

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Baden-Württemberg

Reformvorschläge zur Kommunalverfassung in Baden-Württemberg
(ohne Wahlrecht)

28. September 2012

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausschüsse	2
2.	Öffentlichkeit von Protokollen und Sitzungsunterlagen	3
3.	Öffentlichkeit und Nicht-Öffentlichkeit von Sitzungen	3
4.	Fraktionen und deren Rechte	4
5.	Ältestenrat	5
6.	Widerspruchsrecht von Bürgermeistern und Landräten	5
7.	Ehrenamtliches Engagement	6
8.	Beteiligung von Jugendlichen	7

1. Ausschüsse

Derzeitige Regelung	Kritik	Lösungsvorschlag
GemO § 40 (entspr. LKrO § 35 LKrO)	Die hessische Gemeindeordnung (dort § 62 Abs. 4; ähnlich auch in Niedersachsen) gestattet es Fraktionen, auf die bei der Besetzung eines Ausschusses kein Sitz entfallen ist, für diesen Ausschuss ein Mitglied mit beratender Stimme zu entsenden, das im Ausschuss Rede- und Antragsrecht hat, aber kein Stimmrecht. Dies sollte auch für Baden-Württemberg eingeführt werden, wobei auch fraktionslose Einzel-Gemeinderäte eingeschlossen sein sollten.	In GemO § 40 ist als neuer Abs. 4 zu ergänzen: <i>„Fraktionen, auf die bei der Besetzung eines Ausschusses kein Sitz entfallen ist, sind berechtigt, für diesen Ausschuss ein Mitglied mit beratender Stimme zu entsenden, das Antrags- und Rederecht, aber kein Stimmrecht hat. Dies gilt auch für fraktionslose einzelne Gemeinderäte. Sonstige Gemeinderäte können als Zuhörer teilnehmen.“</i> Für beratende Ausschüsse ist in GemO § 41 Abs. 1, Satz 3, letzter Halbsatz, zu ergänzen: <i>„...; § 32 Abs. 2 und § 40 Abs. 4 gilt entsprechend.“</i>
GemO § 40 Abs. 2 Satz 3 (entspr. LKrO § 35)	Ändern sich die Stärkeverhältnisse der Fraktionen während der Amtsperiode eines Gemeinderates, so sind die Sitzzahlen in den Ausschüssen entsprechend anzupassen. Das sieht die baden-württembergische Gemeindeordnung bislang nicht vor, etwa im Unterschied zur hessischen Gemeindeordnung (dort § 62, Abs. 2).	In GemO § 40 Abs. 2 ist nach Satz 3 neu einzufügen: <i>„Nachträgliche Änderungen des Stärkeverhältnisses der Fraktionen, die sich auf die Zusammensetzung der Ausschüsse auswirken, sind zu berücksichtigen.“</i>
GemO § 41 Abs. 1 (entspr. LKrO § 36 Abs. 1)	Die Einschränkung, dass die Zahl der sachkundigen Einwohner in einem beratenden Ausschuss nicht größer sein darf als die Zahl der Gemeinderäte im Ausschuss ist nicht in allen Fällen sinnvoll. Es sollte die Möglichkeit zu einem beratenden Gremium bestehen, das zwar auch, aber nicht mehrheitlich aus Gemeinderäten besteht, z.B. im Fall eines Arbeitskreises zur Bearbeitung einer bestimmten Sachfrage.	Der Satzteil <i>„...; ihre Zahl darf die der Gemeinderäte in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen;...“</i> ist zu streichen.
GemO § 39 Abs. 3 (entspr. LKrO § 34 Abs. 3)	Nur falls es die Hauptsatzung vorsieht, kann eine 25%-Minderheit in einem beschließenden Ausschuss den Gemeinderat mit einer Angelegenheit befassen. Ebenso kann nur dann, wenn es die Hauptsatzung vorsieht, der Gemeinderat eine Angelegenheit an sich ziehen, die ansonsten in die Zuständigkeit eines Ausschusses gefallen wäre. Dies sollte auch ohne Regelungen in der Hauptsatzung möglich sein.	Satz 3 ist zu ändern in: <i>„Ein Viertel aller Mitglieder eines beschließenden Ausschusses kann eine Angelegenheit dem Gemeinderat zur Beschlussfassung unterbreiten, wenn sie für die Gemeinde von besonderer Bedeutung ist.“</i> Satz 5 ist zu ändern in: <i>„Der Gemeinderat kann allgemein oder im Einzelfall Weisung erteilen, jede Angelegenheit an sich ziehen und Beschlüsse der beschließenden (Ausschüsse, solange sie noch nicht vollzogen sind, ändern oder aufheben.“</i>

