

„kommunalpolitisches forum“ Sachsen-Anhalt e.V.

Handreichung

Kommunale Praxis – Aufgaben und Verantwortlichkeiten der gewählten Mandatsträger kommunaler Gebietskörperschaften

Stand 29. August 2009

Kommunale Praxis - Aufgaben und Verantwortlichkeiten der gewählten Mandats-träger kommunaler Gebietskörperschaften

0. Vorbetrachtungen
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen
2. Die Kommunalverwaltung als Verwaltung für den Bürger durch den Bürger
3. Interne Regelungen der Vertretungskörperschaft
 - 3.1 Die Hauptsatzung
 - 3.2. Geschäftsordnung
4. Dienstanweisung für den Sitzungsdienst
5. Verfahrensrecht für die Ausschüsse der Vertretungskörperschaften
6. Vorbereitung der Vertretungskörperschaftssitzung
7. Die öffentliche Bekanntmachung der Tagesordnung
 - 7.1. Bestimmtheitsgebot für die Tagesordnung
8. Die Rolle der Verwaltung
9. Einberufung der Gemeinderatssitzung
 - 9 1. Antragsrecht zur Einberufung
 - 9.2. Öffentlichkeit der Sitzung
 - 9.3. Die Verschwiegenheitspflicht der Gemeinderäte und der Ausschussmitglieder
10. Einwohnerfragestunden
11. Die Durchführung der Vertretungskörperschaftssitzung
 - 11.1. Der Sitzungsbeginn
 - 11.2. Mitwirkungsverbote
 - 11.2.1. Verfahren zur Feststellung der Befangenheit
12. Die Mitwirkungsrechte der Mitglieder der Vertretungskörperschaft
13. Antragsrechte
 - 13.1. Wortmeldung und Rederecht
 - 13.2 Fragerecht
 - 13.3. Persönliche Erklärungen

- 14. Die Rolle der Fraktionen Gliederung**
 - 14.1. Die Fraktion - ihre Bedeutung und ihre Rechte**
 - 14.2. Die finanzielle Unterstützung**
- 15. Das Teilnahmerecht und die Mitwirkungspflicht des Bürgermeisters und der Beigeordneten**
- 16. Der Vorsitzende der Vertretungskörperschaft und seine Aufgaben - der Ablauf einer Sitzung**
 - 16.1. Allgemeines**
 - 16.1.1 Das Ordnungsrecht**
 - 16.2. Beschlüsse und Wahlen**
 - 16.2.1 Abstimmungen**
 - 16.3. Anträge zur Geschäftsordnung gehen Sachanträgen vor**
 - 16. 4. Mehrheiten**
- 17. Die Sitzungsnachbereitung**
 - 17.1. Die Niederschrift (§ 49 GO)**
 - 17.2. Der Mindestinhalt des Protokolls**
 - 17.3. Bekanntmachung der Beschlüsse**
 - 17.4. Satzungsbekanntmachungen**
 - 17.5. Die Ausführung der Beschlüsse**
- 18. Öffentlichkeitsarbeit in der Gemeinde - Der Umgang mit der Presse**
 - 18.1 Zur Arbeit mit der Presse**

Impressum:

„kommunalpolitisches forum“
Sachsen-Anhalt e.V.
Walther-Rathenau-Straße 57
39104 Magdeburg
Tel.: 0391/ 73 48 200
Fax: 0391/ 73 48 167
Inter-Net: <http://www.kf-lsa.de>
e-Mail: kf-lsa@t-online.de

Ein Vervielfältigen dieser Seminarhandreichung, auch auszugsweise, ist unzulässig. Sie kann gegen Unkostenerstattung beim „kommunalpolitischen forum“ erworben werden.
Für Druckfehler und Irrtümer übernehmen wir keine Haftung.

Kommunale Praxis - Aufbau und Verantwortlichkeiten der gewählten Mandatsträger kommunaler Gebietskörperschaften

0. Vorbetrachtung

Die Mandatsträger der kommunalen Körperschaften, zu denen die Gemeinderäte, die Stadträte und auch die Kreistagsmitglieder zu zählen sind, haben weit reichende Rechte aber auch Pflichten. Im Wesentlichen obliegt ihnen, alle notwendigen Entscheidungen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu treffen.

Grundsätzlich geregelt sind diese Zuständigkeiten in der Gemeinde- und Landkreisordnung des Landes Sachsen-Anhalt (GO-LSA, LKO-LSA) in der Fassung vom 08. Mai 2009.

Dabei enthält dieses Gesetz jedoch nur in einer geringen Zahl abschließende Regelungen. Aufgrund der bestehenden kommunalen Selbstverwaltung treffen die Vertretungskörperschaften überwiegend selbst die erforderlichen abschließenden Regelungen in der Hauptsatzung und auch in der Geschäftsordnung. Aufgrund **der den Mandatsträgern auferlegten hohen Verantwortung in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen** sind grundlegende Rechtskenntnisse erforderlich.

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Mit Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes ist den Gemeinden und damit auch den Vertretungskörperschaften die Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert. Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt enthält im Artikel 87 analoge Regelungen. Diese Selbstverwaltung erschöpft sich nicht in technischem Verwaltungshandeln, sondern beginnt bereits bei den Beschlussfassungen der gewählten Mandatsträger. Insofern stellt sich die Selbstverwaltung im politischen Sinne und damit als Handlungsrecht für die Abgeordneten dar.

Die Vertretungskörperschaften sind Elemente einer Repräsentativdemokratie.

Das bedeutet, dass sie auch aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sind. Damit repräsentieren sie in der Vertretungskörperschaft verschiedene politische und soziale Schichten der Bevölkerung einer Gemeinde. Das führt letztendlich auch zur Willensbildung in der Vertretungskörperschaft wie auch in der Gemeinde selbst

- durch die Mitwirkung der einzelnen Gemeinde- oder Stadträte, wie auch als Mitglied einer politischen Fraktion und als Ausschussmitglied bzw. in der Führung der Körperschaft
- und dadurch, dass die Vertretungskörperschaften verschiedene politische Vereinigungen repräsentieren, werden die Meinungen dieser verschiedenen politischen Gruppierungen auch mit getragen und repräsentiert.

Mit dem Grundgesetz ist dann auch festgeschrieben, dass das kommunale Verfassungsrecht ausschließlich Sache des Landes ist. Die Gemeinde- und Landkreisordnung ist Ausdruck dafür.

2. Die Gemeinde- und Landkreisordnung als Verwaltung für den Bürger durch den Bürger

Den Gemeinden steht eine Reihe von Hoheitsrechten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu. Dies sind:

- die **Gebietshoheit** mit dem Recht, im Bereich des jeweiligen Gemeindegebietes die Hoheitsgewalt im Rahmen der Gesetze auszuüben;
- die **Planungshoheit** als Recht der eigenverantwortlichen Planung, Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebietes. Dazu gehört die Bauleitplanung und die Abstimmungen mit den Planungszielen des Landesentwicklungs- und Regionalplanes;

- die **Finanzhoheit**, d. h. die eigenverantwortliche Entscheidung über die gemeindlichen finanziellen Mittel, einschließlich der Grundsätze der Einnahmebeschaffung sowie der zu tätigen Ausgaben;
- die **Rechtssetzungshoheit** als Befugnis, materielles Recht in den gemeindlichen Angelegenheiten durch allgemeine Regelungen selbst zu schaffen (**Satzungsautonomie**) sowie in Einzelfällen durch Verwaltungsakte Regelungen zu treffen (**Verwaltungsaktbefugnis**);
- die **Organisationshoheit**, d. h. über die innere Struktur sowie die Organisation des Gemeinderates wie auch der Verwaltung selbst zu entscheiden und diese zu gestalten;
- die **Personalhoheit**, mit dem Recht, über Einstellungen einschließlich der Auswahl, über Beförderungen und Entlassungen gemeindlicher Bediensteter ausschließlich selbst zu entscheiden;
- die **Daseinsvorsorge** als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltungs- und Entscheidungsbefugnis im Rahmen der Grundsätze des § 44 Gemeindeordnung und § 33 Landkreisordnung.

