

03/2013

# DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein



C 3168 E

ISSN 0340-3653

65. JAHRGANG

- Prof. Dr. Utz Schliesky, Jakob Tischer, Das Gesetz für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen – ziel- und sachgerechte Neujustierung des Instrumentariums?
- Dr. Christian Hoffmann, Dr. Sönke E. Schulz, Kommunen im Web 2.0 – Nutzenanlässe und Rechtsfragen
- Wolfgang Soltau, Gewerbesteuer – Fluch oder Segen und Zankapfel?
- Wolfgang Soltau, Wahlen in der konstituierenden Sitzung einer ehrenamtlich verwalteten amtsangehörigen Gemeinde
- Kommunales Bündnis für Wettbewerb in der Energieversorgung gegründet

**SHGT**  
Schleswig-Holsteinischer  
Gemeindetag

Deutscher  
Gemeindeverlag  
GmbH Kiel

# DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung  
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

65. Jahrgang · März 2013

## Impressum

### Schriftleitung:

Jörg Bülow  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

### Redaktion:

Ute Bebensee-Biederer  
Stellv. Geschäftsführerin

### Anschrift Schriftleitung und Redaktion:

Reventoualallee 6, 24105 Kiel  
Telefon (0431) 57 00 50 50  
Telefax (0431) 57 00 50 54  
E-Mail: info@shgt.de  
Internet: www.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  
70549 Stuttgart  
Telefon (0711) 78 63 - 72 23  
Telefax (0711) 78 63 - 83 93  
Preisliste Nr. 35, gültig ab 1. Januar 2013.

### Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift „Die Gemeinde“ erscheint monatlich; einmal jährlich können zwei Hefte zu einem Doppelheft zusammengefasst werden. Bezugspreis ab Verlag jährlich 83,60 € zzgl. Versandkosten. Einzelheft 10,40 € (Doppelheft 20,80 €) zzgl. Versandkosten. Abbestellungen: 6 Wochen vor Jahresende beim Verlag.  
Die angegebenen Preise enthalten die gesetzl. Mehrwertsteuer.

**Druck:** dfn! Druckerei Fotosatz Nord, Kiel

### Satz & Gestaltung:

Agentur für Druck und Werbung, Laboe  
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 beiliegt.

ISSN 0340-3653

Titelbild: Am Laboer Hafen  
Foto: Ute Bebensee-Biederer, Kiel

## Inhaltsverzeichnis

### Aufsätze

Prof. Dr. Utz Schliesky, Jakob Tischer  
Das Gesetz für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen – ziel- und sachgerechte Neujustierung des Instrumentariums? ..... 62

Dr. Christian Hoffmann,  
Dr. Sönke E. Schulz  
Kommunen im Web 2.0 –  
Nutzenanlässe und Rechtsfragen ..... 66

Wolfgang Soltau  
Gewerbsteuer  
Fluch oder Segen und Zankapfel? ..... 72

Wolfgang Soltau  
Wahlen in der konstituierenden  
Sitzung einer ehrenamtlich verwalteten  
amtsangehörigen Gemeinde ..... 78

Kommunales Bündnis für Wettbewerb in der Energieversorgung  
gegründet ..... 87

Aus dem Landesverband ..... 89

Personalnachrichten ..... 91

Buchbesprechung ..... 91

Dieser Ausgabe liegt das Jahresinhaltsverzeichnis 2012 bei.

Wir bitten um Beachtung.

## Das Gesetz für Bürgerbeteiligung und vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen – ziel- und sachgerechte Neujustierung des Instrumentariums?