2. Öffentlichkeit von Protokollen und Sitzungsunterlagen

Derzeitige Regelung	Kritik	Lösungsvorschlag
GemO § 38 Abs. 2 Satz 4 (entspr. LKrO § 33 Abs. 2)	<p>Nach üblicher Rechtsauffassung kann aus dem Satz „Die Einsichtnahme in die Niederschriften über die öffentlichen Sitzungen ist den Einwohnern gestattet“ kein Anspruch auf eine Kopie der Niederschrift abgeleitet werden, es steht somit im Ermessen der Gemeinde, ob sie dem Einwohner eine Abschrift (Kopie) überlässt. Dieses Recht der Einwohner sollte ergänzt werden.</p> <p>Weiterhin sollten die Gemeinden verpflichtet werden, Protokolle und Sitzungsunterlagen zu öffentlichen Sitzungen unverzüglich auf der Homepage der Gemeinde in elektronischer Form öffentlich zugänglich zu machen und in öffentlich abrufbarer Form dauerhaft zu archivieren. Die Sitzungsunterlagen spätestens 1 Woche vor der Sitzung, die Protokolle unverzüglich nach Fertigstellung.</p> <p>Die Regelung gilt selbstverständlich nur für Protokolle und Sitzungsunterlagen öffentlicher Sitzungen, nicht für nicht-öffentliche Sitzungen.</p>	<p>Ergänzung des Satzes: „Auf Antrag muss Einwohnern eine Kopie der Niederschrift ausgehändigt werden.“</p> <p>Ergänzung des Satzes: „Die Niederschrift sowie alle dazugehörigen Sitzungsvorlagen sind durch die Gemeinde unverzüglich in elektronischer Form im Internet öffentlich zugänglich zu machen und dort dauerhaft zu archivieren.“</p>

3. Öffentlichkeit und Nicht-Öffentlichkeit von Sitzungen

Derzeitige Regelung	Kritik	Lösungsvorschlag
GemO § 35 Abs. 1 Satz 4 (entspr. LKrO § 30)	Die Bekanntgabe von in nicht-öffentlicher Sitzung gefassten Beschlüssen sollte „im Wortlaut“ erfolgen und nicht lediglich mündlich bei der nächsten öffentlichen Sitzung, sondern durch öffentliche Bekanntmachung nach § 1 DVO zu § 4 GemO.	Neu einfügen: „... in der nächsten öffentlichen Sitzung sowie <u>durch ortsübliche Bekanntgabe im Wortlaut</u> bekannt zu geben, ...“
GemO § 39 Abs. 5 Satz 2 (entspr. LKrO § 34 Abs. 5 Satz 4)	<p>Sitzungen von beschließenden Ausschüssen, die der Vorberatung dienen, sind gegenwärtig „in der Regel nichtöffentlich“. Solche Ausschusssitzungen sollten jedoch aus Gründen der Transparenz im Regelfall öffentlich stattfinden.</p> <p>Durch § 41 Abs. 3 gilt diese Regelung dann auch für beratende Ausschüsse, die bislang ebenfalls „in der Regel nichtöffentlich“ tagen und dies zukünftig „in der Regel öffentlich“ tun sollten.</p>	Der Satz „Sitzungen, die der Vorberatung nach Absatz 4 dienen, sind in der Regel öffentlich“ ist zu streichen. Dadurch sind derartige Sitzungen im Regelfall öffentlich abzuhalten.