Seitens der Verwaltung der Kommunen wie auch der Verwaltungen von Verwaltungsgemeinschaften sind alle Voraussetzungen für einen reibungslosen Willensbildungsprozess in den Vertretungskörperschaften und in den Ausschüssen in juristischer, wie auch in organisatorischer Hinsicht zu schaffen.

Die Ausgestaltung des kommunalen Verfassungsrechts ist ausschließlich Obliegenheit des Landes.

3. Interne Regelungen der Vertretungskörperschaft

3.1 Die Hauptsatzung

Die Gemeinde- und Landkreisordnung des Landes Sachsen-Anhalt regelt in ihrem ersten Teil, mit dem § 7 GO LSA und § 7 LKO LSA als Zwangsnorm, dass jede Vertretungskörperschaft eine Hauptsatzung zu erlassen hat. Darüber hinaus enthält die Gemeinde- und Landkreisordnung in verschiedenen Klauseln Hinweise darauf, welche Regelungen in der Hauptsatzung mindestens zu treffen sind bzw. getroffen werden sollten.

Die Hauptsatzung wird überwiegend Organisationsrecht enthalten.

Mit der Hauptsatzung ist die GO/LKO LSA entsprechend den Vorstellungen und Bedürfnissen der jeweiligen Gemeinde zu untersetzen. Soweit die GO/LKO LSA keine abschließenden Regelungen enthält, sollen mit der Hauptsatzung die notwendigen Ergänzungen vorgenommen werden.

Insofern sind für die Hauptsatzung bestimmte Pflichtinhalte zwingend vorgeschrieben, auch wenn die GO LSA für einzelne der nachfolgenden Probleme nur bedingt Regelungen enthält.

Dazu gehören:

- die Formen der Einwohnerbeteiligung (§§ 22 ff GO LSA und §§ 17 ff LKO LSA)
- die Höhe des Quorums der Unterschriften bei einem Einwohnerantrag (§ 24 Abs. 4 GO LSA und § 17 Abs. 4 LKO LSA)
- Regelungen und möglicher Ausschluss von Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (§§ 25, 26 GO LSA und §§ 18 und 19 LKO LSA)
- Verfahrensweisen zur Gewährleistung der Gleichstellung von Frau und Mann (§ 74 GO LSA)
- die Entschädigungen für Mitglieder Gemeinderates/Kreistages und Ausschüsse für Auslagen, Ersatz und Verdienstaussfall (§ 33 GO LSA,), die Bildung,

- die Zusammensetzung und die Aufgaben der Ausschüsse, soweit dazu ein Gesetz nicht abschließende Festlegungen trifft (§§ 45-48a, 49, 119 GO LSA, §§ 34-38 LKO LSA),
- die Anzahl der Beigeordneten (§§ 64-71 GO LSA, §§ 53-60 LKO LSA),
- Detailregelungen zur ortsüblichen öffentlichen Bekanntmachung einer Einladung zur Gemeinderats-sitzung (§§ 50-52 GO LSA, §§ 39-41 LKO LSA),
- Detailregelungen zur ortsüblichen Bekanntmachung von Beschlüssen der Vertretung einschließlich der Satzungen (§§ 6-7, 50 GO LSA, § 39 LKO LSA),
- die Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten auf den Bürgermeister/Landrat (§§ 44 und 63 GO LSA, §§ 33 und 52 LKO LSA),
- Anzahl der Stellvertreter des Vorsitzenden des Gemeinderates/Kreistages (§§ 49 und 51 GO LSA, §§ 40 und 53 LKO LSA).

Daneben können in der Hauptsatzung weiterhin geregelt sein:

- der Einsatz von Gleichstellungsbeauftragten § 74 GO LSA, § 64 LKO LSA),
- Interessenvertreter (§ 74a GO LSA, § 64a LKO LSA),
- die Hauptsatzung kann Näheres über die Gemeinde und deren Vertretung nach außen bestimmen,
- die Einführung der Ortschaftsverfassung (§§ 86-89 GO LSA),
- die Einstellung von Bediensteten der Gemeinde.

3.2. Die Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung besitzt keinen Satzungscharakter im Sinne des Kommunalrechts. Sie stellt eine interne Regelung für die Vertretungskörperschaft dar. Gemäß § 44 Abs. 3 Ziffer 2 der GO LSA haben die Gemeindevertretungen Geschäftsordnungen zu erlassen. In der Geschäftsordnung ist vorrangig der Ablauf des Verfahrens in den Sitzungen der Gemeindevertretungen und ihren Ausschüssen als Organe der Vertretungskörperschaft zu regeln. Soweit von der GO LSA abschließendes Verfahrensrecht zwingend festgelegt ist, können derartige Verfahrensregelungen mit der Geschäftsordnung nicht weiter untersetzt werden. Die Regelungen in der Geschäftsordnung dürfen nicht im Widerspruch zu Gesetzen, Rechtsverordnungen sowie der Hauptsatzung stehen.

In der Geschäftsordnung sind Verfahrensregelungen u. a. zur:

- Einberufung der Gemeinderatssitzung, speziell der Ladung der Mandatsträger,
 - Handhabung der Beschlussvorlagen,
 - Gewährleistung des Prinzips der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen,
 - organisatorischen Handhabung der Fragestunde für Einwohner,
 - Verfahrensfragen bei Wahlen sowie zur Feststellung von Befangenheiten (Mitwirkungsverboten),
 - Gewährung von Redezeiten und Rednerreihenfolgen
- zu treffen.

Die Geschäftsordnung enthält somit nur Innenrecht, d.h. in ihr werden die Form und das Verfahren in den Sitzungen geregelt. Sie ist Ausdruck der Geschäftsordnungsautonomie der Gemeindevertretung. Für die Mitglieder der Gemeindevertretung werden darin Rechte und Pflichten begründet oder konkretisiert bzw. näher ausgestaltet. Sie kann aber auch Eingrenzungen von Rechten vornehmen.

Sie regelt nicht das Verhältnis der Gemeinde zu den Bürgern.

Sie dient aber auch in den Kommunalverfassungsstreitverfahren den Verwaltungsgerichten als Grundlage zur Prüfung, ob ein Mandatsträger in seinen Rechten tatsächlich verletzt worden ist, soweit er dies geltend gemacht hat.

Jedem Mandatsträger wie auch jeder Fraktion steht das Recht zu, bei Rechtsverletzungen in Ausübung der parlamentarischen Tätigkeit im Gemeindeparlament das Verwaltungsgericht anzurufen.

4. Dienstanweisung für den Sitzungsdienst

Chef der Verwaltung ist der hauptamtliche Bürgermeister. Für die Verbandsgemeinden. kommt diese Kompetenz dem Verbandsbürgermeister zu und für Verwaltungsgemeinschaften dem Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes. Er ist befugt, kraft seiner Organisationsgewalt Dienstanweisungen für die Mitarbeiter der Verwaltung zu erlassen. Mit einer solchen Dienstanweisung als Verwaltungsvorschrift sollte der Sitzungsdienst geregelt werden.