Prof. Dr. Utz Schliesky und Jakob Tischer, Kiel\*

### I. Einführung

Bürgerbeteiligung nimmt auf der politischen Agenda gegenwärtig einen hohen Stellenwert ein. Somit war abzusehen, dass auch die §§ 16a ff. GO erneut auf die Tagesordnung des Gesetzgebers kommen würden. Zuvor war ja bereits durch das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungs- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 22. 04. 2012<sup>1</sup> dieser vierte Teil der Gemeindeordnung novelliert worden; dieses Gesetz, das nicht einmal ein Jahr Geltung beanspruchen konnte, hatte die Mitwirkungsmöglichkeiten der Einwohner vor allem der Ausgestaltungsverantwortung der Kommunen anheimgestellt. Bereits im Vorwege hatte die Volksinitiative „Für vereinfachte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Schleswig-Holsteins Gemeinden und Kreisen“ einen noch auf dem alten Rechtsregime aufbauenden Gesetzentwurf mit weiterreichenden Regelungsvorschlägen eingebracht<sup>2</sup>, der jedoch in der vorgelegten Form nicht angenommen wurde. Nach Gesprächen aller im Landtag vertretenen Fraktionen mit den Initiatoren der Volksinitiative erarbeiteten die regierungstragenden Fraktionen einen eigenen Gesetzentwurf<sup>3</sup>, der im November 2012 in das parlamentarische Verfahren eingebracht wurde. Dieser basiert im Grundsatz auf den bis zum 12.04. 2012 geltenden Regelungen, enthält aber gleichfalls Modifikationen einzelner Bürgerbeteiligungsinstrumente der §§ 16a ff. GO/KrO. Nach der Behandlung im Innen- und Rechtsausschuss wurde dieser Entwurf in Form der Beschlussempfehlung des Ausschusses<sup>4</sup> verabschiedet, im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet<sup>5</sup> und trat mit Wirkung vom 23. 02. 2013 in Kraft. Die Neuerungen, mit denen das Gesetz über die Wiederherstellung des alten Rechtszustandes hinausgeht, sollen im Folgenden näher untersucht werden. Es

wird aber auch der Frage nachgegangen, ob das Gesetz mit Blick auf die Modifikationen sowie die teilweise Rückführung auf den vormaligen Regelungsbestand der erklärten gesetzgeberischen Intention einer Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung gerecht wird.

### II. Änderung der Gemeindeordnung

Schwerpunkt des Gesetzes ist die Änderung der Gemeindeordnung. Selbstverständlich werden auch die Regelungen zur Bürgerbeteiligung in der Kreisordnung den Zielsetzungen des Gesetzes entsprechend angepasst, doch stehen in der inner- und außerparlamentarischen Diskussion regelmäßig die Vorschriften der Gemeindeordnung im Fokus. Dies liegt zum einen darin begründet, dass die (verglichen mit den Kreisen) hohe Anzahl von Gemeinden in Schleswig-Holstein gegenüber den Kreisen auch die Zahl der Anwendungsfälle rechtlich institutionalisierter Formen von Bürgerbeteiligung in die Höhe treibt. Auf der anderen Seite erleichtert die Kleinteiligkeit der Gemeindestruktur – aufgrund derer die politischen Gemeinden vom BVerfG mit Recht als „Keimzelle der Demokratie“<sup>6</sup> bezeichnet werden – eine Mobilisierung der Einwohner- bzw. Bürgerschaft für Belange mit örtlichem Bezug – ein Phänomen, welches angesichts der Großflächigkeit auf Kreisebene ungleich seltener zu beobachten ist. Der hohe Anteil staatlicher Aufgabenwahrnehmung und die oftmals geringere Homogenität der Bürgerinteressen in den Kreisen tun ein Übriges<sup>7</sup>. Mit Rücksicht hierauf orientiert sich die folgende Vorstellung und Untersuchung der Neuordnung der Bürgerbeteiligungsmechanismen überwiegend an exemplarisch ausgewählten Änderungen im Rechtsregime der §§ 16a ff. GO.

