

# DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung  
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

55. Jahrgang · Februar 2003

## Impressum

### Schriftleitung:

Dr. Hartmut Borchert  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

### Redaktion:

Assessorin Ute Bebensee-Biederer

### Anschrift Schriftleitung und Redaktion:

Reventluallee 6, 24105 Kiel  
Telefon (0431) 57 00 50 50  
Telefax (0431) 57 00 50 54  
E-Mail: info@shgt.de

### Verlag:

Deutscher Gemeindeverlag GmbH  
Jägersberg 17, 24103 Kiel  
Postfach 1865, 24017 Kiel  
Telefon (0431) 55 48 57  
Telefax (0431) 55 49 44

### Anzeigen:

W. Kohlhammer GmbH  
Anzeigenmarketing, Chantal Weber  
70549 Stuttgart  
Telefon (0711) 78 63 - 72 59  
Telefax (0711) 78 63 - 83 93  
Zur Zeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 26 vom  
1.1.2003 gültig.

### Bezugsbedingungen

Die Zeitschrift „Die Gemeinde“ erscheint  
monatlich; einmal jährlich können zwei Hefte  
zu einem Doppelheft zusammengefasst wer-  
den. Bezugspreis ab Verlag jährlich 67,20 €  
incl. Versandkosten. Einzelheft 7,80 € (Dop-  
pelheft 15,60 €) zuzüglich Versandkosten.  
Abbestellungen: 6 Wochen vor Jahresende  
beim Verlag.

Die angegebenen Preise enthalten die  
gesetzl. Mehrwertsteuer.

### Druck:

Howaldtsche Buchdruckerei, Kiel

Für unverlangt eingesandte Manuskripte  
und Bildmaterial übernehmen Verlag und  
Redaktion keine Verantwortung.  
Die Redaktion behält sich Kürzungen und  
Überarbeitungen vor. Rücksendung erfolgt  
nur, wenn Rückporto beigelegt wird.

ISSN 0340-3653

Titelbild: Aktionslogo  
„Rettet die Kommunen“

## Inhaltsverzeichnis

### Auf ein Wort:

Dr. Hartmut Borchert.  
Eigenverantwortung ist unbequem..... 30

### Aufsätze

#### Schwerpunktthema: ?

Heribert Thallmair  
Stadt und ländlicher Raum  
– ein symbiotisches Verhältnis?!..... 31

Wolfgang Soltau  
Vorbereitung und Durchführung der  
konstituierenden Sitzungen nach der  
Kommunalwahl..... 34

Klaus-Dieter Dehn  
Schematische Darstellung des  
Ablaufs einer Sitzung der  
Gemeindevertretung ..... 37

Wolfgang Soltau  
Wahlen in der konstituierenden Sitzung  
einer ehrenamtlich verwalteten  
amtsangehörigen Gemeinde..... 38

### Aus der Rechtsprechung

Abgabenkalkulation, Prognosespiel-  
raum, Normenkontrolle, Amtsermitt-  
lungsgrundsatz  
BVerwG, Urt. v. 17.4.2002  
– Az.: 9 CN 1.01 – ..... 43

Kommunalverfassungsstreitver-  
fahren, Fraktionsaustritt, Ausscheiden  
aus einer Fraktion; § 32 a Abs. 3 GO  
VG Schleswig, Urt. v. 7.2.2002  
– 6 A 216/00 – ( nicht rechtskräftig ).... 47

Mark Jahn  
Urteilsanmerkung zu: Schleswig-  
Holsteinisches Verwaltungsgericht  
– 6. Kammer – Urt. v. 7.2.2002  
(Az.: 6 A 216/00)..... 49

### Aus dem Landtag

Verabschiedung des Gesetzes  
zur Stärkung der kommunalen  
Selbstverwaltung ..... 51

### Aus dem Landesverband

Mitgliederversammlung des  
Kommunalen Pflegeverbandes  
Schleswig-Holstein am 10.09.2002 .... 64

K.I.L.O. auf der Messe  
„Moderner Staat in Berlin“ ..... 65

**Mitteilungen des DStGB** ..... 66

**Pressemitteilungen** ..... 68

**Personalnachrichten** ..... 70

**Buchbesprechungen** ..... 71

# Eigenverantwortung ist unbequem

Der Begriff kommunale Selbstverwaltung hat sehr viel mit der Vorstellung von Eigenverantwortung zu tun. Die Bürger und ihre gewählten Vertreter in den Kommunen sollen Entscheidungen, die sie betreffen, selbst fällen und die Verantwortung insbesondere dafür nicht dem Staat überlassen. Selbstverwaltung und Selbstverantwortung sind im Prinzip nicht voneinander zu trennende Begriffe. Kommunale Vertreter setzen sich daher in der Regel auch für mehr Selbstverwaltung, d. h. für mehr eigenen Entscheidungsspielraum, ein. Aber offenbar hat das Prinzip auch seine Grenzen, wie die jetzt beginnende Diskussion um die neue Entschädigungsverordnung deutlich macht.

Der Gesetzgeber hat die Grundlage dafür geschaffen, daß das kommunale Entschädigungsrecht vereinfacht werden kann, und daß den Vertretungen wieder mehr Entscheidungsspielräume über das „Ob“ und die Art und die Höhe der Entschädigungen eingeräumt werden sollen. Der „Amrumer Pfennigstreit“ um die Höhe der Aufwandsentschädigung mit dem früheren Innenminister zeigt damit erfreuliche Folgewirkungen. Die Vereinfachung des Entschädigungsrechts war eine der wenigen Forderungen des SHGT, die der Landesgesetzgeber erfüllt hat. Bei der Diskussion um den Entwurf der jetzt vom Innenministerium vorgelegten Entschädigungsverordnung, der versucht, die gesetzlichen Vorgaben einer Vereinfachung entsprechend umzusetzen, zeigt sich nun kommunaler Widerstand, der nicht typisch ist für den gemeindlichen, aber für den städtischen Bereich. Da beklagt sich der Fraktionsvorsitzende der größten Fraktion einer kreisfreien Stadt darüber, daß nun die Vertretung vor die undankbare Aufgabe gestellt werde, das „Ob“ und die Art und Höhe der Entschädigungen selbst zu regeln. Er fordert den Innenminister auf, doch diese schwierige Entscheidung den kommunalen Vertretungen abzunehmen, weil sie in Begründungszwang geraten, wenn sie über ihre Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder selbst entscheiden sollen. Er verweist darauf, welchen unerfreulichen Verlauf die Diskussion um die Diäten der Landtagsabgeordneten genommen hat.

Solche Aufforderungen an den Innenminister sind für die Idee der kommunalen Selbstverwaltung kontraproduktiv und sie liegen aber leider auf der Linie eines Protokollzitats, das aus einem städtischen Verband stammt und einem gerne aus Landtagskreisen entgegen gehalten wird, wenn man mehr kommunale Entscheidungsfreiheiten einfordert. In diesem Pro-

tokoll soll es im Zusammenhang mit Aufgabenverlagerung geheißen haben: „Wir haben es lieber, die Bürger demonstrieren vor dem Landeshaus, als vor dem Rathaus“. Wer solche Argumente vertritt, macht die kommunale Selbstverwaltung unglaubwürdig.

Natürlich ist es nicht einfach, in finanziellen Fragen, die den Bürger durchaus interessieren, eine sachgerechte Begründung für die Art und Höhe der Entschädigungen zu geben. Sie lassen sich aber durchaus finden und dem Bürger plausibel machen, wenn diese Entschädigungen ihrer Art und ihrem Umfang nach sachlich begründet werden und nicht den Eindruck einer Selbstbedienung beim Bürger hervorrufen. Wer im Zusammenhang mit der Frage kommunaler Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder auf die Diätendiskussion des Landtages zu sprechen kommt, zeigt damit doch schon ein gewisses Maß an Bürgerferne. Nicht die Anpassung der Diäten der Landtagsabgeordneten als solche war Anlaß der Kritik, sondern der Umfang, in dem diese Anpassung erfolgen sollte. Das Land Schleswig-Holstein ist praktisch pleite, es spricht sich im Zusammenhang mit den Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst für eine Nullrunde aus und zeigt auch sonst in allen Bereichen, daß das Ende der Fahnenstange wahrscheinlich erreicht ist. Überall wird gekürzt und dann der überproportionale Diätenanstieg!

Die Diätendiskussion ist auch Folge einer immer stärker werdenden Entfremdung zwischen den gewählten Volksvertretern (die eine immer längere Wahlperiode wünschen, damit angeblich die Scharbeit verbessert werden kann) und der Sinnhaftigkeit des politischen Tuns der Parteien und ihrer Repräsentanten für den Bürger. Daß dieses Mißtrauen grundsätzlich auch gerechtfertigt ist, zeigt der Umstand, daß letzten Endes vielfach hinter verschlossenen Türen zwischen den großen Fraktionen sog. Kompromisse geschlossen werden, die vom Landtag nur noch – trotz Kritik einzelner – abgenickt werden. Diese Art Verfahren gehört nicht zu denjenigen, die eine besondere politische Kultur auszeichnen. Aber immerhin sind die Landtagsabgeordneten noch gezwungen, sich einer solchen Diskussion auszusetzen und das heißt, politische Verantwortung wahrnehmen.

Wer nun als kommunaler Vertreter weder eine solche Entscheidung noch eine solche Diskussion in der kommunalen Ebene haben möchte, stellt sich letzten Endes ein Armutszeugnis aus und verkennt den Gedanken der Eigenverantwortung, der

maßgeblich im kommunalen Selbstverwaltungsrecht verankert ist. Vielleicht spielt aber noch eine Rolle, daß in den großen Gebietskörperschaften die politischen Parteien nicht unerheblich von Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern profitieren. Denn es ist bekannt, daß auch kommunale Mandatsträger – natürlich nur freiwillig – einen Teil dieser Gelder an die Parteikassen abführen. Je höher also die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder sind, um so mehr können davon auch die Parteien profitieren. Aber das kann man dem Bürger in den Städten nicht so direkt sagen und daher hat man natürlich Begründungsprobleme.

Der Bürger möchte keine bequemen Kommunalpolitiker, die überwiegend nach Maßgabe des Landes nur noch Kleinigkeiten selbst entscheiden können und bei allen wichtigen unbequemen Fragen auf getroffene Entscheidungen des Landes sich zurückziehen können. Natürlich müssen sich auch die Gemeindevertreter gegenüber ihren Bürgern rechtfertigen hinsichtlich der Höhe der Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder. Daß mancher Bürger dabei Zweifel hat, ob gerade seine Kommunalpolitiker dieses Geld wert sind, mag ja sein und gerade auch in den Städten, in denen man damit offenbar Probleme hat. Wie kann aber ein Land Kommunalpolitikern Entscheidungen anvertrauen, die nicht einmal in der Lage und Willens sind, solche Entscheidungen eigenverantwortlich zu treffen und schon bei einem solchen geringen Anlaß nach dem Staat und ministerieller Bevormundung rufen. Wenn dem so ist, muß man sich nicht wundern, daß dann möglicherweise die staatliche Politik diesen Kommunalpolitikern auch in anderen Fragen wenig zutraut.

Es ist auch für das Innenministerium demotivierend, wenn selbst die zaghaftesten Versuche, den Kommunen mehr Freiraum einzuräumen, von einem Teil der dort politisch Verantwortlichen in dieser Art und Weise öffentlich beantwortet werden, indem sie selbst ihre Entmündigung fordern. Der SHGT begrüßt die Absicht des Innenministers, im Rahmen der Entschädigungsverordnung die Spielräume der Gemeinden zu erweitern. Wir haben in der Diskussion darauf hingewiesen, daß das Land Hessen seit einiger Zeit ohne eine Entschädigungsverordnung auskommt und die Kommunen praktisch allein auf der gesetzlichen Grundlage der hessischen Gemeindeordnung Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder durchaus angemessen festsetzen können.

Bei dieser Gelegenheit soll kurz vermerkt werden, daß bis zu Beginn der 30iger Jahre die Kommunen in Preußen die Besoldung ihrer Beamten und Angestellten und auch die Höhe der Entschädigungen für

die ehrenamtlichen Mandatsträger völlig autonom festgesetzt haben. Erst im Rahmen der Brüningschen Notverordnungen zu Anfang der 30iger Jahre wurden die Personalwirtschaft und die finanzielle Leistungen, die Kommunen ihren Mitarbeitern und ehrenamtlich Tätigen gewähren können, staatlich eingeschränkt. Diese staatliche Reglementierung hat das Dritte

Reich überlebt. Sie wurde in der Nachkriegszeit fortgesetzt und hat sich offensichtlich auch in den Köpfen einzelner städtischer Kommunalpolitiker so verfestigt, daß diese nun nicht mehr die Kraft für eigene Entscheidungen in diesen zwar wichtigen, wenn auch unbequemen Fragen haben. Zu wünschen bleibt, daß sich der Innen-

minister durch solche selbstverwaltungsschädliche Kritik, auch wenn sie aus den städtischen Bereichen kommt, nicht beeinflussen lassen wird und die Entschädigungsverordnung im wesentlichen so erlassen wird, wie sie jetzt von ihm vorgesehen ist.

*Dies hofft Ihr  
Dr. Hartmut Borchert.*

## Aufsätze

# Stadt und ländlicher Raum – ein symbiotisches Verhältnis?!

Heribert Thallmair, Präsident des Bayerischen Gemeindetags

Wenn man die Diskussion um die Stadt-Umland-Problematik verfolgt, stehen oft die negativen Aspekte ganz im Vordergrund. Die Stadt und der sie umgebende ländliche Raum werden als natürliche Gegner begriffen, deren Interessen gegenüber sind, die miteinander in ständigem Streit liegen. Als Beispiel sei hier nur das Thema „Einzelhandelsgroßprojekte“ und insbesondere „Factory-Outlet-Center“ genannt. Völlig unabhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ansiedlung eines solchen Vorhabens, insbesondere unabhängig von den Vorgaben, die die Raumordnung und Landesplanung bereit hält, werden häufig folgende Positionen vertreten: Wenn ein solches Projekt in einer kleineren Gemeinde entstehen soll, ordnet die Nachbarstadt eine entsprechende Planung als Teufelswerk ein, das den innerstädtischen Einzelhandel zerstören und damit die Lebensfähigkeit der zentralen Funktionen völlig vernichten würde. Soll ein entsprechendes Vorhaben in einer größeren Stadt errichtet werden – interessanterweise spielen dann die Belange der jeweiligen Innenstadt nicht selten keine bedeutende Rolle mehr –, erkennen die Gemeinden des Umlands die erhebliche Gefährdung ihres Einzelhandels und beklagen den zu befürchtenden Kaufkraftabfluss in die Stadt.

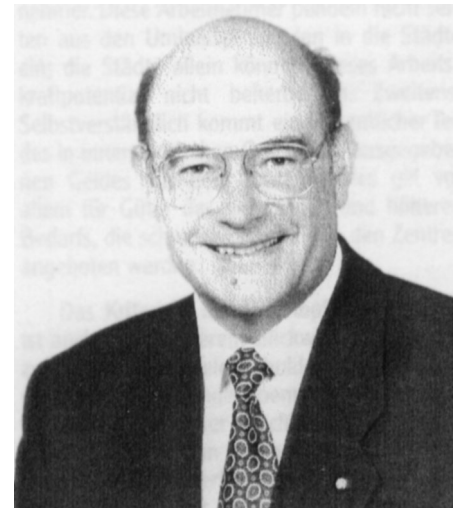
Welche Hauptargumente sind es nun, die immer wieder ins Feld des Stadt-Umland-Streits geführt werden? Letztlich geht es dabei – zwar in unterschiedlicher Ausprägung im Detail und Nuancierung im einzelnen – um vier Grundvorwürfe, die den Umlandgemeinden von den Städten gemacht werden. Aus meiner Sicht haben diese Vorwürfe eins gemeinsam: sie sind unrechtmäßig.

**Vorwurf 1:** Die Gemeinden im Umland bedienen sich auf Kosten der Städte aus dem ohnehin viel zu kleinen Topf der vorhandenen Finanzmittel. Die Städte haben die Lasten, die Landgemeinden den Vorteil.

An dieser These scheint auf den ersten

Blick einiges richtig zu sein. Fraglos drücken die Großstädte die größeren Schulden und im Schnitt sind die Schulden der Städte in den letzten Jahren im Vergleich zum ländlichen Raum stärker angewachsen. Stellt man beispielsweise die Verschuldung je Einwohner der Landeshauptstadt München und die des Umlands gegenüber, ergibt sich zunächst ein recht beeindruckendes Bild: Die Pro-Kopf-Verschuldung in München liegt nach den neuesten Zahlen des bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung etwa drei bis vier Mal höher als die Verschuldung in den Umlandgemeinden. Und noch eine andere Zahl: Die durchschnittliche Verschuldung je Einwohner der kreisfreien Städte in Bayern lag 1999 bei exakt 3000,- DM, die der kreisangehörigen Gemeinden bei 1330,- DM. Die Umlandgemeinden scheinen sich also auf Kosten der Städte gleichsam parasitär zu ernähren; sie genießen die Vorteile der nahen Stadt, die Stadt trägt die finanziellen Lasten.

Erste Eindrücke pflegen oft zu trügen. Der Streit um die sog. „Speckgürtel-Gemeinden“ ist schon Anfang der 90er Jahre intensiv geführt worden. An den seinerzeit ausgetauschten Positionen hat sich im Grundsatz nichts verändert. Insbesondere die Verkürzung der Debatte auf die Fragen der Verschuldung verengt den Blick viel zu sehr und läßt die eigentlichen – letztlich ganzheitlichen – Mechanismen weitgehend außer acht. Zunächst: Die Zahlen über die Pro-Kopf-Verschuldung sind schon vom Ansatz her nicht miteinander vergleichbar, weil die kreisfreien Gemeinden auch die Aufgaben des Landkreises miterledigen; man müßte also genau genommen bei den kreisangehörigen Gemeinden die Schulden der Landkreise hinzurechnen, um kein schiefes Bild zu bekommen. Viel wichtiger ist aber, dass die kreisfreien Städte völlig unabhängig von ihrer tatsächlichen steuerlichen und finanziellen Situation die Zentren der Wirtschaft, der Verwaltung und der Organisationen bleiben. Sie sind den Umlandge-



*Heribert Thallmair*

meinden in den entscheidenden Parametern der Wirtschaftskraft überlegen, wie etwa dem qualitativen und quantitativen Arbeitsplatzangebot oder dem Arbeitseinkommen.

Diese Vorrangstellung bildet sich aber auch in der Finanzkraft der Städte ab. Diese Größe errechnet sich nach den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG), indem die Steuerkraftmesszahl gemäß Art. 4 bay.FAG und die Schlüsselzuweisungen nach Art. 2 bay.FAG zusammengezählt und davon die Umlageausgaben abgezogen werden. Vergleicht man hier die Landeshauptstadt mit den Umlandgemeinden, so zeigt sich, dass München im Jahr 1999 mit 1203,- DM je Einwohner eine mehr als doppelt so hohe Finanzkraft besaß als ihre kleinen Nachbarn (z. B. die Gemeinden im Landkreis Dachau im Schnitt 539,- DM je Einwohner, im Landkreis Fürstentfeldbruck 549,- DM je Einwohner). Ein ähnliches Bild liefert übrigens die Gegenüberstellung der Zahlen der Stadt Nürnberg (1166,- DM/Einwohner) und ihres Umlands (zwischen 530,- DM und 600,- DM/Einwohner).

Zu dieser Steuerkraft der Städte tragen die Umlandgemeinden in nicht geringem Umfang bei. In diesem Zusammenhang sei nur auf zwei Beziehungen hingewiesen. Erstens: Gewerbesteuererträge basieren auf Gewerbebetrieben; Gewerbebetriebe benötigen Arbeitnehmer. Diese Arbeitnehmer pendeln nicht selten aus den Umlandgemeinden in die Städte ein; die

Städte allein könnten dieses Arbeitskraftpotential nicht beherbergen. Zweitens: Selbstverständlich kommt ein wesentlicher Teil des in innerstädtischen Geschäften ausgegebenen Geldes aus dem Umland. Dies gilt vor allem für Güter des gehobenen und höheren Bedarfs, die schwerpunktmäßig in den Zentren angeboten werden.

Das Kriterium der Pro-Kopf-Verschuldung ist auch unter anderem Blickwinkel zumindest zweifelhaft. Wer viele Schulden hat, ist nicht unter allen Umständen bemitleidenswert und auf die Hilfe seiner Nachbarn angewiesen. Hohe Schulden kann sich nur leisten, wer über hohe Einnahmen verfügt. Wenn eine Gemeinde hoch verschuldet ist, sollte sie außerdem – und das gilt im übrigen selbstverständlich auch für kleinere Kommunen – zunächst versuchen, die eigenen Einnahmen zu erhöhen und die eigenen Ausgaben zu senken. Ein Blick etwa auf den Personalschlüssel der Gemeinden zeigt, dass gerade bei den größeren Kommunen durchaus noch Sparpotentiale ausgemacht werden könnten. Im übrigen scheint es auch so, dass die Städte insoweit beginnen, ihre Hausaufgaben zu machen: So betrug der Schuldenabbau bei den drei bayerischen Städten mit mehr als 200 000 Einwohnern (München, Nürnberg, Augsburg) in den Jahren 1998 und 1999 insgesamt knapp 250 Millionen DM.

Eins sollte man am Ende allerdings nicht vergessen. Zutreffend ist sicher, dass gerade die größeren Städte in den letzten Jahren im Bereich der sozialen Kosten enorme Steigerungen zu schultern hatten. So sind die Sozialhilfeausgaben und die Jugendhilfeaufwendungen kontinuierlich angestiegen. Allein in Bayern liegen sie gegenwärtig bei über 7 Milliarden DM – zum Vergleich: noch vor zehn Jahren betragen diese Kosten „nur“ etwa 3 Milliarden DM. Dieses Problem berührt jedoch die Stadt-Umland-Thematik – wenn überhaupt – nur am Rande. Dass die ländlichen Gemeinden letztlich genauso wenig wie die Städte für die gesellschaftlichen Entwicklungen allein verantwortlich waren und sind, dürfte zum einen auf der Hand liegen. Über Kreis- und Bezirksamlagen haben die kreisangehörigen Gemeinden zum anderen bei den sozialen Kosten maßgeblich mitgezahlt. Insoweit sind aber Lösungen sicher nicht im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs zu suchen, sondern müssen an anderer Stelle gefunden werden. Es geht dabei im übrigen nicht – nur – darum, nach der (Finanz-)Verantwortung des Bundes oder der Länder zu rufen. Vielmehr muss in diesem Problemfeld ein gesellschaftspolitischer Hebel gefunden werden, der die Eigenverantwortlichkeit des Einzelnen stärker in den Vordergrund rückt und nicht die staatliche Fürsorgeverpflichtung betont. Dass auch hier die Kommunen gefordert sind, soll nicht in Abrede gestellt werden; eine auch nur summarische

Behandlung dieses Themas würde den vorgegebenen Rahmen dieses Beitrags sprengen. Dass es gerade auf der Ebene der Gemeinden – Stichwort „neue Bürger und Sozialkultur“ – bereits Ansätze gibt, einen Umdenkungsprozess in den Köpfen einzuleiten, darf aber erwähnt werden.

**Vorwurf 2:** Die Städte halten viele Einrichtungen zentraler Infrastruktur vor; die Einwohner des Umlands nutzen diese, ohne dass sich die Umlandgemeinden an der Finanzierung beteiligen.

Natürlich hängt dieser Bereich eng mit dem letztgenannten zusammen. Auch hier steckt jedenfalls zum Teil dahinter, dass die Städte Geld in nicht unerheblichem Maße aufwenden müssen, um zentrale Einrichtungen insbesondere der Kultur und der Freizeit zu betreiben, vom Theater bis zur großen Sportarena, vom Eisstadion bis zum Symphonieorchester. Die Beispiele ließen sich ohne Not vermehren. Dass solche Einrichtungen defizitär arbeiten, liegt in der Natur der Sache, und dass natürlich auch Bewohner der umliegenden Gemeinden diese städtischen Einrichtungen besuchen, entspricht schlicht der Realität. Bei dieser Argumentation wird aber zunächst Ursache und Wirkung verdreht. Die Städte betreiben und finanzieren diese Einrichtungen nicht deswegen, weil die Einwohner des Umlands sie benutzen, sondern letztlich aus ihrem eigenen Selbstverständnis heraus. Eine Stadt definiert sich als solche gerade über die genannten Einrichtungen der kulturellen und sozialen Infrastruktur. Ob und welche Einrichtungen entstehen, wird auch nicht in einem Planungs- und Abstimmungsprozess zwischen Stadt und Umland entschieden, sondern völlig autonom von der Kernstadt bestimmt, ohne dass die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger aus den Umlandgemeinden zwingend einbezogen werden müssten. Im übrigen tritt hinzu, dass durch die Mitbenutzung der Einrichtungen durch Einwohner des Umlands nur die Auslastung erhöht und das Defizit vermindert wird. Und nur nebenbei sei darauf hingewiesen, dass in kleineren Gemeinden die prozentualen Ausgaben für die Förderung der Kultur, des Sports und der Freizeiteinrichtungen oft höher liegen als in den Städten.

Gänzlich ausgeblendet werden in diesem Zusammenhang häufig die vielfältigen Leistungen, die die Umlandgemeinden für die Bewohner der Stadt erbringen. Auch in funktionaler Hinsicht stellt das Fließdiagramm infrastruktureller Leistungen insoweit keine Einbahnstraße mit Richtung auf die Städte dar. Dies gilt zunächst für große Einrichtungen der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur oder auch für Verkehrsinfrastruktureinrichtungen. Große Kraftwerke, Mülldeponien, aber auch Flughäfen befinden sich oft nicht innerhalb der Grenzen

der jeweiligen politischen Großgemeinde, die die Vorteile daraus zieht. Die Bürger in der näheren Umgebung dürften diese Einrichtungen aber eher als Belastung empfinden. Auch die Autobahnen und Schienenwege, die Arbeits- und Kaufkraft in die Stadt bringen, führen durch die Umlandgemeinden, die insoweit die Lasten zu tragen haben – vom Flächenverbrauch über die Zerschneidung des Gemeindegebiets bis zur Schallschutzproblematik, die auch gemeindliche Entwicklungsmöglichkeiten in nicht unerheblicher Weise beeinflussen kann. Jüngstes Beispiel für die ungleichgewichtige Verteilung von Vor- und Nachteilen stellt die ICE-Trasse von München nach Nürnberg dar. Der Schienenweg führt logischerweise weitgehend durch den ländlichen Raum, die Bewohner der ländlichen Gemeinden müssen mit dem Lärm zurecht kommen. Die Haltepunkte für den ICE liegen in den Ballungszentren. Das Umland stellt im übrigen auch im weitesten Sinne ökologische Leistungen für die Stadt zur Verfügung. Städter pflegen sich in der Regel auch und insbesondere in den – oftmals landschaftlich reizvolleren – Umlandgemeinden zu erholen und benötigen dazu Freiflächen, deren Versiegelungsgrad nun einmal deutlich unter dem städtischen Durchschnitt liegen sollte. Unbestritten ist dabei im übrigen, dass durch die Erholungssuchenden aus der Stadt den Umlandgemeinden zusätzliche Infrastrukturaufgaben zuwachsen, die auch finanziell bewältigt werden müssen. Nicht zuletzt sind die Umlandgemeinden auch an der Versorgung der Städte mit Trinkwasser beteiligt und leisten über Nutzungseinschränkungen in den Wasserschutzgebieten einen Beitrag für eine ausreichende Wasserversorgung in der Stadt.

**Vorwurf 3:** Mit der ungesteuerten Ansiedlung von Einkaufsmärkten nehmen sich die Kommunen gegenseitig Kaufkraft weg. Dies führt zu einer erheblichen Abnahme des innerstädtischen Einzelhandelsumsatzes und letztlich zur Verödung der Zentren. Bereits am Anfang dieses Beitrags wurde das Thema „FOC“ angesprochen. Selbstverständlich ist richtig, dass die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben eine sehr sensible Frage ist, auf die es keine pauschale Antworten gibt. Allerdings ist es aber bei genauer Betrachtung kein Thema der Stadt-Umland-Problematik. Es geht vielmehr um die Frage, wieviel Kaufkraftabschöpfung ein bestimmter Raum noch verträgt, ohne dass der bestehende innerörtliche Einzelhandel nachhaltigen Schaden nimmt. Letztlich geht es also um die Standortverträglichkeit eines Betriebes. Und dabei ist es jedenfalls kein Naturgesetz, dass Einzelhandelsgroßprojekte grundsätzlich nur in Orten mit höherer Zentralität – also etwas vergrößert ausgedrückt in der Stadt – zulässig sein sollen und nicht auch in einer Gemeinde des ländlichen Raums.

Vielmehr müssen hier andere Kriterien die entscheidende Rolle spielen. Die Zulässigkeit eines Einzelhandelsgroßprojekts muss davon abhängig gemacht werden, ob der Standort im Einzelfall passt. Dabei ist sicher einzubeziehen, wie ein solcher Standort – insbesondere unter Berücksichtigung des zu erwartenden Kundenkreises – verkehrsmäßig angebunden ist, sicher mag auch die städtebauliche Verträglichkeit des Standorts eine Rolle spielen und natürlich ist die konkrete Auswirkung des Projekts für den betroffenen Einzelhandel zu würdigen, aber eben unabhängig davon, ob sich der ins Auge gefasste Standort im Gebiet einer größeren oder einer kleineren Gemeinde befindet. Bei genauerer Betrachtung erkennt man im übrigen, dass die Argumente der Städte und der Umlandgemeinden gegen die Ansiedlung von Großmärkten auf der grünen Wiese häufig weitgehend identisch sind.

**Vorwurf 4:** Die Umlandgemeinden tragen mit der vermehrten Ausweisung von Baugebieten zu Flächenverbrauch und einseitigen Bevölkerungsstrukturen bei.

Ein letzter Vorwurf, der immer wieder erhoben wird, hat den angeblich zum Teil ungebremsten Flächenverbrauch zum Inhalt, den gerade kleinere Gemeinden betreiben sollen, um auf Kosten der großen Städte an Einwohnern zu wachsen. Die Statistik scheint diese Sichtweise zu bestätigen. Zunächst einmal ist der „Flächenverbrauch“ durch Siedlung und Verkehr in der Tat hoch. In Bayern werden täglich etwa 28 ha Fläche neu in Anspruch genommen, das entspricht ca. 3 m<sup>2</sup> pro Sekunde. Nach dem vorliegenden Zahlenmaterial sind dabei die kleineren Gemeinden im Verhältnis stärker beteiligt als die größeren. Daraus den Schluss zu ziehen, die kleinen Gemeinden seien insoweit die „Bösen“ und die Städte die „Guten“, ginge aber am Kern des Problems vorbei. Bauleitplanung ist ein hochkomplexer, ganzheitlicher Prozess. Neue Bauflächen werden unter Abwägung aller betroffenen öffentlichen und privaten Belange und Interessen ausgewiesen. Dabei spielte ein schonender Umgang mit der Ressource „Boden“ in der gemeindlichen Entscheidung bereits seit je eine große Rolle. Allerdings kann auch angesichts des gerade erwähnten Befundes sicher nicht die Lösung sein, alle neuen Baugebiete bis zum letzten Quadratmeter auszunutzen und die bauliche Verdichtung als allein seligmachende Strategie zu verfolgen. Gemeinden gerade im ländlichen Bereich müssen auch weiterhin die Möglichkeit haben, aus städtebaulichen Gründen innerhalb neuer Baugebiete Freiflächen einzubauen und lockere Bauformen zu bevorzugen. Der Einwand, dass die Umlandgemeinden dies nur deshalb tun würden, um Städter aufs Land zu locken, ist höchst einseitig und verkürzend. Natürlich hat

sich gerade in den letzten Jahren der Wunsch der Menschen wieder verstärkt, auf dem Land zu leben. Die Ausweisung von Wohnbaugebieten in den Umlandgemeinden ist aber nicht Ursache dieses Wunschs, sondern Folge. Gründe für die Abwanderungsbewegungen aus der Stadt sind vielmehr andere: Umweltbelastungen, niedrigere Wohnumfeldqualität (z. B. Gefahren des Verkehrs, wenig adäquate Spielräume für Kinder) und die Mietentwicklung in den Städten (sog. „Push-Faktoren“) sowie Attraktivität des Wohnens „im Grünen“, Chancen zur Vergrößerung der Wohnfläche und niedrigere Bodenpreise auf dem Land („Pull-Faktoren“). Die Städte konnten und wollten zum Teil auch auf diese Bedürfnisse und Probleme in der Vergangenheit nicht eingehen.

Wenig zu tun hat die Ausweisung von Wohnbauland auch mit dem angeblichen Wunsch der Gemeinden über die Einwohnermehrung auch einen höheren Einkommensteueranteil zu erhalten. Selbstverständlich steigen diese Einnahmen, wenn die Gemeinde wächst – allerdings macht sich dies im Schnitt erst nach sechs Jahren nach dem Zuzug bemerkbar. Es wachsen aber notwendig auch die Infrastrukturkosten für die Neubürger, und die Gemeinden sind mit den Ansprüchen der „Stadtflüchtlinge“ konfrontiert, die logischerweise eine hohe Qualität der entsprechenden kommunalen Einrichtungen in der Stadt gewöhnt sind.

#### **Lösung: Stadt und Umland als Partner**

Die vorstehenden Ausführungen – dies sei dem Präsidenten des Verbands der bayerischen kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden gestattet – betrachten die Problematik vor allem aus Sicht der kleineren Umlandgemeinden. Die Welt ist aber auch auf diesem Themenfeld nicht schwarz und weiß, sondern bunt. Es hat in der Vergangenheit auch bei den Umlandgemeinden Fehlentwicklungen und falsche Entscheidungen gegeben. Dies darf und wird aber nicht dazu führen, dass das Stadt-Umland-Verhältnis auf eine reine Konfliktsituation reduziert werden kann. Ebenso wenig dürfen sich die Umlandgemeinden in einen imaginären Schmolzwinkel zurückziehen, lediglich das Unverständnis darüber beklagen, dass ihre Position nicht verstanden wird oder nicht hinreichend Gehör findet, oder sich auf Schuldzuweisungen beschränken. Vielmehr zeigen die eben dargestellten Vorwürfe und ihre argumentative Behandlung deutlich, dass sich Stadt und Umland gerade wegen ihrer Verschiedenheit auch in den erwarteten Leistungen und vorhandenen Funktionen ergänzen. Das Verhältnis von Stadt und Umland ist von einem ständigen Geben und Nehmen geprägt; Probleme entstehen eigentlich nur dort, wo diese wechselseitige Beziehung nicht erkannt wird oder wo eine der beiden Rela-

tionen ein ungesundes Übergewicht erhält.

Welche Strategien gibt es nun, um den Zustand des idealen Gleichgewichts zu erreichen:

– So einfach es klingen mag: Ausgangspunkt muss immer das Miteinanderreden sein, bei aller Unterschiedlichkeit von Positionen und Interessen müssen Zentrum und Umlandgemeinden im Dialog bleiben. Dies gilt im übrigen nicht nur für die politische Ebene der Bürgermeister und sonstigen Mandatsträger, sondern genauso für die Verwaltungsebene. Wenn insoweit Verständnis für die gegenseitigen Interessen geschaffen werden kann, ist ein großer Schritt in die richtige Richtung getan. – Dieser Dialog sollte sich auch auf der rechtlichen Ebene der Planung fortsetzen. Gemeindliche Planungen sind aufeinander abzustimmen und dies nicht nur im formalen Rahmen zwingender rechtlicher Vorschriften wie der des § 2 Abs. 2 BauGB. Gerade die Ansiedlung von Großprojekten – auch des Einzelhandels – könnte bei interkommunaler Zusammenarbeit optimal abgearbeitet werden. Und häufig werden sich dabei nach meiner festen Überzeugung „win-win-Effekte“ einstellen, die ansonsten nicht erreichbar gewesen wären. Foren für diese Zusammenarbeit können beispielsweise die regionalen Planungsverbände sein, in denen die Bürgermeister und Landräte der Region vertreten sind. Ein aus meiner Sicht sehr überlegenswerter Ansatz ist dabei auch die Idee der landesplanerischen Vereinbarungen, die in die gerade anstehende Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern einfließen soll. Besonders positiv ist dabei zu bewerten, dass die entsprechende raumordnerische Steuerung nicht dirigistisch „top down“ erfolgen soll, sondern durch einvernehmliche Regelungen der betroffenen Kommunen, also „bottom up“. Solche kooperativen Instrumente sollten wegen ihrer hohen Akzeptanz und großen Flexibilität prinzipiell den Vorzug gegenüber vorgegebenen Lösungen genießen.

Die Verbesserung des Verhältnisses von Stadt und Umland ist ein Prozess insbesondere ständigen Lernens. Grundlage dieses Prozesses muss aber die Erkenntnis sein, dass die Stadt nicht ohne die Leistungen und Funktionen des Umlands und das Umland nicht ohne die Leistungen und Funktionen der Stadt auf Dauer existieren kann. Die ländliche Gemeinde sollte nicht danach streben, eine Stadt im kleinen zu werden, die Stadt nicht danach, die Besonderheiten und Eigentümlichkeiten des Umlands duplizieren und nachahmen zu wollen. Stadt und Umland sind also keine Gegner, sondern symbiotische Partner, unterschiedliche Wesen, die voneinander abhängig sind und sich gegenseitig ergänzen.



# Vorbereitung und Durchführung der konstituierenden Sitzungen nach der Kommunalwahl

Wolfgang Soltau, Amt KLG Weddingstedt

## A. Übersicht zum Ablauf der konstituierenden Sitzung in einer ehrenamtlich verwalteten amtsangehörigen Gemeinde in der Zeit vom 1.4.2003 bis 30.4.2003 (§ 1 GKWG i.V.m § 34 GO)

### I. Vorbereitungsphase

#### Festlegung der Tagesordnung

Berücksichtigung der Anträge, soweit diese rechtzeitig (Einhaltung der Ladungsfrist) eingegangen sind:

- des alten Bürgermeisters<sup>1</sup> zu Teil 2.2. des Sitzungsteiles
- der alten Fraktionen, wenn sie vor dem 1.4.2003 eingebracht oder von den neuen Fraktionen ab 1.4.2003 (Fraktionsbegriff siehe § 32 a GO) sind zu 2.2. des Sitzungsteiles
- 1/3 der neuen gesetzlichen Mitglieder (diese stehen nach der Benachrichtigung § 37 GKWG und Beginn der Wahlzeit 1.4.2003) fest oder 1/3 der alten gesetzlichen Mitglieder vor dem 31.3.2003 zu 2.2. des Sitzungsteiles
- eines Ausschusses (ab 1.4.2003)

#### Einladung

Der alte Vorsitzende (Bürgermeister) lädt unter Mitteilung der Tagesordnung, des Sitzungsortes und der Uhrzeit ein. Ggf. werden von der Verwaltung gefertigte Vorlagen beigelegt. Die Sitzung muss in der Zeit vom 1.4.2003 bis 30.4.2003 durchgeführt werden (§ 1 GKWG i.V.m. § 34 GO).

Die Ladungsfrist beträgt 1 Woche, eine Ausnahme ist möglich mit der Widerspruchsmöglichkeit von 1/3 der gesetzlichen Mitglieder.

Öffentliche Bekanntmachung

Nach der Hauptsatzung in der Zeitung, Aushangkasten oder Bekanntmachungsblatt

### II. Sitzungsphase (formeller Teil)

- Eröffnung der Sitzung durch den alten Vorsitzenden (Bürgermeister)
- Feststellung der Beschlussfähigkeit durch den alten Vorsitzenden (Bürgermeister)
- Es müssen mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder (einschl. der Mehr- und Ausgleichssitze § 10 Abs. 4 GKWG) anwesend sein.
- Ergänzungsanträge zur Tagesordnung
  - Erweiterung um dringende<sup>2</sup> Angelegenheiten durch Beschluss mit 2/3 der anwesenden Mitglieder (§ 34 Abs. 4 Satz 4 GO) zu 2.2. des Sitzungsteiles
  - Absetzung von Tagesordnungspunkten durch einfachen Mehrheitsbeschluss der anwesenden Mitglieder zu 2.2. des Sitzungsteiles

c) Änderung der Reihenfolge der Tagesordnungspunkte durch einfachen Mehrheitsbeschluss der anwesenden Mitglieder zu 2.2. des Sitzungsteiles

Entscheidung über Einwände gegen das Protokoll der letzten Sitzung (§ 41 Abs. 2 GO) sollte bei der Konstituierung an den Schluss der Sitzung gelegt werden.

Die Gemeindevertretung entscheidet durch **einfachen Mehrheitsbeschluss** über diese Einwände, die nur von Mitgliedern (auch ausgeschiedenen) der alten Vertretung kommen können.

### III. Sitzungsphase (sachlicher Teil)

**1. Einwohnerfragestunde** (sollte bei der Konstituierung an den Schluss gelegt werden)

- Die Einwohnerfragestunde ist Bestandteil der Sitzung und muss durchgeführt werden. (§ 16 c GO)
- Sie muss nicht zwangsläufig zu Beginn der Sitzung stattfinden, Regelung erfolgt in der Geschäftsordnung

### 2. Abwicklung der Tagesordnungspunkte

a) Geschäftsordnungs- und Verfahrensfragen gehen den Sachanträgen vor, antragsberechtigt ist grundsätzlich jeder Gemeindevertreter.

Ein Antrag zur Geschäftsordnung<sup>3</sup> kann grundsätzlich nicht durch Mehrheitsentscheidung abgewiesen werden.

Ohne Entscheidung über den Antrag, sondern auf Verlangen erfolgt

- geheime Abstimmung (nur bei Wahlen), ➔ Antrag eines Vertreters ausreichend
- namentliche Abstimmung ➔ Antrag einer Fraktion oder 1/3 der anwesenden Mitglieder
- Sitzungsunterbrechung ➔ Bürgermeister oder eine Fraktion

Entscheidung über folgende Anträge mit einfacher Mehrheit (§ 39 GO)

- Anträge auf Beendigung der Aussprache durch Antragsteller und 2 weitere Mitglieder
- Verweisungs- und Vertagungsanträge durch Antragsteller und 2 weitere Mitglieder

über folgenden Antrag mit 2/3 Mehrheit der anwesenden Mitglieder

- Anträge und Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit im Einzelfall nach § 35, soweit nicht die Geschäftsordnung<sup>4</sup> die Öffentlichkeit bei bestimmten Angelegenheiten allgemein ausschließt.

b) Sach- und Beschlussanträge (Beachtung der Ausschließungsgründe einzelner Gemeindevertreter gem. § 22 i.V.m. § 32 GO ggf. Beschlussfassung über den Ausschluss)

### 3. konstituierender Teil

- Erklärung der Fraktionen zu den Mitgliedern der Fraktionen und Vorsitz bzw. Sprecher ggf. unter Vorlage der schriftlichen Beitrittserklärungen mit Zustimmungserklärung der aufnehmenden Fraktion der bisher fraktionslosen Vertreter
- Feststellung des ältesten Mitgliedes der Vertretung
- Übergabe des Vorsitzes an das älteste Mitglied
- Wahl des Vorsitzenden (Bürgermeister) (offen oder bei Widerspruch auch nur eines Mitgliedes geheim) §§ 33 Abs. 3, 48 und 52 GO bei geheimer Wahl: Bildung eines Wahlausschusses
  - Wahlgang: Mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder, sonst
  - Wahlgang: Mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder, sonst bei einem Vorschlag: Abbruch und Wahlwiederholung in einer späteren Sitzung
  - mehreren Vorschlägen: Stichwahl in der Reihenfolge der Anzahl der für den einzelnen Vorschlag abgegebenen Stimmen, gleiche Stimmenzahl Losentscheid durch das älteste Mitglied über die Reihenfolge an der Stichwahl
  - Meiststimmwahl nach § 40 Abs. 3 GO
  - gewählt ist dann, wer die meisten Stimmen erhält,
  - kein Ergebnis, weil Stimmgleichheit
  - Losentscheid durch das älteste Mitglied
- Verpflichtung, Vereidigung und Amtseinführung des Bürgermeisters durch das älteste Mitglied § 33 i.V.m. § 53 GO mit Aushändigung der Ernennungsurkunde zum Ehrenbeamten der Gemeinde (Beamteneid nach § 74 des Landesbeamtengesetzes)
- Übergabe des Vorsitzes an den neu gewählten Bürgermeister
- Verpflichtung und Amtseinführung der Mitglieder der Gemeindevertre-

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen gelten selbstverständlich auch für die weibliche Form. Es ist wegen des besseren Lesbarkeits jedoch im Einzelnen darauf verzichtet worden. Ich bitte die Damen um Nachsicht.

<sup>2</sup> Dringend im Sinne dieser Vorschrift ist eine Angelegenheit nur dann, wenn eine Erörterung und Entscheidung auf der nächstfolgenden Sitzung entweder nicht mehr möglich ist, weil die Angelegenheit sich dann ohne Mitwirkung der Gemeindevertretung bereits erledigt hätte, oder wenn eine Verzögerung Nachteile und Schäden für die Gemeinde bringen könnte.