5. Verfahrensrecht für die Ausschüsse der Vertretungskörperschaften

Die GO LSA führt aus, dass für die Ausschüsse dieselben Vorschriften und Verfahren wie für die Gemeinderäte anzuwenden sind. Die Gemeindevertretung entscheidet ausschließlich selber darüber, wie die Ausschusstätigkeit zu regeln ist (§ 45 ff GO LSA).

Die Ausschüsse haben keine Eigenständigkeit sondern sind Organe der Vertretungskörperschaft

In § 35 Abs. 1 GO LSA ist jedoch die Ausnahme zu beachten, dass in hauptamtlich verwalteten Gemeinden die Bildung eines Hauptausschusses zwingend vorgeschrieben ist. Ansonsten entscheidet die Gemeindevertretung ausschließlich über die Bildung der Ausschüsse (§§ 35, 36 GO LSA).

Notwendig sind jedoch Regelungen darüber, ob Ausschüssen begrenzte Entscheidungsbefugnisse übertragen werden sollen oder ob diese nur vorbereitend tätig werden.

Zu regeln ist weiterhin die organisatorische Vorbereitung von Vorlagen, soweit mehrere Ausschüsse berührt werden, so genannte durchlaufende Vorlagen.

Eine besondere Stellung kommt dem Hauptausschuss zu. Vorrangig soll der Hauptausschuss die Arbeit aller Ausschüsse koordinieren (§§ 35 Abs. 1 GO LSA). Daneben kommen ihm Entscheidungsbefugnisse insbesondere in Dringlichkeitsangelegenheiten zu.

6 Vorbereitung der Vertretungskörperschaftssitzung

Der Vorsitzende der Vertretungskörperschaft ist im Benehmen mit dem Bürgermeister (§ 51 Abs. 4 GO LSA) für Erstellen und Festsetzen der Tagesordnung für die Sitzung, der Gemeindevertretung zuständig (§ 29 Abs. 1 GO LSA). Die Vorlagen der Verwaltung bilden dafür eine Grundlage.

Um die Funktionsfähigkeit der Vertretungskörperschaft gewährleisten zu können sollten mehrere Stellvertreter des Vorstehers gewählt werden, die im Falle seiner Verhinderung dessen Aufgaben wahrnehmen zu können (Verhinderungsververtretung).

In Gemeinden, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehören, hat der ehrenamtliche Bürgermeister auch gleichzeitig die Funktion des Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft (§ 57 Abs. 1 GO LSA) inne.

Die Benehmensregelung beinhaltet nicht die fachliche und politische Bewertung eines Antrages.

Mit dem Zusammentritt der Gemeindevertretung haben die Gemeindevertreter die Möglichkeit bestimmte Festsetzungen zur Tagesordnung durch Mehrheitsbeschluss zu ändern. Das kann das Absetzen von Tagesordnungspunkten im Einvernehmen mit dem Einreicher, wie auch deren Vertagung sowie das Umstellen der Beratungsreihenfolge oder weitere Änderungen betreffen. Demzufolge beherrscht der Vorsitzende die Tagesordnung nur bis zum Sitzungsbeginn.

Der Bürgermeister, ein Viertel der Gemeindevertreter, eine Fraktion oder eine Ortschaftsrat können verlangen, dass eine Angelegenheit auf die Tagesordnung, spätestens für die übernächste Sitzung, gesetzt wird (Antragsrechte) (§ 29 Abs. 4 GO LSA).

Die Mehrheit aller Gemeindevertreter kann eine Erweiterung der Tagesordnung beantragen, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, die wegen besonderer Dringlichkeit keinen Aufschub bis zur nächsten Sitzung duldet. (§ 29 Abs. 4 Satz 2 GO LSA).

In der Geschäftsordnung sind entsprechende Verfahrensregelungen zu treffen, bis wann Anträge zu stellen sind und in welcher Form dies zu erfolgen hat.

7. Die öffentliche Bekanntmachung der Tagesordnung

Die GO LSA schreibt im § 29 Abs. 4 vor, dass die Tagesordnung sowie die Zeit und der Ort der Sitzungen der Gemeindevertretung ortsüblich öffentlich bekannt zu machen sind.

Da die Einwohner das Recht haben über alle Angelegenheiten in den Vertretungskörperschaftssitzungen unterrichtet zu sein, ist diese Regelung zwingend zu beachten. Gleiches trifft auch für die nichtöffentlichen Sitzungen bzw. Sitzungsabschnitte zu.

Einwohner und alle Sachinteressierte sollen sich vor der Sitzung an ihre Mandatsträger oder die Medien wenden können, um bevorstehende Entscheidungen aktiv zu beeinflussen. An öffentlichen Sitzungen können sie als Zuhörer teilnehmen.

Die Bekanntmachungspflicht ist keine Formalität schlechthin. **Die Missachtung dieses Gebotes führt zur Rechtswidrigkeit aller in der Sitzung gefassten Beschlüsse.**

7.1. Bestimmtheitsgebot für die Tagesordnung

Die öffentliche Bekanntmachung der Tagesordnungspunkte unterliegt dem Bestimmtheitsgebot und muss daher aussagekräftig sein. **Sie darf sich nicht auf allgemeine Aussagen beschränken, damit der Bekanntmachung dem gesetzlich anerkannten Teilhabe-, Kontroll- und Informationsrechten bzw. -Bedürfnissen der Einwohner Rechnung zu tragen ist.**

Das Bestimmtheitsgebot bezieht sich dabei nicht nur auf Entscheidungen zu Tagesordnungspunkten; sondern gilt bereits für bloße Beratungen. Einschränkungen in der präzisen Bestimmtheit eines Tagesordnungspunktes sind nur für nichtöffentliche Angelegenheiten zulässig. Dies darf aber nur soweit erfolgen, wie der Geheimhaltungsbedarf dies erforderlich macht.

Es besteht darüber hinaus die Möglichkeit, einen relativ unbestimmten Tagesordnungspunkt für eine nichtöffentliche Sitzung für die Gemeindevertreter mittels der Ladung beigefügten Erläuterungen und Unterlagen hinreichend zu bestimmen.

8. Die Rolle der Verwaltung

Die Zuständigkeit für die inhaltliche Vorbereitung der Beschlüsse liegt beim hauptamtlichen Bürgermeister bzw. dem Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamts als Verwaltungschef. Diese Zuständigkeit wird durch den Rückgriff auf die Mitarbeiter in den einzelnen Fachämtern, die die entsprechenden Vorlagen erarbeiten, verwirklicht.

Der Verwaltung kommt auch die Pflicht zu, für einen reibungslosen, organisatorischen und technischen Ablauf der Sitzung durch entsprechende Vorbereitungen zu sorgen.

Dazu gehören u. a.:

- die Ladung der Abgeordneten einschließlich Fristen und Modalitäten, entsprechend der Geschäftsordnung vorzunehmen,
- einen zügigen Informationsfluss zu realisieren,
- benutzungsorientierte Vorlagen zu erstellen,
- moderne Schreib- und Dokumentationstechnik einschließlich Vordrucken zur Effektivierung zu verwenden,
- die Koordinierung der Sitzungstermine,
- angemessene Sitzungsräumlichkeiten zu sorgen (sogen. Sitzungskultur).

Die Organisation des Sitzungsdienstes für die Vertretungskörperschaft und ihrer Ausschüsse einschließlich der verwaltungsinternen Zuständigkeit obliegt den Ämtern. Soweit es um die Beteiligungen von Mitarbeitern auch in den Sitzungen geht, wird dies vom hauptamtlichen /ehrenamtlichen Bürgermeister bzw. dem Amtsvorsteher kraft seiner Organisationsgewalt festgelegt.