### 1. Einwohnerversammlung – § 16b GO n. F.

§ 16b GO n. F. stellt die Rechtslage vor dem 13.04.2012 wieder her. Damit erhält die Einwohnerversammlung wieder eine eigene, detaillierte rechtliche Regelung. Jene Wiederherstellung der Rechtslage lässt allerdings beklagenswerterweise die Unzulänglichkeiten der Altregelung unberücksichtigt: So erscheint bspw. die Einberufungs- und insbesondere die Leitungskompetenz des Vorsitzenden der Gemeindevertretung unpraktikabel und auch im Interesse einer Stärkung von Bürgerbeteiligung und kommunaler Selbstverwaltung rechtspolitisch zweifelhaft<sup>8</sup>. Die Einwohnerversammlung hat nicht primär die Gemeindevertretung im Blick, sondern eine Information der Einwohner über alle wichtigen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Dadurch ist insbesondere die Gemeindeverwaltung angesprochen. Für die Kommunikation zwischen Einwohnern und Gemeindevertretern hält § 16c Abs. 1 GO n. F. mit dem Instrument der Einwohnerfragestunde ein spezifisches Instrument bereit. Eine Einwohnerversammlung hingegen ließe sich aufgrund des umfassenderen Informationsstandes des Bürgermeisters in hauptamtlich verwalteten Gemeinden zielgenauer unter dessen Leitung abhalten. Überdies wurde bei der Neufassung der Vorschrift versäumt, im Detail liegende Schwachstellen der Altregelung zu

\* Prof. Dr. Utz Schliesky ist Mitglied des Vorstands des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtags. Die Ausführungen geben ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder. Dipl.-Iur. Jakob Tischer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lorenz-von-Stein-Institut und Doktorand beim Erstautor. Der Beitrag geht z. T. auf Stellungnahmen zurück, welche die Autoren im Wege der schriftlichen Anhörung gegenüber dem Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags abgegeben haben.

<sup>1</sup> GVOBl. SH, S. 371.

<sup>2</sup> LT-Drs. 17/2240, vgl. zu diesem Entwurf die Stellungnahme des Lorenz-von-Stein-Instituts, LT-Umdruck Nr. 18/5.

<sup>3</sup> LT-Drs. 18/310, s. zu diesem Entwurf die Stellungnahme des Lorenz-von-Stein-Instituts, LT-Umdruck Nr. 18/608.

<sup>4</sup> LT-Drs. 18/501.

<sup>5</sup> GVOBl. SH, S. 72.

<sup>6</sup> BVerfGE 79, 127 (149).

<sup>7</sup> Vgl. Henneke, ZG 1996, 1 (8), der angesichts dieser Spezifika eine im Detail andere Ausgestaltung der Bürgerbeteiligungsvorschriften in den Kreisordnungen erwägt.

<sup>8</sup> Zum Folgenden Schliesky, in: Bülow u. a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblatt (Stand: Juni 2012), § 16b GO Rn. 8.

beseitigen. Dazu gehören einerseits die Normenkollision zwischen der von § 16b GO n. F. vorgesehenen Organzuständigkeit des Vorsitzenden der Gemeindevertretung und der für hauptamtlich verwaltete Gemeinden und Städte grundsätzlich in § 55 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 bzw. § 65 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 GO niedergelegten Aufgabe des Bürgermeisters, die Beschlüsse der Gemeindevertretung (und ein solcher ist gem. § 16b Abs. 1 Satz 2 GO n. F. die Einberufung einer Einwohnerversammlung) auszuführen. Ferner bleibt nach wie vor unberücksichtigt, dass bei ehrenamtlich verwalteten Gemeinden gem. § 48 Satz 1 GO eine Personenidentität zwischen Bürgermeister und Vorsitzendem der Gemeindevertretung besteht. Zudem wurde die Schwäche der alten Vorschrift, die zwar eine Teilnahmepflicht, jedoch keine Auskunftspflicht des Bürgermeisters vorsah, im Wege der Neufassung nicht korrigiert. Dies vermag vor dem Hintergrund der gesetzgeberischen Intention kaum zu überzeugen. Auch wäre eine Erweiterung des Gehalts der Vorschrift zur Verfolgung der gesetzlichen Ziele denkbar gewesen: Zum einen hätte im Wege der Neufassung vorgesehen werden können, dass eine Einwohnerversammlung regelmäßig in bestimmten zeitlichen Intervallen stattfinden soll oder muss (wie in anderen Bundesländern gang und gäbe). Zum anderen hätte zulässigerweise normiert werden dürfen, dass das Stattfinden einer Einwohnerversammlung mittels eines bestimmten Unterstützungsquorums von den Einwohnern initiiert werden kann (so z. B. in Art. 18 Abs. 2 BayGO [für die Bürgerversammlung], § 20a Abs. 2 GO BW [Bürgerversammlung], § 22 Abs. 2 SächsGO).