<sup>3</sup> Ein Blick in die Geschäftsordnung der jeweiligen Gemeinde ist anzuraten, da diese in Schl.-Holst. nicht in jeder Gemeinde inhaltsgleich sein müssen.

<sup>4</sup> Dann muss allerdings auch die Geschäftsordnung mit dieser Mehrheit verabschiedet worden sein.

tung gem. § 33 Abs. 5 Gemeindeordnung

- Wahl des 1. Stellvertreters des Bürgermeisters
  - Geheim oder offen, bei geheimer Wahl → Wahlausschuss bilden
  - Berücksichtigung der Höchstzahlen der Fraktionen unter Anrechnung des Bürgermeisters
  - Meiststimmenverfahren (Es zählen nur die Ja-Stimmen)
- Vereidigung und Amtseinführung des 1. Stellvertreters des Bürgermeisters durch den Bürgermeister mit Aushändigung der Ernennungsurkunde zum Ehrenbeamten der Gemeinde (§ 52 a Abs. 2 GO)

**Verbot:** Verwandtschaft<sup>5</sup> und Schwägerschaft mit dem Bürgermeister entsprechend § 22 Abs. 1 Gemeindeordnung

- Wahl des 2. Stellvertreters des Bürgermeisters
  - Wie bei der Wahl des 1. Stellvertreters. Es ist auch zulässig, beide Stellvertreter in einem Wahlgang zu wählen, wenn sich kein Widerspruch erhebt.
- Vereidigung und Amtseinführung des 2. Stellvertreters des Bürgermeisters<sup>6</sup> durch den Bürgermeister mit Aushändigung der Ernennungsurkunde zum Ehrenbeamten.

Die nachfolgende Reihenfolge ist beliebig! Bei den Wahlgängen kann jeweils der offenen Wahl durch nur ein Mitglied der Gemeindevertretung widersprochen werden, dann ist ein Wahlausschuss zu bilden.

- Wahl der weiteren Mitglieder des Amtsausschusses gem. § 9 Amtsordnung
  - **ohne Verlangen einer Fraktion:**
    - jedes einzelne weitere Mitglied im Meiststimmenverfahren
  - **Verlangen einer Fraktion nach Berücksichtigung der Höchstzahlen**
    - Wahl nach § 39 Abs. 1 GO (mehr Ja- als Nein-Stimmen)
    - Vorschlagsrechte nach den Höchstzahlen der Sitze in der Vertretung unter Berücksichtigung der Fraktionszugehörigkeit des Bürgermeisters
    - jedes weiteres Mitglied einzeln oder bei Konsens en bloc
- Wahl der stellvertretenden Mitglieder des Amtsausschusses gem. § 9 Abs. 3 der Amtsordnung (Anzahl bestimmt die Hauptsatzung des Amtes)
  - **Ohne Verlangen nach Höchstzahlen:** Meiststimmenverfahren für jedes stellv. Mitglied, auch für die Vertretung des Bürgermeisters.
  - **Bei Verlangen nach Höchstzahlen:** Vorschlagsrecht bei der Fraktion, der das weitere Mitglied angehört. Für den Bürgermeister: Die Fraktion der er angehört.

– Wahl nach § 39 Abs. 1 GO (Mehrheits- oder Beschlusswahl)

- Wahlen<sup>7</sup> in die **ständigen** Ausschüsse<sup>8</sup> (Anzahl ergibt sich aus der Hauptsatzung)
  - Ohne Verlangen einer Fraktion: jedes Mitglied jedes Ausschusses einzeln im Meiststimmenverfahren durch vorherige interfraktioneller Absprachen alle Mitglieder aller Ausschüsse oder einzelne Ausschüsse en bloc → Meiststimmenverfahren
  - mit dem Verlangen einer Fraktion nach Verhältniswahl § 40 Abs. 3 GO (kann für einen oder alle Ausschüsse ausgesprochen werden).
  - Abstimmung nach vorher eingereichten Listen, Verteilung nach Höchstzahlen der auf die einzelnen Listen abgegebenen Stimmen
  - für jeden Ausschuss einzelne Abstimmung
- Bildung und Wahlen in den Wahlprüfungsausschuss<sup>9</sup> nach § 39 GKWG: Es sollten mindestens 5 Gemeindevertreter sein, bürgerliche Mitglieder nicht möglich
- Wahl wie bei ständigen Ausschüssen. Wahl von stellv. Ausschussmitgliedern, wenn die Hauptsatzung dies bestimmt.<sup>10</sup> Wahlverfahren grundsätzlich wie bei ständigen Ausschüssen.
- Wahl der Ausschussvorsitzenden § 46 Abs. 4 GO
  - Pflichtveranstaltung der Gemeindevertretung
  - Vorschlagsrecht bei den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Höchstzahlen der Sitze<sup>11</sup>
  - Verlangen ist nicht erforderlich
  - Wahl nach § 39 Abs. 1 GO Beschluss- oder Mehrheitswahl (mehr Ja als Nein-Stimmen)
- Wahl der stellv. Ausschussvorsitzenden
  - wie Wahl der Ausschussvorsitzenden.
- Je nach Bedarf:
  - Wahlen<sup>12</sup> in Zweckverbände nach dem GkZ, Sparkassengesetz, Schulgesetz usw.
  - Wahlen oder Beschlüsse (siehe §§ 39, 40 Gemeindeordnung) in Vereinsvorstände usw. nach den jeweiligen Satzungsbestimmungen

#### 4. Sachanträge und Entscheidungen, soweit diese nötig oder erforderlich sind.

#### 5. Niederschrift (Protokoll)<sup>13</sup> Beschlussprotokoll

- Vom Vorsitzenden und dem Protokollführer zu unterzeichnen
- Enthält formellen und inhaltlichen Teil
- Innerhalb von 30 Tagen den Mitgliedern zu übersenden

– Über Einwände entscheidet der Gemeindevertretung durch Mehrheitsbeschluss nach § 39 Abs. 1 GO

## B. Übersicht über den Ablauf der konstituierenden Sitzung eines Amtsausschusses<sup>14 15</sup> in der Zeit vom 1.4.2003 bis 15. Mai 2003 (§ 9 Abs. 5 Amtsordnung: 74 Tage nach der Wahl)

### I. Vorbereitungsphase

#### Festlegung der Tagesordnung

Berücksichtigung der Anträge, soweit sie rechtzeitig (Einhaltung der Ladungsfrist) eingegangen sind.

- a) des alten Amtsvorstehers<sup>16</sup> zu Teil 2.2. des Sitzungsteiles
- b) 1/3 der neuen gesetzlichen Mitglieder nach der Wahl durch die Gemeindevertretungen oder 1/3 der alten gesetzlichen Mitglieder vor dem 31.3.2003 zu 2.2. des Sitzungsteiles
- c) eines Ausschusses (ab 1.4.2003)

#### Einladung

Der alte Amtsvorsteher lädt unter Mitteilung der Tagesordnung, des Sitzungsortes und der Uhrzeit ein. Ggf. Werden von der Verwaltung gefertigte Vorlagen beigefügt. Muss in der Zeit vom 1.4.2003 bis zum 15. Mai 2003 (bis zum 74 Tag nach der Gemeindewahl) durchgeführt werden (§ 9 Abs. 5 Amtsordnung)

Ladungsfrist: 1 Woche, Ausnahme möglich mit der Widerspruchsmöglichkeit von 1/3 der gesetzlichen Mitglieder

#### Öffentliche Bekanntmachung

Nach der Hauptsatzung in der Zeitung, Aushangkasten oder Bekanntmachungsblatt

<sup>5</sup> Begriffe siehe §§ 1589, 1590 BGB

<sup>6</sup> Das Verbot der Verwandtschaft oder Schwägerschaft gilt auch hier.

<sup>7</sup> Auch wenn die neue Formulierung in § 45 Gemeindeordnung lautet, dass Ausschüsse zu „bilden“ sind, bezieht sich dies nach Auffassung des Verfassers auf die Bildung durch die Hauptsatzung, so dass die Mitglieder weiterhin zu wählen sind.

<sup>8</sup> mindestens 1 Ausschuss (siehe Neufassung § 45 Abs. 1 GO)

<sup>9</sup> nicht ständiger Ausschuss, aber Pflichtausschuss

<sup>10</sup> Entweder persönliche Vertreter oder durch Fraktionspool

<sup>11</sup> Bei gleicher Höchstzahl entscheidet über die Reihenfolge das Los, welches der Vorsitzende zieht. Macht aber nur dann Sinn, wenn die Fraktionen bei der gleichen Höchstzahl auf den gleichen Ausschuss zugreifen wollen.

<sup>12</sup> Gewählt wird allerdings nur dann, wenn die Voraussetzungen des § 40 Gemeindeordnung erfüllt sind, sonst handelt es sich um Beschlüsse, wobei dann eine geheime Abstimmung nicht möglich ist.

<sup>13</sup> Das Protokoll ist eine Urkunde im Sinne des § 415 der ZPO

<sup>14</sup> Die Konstituierung des Amtsausschusses kann naturgemäß erst stattfinden, wenn die Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden sich konstituiert haben.

<sup>15</sup> Auf die Besonderheiten der Ämter nach § 23 der Amtsordnung soll in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden.

<sup>16</sup> Die Ausführungen gelten auch für die weiblichen Formen. Hierauf ist jedoch wegen der besseren Lesbarkeit im Einzelnen verzichtet worden. Die Damen mögen mir dies nachsehen.

### ⊠ **ACHTUNG:**

**Vor der Sitzungseröffnung Entgegennahme der Erklärungen zur Bildung von Vorschlagsgemeinschaften für die Wahl des Amtsvorstehers und Stellvertreter durch den amtierenden Amtsvorsteher gem. § 11 Abs. 4 Amtsordnung durch die Vorschlagsgemeinschaften der Wählergruppen (Parteienvertreter brauchen dies nicht) → Eventuell nur vorsorglich, damit ist das Verlangen noch nicht ausgesprochen**

### **II. Sitzungsphase (formeller Teil)**

1. Eröffnung und Begrüßung durch den alten Amtsvorsteher, der bis zum Amtsantritt seines Nachfolgers im Amt bleibt.
2. Feststellung der Beschlussfähigkeit durch den noch amtierenden Amtsvorsteher. Es müssen mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder anwesend sein
3. Ergänzungsanträge zur Tagesordnung:
  - Erweiterung um dringende<sup>17</sup> Angelegenheiten durch Beschluss mit 2/3 der anwesenden Mitglieder (§ 24 a Amtsordnung i.V.m. § 34 Abs. 4 Satz 4 GO) zu 2.2. des Sitzungsteiles
  - Absetzung von Tagesordnungspunkten mit einfacher Mehrheit zu 2.2. des Sitzungsteiles
  - Änderung der Reihenfolge der Tagesordnungspunkte durch einfachen Mehrheitsbeschluss
4. Entscheidung über Einwände gegen das Protokoll der letzten Sitzung (§ 24 a AO i.V.m. § 41 Abs. 2 GO). Dieser Punkt sollte bei der Konstituierung an den Schluss der Sitzung gelegt werden. Der Amtsausschuss entscheidet durch einfachen Mehrheitsbeschluss über diese Einwände, die nur von Mitgliedern (auch ausgeschiedenen) des alten Amtsausschusses kommen können.

### **III. Sitzungsphase (sachlicher Teil)**

#### **1. Einwohnerfragestunde**

Die Einwohnerfragestunde<sup>18</sup> ist Bestandteil der Sitzung und muss durchgeführt werden. (§ 24 a AO i.V.m. § 16 c GO). Sie muss nicht zwangsläufig zu Beginn der Sitzung stattfinden, Regelung in der Geschäftsordnung.

#### **2. Abwicklung der Tagesordnungspunkte**

- a) Geschäftsordnungs- und Verfahrensfragen: Sie gehen den Sachanträgen vor, antragsberechtigt grundsätzlich jedes Mitglied des Amtsausschusses.

**ACHTUNG:** Die einzelnen Geschäftsordnungen können etwas anderes bestimmen!

Ohne Abstimmung (Diese Geschäftsordnungsanträge können nicht durch Mehrheitsentscheidung abgewiesen werden)

- geheime Abstimmung (nur bei Wahlen),

- namentliche Abstimmung bei dem einzelnen Tagesordnungspunkt mit einfacher Mehrheit zu entscheiden über (§ 24 a AO i.V.m. § 39 GO):

- Anträge auf Beendigung der Aussprache,
- Verweisungs- und Vertagungsanträge,
- Beachtung der Ausschließungsgründe einzelner Mitglieder gem. § 24 a AO i.V.m. §§ 22 und § 32 GO ggf. Beschlussfassung über den Ausschluss

2/3 Mehrheit der anwesenden Mitglieder:

- Anträge und Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit im Einzelfall nach § 10 a Abs. 4 Amtsordnung, soweit nicht die Geschäftsordnung<sup>19</sup> die Öffentlichkeit allgemein ausschließt.

b) Sach- und Beschlussanträge im konstituierenden Teil

- Feststellung des ältesten Mitgliedes des Amtsausschusses
- Übergabe des Vorsitzes an das älteste Mitglied
- Bekanntgabe der vorliegenden Erklärungen zu Vorschlagsgemeinschaften für die Wahl des Amtsvorstehers und Stellvertreter gem. § 11 AO
- Wahl des Amtsvorstehers (offen oder bei Widerspruch geheim) § 11 und 24 a Amtsordnung i.V.m. § 40 Abs. 1 bis 3 GO. Ohne Ausübung des Vorschlagsrechts bei geheimer Wahl: Bildung eines Wahlausschusses. Gewählt ist, wer die meisten Ja-Stimmen erhält (Meiststimmverfahren). Bei Stimmgleichheit erfolgt Losentscheid nach § 24 a AO i.V.M. § 40 Abs. 3 GO. Bei offener Wahl ohne Wahlausschuss erfolgt Meiststimmverfahren.

Mit Ausübung des Vorschlagsrechts bei geheimer Wahl: Bildung eines Wahlausschusses. Wahl nach § 39 Abs. 1 GO als Beschluss- oder Mehrheitswahl (Es zählen die Ja- und Nein-Stimmen). Bei offener Wahl: ebenfalls Beschluss- oder Mehrheitswahl (evtl. bis zu 3 Wahlgängen, dann Abbruch). Verpflichtung, Verteidigung und Amtseinführung des neuen Amtsvorstehers durch das älteste Mitglied nach § 11 Abs. 6 AO mit Aushändigung der Ernennungsurkunde<sup>20</sup> zum Ehrenbeamten des Amtes (Beamteneid nach § 74 Landesbeamten-gesetz).

- Übergabe des Vorsitzes an den neu gewählten Amtsvorsteher
- Wahl des 1. Stellvertreters des Amtsvorstehers: Verfahren wie bei der Wahl des Amtsvorstehers. Sollte dort das Vorschlagsrecht verlangt worden sein, bezieht es sich auch auf die Stellvertreter. die Wahl erfolgt geheim oder offen, bei geheimer Wahl ist Wahlausschuss zu bilden.
- Verteidigung und Amtseinführung des 1. Stellvertreters des Amtsvorstehers durch den Amtsvorsteher mit Aushändigung der Ernennungsurkunde<sup>21</sup> zum

Ehrenbeamten des Amtes (§ 11 Abs. 6 Amtsordnung). Verboten ist Verwandtschaft und Schwägerschaft<sup>22</sup> mit dem Amtsvorsteher gem. § 13 Abs. 2 AO

- Wahl des 2. Stellvertreter des Amtsvorstehers wie Wahl des Amtsvorstehers
- Verteidigung und Amtseinführung des 2. Stellvertreters des Amtsvorstehers durch den Amtsvorsteher mit Aushändigung der Ernennungsurkunde zum Ehrenbeamten.
- Wahlen in die ständigen Ausschüsse, mindestens 1 (Anzahl ergibt sich aus der Hauptsatzung). Diese Wahlen sind nur im Meiststimmverfahren möglich, da es im Amtsausschuss keine Fraktionen im Sinne des § 32 a GO gibt und daher sowohl in § 10 a als auch in 24a AO die Verweisung auf § 40 Abs. 4 GO fehlt. Für jeden Ausschuss erfolgt einzelne Abstimmung für jedes Mitglied oder en bloc (ein oder alle Ausschüsse). Die Wahl ist geheim oder offen. Die Ausschussvorsitzenden und Stellvertreter werden vom Ausschuss selbst gewählt.
- Wahl von stellv. Ausschussmitgliedern, wenn die Hauptsatzung dies bestimmt. Wahlverfahren grundsätzlich wie bei den Vollmitgliedern.
- Je nach Bedarf erfolgen Wahlen<sup>23</sup> in Zweckverbände nach dem GkZ, Sparkassengesetz, Schulgesetz usw. Wahlen in Vereinsvorstände usw. nach den jeweiligen Satzungsbestimmungen

c) Sachanträge und Entscheidungen, soweit diese nötig oder erforderlich sind.

#### **3. Niederschrift (Protokoll) - § 24 a AO, § 41 GO**

Beschlussprotokoll, vom Amtsvorsteher als Vorsitzendem des Amtsausschusses und dem Protokollführer zu unterzeichnen (Urkunde in Sinne des § 415 der Zivilprozessordnung). Das Protokoll enthält einen formellen und inhaltlichen Teil und ist innerhalb von 30 Tagen den Mitgliedern zu übersenden. Über Einwände entscheidet der Amtsausschuss durch Mehrheitsbeschluss nach § 24 a AO i.V.m. § 41 Abs. 2 GO

<sup>17</sup> Dringend im Sinne dieser Vorschrift ist eine Angelegenheit nur dann, wenn eine Erörterung und Entscheidung auf der nächst folgenden Sitzung entweder nicht mehr möglich ist, weil die Angelegenheit sich dann ohne Mitwirkung des Amtsausschusses bereits erledigt hätte, oder wenn eine Verzögerung Nachteile und Schäden für das Amt bringen könnte

<sup>18</sup> Als Pflichtveranstaltung durch die letzten Änderung der Kommunalverfassung auch beim Amtsausschuss eingeführt, obwohl das Amt keine Einwohner hat.

<sup>19</sup> Dann muss die GeschO allerdings auch mit dieser Mehrheit durch den Amtsausschuss verabschiedet worden sein.

<sup>20</sup> Durch die Neufassung des § 17 Abs. 2 AO unterzeichnet der noch amtierende 1. Stellvertreter die Ernennungsurkunde

<sup>21</sup> Wird vom neuen Amtsvorsteher unterzeichnet.

<sup>22</sup> Begriffe; §§ 1589, 1590 BGB

<sup>23</sup> Gewählt im Sinne des § 40 der GO wird allerdings nur dann, wenn die Voraussetzungen nach § 40 GO auch erfüllt sind, ansonsten handelt es sich um Beschlüsse und eine geheime Abstimmung ist dann nicht möglich



# Schematische Darstellung des Ablaufs einer Sitzung der Gemeindevertretung

(Grundlage ist die Gemeindeordnung in der ab 1.4.03 geltenden Fassung)

Klaus-Dieter Dehn, Kiel

- **Einberufung durch die/den Vorsitzenden (§ 34 Abs. 1 GO)**
  - nach Geschäftslage
  - mindestens einmal im Vierteljahr und auf Verlangen
  - des/der Bürgermeisters(in)
  - von 1/3 der Gemeindevertreter(innen) unter Angabe des Beratungspunktes
- **Örtliche Bekanntmachung (§ 34 Abs. 4 GO)**

der Sitzung mit Tagesordnung in der Zeitung, im Bekanntmachungsblatt oder durch Aushang
- **Ladungsfrist (§ 34 Abs.3 GO)**

mindestens 1 Woche  
Widerspruch von 1/3 der Gemeindevertreter(innen) gegen eine zu kurze Ladungsfrist
- **Eröffnung (§ 37 GO)**

durch die/denVorsitzende(n), Verhandlungsleitung
- **Feststellung der Beschlussfähigkeit (§38 GO)**

durch die/den Vorsitzende(n)
- **Durchführung einer Einwohnerfragestunde (§ 16 c GO)**
- **Aufruf der Tagesordnungspunkte und Aussprache**

unter Leitung der/des Vorsitzenden
- **Ausschließung der Öffentlichkeit (§ 35 GO)**
  - wegen berechtigter Einzelinteressen
  - Gemeinwohl
- **Verfahrensanträge**
  - durch jede(n) Gemeindevertreter(in), z.B. geheime Abstimmung bei Wahlen, § 40 Abs. 2 GO
  - durch die Fraktionen (§ 32 a GO), z.B. Wahlverfahren nach gebundenem Vorschlagsrecht oder Verhältniswahl
- **Beschlussanträge (§ 39 Abs. 3 GO)**

in Schriftform durch jede(n) Gemeindevertreter(in)
- **Prüfung der Beschlussfähigkeit (§ 38 Abs. 1 GO)**

auf Verlangen einer(s) Gemeindevertreter(s)

- **Abstimmungsverfahren**

**Abstimmung durch Sachbeschlüsse**  
stets offen (§ 39 Abs. 2 GO), ggf auch namentlich

In der Regel mit relativer Mehrheit (§ 39 Abs. 1 GO)

Aber besondere Mehrheiten sind:

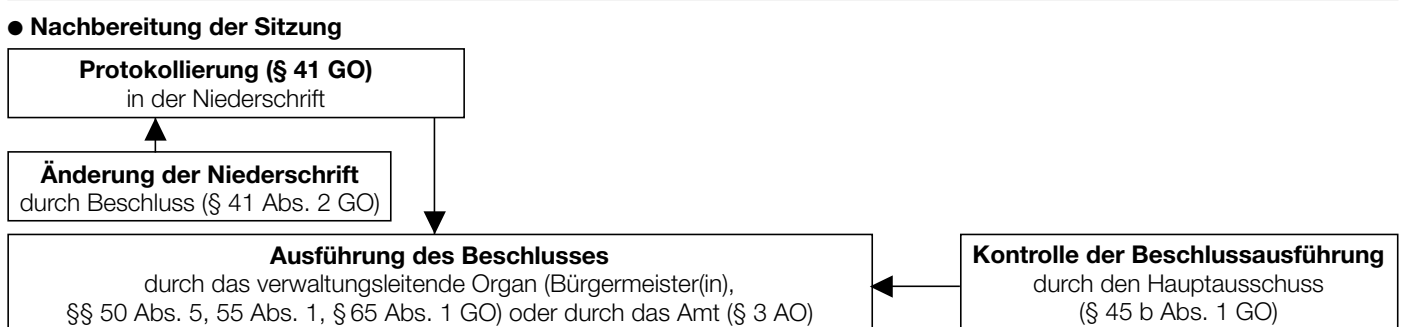
  - a) mehr als die Hälfte der Anwesenden**
    - Abberufungen (§ 40 a Abs. 1 GO)
  - b) mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter (innen)**
    - Widerruf der Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten (§ 2 Abs. 3 GO)
    - Wahl des ehrenamtlichen Bgm. (§ 52 GO)
    - Verzicht auf Ausschreibung der Stelle bei Wiederwahl von Stadträten (§ 67 Abs. 3 GO)
    - Wahl des ehrenamtlichen Bgm. in Städten (§ 60 Abs. 2 GO)
    - Antrag auf Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen den/die hauptamtliche(n) Bgm. (§ 124 Abs. 2 GO)
- c) **Zweidrittelmehrheit der Anwesenden**
  - Ausschliessung der Öffentlichkeit von Sitzungen der Gemeindevertretung (§ 35 Abs. 2 GO)
- d) **Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitglieder**
  - Beschluss über Namensänderung (§ 11 GO)
  - Beschluss zur Herbeiführung eines Bürgerentscheides (§ 16 g GO)
  - Dringlichkeitsanträge in der Gemeindevertretung (§ 34 Abs. 4 GO)
  - Abberufung des Vorsitzenden bzw. eines Stellvertreters in der Gemeindevertretung (§ 40 a Abs. 2 GO)
  - Abberufung von hauptamtlichen Bgm., die von der Gemeindevertretung gewählt wurden (§ 40a Abs. 2 GO)
  - Abberufung von Stadträten (§ 40a Abs. 2 GO)
  - Antrag auf Abberufung eines hauptamtlichen Bürgermeisters (§ 57 d Abs.1. § 61 Abs.1 GO)
  - Widerspruch gegen den Vorschlag zur Verwaltungsgliederung (§§ 55 Abs. 3, 65 Abs. 3 GO)
  - Widerspruch gegen Sachgebietszuweisung an Stadträte (§ 65 Abs. 3 GO)
  - Beschluss über das Verbot zur Führung der Dienstgeschäfte durch den/die Bürgermeister(in) (§ 57 d Abs. 2 GO)
- Wahlen**

offen, auf Verlangen einer(s) Gemeindevertreterin(s) mit Stimmzettel, § 40 Abs. 2 GO

In der Regel im Meiststimmenverfahren (§ 40 Abs. 3 GO)

Aber:

  - bei der Wahl des/der ehrenamtlichen Bürgermeister(in) mit **absoluter Mehrheit** (§ 52 GO)
  - auf Verlangen einer Fraktion nach gebundenem Vorschlagsrecht oder nach den Grundsätzen der **Verhältniswahl** bei der
    - a) Wahl der / des Bürgervorstehers(in) (§ 33 Abs. 2 GO)
    - b) Wahl der Aussüsse (§ 46 Abs. 1 GO)
    - c) Wahl der Stellvertreter des Bürgermeisters aus der Mitte der Gemeinde-/Stadtvertretung (§§ 57 e Abs. 1, 62 Abs. 3 GO)
  - kraft Gesetzes im **Zugriffsverfahren** bei der Wahl der Ausschussvorsitzenden (§ 46 Abs. 4 GO)



# Wahlen in der konstituierenden Sitzung einer ehrenamtlich verwalteten amtsangehörigen Gemeinde<sup>1</sup>

Wolfgang Soltau, Amt KLG Weddingstedt

## I. Allgemeines

Da den Fraktionen in der konstituierenden Sitzung eine wesentliche Bedeutung zukommt, möchte ich vorweg einige Worte über die Fraktionen verlieren.

Die Bildung der Fraktionen erfolgt kraft Gesetz (§ 32 a GO).

In der Gemeindevertretung bilden eine Fraktion, die Gemeindevertreter<sup>2</sup>, die auf Vorschlag derselben Partei oder Wählergruppe gewählt wurden. Dies ist zunächst einmal zwingend. Die Mindeststärke einer Fraktion sind 2 Mitglieder. Die Mitglieder der Gemeindevertretung, die ihre Partei oder Wählergruppe verlassen, scheiden aus der Fraktion aus und werden fraktionslos. Sind die Fraktionsmitglieder nicht gleichzeitig Mitglieder in der Partei oder Wählergruppe, können sie die Fraktion mit einer schriftlichen Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung verlassen. Ebenfalls fraktionslos sind gewählte Einzelbewerber oder auf Vorschlag einer Partei oder Wählergruppe gewählte Gemeindevertreter, die nur einen Sitz in der Vertretung errungen haben. Die fraktionslosen Mandatsträger können sich durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu einer Fraktion zusammenschließen oder einer anderen Fraktion mit deren Zustimmung beitreten. Diese aus vorher fraktionslosen Vertreter gebildete Fraktion oder einer anderen Fraktion beigetretenen Mitglieder können diese auch wieder durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden verlassen. Im Übrigen bestimmen die Fraktionen ihre inneren Angelegenheiten durch eine eigene Geschäftsordnung.

Für die fraktionslosen Mitglieder der Vertretungskörperschaft kann der Beitritt oder die Bildung einer neuen Fraktion sehr bedeutungsvoll sein, wie sich im nachfolgenden zeigen wird. Fraktionslose Vertreter sind zwar nicht rechtlos, bestimmte Rechte können diese fraktionslosen Vertreter aber in der Vertretung nicht ausüben, weil es sich dabei um ausschließliche Fraktionsrechte handelt. Die Fraktionen sind, um dies auch noch einmal deutlich zu vermitteln, keine Organe der Vertretungskörperschaft. Die Lebenszeit einer Fraktion ist auch an die Wahlzeit gebunden.

## Beispiel:

In der Gemeindevertretung mit insgesamt 11 Sitzen sind nach dem Wahlergebnis der Kommunalwahl folgende Partei und Wählergruppen vertreten:

**Partei A:** 2 Sitze

**Wählergruppe B:** 2 Sitze

**Wählergruppe C:** 7 Sitze

Die konstituierende Sitzung wird durch den alten Vorsitzenden (Bürgermeister) eröffnet. Es folgt die Erklärung eines Fraktionsmitgliedes der Wählergruppe B mit einer entsprechenden schriftlichen Erklärung des Vorsitzenden dieser Wählergruppe, dass er die Fraktion der Wählergruppe B verläßt, er somit nicht mehr Mitglied dieser Wählergruppe ist, mit der Folge, dass er nunmehr fraktionslos geworden ist und sich mit schriftlicher Zustimmung der Fraktion der Partei A dieser anschließt. Der Inhaber des noch verbliebenen Sitzes der Wählergruppe erklärt, dass er nunmehr ebenfalls fraktionslos ist und sich ebenfalls mit schriftlicher Zustimmung der Fraktion der Partei A anschließt. Aus der ehemals 2-köpfigen Fraktion der Partei A war somit eine 4 Personen starke Fraktion geworden, der nunmehr bei der Vergabe der Funktionen (stell. Bürgermeister, Ausschussbesetzungen, Vorschlagsrechte für die Wahl der Ausschussvorsitzenden und Stellvertreter, Wahl der weiteren Mitglieder und deren Stellvertreter in den Amtsausschuss und Zweckverbände) bedeutend mehr Rechte zustanden, da hierbei jeweils die Höchstzahl 4 statt 2 zum Zuge gekommen ist.

Dies war also offenbar das Ergebnis erfolgloser oder gar nicht geführter interfraktioneller Vorverhandlungen. Diese neugebildete Fraktion wurde dann bereits in der 2. Sitzung der neuen Legislaturperiode wieder aufgelöst. Die Vertreter der Wählergruppe B bildeten dann wieder eine eigene Fraktion in der Vertretung.

Rechtlich lassen die Bestimmungen der Gemeindeordnung diese Variante durchaus zu. Offenbar scheint diese Fraktionsauflösung Schule zu machen. Nach der Kommunalwahl 1998 erreichten mich Anrufe aus ganz Schleswig-Holstein, die zu dieser Konzeption nähere Einzelheiten hören wollten. Dabei war das kurioseste Beispiel, dass offenbar in einer neu gewählten Gemeindevertretung, ein Mitglied einer Parteienfraktion je nach anstehendem Tagesordnungspunkt die Fraktionszugehörigkeit wechseln wollte. Dies kann allerdings nicht gehen.

Die Mitglieder einer Fraktion, die auf Vorschlag einer Partei oder Wählergruppe in die Gemeindevertretung gewählt wurden, scheiden aus der Fraktion aus, wenn sie die Partei oder Wählergruppe verlassen. Bei näherem Interesse zu dieser Frage

wird auf die Ausführungen von Dr. Utz Schliesky in der Zeitschrift „Die Gemeinde 11/2000“ verwiesen. Der Fraktionswechsel kann jedoch nicht je nach Tagesordnungspunkt unterschiedlich sein. Zumindest müssten die anderen in der Fraktion verbliebenen Mitglieder dies bestätigen. Diese Erklärung hat allerdings nur deklaratorischen Hintergrund und keinen konstituierenden Charakter. Die parteiinternen Voraussetzungen, wie Kündigungsfrist kann und soll von dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung nicht geprüft werden.

## Beispiel:

In einer Gemeindevertretung mit ebenfalls 11 gesetzlichen Mitgliedern befanden sich nach der Kommunalwahl 1998 folgende Fraktionen:

Partei A: 4 Mitglieder

Partei B: 3 Mitglieder

Wählergruppe C: 2 Mitglieder

Wählergruppe D: 2 Mitglieder

Der Bürgermeister wurde in den letzten 8 Jahren von der Wählergruppe C mit Unterstützung der Partei A gestellt. Nun wollte sich die Wählergruppe D auflösen und der Fraktion der Partei B beitreten, damit bei der Verteilung der Funktionen nach Fraktionsstärken (Stellvertretende Bürgermeister, Ausschussvorsitzende, weitere Mitglieder des Amtsausschusses usw.) eine bessere Ausgangsposition erreicht wird. Ich habe darauf hin die Empfehlung ausgesprochen, dass dann ebenfalls ein Mitglied der Wählergruppe C der Fraktion der Partei A beitrifft und der amtierende Bürgermeister fraktionslos bleibt. Sollte er dann wiedergewählt werden, so bleibt er bei der Berücksichtigung der Fraktionsstärken anrechnungsfrei. Dann müsste eben aufgrund der gleichen Fraktionsstärken der Parteien A und B jeweils gewählt werden, wobei der Bürgermeister die Vorschläge der Partei A unterstützen würde. Diese Konstellation ist dem Fraktionsvorsitzenden der Partei B angekündigt worden, wobei dann auf diese Tricks verzichtet worden ist.

Es empfiehlt sich daher zu Beginn der konstituierenden Sitzung die Fraktionszugehörigkeiten abzufagen und zu protokollieren. Diese Fraktionsstärken können dann während der konstituierenden Sitzung nicht mehr verändert werden.

## II. Rechte in der konstituierenden Sitzung der Vertretungskörperschaft

Die konstituierende Sitzung ist die 1. Sitzung nach den durchgeführten Wahlen zur Gemeindevertretung. Diese Sitzung wird spätestens bis zum 30. Tage nach Beginn

<sup>1</sup> Die nachfolgenden Ausführungen sind dem Arbeitsheft des Autors entnommen, welches als Arbeitsheft des Gemeindetages allen Gemeindevertretern nach Kommunalwahl 2003 ausgehändigt wird.

<sup>2</sup> Wegen der besseren Lesbarkeit ist lediglich die männliche Form gewählt worden. Meine Entschuldigung gilt den Damen

der Wahlzeit (jeweils der 1. April nach der Kommunalwahl gem. § 1 Abs. 1 des Gemeinde- und Kreiswahlgengesetzes<sup>3</sup>), also bis spätestens zum 30. April des Wahljahres einberufen (§ 34 Abs. 1 GO). Die Wahlzeit der kommunalen Vertretungskörperschaften beträgt 5 Jahre. In dieser Sitzung, zu der der bisherige Vorsitzende einlädt, spielen die Fraktionen und ihre Mitgliederstärke eine ausgesprochen wichtige Rolle. Zu Beginn dieser Sitzung sollten die Fraktionen ihren jeweiligen Sprecher oder Vorsitzenden benennen, um über diese Person die Rechte wahrzunehmen.

### **1. Wahl des Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft sowie der Stellvertreter (§ 33 GO)**

Der Vorsitzende der Vertretungskörperschaft ist gleichzeitig Bürgermeister (§ 33 Abs. 3 GO). Hier erfolgt die Wahl dann nach den Bestimmungen des § 52 der GO. Die Wahl leitet ebenfalls das älteste Mitglied der Gemeindevertretung. Danach muss der Vorgeschlagene die Mehrheit von mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter<sup>4</sup> erreichen. Hier steht den Fraktionen ein Vorschlagsrecht nicht zu, wobei unbestritten ist, dass sowohl jedes Mitglied der Gemeindevertretung als auch die Fraktionen Vorschläge unterbreiten können. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, so wird über dieselben vorgeschlagenen Personen erneut abgestimmt. Wenn nur eine Person vorgeschlagen wurde, wird über diese erneut abgestimmt. Erhält sie nicht die Stimmen von mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter, ist die Wahl in einer späteren Sitzung zu wiederholen. Werden mehrere Personen vorgeschlagen und erhält keine davon die erforderliche Mehrheit, so findet eine Stichwahl zwischen Zweien statt, bei der die Person gewählt ist, die die meisten Stimmen erhält. Die vorgeschlagenen Personen nehmen an der Stichwahl in der Reihenfolge der auf sie entfallenden Stimmenzahl teil. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet beim ersten Zusammentritt in einer neuen Wahlzeit das vom ältesten Mitglied der Gemeindevertretung, im Übrigen das von dem Stellvertreter zu ziehende Los über die Teilnahme an der Stichwahl. Führt auch die Stichwahl zu keinem Ergebnis, so entscheidet das zu ziehende Los über das Amt des Bürgermeisters, entsprechend der vorherigen Ausführungen. Der Gewählte wird zum Ehrenbeamten gem. § 50 Abs. 6 Gemeindeordnung ernannt, leistet gem. § 33 Abs. 5 Satz 3 in Verbindung mit § 53 Gemeindeordnung in öffentlicher Sitzung den Beamteneid nach § 74 des Landesbeamtengesetzes und wird in sein Amt eingeführt.

Diese Bestimmung ist eindeutig. Danach können am 2. und 3. Wahlgang nur solche Bewerber teilnehmen, die auch bereits am 1. Wahlgang teilgenommen haben. Ein Nachschieben oder Zurückziehen von

Wahlvorschlägen ist nicht zulässig. Möglich erscheint nur ein Rücktritt des vorgeschlagenen Bewerbers. Gewählt wird auch hier grundsätzlich durch Handzeichen, wenn niemand widerspricht, sonst durch Stimmzettel. Der Widerspruch eines Gemeindevertreters gegen die offene Abstimmung ist dabei ausreichend.

Der Stimmzettel bei geheimer Wahl sollte die vorgeschlagenen Kandidaten in alphabetischer Reihenfolge mit der Möglichkeit enthalten, dass hinter dem Namen in einem Kreis ein Kreuz gemacht werden kann. Unschädlich ist, eine weitere Möglichkeit auf dem Stimmzettel aufzunehmen, wobei der Wählende die Möglichkeit erhält, sich der Stimme zu enthalten.

Die Wahl des 1. und 2. Stellvertreters erfolgt über den Hinweis in § 33 Abs. 3 GO nach den Bestimmungen des § 40 Abs. 2 und 3 GO, also ausschließlich über das Meiststimmenverfahren. Es besteht ebenfalls kein fraktionsgebundenes Vorschlagsrecht. Die Wahl leitet der neu gewählte Bürgermeister. Danach ist gewählt, wer die meisten (Ja)-Stimmen erhält. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los, das der Vorsitzende der Gemeindevertretung zieht. Bei der Wahl der Stellvertreter sind das Verhältnis der Sitzzahlen der Fraktionen und die Fraktionszugehörigkeit des Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu berücksichtigen. Vorschlagsberechtigt sind alle Gemeindevertreter. Allerdings wird nichts dagegen einzuwenden sein, wenn auch die Fraktionen Vorschläge unterbreiten. Das Ergebnis der Wahlen muss dann jedoch mit der genannten Bestimmung übereinstimmen. Diese gesetzliche Regelung dient dem Schutz der Fraktionen, die bei der Wahl des Bürgermeisters unterlegen sind. Die Verteilung der Stellen der Stellvertreter muss deshalb mit der Reihenfolge der höchsten Teilungszahlen übereinstimmen. Die Wahl erfolgt dann gem. § 52 a i.V.m. § 33 Abs. 3 GO im Meiststimmenverfahren. Haben mehrere Fraktionen gleiche Höchstzahlen, so ist die Wahl rechtmäßig, wenn der Gewählte einer dieser Fraktionen angehört. Ein Losentscheid findet dann nicht statt. Allerdings lebt bei der Vergabe der nächsten zu besetzenden Stelle die Höchstzahl der unterlegenen Fraktion(en) wieder auf. Der Schutzzweck dieser Vorschrift verbietet es, dass eine Gemeindevertretung sich mehrheitlich über diese Vorschrift hinwegsetzt. Die einzige denkbare Möglichkeit von den Höchstzahlen abzuweichen besteht darin, dass eine bevorteilte Fraktion auf die Berücksichtigung ihrer Höchstzahl verzichtet. Dieser Verzicht kann dann sowohl für die Wahl des 1. stellvertretenden und/oder auch für den 2. stellv. Bürgermeister erklärt werden. Dabei geht bei einem Verzicht für die 1. Stellvertretung die Höchstzahl nicht unter, sondern lebt bei dem 2. Stellvertretenden wieder auf. Die Erklärungen zu dem Verzicht sollten dann zu Protokoll eindeutig erklärt werden. Da

bei dem Meiststimmenverfahren nur die Ja-Stimmen zu berücksichtigen sind, kann es dazu führen, dass bei nur einem vorgeschlagenen Kandidaten dieser gewählt ist, wenn auf ihn nur eine Ja-Stimme – ggf. seine eigene – entfällt. Es findet auch nur ein Wahlgang je vorgeschlagener Person statt. Sollten danach 2 Bewerber die gleiche Anzahl an Ja-Stimmen erhalten haben, zieht der Vorsitzende der Gemeindevertretung das Los. Die Wahl eines Kandidaten kann deshalb nur verhindert werden, wenn ein anderer Vorschlag eingereicht wird oder die Beschlussunfähigkeit der Gemeindevertretung herbeigeführt wird.

Diese Möglichkeit wird aber durch § 38 Abs. 3 Gemeindeordnung begrenzt, wonach die Gemeindevertretung dann in der nächsten Sitzung schon beschlussfähig ist, wenn nur 3 Gemeindevertreter anwesend sind. Auf diese Vorschrift muss jedoch im Rahmen der Einladung zu dieser neuen Sitzung hingewiesen werden. Dieses Thema soll in diesem Zusammenhang auch nicht intensiviert werden. Auch die gewählten Stellvertreter werden gem. § 52 a Gemeindeordnung zu Ehrenbeamten ernannt und leisten den Beamteneid. Diese Vereidigung wird von dem Bürgermeister vorgenommen. Zu beachten ist allerdings die Verbote der Verwandtschaft und Schwägerschaft mit dem Bürgermeister nach § 52 a Abs. 3 GO.

Für den Fall, dass zwischen der Kommunalwahl und der konstituierenden Sitzung der Vertretung ein Vertreter aus welchen Gründen auch immer für die Sitzung ausfällt (Krankheit) und die Mehrheit in der Gemeindevertretung von dieser Stimme abhängt, bleibt nur, dass die Mehrheit der Gemeindevertreter nicht zur Sitzung erscheint und somit die Beschlussunfähigkeit festgestellt werden muss. Eine Wahl in Abwesenheit ist aufgrund der vorzunehmenden Vereidigungen unvorstellbar.

#### **Beispiel:**

Fraktion A: 4 Sitze

Fraktion B: 4 Sitze

Fraktion C: 2 Sitze

Fraktionslos: 1 Sitz

Mit Unterstützung der Fraktion A wird ein Mitglied der Fraktion C zum Bürgermeister gewählt. Bei der Wahl der Stellvertreter ist § 33 Abs. 3 Satz 2 zu berücksichtigen, so dass jetzt den Fraktionen A und B nebeneinander die nächste zu berücksichtigten Höchstzahl zusteht. Dabei wird der Gesetzesforderung genügt, wenn jede der beiden Fraktionen einen Stellvertreter erhält. Welcher Vorschlag dabei im Wahlverfahren zuerst durchkommt, ist völlig gleichgültig, da die beiden Höchstzahlen nebeneinander konkurrieren und die Entschei-

<sup>3</sup> ab 2008 beginnt die Wahlzeit jeweils am 1.6. nach der Kommunalwahl

<sup>4</sup> Das ist die Anzahl der Gemeindevertreter, wie sie sich nach der Kommunalwahl einschl. der Mehr- und Ausgleichssitze ergibt.

dung darüber, welche Fraktion den 1. Stellvertreter und welche den 2. Stellvertreter erhält, im Wahlgang fällt. Im Beispielfall ist anzunehmen, dass die Fraktion C, sozusagen als Gegenleistung, bei der Wahl des 1. Stellvertreter die Fraktion A unterstützt.

## **2. Wahlen in die Ausschüsse (§ 46 Gemeindeordnung)**

Nach § 45 Abs. 2 Gemeindeordnung bestimmt die Hauptsatzung der Gemeinde die ständigen Ausschüsse, ihre Aufgabengebiete und die Zahl ihrer Mitglieder. Die Gemeindevertretung kann einen oder mehrere Ausschüsse bilden. Hinzu kommt, dass es 2 sogenannte Pflichtausschüsse gibt. Danach bildet die Gemeindevertretung nach der Kommunalwahl gem. § 39 Abs. 1 des GKWG einen Wahlprüfungsausschuss, der allerdings seine Funktion verliert, sobald die Wahl durch die Gemeindevertretung für gültig erklärt worden ist. Nach § 94 Abs. 5 Gemeindeordnung tritt an die Stelle eines Rechnungsprüfungsamtes (nach § 114 Gemeindeordnung in Städten ab 20.000 Einwohner) ein Ausschuss der Gemeindevertretung, der die Jahresrechnung mit allen Unterlagen prüft. Insofern gibt es vielen Gemeinden einen „Ausschuss zur Prüfung der Jahresrechnung“. Es ist aber auch unschädlich, ja sogar anzuraten, diese Aufgabe etwa dem Finanzausschuss zu übertragen. Die Gemeinden können auch nicht ständige Ausschüsse zur Beratung von bestimmten, zeitlich begrenzten Themen einrichten. Diese Einrichtung erfolgt dann durch Beschluss nach § 39 Gemeindeordnung. Zu den nicht ständigen Ausschüssen gehört auch der Wahlprüfungsausschuss. Er ist deshalb in der Hauptsatzung auch nicht aufgeführt. Die Besetzung erfolgt dann, wie bei den anderen Ausschüssen über § 46 Gemeindeordnung. Diese nicht ständigen Ausschüsse wählen ihre Vorsitzenden dann selbst, da § 46 Abs. 4 Gemeindeordnung lediglich die Wahl der Vorsitzenden und deren Stellvertreter für die ständigen Ausschüsse durch die Gemeindevertretung zwingend vorschreibt. Die nicht ständigen Ausschüsse können daher den Vorsitzenden selbst wählen.