9. Einberufung der Gemeinderatssitzung

Die Hauptverwaltung und damit die **Zuständigkeiten zur Einberufung einer Gemeinderatssitzung einschließlich der Terminfestlegung, obliegt dem Vorsitzenden des Gemeinderates in Abstimmung mit dem Bürgermeister.** In Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften nimmt der ehrenamtliche Bürgermeister auch gleichzeitig die Funktion des Vorstehers der Gemeindevertretung wahr.

Die Sitzungen sind entsprechend dem Geschäftsanfall einzuberufen. Eine Mindestzahl von Sitzungen ist nicht vorgesehen, kann aber in der Geschäftsordnung geregelt werden. Die Gemeindevertretung kann von Sitzung zu Sitzung den nächsten Termin beschließen oder einen Plan für einen längeren Zeitraum aufstellen (z.B. Halbjahressitzungsplan).

Der Vorsitzende des Gemeinderates bestimmt grundsätzlich den Sitzungsraum, wenn nicht die Vertretungskörperschaft bereits konkrete Festlegungen zum Sitzungsraum getroffen hat. Mit der Wahl des Sitzungsraumes muss das Öffentlichkeitsprinzip gewährleistet werden. Den Einwohnern muss die Möglichkeit eingeräumt sein, an den Sitzungen teilnehmen zu können (in der Regel als Zuhörer), womit der Sitzungsraum für die Öffentlichkeit zugänglich sein muss.

9.1 Antragsrecht zur Einberufung

Mit § 51 Abs. 5 GO LSA ist geregelt, wer weiterhin das Recht hat, auf die Einberufung einer Sitzung zu bestehen. .

Für die unverzügliche Einberufung einer Gemeinderatssitzung ist es erforderlich, dass ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung, eine Fraktion oder der Bürgermeister unter Angabe des Beratungsgegenstandes dies verlangen.

Unverzüglich bedeutet stets, dass dies ohne schuldhaftes Verzögern erfolgen muss.

9.2 Öffentlichkeit der Sitzung

Die Vertretungskörperschaftssitzungen sind grundsätzlich öffentlich durchzuführen. Bei Erfordernis ist eine Trennung nach öffentlicher und nichtöffentlicher Sitzung vorzunehmen (§ 50 GO LSA). Grundsätzlich ist eine Demokratie ohne den Grundsatz der Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen als parlamentarische und kommunale Vertretungen nicht denkbar.

Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur aus wichtigen Gründen zulässig, hierbei ist jedoch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Vor Entscheidung über die Nichtöffentlichkeit ist eine besondere Interessenabwägung zwischen Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit der Sitzung vorzunehmen.

Gründe für den Ausschluss der Öffentlichkeit werden regelmäßig berechnigte Interessen einzelner sein, insbesondere das öffentliche Wohl und das berechnigte Interesse einzelner, insbesondere der überwiegende Schutz persönliche Daten, *wie Geschäftsgeheimnisse, Einkommensangaben, Vertrauensverhältnisse, familiäre Verhältnisse, Vorstrafen, soziale Situation, persönliche Fähigkeiten und/oder das Gemeinwohl wozu Grundstücksgeschäfte der Gemeinde, Kredite oder ähnliches gehören*. Mit der Geschäftsordnung können exakte Gründe für den Ausschluss der Öffentlichkeit festgelegt werden.

In jedem Falle muss die Nichtöffentlichkeit die Ausnahme bleiben. Mit der Regelung in § 50 Abs. 2 GO LSA darf keine Aushebelung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Vertretungskörperschaftssitzungen einhergehen.

Gründe für den Ausschluss sollten in der Geschäftsordnung verankert sein.

Das können z.B. sein

- der Erwerb, die Veräußerung oder die Belastung von Grundstücken,
- Personalangelegenheiten, soweit diese Schlüsse auf einzelne Dienstkräfte zulassen,
- Vergabe von Aufträgen, z.B. nach einer Ausschreibung,
- Einzelfälle in Abgabenangelegenheiten, z.B. Stundung und Erlass von Abgaben wenn hier nicht der Bürgermeister oder die Verwaltung im Rahmen der Befugnisse ermächtigt worden ist, bis zu einer bestimmten Höhe Festlegungen zu treffen,
- Angelegenheiten der Rechnungsprüfung,
- Vorentwürfe zu Planungsvorhaben vor der gesetzlich gebotenen Erörterung in der Öffentlichkeit.

Soweit die Geschäftsordnung solche Festlegungen enthält, ist keine Einzelentscheidung der Gemeindevertretung über den Ausschluss der Öffentlichkeit erforderlich.

Bereits bei der Erstellung der Tagesordnung ist zu entscheiden, ob für einen Tagesordnungspunkt die Nichtöffentlichkeit geboten erscheint oder nicht.

9.3. Die Verschwiegenheit der Gemeindevertreter und der Ausschussmitglieder

Gemeindevertreter wie Ausschussmitglieder unterliegen Verschwiegenheitsverpflichtungen. Ihnen ist es nicht gestattet, ohne Genehmigung der Gemeindevertretung über Angelegenheiten für die die Pflicht zur Verschwiegenheit greift, weder gerichtlich noch außergerichtlich Aussagen zu tätigen bzw. irgendwelche Angaben zu machen (§ 50 Abs. 3 GO LSA).

Das gilt gleichermaßen auch für Fraktionssitzungen über den nichtöffentlichen Teil einer Tagesordnung oder über die Angelegenheiten, die in irgendeiner anderen Weise der Verschwiegenheitspflicht unterliegen.

Dazu gehört auch, dass unbefugte Personen an nichtöffentlichen Sitzungen nicht teilnehmen dürfen. Insbesondere greift die Verschwiegenheitspflicht für Sitzungen, die nicht öffentlich sind und auch zwingend unter Nichtbeteiligung der Medien stattzufinden haben. Grundsätzlich sind nur die Personen einzubeziehen, die auch nichtöffentlichen Sitzungen der Vertretungskörperschaft teilnehmen dürfen.

10. Einwohnerfragestunde

Gemäß § 27 GO LSA können **Einwohnerversammlungen bzw. Fragestunden für die Einwohner** zu bedeutsamen Gemeindeangelegenheiten durchgeführt werden. Dazu sollte die Geschäftsordnung detaillierte Regelungen enthalten. Formen der Einwohnerbeteiligung hat die Hauptsatzung zu regeln oder können als Details in gesonderten Satzungen geregelt werden. Die Einwohnerfragestunde ist eine weitere Möglichkeit der Einwohnerbeteiligung.

Mit der Einwohnerfragestunde geht **nicht** einher, dass Einwohner und Bürger unmittelbar selbst mitentscheiden dürfen.

Mit der Fragestunde ist den Einwohnern und Bürgern nur das Recht eingeräumt, Fragen an Mandatsträger zu stellen, **nicht aber zu einzelnen Tagesordnungspunkten selbst das Wort zu ergreifen oder sich in eine Debatte einzumischen.**

Darüber hinaus sieht die GO LSA im § 24 den Einwohnerantrag, im § 25 das Bürgerbegehren und im § 26 den Bürgerentscheid vor.

11. Die Durchführung der Vertretungskörperschaftssitzung

11.1. Der Sitzungsbeginn

Auch wenn es grundsätzlich keinen obligatorischen Leitfaden für die Gemeinderatssitzung gibt, sollte der Vorsitzende der Gemeindevertretung die „Spielregeln“ für eine Sitzung fest in der Hand halten.

Ihm kommt es zu, den Ablauf der Sitzung zu bestimmen, also „Regie“ zu führen.