## 2. Einwohnerfragestunde, Anhörung und Einwohnerbefragung – § 16c GO n. F.

### a. Einwohnerfragestunde (Abs. 1)

Die Neufassung des § 16c GO verzichtet im Gegensatz zur Alt- und Vorgängerregelung darauf, die Gewährung der Frage-, Vorschlags- und Anregungsbefugnis bei öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung an ein Mindestalter (bisher 14 Jahre) zu knüpfen. Die einstige Intention des Gesetzgebers war, mit der Altersgrenze eine gewisse geistige Reife der Frageberechtigten sicherzustellen<sup>9</sup>. Die Altersgrenze von 14 Jahren war zwar insoweit eine willkürliche Festlegung, sie war indes zweckmäßigerweise an der Grundrechts- und Strafmündigkeit orientiert<sup>10</sup>. Wo eine solche Grenze letztlich zu ziehen sein sollte, bedarf einer differenzierten Beurteilung, die jedoch auch Zweckmäßigkeitsskriterien einbeziehen darf. Ob ein völliger Verzicht auf eine Altersgrenze sachgerecht ist, um einen reibungslosen Ablauf der Einwohnerfragestunde zu garantieren und deshalb (wie seinerzeit vom Gesetzgeber intendiert) den Fragebe-

rechtigten eine entsprechende Reife abzuverlangen, lässt sich allerdings mit Recht hinterfragen.

Darüber hinaus wird durch § 16 Abs. 1 Satz 2 GO n. F. der Gemeindevertretung die Möglichkeit eröffnet, auch gegenständlich Betroffenen, die nicht Einwohner der Gemeinde sind, das Frage-, Vorschlags- und Anregungsrecht des § 16 Abs. 1 Satz 1 GO n. F. einzuräumen. Dies ist zwar aus rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Bedenkenswert ist allerdings, dass bei den Einlassungen solcher Personen aufgrund des mangelnden örtlichen Bezugs durchaus Individual-, insbesondere wirtschaftliche Interessen anstelle von Gemeinwohlbelangen im Vordergrund stehen können. Unter Berücksichtigung dieses Aspekts wäre ein bloßes Anhörungsrecht nach § 16c Abs. 2 GO n. F. für Betroffene ohne Einwohnereigenschaft möglicherweise das geeignetere Mittel.