Nach den oben zitierten Rechtsvorschriften kann jede Fraktion verlangen, dass die Mitglieder der ständigen Ausschüsse durch Verhältniswahl gewählt werden. Ist die Verhältniswahl durch Gesetz oder Verordnung zugelassen, wie bei der Besetzung der Ausschüsse (§ 46 Abs. 1 GO) oder bei Wahlen in Verbandsversammlungen in Zweckverbänden nach § 9 Abs 3 Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) so wird in einem Wahlgang über die eingereichten Wahlvorschläge der Fraktionen abgestimmt und die Zahl der jeweils auf einen Wahlvorschlag entfallenden Stimmen durch 1,2,3,4 usw. geteilt. Die Durchführung der Verhältniswahl ist meist

an das Verlangen einer Fraktion geknüpft. Die Anzahl der insgesamt zu vergebenden Sitze in einem Ausschuss ergibt sich dann durch die Verteilung der Höchstzahlen auf die eingereichten Wahlvorschläge. Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung der Fraktionen Listen einzureichen, so dass es auch möglich ist gemeinsame Listen mehrerer Fraktionen einzureichen oder eine Fraktion stützt den Vorschlag einer anderen Fraktion und reicht selbst keine Liste ein. Die einzureichenden Listen müssen auch nicht zwangsläufig nur Mitglieder der eigenen Fraktion enthalten. Hierbei ist es durchaus zulässig auch Mitglieder anderer Fraktionen oder fraktionslose Gemeindevertreter in die Liste aufzunehmen. In diesem Zusammenhang wird dann häufig der Begriff der Zählgemeinschaft geprägt. Bei einigen der Besetzungen nach den Bestimmungen der Verhältniswahl ist der Bürgermeister auf den Wahlvorschlag seiner Fraktion anzurechnen, so z. B. bei den erwähnten Zweckverbänden. Die Anzahl der Sitze der Fraktionen in der Vertretung spielt dabei keine Rolle, sondern nur die auf die einzelne Liste abgegebenen Stimmenzahl. Wird jedoch das Verlangen durch die Fraktion/en nicht ausgesprochen, so erfolgt die Wahl, auch wenn die Neufassung des § 45 GO für die Ausschüsse nicht mehr von „Wahlen“ spricht, sondern die Ausschüsse zu bilden sind. Der Verfasser geht davon aus, dass damit lediglich die Bildung durch die Hauptsatzung gemeint ist, die Ausschüsse aber weiterhin durch Wahlen zu besetzen sind. Auch in der Begründung zum Gesetzesentwurf der CDU-Landtagsfraktion (DR 15/657 –neu-), aus der diese Formulierung übernommen worden ist, geht nicht hervor, warum diese Formulierung gewählt worden ist. Die Wahl müsste dann für jeden zu besetzenden Ausschusssitz einzeln erfolgen. Hierbei wird sich unzweifelhaft die stärkste Fraktion oder „Koalition“ bei der Besetzung der Ausschüsse durchsetzen. Die Zählgemeinschaften gibt es grundsätzlich nur bei der Verhältniswahl, wenn also über vorher eingereichte Listen abzustimmen ist. Bei den gesetzlich vorgeschriebenen Fraktionsrechten kann es diese Zählgemeinschaft nicht geben. Die Listen der Fraktionen sind vorher bei dem Vorsitzenden einzureichen und sollten zunächst jeweils die von den einzelnen Fraktionen gewünschten „bürgerlichen Mitglieder“ enthalten. Bei der Verteilung der Ausschusssitze auf die einzelnen Fraktionen wird die Liste der bürgerlichen Mitglieder dann abgebrochen, wenn die Anzahl der in der Hauptsatzung für jeden Ausschuss festgelegte Anzahl der bürgerlichen Mitglieder, die nach § 46 Abs. 2 Gemeindeordnung die Anzahl der Gemeindevertreter nicht erreichen darf, erschöpft ist. Die Vergabe geht dann mit der Liste der für die Ausschüsse vorgeschlagenen Gemeindevertreter weiter. Hier sollte jeweils darauf geachtet werden, dass die Li-

ste der Vorschläge zumindest die Anzahl der zu vergebenden Ausschusssitze erreicht, so dass für den Fall, dass die Liste einer Fraktion leer ist, die nächste Höchstzahl, die regelmäßig bei einer anderen Fraktion liegen wird, vergeben wird.

In diesem Zusammenhang besteht die Frage, ob denn eine Fraktion, die keine Liste eingereicht hat überhaupt mit abstimmen darf. Natürlich darf sie das. Dies gilt ja auch für die fraktionslosen Gemeindevertreter. Die Fraktion könnte sogar das Verlangen nach Verhältniswahl aussprechen, ohne selbst eine Liste einzureichen. Da jedoch das Stimmverhalten dieser Fraktion die vorherige interfraktionelle Einigung der übrigen Fraktionen durchaus zu Gunsten oder Ungunsten beeinflussen kann, kann dies nur dadurch verhindert werden, dass die jeweiligen Listen nur die Anzahl der Bewerber enthält, die abgesprochen war, so dass das Stimmverhalten dieser Fraktion die Besetzung nicht verändern kann oder diese Fraktionen reichen eine gemeinsame Liste (Zählgemeinschaft) ein, wobei dann das Stimmenverhalten der fraktionslosen Gemeindevertreter oder der Fraktion die keine Liste einreicht unerheblich ist. Dabei sollte dann von den Fraktionen, die eine gemeinsame Absprache getroffen haben, das Verlangen nach Berücksichtigung der Verhältniswahl auch gar nicht erst gestellt werden. Fraglich ist dann, ob die Fraktion, die gar nicht beabsichtigt, eine Liste einzureichen, dieses Verlangen ausspricht, wobei dies dann keinen Sinn machen würde.

Die Ausschussbesetzungen können allerdings nach vorheriger interfraktioneller Abstimmung in den Fraktionen auch en bloc also in einem Wahlgang durch das Meiststimmverfahren für alle Ausschüsse erfolgen, wenn keiner der Mitglieder widerspricht. Dies ist eigentlich die gängige Praxis, da die Fraktionen im Rahmen von interfraktionellen Absprache die Sitze in den Ausschüssen so verteilen, wie es sich bei der Verhältniswahl voraussichtlich ergeben würde. Das geschilderte Wahlverfahren gilt auch für die Wahl von stellvertretenden Ausschussmitgliedern, soweit die Hauptsatzung diese vorsieht (§ 46 Abs. 3 Gemeindeordnung). Auf die Besetzung etwaiger gesetzlich einzurichtender Sonderausschüsse soll in diesem Zusammenhang nicht weiter eingegangen werden. Diese Besetzungen (Wahlen/Abordnungen/Delegationen) erfolgen meist aufgrund besonderer gesetzlicher oder satzungsmäßiger Bestimmungen (z.B. Verwaltungsräte der Sparkasse nach dem Gesetz über die Sparkassen, Zweckverbände nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit -GkZ-, Wasser- und Bodenverbände nach dem Wasserverbandsrecht, Vereine nach der jeweiligen Vereinssatzung usw.). Hier ist im Einzelfall zu prüfen, welche Wahlbestimmung der Gemeindeordnung anzuwenden ist oder ob die Besetzung lediglich durch Be-



schluss erfolgt, weil es sich dabei nicht um eine Wahl im Sinne des § 40 Abs. 1 GO handelt. Bei der Besetzung durch Beschluss kann es dann keine geheime Abstimmung geben, wie dem § 39 GO un- schwer zu entnehmen ist.

**Beispiel:** Verlangen nach Durchführung der Verhältniswahl durch eine Minderheitsfraktion.

Fraktion A	Fraktion B	Fraktion C	Fraktion D
5 Sitze	3 Sitze	3 Sitze	2 Sitze
2,5	1,5	1,5	1
1,66	1	1	0,66

Diese Höchstzahlen ergeben sich nach den Sitzen der Fraktionen in der Gemeindevertretung.

Der zu besetzende Ausschuss hat 5 Sitze, davon 2 bürgerliche Mitglieder.

Die eingereichten Vorschlagslisten der Fraktionen sehen wie folgt aus:

Fraktion A	Fraktion B	Fraktion C	Fraktion D
Meier B(Bürger)	Müller B	Lehmann B	Kleinkraut B
Wilke B	Diestermann B	Claussen B	Gründe B
Leuschke GV	Holste GV	Bertram GV	Loschke GV
Groß GV	Schmidt GV	Will GV	Richter GV

Jetzt erfolgt die Verteilung der Sitze keineswegs nach den oben dargelegten Sitzen in der Gemeindevertretung, sondern bei Verhältniswahl werden die Sitze nach der Zahl der Stimmen verteilt, die jeder Wahlvorschlag erhält (§ 40 Abs. 4 Gemeindeordnung)<sup>5</sup>.

Ein Mitglied der Fraktion D beantragt die Wahl durch Stimmzettel, so dass dann zunächst ein Wahlausschuss nach der Besetzung der Geschäftsordnung zu wählen wäre.

Die Auszählung der Stimmen ergibt folgendes Ergebnis:

Fraktion A	Fraktion B	Fraktion C	Fraktion D
6 Stimmen ①	3 Stimmen ②	3 Stimmen ②	1 Stimme
: 2 = 3 ②	: 2 = 1,5	: 2 = 1,5	: 2 = 0,5
: 3 = 2 ③	: 3 = 1	: 3 = 1	: 3 = 0,33

Damit erhält die Fraktion A 3 Ausschuss- sitze, die Fraktionen B und C je einen Sitz. Da der Ausschuss 2 bürgerliche Mitglieder und 3 Gemeindevertreter erhält, zieht als **bürgerliches Mitglied** aus der Liste der Fraktion A unbestritten mit der Höchstzahl 6 Herr/Frau Meier ein. Da dann ein **weiteres bürgerliches Mitglied** einzieht, die Höchstzahl 3 jedoch gleichberechtigt den Fraktionen A, B und C zusteht, muss über die Vergabe des letzten bürgerlichen Sitzes das Los entscheiden, welches von dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu ziehen ist. Unterstellt dieses Los fällt auf die Fraktion C dann zieht Herr/Frau Lehmann als zweites bürgerliches Mitglied in den Ausschuss ein, damit ist aber die Höchstzahl 3 dieser Fraktion verbraucht. Bei der weiteren Sitzverteilung werden jetzt die übrigen bürgerlichen Mitglieder übersprungen, da diese Sitze vergeben sind. Jetzt kommen die Höchstzahlen 3 der Fraktionen A und B zum Zuge, so dass

als Gemeindevertreter aus diesen Listen Leuschke und Holste in den Ausschuss gewählt sind. Der letzte zu vergebende Sitz fällt mit der Höchstzahl 2 wiederum auf die Fraktion A, so dass aus dieser Liste Gemeindevertreter Groß den Ausschuss komplettiert

### 3. Wahl von stellv. Ausschussmitgliedern

Die Gemeindevertretungen können, wenn die Hauptsatzung dies bestimmt, auch stellv. Ausschussmitglieder wählen. Die Anzahl der Vertreter regelt ebenfalls die Hauptsatzung. Die Wahl von stellv. Ausschussmitgliedern dient in erster Linie der Sicherung der Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen. Die Vertretung kann hier personenbezogen oder aber auch fraktionsbezogen gewählt werden. Auch dieses ist in der Hauptsatzung zu regeln. Bei der personenbezogenen Wahl wird für jedes ständige Mitglied ein oder mehrere direkte Stellvertreter gewählt. Bei der fraktionsbezogenen Wahl werden jeweils von den Fraktionen Vertreter gewählt, die die Mitglieder des Ausschusses in der Reihenfolge ihrer Wahl vertreten. Das Wahlverfahren selbst ist mit dem Wahlverfahren der Ausschussmitglieder identisch. Allerdings macht der Verweis in § 46 Abs. 3, zweiter Halbsatz Gemeindeordnung auf die Durchführung der Verhältniswahl auf Verlangen einer Fraktion keinen Sinn, wenn die Besetzung mit den ständigen Mitgliedern durch Beschluss erfolgt ist. Hier ein erneutes Verlangen zu installieren ist inkonsequent, besser wäre hier eine Regelung, wie bei der Wahl der stellv. Mitglieder des Amtsausschusses (siehe § 9 Abs. 4 Amtsordnung). Hierbei gilt aber auch der Grundsatz, dass die Zahl der bürgerlichen Ausschussmitglieder, die Anzahl der Gemeindevertreter nicht erreichen darf. Insoweit ist bei der Vertretungsregelung hierauf zu achten.

### 4. Wahl der Ausschussvorsitzenden

Die Wahl der Ausschussvorsitzenden der durch die Hauptsatzung eingerichteten ständigen Ausschüsse ist eine Pflichtveranstaltung (die Gemeindevertretung wählt) der Vertretungskörperschaft in der konstituierenden Sitzung. Dabei steht das Vorschlagsrecht den Fraktionen zu, die Fraktionen können dann in der Reihenfolge ihrer Höchstzahlen der Sitze in der Vertretung bestimmen, für welchen Vorsitzenden ihnen das Vorschlagsrecht zusteht (Zugriffsverfahren). Das Aussprechen eines Verlangens ist hier nicht erforderlich<sup>5</sup>. Der Gesetzestext schreibt hier zwingend vor, dass das Vorschlagsrecht den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Höchstzahlen zusteht. Bei gleicher Höchstzahl entscheidet über die Reihenfolge das Los, welches von dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung gezogen wird. Diese erst im Jahre 2002 aufgenommene Vorschrift, die erstmals für die konstituieren-

den Sitzungen 2003 gilt, macht allerdings nur dann Sinn, wenn die zugriffsberechtigten Fraktionen sich für den Vorsitzenden des gleichen Ausschusses entscheiden. Bei einem unterschiedlichen Zugriff ist das Losziehen sinnlos, weil es keinen Ansatzpunkt für einen Streit zwischen den Fraktionen geben kann. Dabei ist für das Verlangen kein Raum. Dabei kann nur ein Mitglied des Ausschusses (auch bürgerliches Mitglied) zum Vorsitzenden gewählt<sup>6</sup> werden. Für die Wahl gelten dann die Bestimmungen über die Beschlüsse (Beschluss- oder Mehrheitswahl). Hier braucht deshalb die Mehrheit die von einer Fraktion vorgeschlagene Person nicht unbedingt zu akzeptieren, da die Wahl nach § 39 Abs. 1 GO durchzuführen ist. (Mehr Ja- als Nein-Stimmen erforderlich). Das Vorschlagsrecht für diesen Vorsitz verbleibt jedoch bei der vorschlagsberechtigten Fraktion. Dabei sieht das Gesetz nicht zwingend vor, dass der Vorgeschlagene auch der vorschlagsberechtigten Fraktion angehören muss. Die erfolgreiche Wahl kann jedoch durch Stimmenthaltung der Mehrheitsfraktion/en auch einer kleinen Fraktion mit ihren Stimmen ermöglicht werden. Sind bei gleicher Höchstzahl zwei Fraktionen nebeneinander vorschlagsberechtigt und entscheiden sich beide für den gleichen Ausschussvorsitz, so gilt das bereits erwähnte Losverfahren. Für den Fall, dass die Auswahl auf unterschiedliche Ausschüsse fällt, ist dies unproblematisch. Sollte eine Wahl auch nach dem 3. Wahlgang nicht zustande kommen, so sollte der Wahlgang abgebrochen und in einer späteren Sitzung wiederholt werden. Es kann durchaus vorkommen, dass einer kleinen Fraktion das Vorschlagsrecht zufällt, ohne dass ein Mitglied dieser Fraktion in dem Ausschuss ist für den ihr das Vorschlagsrecht zufällt, weil es sich beispielsweise um einen Ausschuss handelt, der nur mit drei Personen (Wahlprüfungsausschuss oder Ausschuss zur Prüfung der Jahresrechnung) besetzt ist und alle Vorsitzenden von Ausschüssen in denen diese Fraktion vertreten ist, schon vergriffen sind. Diese Tatsache bedeutet jedoch nicht, dass ihr damit kein Vorschlagsrecht zusteht, sondern sie kann dieses Vorschlagsrecht ausüben oder muss ausdrücklich darauf zu Protokoll verzichten. Sollte die Gemeinde für bestimmte zeitlich begrenzte Themen auch nicht ständige Ausschüsse einrichten, so werden die Vorsitzenden dieses Ausschusses von dem Ausschuss selbst gewählt, da § 46 Abs. 4 lediglich die Wahl der Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse der Gemeindevertretung zuweist.

<sup>5</sup> Die Wahlvorschläge müssen nicht zwangsläufig nur Mitglieder dieser Fraktion enthalten, sondern es können auch Mitglieder anderer Fraktionen oder fraktionslose Gemeindevertreter aufgenommen werden.

<sup>6</sup> Der Vorgeschlagene muss nicht zwangsläufig auch Mitglied der vorschlagsberechtigten Fraktion sein, sondern nur Mitglied des Ausschusses für den der Vorsitzende zu wählen ist.

Es ist auch durchaus zulässig, nach vorheriger interfraktioneller Absprache und Einigung alle Ausschussvorsitzenden in einem Wahlgang zu wählen.

Für die jeweiligen stellvertretenden Ausschussvorsitzen wiederholt sich dann dieses Spiel von vorne.

**Beispiel:** Sitzverteilung der Fraktionen in der Vertretung:

Fraktion A	Fraktion B	Fraktion C	Fraktion D
5 Sitze	3 Sitze	3 Sitze	2 Sitze
2,5	1,5	1,5	1
1,66	1	1	0,66

Die Fraktion A hat danach das 1. Zugriffsrecht und entscheidet sich für den Vorsitzenden des Bauausschusses. Die Wahl erfolgt nach § 39 Abs. 1 GO. Der Bewerber muss demnach mehr Ja- als Neinstimmen erhalten. Sollte diese Mehrheit nicht erreicht werden, verbleibt das Vorschlagsrecht bei der Fraktion A, sie kann dann abermals den gleichen Kandidaten vorschlagen oder sich für ein anderes Mitglied dieses Ausschusses entscheiden, welches nicht zwingend der vorschlagsberechtigten Fraktion angehören muss. Zwingend vorgeschrieben ist nur, dass der Vorsitzende Mitglied des Ausschusses sein muss. Dieses Wahlverfahren wird bei Ablehnung des vorgeschlagenen Kandidaten wiederholt. Allerdings ist eine Wiederholung bis zum Nimmerleintag nicht erforderlich. Die Wahl sollte nach dreimaliger Wiederholung abgebrochen und ggf. auf der nächsten Sitzung der Vertretung wiederholt werden. Auf die Möglichkeit der Stimmenthaltung soll nicht noch einmal eingegangen werden. Bis dahin sollten die Fraktionen eine interfraktionelle Einigung erzielen. Die Gemeindeordnung sieht weitere Sanktionen nicht vor. Die Gemeinde ist insgesamt gesehen auch nicht als handlungsunfähig anzusehen, so dass auch das Eingreifen der Kommunalaufsichtsbehörde nicht zu erwarten steht. Die durchzuführenden Wahlverfahren nach der Beschlusswahl erfordern daher einen interfraktionellen Konsens.

Um bei dem Beispiel zu bleiben, das nächstfolgende Vorschlagsrecht steht den Fraktionen B und C nebeneinander zu. Sollten sich beide Fraktionen für unterschiedliche Ausschussvorsitze entscheiden, wird es keine Probleme geben und die Wahl wird nach den erwähnten Bestimmungen durchgeführt. Wenn beide Fraktionen sich für den Ausschussvorsitz des gleichen Ausschusses entscheiden, entscheidet über die Reihenfolge der Wahl das vom Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu ziehende Los. Im nächsten Wahlgang wird dann über den unterlegenen Vorschlag beschlossen (Beschlusswahl). Für die Wahl der stellvertretenden Vorsitzenden geht das Vorschlagsrecht wieder von vorne los, also die Fraktion A kann für einen von ihr zu wählenden Ausschuss den stell. Vorsitzende vorschlagen.

### 5. Wahl von stellv. Vorsitzenden der Ausschüsse

Auch diese Wahl ist eine Pflichtveranstaltung der Gemeindevertretung. § 46 Abs. 4 Gemeindeordnung bestimmt, dass für die stellv. Ausschussvorsitzenden die Sätze 1-6 des § 46 Abs. 4 Gemeindeordnung gelten. Damit ist auch die Wahl der stellv. Ausschussvorsitzenden der Gemeindevertretung zwingend vorgeschrieben. Das Vorschlagsrecht liegt dabei wieder bei den Fraktionen in der Reihenfolge der Höchstzahlen, wie bei der Wahl der Ausschussvorsitzenden. Die Prozedur wird daher nochmals wiederholt. Es beginnt von vorne, also bei der Fraktion mit der höchsten Höchstzahl, die wieder das 1. Vorschlagsrecht (Zugriff) hat. Auch hier können alle stellv. Ausschussvorsitzenden in einem Wahlgang gewählt werden. Auch bürgerliche Mitglieder können demnach stellv. Ausschussvorsitzende werden.

### 6. Wahl der weiteren Mitglieder und deren Stellvertreter in den Amtsausschuss

Diese ebenfalls in der konstituierenden Sitzung durchzuführende Wahl der weiteren Mitglieder des Amtsausschusses erfolgt nach den Bestimmungen der Amtsordnung für Schleswig-Holstein. Nach § 9 der Amtsordnung besteht der Amtsausschuss grundsätzlich aus den Bürgermeistern der amtsangehörigen Gemeinden und je nach der Größe der Gemeinde weiteren Mitgliedern, die von den Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden aus ihrer Mitte zu wählen sind.

Dabei werden je nach Größe der Gemeinde folgende zusätzlichen Mitglieder für den Amtsausschuss gewählt:

über 500 bis 1.000 Einwohner	1
über 1.000 bis 1.500 Einwohner	2
über 1.500 bis 2.000 Einwohner	3
über 2.000 bis 2.500 Einwohner	4
über 2.500 bis 3.000 Einwohner	5
über 3.000 bis 4.000 Einwohner	6

In Gemeinden über 4.000 Einwohner bis 5.000, 6.000, 7.000 usw. Einwohner entsenden zusätzlich 1,2,3 usw. weitere Mitglieder. Maßgebend ist dabei die Einwohnerzahl, die bei der letzten allgemeinen Wahl für die Gemeindevertretungen ausschlaggebend war, also nach § 15 Abs. 2 des GKWG die vom Statistischen Landesamt fortgeschriebene Bevölkerungszahl nach dem Stand vom 31. Dezember des dritten Jahres vor der Wahl.

Auch hier ist der Grundsatz des Meiststimmensverfahrens ausschlaggebend. Es kann jedoch jede Fraktion verlangen, dass das von der Gemeinde zu entsendende weitere Mitglied auf Vorschlag der vorschlagsberechtigten Fraktion gewählt wird, wobei der Bürgermeister auf den Vorschlag seiner Fraktion angerechnet wird. In diesem Fall wird das Vorschlagsrecht wieder nach der Stärke der Sitzzahl

der Fraktionen in der Gemeindevertretung vergeben<sup>7</sup>. Die Wahl erfolgt dann nach § 39 Abs. 1 GO, also der Beschlussoder Mehrheitswahl. Sollte eine Wahl nicht zustande kommen, gilt auch hier, dass die Wahl nach dem 3. Wahlgang abgebrochen und in einer späteren Sitzung wiederholt wird. Die Arbeitsfähigkeit des Amtsausschusses leidet nicht darunter, wenn ein oder zwei Mitglieder nicht gewählt worden sind, so dass sich auch das Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörde aus § 124 GO erübrigen sollte. Es begegnet keinen rechtlichen Bedenken alle weiteren Mitglieder in einem Wahlgang (Meiststimmensverfahren) zu wählen, dies setzt jedoch eine vorherige interfraktionelle Einigung voraus. Die Wahl ist auch hier grundsätzlich offen, wenn keiner widerspricht, sonst durch Stimmzettel.

Die Amtsordnung sieht vor, dass die Stellvertretung der Mitglieder des Amtsausschusses erfolgt, also auch des Bürgermeisters. Er wird hier aber nicht kraft seines Amtes durch den 1. stellv. Bürgermeister vertreten, sondern für ihn ist eine besondere Vertretung für den Amtsausschuss zu wählen. Die Anzahl der Stellvertreter ist durch die Hauptsatzung des Amtes zu regeln. Im Gegensatz zu der Formulierung bei der Wahl von stellv. Ausschussmitgliedern ist hier kein Entscheidungsspielraum, ob diese zu wählen sind, da die Wahl zwingend vorgeschrieben ist (§ 9 Abs. 4 Amtsordnung). Sie sind ebenfalls aus der Mitte der Gemeindevertretungen im Meiststimmensverfahren zu wählen, wenn keine Fraktion das geschilderte Verlangen nach Berücksichtigung der Sitzzahlen bei der Wahl der weiteren Mitglieder gestellt hat. Ist dieses Verlangen bereits bei der Wahl der weiteren Mitglieder ausgesprochen und zwangsläufig auch berücksichtigt worden, erfolgt die Wahl der Stellvertreter dieser weiteren Mitglieder und des Bürgermeisters jeweils auf Vorschlag der Fraktion, der das weitere Mitglied oder der Bürgermeister angehört. Auch hier gilt dann für den Wahlgang die Beschlusswahl nach § 39 Abs. 1 der GO. Ist das Verlangen bei der Wahl der weiteren Mitglieder von keiner Fraktion ausgesprochen worden, so sind die Stellvertreter ebenfalls im Meiststimmensverfahren zu wählen. Das Verlangen kann jetzt nicht nachgeholt werden. Problematisch und zu Auslegungsschwierigkeiten kann es dann kommen, wenn in einer kleineren Gemeinde lediglich der Bürgermeister Mitglied des Amtsausschusses ist, so dass das Verlangen in der Konstituierung nach Wahl der weiteren Amtsausschussmitglieder nach den Sitzzahlen der Fraktionen gar nicht gestellt werden konnte. Für diesen Fall gibt die Amtsordnung keine Regelung für die Wahl des stellv. Mitgliedes für den Bürgermeister her. Hier müsste dann im Rahmen der Gesetzesanalogie und dem vom Gesetzgeber verfolgten Sinn dieser

Vorschrift eigentlich die Fraktion vorschlagsberechtigt sein, der der Bürgermeister angehört. Hier kann es jedoch zu Schwierigkeiten kommen, die vom Gesetz nicht gelöst sind.

**Beispiel: Verlangen nach § 9 Abs. 3 Satz 2 Amtsordnung:**

Sitzstärke der Fraktionen in der Gemeindevertretung:

Fraktion A	Fraktion B	Fraktion C	Fraktion D
7 Sitze *	5 Sitze ①	3 Sitze ③	2 Sitze
3,5 ②	2,5 ④	1,5	1
2,33	1,66	1	0,66

\*wird für den Bürgermeister angerechnet

Der Bürgermeister gehört der Fraktion A an und ist kraft seines Amtes (§ 9 Abs. 1 der Amtsordnung) Mitglied im Amtsausschuss. Die Gemeinde hat bei 17 Gemeindevertretern (§ 9 GKWG) bis zu 2.500 Einwohnern, so dass nach § 9 Abs. 1 der Amtsordnung vier weitere Mitglieder in den Amtsausschuss zu entsenden sind.

Danach steht das Vorschlagsrecht bei Anrechnung der ersten Höchstzahl 7 für den Bürgermeister (Höchstzahl 7 der Fraktion A) der Fraktion B für das erste weitere Mitglied im Amtsausschuss zu. Für das zweite weitere Mitglied ist dann wieder die Fraktion des Bürgermeisters vorschlagsberechtigt (Höchstzahl 3,5). Für das dritte weitere Mitglied ist die Fraktion C bei der Höchstzahl 3 vorschlagsberechtigt. Das letzte weitere zu wählende Mitglied des Amtsausschusses fällt der Fraktion B bei der Höchstzahl 2,5 zu. Die Wahl wird dann nach § 39 Abs. 1 GO als Mehrheits- oder Beschlusswahl durchgeführt. Der Bewerber muss demnach mehr Ja als Nein-Stimmen erhalten. Die Wahl en bloc ist zulässig, aber nur möglich, wenn alle Gemeindevertreter oder Fraktionen damit einverstanden sind. Die insgesamt 5 Vertreter im Amtsausschuss dieser Gemeinde kommen somit mit 2 (einschl. des Bürgermeisters) aus der Fraktion A, 2 aus der Fraktion B und 1 aus der Fraktion C.

Dabei tritt für den Bürgermeister nicht die Folge ein, dass der 1. Stellvertreter die Vertretung im Amtsausschuss übernimmt, sondern hier erfolgt die Wahl eines besonderen Vertreters, und zwar auf Vorschlag der Fraktion, der der Bürgermeister angehört (§ 9 Abs. 4 AO). Die Vertreter der übrigen weiteren Mitglieder im Amtsausschuss erfolgt dann ebenfalls auf Vorschlag der Fraktion, der das weitere Mitglied angehört. Dieses Vertretungssystem soll grundsätzlich die Mehrheitsverhältnisse im Amtsausschuss auch bei Verhinderung des Bürgermeisters und der weiteren Mitglieder sicherstellen. Das dabei aufkommende Problem hinsichtlich der Gemeinden, die nur mit dem Bürgermeister im Amtsausschuss vertreten sind, ist bereits dargelegt worden und bedarf langfristig einer zufriedenstellenden Lösung durch den Gesetzgeber.

<sup>7</sup> Auch hier ist nicht zwingend vorgeschrieben, dass der Vorgeschlagene der vorschlagsberechtigten Fraktion angehören muss.

## Aus der Rechtsprechung

**Abgabekalkulation, Prognosespielraum, Normenkontrolle, Amtsermittlungsgrundsatz**

**Amtliche Leitsätze:**

- 1. Bei der Kalkulation von Abgaben steht dem kommunalen Satzungsgeber ein Prognosespielraum zu, der gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist.**
- 2. Eine ‚ungefragte‘ gerichtliche Fehlersuche ist im Zweifel dann nicht sachgerecht, wenn sie das Rechtsschutzbegehren des Klägers aus dem Auge verliert.**
- 3. Es entspricht in der Regel nicht einer sachgerechten Handhabung der gerichtlichen Kontrolle, die Abgabekalkulation eines kommunalen Satzungsgebers, ‚ungefragt‘ einer Detailprüfung zu unterziehen.**

**Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 17. April 2002 – Az.: 9 CN 1.01**

Zum Tatbestand:

Die Antragstellerin, die einen Verkaufsstand auf dem Markt der Antragsgegnerin betreibt, begehrt mit ihrem Normenkontrollantrag, die Handelsmarktsatzung vom 25. Februar 1999 in der Fassung vom 7. Oktober 1999 für nichtig zu erklären.

Die Handelsmarktsatzung enthält u. a. Regelungen über das Marktsortiment, die Teilnahmeberechtigung, den Auf- und Abbau der Verkaufseinrichtungen, den Schutz des Marktfriedens, die Sauberhaltung des Marktes, über Ordnungswidrigkeiten und die Benutzungsgebühr. Des Weiteren ist festgelegt, dass der Markt als öffentliche Einrichtung und als wirtschaftliches Unternehmen betrieben wird.

Zur Begründung ihres Normenkontrollan-

trages hat die Antragstellerin im Wesentlichen vorgetragen:

Die Satzung sei nicht ordnungsgemäß vom Stadtrat beschlossen worden, da an der Beschlussfassung ein Mitglied des Stadtrates teilgenommen habe, das seit einiger Zeit seinen Hauptwohnsitz außerhalb der Stadt habe. Des Weiteren habe vor der Beschlussfassung über die Satzung keine ordnungsgemäße Erörterung im Stadtrat stattgefunden. Das Verbot, Werbematerial zu verteilen und das Gebot, die Verkaufsstände täglich auf- und abzubauen, beeinträchtigten die Antragstellerin in ihren Grundrechten aus Art. 5 und 12 GG. Die Gebührenkalkulation sei insoweit zu beanstanden, als nur die durchschnittlich tatsächlich genutzte Marktfläche von 520 qm als Maßstabseinheit zu Grunde gelegt worden sei, nicht aber die insgesamt für den Markt zur Verfügung stehende Fläche von ca. 3900 qm; bei Berücksichtigung dieser Gesamtfläche ergebe sich eine Gebühr von höchstens 0,40 DM pro Quadratmeter Verkaufsfläche und Tag gegenüber der in der Satzung festgesetzten Gebühr von 1,64 DM. Schließlich sei nicht nachvollziehbar, dass für Reinigung und Winterdienst in der Gebührenkalkulation 75000 DM veranschlagt worden seien, obwohl die Händler nach der Satzung selbst verpflichtet seien, ihren Standplatz sauber zu halten.

Das Normenkontrollgericht hat die Einwendungen der Antragstellerin zurückgewiesen, die Satzung aber gleichwohl – mit Ausnahme der Regelung über Ordnungswidrigkeiten – insgesamt für nichtig erklärt. Dazu hat es im Wesentlichen ausgeführt: Auf Grund der vorgelegten Meldeauskünfte sei davon auszugehen, dass das fragli-

che Mitglied des Stadtrats zum Zeitpunkt des Satzungserlasses seinen Hauptwohnsitz im Gebiet der Antragsgegnerin gehabt habe. Die Gemeindeordnung sehe nur vor, dass der Satzungsbeschluss in einer ordnungsgemäß einberufenen und geleiteten Sitzung gefasst werden müsse, nicht dagegen, dass weiter gehend eine Beratung erfolgen müsse. Die Regelungen über den Auf- und Abbau der Verkaufseinrichtungen und das Verteilen von Werbematerial seien als sachgerechte Ausgestaltung des Teilnahmerechts im Rahmen der Widmung des Handelsmarktes rechtmäßig. Die der Gebührenkalkulation zu Grunde gelegten Maßstabseinheiten und die darin enthaltenen Kosten für Platzreinigung und Winterdienst seien ebenfalls nicht zu beanstanden. Die zu erwartenden Kosten und Maßstabseinheiten könnten nicht rechnerisch genau, sondern nur prognostisch ermittelt werden. Dieser Prognose lägen naturgemäß Schätzungen und Wertungen zu Grunde, die nicht daraufhin überprüft werden könnten, ob sie sich letztlich als zutreffend erwiesen hätten, sondern nur darauf, ob sie vertretbar angenommen werden könnten. Das sei für die Maßstabseinheit der Verkaufsfläche der Fall. Es sei sachgerecht, von der bisherigen durchschnittlichen Belegung auszugehen, da die Stadt den Markt im bisherigen Umfang betreiben wolle; die Forderung der Antragstellerin nach einer höheren Belegungsdichte ziele letztlich auf eine Einschränkung der Gestaltungsfreiheit der Antragsgegnerin. Auch die Kosten für Reinigung und Winterdienst seien als betriebsbedingte Kosten ansatzfähig. Die Reinigungspflicht der Händler beziehe sich nur auf den jeweiligen Standpunkt

während der Benutzungszeit. Die Antragsgegnerin sei auch nicht verpflichtet gewesen, wegen der auch im öffentlichen Interesse liegenden Platzreinigung einen kommunalen Eigenanteil zu übernehmen. Die Regelung über die Erhebung der Benutzungsgebühr sei jedoch deshalb rechtswidrig, weil die der Gebührenkalkulation zu Grunde gelegten Abschreibungen des beweglichen und unbeweglichen Sach- und Anlagevermögens nicht zutreffend berechnet worden seien. Es sei zwar zulässig, den Wiederbeschaffungszeitwert nach einem Indexverfahren zu ermitteln. Die Antragsgegnerin habe für die beweglichen Wirtschaftsgüter die jährliche Steigerung der Lebenshaltungskosten von 2,5 v.H. zu Grunde gelegt. Diese pauschale Betrachtungsweise sei nicht sachgerecht; es müsse vielmehr die Preisentwicklung des jeweiligen konkreten Wirtschaftsgutes betrachtet werden. So sei etwa für Möbel nach den Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen im fraglichen Zeitraum nur eine Preissteigerungsrate von knapp über einem Prozent angegeben. Für den Kopierer ergebe ein entsprechender Vergleich mit der Warengruppe „audiovisuelle Informationsverarbeitungsgeräte“ sogar eine Verminderung des Preisindex um ca. 6 v.H. Für das unbewegliche Anlagevermögen habe die Antragsgegnerin den für Büroräume in der Stadt durchschnittlich zu entrichtenden Mietzins zu Grunde gelegt; sie habe hierzu erklärt, dass die Gebäude bisher noch nicht bewertet worden seien. Diese Vorgehensweise entspreche nicht einer ordnungsgemäßen Ermittlung der Abschreibung. Der Mietzins könne zwar eine Aussage über den Wert der vermieteten Sache treffen, er sei aber keine hinreichende Bezugsgröße für den Wertverzehr einer Sache und damit für die Abschreibung. Wegen der nicht zutreffend ermittelten Abschreibungen sei die Gebührenregelung in ihrer Gesamtheit unwirksam, da die Kalkulation auf eine Gesamtkostendeckung ausgerichtet gewesen sei. Es komme nicht darauf an, ob bei Nichtberücksichtigung der jeweiligen fehlerhaften Kalkulationsgrundlage die Gebührenobersatzgrenze überschritten wurde oder nicht. Die Nichtigkeit der Gebührenregelung ziehe die Gesamtnichtigkeit der Satzung nach sich. Das ergebe sich daraus, dass die Antragsgegnerin den Markt als wirtschaftliches Unternehmen betreiben wolle, womit die Absicht der Gewinnerzielung untrennbar verbunden sei. Könne die Regelung über die Errichtung des Marktes als eines wirtschaftlichen Unternehmens demnach mangels Gebühreneinnahmen keinen Bestand haben, seien auch die übrigen Regelungen über die Benutzung des Marktes nichtig; denn es könne nicht angenommen werden, dass die Antragsgegnerin, die die Errichtung eines Handelsmarktes als wirtschaftliches Unternehmen beabsichtigte,

auch satzungsrechtliche Regelungen über die Errichtung eines Handelsmarktes lediglich als öffentlicher Einrichtung erlassen hätte. Von der Gesamtnichtigkeit sei nur die Regelung über die Ordnungswidrigkeiten ausgenommen, weil insoweit der Verwaltungsrechtsweg nicht eröffnet sei. Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Senat zugelassene Revision der Antragsgegnerin. Sie trägt im Wesentlichen vor: Eine Neukalkulation der Gebühren in Anwendung der Rechtsauffassung des Normenkontrollgerichts würde von dem beanstandeten Gebührensatz um maximal zwei Pfennige pro Abrechnungseinheit, mithin um 1,2 % abweichen. Die Beanstandung einer derartig geringfügigen Abweichung von den „richtigen“ Gebühren verletze nicht nur die Grundsätze des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips. Die Nichtigerklärung einer Satzung auf Grund eines solchen Fehlers in der Gebührenkalkulation stelle als unverhältnismäßige kassatorische Entscheidung zudem einen unzulässigen Eingriff in die Satzungs- und Finanzautonomie der Gemeinde dar und verstoße mithin gegen Art. 28 Abs. 2 GG. Die Antragsgegnerin beantragt, das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2001 aufzuheben und den Antrag abzuweisen, soweit ihm stattgegeben worden ist. Die Antragstellerin beantragt, die Revision zurückzuweisen. Sie trägt im Wesentlichen vor: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liege ein Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht nur dann vor, wenn die gemeindliche Selbstverwaltung innerlich ausgehöhlt werde. Diese Voraussetzung sei hier nicht erfüllt. Im Übrigen werde vorsorglich bestritten, dass die Korrektur der fehlerhaften Gebührenkalkulation nur zu einer Änderung des Gebührensatzes um 1,2 % je Abrechnungseinheit führen würde. Die Antragsgegnerin hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass die Marktsatzung inzwischen mit Wirkung vom 1. Januar 2002 außer Kraft gesetzt worden sei. Der Markt werde in privatrechtlicher Form weiter betrieben. Die Revision werde gleichwohl aufrechterhalten, weil eine Vielzahl von Streitigkeiten über Gebührenbescheide, die auf der Grundlage der Handelsmarktsatzung erlassen wurde, weiterhin anhängig sei. Die Antragstellerin hat erklärt, nach wie vor einen Standplatz auf dem Markt zu betreiben. Das privatrechtliche Nutzungsentgelt sei jetzt höher als die frühere Gebühr; sie sei auch auf Grund des jetzigen Nutzungsverhältnisses verpflichtet, die Verkaufseinrichtung täglich auf- und abzubauen.

**Aus den Entscheidungsgründen:**  
Die Revision der Antragsgegnerin ist zulässig. Das Rechtsschutzbedürfnis ist

trotz des zwischenzeitlichen Außerkrafttretens der Marktsatzung gegeben, weil die Frage der früheren Gültigkeit dieser Satzung noch für zahlreiche Gebührenstreitigkeiten von Bedeutung sein kann. Die Revision hat auch in der Sache Erfolg. Sie führt zur vollständigen Abweisung des Normenkontrollantrags. 1. Das Oberverwaltungsgericht verstößt insoweit gegen Bundesrecht, als es den der Antragsgegnerin bei der Gebührenkalkulation zustehenden Prognose- und Bewertungsspielraum im konkreten Fall teilweise außer Acht lässt. Das Oberverwaltungsgericht geht in Auslegung des Landesrechts davon aus, dass bei der Kalkulation im Rahmen des Kostendeckungsprinzips die zu berücksichtigenden Kosten und Maßstabseinheiten nicht rechnerisch genau zu bestimmen seien. Es sei vielmehr eine prognostische Ermittlung geboten, der naturgemäß Schätzungen und Wertungen zu Grunde lägen, die nicht darauf überprüft werden könnten, ob sie sich letztlich als zutreffend erwiesen hätten. Dieser rechtliche Ansatz entspricht der ganz überwiegenden Auffassung in Rechtsprechung und Literatur, auch soweit das Abgabenrecht anderer Länder inmitten steht (vgl. etwa OVG NW, Urteil vom 18. Mai 1992, NVwZ-RR 1993, 48; Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 S. 10 – jeweils m.w.N.). Die sich daraus ergebende Einschränkung der gerichtlichen Kontrollrechte wird vom Oberverwaltungsgericht bezüglich der Maßstabseinheiten und der Reinigungskosten berücksichtigt. Dass die Prognose des Satzungsgebers nur daraufhin überprüft werden kann, ob im Zeitpunkt der Billigung der Gebührenkalkulation diese Berechnungsfaktoren vertretbar angenommen werden konnten, wird vom Oberverwaltungsgericht mit der Folge respektiert, dass sämtliche von der Antragstellerin insoweit geltend gemachten Beanstandungen zurückgewiesen werden. Für die Veranschlagung der Abschreibungen für das bewegliche und unbewegliche Anlagevermögen hält sich die Vorinstanz indes nicht mehr an die genannte Kontrollrestriktion. Unter Rückgriff auf „betriebswirtschaftliche Grundsätze“, deren Aussagegehalt die Vorinstanz selbst bestimmt, soll es dem Satzungsgeber verwehrt sein, für die Ermittlung des Wiederbeschaffungszeitwerts der verschiedenen Anlagegüter die allgemeine Preissteigerungsrate von 2,5 v.H. zu Grunde zu legen; vielmehr sei für jede Warengruppe ein gesonderter Index zu ermitteln, der darüber hinaus offenbar nur den Statistiken des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen entnommen werden darf. Es sei deshalb nicht zulässig, die Preissteigerung bei Möbeln z. B. mit 2,5 v.H. anzunehmen; die Antragsgegnerin hätte insoweit nur eine Steigerung von 1,27 v.H.



zu Grunde legen dürfen.

Diese Sichtweise, die dem Satzungsgeber praktisch keinen Beurteilungsspielraum mehr belässt, ist mit den vom Oberverwaltungsgericht selbst aufgestellten Grundsätzen zur Gebührenkalkulation unvereinbar. Sollte die Vorinstanz sich durch Landesrecht (§ 11 Abs. 2 Nr. 1 SächsKAG) an diese Handhabung gebunden fühlen, wäre die dabei zu Grunde gelegte Auslegung des Landesrechts mit Bundesrecht nicht vereinbar.