Definitive Festlegungen für den Ablauf einer Sitzung kann es deswegen nicht geben, weil sowohl der Vorsitzende der Gemeindevertretung wie auch die weiteren Mitglieder ausnahmslos ehrenamtlich tätig sind.

Solche Abläufe können wie folgt bestehen:

11.1.1. Die Feststellung der Beschlussfähigkeit

Hier obliegt es dem Vorsitzenden des Gemeinderates festzustellen, ob die Gemeindevertretung beschlussfähig ist, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder zur Sitzung anwesend ist (§ 53 Abs. 1 GO LSA).

11.1.2. Einwendungen gegen die Niederschrift der letzten Sitzung.

Auf Antrag eines Gemeindevertreters kann die Vertretungskörperschaft darüber beschließen, ob eine Niederschrift zu beanstanden ist, weil sie inhaltlich falsch oder unvollständig ist (§ 56 Abs. 2 GO LSA). Diese Beanstandung ist zum Bestandteil der ursächlich beanstandeten Niederschrift selbst zu machen.

Das unterzeichnete Protokoll darf allerdings ohne den Willen der Zustimmung der Verantwortlichen nicht geändert werden. Das gilt jedoch nur, wenn es das Protokoll bereits unterzeichnet ist.

11.1.3. Einwendungen gegen die Ladung oder die Tagesordnung.

Die Gemeindevertretung kann eine Änderung der Tagesordnung beschließen. Das betrifft:

- das Absetzen von Tagesordnungspunkten,
- die Änderung der Reihenfolge der Tagesordnungspunkte und
- die Verbindung verwandter Beratungsgegenstände, diese zu behandeln oder die Beratung verwandter Gegenstände zu verbinden.

Mit der Geschäftsordnung sollten dazu Verfahrensregelungen getroffen werden.

Soweit von einem Gemeindevertreter rechtlich erhebliche Ladungsmängel geltend gemacht werden, können diese nicht nachträglich durch Mehrheitsbeschluss geheilt werden. Solche Ladungsmängel können sein:

- nicht termingerechte Einladung entsprechend der Geschäftsordnung,
- nicht vollständig vorhandene schriftlich vorzulegende Vorlagen.

Allerdings gelten Ladungsmängel grundsätzlich als unbeachtlich, wenn der betroffene Gemeindevertreter zur Sitzung erscheint (abgesehen von Ausnahmen).

11.1.4. Die Tagesordnungserweiterung.

Die Erweiterung einer Tagesordnung ist grundsätzlich nur in Ausnahmefällen möglich. Solche Ausnahmefälle dürften vorliegen, wenn eine Eilentscheidung notwendig wäre und einen Aufschub nicht dulden. Detaillierte Verfahrensregelungen für solche Fälle sollte die Geschäftsordnung enthalten.

Mit einer willkürlichen und unbegründeten Erweiterung der Tagesordnung würde das Informations- und Kontrollbedürfnisse wie auch das zwingende Gebot der Öffentlichkeit ausgehebelt werden.

11.1.5. Zusatzanträge.

Zusatzanträge zu einem bestehenden Tagesordnungspunkt führen nicht zu einer Erweiterung der Tagungsordnung.

11.1.6. Tischvorlagen.

Tischvorlagen stellen schriftliche Ergänzungen/Erläuterungen zu den vorhandenen Tagesordnungspunkten dar und sollen den Mandatsträgern als zusätzliche erläuternde Informationen dienen. Vorlagen sollen den Gemeindevertretern grundsätzlich vor den Sitzungen zugehen. Gemäß § 51 Abs. 4 sind Tischvorlagen unzulässig, wenn mit der Ladung diese Beschlussvorlagen nicht beigelegt waren.

11.2. Mitwirkungsverbote

Gemeindevertreter können Mitwirkungsverböten unterliegen. Soweit diese nicht beachtet werden, führt das regelmäßig zur Nichtigkeit (Unwirksamkeit) der jeweiligen Beschlüsse, wenn die jeweilige Stimme entscheidend war. **Dabei greift das Mitwirkungsverbot bereits bei der Beratung eines Gegenstandes und nicht erst bei der Beschlussfassung.** Dies gilt sehr wohl auch für die Teilnahme an Ausschusssitzungen, in denen ein entsprechender Beratungsgegenstand auf der Tagesordnung steht, selbst wenn nur empfehlende Beschlüsse daraus hervorgehen.

Gründe, die zur Befangenheit führen, enthalten die Regelungen im § 31. GO LSA (Ausschlussgründe). Grundsätzlich wird von unmittelbaren Vor- bzw. Nachteilen ausgegangen. Zu diesen gehören Vor- bzw. Nachteile gemäß § 31 GO LSA, die nicht ausschließlich wirtschaftlicher Natur sein müssen. Auch ideelle Vor- und Nachteile sind heranzuziehen.

Zur Feststellung von Befangenheitsgründen, sind folgende Fragen zu klären:

1. Wann ist ein Vor- oder Nachteil unmittelbar?
2. Wer ist Angehöriger im Sinne des § 31 GO LSA?
3. Wann ist von einem Vertretungsverhältnis auszugehen, soweit es sich um einen Verein, eine Kapitalgesellschaft oder ähnliches handelt?
4. Wann begründet eine entgeltliche Beschäftigung ein Mitwirkungsverbot?

11.2.1. Verfahren zur Feststellung der Befangenheit

Die Verpflichtung zur Information über eine bestehende Befangenheit hat der Gemeindevertreter, der betroffen ist, soweit er einen Befangenheitstatbestand festzustellen glaubt. Er hat diese Information umgehend mit Aufrufen des betreffenden Tagesordnungspunktes an den Vorsitzenden des Gemeinderates zu geben.

Im Zweifel muss die Gemeindevertretung mit Beschluss zur Geschäftsordnung über das Vorliegen von Mitwirkungsverböten entscheiden. Ist die Befangenheit festgestellt, muss der Betroffene bei nichtöffentlicher Sitzung den Sitzungsraum verlassen. Bei öffentlicher Sitzung hat er unter den Zuhörern Platz zu nehmen.

Dem Vorsitzenden ist es aber auch nicht verboten, die anwesenden Gemeindevertreter zu fragen, wer sich für befangen hält.

Im Detail sollte die Geschäftsordnung Regelungen enthalten.

12. Die Mitwirkungsrechte der Mitglieder der Vertretungskörperschaft

Mit der Geschäftsordnung sind auch die Mitwirkungsrechte der Gemeindevertreter festzuschreiben.

Dabei ist zu unterscheiden ist, ob diese Rechte

- dem einzelnen Mitglied der Vertretungskörperschaft individuell zukommt,
- nur in Gemeinschaft mit einer bestimmten Anzahl weiterer Mitglieder wahrgenommen werden können (Gruppenrechte),
- nur spezifisch den Fraktionen als besondere Rechte zustehen um Fraktionsmitglied Einfluss nehmen zu können.

13. Antragsrechte

Grundsätzlich steht den Gemeindevertretern das Recht zu, Beschlussvorlagen in die Gemeinderatssitzung einzubringen, Anträge zu stellen sowie an der Arbeit der Ausschüsse mitzuwirken, wobei den Gemeindevertretern in den Ausschüssen nur dann ein Stimmrecht zukommt, wenn sie Mitglied im jeweiligen Ausschuss sind.

Soweit die Gemeindevertreter Beschlussvorlagen einbringen, können sich diese auf die festgesetzten Tagesordnungspunkte beziehen, aber auch Alternativen zu den Beschlussvorlagen des Bürgermeisters darstellen.

Zu unterscheiden ist zwischen Sachanträgen und Anträgen zur Geschäftsordnung.