### b. Einwohnerbefragung (Abs. 3)

Neu in § 16c Abs. 3 n. F. und insgesamt ein Novum in der schleswig-holsteinischen Gemeindeordnung ist das Instrument der Einwohnerbefragung. Es ermöglicht eine konsultative Befragung der Einwohnerinnen und Einwohner in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft – entweder in der gesamten Gemeinde oder in Ortsteilangelegenheiten auf den jeweiligen Ortsteil beschränkt, soweit der Ortsbeirat zuständig ist. Die Neuregelung hat vorwiegend einen programmatischen und klarstellenden Gehalt, denn die Gemeinden waren bereits nach der alten Rechtslage nicht gehindert, konsultative Bürgerbefragungen durchzuführen und andere informelle Beteiligungsformen anzuwenden<sup>11</sup>. Grundsätzlich stehen „Ob“ und „Wie“ der Ausgestaltung informeller Beteiligungsverfahren schon aufgrund der gemeindlichen Organisationshoheit im Ermessen jeder einzelnen Gemeinde<sup>12</sup>. Gegen die gesetzliche Institutionalisierung solcher nicht-bindender Beteiligungsformen ist aus rechtlicher Sicht nichts zu besorgen. Sie wären ohnedies zulässig, indes vermag eine derartige Regelung möglicherweise das tatsächliche Stattfinden konsultativer Bürgerbefragungen zu befördern<sup>13</sup>. In den Kommunalverfassungen Niedersachsens und des Saarlandes sind konsultative Bürger- bzw. Einwohnerbefragungen in § 35 NKomVG bzw. in § 20b KSVG bereits geregelt.

Angesichts der lediglich konsultativen Natur der Einwohnerbefragung ist die Formulierung in § 16c Abs. 3 Satz 4 Halbsatz 1 GO n. F., dass Ortsbeirat und Gemeindevertretung an das Ergebnis der Befragung nicht gebunden sind, eine deklaratorische Feststellung. Dagegen ist der im 2. Halbsatz formulierte Passus, nach dem die zuständigen Organe das Ergebnis der Befragung „angemessen zu

berücksichtigen“ haben, aus rechtlicher Sicht fragwürdig. Entscheidungskompetenzen der Vertretungsorgane auf kommunaler Ebene dürfen (bspw. durch derartige Berücksichtigungspflichten) formal nicht angetastet werden, unabhängig davon, ob sich bereits eine faktische Bindungswirkung durch das Ergebnis ergibt<sup>14</sup>. Bereits die Entscheidungsbeeinflussung durch faktische Wirkungen ist aus legitimatorischer Sicht bedenklich<sup>15</sup>. Für die Meinungsbildung können sich die Entscheidungsträger verschiedenster Informationsquellen bedienen, essenziell ist allerdings, dass die Entscheidungsfindung frei und unbeeinflusst bleibt<sup>16</sup>. Durch jene Pflicht zur angemessenen Berücksichtigung erfährt das Phänomen der Beeinflussung der Gemeindevertreter in der „geschützten Phase der Entscheidung“<sup>17</sup> eine Niederlegung im Gesetz, von der ein falsches Signal ausgeht. Die in dieser Form stattfindende Aufwertung temporärer Stimmungen und partikularer Interessen vermag die Integrationsfunktion der Gemeindevertretung und damit das politische Ehrenamt insgesamt zu schwächen<sup>18</sup>.

## 3. Einwohnerantrag – § 16f GO n. F.

Die Regelungen zum Einwohnerantrag unterscheiden sich nur in wenigen Punkten von § 16b GO a. F.: Zum einen ist das bisher starre Unterschriftenquorum von 5 % nunmehr degressiv in Schritten von 0,5 Prozentpunkten gestaffelt (§ 16f Abs. 3 GO n. F.). Das Spektrum reicht von erforderlichen 5 % in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern bis hin zu lediglich 2 % in Gemeinden mit mehr als 150.000 Ein-

<sup>9</sup> Dehn, in: Bracker/Dehn, Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, 9. Aufl. 2012, § 16a Erl. 4 zu Abs. 3.

<sup>10</sup> Ziertmann, in: Rentsch/Ziertmann, Gemeindeverfassungsrecht Schleswig-Holstein, 2008, § 16c GO Rn. 5.

<sup>11</sup> Am Beispiel des Bürgerhaushalts Tischer, Die Gemeinde SH 2012, 238 (240).

<sup>12</sup> S. bereits Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, 1982, Rn. 140 f.