Auch bei der Ermittlung der angemessenen Abschreibung handelt es sich um eine Entscheidung mit prognostischen Elementen. Prognoseentscheidungen, die sich nicht lediglich auf die allgemeine Lebenserfahrung stützen (vgl. dazu z. B. BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1997 BVerwG 4 C 2.97 – BVerwGE 105, 67 <72>), beruhen auf der Anwendung statistischer Methoden, die Aussagen über die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Entwicklungen ermöglichen. Das Ergebnis der Prognose wird dabei mit Hilfe mathematischer Verfahren gewonnen und in einem Zahlenwert ausgedrückt. Dieser Zahlenwert, z. B. der arithmetische Mittelwert, darf jedoch nicht dahingehend missverstanden werden, dass er das allein „richtige“ Ergebnis ausdrückt. Er setzt vielmehr das Vorhandensein von höheren und niedrigeren Werten voraus, denen die Statistik innerhalb einer Bandbreite keine beachtlich größere oder geringere Wahrscheinlichkeit zurechnet. Der Index von 1,27 v.H. für Möbel bedeutet also, dass einzelne Möbelstücke eine höhere, andere dagegen eine niedrigere Preissteigerung erfahren werden. Der mathematisch exakt ermittelte Zahlenwert von „1,27“ täuscht somit hinsichtlich der erwarteten Preissteigerung für die Warengruppe Möbel eine Genauigkeit vor, die ihm nicht zukommt und bei zutreffender Betrachtung auch nicht zukommen soll.

Diesen Leistungsgrenzen der statistischen Methoden müssen der Gesetzgeber und die Gerichte Rechnung tragen, wenn sie Prognoseentscheidungen normieren oder überprüfen. Geht es um die Festlegung von Schutzstandards, so kann das anzuwendende Prognoseverfahren so ausgestaltet sein, dass die im errechneten Zahlenwert liegende Ungenauigkeit zu vernachlässigen ist, weil er mit Blick auf das angestrebte Schutzziel „auf der sicheren Seite“ liegt. Der Normbefehl lautet in diesem Fall (z. B. bei Immissionsgrenzwerten), dass der vorgegebene Wert strikt eingehalten werden muss. Wenn dies der jeweiligen Sachmaterie angemessen ist, steht es dem Gesetzgeber aber auch frei, die Prognoseentscheidung ohne Festlegung derartiger „Grenzwerte“ und ohne detailgenaue Vorgaben für den Prognosevorgang zu normieren. Letzteres ist insbesondere bei einer Normierung des Kostendeckungsprinzips nahe liegend, das als Veranschlagungsmaxime nur Anforderungen an die Zielsetzung der Gebühr

stellt (so BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1961 – BVerwG 7 C 2.61 – BVerwGE 13, 214 <222 ff.>).

In dem zuletzt angesprochenen Fall einer nicht vollständig durch Rechtsnormen determinierten Prognoseentscheidung stößt die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung an ihre Funktionsgrenze (vgl. hierzu BVerwGE 61, 82 c114 f.>; 84, 34 <50> m.w.N.). Mangels rechtlicher Maßstäbe sind derartige Prognosen tatrichterlich nur eingeschränkt überprüfbar. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Prognosespielräume vom Bundesrecht (vgl. z. B. Urteil vom 29. Januar 1991 – BVerwG 4 C 51.89 – BVerwGE 87, 332 <355>) oder vom Landesrecht (BVerwG, Urteil vom 17. Juni 1999 – BVerwG 3 C 20.98 – Buchholz 413.15 Rettungswesen Nr. 9 S. 7 f.) statuiert werden. Denn die von der Rechtsprechung für Prognoseentscheidungen entwickelte Kontrollrestriktion, die mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG in Einklang steht, ist dem bundesrechtlichen Verwaltungsprozessrecht zuzurechnen.

Soweit Landesrecht eine Prognoseentscheidung anordnet, legt es zwar deren rechtliche Vorgaben fest.

Nicht zur Wahl steht dem Landesrecht allerdings die Normierung einer Prognoseentscheidung ohne Prognosespielräume. Diese von der Sachlogik her vorgegebene Normstruktur ist von der Vorinstanz bei der gerichtlichen Überprüfung der in der Kostenkalkulation der Antragsgegnerin enthaltenen Prognoseentscheidungen nicht beachtet worden. Auch der Rekurs auf „betriebswirtschaftliche Grundsätze“ rechtfertigt es nicht, eine Gemeinde bei der Ermittlung der Abschreibungen auf eine allein „richtige“ Quote festzulegen. Die von der Antragsgegnerin in diesem Zusammenhang zu Grunde gelegte allgemeine Preissteigerungsrate, die als solche zutreffend ermittelt worden ist, hält sich vielmehr noch im Rahmen des Vertretbaren; denn die Antragsgegnerin stellt damit auf eine bilanzierende Betrachtung ab, bei der sich die für verschiedene Kostenfaktoren ergebenden Preissteigerungen statistisch einpendeln. Diese Betrachtung zielt eindeutig auf eine Kostendeckung ab und ist im Prinzip zur Erreichung dieses Ziels nicht weniger geeignet als die von der Vorinstanz verlangte „punktgenaue“ Aussage für jeden Anlagegegenstand.

Die Vorinstanz beanstandet auch zu Unrecht die kostenmäßige Behandlung des unbeweglichen Anlagevermögens. Die richterliche Belehrung der Antragsgegnerin darüber, dass der Mietzins zwar eine Aussage über den Wert der vermieteten Sache treffe, aber keine hinreichende Bezugsgröße für den Wertverzehr einer Sache und damit für die Abschreibung sei, geht schon deshalb fehl, weil die Antragsgegnerin erklärtermaßen beim unbeweglichen Anlagevermögen keine Abschreibung angesetzt, sondern die Vergleichs-

miete für die Bereitstellung eigener Räumlichkeiten als Kosten berücksichtigt hat. Warum dieser Kalkulationsschritt fehlerhaft sein soll, leuchtet umso weniger ein, als § 11 Abs. 2 Nr. 1 SächsKAG ausdrücklich vorsieht, dass auch der Wert der aus dem Vermögen der Gemeinde bereitgestellten Sachen zu berücksichtigen ist. Nichts anderes hat die Antragsgegnerin hier getan, und zwar an Stelle einer Abschreibung.

2. Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die Antragsgegnerin den einen oder anderen Posten in der Kostenkalkulation unter Überschreitung des ihr dabei zustehenden Spielraums fehlerhaft bewertet hat, verstößt es gegen Bundesrecht, wenn die Vorinstanz allein wegen eines einzelnen Kalkulationsfehlers die Gebührenregelung insgesamt für nichtig erklärt, ohne zu prüfen, ob und in welchem Umfang sich dieser – hier unterstellte – Kalkulationsirrtum überhaupt auf die Gebührenhöhe ausgewirkt hat.

Das Oberverwaltungsgericht sieht sich an einer Ergebniskontrolle gehindert, weil es annimmt, bei der Festsetzung der Gebühr handle es sich insgesamt um eine Ermessensentscheidung der Gemeinde, da der Beitragssatz nur nach oben begrenzt sei, nicht aber nach unten. Die demnach zu treffende Ermessensentscheidung darüber, in welchem Umfang das Betriebskapital der öffentlichen Einrichtung über das Beitragsaufkommen gedeckt werden soll, sei nur rechtmäßig, wenn die Entscheidung über die einzelnen Kostenfaktoren zutreffend sei (vgl. hierzu deutlicher als in der angefochtenen Entscheidung; SächsOVG, Beschluss vom 24. Oktober 1996, LKV 1997, 219; Urteil vom 9. September 1998, LKV 1999, 275).

Diese Rechtsauffassung verkennt in grundsätzlicher Weise das dem kommunalen Satzungsgeber und hier speziell der Antragsgegnerin bei der Festlegung der Benutzungsgebühr zustehende Ermessen einerseits und die dabei zu beachtenden Rechtsbindungen andererseits.

Bei der Marktgebühr gilt nicht allein das Verbot der Kostenüberdeckung als Obergrenze, sondern – da es sich um ein wirtschaftliches Unternehmen handelt – auch das Gebot, einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abzuwerfen (vgl. § 97 Abs. 3 SächsGemO), das wiederum durch das Verbot einer unangemessenen Gewinnerzielung (§ 10 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG) begrenzt ist. Im Ergebnis bedeutet das, dass eine Gebührenregelung dann – und nur dann – gegen höherrangiges Recht verstößt, wenn sie zu einer unangemessenen Gewinnerzielung führt. Ob diese Obergrenze überschritten wird oder nicht, ist eine Rechtsfrage und unterliegt insoweit voller gerichtlicher Kontrolle. Will die Gemeinde die ihr rechtlich zugestandene Gebührenhöchstgrenze nicht voll ausschöpfen, sondern eine niedrigere Gebühr festsetzen, so liegt das – falls sondergesetz-

lich nichts anderes bestimmt ist – in ihrem normgeberischen Ermessen. Dieses Ermessen des Satzungsgebers ist im Wesentlichen kommunalpolitischer Natur und unterliegt insoweit nicht der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Dieser Grundsatz entspricht der ganz überwiegenden Meinung in Rechtsprechung und Literatur, und zwar unabhängig davon, ob die Satzungsermächtigung landes- oder bundesrechtlich geregelt ist (vgl. etwa zum Abgabenrecht OVG NW, Urteil vom 18. Mai 1992, NVwZ-RR 1993, 48; NdsOVG, Urteil vom 26. Juli 2000, ZKF 2001, 159; BayVGH, Urteil vom 23. April 1999, BayV-BI 1998, 593 – jeweils m.w.N.). Das Oberverwaltungsgericht verkennt den mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG verbundenen Umfang des Satzungsermessens, wenn es die einzelnen Schritte der inhaltlichen Vorbereitung der Entscheidung des Satzungsgebers nach der Art von (ermessensgeleiteten) Verwaltungsakten überprüft mit der Folge, dass jeder – vermeintliche – Kalkulationsirrtum als „Ermessensfehler“ angesehen wird, der zur Ungültigkeit der gesamten Gebührenregelung führt, ohne dass geprüft wird, ob der eigentliche Norminhalt (hier: die Benutzungsgebühr beträgt 1,64 DM pro Quadratmeter Verkaufsfläche) dem höherrangigen Recht (hier: Verbot unangemessener Gewinnerzielung) zuwiderläuft. Diese rigorose Kontrollpraxis der Vorinstanz ist zur Wahrung der rechtlichen Gebührenhöchstgrenze weder geboten noch angemessen. Sie dient insbesondere nicht dem Schutz des Gebührenschuldners, weil dieser nur daran interessiert sein kann, nicht zu einer überhöhten Gebühr herangezogen zu werden.

Sollte sich das Oberverwaltungsgericht durch die Auslegung des Landesrechts zu dieser Handhabung veranlasst sehen, was allerdings nicht nahe liegt, weil der Wortlaut des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes hierfür keinen Anhalt bietet – so würde diese Auslegung einen unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) darstellen. Es geht nicht an, die rechtlichen Anforderungen an die Gebührenkalkulation so zu verschärfen, dass der Versuch, eine gültige Satzung zu erlassen, für jede sächsische Kommune zu einem unkalkulierbaren Wagnis wird. Das zeigt der vorliegende Fall in eindringlicher Weise: Die Antragsgegnerin wäre bei Zugrundlegung der Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts nun bereits mit dem dritten Anlauf gescheitert, eine gültige Gebührenregelung für die Marktbenutzung zu erlassen.

3. Für die Gültigkeit der Gebührenregelung kommt es demnach darauf an, ob durch den Gebührensatz von 1,64 DM pro Quadratmeter Verkaufsfläche ein unangemessener Gewinn im Sinn von § 10 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG erwirtschaftet wird.

Diese Frage hat sich das Oberverwaltungsgericht – von seinem rechtlichen Ansatz aus folgerichtig – nicht gestellt. Aus diesem Grund sieht sich der Senat nicht gehindert, diese Vorschrift selbst anzuwenden und aus Gründen der Prozessökonomie von einer Zurückverweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen.

Der Senat gelangt zu dem Ergebnis, dass hier eine Kostenüberdeckung – selbst wenn sie nach Maßgabe der Rechtsauffassung der Vorinstanz vorliegen würde – nicht zu einer nach § 10 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG unzulässigen Gewinnerzielung führen würde. Dass die Vorinstanz die zur abschließenden Beurteilung dieser Frage erforderlichen tatsächlichen Feststellungen in ihrem Urteil nicht getroffen hat, ist unschädlich. Die Antragsgegnerin hat im Revisionsverfahren nachvollziehbar belegt, dass eine Gebührenkalkulation entsprechend den Vorgaben der Vorinstanz nur zu einer Abweichung in der Höhe des Gebührensatzes von 1,2 % führen würde. Dieser Vortrag ist nicht substantiiert bestritten worden. Denn die Antragstellerin hat nicht einmal ansatzweise erkennbar gemacht, warum sie die nachgereichte Berechnung der Antragsgegnerin in Zweifel zieht. Der neue Sachvortrag in der Revisionsinstanz ist aus diesem Grund für den Senat ausnahmsweise verwertbar (vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 1992 – BVerwG 9 C 77.91 – BVerwGE 91, 104 c107>; BGH, Urteil vom 21. November 2001 – XII ZR 162/99 MDR 2002, 409 f. zu § 561 Abs. 1 Satz 1 ZPO).

Die Antragsgegnerin hat nach den von ihr vorgelegten Unterlagen in ihrer Gebührenkalkulation einen Gewinn von 5 % angestrebt. Wo die nach § 10 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG zulässige Obergrenze eines angemessenen Gewinns liegt, kann der Senat offen lassen. Die vom Gesetz zugelassene Marge ist mit einem Gewinn von 5 % jedenfalls noch nicht ausgeschöpft. Die weitere Erhöhung des Gewinns, wie sie durch den – unterstellt – fehlerbedingten Überschuss eintreten würde, ist so geringfügig, dass sie nicht als unzulässig beanstandet werden kann. In diesem Zusammenhang ist nämlich zusätzlich zu berücksichtigen, dass das Landesrecht – aus den zuvor genannten Gründen im Rahmen der Ausgestaltung des Kostendeckungsprinzips Prognosespielräume des kommunalen Satzungsgebers respektieren muss. Insofern ist zwar bundesrechtlich nicht ein bestimmter Prozentsatz vorgegeben, der vom Landesrecht als „Toleranzgrenze“ anerkannt werden muss (vgl. hierzu etwa OVG NW, 15. Senat, DVBI 1996, 382; 10 %; OVG NW, 9. Senat, NVwZ 1995, 1233: 3 %; BayVGH n.F. 35, 75: bis zu 12 %). Es steht aber dennoch fest, dass eine Überschreitung von nur 1,2 %, wie sie hier selbst bei Zugrundelegung der Rechtsauffassung der Vorinstanz nur in Rede steht, sich am untersten Rand einer solchen „Toleranzgren-

ze“ bewegen würde.

Da die Gebührenregelung somit bei zutreffender Betrachtung rechtlich nicht zu beanstanden ist, entfällt auch der vom Oberverwaltungsgericht angenommene Grund für die Nichtigkeit der gesamten Marktsatzung. Der Senat kann daher offen lassen, ob die Überlegungen, mit denen die Vorinstanz die Gesamtnichtigkeit begründet hat, einer Überprüfung standhalten würden.

4. Die Vorinstanz hat in ihrem Urteil angedeutet, dass auch die Kostenposition „innere Verrechnung“ und die Berechnung von „25 % netto, 75 % brutto“ nicht hinreichend nachvollziehbar seien; sie hat diese Fragen aber offen gelassen. Der Senat sieht keinen Anlass, die Sache insoweit zur Klärung zurückzuverweisen.

Zumindest nach den Erläuterungen, die die Antragsgegnerin hierzu in der mündlichen Verhandlung gegeben hat, ist ein sich aufdrängender Fehler insoweit – wohl auch aus der Sicht der Vorinstanz – nicht erkennbar. Auf dieser Grundlage und unter Einbeziehung des Umstandes, dass die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts nicht darauf hinweisen, dass sich etwaige weitere Mängel auf die Gebührenhöhe auswirken könnten, sieht der Senat für weitere Ermittlungen keinen Anlass, zumal auch die Antragstellerin selbst insoweit keinen Klärungsbedarf geltend gemacht hat.

Der Senat sieht sich abschließend zum besseren Verständnis veranlasst, einige Hinweise zur Handhabung der verwaltungsgerichtlichen Kontrollaufgaben zu geben. Der vorliegende Fall zeichnet sich nicht zuletzt dadurch aus, dass das Oberverwaltungsgericht sämtliche Einwände der Antragstellerin zurückgewiesen, aber anschließend auf Grund einer Ermittlung von Amts wegen gleichwohl Mängel glaubte entdeckt zu haben, die die Ungültigkeit der Satzung nach sich ziehen sollten.

Das Bundesverwaltungsgericht hat gelegentlich die Mahnung ausgesprochen, die Tatsachengerichte sollten sich nicht „gleichsam ungefragt“ auf Fehlersuche begeben (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 7. September 1979 – BVerwG 4 C 7.77 – Buchholz 406.11 § 10 BBauG Nr. 10; Beschluss vom 1. April 1997 – BVerwG 4 B 206.96 – Buchholz 406.11 § 10 BauBG Nr. 35; Beschluss vom 20. Juni 2001 – BVerwG 4 BN 21.01 – NVwZ 2002, 83). Mit dieser Mahnung soll nicht die rechtliche Geltung des Amtsermittlungsgrundsatzes in § 86 Abs. 1 VwGO in Frage gestellt, sondern darauf hingewiesen werden, dass eine sachgerechte Handhabung dieses Grundsatzes unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung und der Prozessökonomie zu erfolgen hat. Was im Einzelfall sachgerecht ist, lässt sich nicht abstrakt und allgemein gültig festlegen; denn es handelt sich dabei letztlich um ein Problem der richtigen Balance

zwischen Exekutive und Judikative (vgl. grundlegend Ossenbühl, FS Redeker zum 70. Geburtstag, S. 55 ff.). Im Vordergrund der Überlegungen des Gerichts sollte daher stets der Rechtsschutzgedanke stehen:

Eine „ungefragte“ Fehlersuche, die das eigentliche Rechtsschutzbegehren des Klägers oder Antragstellers aus dem Auge verliert, ist im Zweifel auch nicht sachgerecht. Das zeigt der vorliegende Fall wiederum mit Deutlichkeit: Das eigentliche Anliegen der Antragstellerin bestand darin, ihren Verkaufsstand nicht täglich auf- und abbauen zu müssen, mehr Werbung betreiben zu können und eine deutlich niedrigere Gebühr zu entrichten. Dieses Anliegen war auch nach Auffassung der Vorinstanz mit der Normenkontrolle nicht zu erreichen, weil die entsprechenden Satzungsbestimmungen insoweit rechtlich nicht zu beanstanden waren. Die gleichwohl vom Normenkontrollgericht noch ungefragt durchgeführte „Feinkontrolle“ der Gebührenkalkulation hätte die Antragstellerin im Ergebnis allenfalls um Pfennige entlasten, möglicherweise aber auch belasten können – ein Ergebnis, an dem sie erkennbar nicht interessiert war. Dass der „Erfolg“ des Normenkontrollantrags hier für die Antragstellerin vollends zum „Pyrrhussieg“ wurde, weil sie jetzt bei gleich bleibenden Benutzerpflichten ein höheres privates Benutzungsentgelt zahlen muss, wirft ein zusätzliches Licht auf die Problematik der ungefragten Fehlersuche.

Die Handhabung der richterlichen Fehlersuche wird stets eine Frage des Fingerzeigegefühls im Einzelfall sein. Was die gerichtliche Kontrolle von Abgabesatzungen anbelangt, wird es aber in aller Regel sachgerecht sein, die Kalkulation nur insoweit zu überprüfen, als substantiierte Einwände dagegen erhoben worden sind.

### **Kommunalverfassungsstreitverfahren, Fraktionsaustritt, Ausscheiden aus einer Fraktion; § 32 a Abs. 3 GO**

**1. Ein Ausscheiden aus einer nach § 32 a Abs. 1 GO kraft Gesetzes gebildeten Fraktion einer Partei durch einfache Austrittserklärung ohne Ausscheiden aus der Partei ist nach § 32 a Abs. 3 Satz 1 GO nicht möglich.**

**2. Die Regelung des § 32 a Abs. 3 Satz 1 GO verstößt nicht gegen Verfassungsrecht.**

### **VG Schleswig, Urteil vom 7.2.2002 – 6 A 216/00 – ( nicht rechtskräftig )**

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin ist Mitglied der „X“-Partei und Stadtvertreterin in der Stadt P. Die „X“-Fraktion in der Stadtvertretung besteht neben der Klägerin aus einem weiteren Mitglied, dem Fraktionsvorsitzenden. Innerhalb der „X“-Fraktion kam es zu Meinungsverschiedenheiten. Mit Telefax bzw. Schreiben vom 12.7.2000 teilte

die Klägerin dem Fraktionsvorsitzenden, dem Bürgervorsteher und dem Bürgermeister ihren Austritt aus der „X“-Fraktion mit. Der Fraktionsvorsitzende und der Bürgermeister wiesen die Klägerin darauf hin, dass nach der GO ein Fraktionsaustritt bei gleichzeitig fortgesetzter Parteizugehörigkeit nicht möglich sei. Die Einschaltung der Kommunalaufsichtsbehörde durch die Klägerin blieb ohne Erfolg. Mit ihrer Klage begehrt die Klägerin die Feststellung, dass sie wirksam aus der „X“-Fraktion der Stadtvertretung P. ausgeschieden sei. Zur Begründung bezieht sie sich auf ein von ihr in Auftrag gegebenes Gutachten (veröffentlicht in „Die Gemeinde“ 2000, 271), nach dem bei verfassungskonformer Auslegung des § 32 a Abs. 3 GO zusätzlich zu § 32 a Abs. 3 S. 1 GO auch ein freiwilliger Austritt aus der Fraktion bei einem gleichzeitigen Verbleib in der Partei oder Wählergruppe zulässig sein müsse. Die Klägerin macht weiter geltend, dass es ihr auf Grund der Differenzen unzumutbar sei, in der Fraktion zu verbleiben, ihr es aber auch unzumutbar sei, nur um des Austritts aus der Fraktion Willen die Parteimitgliedschaft aufzukündigen, obwohl sie innerhalb der Partei erheblichen Rückhalt erfahre und auch künftig in der Partei politisch arbeiten wolle. Die Klage blieb ohne Erfolg.

### **Aus den Gründen:**

Die Klage ist zulässig.

Es handelt sich vorliegend um ein Kommunalverfassungsstreitverfahren, d. h. um einen Streit zwischen dem kommunalen Verfassungsorgan Stadtvertretung, der Beklagten, und einem Mitglied dieses Organs, der Klägerin. Derartige Kommunalverfassungsstreitverfahren werden regelmäßig in der Klageform der Feststellungsklage nach § 43 VwGO geführt. Die Klägerin hat auch ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung. Es geht darum, ihren Status innerhalb der Stadtvertretung zu klären.

Die Klage ist jedoch unbegründet.

Die von der Klägerin beehrte Feststellung kommt nicht in Betracht. Sie ist durch das Telefax vom 12.07.2000, das an den Fraktionsvorsitzenden, den Bürgervorsteher sowie den Bürgermeister gerichtet war und die Erklärung beinhaltete, dass sie aus der „X“-Fraktion austrete, nicht wirksam aus der „X“-Fraktion ausgetreten. Das Ausscheiden bzw. Verlassen einer Fraktion in einer Gemeinde oder Stadtvertretung ist in § 32 a Abs. 3 Gemeindeordnung (GO) geregelt. Nach § 32 a Abs. 3 S. 1 GO scheiden Mitglieder einer Fraktion aus ihrer Fraktion aus, wenn sie aus ihrer Partei oder Wählergruppe ausscheiden. Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt, da die Klägerin nicht aus der „X“-Partei ausgeschieden ist.

Nach § 32 a Abs. 3 S. 2 GO können Mitglieder einer Fraktion nach Abs. 4 ihrer Fraktion durch schriftliche Erklärung ge-

genüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung verlassen. Nach § 32 a Abs. 4 GO können sich fraktionslose Gemeindevertreter durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu einer Fraktion zusammenschließen oder einer Fraktion mit deren Zustimmung beitreten. Auch die Voraussetzungen des § 32 a Abs. 3 S. 2 GO sind danach nicht erfüllt, da es sich bei der „X“-Fraktion in der Stadtvertretung P. nicht um eine Fraktion handelt, die durch einen Zusammenschluss durch schriftliche Erklärungen iSd § 32 a Abs. 4 GO gebildet wurde.

Ein Ausscheiden aus einer Fraktion darüber hinaus durch Erklärung ohne Austritt bzw. Ausschluss aus der Partei ist nach der Schleswig-Holsteinischen Gemeindeordnung nicht möglich (vgl. Dehn in Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Rn. 23 zu § 32 a GO; von Mutius/Rentsch Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, 5. Aufl. Rn. 6 zu § 32 a GO). Die Regelungen des § 32 a GO sind abschließend. Zwar mag die grammatikalische Auslegung dieser Vorschrift, wie die Klägerin dem von ihr eingereichten Gutachten folgend meint, noch keinen eindeutigen Aufschluss über den Ausschließlichkeitscharakter geben, da der Gesetzgeber nicht die Wörter „nur“ oder „ausschließlich“ bei der Formulierung gewählt hat.

Die systematische und die historische Auslegung der Regelung ergeben jedoch eindeutig, dass diese abschließenden Charakter hat. Aus der Gegenüberstellung der gesetzlichen Regelungen über das Entstehen bzw. den Beitritt zu einer Fraktion zu den Regelungen über das Verlassen einer Fraktion ergibt sich, dass der Gesetzgeber hier durchaus differenziert und jeweils korrespondierende Vorschriften erlassen hat. Nach § 32 a Abs. 1 GO bilden in der Gemeindevertretung eine Fraktion die Gemeindevertreter, die derselben Partei angehören und die Gemeindevertreter, die auf Vorschlag einer Wählergruppe gewählt wurden. Die Bildung dieser Fraktionen erfolgt mit der Wahl der Gemeindevertretung kraft Gesetzes (vgl. Dehn a.a.O. Rn. 9 zu § 32 a GO; von Mutius/Rentsch a. a. O. Rn. 2 zu § 32 a GO; Böttcher, Kommunalrecht, Rn. 342,347). Die Gemeindevertreter können somit nicht wählen, welcher Fraktion sie angehören wollen. Der Gesetzgeber trägt damit der Tatsache Rechnung, dass – abgesehen von Einzelbewerbern – Gemeindevertreter nicht nur als Person, sondern gleichzeitig auch für ihre Partei oder Wählergruppe kandidieren (Dehn, aaO, Rn 9 zu § 32 a GO). Korrespondierend dazu hat der Gesetzgeber in § 32 a Abs. 3 S. 1 GO die Regelung getroffen, dass Mitglieder aus einer Fraktion ausscheiden, wenn sie aus ihrer Partei oder Wählergruppe ausscheiden.

Nach § 32 a Abs. 4 GO kann eine Fraktion

dadurch entstehen, dass fraktionslose Gemeindevertreter sich durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu einer Fraktion zusammenschließen. Korrespondierend dazu ist es für Mitglieder einer derartig gebildeten Fraktion nach § 32 a Abs. 3 S. 2 GO möglich, durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung diese Fraktion auch wieder zu verlassen. Fraktionen, die durch den Zusammenschluss mehrerer fraktionsloser Mitglieder gebildet werden, stellen einen relativ losen Zusammenschluss dar, der nicht mit der durch die Mitgliedschaft in einer Partei oder Wählergruppe begründeten Zusammengehörigkeit vergleichbar ist (vgl. von Mutius/Rentsch, a. a. O. Rn. 6 zu § 32 a). Der Gesetzgeber hat hier also durchaus dahingehend differenziert, dass Gemeindevertreter, die einer kraft Gesetzes gebildeten Fraktion einer Partei oder Wählergruppe aufgrund des starken Bandes, das sich aus der Zugehörigkeit zu dieser Partei oder Wählergruppe ergibt, verlassen wollen, nur ausscheiden können, wenn auch diese Zugehörigkeit beendet wird. Bei einem losen Zusammenschluss allein aufgrund einer Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung ist es dagegen möglich, die Fraktion auch wiederum durch bloße schriftliche Erklärung zu verlassen, da es hier an dem starken Band der Zugehörigkeit zu einer Partei fehlt.

Wenn der Gesetzgeber gewollt hätte, dass ein Fraktionsaustritt auch ohne Austritt aus der Partei durch einfache schriftliche Erklärung möglich sein sollte, wäre die differenzierende Regelung in § 32 a Abs. 3 S. 1 GO bezüglich des Ausscheidens aus einer Partei oder Wählergruppenfraktion einerseits und in § 32 a Abs. 3 S. 2 GO bezüglich des Verlassens einer aufgrund von Willenserklärungen zusammengeschlossenen Fraktion andererseits nicht erforderlich gewesen. Es wäre dann ausreichend gewesen, wenn der Gesetzgeber vorgesehen hätte, dass ein Gemeindevertreter aus einer Fraktion ausscheidet, sobald er dies schriftlich gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung erklärt oder aus seiner Partei oder Wählergruppe ausgeschlossen wird.

Auch die historische Auslegung des § 32 a GO bestätigt den abschließenden Charakter der Vorschrift. Erste Regelungen über Fraktionen finden sich in § 19 der Durchführungsverordnung zur Gemeindeordnung 1959 (Verordnung vom 12.09.1959, GVOBl. SH S. 177). Im Rahmen der Kommunalverfassungsreform 1977 wurde dann ein neuer § 32 a eingefügt (Gesetz vom 05.08.1977, GVOBl. S. 210, idF der Bekanntmachung vom 11.11.1977, GVOBl. S. 410). Nach Abs. 1 dieser Regelung bilden in der Gemeindevertretung eine Fraktion die Gemeindevertreter die derselben Partei angehören (Nr. 1) und die Gemeindevertreter, die auf Vorschlag einer

Wählergruppe gewählt wurden (Nr. 2). Nach Abs. 2 S. 1 scheiden Mitglieder einer Fraktion nach Abs. 1 Nr. 1 aus ihrer Fraktion aus, wenn sie aus ihrer Partei ausscheiden. Mitglieder einer Fraktion nach Abs. 1 Nr. 2 und nach Abs. 3 können ihre Fraktion durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung verlassen. Gem. Abs. 3 können fraktionslose Gemeindevertreter durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung sich zu einer Fraktion zusammenschließen oder einer Fraktion mit deren Zustimmung beitreten. In der Begründung zum Gesetzentwurf (Landtagsdrucksache 8/474 S. 90) heißt es u. a. wie folgt: § 32 a n. F. übernimmt den Inhalt des § 19 Abs. 2 - 4 der Durchführungsverordnung in das Gesetz. Er definiert das Entstehen, die Mindestgröße, den Beitritt zu und den Austritt aus den Fraktionen.

Der Gesetzgeber wollte also diese vier Tatbestände regeln. Er hat dabei durchaus differenziert zwischen dem Ausscheiden aus der Fraktion bei gleichzeitigem Ausscheiden aus der Partei einerseits und dem Verlassen der Fraktion durch schriftliche Erklärung aus einer Wählergruppenfraktion und aus einer Fraktion, die sich aufgrund von Erklärungen zusammengeschlossen hat. Der Gesetzgeber war sich also durchaus des Unterschieds zwischen dem Verlassen der Fraktion durch bloße Willenserklärung und dem Ausscheiden bei gleichzeitigem Ausscheiden aus der Partei bewusst. Er hat sich aber dafür entschieden, das Verlassen einer Parteifraktion nicht durch bloße Willenserklärung zuzulassen. Aus dem Gesamtzusammenhang der Regelungen ergibt sich, dass er das Entstehen, den Beitritt und den Austritt abschließend definieren wollte.

Im Rahmen der Kommunalverfassungsreform 1990 wurde der § 32 a GO geändert (Gesetz vom 23.03.1990, GVOBl. S. 134, idF der Bekanntmachung vom 02.04.1999, GVOBl. S. 159). Der bisherige Abs. 2 S. 1 erhielt folgende Fassung und wurde Abs. 3 S. 1: Mitglieder einer Fraktion scheiden aus ihrer Partei aus, wenn sie aus ihrer Partei oder Wählergruppe ausscheiden. In der Begründung zu dem Gesetzentwurf heißt es wie folgt: Durch S. 1 neue Fassung entfällt die unterschiedliche Behandlung von Parteien und Wählergruppen beim Ausscheiden ihrer Mitglieder aus der Fraktion. Das bisher zulässige vereinfachte Verfahren für Wählergruppen hat seine sachliche Berechtigung verloren, nachdem die Wählergruppen in den kommunalen Vertretungskörperschaften eine relativ starke Position erlangt haben und inzwischen hinsichtlich ihrer inneren Organisation den Parteien weitgehend entsprechen. Die Anknüpfung der Fraktionszugehörigkeit an die Partei bzw. Wählergruppenzugehörigkeit wird

beibehalten, um eine klare Zuordnung der Vorschlagsrechte zu den kommunalpolitischen Gruppierungen in der Vertretungskörperschaft zu gewährleisten (vgl. Landtagsdrucksache 12/592 S. 53, 54). Der Gesetzgeber wollte also die Fraktionen der Parteien und Wählergruppen bezüglich des Ausscheidens gleichstellen und hat das vereinfachte Verfahren für die Mitglieder einer Wählergruppenfraktion abgeschafft. Er wollte weiterhin die klare Zuordnung zu den Vorschlagsrechten zu den kommunalpolitischen Gruppierungen in der Vertretungskörperschaft beibehalten. Das wird auch deutlich durch den neu eingefügten Abs. 4 S. 2. Danach sind die Fraktionen entsprechend der Benennung der politischen Parteien oder Wählergruppen in den Wahlvorschlägen zur Gemeindewahl zu bezeichnen. In der Begründung heißt es dazu, dass mit Abs. 4 S. 2 n. F. erstmalig die Fraktionsbezeichnung gesetzlich geregelt wird. Für die Wählerinnen und Wähler soll klar erkennbar sein, welchen Parteien oder Wählergruppen, denen sie bei der Kommunalwahl die Stimme gegeben haben, die einzelnen Fraktionen zuzuordnen sind (vgl. Landtagsdrucksache 12/592 S. 54). Aus alledem wird deutlich, dass der Gesetzgeber nunmehr nicht nur bei den Parteien, sondern auch bei den Wählergruppen ein stärkeres Band der Zugehörigkeit gesehen hat mit der Folge, dass das vereinfachte Verfahren des Verlassens einer Fraktion durch einfache schriftliche Erklärung nur noch für die Fraktionen gelten sollte, die sich auch durch schriftliche Erklärung zusammengeschlossen haben. Zwar sah der Regierungsentwurf, worauf in dem von der Klägerin eingereichten Gutachten hingewiesen wird (vgl. Schliesky in: Die Gemeinde 2000, 271, 274) zunächst auch vor, dass neben dem Ausscheiden aus der Fraktion bei dem Austritt aus der Partei oder Wählergruppe die Mitglieder einer Wählergruppenfraktion iSd § 32 a Abs. 1 Nr. 2 GO ihre Fraktion darüber hinaus auch freiwillig durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung verlassen können. Diese Regelung ist als § 32 a Abs. 3 S. 2 GO auch so verabschiedet worden. Daraus lässt sich jedoch nicht der Schluss ziehen, dass der Gesetzgeber hier weiterhin den Austritt aus einer Wählergruppenfraktion durch einfache schriftliche Erklärung zulassen wollte. Das widerspricht eindeutig der oben angeführten Begründung. Hier ist offensichtlich lediglich übersehen worden, nach der Änderung des Abs. 2 S. 1 (nunmehr Abs. 3 S. 1) folgerichtig in Abs. 3 S. 2 die genannte Passage zu streichen. In einem Berichtigungsgesetz vom 24.04.1991 wurde dementsprechend u. a. in Ziffer 2) bestimmt, dass in § 32 a Abs. 3 S. 2 die Worte „Abs. 1 Nr. 2 und“ gestrichen werden. Unter Berücksichtigung der Berichtigung des Fehlers ergibt die historische Ausle-



gung damit eindeutig, dass der Gesetzgeber hier eine abschließende Regelung treffen wollte.

Die Regelung des § 32 a Abs. 3 S. 1 GO verstößt auch nicht gegen Verfassungsrecht. Die Kammer folgt insoweit nicht dem von der Klägerin eingereichten Gutachten. Es ist allerdings allgemein anerkannt, dass auch Gemeindevertreter ein freies Mandat innehaben (vgl. Dehn a. a. O., Rn. 2 ff. zu § 32 GO, Böttcher, a.a.O. Rn. 231; Rothe, Die Fraktion in den kommunalen Vertretungskörperschaften, Rn. 30). Dieses freie Mandat folgt einerseits aus dem Demokratieprinzip, andererseits aus dem Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Dem hat der Landesgesetzgeber i. Ü. auch insbesondere in § 32 Abs. 1 GO Rechnung getragen. Der Landesgesetzgeber kann die Ausgestaltung des freien Mandates in einer Gemeindevertretung näher regeln. Im Gegensatz zu Bundes- und Landtagsabgeordneten ist die Tätigkeit des Mitgliedes einer kommunalen Vertretungskörperschaft dabei stärker gesetzlich determiniert (vgl. Rothe aaO). Das folgt daraus, dass Gemeindevertreter Mitglieder einer politischen Körperschaft sind, die in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ausdrücklich als Volksvertretung bezeichnet wird (vgl. Dehn, aaO Rn. 1 zu § 32). Andererseits ist hierbei zu berücksichtigen, dass die Ausgestaltung des Mandats eines Gemeindevertreters auf die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben ausgerichtet ist (vgl. Rothe aaO) und nicht der Legislative zugerechnet wird.

Der Kernbestand des freien Mandates wird durch die Regelung in § 32 a Abs. 3 S. 1 GO jedoch nicht in unzulässiger Weise beeinträchtigt. Der Gemeindevertreter behält insbesondere das Teilnahmerecht, das Rederecht, das Antragsrecht und das Stimmrecht. Das Antragsrecht ist dabei nur in gewisser Weise eingeschränkt, als bestimmte Verfahrensanträge nur durch Fraktionen gestellt werden können (vgl. dazu Dehn aaO Rn. 5 zu § 32). Es bleibt einem Gemeindevertreter, der kraft Gesetzes einer Fraktion einer Partei oder Wählergruppe angehört, auch unbenommen, diese Fraktionsmitgliedschaft aufzukündigen, in dem er aus der Partei oder Wählergruppe austritt. Unter Beibehaltung seines Mandates kann er als fraktionsloser Gemeindevertreter weiterwirken oder sich einer anderen Fraktion anschließen. Die Berufung wird zugelassen, da die Sache grundsätzlich Bedeutung hat.

### **Urteilsanmerkung zu: Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht – 6. Kammer – Urteil vom 7. Februar 2002 (Az.: 6 A 216/00)**

Wiss. Mitarb. Mark Jahn<sup>1</sup>

Mit dem vorstehend abgedruckten Urteil vom 07.02.02 (Az. 6 A 216/00) hat das VG Schleswig – 6. Kammer – im Rahmen eines Kommunalverfassungsverstreits die Feststellung getroffen, dass ein Fraktions-

austritt unter Verbleib in der Partei nach § 32a GO SH<sup>2</sup> rechtlich unzulässig ist.

### **1. Sachverhalt und Hintergründe**

Die Klägerin ist Parteimitglied und Stadtvertreterin einer schleswig-holstenischen Stadt. Innerhalb der Stadtfraktion kam es zu einem Zerwürfnis zwischen den beiden Mitgliedern der kleinen Fraktion. Die Klägerin teilte daraufhin den zuständigen Personen in Stadt und Partei ihren Austritt aus der Fraktion mit. Ein gegen sie angestrigtes Parteiausschlussverfahren blieb ohne Erfolg. Die Stadt sowie der Landrat als Kommunalaufsicht vertreten die Auffassung, dass ein Fraktionsaustritt unter Verbleib in der Partei nach § 32a GO SH rechtlich unzulässig sei.

### **2. Entscheidung**

Der dem Gericht vorliegende Sachverhalt findet keine Regelung in der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein. § 32a Abs. 3 GO SH regelt das Ausscheiden bzw. Verlassen einer Fraktion für Fraktionen, die nach § 32a Abs. 1 GO SH kraft Gesetzes entstehen.<sup>3</sup> Danach bedingt ein Fraktionsaustritt einen Partei- bzw. Wählergruppenaustritt.<sup>4</sup>

Für Fraktionen, die sich durch schriftliche Erklärung gem. § 32a Abs. 4 GO SH zusammengeschlossen haben, regelt § 32a Abs. 3 S. 2 GO SH, dass Mitglieder dieser Fraktionen ihre Fraktion durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung verlassen können. Auch dies trifft auf den vorliegenden Sachverhalt nicht zu. Die F.D.P.-Fraktion besteht vielmehr kraft Gesetzes.

Das Gericht hatte folglich die Frage zu untersuchen, ob die Regelung des § 32a GO SH abschließender Natur ist. Die Klägerin vertritt die Auffassung, dass ein freiwilliges Ausscheiden aus der Fraktion unter Verbleib in der politischen Partei möglich sei und § 32a GO SH keine abschließende Regelung darstelle. Hierbei stützt sie sich auf ein von ihr in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten von *Dr. Utz Schliesky*.<sup>5</sup>

### **3. Auslegung des § 32a GO SH**

Unstreitig zwischen Gericht und Rechtsgutachter ist das Verständnis des Wortlauts der Norm. Danach lässt die grammatikalische Auslegung des § 32a GO SH keinen Schluss auf eine abschließende Regelung zu.<sup>6</sup> Hätte der Gesetzgeber eine abschließende Regelung treffen wollen, so hätte er die Wörter „nur“ oder „ausschließlich“ verwendet.<sup>7</sup>

Das Gericht stützt sich in seinem Urteil im Besonderen auf die historische Betrachtung. Gerichtsurteil und Rechtsgutachten widmen diesem Teil einen großen Raum. Hierbei zeigen sie den Gesetzgebungsprozess der Regelungen über die Fraktion in der Gemeindeordnung auf sowie den Prozess der Einbindung und Gleichstellung von Wählergruppen.<sup>8</sup> Entscheidend für die Bewertung des historischen Hin-

tergrundes scheint danach die Frage zu sein, ob es sich bei der Streichung des § 32a Abs. 3 S. 2 GO SH a.F.<sup>9</sup> nur um eine Berichtigung der Neubekanntmachung handelte. § 32a Abs. 3 S. 2 GO SH a.F. sah vor, dass ein Ausscheiden aus der Fraktion darüber hinaus auch freiwillig möglich sein sollte.<sup>10</sup> Das Gericht führt hierzu überzeugend aus, dass es nicht Wille des Gesetzgebers war, einen freiwilligen Austritt zu ermöglichen. Vielmehr lässt sich aus der Gesetzesbegründung ableiten, dass Zweck der Novelle eine stärkere Verknüpfung von Partei- oder Wählergruppenmitgliedschaft und Fraktionsbildung war.<sup>11</sup>

Ungeklärt bleibt die von Schliesky aufgeworfene Frage, was den Gesetzgeber bewog, die Koppelung zwischen Listenkandidatur und Partei- bzw. Wählergruppenzugehörigkeit im Gemeinde- und Kreiswahlgesetz Schleswig-Holstein<sup>12</sup> aufzuheben.<sup>13</sup> Hiernach ist es politisch ungebundenen Bewerbern möglich, auf der Wahlvorschlagsliste einer politischen Partei oder Wählergruppe für die Gemeindevertretung zu kandidieren. In diesem Fall tritt der gewählte Gemeindevertreter gem. § 32a Abs. 4 GO SH freiwillig der Fraktion bei, die ihn auf ihrer Wahlvorschlagsliste geführt hat. Die Konsequenz hieraus ist, dass sich ein Fraktionsaustritt nach § 32a Abs. 3 S. 2 GO SH richten muss. Sollte der Gesetzgeber 1990 noch eine stärkere Bindung zwischen Gemeindevertreter und Fraktion gewollt haben, so scheint der Gesetzgeber des Jahres 1995 hier schon andere Prioritäten zu setzen. Im Zentrum der systematischen Auslegung steht das Zusammenspiel der Rege-

<sup>1</sup> Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Dekanat der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und promoviert zum Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein.

<sup>2</sup> Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein – GO SH – i.d.F. vom 23.7.1996 (GVObI. S. 529).

<sup>3</sup> Vgl. zur Fraktionsbildung kraft Gesetzes: Bracker/Dehn, Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, Kommentar, 1998, § 32a, S. 191; von Mutius/Rentsch, Kommunalverfassungsrecht in Schleswig-Holstein, Kommentar für die Praxis, 5. Aufl., 1998, § 32a Rn.2; Böttcher, Kommunalrecht, Rn. 342, 347.

<sup>4</sup> Vgl. dazu Böttcher, (Fn. 3), Rn. 347; von Mutius/Rentsch, (Fn. 3), § 32a Rn. 6; Bracker/Dehn, (Fn. 3), § 32a, S. 193f.

<sup>5</sup> Schliesky, Die Gemeinde 2000, 271-278.

<sup>6</sup> Schliesky, Die Gemeinde 2000, 271 (272).