Geschäftsordnungsanträge stellen ein wichtiges Mittel im Willensbildungsprozess dar, da mit ihnen, z.B. Vertagungsanträge oder andere Anträge zum Ablauf der Sitzung, wie die Eingrenzung der Rednerliste mehr oder die Beendigung der Debatte, gestellt werden können.

In der Geschäftsordnung sollen entsprechende Regelungen zum Umgang mit den Geschäftsordnungsanträgen geschaffen werden.

13.1. Wortmeldung und Rederecht

Zur Gewährleistung einer straffen Gemeinderatssitzung ist es sinnvoll, wenn die Geschäftsordnung eine Redeordnung beinhaltet, mit der eine Rednerreihenfolge und eine Redezeit festgeschrieben wird.

Dem Protokollanten kann es übertragen werden, insbesondere bei größeren Vertretungskörperschaften, eine entsprechende Übersicht zu führen. Damit erhält der Vorsitzende notwendige Unterstützung und es wird die geschäftsordnungsgemäße Reihenfolge der Redner gewährleistet.

13.2. Fragerecht

Den Mitgliedern der Vertretungskörperschaft kommt auch das Recht zu, Anfragen zu stellen. Dieses Fragerecht soll hinsichtlich Umfang und Modalitäten in der Geschäftsordnung geregelt sein. Damit sollten Fristen für Anfragen wie auch Zusatzfragen sowie auch die Form der Anfrage festgeschrieben sein, die dann auch einzuhalten sind.

13.3. Persönliche Erklärungen

Interesse eines zügigen Ablaufs einer Gemeinderatssitzung macht es sich erfahrungsgemäß erforderlich, Regelungen zur Abgabe persönlicher Erklärungen in die Geschäftsordnung aufzunehmen. Diese sollten bestimmen, dass derartige Erklärungen erst nach Beendigung, der eigentlichen Beratung zulässig werden. Diese Erklärungen dürfen sich nicht mit Beratungsgegenständen befassen, es darf also **nicht zur Sache** gesprochen werden. Persönliche Erklärung müssen sich auf **Ausführungen zur eigenen Person beziehen** oder dürfen zur Richtigstellung missverstandener eigenen Ausführungen beitragen.

Zu persönlichen Erklärungen findet grundsätzlich keine Aussprache statt.

14. Die Rolle der Fraktionen

14 1 Die Fraktion - ihre Bedeutung und ihre Rechte

Mit § 43 Abs. 5 GO ist geregelt, dass sich Gemeindevertreter zu Fraktionen zusammenschließen können.

Eine Fraktion muss aus mindestens zwei Mitgliedern bei Gemeindevertretungen von unter 50 Mandatsplätzen und drei Mitgliedern bei Gemeindevertretungen über 50 Mandatsplätzen bestehen. Fraktionen gelten als Organteile der Vertretungskörperschaft.

Zur Bildung von Fraktionen, zu deren Rechte und Pflichten sind in der Geschäftsordnung Regelungen zu treffen.

Fraktionen stellen als Organteile ständige Gliederungen einer kommunalen Vertretungskörperschaft dar und haben eigene Mitwirkungsrechte innerhalb der Vertretungskörperschaft. Mit ihrer Tätigkeit unterstützen, steuern und erleichtern die Fraktionen den Arbeitsablauf der Vertretungskörperschaft und dienen damit der Effektivität der Arbeit in der Vertretungskörperschaft.

An den Fraktionsstatus sind bestimmte **Informations- und Initiativrechte** geknüpft, die auch im Interesse der Funktionsfähigkeit der Vertretung sind. Insofern haben die Fraktionen selbst umfangreiche Rechte, die einem einzelnen Mitglied wiederum nicht zustehen.

Dem einzelnen Gemeindevertreter kommen durch die Fraktionszugehörigkeit mehr Beteiligungsrechte zu als sie ihm allein zustehen würden. Bei Beschlüssen entscheidet die Fraktion mit Mehrheiten.

In Vorbereitung einer Fraktionsberatung haben die Fraktionen das Recht vom Bürgermeister die erforderlichen Informationen zu erhalten. Auch die Fraktionsmitglieder unterliegen Verschwiegenheitspflichten sowie dem Datenschutz.

Die Gemeindevertreter üben ihr Amt nach ihrer freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung sowie dem Gesetz aus. Sie sind nicht an Aufträge gebunden (§ 42 Abs. 1 GO LSA). Aus dieser Regelung geht das Verbot des imperativen Mandates.

Damit können die Gemeindevertreter auch nicht von politischen Parteien, Wählergruppen und den Fraktionen rechtswirksam zu einem so genannten Fraktionszwang verpflichtet werden.

Mit der Fraktionsarbeit geht aber einher, dass Fraktionsbeschlüsse auch nach außen vertreten werden. Der einzelne Abgeordnete kann damit jedoch sehr schnell in ein Spannungsfeld zwischen seinem freien Mandat und der Fraktionsdisziplin, die durchaus zulässig ist, geraten. Fraktionsdisziplin kann letztendlich mittels Fraktionsausschluss durchgesetzt werden.

14.2. Die finanzielle Unterstützung

Generell ist die finanzielle Unterstützung der Fraktionen zulässig. Dies darf jedoch nicht soweit gehen, dass diese in eine versteckte Parteienfinanzierung übergehen. Den Fraktionen sind für ihre Arbeit die notwendigen finanziellen und Sachmittel wie Beratungsräume von der Gemeinde zur Verfügung zu stellen.

Auch dazu sollten in der Geschäftsordnung konkrete Regelungen geschaffen werden.

15. Das Teilnahmerecht und die Mitwirkungspflicht des Bürgermeisters und der Beigeordneten

Der ehrenamtliche Bürgermeister ist Mitglied und Vorsitzender des Gemeinderates. Eine ausdrückliche Pflicht über die Teilnahme des hauptamtlichen Bürgermeisters bzw. der Beigeordneten an den Sitzungen der Vertretungskörperschaft enthält die GO LSA nicht. Die Geschäftsordnung kann jedoch dazu Festlegungen treffen. Sie sind jedoch verpflichtet, den Gemeinderat über alle wichtigen Angelegenheiten zu unterrichten. Nehmen der Bürgermeister bzw. als dessen Vertretung die Beigeordneten teil, steht ihnen das Recht zu, jederzeit vom Vorsitzenden zu verlangen, dass ihnen das Wort erteilt wird. Näheres ist in der Geschäftsordnung zu regeln.

16. Der Vorsitzende der Vertretungskörperschaft und seine Aufgaben - der Ablauf einer Sitzung

16.1. Allgemeines

Insbesondere geschäftsführende Aufgaben werden vom Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft wie auch von den Ausschussvorsitzenden wahrgenommen.

Dazu gehört vorrangig die ordnungsgemäße Vorbereitung und Durchführung der Sitzung, beginnend mit der Sitzungseröffnung und endend mit dem Schließen der Sitzung. Während der Sitzung selbst leitet der Vorsitzende diese.

In der Geschäftsordnung sollten dazu die notwendigen Regelungen enthalten sein. Der Vorsitzende ist auch für Entscheidungen in Auslegungsfragen und Anwendung der Geschäftsordnung sowie in Zweifelsfällen zuständig.

16.1.1. Das Ordnungsrecht

Dem Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft kommt das Ordnungsrecht gegenüber den Mitgliedern zu.

Dieses kann z.B. durch

- Entziehung des Wortes zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt;
- Aussprechen eines Verweises, wenn von der Sache in der Diskussion abgewichen wird;
- Ausschluss von der Sitzung bei schwerwiegenden Einzelverstößen und/oder bei
- nicht fruchtenden „Zur Ordnung“-Rufen und
- Abbruch der Sitzung in sehr schwerwiegenden Fällen erfolgen.