<sup>13</sup> Weshalb allerdings in § 16c Abs. 3 Satz 3 GO n. F. zur Durchführung der Einwohnerbefragung (soweit anwendbar) die Vorschriften über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid für maßgeblich erklärt werden, ist nicht recht einsichtig, handelt es sich doch bei Einwohnerbefragung und Bürgerbegehren/-entscheid um Beteiligungsinstrumente von gänzlich unterschiedlicher Zielsetzung und Intensität hinsichtlich ihrer Entscheidungswirkung.

<sup>14</sup> Vgl. Knemeyer, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, 2. Aufl. 1997, S. 141.

<sup>15</sup> Näher am Beispiel kommunaler Beiräte Schulz/Tischer, KommJur 2012, 281 (283 f.); s. auch Tischer, Die Gemeinde SH 2012, 238 (241).

<sup>16</sup> Mehde, NdsVBl. 2012, 33 (36).

<sup>17</sup> Herbert, NVwZ 1995, 1056 (1058); zum innergemeindlichen Entscheidungsprozess ausf. Schliesky, AfK II/98, 308 (309 ff.).

<sup>18</sup> Vgl. etwa Schulz/Tischer, KommJur 2012, 281 (284); Wentzel, in: Hill (Hrsg.), Bürgerbeteiligung, 2010, S. 37 (45 f.); Henneke/Ritgen, LKRZ 2008, 361 (362).

wohnern. Die Quoren beim Einwohnerantrag stellen (bei identischer Gemeindegröße) jeweils die Hälfte des Quorums der für ein Bürgerbegehren erforderlichen Unterstützungsunterschriften dar<sup>19</sup>. Im Ausgangsentwurf war noch ein starres Unterstützungsquorum i. H. v. 4 % vorgesehen, da in jener Fassung das niedrigste Unterstützungsquorum für das Bürgerbegehren 4 % betrug. Die Anpassung in Gestalt der degressiven Staffelung nach Gemeindegröße auch für die Unterstützung des Einwohnereintrags ist konsequent. Vor allem jedoch überzeugt vor dem Hintergrund des gesetzgeberischen Ziels die „Halbierung“ des erforderlichen Quorums gegenüber dem Bürgerbegehren, da der Einwohnerantrag im Gegensatz zu diesem lediglich eine ergebnisoffene Beratung und Entscheidung einer bestimmten Angelegenheit durch die Gemeindevertretung verfolgt und somit ein weniger intensives Instrument der Bürgerbeteiligung darstellt.

Zum anderen sieht die Neufassung entgegen den Vorgängerregelungen und dem ursprünglichen Gesetzentwurf vor, dass statt der Kommunalaufsichtsbehörde die Gemeindevertretung über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet (§ 16f Abs. 5 GO n. F.). Verfahrensökonomische Erwägungen und die Selbstverwaltungsfreundlichkeit einer Zuständigkeit der Gemeindevertretung lassen sich sicherlich für diese gesetzgeberische Entscheidung anführen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die wenigsten Bürgerbeteiligungsvorgänge gänzlich ohne Friktionen ablaufen, erschiene es hingegen vorzugswürdig, eine „neutrale Instanz“ wie die Aufsichtsbehörde und nicht die Gemeindevertretung, die mit dem Antrag gerade zum Handeln aufgefordert werden soll, in eigener Sache über die Zulässigkeit entscheiden zu lassen<sup>20</sup>.

#### **4. Bürgerentscheid, Bürgerbegehren – § 16g GO n. F.**

Umfassende Modifizierungen erfährt die Vorschrift, in welcher Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geregelt sind. Im Folgenden werden deshalb exemplarisch ausgewählte besonders markante sowie die am intensivsten diskutierten Neuerungen vorgestellt und bewertet.