<sup>7</sup> Vgl. dazu im Fünften Teil der GO §§ 27 Abs. 4, 29 Abs. 2, 30 Abs. 2, 39 Abs. 3, 40a Abs. 1, 45b Abs. 2, 46 Abs. 4.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Schliesky, Die Gemeinde 2000, 271 (273 f.), sowie die Entscheidungsbegründung, S. 7; Zur grundsätzlichen Bedeutung von Wählergruppen im Grundgesetz und Kommunalverfassungsrecht vgl. Bitterberg, Die Gemeinde 1984, S. 177-180 m. w. Nachw.

<sup>9</sup> Siehe den Gesetzestext i.d.Bek. vom 2.4.1990 (GVObI. S. 159).

<sup>10</sup> Vgl. dazu den RegE, LT-Drucks. 12/592.

<sup>11</sup> LT-Drucks. 12/292, S. 54; a.A. Schliesky, Die Gemeinde 2000, S. 271 (274).

<sup>12</sup> Gemeinde- und Kreiswahlgesetz Schleswig-Holstein – GKWG SH – in der Neufassung vom 19. März 1997 (GVObI. S. 151).

<sup>13</sup> Art. 1 Nr. 6 lit. a des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 8.12.1995 (GVObI. S. 480).

lung in § 32a Abs. 3 und 4 GO SH. Das Gericht führt aus, dass die Regelung in Absatz 4 nicht erforderlich gewesen wäre, wenn der Gesetzgeber nicht der Tatsache Rechnung tragen wollte, dass Gemeindevertreter nicht nur als Personen, sondern zugleich auch für ihre Partei oder Wählergruppe kandidieren.<sup>14</sup> Das Gericht zeigt auf, dass § 32a GO SH Vorbildlich die Bildung von und das Ausscheiden aus Fraktionen regelt, einerseits für Gemeindevertreter derselben Partei bzw. Wählergruppe und andererseits für Gemeindevertreter ohne eine derartige Bindung. Es verwundert nicht, dass hier die Richter des Verwaltungsgerichts zu Unrecht eine abschließende Regelung erkannten.

Die von der Klägerin aufgeworfene Unstimmigkeit im Zusammenhang mit der seit April 1996 in Kraft getretenen Regelung in § 20 Abs. 1 GWG SH wird vom Gericht außer Acht gelassen.

Vor dem Hintergrund der soeben aufgezeigten Argumentation des Verwaltungsgerichts verwundert es nicht, dass die Richter in ihrem Spruch hervorheben, dass die systematische und historische Auslegung eindeutig den abschließenden Charakter des § 32a GO SH ergibt. Hieraus folgt zwingend, dass es keinen Fraktionsaustritt ohne einen Parteiaustritt geben kann.

Ungewöhnlich kurz fällt die Auseinandersetzung mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 32a GO SH vor dem Hintergrund des freien Mandats der Gemeindevertreter aus.<sup>15</sup> Die Frage nach dem Sinn und Zweck der Norm fällt im Ganzen unbefriedigend aus. Wird doch im Vergleich zur historischen der teleologischen Auslegung in der juristischen Methodenlehre eine überragende Bedeutung zur Auslegung der Norm eingeräumt.<sup>16</sup>

Das Gericht beschränkt sich auf die Feststellung, dass durch § 32a GO SH die Rechte des Gemeindevertreters auf Teilnahme, Rede und Antragsrecht sowie Stimmrecht nicht beschränkt werden. Abschließend wird betont, dass es jedem Gemeindevertreter unbenommen bliebe, seine Partei oder Wählergruppe zu verlassen und damit seine fraktionelle Unabhängigkeit herzustellen.

Das kann nicht überzeugen. Geht es der Klägerin doch gerade um ihre Unabhängigkeit von einer unliebsam gewordenen Fraktion ohne den Verlust der Parteimitgliedschaft.

Bedauerlich ist, dass das Gericht keine grundsätzlichen Ausführungen zu der Frage macht, wie sich das Verhältnis von Fraktion und Partei bzw. Wählergruppe auf kommunaler Ebene darstellt. Ebenso interessant ist die Frage, ob eine erzwungene Mitgliedschaft in einer Fraktion eine besondere Ausprägung des Fraktionszwangs darstellen kann.<sup>17</sup>

#### a) Fraktionszwang oder Parteizwang?

Es ist an dieser Stelle nicht genug Raum,

um auf die Ableitung des freien Mandats aus dem Demokratieprinzip und deren unmittelbare Wirkung über das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG einzugehen.<sup>18</sup> Es kann aber als unstrittig gelten, dass das Institut des freien Mandats unmittelbare Geltung in den Gemeinden und Kreisen Schleswig-Holsteins beansprucht.<sup>19</sup> Strittig bleibt der Umfang.

Es mag ein wenig provokant sein, die Frage zu stellen, ob eine erzwungene Mitgliedschaft in einer Fraktion Fraktionszwang darstellt. Zwang im Sinne einer Weisung zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten liegt zwar nicht vor<sup>20</sup>, aber Zwang im Sinne einer ungewollten Mitgliedschaft in einer Fraktion durch den mit einem Austritt aus der Fraktion zwangsläufig verbundenen Austritt aus der Partei. Hieraus resultieren Nachteile u.a. für das Antragsrecht der Gemeindevertreter; so können bestimmte Verfahrensanträge nur durch die Fraktionen gestellt werden.<sup>21</sup>

Das VG Hannover führte u.a. aus, dass Ratsfraktionen Gruppen von Mitgliedern der Gemeindevertretung mit jeweils gemeinsamen politischen Grundanschauungen sind, die sich zusammengeschlossen haben, um ihre Vorstellungen und Aktivitäten aufeinander abzustimmen und diesen im arbeitsteiligen Zusammenwirken zu besserer Wirksamkeit zu verhelfen.<sup>22</sup> Folgt man dem Gericht, so kann festgehalten werden, dass die Fraktionsbildung Ausdruck des freien Mandats ihrer Mitglieder ist. Das VG Hannover folgert daher, dass ein Ratsmitglied nicht durch einseitige Erklärung, d.h. ohne Billigung der in der Fraktion zusammengeschlossenen Ratsmitglieder, Mitglied dieser Fraktion mit allen Rechten und Pflichten werden könne.<sup>23</sup>

Hieraus lässt sich ableiten, dass der Austritt aus einer Fraktion als *actus contrarius* zum Eintritt in eine Fraktion ebenfalls Ausdruck des freien Mandats ist.

In einem weiteren Urteil betont der Hessische Verwaltungsgerichtshof nochmals das Verhältnis von Gemeindevertreter und Partei. Dieser führt aus, dass der Grundsatz des freien Mandats es verbietet, das Wirken der Abgeordneten in der Vertretungskörperschaft und deren Gliederungen von einem bestimmenden Einfluss der Partei auf die Fraktion und den einzelnen Abgeordneten abhängig zu machen.<sup>24</sup>

Im vorliegenden Fall beeinflusst die Partei das Wirken der Gemeindevertreter, indem es objektiv nur möglich ist, eine Fraktion gleichzeitig mit der Partei bzw. Wählergruppe zu verlassen. Es liegt ersichtlich kein Zwang im Sinne einer Weisung zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten vor.<sup>25</sup> Es handelt sich vielmehr um Parteizwang mit einer vergleichbaren Relevanz für das Institut des freien Mandats des Gemeindevertreters.

#### b) Fraktion und Partei bzw. Wählergruppe

Ist folglich das erhebliche Einwirken der Partei auf die Fraktion als Verstoß gegen das Institut des freien Mandats zu werten, so kann man mit Recht nach dem Verhältnis von Fraktion und Partei bzw. Wählergruppe auf kommunaler Ebene fragen.

Eine genauere Betrachtung lässt Zweifel aufkommen, ob es selbstverständlich ist, dass die Partei (-mitglieder) die Fraktion bildet.<sup>26</sup> § 10 GOBT<sup>27</sup> setzt heute die Existenz einer Partei voraus. Das war aber nicht immer so. Noch bei der Wahl zur Frankfurter Nationalversammlung waren die politischen Parteien ohne Bedeutung. Fraktionen bildeten sich durch die Erkenntnis gemeinsamer politischer Überzeugungen.<sup>28</sup>

Erst die Weimarer Reichsverfassung setzte die Parteien in Art. 22 WRV stillschweigend voraus.<sup>29</sup> Das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner Entscheidung zur Parteienfinanzierung 1966 fest: „Es ist richtig, daß die Fraktionen den politischen Parteien eng verbunden sind und daß die Parteien insbesondere über die Parlamentsfraktionen und die zu ihnen gehörenden Abgeordneten auf die staatlichen Entscheidungen [...] einwirken [...]. Das ändert jedoch nichts daran, daß die Fraktionen anders als die politischen Parteien zum staatsorganischen Bereich gehören (vgl. BVerfGE 1, 208 [225]),“<sup>30</sup> § 32a

<sup>14</sup> so auch Bracker/Dehn, (Fn. 3), § 32a, S. 191.

<sup>15</sup> Vgl. zum freien Mandat im Kommunalverfassungsrecht: Rothe, Die Fraktion in den kommunalen Vertretungskörperschaften, 1989, Rn. 30; Bracker/Dehn, (Fn. 3), § 32a, S. 186; Böffcher, (Fn. 3), Rn. 231; von Mutius/Rentsch, (Fn. 3), § 32, Rn. 1 f.

<sup>16</sup> Vgl. dazu Wank, Die Auslegung von Gesetzen, 2. Aufl., 2001, 85 f. n.w.Nachw.

<sup>17</sup> Vgl. zu den Problemen des Fraktionszwangs statt vieler Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 9. Aufl., 1999, Art. 38 Rn. 22.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung bei Schliesky, Die Gemeinde 2000, 271 (276).

<sup>19</sup> Vgl. dazu wieder Rothe, (Fn. 15), Rn. 30; Bracker/Dehn, (Fn. 3), § 32a, S. 186; Böffcher, (Fn. 3), Rn. 231; von Mutius/Rentsch, (Fn. 3), § 32, Rn. 1 f.

<sup>20</sup> So das BVerfG 2, 1 (75); 10, 5 (15); ferner Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 38 Rn. 22; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1995, Rn. 601.

<sup>21</sup> So auch das Urteil des VG Schleswig, S. 10; vgl. ferner Dehn, Grundlagen des Kommunalverfassungsrechts in Schleswig-Holstein, 6. Aufl., 1996, § 32, Rn. 5.

<sup>22</sup> VG Hannover – 9. Kammer –, vom 21.3.1997, Az. 9 B 1291/97 = NVwZ-RR 1997, 580-582 = NdsVBl. 1997, 239-241.

<sup>23</sup> VG Hannover, wie Fn. 22.

<sup>24</sup> HessVGH – 6. Senat – vom 3.12.1991, Az: 6 TG 2216/91.

<sup>25</sup> So aber die gängige Definition, vgl. u.a. Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 38 Rn. 22; Hesse, (Fn. 20), Rn. 601.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu Hölscheidt, ZParl 1994, 353-369.

<sup>27</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – GOBT – in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 12. Februar 1998 (BGBl. I S. 428).

<sup>28</sup> Ritzel/Brücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Band 2, Vorbem. zu § 10, S. 1.

<sup>29</sup> Ritzel/Brücker/Schreiner, (Fn. 28), Vorbem. zu § 10, S. 1.

<sup>30</sup> BVerfGE 20, 56 (151) = JZ 1966, 517 = NJW 1966, 1499 = DOV 1966, 563 = DVBl. 1966, 636 = BayVBl. 1966, 345.

GO SH lässt einen Fraktionsaustritt nur zu, wenn der Gemeindevertreter die Partei bzw. Wählergruppe verlässt. Letztlich ist es damit die Partei bzw. Wählergruppe, die die Zusammensetzung und Auflösung einer Fraktion bestimmt. Sicherlich sind politische Parteien bzw. Wählergruppen auch auf kommunaler Ebene eng mit Fraktionen verbunden und wirken insbesondere über die Fraktionen auf gemeindliche Entscheidungen ein. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Fraktionen Zusammenschlüsse zu dem Zweck sind, ihre übereinstimmenden politischen Ziele durch geschlossenes Auftreten in der Vertretungskörperschaft durchzusetzen.<sup>31</sup> Im vorliegenden Fall kann von übereinstimmenden politischen Zielen und einem geschlossenen Auftreten in der Vertretungskörperschaft keine Rede mehr sein. In der Bundes- und Landespolitik lässt sich ein derartiger Sachverhalt kaum denken. Auf kommunaler Ebene scheint ein Auseinanderfallen von Parteideologie und Wirklichkeit in der Gemeindefraktion denkbarer. Es geht vor Ort vielfach um Sachfragen, die sich ohne ideologisches Korsett in die eine oder andere Richtung lösen lassen.

Das Verhältnis von Fraktion und Partei bzw. Wählergruppe auf kommunaler Ebene lässt sich damit auf drei wesentliche Aussagen reduzieren: Erstens fordern De-

mokratie- und Rechtsstaatsprinzip eine strenge Trennung zwischen Partei bzw. Wählergruppe und Fraktion.<sup>32</sup> Zweitens positioniert die Partei bzw. Wählergruppe sich außerhalb von Gemeinde- bzw. Stadtvertretung.<sup>33</sup> Sie ist Multiplikator für Fraktion und Bevölkerung sowie Organisator in Bezug auf kommunale Wahlen.<sup>34</sup> Drittens sind Fraktionen Zusammenschlüsse zu dem Zweck, ihre übereinstimmenden politischen Ziele durch geschlossenes Auftreten in der Vertretungskörperschaft durchzusetzen.

Die teleologische Auslegung des § 32a GO SH wirft erhebliche Bedenken an einer restriktiven Auslegung der Norm auf. Einerseits besteht der Zwang durch die unauflösbare Verknüpfung von Partei- bzw. Wählergruppenmitgliedschaft für das Mandat der Gemeindevertreter, andererseits die damit verbundene Auflösung der Trennung zwischen Partei- und Wählergruppe.

#### 4. Zusammenfassende Betrachtung

Die historische Auslegung legt nahe, einen Fraktionsaustritt ohne Parteiaustritt zu verneinen. Systematische Überlegungen werfen hierbei aber Bedenken auf, da der Gesetzgeber mit § 20 Abs. 1 GKWG SH neue Wege im Zusammenspiel von Kandidat, Partei bzw. Wählergruppe und Fraktion beschreitet.

Sinn und Zweck der Regelung fordern aus verfassungsrechtlicher Sicht eine weite (verfassungskonforme) Interpretation des § 32a GO SH. Das VG Schleswig hat die Berufung zugelassen, da es dieser Frage grundsätzlich Bedeutung beimisst. Es bleibt zu hoffen, dass der Berufung eine Neuregelung des schleswig-holsteinischen Gesetzgebers zuvorkommt. Nicht zuletzt ist es Aufgabe des Gesetzgebers, klare Regelungen zu schaffen und die Frage des Fraktionsaustritts bzw. des Fraktionsausschlusses<sup>35</sup> ohne gleichzeitigen Parteiaustritt zu regeln oder dem Beispiel anderer Bundesländer zu folgen und von einer Regelung gänzlich abzusehen und auf Normierungen in den jeweiligen Geschäftsordnungen zu verweisen.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> So statt vieler von Mutius/Rentsch, (Fn. 3), § 32a, Rn. 1.

<sup>32</sup> Im Hinblick auf die Staatsferne von Parteien im System des Grundgesetzes Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 21, Rn. 18; ferner BVerfGE 73, 87; 85, 287.

<sup>33</sup> Vgl. dazu BVerfGE 6, 114, von Mutius/Rentsch, (Fn. 3), § 27, Rn. 2, mit dem Hinweis, dass auch zwischen den Wahlen die Parteien bei der politischen Willensbildung mitwirken. Die Schranke bildet hierbei die Beeinträchtigung des freien Mandats des Gemeindevertreters.

<sup>34</sup> Vgl. dazu auf Bundesebene Wrege, Jura 1996, 436-440; sowie nur kurz Rothe, (Fn. 15), Rn. 31f. für Kommunen.

<sup>35</sup> Vgl. zum Fraktionsausschluss Erdmann, DÖV, 1988, S. 907-916.

<sup>36</sup> Vgl. beispielhaft § 23 Abs. 5 KV M-V i.d.F. vom 13.1.1998 (GVOBl. S. 29, Ber. S. 890).

## Aus dem Landtag

# Verabschiedung des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Kein Gesetzentwurf in Schleswig-Holstein hat in der letzten Zeit die Kommunalen Landesverbände und die Gemeinden so beschäftigt wie derjenige zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts. Im wesentlichen beinhaltet das Gesetz die Ideen des vom Landtag eingesetzten Sonderausschusses, in dem auch die Kommunalen Landesverbände ein Rederecht hatten und die Diskussion mit konstruktiver Kritik begleiten konnten. Die Beschlussempfehlung und die Anträge der Landtagsfraktionen sind im Landtag umfangreich beraten worden. Am 19.6.2002 wurde das „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“, das im wesentlichen zum 1. April 2003 in Kraft treten wird, im Landtag beschlossen und kürzlich veröffentlicht (GVOBl. S. 126). Um die hierzu geführte Debatte einer breiten Leserschaft zugänglich zu machen, drucken wir nachstehend aus dem Plenarprotokoll 15/63 (S. 4624-4644) die Debattenbeiträge, die der Abstimmung vorausgingen, ab.

#### Aus dem Protokoll:

##### Gemeinsame Beratung

##### a) Zweite Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 15/657 (neu)

##### b) Zweite Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung – Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten

Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW, Drucksache 15/1424

##### c) Zweite Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW, Drucksache 15/1425

Bericht und Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Fortschreibung

des kommunalen Verfassungsrechts“ Drucksache 15/1908

##### d) Entschließung zur Reform des Gemeinde- und Kreiswahlrechts

Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 15/966

Bericht und Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Fortschreibung des kommunalen Verfassungsrechts“, Drucksache 15/1909

Ich erteile jetzt der Berichterstatterin des Sonderausschusses, der Frau Abgeordneten Kruse, das Wort.

##### Maren Kruse [SPD]:

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Der Sonderausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages „Fortschreibung des kommunalen Verfassungsrechts“ hat seinen durch Beschluss des Landtages vom 22. Januar 2001 erteilten Auftrag erfüllt und legt Ihnen heute mit dem Bericht und der Beschlussempfehlung eine in manchen Teilen weit gehende Fortschreibung des kommunalen Verfassungsrechts zur Abstimmung vor.

Die Reform des kommunalen Verfassungsrechts aus dem Jahr 1996 war von dem Gedanken getragen, dass die **Demokratisierung der Gesellschaft** auf der einen und erhebliche **Veränderungen**

**in den Verwaltungsstrukturen** auf der anderen Seite eine Anpassung des kommunalen Rechts an diese veränderten Rahmenbedingungen erforderlich machte. Aber auch die Erkenntnis, dass immer weniger Menschen bereit und in der Lage sind, den hohen Aufwand an Zeit und Energie auf sich zu nehmen, der mit dem **Ehrenamt** in der kommunalen Selbstverwaltung verbunden ist, machte es notwendig, nach neuen Wegen zu suchen, um Instrument der Demokratie zukunftsfähig zu gestalten.

In den folgenden Jahren der praktischen Anwendung wurde deutlich, dass dieses nur der erste Schritt in Richtung einer zeitgemäßen Kommunalverfassung sein würde. Parteiübergreifend war man sich einig, dass auf der Basis der mit der neuen Kommunalverfassung gewonnenen Erfahrungen eine Nachsteuerung notwendig sein würde. Dieses galt insbesondere für das sensible **Machtverhältnis** zwischen haupt- und der ehrenamtlichen Selbstverwaltung. Hier haben sich durch den Wegfall der Magistratsverfassung und durch die Einführung der Direktwahl der hauptamtlichen Verwaltungsbeamtinnen und -beamten die gravierendsten Veränderungen ergeben. Auch die **Mitwirkungs- und Informationsrechte** der ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürger, die Elemente der direkten kommunalen Demokratie sowie die Auswirkungen von Verwaltungsstrukturereformen auf die kommunalpolitische Praxis mussten erneut auf den Prüfstand.

Das Interesse der haupt- und ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker an diesem Vorhaben war groß. Den Ausschuss sowie die Fraktionen erreichte eine Vielzahl von Vorschlägen und Anregungen, aber auch Kritik, was unserer Arbeit im Ausschuss wichtige Impulse gegeben hat. In besonderer Weise möchte ich an dieser Stelle die kommunalen Landesverbände hervorheben, die durch ihre konstruktive Mitarbeit im Ausschuss sehr dazu beigetragen haben, dass sich die Beratungen über einzelne Probleme nicht freischwebend im theoretischen Raum bewegt haben, sondern eng an der Praxis orientiert waren. Ihre Erfahrungen und Vorschläge waren für uns alle eine wichtige Arbeitsgrundlage. An dieser Stelle möchte ich mich sehr herzlich bei allen Kolleginnen und Kollegen der Fraktionen für die sachliche und konstruktive Zusammenarbeit sowie bei der Landtagsverwaltung für deren unermüdlichen Einsatz bedanken.

(Beifall)

Ob die in dem jetzt vorliegenden Bericht und Beschlussempfehlung des Ausschusses enthaltenen Regelungen eine angemessene Antwort auf alle an uns herangetragenen Fragen sein werden, wissen wir nicht. Nur die praktische Anwendung wird uns das zeigen. Eine politische Bewertung kommt mir als Ausschussvorsitzende

nicht zu. Die Fraktionen werden nachfolgend ihre Standpunkte darlegen.

Ich möchte an dieser Stelle aber auf eines hinweisen, das mir persönlich bei vielen Punkten immer wieder deutlich geworden ist. Wir haben als Gesetzgeber nicht die Macht, jedes Problem durch eine adäquate gesetzliche Regelung so zu lösen, dass jeder mit jedem Ergebnis vollkommen zufrieden sein kann. Es ist vielmehr unsere Aufgabe, bei widerstreitenden Interessen, wie sie hier insbesondere im **Spannungsverhältnis zwischen haupt- und ehrenamtlicher Selbstverwaltung** vorliegen, nach Kompromissen zu suchen, welche für alle Seiten vertretbar sind. Ich meine, dass uns dies durch die Neuregelung auch gelungen ist.

Sehr schwierig wird es jedoch dann, wenn hinter den Sachproblemen im Einzelfall zwischenmenschliche Schwierigkeiten und Differenzen zu stehen scheinen, die wir nicht zu lösen imstande sind. In diesen Fällen Einzellösungen zu finden, übersteigt unsere Möglichkeiten, aber auch den verfassungsmäßigen Auftrag des Gesetzgebers. Hier können nur Konfliktvermeidungs- und Konfliktlösungsmöglichkeiten geschaffen werden, um in einem geordneten Verfahren jeder Seite zu ihrem Recht zu verhelfen. Ich bitte daher um Verständnis, wenn einige Erwartungen, welche in die Neuregelungen gesetzt wurden, nicht erfüllt werden können.

Zusammenfassend möchte ich festhalten, dass es sich bei der nun fortgeschriebenen Kommunalverfassung um ein Gesamtkunstwerk im wahrsten Sinne des Wortes handelt, bei dem alle Beteiligten in dem Bemühen mitgewirkt haben, ein optimales Gleichgewicht der Kräfte sowie eine in der Praxis **anwendungsfreundliche und zeitgemäße Kommunalverfassung** zu schaffen, die allerdings nur durch das Engagement vor Ort mit Leben erfüllt werden kann.

(Beifall bei SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW)

#### **Präsident Heinz-Werner Arens:**

Ich danke der Frau Berichterstatterin für den Bericht und dem Sonderausschuss insgesamt für seine intensive Arbeit. Ich eröffne die Aussprache und erteile Herrn Abgeordneten Puls das Wort.

#### **Klaus-Peter Puls [SPD]:**

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Reform der Kommunalverfassung setzt sozialdemokratische Tradition fort. Seit ihren Anfängen arbeitet die deutsche Sozialdemokratie an einer umfassenden Demokratisierung unserer Gesellschaft, von der Erkämpfung des allgemeinen, gleichen und direkten zunächst noch geschlechtsspezifischen Wahlrechts über die Einführung des Wahlrechts für Frauen bis hin zu der Forderung nach Volksbegehren und Volksinitiativen sowie Volksentscheiden.

(Beifall bei der SPD und der Abgeordneten Irene Fröhlich [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN])

Seit 1988 ist die Ausweitung der **Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Bürgerinnen und Bürger** eines der Kernprojekte sozialdemokratischer Politik in Schleswig-Holstein, auch im kommunalen Bereich. Die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, die Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen, die Möglichkeit von Einwohnerversammlungen und Einwohneranträgen, neue Beteiligungsrechte für Kinder und Jugendliche sowie die Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-Ausländer und die Herabsetzung des kommunalen Wahlalters auf 16 Jahre verschaffen den Bürgerinnen und Bürgern in unserem Lande größeren Einfluss auf die Gestaltung der Politik in den Gemeinden, Städten und Kreisen. Die Reform des Kommunalverfassungsrechts im Jahre 1995/96 war ein weiterer Schritt in Richtung mehr direkte Demokratie, mehr Partizipation, mehr Bürgerbeteiligung.

Die Erfahrungen seit Inkrafttreten der letzten Reform allerdings haben gezeigt, dass die **Aufgabenverteilung** zwischen Haupt- und Ehrenamt an verschiedenen Orten unseres Landes zu Problemen in der Zusammenarbeit geführt hat. Das galt insbesondere dort, wo das Verhältnis von Haupt- und Ehrenamt nicht von gegenseitigem Vertrauen und Respekt getragen wurde – die Vorsitzende hat soeben darauf hingewiesen –, sondern Streit über Inhalte und Grenzen gesetzlicher Kompetenzzuweisungen und die Reichweite von Kontrollbefugnissen die sachliche Arbeit zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger überlagerte oder in Einzelfällen sogar in den Hintergrund treten ließ. Hier mussten wir handeln, um das Ehrenamt zu stärken. Dabei war und ist uns klar, dass keine gesetzliche Regelung – so vollkommen sie auch sein mag – den Willen zur **Kooperation** und einen **vertrauens- und respektvollen Umgang** der handelnden Personen miteinander ersetzen kann. Gesetze können nur Grenzen ziehen und Konfliktregelungsinstrumente anbieten. Wir haben auch festgestellt, dass der Einfluss des Ehrenamtes durch Einführung des so genannten Aufgabentrennungsprinzips in einigen Bereichen zurückgegangen ist. Dies gilt insbesondere dort, wo die Kontroll- und Steuerungskompetenzen der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger unzureichend geregelt sind oder vom Hauptamt durch restriktive Interpretation des Gesetzes unterlaufen werden können. Hier mussten zur **Stärkung des Ehrenamtes** wirksamere Informations- und Teilhaberechte geschaffen werden. Für den Fall der Verletzung dieser Rechte musste ein sicheres und transparentes Sanktionsverfahren im Gesetz verankert werden. An anderer Stelle mussten zur Herstellung einer ausgewogenen Macht-

balance auch die Mitgestaltungsräume der ehrenamtlichen Verwaltung erweitert werden. Dabei blieb und bleibt es unser Ziel, die **Einheit von Haupt- und Ehrenamt** in der kommunalen Selbstverwaltung zu wahren. Denn in der gesamten Diskussion zur neuerlichen Reform der Kommunalverfassung sind wir als SPD-Landtagsfraktion von drei tragenden Gesichtspunkten ausgegangen.

Erstens. Für die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde kommt es darauf an, dass die kommunale Selbstverwaltung insgesamt effektiv ist und reibungslos funktioniert. Dafür, dass die Schulen ordentlich ausgestattet sind, dass genügend Kindergartenplätze geschaffen werden und dass alle verfügbaren kommunalen Dienstleistungen schnell und unbürokratisch erbracht werden, sind alle Amts- und Mandatsträger in den Rathäusern und Kreisverwaltungen gemeinsam verantwortlich. Der Laden insgesamt muss laufen; das Produkt öffentliche Dienstleistung muss stimmen.

(Beifall bei der SPD – Wolfgang Kubicki [FDP]: Wo denn?)

Zweitens. Voraussetzung für eine vernünftige arbeitsteilige Organisation der Kommunalverwaltung nach betriebswirtschaftlichen und organisationswissenschaftlichen Gesichtspunkten zum Nutzen unserer Bürgerinnen und Bürger sind eine eindeutige Zuordnung und klare Aufteilung der Verantwortungsbereiche zwischen den ehrenamtlichen Kommunalvertretungen und den hauptamtlichen Verwaltungsleitungen. Das Ehrenamt entscheidet, das Hauptamt setzt um. Dabei muss es bleiben. Reformbedürftig war vor allem der Bereich der Vollzugskontrolle. Hier wollen wir das Ehrenamt stärken durch verbesserte Kontrollinstrumente, verstärkte Berichtspflichten und Sanktionsmöglichkeiten.

Drittens. Ob Bürgermeister und Landräte, Bürgermeisterinnen und Landrätinnen direkt gewählt werden, hat auf die sachgerechte Kompetenzverteilung innerhalb der Verwaltung überhaupt keinen Einfluss, obwohl das immer wieder behauptet wird. **Direktwahlen** stärken allerdings aus unserer Sicht unmittelbar die kommunale Mitbestimmung und Mitverantwortung der Bürgerinnen und Bürger und sorgen für eine gleichmäßige demokratische Legitimation beider Verwaltungsorgane. Die SPD-Fraktion hat sich deshalb in den bisherigen parlamentarischen Beratungen für die Beibehaltung der vorhandenen Direktwahlmöglichkeiten ausgesprochen und sie tut das hier auch heute uneingeschränkt.

Meine Damen und Herren, ich möchte mich dem Dank der Vorsitzenden in verschiedene Richtungen anschließen. Ich möchte mich bei den kommunalen Landesverbänden bedanken, die die Arbeit des Ausschusses in der Tat intensiv und konstruktiv begleitet haben. Viele Änderungsvorschläge, insbesondere des Städ-

teverbandes, sind von allen Fraktionen eins zu eins übernommen worden. Dafür Dank den Herren Rentsch und Ziertmann. (Beifall bei SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW)

Herr Dr. Borchert hat dafür gesorgt, dass im Interesse der über 1.000 ehrenamtlich verwalteten nichtstädtischen Gemeinden in Schleswig-Holstein die neue Gemeindeordnung nicht stadtlastig geworden ist. Vielen Dank dafür!

(Beifall)

Ich möchte mich bei Ulrich Gudat aus dem Innenministerium bedanken, der mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern viele wertvolle Anregungen gegeben hat.

(Beifall bei SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW)

Ich bedanke mich für meine Fraktion auch bei der Landtagsverwaltung, dem Wissenschaftlichen Dienst und der Geschäftsführerin des Ausschusses, Frau Tschanter, die uns in bewährter Weise durchgehend zuverlässig und immer prompt und zeitnah mit den erforderlichen Unterlagen und Informationen versehen hat.

(Beifall bei SPD und SSW)

Ich bedanke mich auch bei den Ausschussmitgliedern aller Fraktionen für die gute und sachliche Zusammenarbeit und natürlich vor allem bei unserer Kollegin Maren Kruse für die souveräne und schnörkellose Sitzungsleitung. Vielen Dank, Maren!

(Beifall bei SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW)

Schließlich möchte ich mich auch bei der CDU-Fraktion dieses hohen Hauses ausdrücklich bedanken, die mit ihren konkreten Gesetzentwürfen das Verfahren zur aktuellen Reform der Kommunalverfassung in Gang gesetzt hat.

(Beifall bei SPD, CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW)

Die wesentlichen Ergebnisse der Beratungen lauten erstens: Die Direktwahlen für hauptamtliche Bürgermeister und Landräte werden beibehalten. Zweitens: Die Rechte der Gemeindevertretungen und Kreistage werden erheblich gestärkt. Drittens: Die vorhandenen Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten werden stabilisiert.

Lassen Sie mich dazu einige ergänzende Anmerkungen machen. Zu den **Direkt-**

**wahlen:** Wir sprechen uns für die Beibehaltung der Direktwahlen für hauptamtliche Bürgermeister und Bürgermeisterinnen, Landräte und Landrätinnen aus, nicht aber für die Einführung der Direktwahl auch für ehrenamtliche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. Diese Möglichkeit ist in einigen Fraktionen auch diskutiert worden. Sie wird von uns – insbesondere mit den Argumenten des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetags – abgelehnt, der für die ehrenamtlich verwalteten Gemeinden zuständig ist. Dort ist uns ausdrücklich gesagt worden, der ehrenamtliche Bürgermeister sei in seiner Funktion nicht mit dem hauptamtlichen Bürger-

meister vergleichbar, weil Ersterer keine verwaltungsleitende Funktion im Sinne eines hauptamtlichen Bürgermeisters habe. (Unruhe – Glocke des Präsidenten)

#### **Präsident Heinz-Werner Arens:**

Herr Abgeordneter, offensichtlich fühlen sich einige von den Dankesworten ausgeschlossen. Die mögen sich schriftlich bei mir beschweren, aber bitte nicht durch Gemurmel.

#### **Klaus-Peter Puls [SPD]:**

Wir haben in den Beratungen die Zusammenlegung der Bürgermeister- und Landratsdirektwahlen mit den allgemeinen Kommunalwahlen vorgeschlagen, konnten uns damit aber gegen die geschlossene Ablehnungsfront der kommunalen Landesverbände und aller anderen Fraktionen des Landtags nicht durchsetzen. Leider haben wir zurzeit hier im Landtag – wenn auch nur vorübergehend – nicht die absolute Mehrheit.

Zur **Stärkung des Ehrenamtes:** Erklärtes Ziel der anstehenden Kommunalverfassungsreform ist für alle Fraktionen und Gruppen des Landtags die Stärkung des ehrenamtlichen Teils der kommunalen Selbstverwaltung. Sie wird einerseits durch stärkere Entscheidungskompetenzen des Ehrenamtes in den Bereichen Leitungspersonal, Verwaltungsgliederung und Sachgebietszuweisung und andererseits durch stärkere Kontrollkompetenzen der Vertretungen gegenüber dem Hauptamt realisiert. Dies geschieht zum Beispiel durch verbesserte Auskunftsrechte und Akteneinsicht, Rechte für Vertretungs-, Ausschuss- und Beiratsmitglieder, verschärfte Berichtspflichten des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin, des Landrats oder der Landrätin oder die gesetzliche Festlegung kommunalaufsichts- und disziplinarrechtlicher Sanktionsmöglichkeiten der Vertretungen, wenn Beschlüsse durch das Hauptamt nicht oder unzureichend umgesetzt oder Berichtspflichten nicht erfüllt werden.

Zur **Bürgerbeteiligung:** Wir haben das Verfahren des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids bürgerfreundlicher gestaltet, ohne die Entscheidungsprozesse der Vertretung zu überfordern, die Effizienz der Entscheidungsfindung zu gefährden oder unzumutbar zu verzögern. Wir haben die Verpflichtung zur öffentlichen Einwohnerunterrichtung und zur regelmäßigen Einberufung von Einwohnerversammlungen konkretisiert. Wir haben die Pflicht zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Planung und Durchführung kinder- und jugendrelevanter Vorhaben gesetzlich festgeschrieben. Gleiches haben wir auch für die Durchführung von Einwohnerfragestunden und die Teilnahme-, Rede- und Antragsrechte der Beiräte – beziehungsweise der Beiratsvorsitzenden – gegenüber den Vertretungen und Ausschüssen geleistet.



Darüber hinaus haben wir die **Stellung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten** gestärkt. Weiter haben wir im Bereich des Gemeindefinanzrechts Möglichkeiten kommunaler wirtschaftlicher Betätigung auch außerhalb der Gemeinde- und Kreisgrenzen geschaffen. In diesen beiden zuletzt genannten Punkten befinden wir uns im Widerspruch zur CDU-Fraktion, bekennen uns aber auch heute ausdrücklich und überzeugt zur gesetzlichen Absicherung der Gleichstellung von Männern und Frauen und der wirtschaftlichen Betätigung im kommunalen Bereich.

(Beifall bei SPD und SSW)

Abschließend haben wir die lästige gesetzliche Pflicht der Gemeinden zur **Aufstellung von Kreisentwicklungsplänen** abgeschafft. Dies geschah fraktionsübergreifend. Wir werden im Zuge weiterer Beratungen eine Stärkung der Kreise und Gemeinden im Verfahren der Landesplanung – aber nicht nur dort – anstreben, damit in absehbarer Zeit auch unsere Langzeitprogrammziele Funktionalreform und Verwaltungsmodernisierung mit Inhalt gefüllt werden können.

Das vom Sonderausschuss vorgelegte Beratungs- und Verhandlungsergebnis ist ein ausgewogenes, sach- und interessenberechtigtes Antragspaket zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Mit den Reformvorschlägen der Koalitionsfraktionen wird die Möglichkeit eröffnet, die Kommunalverwaltung in Schleswig-Holstein noch leistungsfähiger und bürgerfreundlicher zu organisieren. Das war unser Ziel. Dieses Ziel ist erreicht. Den Entschließungsantrag der FDP-Landtagsfraktion zum kommunalen Wahlrecht lehnen wir ab. Der Antrag ist ehrlich, soweit er sich ausdrücklich auf die Abschaffung der Fünfprozenthürde bezieht. Die FDP dokumentiert damit, dass für sie die Fünf Prozent eine Hürde sind und dass sie bei ihrem Projekt 18 möglicherweise ein Komma vergessen hat.

(Beifall bei der SPD – Zuruf des Abgeordneten Wolfgang Kubicki [FDP])

Angesichts der aufgeregten Diskussionen der vergangenen Wochen muss man sich als besorgter Beobachter der Szene die Frage stellen, wofür die FDP mit ihrer Firma eigentlich steht. Entwickelt sie sich mit ihren Möllemanns und Kubickis zu einem Freundeskreis desorientierter Politikaspekte? (Beifall der Abgeordneten Ursula Kähler [SPD])

Herr Kubicki, ich wünsche der FDP auch zum Zwecke der Selbstfindung, dass sie schon bei der Bundestagswahl eher in Richtung 1,8 % als in Richtung 18 % marschiert.

(Beifall bei SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Wolfgang Kubicki [FDP]: Das entscheiden dankenswerterweise die Wähler!)

Zum Entschließungsantrag der FDP verweise ich auf meine Ausführungen im Son-

derausschuss, Umdruck 15/2249. Eine Abschaffung der Sperrklausel für Splittergruppen und Kleinstparteien würde die Bildung stabiler Mehrheiten und schneller effektiver Entscheidungsprozesse in den Kommunalvertretungen gefährden. Deshalb ist und bleibt die Fünfprozentklausel für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltungen in Schleswig-Holstein weiterhin unerlässlich und unverzichtbar. Dies gilt umso mehr, als mit der heute zu verabschiedenden Reform der Kommunalverfassung die Kompetenzen der Kommunalvertretungen substantiell nicht geschwächt, sondern erheblich gestärkt werden.

(Beifall des Abgeordneten Holger Astrup [SPD])

Die Vertretungen sind und bleiben das zentrale kommunale Entscheidungsorgan. Hier ist auch wahrrechtlich Vorsorge für ein ungefährdetes und uneingeschränktes reibungsloses Funktionieren im Sinne der Bürgerinnen und Bürger zu treffen. Kommunalverfassungsrechtlich haben wir diese Vorsorge getroffen. Ich bitte Sie, dem rot-grünen Antragspaket zuzustimmen und den Antrag der FDP abzulehnen.

(Beifall bei SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

#### **Präsident Heinz-Werner Arens:**

Ich erteile Herrn Abgeordneten Schlie das Wort.

#### **Klaus Schlie [CDU]:**

Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Die kommunale Verfassungstradition in Schleswig-Holstein steht auf zwei Grundpfeilern: Einem breiten ehrenamtlichen Engagement der Bürgerinnen und Bürger und einem fruchtbaren Konsens zwischen dem Haupt- und dem Ehrenamt in der kommunalen Selbstverwaltung. An diesen Grundsätzen – und vor allen Dingen an diesem Konsens zwischen Haupt- und Ehrenamt – darf sich nichts ändern, auch nicht nach Einführung der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten.

(Beifall bei der CDU und des Abgeordneten Günther Hildebrand [FDP])

Die vielen **ehrenamtlichen** Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker sind die größte und machtvollste Bürgerinitiative in unserem Schleswig-Holstein. Wir als Landesgesetzgeber haben die besondere Verpflichtung und Verantwortung, diesen ehren- und hauptamtlich tätigen Menschen, die die Daseinsvorsorge für alle Bürgerinnen und Bürger gestalten, mit der Änderung der Kommunalverfassung die Rahmenbedingungen zu geben, die es ihnen ermöglichen, dies auch möglichst effektiv durchzuführen. Anlass für die aktuelle Änderung der Kommunalverfassung ist die Einführung der **Direktwahl** der Hauptverwaltungsbeamten, also der Bürgermeister und Landräte. Sie erinnern sich, die Union hat gegen den entschiede-

nen Widerstand der Sozialdemokraten in diesem Land gemeinsam mit den Bürgern dieses neue Bürgerrecht erkämpft.

(Beifall bei der CDU)

Leider wurde dann in der 13. Legislaturperiode von der SPD ein Kommunalverfassungsrecht durchgepackt, das mit der heißen Nadel gestrickt war und vor allem im Bereich der **Ehrenamtler** zu erheblicher Frustration führte, weil zwar das notwendig gewordene Trennungsgebot aufgrund der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten anerkannt wurde, viele Regelungen aber dazu führten, dass der Einfluss, die Gestaltungsmöglichkeiten und die Kontrollbefugnisse der Kommunalpolitiker zurückgedrängt wurden. Die Unzufriedenheit bei den Ehrenamtlichen wuchs ständig. Dies war auf die zusammengeschusterte Kommunalverfassung zurückzuführen, aber natürlich auch – das sei an dieser Stelle besonders erwähnt – auf die kommunalfeindliche Politik der rot-grünen Landesregierung.

(Beifall bei CDU und FDP)

Ein mehrmaliger unverschämter Eingriff in die Kommunalfinanzen, ein gescheiterter Versuch der Aufgabenübertragung vom Land auf die Kommunen und die mangelnde Kraft der Landesregierung, eine ernsthafte Deregulierung und Entbürokratisierung durchzuführen, sind Bausteine dieser kommunalfeindlichen Politik von Rot-Grün. Die von den Grünen verhinderte Standardfreigabe ist leider ein weiteres Beispiel in dieser Reihe.

In allen Parteien wuchs die Erkenntnis, dass wir bei diesen schlechten Rahmenbedingungen die Kommunalverfassung zumindest so umgestalten müssen, dass auch in Zukunft Bürgerinnen und Bürger bereit sind, ehrenamtlich in Gemeindevertretungen, in Stadtvertretungen und in Kreistagen mitzuarbeiten. Der Landesgesetzgeber ist gezwungen, die erst 1997 in Kraft getretene Kommunalverfassung zu novellieren, damit kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein gesichert werden kann.

Die CDU – vielen Dank für dieses Lob, Herr Kollege Puls – schritt mutig voran und legte dem Parlament in der 22. Plenartagung einen Gesetzentwurf zur Änderung der Kommunalverfassung vor. Wir haben in der Folgezeit eine breite Diskussion in unserer Partei, aber auch weit darüber hinaus mit Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern auf allen Ebenen gehabt. Nun, fast eineinhalb Jahre später, können wir endlich in zweiter Lesung eine neue Kommunalverfassung verabschieden. Das ist auch der letzte Zeitpunkt – um dies deutlich zu sagen –, um dies rechtzeitig vor der Kommunalwahl im März 2003 zu machen.

Unumwunden gebe ich hier im Parlament zu, dass wir vor allem mit unserem Vorschlag, den Hauptausschuss in den Städten und Kreisen wieder zu einem verwal-

massiven Widerstand vor allem im Bereich der Hauptamtler, aber nicht nur dort, gestoßen sind. Trotzdem war dieser Diskussionsprozess aus unserer Sicht absolut notwendig. Wir haben unseren ursprünglichen Gesetzentwurf inzwischen revidiert, und zwar vor allem auf der Grundlage unserer Parteitagsbeschlüsse vom Weißenhäuser Strand. Ich würde manch anderem auch wünschen, das so breit zu diskutieren und zu verabschieden.  
(Beifall bei der CDU)

Für uns ist es eine Genugtuung, wenn wir heute als die große Oppositionsfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag feststellen können, dass die Regierungsfraktionen keinen eigenen Gesetzentwurf vorlegen konnten, sondern ihre Änderungen auf der Grundlage unseres Gesetzentwurfs eingebracht haben. Das ist die richtige Taktfolge. So wollen wir das machen. (Beifall bei der CDU – Karl-Martin Hentschel [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Nun seid ihr gerade gelobt worden!) Dabei sind wir mit den Änderungsanträgen von Rot-Grün natürlich überhaupt nicht zufrieden, Herr Kollege Hentschel. Leider sind unsere Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung in vielen Bereichen konterkariert worden. Möglicherweise wären wir mit den Sozialdemokraten noch ein Schritt weitergekommen, wenn es Sie nicht gäbe.  
(Heiterkeit bei der CDU)

Das große Ziel aller Fraktionen hieß: **Stärkung des Hauptamtes!** Das war der Slogan. Wir müssen uns fragen: Haben wir dieses Ziel mit den vorliegenden Vorschlägen wirklich erreicht? Haben wir das, was wir an Erwartungshaltung im Land, bei den Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern geweckt haben, mit diesen Vorschlägen tatsächlich durchgesetzt?