Die Gemeindevertretung kann aber nur über die Berechtigung einer ausgesprochenen Ordnungsmaßnahme befinden. Dies sollte jedoch nicht in dem Zeitpunkt erfolgen in dem die Ordnungsmaßnahme selbst ausgesprochen worden ist.

Zu den Ordnungen in den Sitzungen gehören neben dem Verfahrensablauf auch die notwendigen äußeren Bedingungen, die unter anderem mit durch den Sitzungsdienst vorbereitet werden sollen.

16.2. Beschlüsse und Wahlen

Bei Abstimmungen und Beschlussfassungen ist mit der entsprechenden Fragestellung so zu verfahren, dass eindeutig mit ja oder nein von den Gemeindevertretern gestimmt werden kann. Der zur Abstimmung oder Beschlussfassung anstehende Wortlaut muss klar und eindeutig abgefasst sein (§ 54 GO LSA).

Generell kann erst nach Abschluss der Beratung zu einem Tagesordnungspunkt in die Abstimmung eingetreten werden. Der Beginn der Abstimmung ist zum Ausschluss von Irrtümern vom Vorsitzenden deutlich hervorzuheben.

Grundsätzlich ist über jeden Antrag gesondert abzustimmen.

16.2.1. Abstimmungen

Grundsätzlich erfolgen Abstimmungen offen (§ 54 Abs. 2 GO LSA).

Auf Antrag mindestens eines Mitgliedes der Gemeindevertretung kann namentlich abgestimmt werden. Näheres ist in der Geschäftsordnung festzulegen.

Wahlen werden geheim mittels Stimmzettel durchgeführt. Es kann offen gewählt werden, wenn kein Gemeinderatsmitglied widerspricht.

Es sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das Ausfüllen eines Stimmzettels von Dritten nicht wahrgenommen werden kann. In der Regel wird es notwendig sein, eine Wahlkabine aufgestellt und diese auch benutzen zu lassen.

Der Vorsitzende der Vertretungskörperschaft muss die Übersicht über die Wahlhandlung haben. Die Wahrung des Geheimhaltungsgrundsatzes des Abstimmenden ist sicherzustellen, indem gleiche Zettel und gleiche Stifte, Farben, Schriftstärke u. ä. zur Verfügung stehen.

Handelt es sich um eine größere Vertretungskörperschaften sollten an der Ermittlung des Wahlergebnisses durch Auszählen alle Fraktionen beteiligt werden. Dies kann jedoch auch auf Vorschlag des Vorsitzenden vom Vorstand der Vertretungskörperschaft vorgenommen werden.

16.3. Anträge zur Geschäftsordnung gehen Sachanträgen vor

Verfahrensanträge, die während der Beratung gestellt werden, sind unmittelbar und sofort zu behandeln.

Solche Verfahrensanträge, die in der Geschäftsordnung fixiert werden sollten, können sein:

- Vertagung einer Sache;
- Überweisung an einen Ausschuss (oder den Bürgermeister);
- Übergang zur Tagesordnung, womit eine Sache ohne Sachentscheidung erledigt wird,
was dem Absetzen diese Angelegenheit von der Tagesordnung gleichkommt;
- Abschluss der Aussprache;
- Abschluss der Rednerliste und - sonstige Anträge.

Der weitergehende Antrag soll stets zuerst behandelt werden, wobei die dargestellte Reihenfolge bereits das Ordnungsprinzip berücksichtigt.

Auch bei mehreren Sachanträgen wird zunächst über den weitestgehenden Antrag abgestimmt. Der Vorsitzende entscheidet über die Reihenfolge der Anträge.

Nebenanträge, wie Änderungsanträge, sind vor dem Hauptantrag zu entscheiden. Bei Zusatzanträgen kann es sich sowohl um einen Nebenantrag wie auch einen weitergehenden Antrag handeln.

16.4. Mehrheiten

In der Regel werden Beschlüsse mit einfacher Mehrheit durch die anwesenden Mitglieder der Vertretungskörperschaft gefasst, soweit das Gesetz nichts anderes vorschreibt.

Während bei Anträgen im Beschlussverfahren diese einfache Mehrheit ausreichend ist, werden für Persönlichkeitswahlen zumeist qualifizierte Mehrheiten kraft Gesetzes gefordert. Auch dazu sollten in der Geschäftsordnung entsprechende Regelungen enthalten sein.

So zum Beispiel, dass

- bei Wahlen nicht beschriebene Stimmzettel als Stimmenthaltung gelten;
- im Wahlgang derjenige als gewählt gilt, der mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen auf sich vereinen kann;
- Stimmenthaltungen wohl für die Beschlussfähigkeit heranzuziehen sind, nicht aber bei der Feststellung von Mehrheiten. Vom Vorsitzenden ist letztendlich das Ergebnis der Abstimmung bzw. Wahl festzustellen und bekannt zu geben.

17. Die Sitzungsnachbereitung

Der Sitzungsnachbereitung ist **großes Augenmerk** zu widmen.

17.1. Die Niederschrift (§ 56 GO LSA)

Das Protokoll einer Vertretungskörperschaftssitzung hat bei richtiger Erstellung die juristische Bedeutung eines Beweismittels. Wird diese Niederschrift auch formgerecht erstellt, so hat sie auch den Rang einer **öffentlichen Urkunde** im Sinne des § 415 ZPO und des § 98 VwGO.

Nach Erstellung des Protokolls soll dies vom Schriftführer, der durch die Vertretungskörperschaft bestellt und im Rahmen des Sitzungsdienstes tätig wird, unterschrieben werden. Ohne formgerechte Unterschriften stellt die keine öffentliche Urkunde dar.

Formgerechte ist die Sitzungsniederschrift i.d.R. dann unterschrieben, wenn die Unterschriften des Protokollführers, des Vorsitzenden der Gemeindevertretung und eines weiteren Gemeindevertreters enthalten sind (§ 56 Abs. 1 GO LSA).

Mit dem Protokoll soll dem Informationsbedürfnis entsprochen werden. Daneben bringt dies auch verbesserte die Kontrollmöglichkeiten hervor.

Grundsätzlich unterliegt die Sitzungsniederschrift keiner Genehmigungspflicht. Die Gemeindevertretung sollte aber in ihrer nächsten Sitzung die Richtigkeit des Protokolls bestätigen. Werden Einwände erhoben, sind diese als Ergänzungen dem Protokoll hinzuzufügen.

Ober die **Art des Protokolls** sind gleichwohl in der Geschäftsordnung Festlegungen zu treffen.

Als Arten kommen

- das Wortprotokoll,
- das Verlaufsprotokoll,
- das Kurzprotokoll oder - das Beschlussprotokoll

in Betracht.

Mit der Geschäftsordnung kann auch eine Mischform der verschiedenen Protokollarten vorgesehen werden.

Unzweckmäßig erscheint die Anfertigung eines Wortprotokolls. In Ausnahmen sollten zu Protokoll gegebene Erklärungen wörtlich aufgenommen werden.

Die Vertretungskörperschaft kann festlegen bzw. in der Geschäftsordnung festschreiben, dass als Hilfsmittel für den Protokollanten eine Tonträgeraufnahme von der Sitzung gemacht wird.

Diese Aufnahme darf nur zweckgerecht für die Protokollerstellung verwendet werden und ist vor Missbrauch auch als Gegenbeweis zu schützen.