##### **a. Erforderliche Mehrheit für Initiierung des Bürgerentscheids (Abs. 1)**

§ 16g Abs. 1 GO n. F. verzichtet auf die bisher erforderliche Zweidrittelmehrheit für den Beschluss der Gemeindevertretung, einen Bürgerentscheid zu initiieren, zugunsten einer bloß einfachen Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. Diese Reduzierung der Anforderungen ist vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass es sich bei einem Bürgerentscheid um eine Verlagerung der Entscheidungs-

zuständigkeit für den betreffenden Sachverhalt handelt. Das zur Wahrnehmung dieser Entscheidungszuständigkeit berufene Organ ist entsprechend dem auch auf kommunaler Ebene geltenden Grundsatz repräsentativer Demokratie die unmittelbar demokratisch legitimierte Gemeindevertretung. Die Gemeindevertretung darf sich ihrer Pflicht, die Interessen der Gemeindebevölkerung durch Beratung und Entscheidung wahrzunehmen, allenfalls in engen Grenzen entledigen. Kommt es beim durch die Gemeindevertretung initiierten Bürgerentscheid lediglich zu einer geringen Beteiligung der zur Abstimmung aufgerufenen Bürger, ist die Entscheidung, die einem endgültigen Beschluss der Gemeindevertretung in ihren Rechtswirkungen gleichsteht (§ 16f Abs. 8 Satz 1 GO n. F.), schwächer demokratisch legitimiert als ein Beschluss der Gemeindevertretung. Mithin wäre vorzugswürdig gewesen, die Schwelle für eine derartige Übertragung der Entscheidungszuständigkeit bei der Zweidrittelmehrheit zu belassen, da für diese Konstellation ein breites politisches Einvernehmen wünschenswert ist.

##### **b. „Negativkatalog“ (Abs. 2)**

###### **aa. Bauleitplanung**

Das Gesetz modifiziert den sog. Negativkatalog der Gegenstände, die einem Bürgerentscheid nicht zugänglich sein sollen, hinsichtlich der Bauleitplanung. Zukünftig sollen gem. § 16g Abs. 2 Nr. 6 GO n. F. im Gegensatz zur alten Rechtslage der Aufstellungsbeschluss zur Bauleitplanung sowie dessen Änderung, Ergänzung und Aufhebung bürgerbegehrensfähig sein, nicht aber übrige „Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung“. Die Herausnahme des Aufstellungsbeschlusses sowie seiner Änderung, Ergänzung und Aufhebung aus dem Negativkatalog kann im Interesse erweiterter Möglichkeiten für Bürgerbeteiligung nur befürwortet werden, da die Bauleitplanung in der gemeindlichen Praxis eine bedeutsame Rolle spielt und sich die Gemeindebürgerschaft regelmäßig auch im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid mit ihr befassen möchte. Gleichwohl sind das auf Ja/Nein-Entscheidungen angelegte Verfahren des Bürgerentscheids und das bundesrechtliche Abwägungsgebot des Baugesetzbuchs, das demgegenüber von mehrdimensional strukturierten Entscheidungen ausgeht, zumindest nicht ohne Weiteres kompatibel<sup>21</sup>, was bei der Gestaltung des Ausschlussstatbestands berücksichtigt werden muss.

Hinsichtlich der Bezugnahme des Gesetzes auf den Planaufstellungsbeschluss (als eine Art zeitlicher Grenze, nach der die Bürgerbegehrensfähigkeit im Grunde enden soll) ist zunächst anzuführen, dass der Informationsstand der Gemeindebü-

ger in Bezug auf das Vorhaben oftmals erst nach dem Planaufstellungsbeschluss und der üblicherweise im Nachgang stattfindenden frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB hinreichend ist, um ein Bürgerbegehren, das die Bauleitplanung zum Gegenstand hat, einreichen zu können<sup>22</sup>. Gegen eine Beeinträchtigung der Abläufe durch eine Bürgerbegehrensfähigkeit des „Wie“ der in Lauf gesetzten Bauleitplanung ist die Gemeindevertretung und -verwaltung zudem u. a. durch § 1 Abs. 5-7 BauGB abgesichert, der Abwägungsgrundsätze der Bauleitplanung normiert und somit sicherstellt, dass diese – aufgrund des Verbots gesetzeswidriger Bürgerentscheide – nicht durch Aktionen unmittelbarer Demokratie unterlaufen werden<sup>23</sup>.