Wir als CDU wollten mit unserem Gesetzentwurf eine tatsächliche Neudefinition der **Aufgaben des Hauptausschusses**. So sollte der Hauptausschuss Fachausschussbeschlüsse durch ein eigenes Votum ersetzen können. Dieser Vorschlag wurde nicht angenommen.

Der Hauptausschuss hat jetzt lediglich das Recht, ein ergänzendes Votum abzugeben. Noch in der Sitzung des Landtages am 25. Januar 2001 hat der Innenminister – gleichzeitig Kommunalminister und von mir in diesen Fragen hin und wieder besonders geschätzt – unter anderem Folgendes wörtlich ausgeführt:

„Die erforderliche Stärkung des Hauptausschusses und damit des Ehrenamtes lässt sich auch und vielleicht besonders unter Beibehaltung des Prinzips der klaren Zuteilung der Verantwortung erreichen.“  
Jetzt kommt es:

„Notwendig ist eine weitere Konzentration der Kompetenzen des Ehrenamtes im Hauptausschuss.“

Dieses Ziel ist aus unserer Sicht mit den Änderungsvorschlägen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN leider nicht erreicht worden. Dabei räume ich allerdings unumwunden ein, dass die neuen Regelungen immerhin besser sind als die bisher gültigen Bestimmungen zum Hauptausschuss.

Leider sind in den letzten Wochen im Sonderausschuss „Kommunalverfassung“ von Rot-Grün im Schnellverfahren Änderungen durchgepaukt worden, die nicht dem Anspruch genügen, der noch von allen Rednern in der ersten Lesung postuliert wurde. Es sollte eine Kommunalverfassung werden, die von einer breiten Mehrheit im Parlament getragen wird und von einer politisch breiten Mehrheit im kommunalen Bereich – was noch viel wichtiger ist – akzeptiert wird. Leider hat der Zwang von Rot-Grün, Koalitionskompromisse zu erzielen, dieses Postulat völlig ausgehöhlt.

Als Erfolg verbucht die CDU, dass unser vorbehaltloser Einsatz für die **Direktwahl** der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte dazu geführt hat, dass diese wichtige Bürgerbeteiligung beibehalten wird. Trotz einer grandiosen Verlustserie bei diesen Direktwahlen haben Sie als Sozialdemokraten es nicht gewagt, dieses Bürgerrecht wieder einzusammeln. Das ist nun wirklich gut so.

Leider haben Sie unseren Vorschlag, auch die ehrenamtlichen Bürgermeister direkt zu wählen, abgelehnt. Herr Kollege Puls, damit werden wir noch Probleme bekommen. Darüber werden wir noch viel diskutieren, wenn ich mir den aktuellen Diskussionsprozess zur Amtsordnung anschau. (Beifall bei CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Eines will ich hier in aller Klarheit und in aller Deutlichkeit sagen – da hört es dann auch mit der Freundlichkeit gegenüber dem Innenminister auf –: Herr Innenminister, lassen Sie die Finger von unseren kleinen Gemeinden! Fummeln Sie nicht mit einer **Gebietsreform** an unseren **kleinen Gemeinden** herum!

(Beifall bei CDU und FDP – Zuruf des Abgeordneten Karl-Martin Hentschel [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN])

Wenn Sie etwas ändern wollen, lassen Sie uns über Aufgabenübertragung, über Funktionalreform, über Deregulierung, über Standardfreigabe reden. Aber hören Sie auf, hier in Schleswig-Holstein eine solche unsinnige Gebietsreformdiskussion zu führen!

(Beifall bei CDU und FDP – Zuruf der Abgeordneten Irene Fröhlich [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN] – Unruhe)

Gut ist auch der Tatbestand, dass die ursprüngliche Absicht der SPD, die personenbezogenen Direktwahlen – man höre und staune – mit den Kommunalwahlen zusammenzulegen, erst gar nicht zur Abstimmung gestellt wurde.

(Unruhe – Glocke des Präsidenten)

**Präsident Heinz-Werner Arens:**

Vielleicht können wir jetzt wieder zur Ruhe zurückkommen.

(Monika Heinold [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Meinen Sie den Redner?)

**Klaus Schlie [CDU]:**

Nein, Frau Kollegin Heinold. Der Präsident meint nicht den Redner; er meint die unflätigen Zwischenrufer.

**Präsident Heinz-Werner Arens:**

Herr Abgeordneter, konzentrieren Sie sich bitte auf Ihre Rede.

(Heiterkeit)

**Klaus Schlie [CDU]:**

Das werde ich machen, Herr Präsident. – Dies hätte eine völlig unnötige Politisierung bedeutet und hätte die Bedeutung der Direktwahlen eliminiert.

Unser Abstimmungsverhalten zur Kommunalverfassung wird dadurch bestimmt, dass zum Schluss noch eine Reihe von rot-grünen Vorschlägen unterbreitet wurde, die unter der Rubrik „Bürokratie und Ideologie“ abzubuchen sind. Leider haben SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht begriffen, dass die kommunale Selbstverwaltung **Freiräume** braucht. Die Kommunalpolitiker vor Ort können selbstverantwortlich sehr gut entscheiden, wie sie ihre Aufgaben zu erfüllen haben.

Herausragendes Beispiel hierfür ist die Tatsache, dass unser Vorschlag, die Kommunen zu ermächtigen, in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, in welcher Form der Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes gefördert wird, abgelehnt wurde. Stattdessen kommt es zu weiteren bürokratischen Regelungen im Zusammenhang mit der **Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten**.

Auch die **Beteiligung von Kindern** und Jugendlichen bei Planungen zur Mussvorschrift zu erheben, stellt eine weitere **Bürokratisierung** dar und schafft Rechtsunsicherheit.

Völlig unverständlich ist aus unserer Sicht die Regelung zur **Repräsentation** durch Bürgervorsteher und Bürgermeister beziehungsweise Kreispräsident und Landrat. Eine politische Festlegung der Repräsentation in der Hauptsatzung – wie Sie jetzt vorgesehen ist – ist völlig unsinnig. Wir setzen weiterhin auf das partnerschaftliche Miteinander der kommunalen Repräsentanten über Parteigrenzen hinweg. Dazu bedarf es keiner Regelung in der Hauptsatzung.

(Beifall bei der CDU)

Das auf Druck der Grünen eingeführte **Quasi-Grundmandat** – das ist ein Hauptargument für die Ablehnung – wird die Arbeit in den kommunalen Vertretungskörperschaften weiter erschweren und unattraktiv machen. Das **Antrags- und Rederecht** von bürgerschaftlichen Mitgliedern eines Ausschusses in allen Ausschüssen mindert die demokratische

Stellung der vom Volk gewählten Gemeindevorteiler und Kreistagsabgeordneten. Diese Regelung trägt dazu bei, die kommunale Selbstverwaltung zu lähmen und potenzielle Bewerber um ein kommunales Mandat abzuschrecken. Ich garantiere Ihnen, liebe Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten, dass vor allem aus Ihren Reihen Widerstand an dieser unsinnigen Regelung kommen wird. Deswegen werden wir sie auch wieder abschaffen müssen.

(Beifall bei der CDU)

Wir als CDU halten es auch für verkehrt, dass der Mindestkanon an **Qualitätsanforderungen** für die Hauptverwaltungsbeamten völlig wegfallen soll. Offensichtlich haben SPD und Grüne nicht genügend Persönlichkeiten, die Eignung, Befähigung und Sachkunde haben, um für das Amt eines Bürgermeisters oder Landrats zu kandidieren und dann auch noch von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt zu werden. Anders ist die Abschaffung dieser Qualitätsanforderungen nicht zu erklären.

Auch unsere weitgehenden Forderungen zur **wirtschaftlichen Betätigung** der Kommunen haben Sie abgelehnt. Statt ordnungspolitisch die Privatwirtschaft sinnvoll zu stärken, ist die Möglichkeit der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen erweitert worden.

Wir halten diese Kommunalverfassung nicht für zustimmungsfähig. Wir bedauern, dass es nicht zu ernsthaften Beratungen über alle Fraktionsgrenzen hinweg gekommen ist. Leider haben wir nun doch nicht eine, sondern eine rot-grüne Kommunalverfassung.

Gestatten Sie mir abschließend noch folgenden Hinweis. Wir waren im Zuge der Gesetzesberatungen gehalten und auch auf Grund der Urteile mehrerer Länderverfassungsgerichte verpflichtet, uns sehr eingehend mit der **Fünfprozentklausel** auseinander zu setzen. Mehrmals habe ich im Sonderausschuss angemahnt, dass wir als Parlament sehr sorgfältig begründen müssen, warum wir bei Kommunalwahlen an dieser Sperrklausel festhalten wollen. Wir hätten nachweisen müssen, dass bei Abschaffung der Fünfprozentklausel die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften nicht mehr gewährleistet ist. Dies hätten wir sehr dezidiert nachweisen müssen, wie es uns die Gerichte auch aufgetragen haben.

(Beifall bei CDU, FDP und vereinzelt bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Leider ist dies auf Grund der etwas chaotischen Ausschussberatungen nicht geschehen. Jetzt werden die Gerichte – ich bedaure das – über die Beibehaltung oder Abschaffung der Sperrklausel entscheiden müssen. Das ist eigentlich nicht der Weg, den ein Gesetzgeber gehen sollte. Ich glaube, hier ist auch im Zuge der Hektik der Ausschussberatungen der letzten

Wochen nicht sauber genug gearbeitet worden.

(Beifall bei der CDU und vereinzelt bei der FDP)

Ich möchte mich abschließend ganz herzlich bei allen bedanken, die an diesem komplizierten Verfahren mitgewirkt haben. Es war sicherlich eine schwierige Arbeit. Ich will auch ausdrücklich erwähnen, dass der Innenminister dazu beigetragen hat, das eine oder andere zu entwirren und auch gesetzgeberisch in den richtigen Rahmen zu bringen. Dank sage ich vor allen Dingen den kommunalen Landesverbänden, die durch ihre Mitwirkung wirklich Schlimmeres verhindert haben. Mein Dank gilt vor allen Dingen auch der Landtagsverwaltung und der direkten Ausschussbegleitung. Ich finde aber, wir sollten es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unserer Landtagsverwaltung nicht noch einmal zumuten, ein Gesetzgebungsverfahren in einem solchen Hauruckverfahren durchzuziehen. Wir sollten uns dies auch selbst nicht zumuten. Es war hart an der Grenze dessen, was man zu akzeptieren bereit sein konnte. Ich glaube, dass alle Menschen, die ehrenamtlich im Lande Schleswig-Holstein tätig sind, die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker, es verdient hätten, dass wir hier eine andere Diskussion, eine breitere Diskussion, auch in den letzten Phasen des Gesetzgebungsverfahrens, mit ihnen geführt hätten und nicht so sehr darauf geachtet hätten und hätten achten müssen, ob Rot-Grün denn hier in Schleswig-Holstein noch einige Tage länger überlebt.

(Beifall bei CDU und FDP)

#### **Präsident Heinz-Werner Arens:**

Ich erteile Herrn Abgeordneten Hildebrand das Wort.

#### **Günther Hildebrand [FDP]:**

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Nun liegt er also auf dem Tisch – die lang ersehnte und seit anderthalb Jahren heiß diskutierte Änderung der Kommunalverfassung, die heute in zweiter Lesung verabschiedet werden soll. Dabei müssen wir leider feststellen, dass Sprichwörter nicht unbedingt immer zutreffen müssen. Was lange währt, wird eben nicht immer endlich gut.

Die Diskussion hatte mit einem Gesetzentwurf der CDU begonnen, der das so genannte Ehrenamt stärken sollte, der aber offensichtlich nicht gründlich ausdiskutiert und nicht mit der eigenen Partei abgestimmt war, denn nach nicht allzu langer Zeit korrigierte die CDU ihren ersten Entwurf in wesentlichen Punkten. Das war durchaus begrüßenswert, denn der neue Entwurf näherte sich den FDP-Vorstellungen erheblich an. Auf Druck ihrer eigenen Bürgermeister rückte die CDU zum Beispiel von ihrem Vorhaben ab, den **Hauptausschuss wieder als verwaltungsleitendes Organ** einzurichten. Da-

mit wäre das Trennungsprinzip – auf der einen Seite der direkt gewählte Bürgermeister oder Landrat als Verwaltungschef, auf der anderen Seite die kommunalen Mandatsträger als Beschluss- und Kontrollorgan – aufgegeben worden und es gäbe keine klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Transparenz wäre verloren gegangen.

Auch ein weiterer wesentlicher Punkt tauchte im korrigierten Entwurf der CDU auf: die **Direktwahl** der ehrenamtlichen Bürgermeister in den amtsangehörigen Gemeinden, eine von uns seit vielen Jahren erhobene Forderung.

Meine Damen und Herren, selbstverständlich muss jede Partei das Recht haben, ihre Ansichten nach intensiver Diskussion zu ändern, dann aber bitte, bevor die parlamentarische Arbeit beginnt, und nicht, nachdem sie schon begonnen hat.

Um Längen geschlagen wurde die CDU aber von der SPD und den Grünen. Nach den schlechten Erfahrungen, die der Landtag mit der Enquete-Kommission zur Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen dem Land und den Kommunen und den Kommunen untereinander gemacht hatte, war es für uns nicht verständlich, schon wieder einen **Sonderausschuss** einzusetzen. Wir lehnten diesen – leider erfolglos – ab. Bereits nach den ersten Beratungen im Sonderausschuss wurden unsere Befürchtungen bestätigt. Die Beratungen sollten verzögert werden, bis SPD und Grüne Klarheit darüber hatten, was sie selbst und miteinander beschließen wollten. Der Ausschuss tagte also bis zum Herbst, ohne Beschlüsse zu fassen, und erging sich in Unverbindlichkeiten. Der Grund wurde prompt nach geliefert. Ich zitiere aus dem Beschluss des SPD-Landesparteitages vom Oktober des letzten Jahres: „Die Landtagsfraktion hat ihre Zusage, vor den Beschlüssen des Landesparteitages im bereits angelaufenen Gesetzgebungsverfahren keine unumkehrbaren Festlegungen zu treffen, vorbildlich eingelöst.“

Meine Damen und Herren, das kann ja wohl nicht wahr sein. Da tagt der Sonderausschuss mit seinem Mitgliedern, Vertretern des Wissenschaftlichen Dienstes, des Innenministeriums, der kommunalen Landesverbände, der Geschäftsführung des Ausschusses und allen sonstigen Beteiligten und wird doch nur hingehalten, bis die SPD sich dann endlich aufrafft, auf einem Landesparteitag ihre eigenen Vorstellungen zu formulieren. Das war eine Verhöhnung aller ernsthaft interessierten Beteiligten und der vielen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker im Lande.

(Beifall bei der FDP)

Innerparteiliche Diskussionen: Ja – aber diese sollte abgeschlossen werden, bevor eine entsprechende Beratung des Parlaments stattfindet.

Die Grünen hatten im Sommer letzten

Jahres für Belustigung gesorgt. Auf einem Parteitag im Juni in Eckernförde sprachen sie sich für die Abschaffung der **Direktwahl** der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte aus. Gleichzeitig sollte aber nach ihren Vorstellungen die **Fünfprozentklausel** im Kommunalwahlrecht abgeschafft werden. Das war eine merkwürdige Kombination von Forderungen. Die Grünen hatten wahrscheinlich eines nicht begriffen: Die starke Stellung der direkt gewählten Bürgermeister war und ist eines der Hauptargumente für die Abschaffung der Fünfprozentklausel. Diese starke Stellung garantiert nach Auffassung der Verfassungsgerichte unter anderem die Funktionsfähigkeit der Verwaltung und der Vertretung. Wer also die Direktwahl abschaffen will, erschwert oder verhindert die Abschaffung der Fünfprozentklausel. Vielleicht sollten Sie darüber einmal nachdenken, Herr Hentschel. Die **Fünfprozentklausel** im Kommunalwahlrecht war sowieso eines der interessanten Themen. Wir hatten im Mai letzten Jahres einen Antrag zur Abschaffung dieser Klausel eingebracht. In der letzten Sitzung des Sonderausschusses am 3. Juni wurde dieser Antrag mit den Stimmen von SPD und Grünen abgelehnt. Die Grünen stellten durch ihren Fraktionsvorsitzenden Hentschel aber unmissverständlich fest, dass sie der Meinung seien, die Fünfprozentklausel sei verfassungswidrig. Sie fühlten sich aber an den Koalitionsvertrag gebunden, der vorsah, dass erst ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht abgewartet werden sollte, bevor die Koalition in dieser Sache eine Entscheidung trifft.

(Wolfgang Kubicki [FDP]: Dann muss sie ja keine Regelung treffen!)

– Dann muss sie keine treffen. Ich habe hierzu trotzdem fünf Anmerkungen zu machen.

Erstens. Wir stimmen mit den Grünen überein, dass die Fünfprozentklausel im Kommunalwahlrecht **verfassungswidrig** ist. Der Gesetzgeber ist grundsätzlich gehalten, zu begründen und zu belegen, warum er einen Teil der Wählerinnen und Wähler von der Teilhabe an der Vertretung ausschließt. Die SPD wartete aber nur wieder mit bekannten Vermutungen auf. Ich zitiere den Kollegen Puls aus seiner eigenen Presseerklärung vom 3. Juni dieses Jahres: „Damit bleibt es in Schleswig-Holstein dabei, dass die Bildung stabiler, sachorientierter Mehrheiten in den Kommunalparlamenten nicht ständig durch Splittergruppen gefährdet wird, und die Bürger bleiben davor geschützt, dass nicht ausreichend leistungsfähige Kleinstparteien, privat gesteuerte Interessenvereinigungen und extremistisch ausgerichtete Randgruppen die Rathäuser überschwemmen.“

Nach Ihren Aussagen vorhin, Herr Puls, sollten Sie sich einmal Ihren Koalitionspartner angucken.

(Heiterkeit und Beifall bei FDP und CDU)

Herr Kollege Puls, was Sie da sagen, zeigt, welches Demokratieverständnis Sie offensichtlich haben und wie Sie beispielsweise kleinere Wählervereinigungen einschätzen.

Ich hatte sie wenigstens bisher immer anders eingeschätzt. Dabei wissen Sie es besser: In den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Sachsen – in Mecklenburg-Vorpommern liegt dazu inzwischen eine Verfassungsgerichtsentscheidung vor – gibt es die Fünfprozentklausel im Kommunalwahlrecht nicht mehr. In keinem einzigen Fall wurde die Funktionsfähigkeit einer Kommune gefährdet. Die SPD als Verweigerer müsste aber konkret beweisen, dass diese Gefahr besteht. Sie kann es nicht. Meine Damen und Herren von der SPD, kommen Sie zur Besinnung und stimmen Sie endlich der Abschaffung dieser Klausel zu. Sie sind in erster Linie gewählt worden, um die Interessen der Bürgerinnen und Bürger dieses Landes zu vertreten, aber nicht dafür, Ihren Genossinnen und Genossen in den kommunalen Vertretungen die politische Konkurrenz mit verfassungswidrigen Beschlüssen vom Halse zu halten.

(Beifall bei FDP, CDU und SSW)

Zweitens. Die Grünen hätten den Koalitionsvertrag durch ein abweichendes Votum zur SPD nicht gebrochen. Das von ihnen im Koalitionsvertrag angesprochene Verfahren der ÖDP vor dem Bundesverfassungsgericht ist bereits im März letzten Jahres entschieden worden. Die Klage wurde – wir wissen es – aus formalen Gründen zurückgewiesen, nicht aus der Sache heraus. Herr Hentschel, Sie hatten also freie Hand, eine politische Entscheidung zu treffen, aber Sie haben gekniffen.

(Beifall bei der FDP)

Drittens. Ein letzter Punkt zum grünen Selbst- und Demokratieverständnis: Nachdem sich die Grünen also unredlich hinter dem Koalitionsvertrag, den sie nicht brechen wollten, versteckt hatten, führte Herr Hentschel aus, dass er die Fünfprozentklausel im Kommunalwahlrecht für verfassungswidrig halte; ich sagte dies eben bereits. Diese Aussage bedeutet klipp und klar, dass Sie den Erhalt der Koalition über die Verfassung stellen. Herr Hentschel, Sie stimmen gegen Ihre eigene Überzeugung. Sie sollten Ihr Verhalten einmal vor dem Hintergrund Ihrer Abgeordnetenpflichten überprüfen. In diesem Punkt sind Sie offensichtlich ein gewissenloser Abgeordneter und zeigen das wahre grüne Gesicht: Machterhalt über alles, auch wenn Sie sich dabei selbst zum Erfüllungsgehilfen der SPD degradieren.

(Beifall bei der FDP)

Viertens. In seiner Pressemeldung führte Herr Hentschel aus, man habe nun den Weg für eine weitere **Verfassungsklage** der PDS gegen die Fünfprozentklausel freigemacht. Das stimmt. Sie vergessen aber,

dass Sie mit Ihrem Abstimmungsverhalten die politische Regelung dieses Problems verhindert haben. Es ist auch nicht die Aufgabe einer Landtagsfraktion, Zulässigkeitsbarrieren für Verfassungsfragen aus dem Weg zu räumen, sondern genau das Gegenteil: Es ist ihre Aufgabe, verfassungskonforme Gesetze zu beschließen. Aber offensichtlich wollen Sie der PDS die Möglichkeit geben, sich zu profilieren. Herzlichen Glückwunsch! Zukünftigen Koalitionspartnern muss man ja helfen, und sie müssen gefördert werden.

Fünftens. Unser Entschließungsantrag enthielt die Forderung, im Kommunalwahlrecht das Wahlverfahren des **Kumulierens** und **Panaschierens** sowie das Auszählverfahren nach **Hare-Niemeyer** einzuführen. Auch diese Vorschläge haben SPD und Grüne abgelehnt, obwohl Herr Hentschel noch in einer Presseerklärung vom 2. April des letzten Jahres ausführte – ich zitiere –: „Des Weiteren freuen wir uns, dass sich die FDP insbesondere mit ihrer Forderung nach Einführung des Kumulierens und Panaschierens im Wahlrecht Positionen zu Eigen gemacht hat, die BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bereits im Programm zur Landtagswahl 2000 aufgestellt haben.“

Herr Hentschel, einmal davon abgesehen, dass Sie diese Forderung bei uns abgeschrieben haben: Im Gegensatz zu Ihnen versuchen wir wenigstens, diese Punkte umzusetzen, können es zurzeit aber leider noch nicht, weil die Mehrheiten es nicht zulassen. Sie haben aber sogar die Umsetzung aktiv verhindert. Wenn man davon ausgeht, dass einige Wählerinnen und Wähler Sie auch wegen Ihres Programms gewählt haben, grenzt Ihr Verhalten in diesem Punkt an Wählerbetrug.

Meine Damen und Herren, kommen wir zurück zum vorliegenden Gesetzentwurf zur Kommunalverfassung: Die FDP begrüßt die **Absenkung der Quoren** für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Wir sind für mehr Mitbestimmung der Menschen in ihrer Gemeinde. Erst vor einigen Tagen scheiterte eine Bürgerinitiative in Eckernförde mit circa 150 Stimmen an einem erfolgreichen Abschneiden ihres Bürgerentscheids. Sie hatte das notwendige Quorum von 25 % nicht erreicht. Dabei hatte es in der Abstimmung selbst über 90 % Zustimmung für das Begehren der Bürgerinitiative gegeben. In der Zukunft wird es für die Bürgerinnen und Bürger einfacher sein, Beschlüsse der Vertretung zu kippen oder zu korrigieren. Das ist ein Mehr an Demokratie und Mitspracherecht.

Die FDP lehnt die Verpflichtung zur Bestellung von **Gleichstellungsbeauftragten** ab. Wir meinen, die Gemeinden und Städte sollten selbst entscheiden, ob sie diese Stellen einrichten wollen oder nicht. Was SPD und Grüne hier aber verabschieden wollen, gibt der Gleichstellungsbeauftragten sogar noch weiter gehende

Eingriffsbefugnisse. Die Gleichstellungsbeauftragten sollen beispielsweise ein Widerspruchsrecht bei Personalentscheidungen erhalten. Im anschließenden Verfahren – zum Beispiel Aussetzung der Entscheidung bis zur Unterrichtung des Hauptausschusses – wird es dann zu weiteren Verzögerungen und auch zu sachfremden Entscheidungen kommen. (Zuruf von der CDU: Nicht nachzuvollziehen!)

Ich zitiere hierzu aus dem Brief des Kieler Oberbürgermeisters Norbert Gansel, (Zuruf von der CDU: Ein sehr guter Brief!) Umdruck 15/2248, an die Vorsitzende des Sonderausschusses:

„Die Verwaltung wird sich im Konfliktfall noch mehr als bisher nur mit sich selbst beschäftigen. Mindestens ebenso gravierend ist für mich jedoch die Gefahr, dass auch Personalentscheidungen auf unteren und mittleren Ebenen im Hauptausschuss unter politischen Gesichtspunkten diskutiert werden, die mit den sachlichen Gründen für die Entscheidung nichts oder wenig zu tun haben.“

(Beifall bei FDP und CDU)

Falls Sie von der Koalition die Bedeutung dieser Sätze nicht verstanden haben, (Heiterkeit bei FDP und CDU)

sage ich es noch einmal klar und deutlich: Sie leisten mit dieser Bestimmung der personellen Verfilzung der kommunalen Verwaltung auf allen Ebenen Vorschub. Das ist ein Skandal, das machen wir nicht mit. (Beifall bei FDP und CDU)

Wir waren für ein **Grundmandat kleiner Fraktionen** in den Ausschüssen, Rot-Grün war dagegen. Der jetzige Kompromiss mit erweiterten Antrags- und Rede-rechten in weiteren Ausschüssen, in denen sie nicht vertreten sind, ist ein Fortschritt, aber eben auch nur ein Kompromiss. Ein echtes Grundmandat wäre die bessere und eindeutige Lösung. Zu guter Letzt sind wir gegen eine überzogene **Stärkung des Hauptausschusses**. Hier soll der frühere Magistrat oder Haupt- oder Kreisausschuss reanimiert werden. Durch verschiedene Regelungen wird es künftig zu weiteren Verzögerungen, zusätzlichem Verwaltungsaufwand und zu Spannungen mit den Fachausschüssen kommen, die sich durch den Hauptausschuss bevormundet sehen. Es ist nicht einzusehen, dass dann, wenn in einer Angelegenheit unterschiedliche Voten aus zwei Ausschüssen vorliegen, der Hauptausschuss noch ein drittes hinzufügen kann. Die Vertretung beschließt ohnehin in eigener Souveränität.

Auch die Möglichkeit, die Ziele und **Grundsätze wirtschaftlicher Betätigung** auf den Hauptausschuss übertragen zu können, halten wir für falsch. Wenn es um die wirtschaftliche Betätigung einer kommunalen Gebietskörperschaft geht, müssen alle Fraktionen einer Vertretung beteiligt werden. Nach der vorliegenden Beschlussempfehlung kann bereits die

einfache Mehrheit in einer Vertretung diese Aufgabe an den Hauptausschuss abtreten. Ein Grundmandat hätte hier Abhilfe geschaffen. So können wir dem nicht zustimmen.

Meine Damen und Herren, die Regierungsfaktionen haben uns aber einen Weg aufgezeigt, wie das gesamte „Dilemma“, nämlich unser schönes Land Schleswig-Holstein zu regieren, am besten gelöst werden kann. Die SPD wollte nach den vielen verlorenen Direktwahlen der Bürgermeister und Landräte ihre Basis besänftigen, indem die Legislaturperioden mit den Amtszeiten der Bürgermeister und Landräte gleichgeschaltet werden sollten. Man versprach sich dadurch bessere Wahlaussichten. Die Grünen waren dagegen. Die Grünen wiederum wollten den Bürgerentscheid auf die Bauleitplanung ausdehnen. Man stelle sich vor, es gäbe einen Bürgerentscheid über die Höhe einer Geschossflächen- oder Grundflächenzahl oder darüber, ob Grundstückseinfriedungen mit einem Jägerzaun oder mit einer Hecke vorzunehmen seien; ziemlich krause Vorstellungen. Hier war nun die SPD dagegen. Was geschah? Keine dieser beiden Vorstellungen kam zum Zuge. Das wünsche ich mir auch in anderen Bereichen der Landespolitik. Ohne viele missliche Beschlüsse dieser Koalition stünde Schleswig-Holstein heute besser dar.

(Beifall bei FDP und CDU)

#### **Präsident Heinz-Werner Arens:**

Herr Abgeordneter, kommen Sie bitte zum Schluss.

#### **Günther Hildebrand [FDP]:**

Ja, ich komme gleich zum Schluss. – Meine Damen und Herren, meine Auffassung ist, dass eine Kommunalverfassung von einer breiten Mehrheit des hohen Hauses getragen werden sollte. Denn sie gilt für kommunale Mandatsträgerinnen und Träger, egal welcher Partei oder Wählergemeinschaft sie angehören, und für alle Vertretungen und Kreistage, ganz gleich, welche Mehrheitsverhältnisse bestehen. Wir sehen aber leider keine Möglichkeit, dieser Beschlussempfehlung zuzustimmen, denn sie ist unausgegoren, halbherzig und unvollständig. Wir bedauern sehr, dass sich der Landtag in der nächsten Legislaturperiode schon wieder mit einer Änderung befassen muss. Wir werden dafür sorgen.

(Beifall bei FDP und CDU)

#### **Präsident Heinz-Werner Arens:**

Ich erteile dem Herrn Abgeordneten Hentschel das Wort.

#### **Karl-Martin Hentschel [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]:**

Sehr geehrter Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wir beschließen heute über ein Werk, an dem wir fast eineinhalb

Jahre gearbeitet haben, und setzen damit auch einen wichtigen Punkt des Koalitionsvertrages um. Nun beansprucht die CDU massiv das Erstgeburtsrecht. Wir haben sie ja dafür gelobt, dass sie ihren Entwurf eingereicht hat. Aber man muss sagen, dass das Ganze vorher beschlossen worden ist und dass die CDU wusste, dass es auf dem Terminplan steht, als sie diesen Antrag einen Monat zuvor eingereicht hat. Bei der Wahrheit kann man ja auch einmal bleiben.

(Heinz Maurus [CDU]: Ach!)

Zu dem vorliegenden Werk haben aber alle Parteien des Landtages beigetragen. Alle Parteien haben ihre Positionen eingebracht. Auch die drei kommunalen Landesverbände haben intensiv mitgearbeitet. Kommunen, Kreise und Städte haben ebenfalls Vorstellungen formuliert. Die Vereinigung der hauptamtlichen Bürgermeister hat ihre Stellungnahme abgegeben, viele Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Landräte, ehrenamtliche Stadt- und Gemeinderäte und Kreistagsabgeordnete verschiedener Parteien haben mitgewirkt. Von allen sind zahlreiche Vorschläge in die Kommunalverfassung eingeflossen. Das, finde ich, ist ein gutes Ergebnis.

(Beifall bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD und SSW)

Das, was Sie, Herr Hildebrand, gerade demonstrieren, ist nun wirklich die praktizierte Unfähigkeit, Demokratie zu begreifen.

(Widerspruch bei der FDP)

Es gab zwar unterschiedliche Positionen, aber es war keineswegs so, dass es eine rot-grüne und eine schwarz-gelbe Wand mit unterschiedlichen Vorstellungen gab, dass es unterschiedliche Lager gab, die aufeinander eingeschlagen haben. In einer Reihe von Punkten – so zum Beispiel bei der Stärkung des Ehrenamtes – stimmten wir mit der CDU überein und die SPD hatte eine andere Auffassung. In anderen Punkten, insbesondere bei den Rechten für die kleinen Parteien, vertraten FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN logischerweise die gleiche Meinung. Diese wirft uns jetzt vor, dass wir das nicht durchsetzen. Aber beide großen Parteien haben ganz andere Vorstellungen. Sie hätte sich in einer CDU-Koalition mit solchen Fragen auch nicht durchgesetzt, wenn beide große Fraktionen dieses hohen Hauses einer Meinung gewesen wären.

(Beifall bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD)

Wenn Sie also die Vorstellung haben, dass Koalitionen so funktionieren, dass eine kleine Fraktion das ganze Land erpresst, dann ist das zwar eine schöne Vorstellung, hat aber mit praktischer Demokratie überhaupt nichts zu tun, Herr Hildebrand.

(Beifall bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Holger Astrup [SPD]: Die haben eben keine Erfahrung damit!)



Aus grüner Sicht ist es allerdings gelungen, zusammen mit den Sozialdemokraten eine ganze Reihe wichtiger Punkte gemeinsam umzusetzen:

Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die **Stärkung des Ehrenamtes** durch mehr Informationsrechte, insbesondere bei den Weisungsaufgaben, durch bessere Beteiligung bei Personalentscheidungen und bei der Steuerung der Beteiligung der Kommune. Ich finde, das ist ein ganz wichtiger Punkt.

Bisher hatten die Kommunen nur das Recht, sich über die originären Aufgaben der Kommunen und der Kreise zu informieren. Wir wissen aber, dass Bürgermeister und Landräte auch als untere Behörde des Landes tätig sind. Einen großen Teil ihrer Tätigkeit führen die Landräte im Auftrage des Landes durch, bezahlt wird dies aber nachher von der Gemeinde beziehungsweise vom Kreis. Das heißt, es besteht ein großes Interesse der Kreistagsabgeordneten, dass sie in Zukunft auch über diesen Bereich der Tätigkeit des Landrates informiert sind, Auskunftsrechte haben, mitsprechen und damit auch die Finanzen regeln können. Das ist ein ganz wesentlicher Fortschritt für das Ehrenamt.

(Beifall der Abgeordneten Monika Heindl [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN])

Auch die Frage der Beteiligung der Kommunen ist von großer Bedeutung. Immer häufiger ist zu beobachten, dass staatliche Aufgaben in private Gesellschaften ausgelagert werden. Die Kommunen bilden GmbHs oder, was neuerdings auch möglich ist, Anstalten des Öffentlichen Rechts. In diesem Rahmen werden dann Elektrizitätsversorgung, verkehrliche Aufgaben und so weiter im Auftrage der Kommune, im Auftrage der Bürger wahrgenommen und können so effizienter gestaltet werden. Heute besteht aber das Problem, dass die gewählten Gemeinde- und Kreisträte in diesen Gesellschaften nichts zu sagen haben und über deren Tätigkeiten kaum informiert werden. Von daher ist es ein ganz wesentlicher Fortschritt der neuen Kommunalverfassung, dass die Gemeinde- und Kreisträte künftig das Recht haben, auch über die **kommunalen Beteiligungen** in Gänze informiert zu werden und steuernd mitwirken zu können.

(Beifall der Abgeordneten Monika Heindl [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN] und Holger Astrup [SPD])

Einen weiteren Punkt haben wir umgesetzt, der für einige Aufregung gesorgt und noch in den letzten Tagen zu einem Brandbrief der Bürgermeister von Flensburg, Kiel und Lübeck geführt hat. Das ist die Stärkung der Stellung der **Gleichstellungsbeauftragten**. In der Vergangenheit hat es, was die Situation der Gleichstellungsbeauftragten angeht, enorme Probleme gegeben – zwar nicht im ganzen

Land, aber wir wissen ja: Regelungen trifft man nie für die große Fläche.

(Unruhe – Glocke des Präsidenten)

Probleme treten immer in Einzelfällen auf, und gesetzliche Regelungen sind dazu da, die kritischen Einzelfälle dort zu regeln, wo es Probleme gibt. Sie meinen nicht den Regelfall, bei dem es problemlos läuft, weil die Leute vernünftig sind und sich vertragen.

Wir haben nunmehr unter anderem eine Regelung eingeführt, die die Kündigung der Gleichstellungsbeauftragten an gesetzliche Normen bindet. Das halte ich für ganz wichtig.

(Beifall der Abgeordneten Monika Heindl [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN])

Denn ich möchte, dass die Gleichstellungsbeauftragte, wenn sie schon vom Gemeinderat oder vom Kreistag gewählt ist, zumindest ganz normale Kündigungsrechte hat und nicht einfach politisch abgewählt werden kann, weil sie der Mehrheit gerade nicht passt.

(Beifall bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD)

Ich finde, das ist eine vernünftige Regelung. Sie ist nicht überzogen. Wir haben keine Zweidrittelmehrheit eingeführt, wie sie von vielen, auch von vielen in unserer Partei, verlangt worden ist. Aber wir haben eine Regelung eingeführt, die eine gute Grundlage dafür schafft, dass Gleichstellungsbeauftragte auch einmal in einen Konflikt mit dem Bürgermeister eintreten können. Das, finde ich, ist richtig.

(Beifall bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD und SSW)

Und wenn es denn Bürgermeister im Lande gibt, die mit Gleichstellungsbeauftragten nicht umgehen können, dann, muss ich ehrlich sagen: Das ist ihr Problem.

Ein weiterer Punkt ist die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für kleine Fraktionen. Die **kleinen Fraktionen** sind sich darüber einig, dass sie in den Gemeinderäten häufig besondere Probleme haben. Wir wissen alle, dass die Arbeit der Gemeinderäte ehrenamtlich ist. Diese Arbeit wird von Menschen, die den ganzen Tag arbeiten, abends, zum Feierabend, wahrgenommen. Wir wissen auch, dass das sehr viel Arbeit ist. Fast alle von uns waren einmal in einem Gemeinderat oder in einem Kreistag tätig und wissen, dass man dort mit Bergen von Papier überschüttet wird, dass man viel zu tun hat, dass diese ehrenamtliche Arbeit nicht immer nur Spaß macht, sondern manchmal auch sehr mühsam ist. Dafür wird de facto bis auf kleine Entschädigungen nichts gezahlt. Das ist eine Privatsache wie die Betätigung in einem Sportverein. In dieser Situation stehen natürlich die Vertreter von kleinen Parteien, beispielsweise von den Grünen oder von der FDP, die häufig alleine oder zu zweit im Gemeinderat sitzen, vor ganz besonderen Problemen.

Hinzu kommt, dass viele Entscheidungen der Gemeinderäte nicht im Plenum, son-

dern in den Ausschüssen getroffen werden. Sie werden an die Ausschüsse delegiert, um die Arbeit überhaupt bewältigen zu können. Die kleinen Parteien sind aber nicht unbedingt in allen Ausschüssen vertreten. Wenn es Einzelvertreter sind, sind sie sogar sehr häufig nicht vertreten und damit von wichtigen Mitwirkungsmöglichkeiten ausgeschlossen. Deswegen haben wir in diesem Punkt sehr hart verhandelt. Dies hat bis zum Schluss zu heftigen Auseinandersetzungen geführt, auch – man kann ruhig einmal Geheimnisse verraten – mit Holger Astrup.

(Holger Astrup [SPD]: Was?)

Wir haben uns bis in den Koalitionsausschuss gegenseitig geärgert.

(Zurufe von FDP und CDU: Was?)

Dies hat zu einer großen Diskussion geführt, und wir haben letztlich einen Kompromiss gefunden. Wir haben uns nicht hundertprozentig durchgesetzt, aber die SPD ist uns wesentlich entgegengekommen, und wir haben eine Regelung gefunden, die es jetzt ermöglicht, dass kleine Parteien- und Einzelvertreter in allen Ausschüssen der Gemeinde die Möglichkeit haben, vernünftig mitzuarbeiten. Ich finde, das ist eine gute Regelung, die wir begrüßen sollten.

(Beifall der Abgeordneten Monika Heindl [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN] – Zurufe von der CDU)

Zwar finde ich auch nicht alles gut. Das ist logisch bei einem solchen Kompromiss. Aber gerade weil so wichtige Fragen positiv geregelt worden sind, finde ich es bedauerlich, dass es die FDP nicht schafft zu sagen: Das ist ein Ergebnis, an dem wir alle mitgearbeitet haben; dem stimmen wir zu.

(Dr. Heiner Garg [FDP]: Das wäre ja noch schöner!)

Das ist kleingeistig.

Der nächste Punkt betrifft die Stärkung der Arbeit der Bürgerinnen und Bürger und der Jugendlichen in der Gemeinde sowie die Erleichterung von Bürgerbegehren. Wir haben das **Quorum** bei **Bürgerbegehren** auf 20 % gesenkt, weil in der Vergangenheit folgender Effekt auftrat: Häufig ist ein Bürgerbegehren eingeleitet worden, aber anstatt dass die Mehrheit im Rat oder der Bürgermeister dann in eine politische Auseinandersetzung gegangen ist und man über die Presse oder in Veranstaltungen öffentlich diskutiert und sich darüber ausgetauscht hat, was jeweils gewollt ist, hat man versucht, das Bürgerbegehren totzuschweigen, in der Hoffnung, dass auf diese Art und Weise das Mindestquorum nicht zustande kommt. Durch die Absenkung des Quorums von 25 % auf 20 % kann nun dieser Weg nicht mehr so leicht beschritten werden. Ich hoffe, dass die Diskussionen künftig heftiger geführt werden und dass die Beteiligung an solchen Bürgerbegehren steigt, sodass bei solchen Bürgerbegehren Entscheidungen nicht mehr am Quorum scheitern, sondern

künftig tatsächlich die Mehrheit darüber entscheidet, was gemacht wird. Auch das dient der Demokratie.

Die Beteiligung der Einwohner und Jugendlichen in den Gemeinden ist gestärkt worden. Wir haben einige Aufgaben in den Regelungen – ich nenne zum Beispiel die Bürgerversammlung – zur Pflichtaufgabe gemacht. Ich glaube, dass das sinnvoll ist. Wir haben auch die **Beteiligung der Kinder und Jugendlichen**, die in die letzte Gemeindeverfassung als Sollaufgabe aufgenommen worden ist, festgeschrieben; die hat sich vor Ort bewährt, sie ist gut gelaufen. Weil damit gute Erfahrungen gemacht worden sind, ist dies jetzt zu einer Pflichtaufgabe erklärt worden. Wir sind damit einen wichtigen Schritt vorangegangen,

(Beifall der Abgeordneten Irene Fröhlich [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN])

und damit hat Schleswig-Holstein auch dafür gesorgt, dass es im Bereich der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der kommunalen Arbeit bundesweit weiter seine Spitzenposition behält. Darauf sind wir stolz.

(Beifall bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und vereinzelt bei der SPD)

Offen geblieben ist die Regelung – darüber ist schon viel gesprochen worden – des kommunalen Wahlrechts geblieben. Wir haben diese Frage in den Koalitionsverhandlungen sehr heftig diskutiert; wir haben schließlich im Rahmen der Gesamtabwägung an diesem Punkt nachgegeben. Wenn man solche Verträge unterschreibt erwarten wir natürlich, dass die Sozialdemokraten zu den Dingen, zu denen wir uns verabredet haben, stehen – das tun sie! –, und dann erwarten die natürlich auch, dass wir ebenfalls zu den Verträgen stehen.

Ich muss ganz deutlich sagen, Herr Hildebrand – Sie haben das etwas hoch stilisiert –: Die Frage der **Fünfprozentklausel** ist keine Gewissensfrage, sondern eine politische Machtfrage dahin, welche Strömung man in den Kommunalparlamenten haben will. Diese Frage kann man unterschiedlich beantworten.

(Widerspruch bei der CDU)

Man kann auch der Auffassung sein, dass die jetzige Regelung **verfassungswidrig** ist. Das entscheiden aber letztlich die Gerichte und wir wissen ja, vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand.

(Zuruf des Abgeordneten Heinz Maurus [CDU])

Aber es ist ganz eindeutig keine Frage, Herr Hildebrand, bei der Sie an mein Gewissen appellieren können. Machtmäßig bin ich der Auffassung, dass wir alles tun sollten, diesen Punkt zu ändern, weil ich glaube, kleine Parteien, kleine Gruppen sind häufig die kreativeren Gruppen in den Parlamenten; sie sind das Salz in der Suppe.

(Beifall bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

und der Abgeordneten Silke Hinrichsen [SSW])

Deswegen finde ich es gut, wenn die Repräsentanz dieser Gruppen gestärkt wird. (Holger Astrup [SPD]: Solange die Suppe nicht versalzen wird!)

Da sind wir naturgemäß anderer Auffassung.

Meine Damen und Herren, noch eine Bemerkung am Rande zu dem engagierten Vortrag meines Kollegen Schlie. Sie sind ja einmal wieder mit Ihren Randbemerkungen ziemlich vom Thema abgekommen und haben über **Standards** geredet, mit denen die kleinen Kommunen Probleme haben,

(Zuruf der Abgeordneten Caroline Schwarz [CDU])

Bisher hat niemand einen Vorschlag gemacht, aber der Innenminister hat sich getraut, öffentlich zu denken.

(Vereinzelter Beifall bei der SPD und Beifall der Abgeordneten Monika Heinold [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN] und Lars Harms [SSW])

Was passierte nun? – Sobald nur einmal ein Gedanke geäußert worden ist, man sollte über ein Problem nachdenken, kommt die „reformfreudige“ CDU, die ja immer Reformen einklagt, und sagt: Nein. Das ist der Untergang Schleswig-Holsteins!