4. Fraktionen und deren Rechte

Derzeitige Regelung	Kritik	Lösungsvorschlag
Keine (neu einzufügen als GemO § 33b bzw. LKrO § 28a)	Im Unterschied zu anderen Bundesländern kennt die baden-württembergische Gemeinde- bzw. Landkreisordnung bis jetzt keine Fraktionen, wodurch die Rechte der real existierenden Fraktionen im Unklaren bleiben bzw. leicht beschnitten werden können. Aus Gründen des Minderheitenschutzes sollten Fraktionen deshalb in der Gemeinde- und Landkreisordnung definiert werden, und zwar nach dem Vorbild von Rheinland-Pfalz in der Weise, dass zur Bildung einer Fraktion mindestens zwei Kreis- oder Gemeinderäte notwendig sind (unabhängig von der Gesamtgröße des Gremiums, die für interne Abstimmungsprozesse keine Rolle spielt). Der letzte Halbsatz der rheinland-pfälzischen Regelung („ <i>sie können insoweit ihre Auffassung öffentlich darstellen</i> “) stellt sicher, dass Fraktionen z.B. in den Amtsblättern der Gemeinden ihre Position darlegen können. Alternativ dazu wäre auch denkbar, in Gemeinderäten bzw. Kreistagen mit bis zu 60 Sitzen die Mindest-Fraktionsstärke auf 2 Mitglieder festzulegen, in Gemeinderäten bzw. Kreistagen mit mehr als 60 Sitzen auf 3 Mitglieder.	§ 23a der rheinland-pfälzischen Landkreisordnung wird wortgleich als neuer § 28a der baden-württembergischen Landkreisordnung übernommen: § 19a Fraktionen <i>(1) Kreistagsmitglieder können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Eine Fraktion muss mindestens aus zwei Mitgliedern bestehen.</i> <i>(2) Der Zusammenschluss zu einer Fraktion, ihre Bezeichnung, die Namen der Mitglieder sowie des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter sind dem Landrat mitzuteilen.</i> <i>(3) Die Fraktionen wirken bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung im Kreistag mit; sie können insoweit ihre Auffassung öffentlich darstellen.</i> Identisch auch für die Gemeindeordnung als neuer § 33b GemO.
GemO § 24 Abs. 3 (entspr. LKrO § 19 Abs. 3)	Die Hürde für einen Antrag auf Unterrichtung durch den Bürgermeister bzw. Akteneinsicht ist zu hoch. Dieses Recht sollte nicht erst – wie bisher – einem Viertel der Gemeinderäte zustehen, sondern bereits einem Achtel der Gemeinderäte sowie jeder Fraktion. Durch ein noch zu beschließendes Informationsfreiheitsgesetz steht dieses Recht zukünftig ggf. auch jedem einzelnen Einwohner zu. In diesem Fall wäre die Regelung dann noch weiter zu fassen, dieses Recht stünde dann jedem einzelnen Gemeinde- oder Kreisrat zu.	„Ein Viertel“ ist zu ersetzen durch „ein Achtel sowie jede Fraktion“.
GemO § 33 Abs. 2 bis 4 (entspr. LKrO § 27)	Die Zuziehung eines Bediensteten zu sachverständigen Auskünften (Abs. 2), die Zuziehung eines sachkundigen Einwohners oder Sachverständigen (Abs. 3) sowie die Anhörung von betroffenen Personen und Personengruppen (Abs. 4) im Gemeinderat bzw. Ausschüssen erfordert bisher eine mehrheitliche Zustimmung des Gemeinderats. Derartige Zuziehungen bzw. Anhörungen zu erwirken sollte jedoch bereits ein Recht von qualifizierten Minderheiten oder Fraktionen sein.	Ein Achtel der Gemeinderäte oder eine Fraktion sollte die Zuziehung eines Bediensteten, eines sachkundigen Einwohners oder Sachverständigen bzw. die Anhörung von Betroffenen erwirken können.
GemO § 34 Abs. 1 (entspr. LKrO § 29 Abs. 1)	Ein Verhandlungsgegenstand sollte auf Antrag eines Achtels der Gemeinderäte oder einer Fraktion auf die Tagesordnung gesetzt werden, statt des bisher dazu notwendigen Viertels der Gemeinderäte. Für den Kreistag gilt bereits heute, dass der beantragte Tagesordnungspunkt bei der nächsten Sitzung des Kreistages zu behandeln ist. Dies sollte auch für den Gemeinderat gelten, statt der bisher dort geltenden Regelung „spätestens bei der übernächsten Sitzung“.	Ändern in: <i>„Auf Antrag eines Viertels <u>Achtels</u> der Gemeinderäte <u>oder einer Fraktion</u> ist ein Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung der <u>nächsten</u> Sitzung des Gemeinderats/Kreistags zu setzen.“</i>

5. Ältestenrat

Derzeitige Regelung	Kritik	Lösungsvorschlag
GemO § 39 Abs. 5 Satz 1 (entspr. LKrO § 34 Abs. 5 Satz 1) und GemO § 41 Abs. 3 (entspr. LKrO § 36 Abs. 3)	Der Ältestenrat sollte nicht nur zur Tagesordnung des Gemeinderats beraten, sondern auch zu den Tagesordnungen der Ausschüsse. Das ist bislang nicht der Fall.	In den Auflistungen in § 39 Abs. 5 Satz 1 und § 41 Abs. 3 GemO ist ein Verweis auch auf § 33a zu ergänzen. Somit ist auch im Fall von Ausschüssen der Bürgermeister gehalten, die Tagesordnung mit dem Ältestenrat abzustimmen.