17.2 Der Mindestinhalt des Protokolls

Im Sitzungsprotokoll müssen mindestens gemäß § 56 Abs. 1 GO LSA der genaue Wortlaut der Beschlüsse und darüber hinaus Auskünfte über durchgeführte und Wahlen und weitere bedeutende Tatsachen enthalten sein.

Das sollten sein:

- Tag, Ort, Beginn und Ende der Sitzung;
- die Namen der Teilnehmer, die verspätet erschienen sind oder die Sitzung vorzeitig verlassen haben;
- die Tagesordnungspunkte;
- die zu Protokoll gegebenen Erklärungen;
- rechtserhebliche Vermerke zum Sitzungsverlauf (Wie z.B. Ordnungsmaßnahmen);
- Prüfung und Erststellen von Mitwirkungsverboten und Ausschlüsse wegen Befangenheit und
- Anträge, Abstimmungsmodalitäten sowie Abstimmungsergebnisse.

Die Sitzungsniederschrift sollte binnen 30 Tagen, spätestens aber bis zur nächsten Sitzung gefertigt und den Mitgliedern der Vertretungskörperschaft in geeigneter Weise zugänglich gemacht werden.

Soweit es sich um durchlaufende Vorlagen handelt, müssen zusätzlich auch die Schriftführer der entsprechenden Ausschüsse informiert werden. Auszüge aus der Niederschrift sind mit dem erforderlichen Informationsgehalt für die Fachbereiche in der Amts- bzw. Gemeindeverwaltung zu fertigen.

Die jeweiligen Fachämter oder verantwortlichen Mitarbeiter sollten unmittelbar nach der Sitzung die notwendigen Informationen über die gefassten Beschlüsse, die ihren jeweiligen Aufgabenbereich betreffen, erhalten.

17.3. Bekanntmachung der Beschlüsse

Die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft sind in ortsüblicher Weise den Einwohnern bekanntzumachen.

Das betrifft ausnahmslos alle Beschlüsse, die in irgendeiner Weise Wirkung für den Bürger hervorbringen.

Die notwendigen Bekanntmachungsregelungen sind in der jeweiligen Hauptsatzung bzw. in einer gesonderten Bekanntmachungssatzung detailliert festzuschreiben. Diese Regelungen sind dann auch genauestens einzuhalten, um eine wirksame Bekanntmachung zu erreichen.

Mit der Bekanntmachung muss nicht der gesamte Sitzungsverlauf bekannt gemacht werden. Entscheidend ist die sinngemäße Wiedergabe des Sitzungsverlaufs und der wesentlichen Inhalte.

Die Bekanntgabe ist generell keine Wirksamkeitsvoraussetzung für die Beschlüsse, es sei denn, es handelt sich um eine Satzung. Hier greifen weitere Regelungen (§ 6 GO LSA).

Anliegen der Bekanntmachung ist es, die Bürger über die Tätigkeit der Gemeindevertretung zu informieren.

Hinsichtlich der Bekanntmachungspflicht greift das zwingende Gebot der Öffentlichkeit sowie der Demokratie. Und damit sind auch die Beschlüsse über Tagesordnungspunkte aus nichtöffentlichen Sitzungsteilen grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wobei hier Einschränkungen aus einem besonderen Geheimhaltungsinteresse greifen. Personenbezogene Daten unterliegen einem besonderen Datenschutz.

17.4 Satzungsbekanntmachungen

Satzungen sind auf der Grundlage des § 6 GO LSA bekannt zu machen. Dem hat voranzugehen die Einbeziehung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde in der Form der Anzeige der Satzung oder der Einreichung zur Genehmigung.

Die Bekanntmachung von Satzungen hat im vollen und genauen Wortlaut unter strikter Beachtung der für die Bekanntmachung geltenden Vorschriften öffentlich zu erfolgen. Die Satzung ist der Öffentlichkeit mitzuteilen. Die Nichtbeachtung dieser Verfahrensweise führt regelmäßig zur Ungültigkeit einer Satzung.

Noch nicht immer findet dies ausreichende Beachtung.

17.5. Die Ausführung der Beschlüsse

Dem Bürgermeister als Chef der Verwaltung kommt die Pflicht zu, die Beschlüsse der Gemeindevertretung nicht nur vorzubereiten, sondern auch deren Ausführung über die Verwaltung zu gewährleisten (§ 62 Abs. 1 GO LSA).

18. Öffentlichkeitsarbeit

Das Sprichwort "*Klappern gehört zum Handwerk*" sollte durchaus in der Arbeit des Bürgermeisters und der gesamten Verwaltung Beachtung finden.

Durch die tägliche Kleinarbeit in der Gemeinde bzw. der Verwaltung wird zumeist viel geleistet, ohne dass dies immer von den Bürgern einer Gemeinde auch gesehen, festgestellt wird.

Deshalb wird es immer wichtiger, dass auch die Gemeinden Öffentlichkeits- und Pressearbeit leisten.

Allerdings ist Öffentlichkeitsarbeit nicht immer gleichzusetzen mit Pressearbeit.

Die Öffentlichkeitsarbeit ist unter zwei Gesichtspunkten zu betrachten:

a) Die Bürger in der Gemeinde haben einen Anspruch, stets aktuell über das Geschehen im Ort unterrichtet zu sein. Insofern darf die Verwaltung ihre Arbeit durchaus vermerken. Die Verwaltung darf also durchaus für sich Werbung betreiben. Dazu sollte im Rahmen eines Konzeptes erfolgen, um die Bürger informieren zu können. Dieses Konzept der Beeinflussung der Außenwelt soll das Verständnis für einzelne Maßnahmen der Verwaltung wie auch der Vertretungskörperschaft hervorrufen. Es soll stets der Blick für das Erhalten bleiben, was schließlich erreicht werden soll. Das dient letztendlich auch zur Herstellung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Verwaltung und fördert nicht zuletzt das Demokratieverständnis. Dazu ist die Pressearbeit geeignet.

b) Die Gemeinde soll auch stets in ihrem Umfeld dafür sorgen, dass sie in dem für sie günstigen Licht erscheint. Das kann bedeuten, dass umliegende Gewerbebetriebe gezielt an einer Ansiedlung in der Gemeinde interessiert werden. Dazu ist jedoch auch ein sorgfältig vorbereitetes Marketingprogramm erforderlich. Es geht letztendlich darum, die öffentlichen Vorzüge der Gemeinde hervorzuheben.

18.1. Zur Arbeit mit der Presse

Pressearbeit stellt sich immer mehr als erforderlich dar. Das trifft selbst für kleine Gemeinden zu, die nicht umhin kommen werden, ein angenehmes Verhältnis zur lokalen Presse zu pflegen. Die Presse stellt sich als ein Instrument zur Erfüllung der Öffentlichkeitsarbeit dar. Dazu sollte zwischen der jeweiligen Lokalredaktion und der Verwaltung eine ständige Verbindung bestehen. Über die Presse sollte ausführlich über anstehende Angelegenheiten und Termine informiert werden. Auch Ereignisse von geringer Bedeutung können über ein Telefonat eine Pressenotiz zur Folge haben. Auf diesem Wege können die Bürger ständig informiert werden und es kann Missverständnissen vorgebeugt werden.

Über den Geschäftsverteilungsplan sollte geregelt werden, wer aus der Verwaltung den Kontakt zur Presse aufrecht erhält und damit als Ansprechpartner dient.

Auch schriftliche Informationen können an die Redaktion herausgegeben werden. Sie sollten korrekt, den Tatsachen entsprechend und verständlich abgefasst sein.

Öffentlichkeits- und Pressearbeit stellen ein wichtiges Instrument dar, das geschickt eingesetzt werden sollte.