(Klaus Schlie [CDU]: Wenn er anfängt zu denken, guckt er, ob ich das gut finde!)

Das war so mit den Standards. Sie werfen uns vor, dass wir die Standards bei den Kindertagesstätten verteidigen. Aber was war denn, als die Gesundheitsuntersuchung an den Schulen nicht mehr regelmäßig stattfand, sondern nur noch stichprobenartig stattfindet? Was ist da passiert? – Die CDU sagt: Absenkung von Standards; die Kinder werden allein gelassen! – Das ist Ihre Reformfreude, mein lieber Herr Schlie.

Wissen Sie, das ist so: Bei jeder Veränderung an dem Gebäude Schleswig-Holstein laufen Sie los, zündeln und rufen laut „Feuer!“. Ich sage ich Ihnen: So kriegen Sie nie ein Haus gebaut!

(Beifall der Abgeordneten Irene Fröhlich [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN] – Widerspruch bei der CDU)

Meine Damen und Herren, über 95 % aller Politikerinnen und Politiker in Deutschland sind keine bezahlten Politikerinnen und Politiker, sondern tun ihre Arbeit in den Kommunen ehrenamtlich in ihrer Freizeit. Dieses Engagement der ehrenamtlichen Bürgerinnen und Bürgern in den Kommunen ist die Basis unserer Demokratie. Ich hoffe deshalb, dass die neue Kommunalverfassung dazu beitragen wird, dass diesen Ehrenamtlichen die Arbeit erleichtert wird und sie mit noch mehr Spaß und Engagement die Demokratie in den Kommunen steuern und begleiten werden.

(Beifall bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Im kommenden Frühjahr sind Kommunalwahlen. Ich wünsche uns allen, allen Patei-

en, engagierte Kandidatinnen und Kandidaten und viel Erfolg – den Grünen natürlich am meisten.

(Beifall bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und vereinzelt bei der SPD)

**Präsident Heinz-Werner Arens:**

Ich erteile der Frau Abgeordneten Hinrichsen das Wort.

**Silke Hinrichsen [SSW]:**

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Kommunen sind die Keimzelle einer lebendigen Demokratie. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung bestimmen die Menschen, wie ihre nächste Umgebung aussehen soll. Dort, in diesem Alltag, lernen schon die jungen Bürgerinnen und Bürger, was **demokratische Teilhabe** heißt. Deshalb haben wir alle ein Interesse daran, dass die Demokratie in den Gemeinden, Städten und Kreisen gute Wachstumsbedingungen hat.

Der Landtag bereitet dafür heute wieder den Boden. Es ist unsere Aufgabe, die **Rahmenbedingungen** für die kommunale Demokratie zu setzen. Wir entscheiden, wie die Aufgaben und die Entscheidungskompetenzen in den Kommunen verteilt werden. Wir bestimmen, wie effektiv die Verwaltungen arbeiten können und wie viel Einfluss die Kommunalpolitikerinnen und -politiker haben werden. Obwohl die meisten Bürgerinnen und Bürger vermutlich nicht einmal wissen, was das kommunale Verfassungsrecht ist, tragen wir damit eine große Verantwortung für die Erhaltung und Weiterentwicklung der Demokratie in unserem Land.

Der SSW ist sehr unzufrieden mit dem bestehenden kommunalen Verfassungsrecht; denn mit der Reform von 1996 wurde ein Systemwechsel durchgeführt, der nach unserer Ansicht die bürgernahe Demokratie eher geschwächt hat. Damals entschied sich der Landtag für eine Reform der Kommunalverfassung, die zuerst den Verwaltungsleiter stärkte, um eine effektive und effiziente Verwaltung unserer Kommunen zu ermöglichen. Diese Reform hat aber zu einem problematischen Machtgefälle zwischen Verwaltung und Politik geführt und nicht zuletzt deshalb hat der Landtag dieses Thema wieder aufgegriffen. Dies kam insbesondere durch den Gesetzentwurf der CDU zum Ausdruck.

Nach fast zwei Jahren der Arbeit in der Enquetekommission und in dem Sonderausschuss müssen wir aber leider feststellen, dass die Lösung nicht geglückt ist; denn an den grundlegenden Problemen wird überhaupt nicht gerüttelt. Der Gesetzentwurf wird das gespannte und falsche **Verhältnis von Hauptamt und Ehrenamt** nicht verbessern. Kern der neuen Kommunalverfassung von 1996 war und ist eine grundlegende Änderung der Machtverhältnisse in den Kommunen.

Um ein besseres Management der Städte,

Gemeinden und Kreise zu ermöglichen, wurde die Rolle der Verwaltungsspitze gestärkt. Die **hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte** wurden zum **Machtzentrum** der kommunalen Demokratie ausgebaut. Die gleichzeitig eingeführte **Direktwahl** durch die Bevölkerung sollte ihnen die **demokratische Legitimation** für weit gehende Entscheidungsbefugnisse verleihen. Die Reform bescherte ihnen neben der Verantwortung für die Umsetzung der Beschlüsse der Gemeindevertretung noch die Möglichkeit einer eigenen politischen Amtsführung. Damit schwächte man aber gleichzeitig die Rolle der ehrenamtlichen Politikerinnen und Politiker, indem das System der kollegialen Verwaltungsleitung aufgelöst wurde.

Die Folge dieser Entwicklung ist nicht zu übersehen: Die Kommunalpolitiker haben zunehmend weniger Entscheidungs- und Handlungsspielraum und sind überfordert. Sie sollen als „Aufsichtsrat“ der Verwaltung agieren, der im Rahmen des Berichtswesens auch noch Soll-/Ist-Vergleiche anstellt. Damit werden demokratisch engagierte Menschen zu „Controllern“ der Verwaltung umgeschult. Das ist aber nicht unbedingt jedermanns Vorstellung von ehrenamtlichem politischem Engagement für die kommunale Gemeinschaft.

Deshalb ist es kaum verwunderlich, dass es unter den Gemeindevertreterinnen und Vertretern nicht besonders viele Freunde der Kommunalverfassung gibt. Die Mehrheit des Landtages hat aber abermals entschieden, nicht die eigene kommunalpolitische Basis zu stärken. Sie bewertet offensichtlich ein effektives Management der Bürgermeister und Landräte höher; denn wer das Ehrenamt wirklich stärken will, kommt um die Beschränkung der Kompetenzen der Hauptamtlichen nicht herum.

(Beifall beim SSW)

Die Machtposition der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte wird aber durch die jetzt vorliegende Änderung der Gemeindeordnung nicht angetastet. Es wird lediglich versucht, die ehrenamtlich tätigen Gemeindevertreterinnen und -vertreter mit Trostpflastern bei der Stange zu halten. Sie erhalten mehr Einsichtsrechte, aber kaum mehr Entscheidungsbefugnisse.

Der **Hauptausschuss**, der in den Beratungen eine zentrale Rolle spielte, kann mehr Aufgaben erhalten. Von einer **Stärkung des Ehrenamtes** kann aber insgesamt nicht die Rede sein, denn es werden lediglich Kompetenzen innerhalb der ehrenamtlichen Vertretung verschoben. Die Aufgabenfülle der Hauptamtlichen bleibt grundlegend unangetastet.

(Karl-Martin Hentschel [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Das stimmt nicht!)

Der Landesrechnungshof hätte hier im Übrigen sogar die Position des Hauptamtlichen gern noch weiter gestärkt, indem

dieser nämlich Vorsitzender des Hauptausschusses werden sollte.

Wir halten nichts vom fragwürdigen Placebo der Erhöhung der Freude am Ehrenamt. Der **SSW** hat mit **eigenen Gesetzentwürfen** zur Kommunalverfassung wesentlich weiter gehende Änderungen zur Stärkung des politischen Ehrenamtes vorgebracht. Wir wünschen uns eine echte Kur für die kommunale Demokratie.

Im Zentrum unserer Überlegungen steht natürlich die **Abschaffung der Direktwahl** von Landräten und Bürgermeistern. Die Direktwahl ist 1996 als die große demokratische Revolution gefeiert worden, weil die Bürgerinnen und Bürger jetzt direkt ihre Verwaltungsleitung wählen können. Dies ist aber falsch. Die Direktwahl mag die Verwaltungsführung straffen und schnellere Entscheidungen ermöglichen, aber demokratischer ist es nicht, wenn eine Person jahrelang politisch relevante Beschlüsse trifft, über die früher eine ganze Vertretung mit verschiedenen Parteien zu entscheiden hatte. Dies gilt umso mehr, weil diese Personen in der Regel mit einer haarsträubend niedrigen Wahlbeteiligung gewählt werden.

Unser Gesetzentwurf ist leider im Sonderausschuss abgelehnt worden. Besonders ärgerlich ist es, dass zudem nicht einmal die Gelegenheit genutzt worden ist, das System der Direktwahl zumindest dort zu verbessern, wo es geht. Zum Beispiel haben konkrete Fälle im Land verdeutlicht, dass bei der Abwahl direkt gewählter Bürgermeister und Landräte erhebliche Probleme bestehen. Es ist heute so, dass ein Bürgermeister mit 10-prozentiger Wahlbeteiligung gewählt werden kann, während für seine Abwahl ungleich höhere Hürden bestehen.

Eine grundlegende **Stärkung des gewählten Ehrenamtes** findet mit der vorliegenden Änderung der Kommunalverfassung nicht statt. Stattdessen bekommen **bürgerchaftliche Mitglieder** und Beiräte noch ähnliche Rechte wie die gewählten Vertreterinnen und Vertreter. Sie erhalten jetzt das Rede- und Antragsrecht in allen Sitzungen aller Ausschüsse. Das dürfte nicht nur das Verhältnis zwischen gewählten und ernannten Mitgliedern in den Ausschüssen problematischer gestalten. Wir denken, dass damit möglicherweise auch das Wählervotum ausgehöhlt wird.

Die **Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger** in den Kommunen wurde auch nicht wesentlich erweitert, obwohl die Praxis eben dieses verlangt. Natürlich begrüßen wir, dass ab jetzt einmal jährlich eine **Einwohnerversammlung** durchgeführt werden muss, um die Bürger und Bürgerinnen über die Belange der Gemeinde zu informieren. Dies mag – dies war der Einwand, den Herr Dr. Borchert vorbrachte – in kleinen Gemeinden nicht unbedingt immer erforderlich sein. Aber dieses Instrument der Bürgerbeteiligung

ist bislang zu häufig nicht genutzt worden. Deshalb ist die obligatorische Einwohnerversammlung ein Fortschritt.

Positiv ist auch die Änderung des § 47 f der Gemeindeordnung: Bisher „sollten“ Kommunen **Kinder** und **Jugendliche** an Planungen beteiligen, zukünftig „müssen“ sie es. Das unterstützen wir, denn Schleswig-Holstein hat zwar in Sachen Mitbestimmung die Nase vorn, aber zu oft geht das kommunale Engagement nicht über eine „Jugendratsversammlung“ hinaus. Das reicht nicht aus.

(Beifall beim SSW und vereinzelter Beifall bei der SPD)

Es gibt noch einige weitere kleine Verbesserungen der Bürgerbeteiligung. Aber insgesamt reichen die Änderungen nicht aus. Die Möglichkeiten für einen Bürgerentscheid werden nicht erweitert. Lediglich die Quoren und die Darstellung der Argumente der Initiatoren von Volksinitiativen wurden geändert. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Debatte über **Bürgerbegehren** und **Bürgerentscheide** im letzten Monat hätte man weiter springen müssen: zum Beispiel mit klareren und einheitlicheren Regelungen der Bürgerbeteiligung, die auch die Bauleitplanungen umfassen können.

Die **Transparenz** der Verwaltung und der Kommunalpolitik ist nicht verbessert worden. Wir brauchen aber Verwaltungen und Politiker die so offen wie möglich mit ihren Aufgaben umgehen. Ein offener Umgang mit Informationen macht die Entscheidungen von Politik und Verwaltung transparent und nachvollziehbar, gibt den Bürgern bessere Möglichkeiten, sich aktiv einzumischen, und ist das beste Mittel gegen Korruption.

(Beifall beim SSW)

Deshalb müssen zum Beispiel die Sitzungen der politischen Gremien so weit wie möglich öffentlich abgehalten werden.

(Beifall beim SSW)

Leider ist die Chance zu Verbesserungen auf diesem Feld verpasst worden.

(Unruhe – Glocke des Präsidenten)

Gemeinden können weiterhin beschließen, dass ihre Ausschüsse grundsätzlich nicht öffentlich tagen. Damit werden die Bürger von vornherein von der Beobachtung des Entscheidungsprozesses ausgeschlossen. Wir hätten es lieber gesehen, wenn die Gremienarbeit grundsätzlich öffentlich ist und nur bei bestimmten Themen die Nichtöffentlichkeit einer Sitzung beschlossen wird – so wie wir es auch im Landtag handhaben. Hier ist nach unserer Ansicht eine Chance vertan worden.

Die Regelungen für die **Kommunalwahlen** wurden nicht geändert, obwohl dieses längst überfällig ist. Der Sonderausschuss hat sich in seiner wechselvollen Geschichte in dieser Legislaturperiode noch mit weiteren Sachverhalten auseinandergesetzt. Hierzu zählt die **Sperrklausel** im Kommunalwahlrecht. Aufgrund eines Antrags der FDP und vor dem Hintergrund ei-

niger Urteile zur Fünfprozentssperrklausel diskutierte der Ausschuss eine Senkung oder die gänzliche Abschaffung der Hürde. Dabei wurde deutlich, dass die Vertreter von SPD und CDU keinerlei Veranlassung für eine Änderung sehen. Es zeugt wirklich von der Arroganz der großen Parteien, dass der Kollege Puls die Fünfprozenthürde zum Bollwerk gegen Anarchie und Extremismus hochstilisiert hat. (Beifall bei SSW und FDP)

Wir können dem entnehmen, dass nur die großen Volksparteien zu Stabilität und Demokratie in den Kommunen beitragen. Das ist eine maßlose Selbstüberschätzung und eine Beleidigung für viele politisch engagierte Bürgerinnen und Bürger. (Beifall beim SSW sowie des Abgeordneten Rainer Steenblock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN])

Ähnliches gilt für die Diskussion über das Auszählverfahren bei den Wahlen, zu dem bereits in der letzten Tagung eine Entscheidung getroffen wurde. Es kann keinen Zweifel geben: Am meisten demokratisch ist das **Zählverfahren**, welches das prozentuale Wahlergebnis am genauesten widerspiegelt. Deshalb hat der SSW im Innen- und Rechtsausschuss beantragt, die Mandatsverteilung zukünftig nach dem System **Hare-Niemeyer** statt nach dem d'Hondt'schen Höchstzählverfahren vorzunehmen. Der Antrag wurde im Sonderausschuss behandelt und abgelehnt. Die einzige plausible Begründung hierfür lautet, dass die großen Parteien von der ungenaueren Auszählung nach d'Hondt profitieren.

Der Gesetzentwurf des Sonderausschusses zur Änderung der Kommunalverfassung bringt einige kleine Verbesserungen, Verwaltungsvereinfachungen und redaktionelle Änderungen. Trotzdem wird auch die neue Kommunalverfassung nicht den Anforderungen einer anwenderfreundlichen, gut lesbaren Gemeindeordnung gerecht. Die zentralen Forderungen des SSW an eine neue Kommunalverfassung sind nicht erfüllt. Wer wirklich etwas für eine bürgernahe Demokratie tun will, wer Menschen zu kommunalpolitischem Engagement motivieren will, muss mehr tun: die direkte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ausbauen, die Transparenz von Politik und Verwaltung herstellen, auch kleinen Parteien und Wählergruppen eine Chance geben und vor allem das Ehrenamt stärken. Man kann aber nicht das Ehrenamt wirklich stärken, ohne den Entscheidungskompetenzen der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte deutlicher Grenzen zu setzen.

Die vom Sonderausschuss beschlossene Änderung der Kommunalverfassung ist der Versuch, einen Schwerverkranken mit einem Pflaster zu heilen. Die bestehende Kommunalverfassung wird nicht verbessert. Die Ursache für dieses Vorgehen dürfte nicht zuletzt darin zu finden sein, dass die Parteien immer noch die Absi-

cherung ihrer Machtposition in den Gemeinden, Städte und Kreisen höher stellen als die kommunale Demokratie. Leidtragende sind die Bürgerinnen und Bürger; die sich eine lebendige, bürgernahe Demokratie in den Kommunen wünschen. Der vorliegende Gesetzentwurf setzt konsequent die zentralen Fehler der geltenden Kommunalverfassung fort. Der SSW wird daher dagegen stimmen. (Beifall beim SSW)

#### **Präsident Heinz-Werner Arens:**

Das Wort zu einem Kurzbeitrag hat der Herr Abgeordnete Hopp.

#### **Claus Hopp [CDU]:**

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich habe in allen Beiträgen heute Morgen so viel über Bürgerbeteiligung gehört. Ich frage Sie, und zwar ganz bewusst als ehrenamtlicher Bürgermeister, warum wir nicht den Weg zu gehen gewagt haben, die **ehrenamtlichen Bürgermeister** in unseren Gemeinden **direkt zu wählen**.

(Beifall bei CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Das ist mir ein Rätsel.

(Ursula Kähler [SPD]: Weil die Bürgermeister das nicht wollen!)

– Liebe Frau Kähler, Sie waren nie Bürgermeisterin, sondern Ihr Mann.

(Heiterkeit)

Und der ist genau meiner Meinung!

(Heiterkeit und Beifall)

Mit dem habe ich nämlich über das Thema gesprochen.

Die Landräte werden direkt gewählt, die hauptamtlichen Bürgermeister werden direkt gewählt, und die wissen auch, dass sie direkt gewählt werden, und werden dementsprechend vor Ort angesehen. Nur die ehrenamtlichen Bürgermeister, die in unseren ländlichen Gemeinden fast hauptamtliche Arbeit machen müssen, werden nicht direkt gewählt. Für mich persönlich ist das ein Rätsel. Ich bin fest davon überzeugt, dass wir uns schon in kürzester Zeit erneut mit der Änderung der Kommunalverfassung werden beschäftigen müssen, auch weil wir mit unseren Amtsausschüssen so nicht weiterarbeiten können.

(Beifall bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Das hat auch mit rechtlichen Dingen zu tun. Es ist nun einmal eine Tatsache, dass durch die Delegation von Aufgaben der Gemeinden auf unsere Ämter der Amtsausschuss völlig neue Aufgaben bekommen hat.

(Holger Astrup [SPD]: Dann müsst ihr nicht delegieren!)

Deshalb werden wir auch über diesen Punkt erneut sprechen müssen.

(Beifall bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dann werden wir wieder auf die Direktwahl kommen.

Ich kann nur noch einmal sagen, meine Damen und Herren: Alle Beiträge, die ich heute gehört habe, liefen im Großen und Ganzen auf mehr Bürgerbeteiligung hin-

aus. Das ist heute also gewollt. Ich habe in meiner Gemeinde in einer gut besuchten Bürgerversammlung einmal darüber abstimmen lassen, wer den Bürgermeister gerne direkt wählen würde. Wissen Sie, wie viel Prozent dafür gestimmt haben? 100 %!

(Beifall bei CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Sie aber tun das nicht; das ist mir unverständlich!

(Beifall bei CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

#### **Präsident Heinz-Werner Arens:**

Sie haben aber nicht gesagt, um welche Fragestellung es ging.

Nun erteile ich Herrn Minister Buß das Wort.

#### **Klaus Buß, Innenminister:**

Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Mit der heutigen zweiten Lesung des Gesetzentwurfs werden wir ein Gesetz beschließen, das über zwei Jahre im ganzen Land lebhaft, kontrovers und leidenschaftlich diskutiert worden ist. Wir haben eben noch einmal ein Beispiel dafür bekommen. Herr Hopp, ich habe in den vielen Veranstaltungen und Diskussionen, die ich selbst zu diesem Thema mitgemacht oder bestritten habe, die unterschiedlichsten Auffassungen gehört. Ich habe eines festgestellt – das war für mich hochspannend –: Die Auffassungen gingen quer durch alle Parteizugehörigkeiten. (Beifall bei SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Zu der Frage, die Sie eben angesprochen haben, habe ich Ihre Meinung gehört und ich habe mindestens in gleicher Zahl andere Auffassungen dazu gehört. Es ist sehr schwierig. Insgesamt kann man feststellen: Was heute vorliegt, stellt natürlich – das haben auch einige Redner betont – einen Kompromiss dar. All das, was auch heute in der Debatte noch an Forderungen erhoben worden ist, kann man eben nicht unter einem Dach vereinen. Das müsste uns allen eigentlich klar sein.

(Beifall der Abgeordneten Ursula Kähler [SPD])

Insgesamt darf ich für mich persönlich feststellen, dass ich der festen Überzeugung bin, dass das, was heute vorliegt und zur Abstimmung gelangen soll, intensiv und breit diskutiert worden ist. Das ist für sich genommen eine sehr gute Sache. Wir haben einen ausgesprochen sorgfältigen demokratischen Entscheidungsprozess hinter uns. Ich glaube, dem wird niemand widersprechen wollen.

Wenn wir den Beschluss heute gefasst haben – wie immer er ausfällt –, sollte – das ist meine Bitte – in Schleswig-Holstein künftig deutlich weniger über das Kommunalverfassungsrecht diskutiert und dafür deutlich mehr wieder mit dem Kom-

munalverfassungsrecht gelebt und gearbeitet werden.

(Beifall bei der SPD)

Ich will kurz die Kernpunkte der Kommunalverfassungsreform 1990 bis 1995 anführen. Die Kernpunkte, nämlich die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die Abkehr von der Magistrats- und Kreisausschussverfassung und das Prinzip der klaren Zuteilung von Verantwortung, sind im Zuge der aktuellen Novelle diskutiert und im Ergebnis erneut bestätigt worden. Die Bestätigung im Sonderausschuss ist doch sehr deutlich ausgefallen. Das sollten wir bei allen Kontroversen, die geblieben sind, nie vergessen.

Es bestand – so habe ich es immer wahrgenommen – parteiübergreifend Einigkeit darüber, dass das Ehrenamt gestärkt werden soll. Ganz überwiegend herrschte auch Einvernehmen, dass die Rolle des Hauptausschusses einer Neuorientierung bedarf. Dem Anspruch wird der Ihnen vorliegende Entwurf ohne Wenn und Aber gerecht – wenn auch vielleicht nicht alle Wünsche erfüllt worden sind. Darüber hinaus enthält der Entwurf zahlreiche Regelungen, die den Abbau von Genehmigungsvorbehalten und anderen Standards zum Gegenstand haben.

Aus meiner Sicht sind die folgenden Punkte des Gesetzentwurfs hervorzuheben.

Die **Stärkung des Hauptausschusses** erfolgt insbesondere durch eine originäre Zuständigkeit für die Beteiligungssteuerung, die Übertragbarkeit weiterer, der Gemeindevertretung grundsätzlich vorbehaltenen Aufgaben auf den Hauptausschuss, die Übertragbarkeit von Aufgaben, die bislang von Fachausschüssen wahrzunehmen sind, auf den Hauptausschuss.

Die **Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger** werden verbindlicher ausgestaltet und die Rahmenbedingungen für die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden werden erleichtert. Die Auskunftsrechte der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter, der bürgerlichen Ausschussmitglieder und der Beiratsmitglieder gegenüber der Verwaltung werden deutlich erweitert. Die **Qualifikationsanforderungen** für die Wahl der Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten werden gestrichen. Ich weiß, dass der Punkt sehr kontrovers diskutiert worden ist. Ich bin aber überzeugt, dass die Wählerinnen und Wähler letztlich sehr wohl zwischen so genannten Spaßbewerbern und qualifizierten Kandidatinnen und Kandidaten differenzieren können.

(Beifall des Abgeordneten Karl-Martin Hentschel [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN])

Die Erfahrungen in anderen Ländern und entsprechende wissenschaftliche Untersuchungen haben das eindeutig bewiesen.

Abzuwarten bleibt, wie sich die Einführung

eines Widerspruchsrechts der kommunalen **Gleichstellungsbeauftragten** gegen Entscheidungen der Verwaltung entwickeln wird. Von einigen kommunalen Verwaltungen sind Bedenken geäußert worden – das ist auch hier noch einmal zum Ausdruck gekommen –, dass die dabei vorgesehene Einbindung des Hauptausschusses zu erheblichen Verzögerungen des Verwaltungsablaufs führen könne. Zudem bestehe die Gefahr – so ist gesagt worden –, dass einfache Personalentscheidungen zum Gegenstand politischer Diskussion würden. Ich bin aber sicher, dass die Gleichstellungsbeauftragten im Land Schleswig-Holstein mit ihren neuen Rechten verantwortungsbewusst umgehen werden.

(Beifall bei SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Auch die erhebliche Ausweitung der **Mitgestaltungsrechte** von Gemeindevertreterinnen und -vertretern sowie bürgerlichen Mitgliedern in Fachausschüssen erfordert, dass die neuen Möglichkeiten mit dem gebotenen Augenmaß und dem Bewusstsein der Verantwortung für das Ganze wahrgenommen werden. Auch hier bin ich sicher, dass die Verantwortlichkeiten klar sind und auch so empfunden werden. Soweit der Gesetzentwurf eine Stärkung der Position der Kommunalaufsicht vorsieht, werden die Landräte und ich diese Stärkung engagiert aufnehmen. Gleichwohl werden die Fälle, in denen die **Kommunalaufsicht** wegen eindeutiger Rechtsverletzungen zu Zwangsmaßnahmen greifen muss, auch weiterhin – so hoffe ich – die Ausnahme bilden.

Aufgrund langjähriger kommunaler Erfahrung steht für mich fest: Eine **konstruktive Zusammenarbeit** zwischen den kommunalen Organen und Funktionsträgern lässt sich weder gesetzlich noch kommunalaufsichtlich anordnen. Nach meiner Beobachtung als oberste Kommunalaufsicht ist sie aber in der ganz überwiegenden Zahl der schleswig-holsteinischen Kommunen gegeben und wird sie auch weiterhin gegeben sein.

Erlauben Sie mir abschließend, kurz auf den Entschließungsantrag der FDP zur Reform des Gemeinde- und Kreiswahlrechts und dem Verfahren zur **Fünfprozentsperrklausel** vor dem Bundesverfassungsgericht einzugehen. Bezüglich der von der FDP erneut geforderten Aufhebung der Fünfprozentsperrklausel bei Kommunalwahlen sollten wir – das sage ich aus Sicht eines Ministeriums – abwarten, wie das Bundesverfassungsgericht in dem derzeit anhängigen von der PDS initiierten Organstreitverfahren in der Sache entscheidet. Landtag und Landesregierung werden sich an dem Verfahren beteiligen. Nach meiner Ansicht sind in Schleswig-Holstein insbesondere nach der mit der Kommunalverfassungsreform erreichten Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung Gründe für die Beibehaltung der

Sperrklausel durchaus vorhanden.

Zum zweiten Punkt des FDP-Entschließungsantrages, das bisherige System einer personalisierten Verhältniswahl durch ein neues **Listenwahlsystem** zu ersetzen und mit den Möglichkeiten des **Kumulierens** und **Panaschierens** zu verbinden, verweise ich noch einmal auf die in der Vergangenheit intensiv gebührte Diskussion. Bereits 1993 hatte die Enquetekommission Kommunalverfassungsreform dargelegt, dass eine Erweiterung der bereits jetzt schon in Gemeinden unter 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern bestehenden Möglichkeit des Panaschierens und die Einführung des Kumulierens nicht zu empfehlen sei. Ich selbst bin der Auffassung, dass die Gründe, die schon damals gegen eine solche Veränderung des Wahlsystems sprachen, weiterhin bestehen.

Ich hoffe, dass die kommunalpolitisch Tätigen ein wenig mehr Erfolgserlebnisse in ihrer ehrenamtlichen Arbeit mit dem neuen Kommunalverfassungsrecht verspüren werden, dass die Kommunen ihre Arbeit weiter professionell erledigen können und alle Seiten ein wenig mehr Geduld im Umgang mit der neuen Kommunalverfassung haben werden.

Herr Schlie, zum Schluss ein Wort zu Ihnen: Wenn ich denke und einen Gedanken zu etwas äußere, von dem ich weiß, dass in allen Fraktionen, auch in Ihrer, diskutiert wird – jedenfalls erfahre ich das in vielen Einzelgesprächen;

(Klaus Schlie [CDU]: Dann mal los!)

ich könnte ein paar Namen nennen, tue ich hier aber natürlich nicht –, dann habe ich noch lange nicht irgendwo die Finger drin.

(Beifall bei SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten Silke Hinrichsen [SSW])

#### **Präsident Heinz-Werner Arens:**

Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor. Damit schließe ich die Beratung. Ich werde jetzt über die Empfehlungen des Ausschusses im Einzelnen abstimmen lassen, zunächst zum Tagesordnungspunkt 2, also Beschlüsse zum ersten Teil. Ich lasse zunächst über den Gesetzentwurf mit der Überschrift „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ in der vom Ausschuss empfohlenen Fassung insgesamt abstimmen. Wer zustimmen will, den bitte ich um das Handzeichen. – Gegenstimmen? – Stimmenthaltungen? – Damit ist der Gesetzentwurf mit den Stimmen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SSW gegen die Stimmen von CDU und FDP angenommen.

(Widerspruch)

– Hat der SSW mit Enthaltung gestimmt?

(Zuruf: Nein!)

Ich muss die Abstimmung wiederholen. Das war kein klares Bild.

(Zurufe)

Wer dem Gesetzentwurf zustimmen will,



den bitte ich um das Handzeichen. – Gegenstimmen? – Stimmenthaltungen? – Das ändert an meiner Feststellung nichts: Das Gesetz ist angenommen, aber mit den Stimmen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen von CDU, FDP und SSW.

Ich lasse über die Empfehlung des Ausschusses zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 15/657 (neu), abstimmen. Der Ausschuss empfiehlt, den Gesetzentwurf abzulehnen. Wer dieser Ausschussempfehlung folgen will, den bitte ich um das Handzeichen. – Gegenstimmen? – Stimmenthaltungen? – Damit ist der Gesetzentwurf mit den Stimmen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW gegen die Stimmen der CDU bei Enthaltung der FDP abgelehnt.

Ich lasse jetzt über die Empfehlung des Ausschusses abstimmen, den Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW abzuleh-

nen. Wer dieser Ablehnungsempfehlung folgen möchte, den bitte ich um sein Handzeichen. – Gegenstimmen! – Stimmenthaltungen? – Damit ist dieser Gesetzentwurf mit den Stimmen von SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen des SSW und bei Enthaltung des Abgeordneten Steenblock abgelehnt. Wir kommen jetzt zum Entschließungsantrag der FDP.

(Wortmeldung der Abgeordneten Silke Hinrichsen [SSW])

Frau Abgeordnete Hinrichsen!

**Silke Hinrichsen [SSW]:**

Wir haben zwei Gesetzentwürfe eingebracht, über die jeweils abgestimmt werden muss.

**Präsident Heinz-Werner Arens:**

Sie haben Recht, ich habe nicht über die Drucksache 15/1425 abstimmen lassen.

Es liegt die Ausschussempfehlung vor, den Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW, Drucksache 15/1425, abzulehnen. Wer dieser Ablehnungsempfehlung folgen möchte, den bitte ich um sein Handzeichen. – Gegenstimmen? – Stimmenthaltungen? – Dieser Gesetzentwurf ist mit den Stimmen von SPD, CDU, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen des SSW abgelehnt.

Wir kommen zum Entschließungsantrag der FDP, Drucksache 15/966. Wer der Empfehlung des Ausschusses, diesen Antrag abzulehnen, folgen will, den bitte ich um sein Handzeichen. – Gegenstimmen? – Stimmenthaltungen? – Dieser Antrag ist mit den Stimmen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW gegen die Stimmen der FDP bei Stimmenthaltung der CDU abgelehnt. Damit ist dieser Tagesordnungspunkt abgeschlossen.

## Aus dem Landesverband

# Mitgliederversammlung des Kommunalen Pflegeverbandes Schleswig-Holstein am 10.09.2002

Der Vorsitzende des Kommunalen Pflegeverbandes, Michael Bouteller, konnte als Gäste die Leiterin der Sozialabteilung des MASGV, Frau Hanna-Elisabeth Deuber, sowie Herrn Reinhard Rehm von der AOK Schleswig-Holstein begrüßen. Frau Deuber sprach sich für die Existenz kommunaler Pflegeeinrichtungen als ein wichtiger und unverzichtbarer Partner in der (pluralen aber auch marktorientierten) Pflege Landschaft aus und begrüßte, daß sich die kommunalen Einrichtungen in einem Verband als gleichberechtigte Partner der Pflegeselbstverwaltung zusammengefunden haben. Sie seien im übrigen durch die Zusammenarbeit ihres Verbandes mit der Landes-Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände in guten Händen.

Bei den Nachwahlen zum Vorstand wurden Eva-Maria Buban, Stadt Uetersen, und Gerhard Jeß, Kreis Rendsburg-Eckernförde, einstimmig gewählt.

Im Mittelpunkt der Mitgliederversammlung stand die Erstellung eines Qualitätsprofils des Kommunalen Pflegeverbandes. Hierzu führte der stellvertretende Vorsitzende des KoPf-SH Holger Rohde aus:

"Das Pflege-Versicherungsgesetz berücksichtigt die Existenz gewachsener Strukturen der pflegerischen Versorgung auf örtlicher Ebene unzureichend. Es ist zu befürchten, daß dadurch zentrale Bestand-

teile der kommunalen Selbstverwaltung ausgehebelt werden. Dies betrifft vor allem die Planungshoheit und die Verantwortung für die Bereitstellung von sozialen Infrastruktureinrichtungen."

Diese von der Ersten Bundeskonferenz zur Qualitätssicherung bei Pflegebedürftigkeit bereits im Oktober 1993 aufgestellte These hat sich bis heute nicht nur bestätigt, sondern sogar verschärft. Seit Beginn der zweiten Stufe der Pflegeversicherung 1996 ziehen sich Kommunen kontinuierlich vor allem aus der Betriebsträgerschaft eigener Pflegeeinrichtungen zurück, um sich letztlich auf ihre Funktion als Kostenträger (der Sozialhilfe) zu beschränken. So erleben sich in letzter Zeit häufig Kolleginnen und Kollegen der Kommunalverwaltung, die sich bis vor kurzem noch am Schreibtisch gegenüber saßen, nun als Partei im Pflegesatzverfahren, das zwar immer noch kollegial aber auch häufig in harten Verhandlungen um jeden Cent abläuft.

Nach einer ersten Welle von Ausgründungen oder Übertragung kommunaler Pflegeeinrichtungen auf freigemeinnützige oder auch privatgewerbliche Strukturen scheint sich jetzt, insbesondere durch die dramatische Entwicklung der kommunalen Finanzwirtschaft, ein weiterer "Ausverkauf" der Einrichtungen fortzusetzen. Kommunale Finanzpolitiker freuen sich

dabei hin und wieder, daß es ihnen gelungen ist, hierdurch ein paar Millionen zum notwendigen Ausgleich ihres Haushaltsplanes hereinzubekommen.

Entspricht das noch dem Grundgedanken kommunaler Selbstverwaltung? „Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, öffentliche Aufgaben selbst zu erfüllen,“ sagt § 2 Abs.1 der Gemeindeordnung, „wenn diese ebenso gut auf andere Weise, insbesondere durch Private, erfüllt werden“... „...Bevor die Gemeinde eine öffentliche Aufgabe übernimmt, die zu erfüllen sie nicht gesetzlich verpflichtet ist, hat sie zu prüfen, ob die Aufgabe nicht **ebenso gut** auf andere Weise, insbesondere durch Private, erfüllt werden kann...“ Diese 1977 in die Gemeindeordnung aufgenommene Bestimmung verdrängt nicht die bundesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1, das Recht, zu eigenverantwortlicher Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, da sie die Beurteilung der **„ebenso guten“** Aufgabenerfüllung **„auf andere Weise, insbesondere durch Private“** der **eigenverantwortlichen Entscheidung durch die Gemeinde** überlässt.

Was bedeutet das für die kommunalen Pflegeeinrichtungen? (Ich nehme die sicherlich überfällige und richtige Entscheidung zur Gründung eines kommunalen Pflegeverbandes einmal aus, der natürlich auf der Ebene des Landes der obigen Entwicklung entgegenwirken kann.)

Für kommunale Pflegeeinrichtungen bedeutet das, daß sie natürlich besser sein müssen als alle anderen Anbieter, die sie in

ihrem Einzugsbereich zum Wettbewerb herausfordern. Sie müssen in der Lage sein, diese nach der GO aufgestellten Anforderung der "ebenso guten Aufgabenerfüllung" möglichst weit und ständig zu übertreffen. Sie sind grundsätzlich natürlich ohnehin gehalten, die Qualitätsanforderungen des Pflege-Versicherungsgesetzes und der daraus geschlossenen Vereinbarungen möglichst gut zu erfüllen. Kann das eine kommunale Pflegeeinrichtung leisten? Was sind ihre Stärken, was ihre Schwächen?

Statt einer Ist-Beschreibung, hier eine mögliche Ziel-Projektion:

- Die kommunalen Pflegeeinrichtungen sind von der Kommune getragen und damit Unternehmen von Rang. Ihre Mit-

arbeiterInnen haben Raum für Eigeninitiative und Engagement.

- Ihre moderne Organisation steht im Mittelpunkt ihrer Gemeinde und im Dienste des Menschen. Das Streben nach Qualität und Innovation ist die treibende Kraft.
- Als Stärke wird das Vertrauen geachtet sein, mit dem der Pflegebedürftige sich in unsere Hand gibt.
- Angehörige und Freunde erfahren die Pflegeheime als Orte heilsamer Entlastung und unersetzbarer Begegnung in unmittelbarer gemeindlicher Nähe. Sie nehmen dadurch teil an der Erfüllung der Lebensgeschichte ihrer alten Menschen.
- Im Vordergrund stehen die Interessen eines lebendigen Alters mit einer Unter-

nehmensphilosophie, die täglich und hautnah gelebt wird.

Der Kommunale Pflegeverband Schleswig-Holstein will sich ein Leitbild und seinen Mitgliedseinrichtungen ein Qualitätsprofil geben. Viele Mitglieder stehen damit nicht ganz am Anfang, aber sie sind auch noch lange nicht fertig. Es gibt zunächst viele Fragen zu stellen:

- Wer sind wir, wer werden wir sein?
- Woher kommen wir und wohin gehen wir?
- Wie erleben wir uns selbst und wie möchten wir von anderen erfahren werden?

Lassen Sie uns beginnen, die Antworten zu finden und umzusetzen.

## K.I.L.O. auf der Messe „Moderner Staat in Berlin“

Vom 25. bis 27. November 2002 waren elf Vertreterinnen und Vertreter unseres Projektes „Kommunale Initiative Lernende Organisationen (K.I.L.O.)“ auf der Abschlussveranstaltung des Netzwerkes „Kommunen der Zukunft“, die im Rahmen der vom Bundesinnenminister veranstalteten Messe „Moderner Staat“ in Berlin stattgefunden hat. Mit über 140 Besuchern, die über achtzig Verwaltungen in den 15 Netzwerkknoten vertreten haben, war die Veranstaltung gut besucht.

Auf der Messe „Moderner Staat“ war das Netzwerk mit seinen Trägern, der Bertelsmann-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt mit einem großen Stand vertreten, der an den beiden Messetagen sehr gut besucht war. K.I.L.O. mit seinen Transferprodukten, eine CD-Rom mit der Vision der wissenschaftlich besetzten Strategieebene von einer Lernenden Organisation und ein Abriß des Projektverlaufes in den sechs Amtsverwaltungen Bad Bramstedt-Land, Molfsee, Moorreege, Siek, Tellingstedt und Treene und ein großes Poster von unserer gemeinsamen Vision einer Lernenden Organisation fanden große Beachtung und reißenden Absatz: Mit über 3.300 Besuchern an zwei Tagen war die Messe ausgesprochen gut besucht. Mit vielen Interessierten wurden vertiefende Gespräche geführt. Dabei kam gut an, dass unser Netzwerkknoten kompetente Ansprechpartner sowohl aus der Strategie wie auch aus der Projektebene hatte.

Im Rahmen einer knapp zweistündigen Podiumsdiskussion hatte der Leitende Verwaltungsbeamte des Amtes Preetz-Land als Federführer im Netzwerkknoten die Möglichkeit, unter dem Thema „Auf

dem Weg in die Lernende Organisation: Umsetzungserfahrungen mit Zielvereinbarungen, Beschäftigtenbeteiligung und der Entwicklung einer neuen Führungskultur“

die sich von den herkömmlichen Wegen der Verwaltungsmodernisierung unterscheidet, darzulegen. Es zwar auffällig, dass in der mit Abstand am besten besuchten Veranstaltung auf der Messe so gute Impulse für die Teilnehmer gegeben wurden, dass sie danach an den Stand des Netzwerkes kamen, um sich weiter zu informieren und zu diskutieren.

Otto



## Kommunalbericht aus Berlin

### DStGB legt zum Jahreswechsel Bilanz der deutschen Städte und Gemeinden vor

Die Jahresbilanz 2002/2003 des Deutschen Städte- und Gemeindebundes brachte ein erschreckendes Ergebnis: Die deutschen Städte und Gemeinden befinden sich in der schwersten Finanzkrise seit Gründung der Bundesrepublik. Betrug der Finanzierungssaldo zwischen Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2000 noch +1,9 Milliarden €, so werden es im Jahr 2003 - 8 Milliarden € sein. Einen solchen katastrophalen Absturz der Gemeindefinanzen gab es noch nie. Vor der Bundespresskonferenz in Berlin erläuterten Präsident Christian Schramm und Hauptgeschäftsführer Dr. Gerd Landsberg die Lage der Kommunen. „Aufgrund wegbrechender Einnahmen und steigender Ausgaben werden immer mehr Kommunen zunehmend handlungsunfähig. Es fehlt das Geld für die Bildung. Schulen verrotten und Büchereien werden geschlossen. Die kommunalen Investitionen stürzen weiter ab. Es ist bereits fünf nach zwölf“, sagte Präsident Schramm. Dr. Landsberg beklagte die Flut immer neuer Vorschriften die zu immer neuen Aufgaben und damit zu einer Gängelung der Städte und Gemeinden führen. „Ohne grundlegenden Bürokratieabbau wird es keinen Wirtschaftsaufschwung geben“, sagte Landsberg. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund forderte angesichts dieser dramatischen Lage erneut Soforthilfen zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Kommunen und zur Belebung der lokalen Arbeitsmärkte.

Dazu gehört insbesondere:

- Ein kommunales Investitionsprogramm des Bund von mindestens 10 Milliarden €.
- Die sofortige Senkung der Gewerbesteuerumlage auf das ursprüngliche Niveau. Dies würde die Kommunen mit 2,3 Mrd. € entlasten.

Die Bilanzdokumentation 2002/2003 ist als PDF-Datei auf der Homepage [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de) veröffentlicht.

### Flut von Gesetzen steigt weiter an

Immer mehr Gesetze und Verordnungen engen den Handlungsspielraum der Städte und Gemeinden ein. So wurden in der 8. Wahlperiode (1976-1980) insgesamt 339 Gesetze verkündet, in der letzten Wahlperiode (1998 bis 2002) waren es bereits 546. Derzeit gelten in Deutschland rund 2.150 Bundesgesetze und rund 3.130 Rechtsverordnungen. Hinzukom-

men für jeden Bundesbürger mehrere hundert Landesgesetze und -Verordnungen sowie kommunale Satzungen. Das geltende Recht der Europäischen Union umfasst allein 105.000 Seiten.

### Aktion „Rettet die Kommunen“ startet

In mehreren deutschen Kommunen startet die DStGB-Aktion „Rettet die Kommunen“. Mit Plakaten und weiteren Aktionsmitteln soll auf die durch Bund und Ländern verursachte Finanzmisere der Kommunen aufmerksam gemacht werden. So beteiligt sich die Stadt Quedlinburg an der Aktionswoche des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt durch Abschaltung der Straßenbeleuchtung. Im Kreis Mettmann werden die ersten Plakate zum Einsatz kommen, die Bürger und Unternehmen informieren. In Erwitte werden am 10. Februar 2003 alle Bürgermeister des Kreises Soest vor die Presse gehen.

Die Aktionsmittel können bezogen werden bei der DStGB- Dienstleistungs-GmbH, August-Bebel-Allee 6, 53175 Bonn, Herr Erik Sieb, Telefon – 0228-9596218, [erik.sieb@dstgb.de](mailto:erik.sieb@dstgb.de). Weitere Informationen sind auf der Website [www.rettet-die-kommunen.de](http://www.rettet-die-kommunen.de) zu finden.