6. Widerspruchsrecht von Bürgermeistern und Landräten

Derzeitige Regelung	Kritik	Lösungsvorschlag
GemO § 43 Abs. 2 (entspr. LKrO § 41 Abs. 2)	Der Bürgermeister ist verpflichtet, gegen Beschlüsse des Gemeinderates, die er für gesetzwidrig hält, einen Widerspruch einzulegen, der aufschiebende Wirkung entfaltet und ggf. durch die Rechtsaufsichtsbehörde zu entscheiden ist. Das ist vernünftig. Fragwürdig ist hingegen die Ermächtigung des Bürgermeisters auch gegen Beschlüsse, die er lediglich für „nachteilig“ hält, einen solchen Widerspruch einlegen zu können, denn dies öffnet einen sehr weiten Interpretationsspielraum und kann, unter Zeitdruck, Beschlüsse des Gemeinderats effektiv aushebeln.	Zu streichen ist folgender Satzteil: <i>„...; er kann widersprechen, wenn er der Auffassung ist, dass sie für die Gemeinde nachteilig sind.“</i>

7. Ehrenamtliches Engagement

Derzeitige Regelung	Kritik	Lösungsvorschlag	Begründung
GemO § 15 (entspr. LKrO § 11)	Die bisherigen Ausführungen zu ehrenamtlicher Tätigkeit sind wenig einladend. Sie sprechen von „Pflicht“ und „Bestellung“ und begründen damit ein Zwangsverhältnis, statt zu ehrenamtlicher Tätigkeit zu ermuntern. Weiterhin beschränken sie ehrenamtliche Tätigkeit nur auf die Bürgerschaft und grenzen damit alle anderen Einwohner aus.	Ersetzen durch: <i>„Die Gemeinde fördert bürgerschaftliches Engagement ihrer Einwohner. Soweit nicht anders bestimmt, beruft der Gemeinderat die ehrenamtlich Tätigen.“</i>	Vgl. VBIBW 2007, 206-209
GemO § 16 (entspr. LKrO § 12)	Die vielfältigen Restriktionen, unter welchen Umständen eine ehrenamtliche Tätigkeit niedergelegt werden darf, sind unnötig und teilweise auch nicht mehr zeitgemäß (z.B. sofern wenn „ein geistliches Amt verwaltet“ wird). Die Niederlegung einer ehrenamtlichen Tätigkeit sollte jederzeit ohne besondere Voraussetzungen möglich sein.	§ 16 GemO ist ersatzlos zu streichen. Der bisherige Absatz 3 (Verhängung von Ordnungsgeldern) sollte in § 17 Abs. 4 GemO integriert werden, weil dort wird in anderem Kontext darauf Bezug genommen wird.	Die Übernahme eines Ehrenamts ist ein freiwilliger Dienst an der Gesellschaft, jede Form von Zwang ist in diesem Zusammenhang abzulehnen. Deshalb sollte auch die Niederlegung eines Ehrenamts ohne besonderen Begründungszwang möglich sein.
GemO § 17 und 18 (entspr. LKrO § 12 und 13)	Die gesetzliche Formulierung „ehrenamtlich tätige Bürger“ erweckt den falschen Eindruck, als ob Verschwiegenheits- und andere Pflichten sowie Befangenheitsregeln für ehrenamtlich tätige Einwohner, die noch keine Bürger sind, nicht gelten.	Durchgehend ist der Begriff „ehrenamtlich tätige Bürger“ durch den Ausdruck „ehrenamtlich Tätige“ zu ersetzen.	Es handelt sich lediglich um eine Klarstellung dessen, was schon jetzt gilt.

8. Beteiligung von Jugendlichen

Derzeitige Regelung	Kritik	Lösungsvorschlag
<p>GemO § 41a</p> <p>Entsprechende Beteiligungsrechte von Jugendlichen fehlen bis jetzt in der Landkreisordnung.</p>	<p>Die Beteiligungsrechte von Jugendlichen sollten einen höheren Verbindlichkeitsgrad erhalten. Mit der bisherigen unverbindlichen „Kann“-Regel bleibt es im Ermessen der Gemeinde, ob sie Jugendliche bei Planungen und Vorhaben beteiligt, die ihren Interessen berühren, deshalb sollte in Abs. 1 Satz 1 das Wort „kann“ durch den Begriff „muss“ ersetzt werden.</p> <p>Beteiligungsrechte von Jugendlichen sollten auch auf der Landkreisebene verankert werden.</p>	<p>Als Vorbild bietet sich § 47f der Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein an. Dieser lautet:</p> <p><i>(1) Die Gemeinde muss bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen.</i></p> <p><i>(2) Bei der Durchführung von Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, muss die Gemeinde in geeigneter Weise darlegen, wie sie diese Interessen berücksichtigt und die Beteiligung nach Absatz 1 durchgeführt hat.</i></p> <p>Weiterhin sollten Mitglieder des Jugendgemeinderats Antrags- und Rederecht im Gemeinderat erhalten.</p> <p>Das Recht auf finanzielle Selbstverwaltung des Jugendgemeinderats sollte in der Gemeindeordnung verankert werden.</p> <p>Die Regelungen zur Beteiligung von Jugendlichen sollten als neuer §36a LKrO auch in der Landkreisordnung verankert werden, wo derartige Regelungen bis jetzt komplett fehlen.</p>