortzubilden. Die anfallenden Kosten sind von den Unternehmen zu tragen.

**AG**

—  
1 Sachsenlandkurier. Organ des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, Nr. 1/2018, S. 4.

2 André Schollbach, in: ebenda, S. 12.

3 Mischa Woitscheck, in: ebenda, S. 19.

4 Ebenda.

5 Ebenda.

6 Ebenda, S. 19f.

# Politische Teilhabe von MigrantInnen

## Teil I - Die Gemeindeordnung

VON KONRAD HEINZE, CHEMNITZ

Integration als Querschnittsaufgabe berührt alle Bereiche der Gesellschaft. Das Recht auf Teilhabe, verstanden als gleichberechtigter Zugang zu den Institutionen des sozialen Lebens für Alle, praktisch umzusetzen, gehört zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben in Stadt und Land.

Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die Frage, in welchem Umfang politische Partizipation ermöglicht wird. Denn die Mitbestimmung über das unmittelbare Lebensumfeld und das eigene Zuhause geht ausnahmslos Jede und Jeden an und darf nicht allein der Verwaltung und Fachleuten überlassen sein. So mehren sich die Hinweise, dass dort, wo den Gemeinden die Kompetenzen und Instrumente der Selbstverwaltung genommen sind, Parteien- und Politikverdrossenheit überhandnehmen. Wenn also die strukturellen Rahmenbedingungen die Forderungen und Bedürfnisse der Menschen nach Teilhabe und Mitbestimmung nicht ausreichend erfüllen, stellen sich Gefühle der Benachteiligung und Resignation ein. Damit verliert sich auch das Empfinden von Zugehörigkeit und Bedeutung des eigenen Handelns. Eben jene Menschen sind schließlich seltener bereit, Verantwortung zu übernehmen: „Das geht mich doch alles nichts an.“ In einer solchen Stimmung finden nicht zuletzt populistische, vermeintlich „einfache“ Lösungen für komplexe Problemlagen, Zustimmung. Insgesamt muss das Bild und die Rolle der Kommune als „Schule der Demokratie“ und als Ort des Interessenausgleichs ins Wanken geraten, wo politische Teilhabe versagt bleibt.

Was bedeutet dies im Zusammenhang mit Migration und Integration? Kurz und bündig, dass Menschen, die von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen aufgrund einer nicht-deutschen Staatsbürgerschaft weitestgehend ausgeschlossen sind, den Begriff „Integration“ kaum auf sich beziehen können - gleichgültig, ob sie seit zwei oder 20 Jahren in Deutschland leben.

Im Zentrum der Debatte um politische Teilhabe von MigrantInnen steht immer wieder das Wahlrecht. Auf der kommunalen Ebene in Sachsen ist dieses laut § 15 der Sächsischen Gemeindeordnung den BürgerInnen der Kommune vorbehalten. Zu diesen gehören alle Deutschen gemäß Art. 116 GG sowie sämtliche Staatsangehörigen der Europäischen Union, die das 18. Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Monaten im Wahlgebiet den alleinigen oder Hauptwohnsitz haben. UnionsbürgerInnen haben demnach auf der kommunalen Ebene das aktive und passive Wahlrecht, letzteres betreffend müssen sie an Eides Statt versichern, dass sie im jeweiligen Herkunftsland die Wählbarkeit nicht verloren haben.

Neben dem „Bürger“ kennt die Gemeindeordnung noch den „Einwohner.“ Als solcher gilt nach § 10 Abs. 1 SächsGemO jede Person, die „in der Gemeinde wohnt“. Die GemO formuliert den Begriff des „Wohnens“ nicht weiter aus, jedoch wird in Rechtsprechung und Kommentierung der weitgefaste öffentlich-rechtliche Begriff des Wohnens zugrundegelegt. Demnach gelten auch alle Staatsangehörigen von außerhalb der Europäischen Union, einschließlich Asylsuchender und anerkannter Geflüchteter, Staatenlose und sogar Menschen mit illegalem Aufenthalt, als EinwohnerInnen. Somit stehen ihnen die Beteiligungsrechte für EinwohnerInnen zu, wie sie in der Gemeindeordnung vorgesehen sind. Zu den Instrumenten der formellen Beteiligung zählen die „Nutzung der öffentlichen Einrichtungen“ (§ 10 Abs. 2 SächsGemO) und die „Hilfe in Verwaltungsverfahren“ (§ 13 SächsGemO). Darüber hinaus noch jene Rechte, die bereits einen stärker politischen Charakter haben: das „Petitionsrecht“ (§ 12 SächsGemO), das Recht auf „Einwohnerversammlung“ und „Einwohnerantrag“ (§§ 22, 23 SächsGemO), die „Mitwirkung sachkundiger Einwohner als beratende Ausschussmitglie-

der“ und die „Mitwirkung im Rahmen einer Fragestunde“ (§ 44 Abs. 2 und § 44 Abs. 3 SächsGemO) sowie die „Mitwirkung in sonstigen Beiräten“ (§ 47 SächsGemO) und die „Einwendungen gegen die Haushaltssatzung“ (§ 76 SächsGemO).