### Tarifverhandlungen: Belastungen für Kommunen untragbar

In einem Gastbeitrag der Zeitung DIE WELT vom 11.1.03 weist der Hauptgeschäftsführer des DStGB, Dr. Gerd Landsberg, auf die Auswirkungen der Tarifierhöhung im öffentlichen Dienst hin. „Durch den Tarifabschluss wird dramatische Finanzsituation der Kommunen noch schlechter. Unterm Strich bedeutet das Ergebnis für das Jahr 2003 für die rund 1,5 Millionen Beschäftigten eine Gehaltsverbesserung von 1,97 Prozent. Die kommunalen Kassen werden also zusätzlich mit fast 1,4 Mrd. Euro belastet. Dies ist für die Städte und Gemeinden kaum verkraftbar. Die Tarifverhandlungen zeigen, wie wichtig es ist, die längst verlorene Handlungsfähigkeit der Kommunen wieder herzustellen. Dazu gehört, dass Bund und Länder endlich aufhören, den Kommunen immer wieder Leistungen aufzubürden, deren Finanzierung nicht gesichert ist. So gilt seit 1. Januar die vom Bund beschlossene Grundsicherung, die von den Kommunen weitgehend organisiert und finanziert werden muss. Der Grundsatz „wer bestellt, bezahlt“, muss endlich praktiziert und in der Verfassung verankert werden. Nach

der Einigung im Tarifstreit erwarten die Kommunen auch eine massive Unterstützung der Gewerkschaften und ein sofortiges Handeln der Bundesregierung. Wir brauchen ein Sofortprogramm zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit“, schreibt Landsberg in der Zeitung DIE WELT.

### Weniger Steuereinnahmen der Gemeinden

Das Statistische Bundesamt hat die kommunalen Haushaltsdaten der ersten drei Quartale 2002 vorgelegt. Die Steuereinnahmen der Gemeinden sind gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 6,4 % auf 30,72 Mrd. € gesunken. Die Gewerbesteuererinnahmen (Gewerbesteuerumlage abgezogen) sanken bundesweit im Vorjahresvergleich um 12,2 %. In den Kommunen der westlichen Länder gingen sie um 13 % zurück, in denen der östlichen Länder nur um 1,7 % zurück. Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer war ein bundesweiter Rückgang um 2,95 % zu verzeichnen. Dieser teilt sich auf in einen Rückgang um 3,7 % in den Kommunen der westlichen Länder und einen Zuwachs um 11,3 % in denen der östlichen Länder. Hier spielt mit neuen Zerlegungsgrundsätzen ein Einmaleffekt eine Rolle, so dass hieraus nicht auf einen anhaltenden Trend geschlossen werden sollte. Die gesamten Einnahmen der Gemeinden sind mit dem gleichen Prozentsatz (-1,3 % auf 99,81 Mrd. €) gefallen wie die des öffentlichen Gesamthaushalts (-1,3 % auf 660,5 Mrd. €).

Vor dem Hintergrund der Einnahmeausfälle sind die in den ersten drei Quartalen 2002 um 1,8 % erhöhten Ausgaben problematisch. Die Ausgaben für Sozialleistungen erhöhten am stärksten (3,2 %), während die wachsende Finanznot erneut bewirkte, dass bei den Bauausgaben der Gemeinden am stärksten gespart werden musste (- 3,7 %). Dagegen stiegen die gesamten Ausgaben der Gemeinden mit 1,8 % (auf 106,13 Mrd. €) weniger stark als die des öffentlichen Gesamthaushalts (+2,4% auf 736,5 Mrd. €). Darin zeigen sich die Einsparbemühungen auf kommunaler Ebene.

Aus dieser Einnahmen- und Ausgabenentwicklung ergab sich ein Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits um 3,11 Mrd. auf -6,32 Mrd. € zum Ende des dritten Quartals, während das Finanzierungsdefizit des öffentlichen Gesamthaushalts um 26,1 Mrd. € auf 75,8 Mrd. € stieg. In Hinblick auf die (langfristige) Kreditmarktverschuldung ist der Schuldenstand der Kommunen mit 86,64 Mrd. € etwas

unter dem Vorjahreswert geblieben. Demgegenüber stieg das Niveau der kommunalen Kassenkredite gegenüber dem Vorjahreswert (8,64 Mio. €) auf bundesweit 11.3 Mrd. € stark an.

### **US Cross-Border-Leasing in der Kritik**

Cross-Border-Leasing Geschäfte der Kommunen geraten immer mehr in die Kritik. In Recklinghausen startete in diesen Tagen die erste Bürgerinitiative gegen den Ausverkauf von Infrastrukturen. Anlass ist, dass das Kanalnetz von Recklinghausen an US-Investoren verleast werden soll. Die Stadt erhofft sich dadurch Einnahmen von fünf Millionen Euro. In der Stadt Mühlheim an der Ruhr hat sich eine „Arbeitsgemeinschaft gegen kommunalen Ausverkauf“ gebildet. Bundesweit werden mit Kommunen etwa 150 grenzüberschreitende Leasinggeschäfte abgewickelt. Investoren wie Banken, Versicherungen, Fonds der Industrieunternehmen in den USA leasen oder mieten Kläranlagen, Kraftwerke, Kanalnetze oder Fahrzeuge des ÖPNV über mehrere Jahrzehnte von einem deutschen (kommunalen) Eigentümer, um sie dann an diesen zurück zu vermieten. Der US-Investor kann dabei steuerliche Vorteile in den USA nutzen und als Barvorteile an den deutschen Partner weiterreichen. Dabei bleibt der öffentliche Betreiber sowohl zivilrechtlicher als wirtschaftlicher Eigentümer des Wirtschaftsgutes, wodurch bereits bestehende Finanzierungen einschließlich bereits gewährter öffentlicher Fördermittel bestehen bleiben können. Neben Risiken durch nicht absehbare mögliche Veränderungen des deutschen und amerikanischen Steuerrechts ist die Vertragsgestaltung im Einzelfall sehr komplex und umfasst meistens Dokumente von bis 1000 Seiten in englischer Sprache. Problematisch ist auch die lange Laufzeit der Verträge über mehrere Jahrzehnte. Auch ist das Thema Schadenersatz bei möglichen Leistungsstörungen kompliziert. Gerichtsstand für Rechtsverfahren ist in aller Regel New York. Verfahren sind daher mit hohen Kosten verbunden. Kritisch zu diesen Geschäften hat sich kürzlich auch der Bayerische Innenminister Beckstein geäußert.

### **Ausbau der Kinderbetreuung: Weitere Lasten für die Kommunen zu erwarten**

Bundesfamilienministerin Renate Schmidt hat am 15. Januar 2003 ein Gutachten des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung (DIW) „Abschätzung der (Brutto-) Einnahmeneffekte der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen“ vorgestellt. Das Gutachten (abrufbar unter [www.diw.de](http://www.diw.de)) soll erstmals eine differenzierte Auskunft über mögliche Einnahmen

und Einspareffekte bei einem Ausbau der Kinderbetreuung erteilen. Nach Aussage der Bundesfamilienministerin untermauert das Gutachten das Vorhaben der Bundesregierung, den Kommunen künftig jährlich 1,5 Mrd. Euro über Einsparungen bei der Umsetzung des Hartz-Konzeptes, zur Verfügung zu stellen.

Die im DIW-Gutachten enthaltenen Aussagen, dass der Ausbau von Kinderbetreuung ökonomische Vorteile bringt sind nicht neu. Bereits ähnliche Studien aus dem In- und Ausland (Bielefeld, Zürich) belegen dies. Die Gemeinden würden natürlich nur im Rahmen ihres Anteils an der Einkommenssteuer von den im Gutachten dargestellten Einkommensteuereinnahmen und Beitragseinnahmen für die Sozialversicherungsträger profitieren. Die in der Studie enthaltenen Einsparungen der Kommunen über Erwerbstätigkeit allein erziehender Mütter, die Sozialhilfe beziehen, müssen kritisch hinterfragt werden, da im Gutachten davon ausgegangen wird, dass für diesen Personenkreis auch tatsächlich Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

Die von der Bundesfamilienministerin vorgeschlagenen jährlichen 1,5 Mrd. Euro zum Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige reichen nach Berechnungen der Hauptgeschäftsstelle nicht annähernd aus. Aufgrund der tatsächlichen Kosten schätzt die Hauptgeschäftsstelle die Mehraufwendungen bis zu 2,7 Mrd. Euro. Soll gleichzeitig noch die von Bundesfamilienministerin Schmidt angekündigte qualitative Verbesserung in der Erzieherinnenausbildung umgesetzt werden, summieren sich die Kosten auf rd. 3 Mrd. Euro.

Die Gegenfinanzierung von jährlichen 1,5 Mrd. Euro über mögliche Einsparungen der Kommunen durch die Umsetzung des Hartz-Konzeptes ist untauglich und wird nachdrücklich abgelehnt. Zum einen steht zum jetzigen Zeitpunkt nicht fest, in welcher Höhe tatsächlich die Kommunen entlastet werden sollen, zum anderen verbleiben mögliche Einsparungen durch die Umsetzung des Hartz-Konzeptes bei den Trägern der Sozialhilfe, also den Landkreisen und kreisfreien Städten. Die Kosten zur Erfüllung eines bedarfsgerechten Kinderbetreuungsangebots werden jedoch von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, also nach Landesrecht auch den kreisangehörigen Städten aufgebracht. Im Übrigen müssen die Kommunen erhebliche soziale Dienste vorhalten, teilweise ausbauen. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass die möglichen Einsparungen den Kommunen mehrfach gegen gerechnet werden.

### **Vollzugshinweise zur Gewerbeabfallverordnung**

Die Verordnung über die Entsorgung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von

bestimmten Bau- und Abbruchabfällen (Gewerbeabfallverordnung) ist am 01. Januar 2003 in Kraft getreten. Ziel der Verordnung ist die schadlose und möglichst hochwertige Verwertung von gewerblichen Siedlungsabfällen (Siedlungsabfälle aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen) und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen. Sie gilt für Erzeuger und Besitzer dieser Abfälle sowie für Betreiber von Vorbehandlungsanlagen, in denen diese Abfälle vorbehandelt werden. Mit der Verordnung werden im Wesentlichen Anforderungen an die Getrennthaltung von Abfällen, ihre Vorbehandlung sowie Anforderungen an die notwendige Kontrolle festgeschrieben.

Schon vor Inkrafttreten der Gewerbeabfallverordnung hat die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände eine Vollzugshilfe zur Umsetzung in der kommunalen Praxis erarbeitet. Die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall hat währenddessen zwecks Umsetzung der Gewerbeabfallverordnung eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Vollzugshinweise zur Gewerbeabfallverordnung“ unter Vorsitz von Rheinland-Pfalz eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe hat Mitte November einen Entwurf für Vollzugshinweise zur Gewerbeabfallverordnung fertig gestellt. Mittlerweile ist ein Entwurf der Vollzugshinweise an die kommunalen Spitzenverbände und sonstige Fachkreise zur Anhörung versandt worden. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände wird eine entsprechende Stellungnahme zu dem Entwurf erarbeiten, diese wird bei der Überarbeitung durch die Arbeitsgruppe Berücksichtigung finden.

### **Arbeitshilfe zur Konversion militärischer Liegenschaften**

Die Bauministerkonferenz der Länder hat unter aktiver Einbindung des DStGB und in Abstimmung mit dem Bund eine „Arbeitshilfe zu den rechtlichen, planerischen und finanziellen Aspekten der Konversion militärischer Liegenschaften“ erarbeitet. Mit der Arbeitshilfe sollen die Städte und Gemeinden über die wesentlichen Grundsätze bei der bauplanungsrechtlichen Beurteilung der Konversionsflächen sowie das für eine zivile Neunutzung zur Verfügung stehende städtebauliche Instrumentarium informiert werden.

Im Zuge des sich seit Beginn der 90er Jahre schrittweise vollziehenden Truppenabbaus, zuletzt im Rahmen der Bundeswehr-Strukturreform des Jahres 2001, sind zahlreiche militärische Liegenschaften freigegeben worden bzw. werden noch freigegeben. Die (Um-)Nutzung dieser Liegenschaften wirft für die betroffenen Kommunen häufig eine Vielzahl rechtlicher, planerischer und finanzieller Fragestellungen auf.

Dem soll mit der vorliegenden Arbeitshilfe Rechnung getragen werden, indem sie die

wesentlichen Grundsätze der Freigabe und der bauplanungsrechtlichen Beurteilung der Konversionsflächen ebenso darstellt wie das für eine zivile Neunutzung zur Verfügung stehende städtebauliche Instrumentarium und zu beachtende finanzielle Aspekte. Die Arbeitshilfe geht dabei von der Grundüberlegung aus, dass ein gemeinsames zielgerichtetes und faires Zusammenwirken des Bundes als Grundstückseigentümer, der kommunalen Gebietskörperschaften und möglicher Folgenutzer am ehesten zum angestrebten Erfolg führen wird.

Die „Arbeitshilfe zu den rechtlichen, planerischen und finanziellen Aspekten der Konversion militärischer Liegenschaften“ kann bei Interesse in der Hauptgeschäftsstelle des DStGB, Bonner Büro, August-Bebel-Allee 6, 53175 Bonn, Tel. 0228 / 95 96 211, Fax 0228 / 95 96 222, E-Mail: [gabriele.bernrieder@dstgb.de](mailto:gabriele.bernrieder@dstgb.de), angefordert werden.

### **Wirtschaftsministerkonferenz zur Neustrukturierung der Wasserwirtschaft**

Auf ihrer Sitzung im Dezember 2002 hat die Wirtschaftsministerkonferenz ihre Vorschläge zur „Neustrukturierung der Wasserwirtschaft“ konkretisiert. Diese Konkretisierung bezieht sich sowohl auf die steuerliche Gleichstellung, die Einführung eines verpflichtenden Benchmarkings sowie eine Ausschreibungspflicht der Kommunen für den Fall einer Übertragung der Wasserver- und Abwasserentsorgung auf Dritte. Der Beschluss widerspricht der Position des DStGB.

Bereits auf ihrer letzten Sitzung im Mai 2002 hatte die Wirtschaftsministerkonferenz

vier Punkte festgelegt, die bei der Verfolgung zu einer Modernisierungsstrategie für die Wasserwirtschaft nach ihrer Auffassung von besonderer Bedeutung sind. Zu dreien dieser Punkte hat sie mit ihrem Beschluss auf der Sitzung im Dezember 2002, der im Folgenden wiedergegeben ist, Konkretisierungen vorgenommen. Nicht weiter verfolgt wird die Überprüfung des Örtlichkeitsprinzips in den Gemeindeordnungen mit dem Ziel, leistungsfähigen kommunalen Ver- und Entsorgungsunternehmen Aktivitäten außerhalb der kommunal vorgegebenen Gebietsgrenzen zu ermöglichen.

„Die Wirtschaftsministerkonferenz spricht sich im Interesse der Stärkung der Wirtschaft für eine von den Organisationsformen unabhängige steuerliche Gleichbehandlung durch Einführung eines einheitlichen ermäßigten Umsatzsteuersatzes aus. Für die Berücksichtigung zurückliegender Investitionen sollten übergangsweise Optionsmöglichkeiten geschaffen werden. Sie bittet die Bundesregierung, eine alsbaldige Umsetzung in die Wege zu leiten und dabei die steuerliche Angleichung der Körperschafts- und Gewerbesteuer einzubeziehen. Ebenso sollten die Länder, soweit sie zuständig sind, als zusätzliche Option für ihre Kommunen von den durch § 18a Abs. 2a WHG eröffneten Chancen alsbald Gebrauch machen. Sie verweist insoweit auf ihren Beschluss vom 2./3. Mai 2002.

Die Wirtschaftsministerkonferenz ist der Auffassung, dass eine bundeseinheitliche Regelung einer Ausschreibungspflicht für den Fall einer von kommunaler Seite beabsichtigten Übertragung von Aufgaben der Wasserver- und Abwasserentsorgung

auf Dritte sinnvoll ist und bittet daher die Ad-hoc-Arbeitsgruppe, gemeinsam mit der Bundesregierung die zur Einführung einer solchen Ausschreibungspflicht erforderlichen Maßnahmen zu prüfen und darüber zu berichten.

Die Wirtschaftsministerkonferenz sieht die Einführung eines Kennziffervergleichssystems in der Wasserwirtschaft als notwendig an, um Rationalisierungsmöglichkeiten zu erkennen und Änderungen zu initiieren. Solche Vergleiche sollten flächendeckend und für alle Unternehmen verpflichtend durchgeführt werden, um unter Berücksichtigung bestehender struktureller Unterschiede eine bundesweite Vergleichbarkeit zu erreichen. Die Wirtschaftsministerkonferenz verschließt sich dabei nicht einer Lösung nach dem Modell einer Verbändevereinbarung zu einem Kennziffervergleich (Benchmarking). Sie bittet die Arbeitsgruppe, hierüber mit den betroffenen Verbänden in einen Dialog einzutreten und dabei die laufenden Kennziffervergleiche einzubeziehen und erneut zu berichten.“

Der DStGB hat sich bisher gegen jegliche steuerrechtliche Änderungen im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung ausgesprochen, die zu höheren Gebühren und Entgelten für die Bürgerinnen und Bürger führen würde. Außerdem darf die Einführung bzw. Erweiterung bestehender Kennzahlenvergleiche im Bereich der Wasserversorgung nicht mit der Verpflichtung einer Beteiligung verknüpft werden. Eine Beteiligung sollte vielmehr auf der Basis der Freiwilligkeit erfolgen. Darüber hinaus spricht sich der DStGB gegen die Einführung neuer Ausschreibungspflichten im Bereich der Wasserversorgung aus.

## **Pressemitteilungen**

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände vom 29.01.03

### **Rettet die Kommunen**

**Kommunen fordern Sicherung ihrer Finanzen, Abbau von Standards und Konsultationsmechanismen**

I. Die desolante Finanzlage der Kommunen und ihre Folgen veranlassen den Städteverband Schleswig-Holstein und den Gemeindefesttag im Land und den Deutschen Städte- und Gemeindebund im Bund, die Aktion „Rettet die Kommunen“ zu starten. Ziel dieser Kampagne ist es, die Politik im Bund und den Ländern, aber vor allem auch die Öffentlichkeit über die aktuelle Situation der Kommunen zu informieren und sie zu mobilisieren. Die Aktion soll plakativ Einblicke in die Auswirkungen der dramatischen Verschlechterung der Kommunalfinanzen geben. Das Ak-

tionslogo symbolisiert die gefährliche Schiefelage der Kommunen.

Bundesweit werden in den nächsten Wochen und Monaten Veranstaltungen unter diesem Motto stattfinden. Auf diese Weise sollen die Verantwortlichen in der Bundesregierung, im Bundestag, vor allem aber auch im Bundesrat und den Ländern, massiv dazu gedrängt werden, ein „Rettungsprogramm“ zu starten, das folgende Ziele haben muss:

**1. Verbesserung und Verstetigung der Gemeindefinanzen, Beseitigung finanzieller Notlagen**

- 2. Verhinderung weiterer Belastungen durch den Bund und die Länder**
- 3. Verankerung des Prinzips „wer bestellt, bezahlt“ im Grundgesetz**
- 4. Einführung eines verbindlichen Konsultationsmechanismus im Bund und den Ländern, d. h., Verabschiedung kommunalrelevanter Gesetze nur mit Zustimmung der kommunalen Verbände**
- 5. Das Auflegen eines Investitionsprogramms des Bundes zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur**
- 6. Abbau von Bürokratie und Standards**
- 7. Neugestaltung der Sozialsysteme und verstärkte Bekämpfung der Arbeitslosigkeit**
- 8. Schluß mit der kommunalen Mitfinanzierung staatlicher Aufgaben**





Landespressekonferenz am 29.1.03, v.l.n.r.: Jan-Chr. Erps, Cathy Kietzer, Volker Dornquast, Detlef Palm, Harald Rentsch, Dr. Hartmut Borchert

II. Städteverband und Gemeindetag haben einen Gesetzentwurf und Forderungskatalog vorgelegt, mit dem konkrete Maßnahmen zur nachhaltigen und strukturellen Entlastung der Kommunen gefordert werden. Dieser Gesetzentwurf wird auch vom Landkreistag unterstützt.

#### 1. Sicherung der Finanzausstattung; Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Schleswig-Holstein

Während die Einnahmen der Kommunen sinken, bleiben die Aufgaben der Kommunen in gleichem Umfang bestehen. Deshalb fordern die kommunalen Landesverbände eine dauerhafte und verlässliche Finanzausstattung der Kommunen durch eine Garantie der Finanzausgleichsmasse, für den Fall, dass die Einnahmen in erheblichem Umfang wegbrechen. Kann eine aufgabenangemessene Finanzausstattung für die Aufgabenerfüllung nicht mehr gewährleistet werden, dann muss das Land die Kommunen von sich aus von Aufgaben befreien oder von Leistungsstandards absehen. Diese Situation ist eingetreten.

Durch dieses Gesetz müssen daher die Gestaltungsspielräume der Kommunen durch Befreiung von Vorgaben im Landesrecht Schleswig-Holsteins geschaf-

fen werden.

Eine Befreiung auf Antrag der Kommune soll z. B. gelten für die Anzahl und die Qualifikation des einzusetzenden Personals, für Vorgaben zum Betrieb und zur Ausgestaltung öffentlicher Einrichtungen, für öffentliche Leistungen, für die Durchführung von Verwaltungsverfahren sowie für die Einrichtung, Beschaffung und Vorhaltung von Bauten und Sachmitteln. Das Befreiungsgesetz soll befristet bis Mitte 2007 gelten.

#### 2. Eine Lockerung des Vergaberechts unterhalb der Schwellenwerte

Durch eine Änderung des Mittelstandsförderungsgesetzes sollen die Kommunen künftig von den strengen Bindungen des Vergaberechts teilweise befreit werden. Erst wenn öffentliche Aufträge größere Auftragssummen erreichen, gelten die strikten Vorgaben des Vergaberechts unbeschränkt.

#### 3. Die Überprüfung und Befristung von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften

Die kommunalen Landesverbände verlangen einen „Gesetzes-TÜV“, d. h. eine Überprüfung aller Verordnungen dahingehend, ob vor dem Hintergrund der sich dramatisch verändernden finanziellen Rahmenbedingungen für die Kommunen ein Regelungsbedürfnis überhaupt noch besteht oder eine Befristung möglich ist. Mit einer vergleich-

baren Zielsetzung sollen auch alle Verwaltungsvorschriften der Landesregierung überprüft werden.

#### 4. Eine Gesetzesfolgenabschätzung mit Konsultationsmechanismus

Die kommunalen Landesverbände fordern weiter eine bessere Einbindung bei Entscheidungen des Gesetzgebers über die Verlagerung von Aufgaben oder die Übertragung neuer Aufgaben auf die Kommunen. Mit einem Konsultationsmechanismus soll ausgeschlossen werden, dass den Kommunen durch Maßnahmen des Bundes und/oder der Länder gegen ihren Willen finanzielle Lasten aufgebürdet werden. Bund und Länder müssen eine Verhandlungspflicht mit der kommunalen Ebene haben. Die Kostenfolgen müssen gemeinsam festgestellt werden (Prinzip der Einstimmigkeit). Wird die Verhandlungspflicht nicht eingehalten oder ein vollständiger Kostenausgleich für eine Aufgabenübertragung nicht gewährt, muss der Bund oder das Land die Kosten tragen (Sanktion).

#### 5. Eine Konsultation auch bei Gesetzesvorhaben des Bundes

Die Länder wirken über den Bundesrat an der Entstehung von Bundesgesetzen mit. Deshalb dürfen die Länder im Bundesrat Gesetzesvorhaben, die direkte Auswirkungen auf die Kommunen haben, nur dann zustimmen, wenn gleichzeitig sichergestellt ist, dass eine ausreichende Finanzierung gewährleistet wird. Deshalb müssen sie in diesen Fällen ihr Abstimmungsverhalten im Bundesrat im Vorfeld mit den kommunalen Landesverbänden abstimmen.

#### 6. Der Grundsatz „wer bestellt, bezahlt“ muss im Grundgesetz verankert werden

#### 7. Abbau der Gesetzesflut

Die kommunalen Landesverbände fordern den Bund und das Land auf, die Verwaltung zu verschlanken und die Flut der Gesetze einzudämmen. Deutschland braucht Gesetzgebungsverfahren des Bundes und der Länder, die mehr Transparenz, innovative Verfahren und Praxisnähe enthalten!

Bund der Steuerzahler vom 19. Dezember 2002

## Haushaltssperre für den 2. Januar 2003 erwartet

**Kommunale Strukturen sind nicht schuld an den Haushaltsproblemen des Landes.**

„Wir erwarten für den 2. Januar 2003 die Verkündung einer Haushaltssperre

durch Finanzminister Möller“, mit diesen Worten kommentiert Prof. Dr. Manfred

Willms, Präsident des Bundes der Steuerzahler Schleswig-Holstein, die gestrige Verabschiedung des Landshaushaltes. „Schon heute ist abzusehen, dass die von der Landesregierung erwarteten Einnahmen in dieser Höhe nicht zu realisieren sein werden. Weder werden die geplanten Steuererhöhungen zu dem erwarteten Mehrergebnis führen, noch wird eine wieder anspringende Konjunktur die

Steuerquellen im erhofften Umfang sprudeln lassen. Und auch die vorgeschlagenen Gehaltskürzungen für den öffentlichen Dienst liegen noch in weiter Ferne. Ein verantwortungsvoller Finanzminister muss daher schon mit Beginn des Haushaltsvollzugs nicht zwingend notwendige Ausgaben stoppen," so Willms weiter.

„Aber es gibt auch einen Hoffnungsschimmer in der Diskussion um den Landeshaushalt“, freut sich Willms. „Wir begrüßen es, dass offensichtlich auch in den Landtag die Einsicht eingezogen ist, dass wir im Lande dringend eine Diskussion über den Abbau der Staatsaufgaben benötigen. Diese Überlegungen dürfen jedoch nicht wieder bei Adam und Eva anfan-

gen und in endlosen Kommissionen zerredet werden. Das vom Bund der Steuerzahler in Auftrag gegebene Gutachten von Prof. Dr. Jens Hesse aus Berlin schlägt den Abbau von zwei Ministerien und von immerhin 26 Landesoberbehörden vor. Allein die Umsetzung dieser Vorschläge würde eine Haushaltsentlastung im dreistelligen Millionenbereich ergeben. Wir erwarten daher jetzt schnelle Entscheidungen, denn bei der Haushaltskonsolidierung darf keine Zeit verloren werden“, so Willms.

Völlig falsch ist es nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler, die Schuld für die prekäre Haushaltssituation des Landes bei der kleinteiligen kommunalen Struktur zu suchen. „Gerade die kleinen Gemeinden

in Schleswig-Holstein haben in den letzten Jahren bewiesen, dass sie am ehesten in der Lage sind, sich auf veränderte Einnahmesituationen einzustellen“, betont Willms. „Dort wo es notwendig und sinnvoll ist, haben sich bereits in der Vergangenheit Gemeinden freiwillig zusammengeschlossen. Das zeigt, dass die Reformbereitschaft auf der kommunalen Ebene weitaus stärker ausgeprägt ist als auf Landesebene. Von den bislang gescheiterten Versuchen, zu einer Verwaltungsreform auf Landesebene zu kommen, darf nicht durch eine Scheindiskussion über die kommunale Gebietstruktur abgelenkt werden. Die dringend notwendige Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein muss am Kopf anfangen!“, so Willms abschließend.

## Personalnachrichten

### Erwin Hinz aus Brügge mit der Verdienstmedaille ausgezeichnet

Erwin Hinz aus Brügge (Kreis Rendsburg-Eckernförde) ist vom Bundespräsidenten mit der Verdienstmedaille des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland ausgezeichnet worden. Innenminister Klaus Buß überreichte die Auszeichnung



Erwin Hinz mit Innenminister Klaus Buß

am 31. Oktober im Rahmen einer Feierstunde in Kiel. Der Minister würdigte das kommunalpolitische Engagement des Ordensträgers, der sich seit 28 Jahren in zahlreichen Ämtern und Funktionen für die Belange der Gemeinde Brügge und ihrer Bürgerinnen und Bürger einsetzt. "Erwin Hinz ist in einem besonderen Maße ehrenamtlich tätig und damit ein Vorbild für die Übernahme von Verantwortung in einer aktiven Bürgergesellschaft", sagte Buß.

1974 wurde Erwin Hinz in die Gemeindevertretung seines Wohnortes Brügge gewählt und gehört dem Gremium bis heute ununterbrochen an. Seither ist er in vielen Ausschüssen und Funktionen zum Wohle der Gemeinde Brügge und des Amtes Bordesholm-Land tätig gewesen. Er war Vorsitzender im Finanzausschuss sowie Mitglied im Sozial- und Kulturausschuss und im Wahlprüfungsausschuss. Seit 1978 vertritt er Brügge im Amtsausschuss des Amtes Bordesholm-Land und ist

seit 1986 Mitglied im Hauptausschuss des Amtes. Seit 1994 ist er zudem 1. stellvertretender Amtsvorsteher.

Von 1978 bis 1986 war Erwin Hinz in Brügge 1. stellvertretender Bürgermeister, seit 1986 ist er Bürgermeister der Gemeinde. Dabei hat er stets ein besonderes Augenmerk auf eine geregelte finanzielle Lage gelegt. Trotzdem ist es ihm gelungen, viele wichtige Vorhaben anzugehen und umzusetzen. Beispiele sind die Flurbereinigung, der Bau der zentralen Abwasserbeseitigung und die Dorferneuerung mit der Neugestaltung des Marktplatzes. Die Neuaufstellung von Landschaftsplan, Flächennutzungsplan und Bebauungsplänen, die Beteiligung der Gemeinde an der ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse sowie an der Dorfentwicklung "entlang der Eider" unter seiner Leitung waren wichtige Entscheidungen für die Entwicklung der Gemeinde Brügge.

Von 1974 bis 1978 und erneut seit 1982 ist Erwin Hinz Mitglied in der Schulverbandsversammlung des Schulverbandes Bordesholm. Er gehört dem Vorstand des Schulverbandes seit 1986 an und war zwischen 1990 und 1998 1. stellvertretender Verbandsvorsteher. Mit seiner Tätigkeit hat er wesentlich dazu beigetragen, die Grundschule Brügge als Teil des Schulverbandes zu erhalten und den Standort zudem durch Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen für die Zukunft zu sichern.

Seit 1993 gehört Erwin Hinz der Zweckverbandsversammlung des Abwasserzweckverbandes Bordesholm-Land an und ist seit 1998 Vorsteher des Zweckverbandes.

**Schlund, Gerhard H.:**  
**Verkehrssicherungspflicht auf öffentlichem Grund;**

Auflage: Neuaufl.; Ersch-J: 2002;  
Umfang: 176 S.; Einband: KT;  
ISBN: 3-89905-084-3  
Ladenpreis: EUR 26,90

Wenn es zu Unfällen kommt, weil Dachlawinen herabstürzen, Gehwege nicht gestreut oder Baustellen ungenügend abgesichert sind, stellt sich für die Geschädigten sofort die Frage nach der Haftpflicht. Lässt sich die auf Anhiob nicht klären, enden viele Auseinandersetzungen vor Gericht. Dabei ist der Ausgang für die Betroffenen oft ungewiss. Ihnen, aber auch Verwaltungsbeamten und Juristen, leistet ein Nachschlagewerk „erste Hilfe“, das der ADAC-Verlag unter dem Titel „Verkehrssicherungspflicht auf öffentlichem Grund“ jetzt in aktualisierter Form herausgebracht hat.

Im Mittelpunkt des 224 Seiten starken Handbuchs stehen neben einem ausführlichen Kapitel zum Thema Streupflicht über 1500 Urteile, die mit ihrem vollen Leitsatz oder in Stichworten und mit der jeweiligen Fundstelle in den einschlägigen juristischen Fachzeitschriften zitiert sind. Grundsätzliches zu den Haftungsgrundlagen wird in einem eigenen Kapitel abgehandelt.

**PRAXIS DER KOMMUNALVERWALTUNG**

Ratgeber für die tägliche Arbeit aller Kommunalpolitiker und der Bediensteten in Gemeinden, Städten und Landkreisen (Loseblattsammlung).

Landesausgabe Schleswig-Holstein, **299. Nachlieferung**. Preis € 53,60  
Schriftleitung: Klaus-Dieter Dehn, Kiel,  
Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co., Postfach 36 29, 65026 Wiesbaden

Die vorliegende (nicht einzeln erhältliche) Lieferung enthält:

*A 20 – Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*  
Von Oberverwaltungsrat Georg Köberl und Verwaltungsrätin Sabine Effner  
Neben der Erstkommentierung der §§ 79 bis 80a sowie §§ 84 bis 86 erfolgte eine Überarbeitung der Kommentierung der §§ 81 bis 83. Die Erstkommentierung befasst sich u.a. mit den Rechtsmitteln und der Wiederaufnahme des Verfahrens.

*B 9 SH – Gemeindehaushaltsrecht in Schleswig-Holstein*  
Zusammengestellt von Regierungsamtmann Knut Riemann

Mit der Überarbeitung wurde die Änderung der GemHVO vom 20. 7. 2001 berücksichtigt. Darüber hinaus wurde der Erlass zur Änderung der GemHVO und Umstellung der kommunalen Haushalte auf Euro vom 24.8.2001, der bereits im Vorgriff auf die notwendige Änderung der Ausführungsanweisung Anpassungen vornimmt, aufgenommen.

*J 12 – Arbeitssicherheit im öffentlichen Dienst*

Von Dipl.-Ing. Andreas Kraus und Dipl.-Ing. Manfred Wipfler  
Der neue Beitrag fasst die wesentlichen Elemente des Arbeits- und Gesundheitsschutzes im öffentlichen Dienst zusammen. Darüber hinaus sind im Anhang die wichtigsten Gesetzes- und Verordnungstexte wie das Arbeitsschutzgesetz, das Arbeitssicherheitsgesetz und die Bildschirmarbeitsverordnung abgedruckt. Des Weiteren finden sich im Anhang u. a. Unfallverhütungsvorschriften, GW-Vorschriften und Regelwerke, Betriebsanweisungen, Formulare (z. B. Bestellung eines Betriebsarztes, Unfallanzeigen an GWV), Begriffsdefinitionen und ausgewählte Internetadressen.

*K 8 a – Gemeinde und Wehrpflicht*

Von Rechtsanwalt Dr. Andreas Gronimus  
Der Beitrag wurde vollständig überarbeitet, wobei neben den letzten Gesetzesänderungen die aktuellen Zahlen sowie die Reformüberlegungen und der Referentenentwurf zum Wehrpflichtsrecht eingearbeitet wurden. Mit aufgenommen wurde auch die künftige Struktur der Bundeswehr-Verwaltungsdienststellen.

*L 1 b – Einbürgerung und Staatsangehörigkeit*

Von Rechtsanwalt Ulrich Kortmann  
Der Beitrag wurde überarbeitet und ergänzt, wobei neben den letzten Gesetzesänderungen auch Erfahrungen aus der Praxis berücksichtigt wurden.

**300. Nachlieferung**. Preis Euro 53,60

*D 7 SH – Das Jagdrecht in Schleswig-Holstein*

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. iur. Horst Schulz

Mit dieser Lieferung wurden einzelne Kommentarpassagen überarbeitet und ergänzt, vor allem bedingt durch Änderungen des BJagdG, zuletzt durch die Siebente Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 29.10.2001. Daneben wurde der Anhang aktualisiert und um weitere Erlasse, Öffentlich-rechtliche Verträge und Mustersatzungen erweitert, u. a. um den Erlass zum Vorkommen, zur Begrenzung und Freigabe von Damwild, den Öffent-

lich-rechtlichen Vertrag über die Anerkennung von Fährtenhunden und die Muster-satzung für Hochwildhegegemeinschaften.

*H 1 – Bundessozialhilfegesetz (BSHG)*

Von Ministerialrat Dr. Manfred Schäfer  
Die Änderung des BSHG u. a. durch das Gesetz zur Einführung des Euro im Sozial-lund Arbeitsrecht sowie zur Änderung anderer Vorschriften machte eine Überarbeitung des Beitrags erforderlich. Darüber hinaus wurde auch der Gesetzestext des Sozialgesetzbuches – Allgemeiner Teil – aktualisiert.

**Die 301. Lieferung enthält:**

*B 19 – Das virtuelle Rathaus – Mittelpunkt der modernen Kommune*

Von Stellv. Geschäftsführer des Städteverbandes Schleswig-Holstein Kurt Rohde  
Der neue Beitrag befasst sich mit dem Thema, Produkte und Dienstleistungen der Verwaltungen schneller und preiswerter den Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen über Websites verfügbar zu machen und die Ressourcen der Behörden zu optimieren.

Darüber hinaus wird aufgezeigt, wie weit die Nutzung des Internets für den Kontakt zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der Politik und der Verwaltung andererseits gediehen ist und welche tiefgreifenden Nutzungen noch erfolgen werden.

*C 20 – Das Dienstrecht der kommunalen Angestellten und Arbeiter*

Von Geschäftsführer Dr. Armin Augat und Referentin Susanne Roß

Der Beitrag wurde vollständig überarbeitet, wobei die letzte Änderung des BAT ebenso berücksichtigt wurde wie die Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes. Eingearbeitet wurde auch die jüngste Rechtsprechung und die neueste Literatur. In den Anhang neu aufgenommen wurde der Text des Tarifvertrages Versorgungsbetriebe (TV-V).

*C 21 – Das Beamtenversorgungsrecht*

Von Verwaltungsdirektor Helmut Müller  
Durch die Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes wurde eine Überarbeitung des Beitrags erforderlich. Neben weiteren Änderungen ist § 53 a (Zusammentreffen von Versorgungsbezügen eines Wahlbeamten auf Zeit mit sonstigen Erwerbseinkommen) weggefallen und § 62a (Mitteilungspflicht für den Versorgungsbericht) sowie § 69d (Übergangsregelungen) neu in das Gesetz aufgenommen worden. Das Stichwortverzeichnis wurde aktualisiert.

#### *E 4 a SH – Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein*

Oberverwaltungsrätin beim Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz Marlies Dewenter, Richter am OVG Schleswig Dierk Habermann, Vorsitzender Richter am VG Schleswig Ralph Riehl, Verbandsdirektor beim Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz Reimer Steenbock und Richter am OVG Schleswig Reinhard Wilke

Mit dieser Lieferung erfolgte eine Neubearbeitung der Kommentierung zu § 10.

#### *G 9 – Gemeinde und GEMA*

Von Ass. jur. Andrea Lentz

Der Beitrag wurde aktualisiert, wobei die Gesetzesänderungen ebenso berücksichtigt wurden wie die Änderung der Vergütungssätze der GEMA. Neu aufgenommen wurden die Vergütungssätze R und E. Die Anschriften der GEMA und das Verzeichnis der weiteren Verwertungsgesellschaften wurden auf den neuesten Stand gebracht.

#### *K 3 – Bundeszentralregister und Gewerbezentralregister*

Von Amtsrat Georg Huttner

Der Beitrag wurde überarbeitet, wobei die letzten Änderungen des Bundeszentralregistergesetzes und der Gewerbeordnung berücksichtigt wurden.

#### *L 11 b – Vollzugshilfen zur Abwasserabgabe*

Von Oberamtsrat Dr. Heinz Staudigl

Der Gesetzestext des AbwAG im Zusammenhang wurde wegen der besseren Übersichtlichkeit vor die Kommentierung gestellt.

#### **Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung**

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit - Zielsetzung, Planung, Vollzug, Kontrolle Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - Kosten- und Leistungsrechnung

Von Jürgen Schmidt, Ministerialrat a. D. 6., neu bearbeitete und erweiterte Auflage 2002, 358 Seiten, 15,8 x 23,5 cm, kartoniert, EURO 49,80

ISBN 3 503 06600 4

ERICH SCHMIDT VERLAG

Inhalt: Dieser Leitfaden soll Kostenbewusstsein und wirtschaftliches Denken der Führungskräfte und der weiteren Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung fördern und dazu die nötigen Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln.

Das Buch enthält Ausführungen zu den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und deren Verankerungen im öffentlichen Recht, zur Berücksichtigung des Ökonomischen Prinzips bei Zielsetzung, Planung, Vollzug und Kontrolle in der Verwaltung sowie Hinweise zu den einzelnen Kostenarten und ihrer Ermittlung. Insbesondere findet der Praktiker mit

Beispielen angereicherte Anleitungen zur Durchführung und Bewertung von Einzel- und gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach statischen und dynamischen Methoden einschließlich der Rechentechniken mit EXCEL. Der Leitfaden enthält ferner Ausführungen über Zwecke und Methoden der Kosten- und Leistungsrechnung.

#### **Entscheidungssammlung zum Erschließungsbeitragsrecht EzE, BauGB und Straßenausbaubeiträge**

hrsg. von Detlef Peters, Revisionsdirektor beim Bayer. Kommunalen Prüfungsverband, und Dr. Hans-Werner Hürholz, Rechtsanwalt

erschienen im Richard Boorberg Verlag, Scharstr. 2, 70563 Stuttgart bzw. Levetingstr. 6a, 81673 München

Loseblattwerk, etwa 2550 Seiten, € 79,- einschl. 3 Ordnern

ISBN 3-415-01870-9

Seit vielen Jahren vertrauen Gemeindeverwaltungen, Kämmerer, Richter, Rechtsanwälte und nicht zuletzt Wohnungsgesellschaften und Architekten der bewährten »Entscheidungssammlung zum Erschließungsbeitragsrecht – EzE –a. Hier findet jeder, der sich mit Beitragsrecht befasst, die entsprechenden Entscheidungen der obersten Gerichte des Bundes und der Oberverwaltungsgerichte übersichtlich geordnet.

Die eher schmale Gesetzesgrundlage des jeweiligen KAG zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen wird erst durch die Rechtsprechung ausgefüllt. Sie ist die Grundlage für alle wichtigen Entscheidungen in der Praxis.

Nach dem bewährten Muster der EzE bietet der neu geschaffene (dritte) Teilband alle Informationen zum Straßenausbaubeitragsrecht alphabetisch nach Ländern gegliedert.

Den einzelnen Teilen ist jeweils eine eigene Leitsatzübersicht vorangestellt. Da die Rechtsgrundlagen weitgehend identisch sind, können aber – soweit noch keine eigene Rechtsprechung ergangen ist – auch Urteile der anderen OVGNGH zur Klärung von Zweifelsfragen herangezogen werden. Eine chronologische Übersicht, ein Stichwortverzeichnis sowie Satzungsmuster/ Mustersatzungen runden den Teilband ab.

**Die 7. Ergänzungslieferung** (Stand August 2001) enthält 12 Entscheidungen, davon eine des Bundesverwaltungsgerichts, zwei des Bayerischen VGH, sechs des OVG Nordrhein-Westfalen und drei des OVG Rheinland-Pfalz.

Darüber hinaus wurden auszugsweise die Hinweise zur Anwendung des Thüringer Kommunalabgabengesetzes sowie die vom Ministerium zur Anwendung empfohlene Mustersatzung des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen über die Erhe-

bung von Straßenausbaubeiträgen aufgenommen.

#### **Peter Eichhorn / Matthias Wiechers (Hrsg.), Strategisches Management für Kommunalverwaltungen,**

221 S., geb., 78,- DM, 40,- EURO

ISBN 3-7890-7638-4 (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 174).

Kommunalverwaltungen sind Dienstleister – welche strategischen Aufgaben sind von wem auf welche Weise zu erfüllen, und welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen zur Privatwirtschaft? Das Buch Strategisches Management für Kommunalverwaltungen\* entwickelt Strategiekonzepte für die kommunale Politik und Verwaltung.

Die Autoren klären aus funktionaler Sicht, wie sich strategisches Management in Kommunalverwaltungen von dem in Unternehmen unterscheidet, warum strategische Aspekte in Reformkonzepten wie in der Praxis wenig Beachtung fanden und wie diese strategische Lücke zu schließen ist. Der institutionelle Teil des Bands beleuchtet die zentralen Akteure im kommunalen Managementprozess und der instrumentale Teil geht auf die Werkzeuge ein, die sich im Rahmen eines strategischen Managements für Kommunalverwaltungen anbieten. Alle drei Themenkomplexe verknüpfen theoretische Überlegungen mit praxisorientierten Empfehlungen.

#### **Dewenter/Habermann/Riehl/Steenbock/Wilke Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein**

Kommentar, 10. Nachlieferung, Stand Februar 2002, 116 Seiten, 15,80 Euro, Gesamtwerk 758 Seiten, 60,40 Euro

Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co., Postfach 36 29, 65026 Wiesbaden Mit der 10. Nachlieferung erfolgte eine Neubearbeitung zu § 10 (Kur- und Fremdenverkehrsabgaben). Außerdem wurde das Stichwortverzeichnis auf den neuesten Stand gebracht.

#### **Seeck Landesbeamtenengesetz Schleswig-Holstein**

Kommentare, 4. Nachlieferung, Stand Februar 2002, 246 Seiten, 29,80 Euro, Gesamtwerk 596 Seiten, 55,40 Euro

Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co., Postfach 3629, 65026 Wiesbaden Mit der 4. Nachlieferung wurde der Kommentar um die Erläuterungen zu § 20 erweitert. Im Übrigen wurde das Werk aktualisiert, wobei die letzte Änderung des Landesbeamtenengesetzes berücksichtigt wurde. Die Erläuterungen zu § 10 wurden komplett überarbeitet.