Die Reichweite der Beteiligungsrechte für EinwohnerInnen ist ohne Frage geringer als bei jenen, die den BürgerInnen zustehen. Das wird nicht nur im fehlenden Wahlrecht deutlich sichtbar, sondern auch dadurch, dass etwa die Rechtsfolgen eines Bürgerentscheids gegenüber denen eines Einwohnerantrags ungleich verbindlicher ausfallen. Gleichwohl gibt es diese Rechte, nur brauchen diese aber konkrete AnwenderInnen. So ist es auch Aufgabe linker Kommunalpolitik, diese Rechte zu vermitteln und den Anspruch zu haben, fehlende Beteiligungsrechte möglichst weit zu kompensieren, ohne in den Irrtum zu verfallen, damit allein sei politisch gleichberechtigte Teilhabe zu bewerkstelligen. Den letztgenannten Punkt aufgreifend, wird sich der nächsten Beitrag näher mit dem Thema der Migrationsbeiräte befassen.

## **DIW-Studie zum ländlichen Raum**

### **Studie fordert Stärkung der ländlichen Räume**

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) schreibt der Politik ins Buch, mehr für die ländlichen Räume in Deutschland zu tun. Eine Studie des DIW ergab, dass die AfD vor allem in Wahlkreisen mit Zukunftssorgen punktet. Das DIW hat sich anhand sämtlicher Wahlkreise in Deutschland ein Bild über die Situation der AfD gemacht. Das Ergebnis bringt einige spannende Punkte zum Vorschein. Weniger ein Ost-West Gefälle sei zu erkennen, als vielmehr ein Gefälle zwischen Regionen mit Zukunftssorgen und solchen, die boomen.

### **Ländliche Räume und die AfD**

DIW-Präsident Prof. Dr. Marcel Fratzscher zitierte am 21. Februar im Deutschlandfunk folgende Eckpunkte aus der Studie:

- Die AfD punktet in Wahlkreisen, in denen besonders viele Ältere Menschen leben.
- Die AfD gewinnt in Regionen, in denen es wenig Industrie und wenige große Arbeitgeber gibt.
- Die AfD hat die besten Ergebnisse in den Wahlkreisen, in denen die wirtschaftliche Unsicherheit besonders hoch ist.
- Die AfD gewinnt jedoch bei weitem nicht nur Arbeitslose, sondern vor allem Männer, die „Zukunftssorgen“ haben – etwa Angst um ihren Arbeitsplatz oder ihre Rente.

Im Ergebnis fasst die Studie zusammen, spielt der Ausländeranteil in einer Region keine Rolle für die Ergebnisse. Nahezu ausschließlich das Umfeld und die Zukunftsperspektiven einer Region sind ausschlaggebend. „Die Frustration von Menschen ist der Grund. Als Sündenbock für die eigenen Ängste müssen dann Ausländer herhalten“, so Fratzscher.

### **DIW fordert Investitionsprogramm für ländliche Räume**

Die Politik in Bund, Ländern und Kommunen sei gut beraten, die weniger verdichteten Räume der Wahlkreise in den Blick zu nehmen, heißt es in der Studie. Dabei komme es nicht nur auf einen Ost-West Vergleich an, es gebe auch immer stärker ein Nord-Süd Gefälle. Konkret schlagen die Forscher vor, in strukturschwachen Regionen öffentliche Investitionen zur Absicherung der Grundversorgung zu stärken, also die Infrastruktur auszubauen.

Ländliche Räume bräuchten vor allem gute Schulen, damit junge Menschen bleiben und nicht abwanderten. Aber auch die Situation von Krankenhäusern in ländlichen Regionen solle die



Politik stärker in den Fokus nehmen. Vor allem sei es aber wichtig, genau in diesen Regionen neue Unternehmen anzusiedeln.

### Kommunenvertreter fordern mehr Engagement für ländliche Räume

Auch beim Deutschen Städte- und Gemeindebund stößt die Studie des DIW auf offene Ohren. Ihr Hauptgeschäftsführer, Gerd Landsberg erklärte dazu: In Deutschland haben wir eine zunehmende Spreizung zwischen reichen und armen Kommunen und Regionen. Diese Entwicklung steht vielerorts in direkter Beziehung zu den Auswirkungen des demografischen Wandels. Wir entfernen uns zunehmend von dem Auftrag des Grundgesetzes, der vorsieht, dass die Lebensverhältnisse in ganz Deutschland gleichwertig sein sollen. Hier muss die Politik entschlossen gegensteuern, um dem Gefühl abgehängt zu sein entgegenzuwirken und Radikalisierungstendenzen wirksam zu bekämpfen.

Dazu gehöre das Bekenntnis, die Daseinsvorsorge – von der ärztlichen Versorgung über eine leistungsfähige Breitbandinfrastruktur bis zu einem funktionsfähigen ÖPNV – flächendeckend zu gewährleisten. Die neue Bundesregierung muss ein Aktionsprogramm zur Stärkung der ländlichen und abgehängten Regionen auflegen. Behörden, aber auch Wirtschaftsstrukturen, müssen dort gestärkt werden.

Notwendig sind Hoffnungssignale für die Menschen vor Ort, die ihnen vermitteln, dass sie nicht vergessen sind und dass man sich auch in der „großen Politik“ um sie kümmert. Wichtig ist es, nicht allein Geld zu verteilen, sondern Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten, so dass die Stärken, die es in jeder Region gibt weiterentwickelt werden können. Die Kommunen stünden bereit, ein solches Programm mitzutragen und auszugestalten.

(Dt. Städte- und Gemeindebund, [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de))

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)  
 Redaktion: A. Grunke  
 V.i.S.d.P.: P. Pritscha

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