Auch birgt die Neufassung Auslegungsschwierigkeiten: Fraglich ist insbesondere, welche Tatbestände den „Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung“, die die neue Vorschrift als nicht bürgerentscheidsfähig ansieht, unterfallen sollen. Interpretationen im Wege eines Umkehrschlusses (alles, was nicht Aufstellungsbeschluss, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung darstellt) oder einer weiten Auslegung des Wortlauts könnten bspw. Entscheidungen im Vorfeld des Planaufstellungsbeschlusses, etwa zur grundsätzlichen Initiation bestimmter Projekte, oder Fragen, die nur einen mittelbaren Bezug zu bauplanerischen Entscheidungen aufweisen, aus dem Katalog bürgerbegehrensfähiger Angelegenheiten herausfallen lassen und somit die Zielsetzung ins Gegenteil verkehren. Die Unklarheit wird von der Tatsache befördert, dass sich die Formulierung nicht an aus anderen Bundesländern bewährten anlehnt, sodass weder auf Erfahrungswerte noch auf eine vergleichbare Begründung zurückgegriffen werden kann. Ohnehin bergen Negativkataloge mit Tatbeständen, die schwierig abzugrenzen sind, die

<sup>19</sup> Wobei sich der Kreis der Personen, von denen die Unterstützungsunterschriften stammen dürfen, durchaus unterscheidet: Den Einwohnerantrag dürfen Einwohnerinnen und Einwohner, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, unterstützen; das Bürgerbegehren darf den Kreis seiner Unterstützer nur aus den Stimmberechtigten (also den Bürgern der Gemeinde) rekrutieren.

<sup>20</sup> Vgl. dazu Schliesky, in: Bülow u. a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblatt (Stand: Juni 2012), § 16f GO Rn. 42.

<sup>21</sup> Oebbecke, Die Verwaltung 37 (2004), 105 (113).

<sup>22</sup> Vgl. Kühling/Wintermeier, DVBl. 2012, 317 (324).

<sup>23</sup> Schoch, in: Schliesky/Ernst/Schulz (Hrsg.), Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa, Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, 2011, S. 167 (177); für die Vereinbarkeit inhaltlicher Vorentscheidungen zum Bauleitplan mit dem Abwägungsgebot allerdings VGH München, Beschl. v. 28. 07. 2005, NVwZ-RR 2006, 208 f.; kritisch dazu Ritgen, KommJur 2007, 288 (293); klarstellend jüngst Zöllner, BayVBl. 2013, 129 (133 f.).

Gefahr von „Ausweichstrategien“, indem Bürgerbegehren so formuliert werden, dass sie die Bauleitplanung nur mittelbar betreffen<sup>24</sup>. Oftmals schaffen neue Ausschusstatbestände in der Praxis erhebliche Auslegungs- und Konturierungsprobleme<sup>25</sup>. Mithin ist damit zu rechnen, dass die Vorschrift in absehbarer Zeit die Verwaltungsgerichtsbarkeit beschäftigen wird.

Dass hier möglicherweise Rechtsunsicherheit besteht, ist für die überarbeitete und der Idee nach bürgerbeteiligungsfreundlichere Regelung etwas unglücklich. Die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten im Gegensatz zu früher durch die Modifikation des Ausschusstatbestands ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, rechtlich geboten und zweckmäßig ist die Beibehaltung einer Ausschlussklausel jedoch insgesamt nicht<sup>26</sup>. Insofern hätte einiges dafür gesprochen, die Bauleitplanung komplett aus dem Katalog der Ausschusstatbestände herauszunehmen (wie es in Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen der Fall ist) oder zumindest den Ausschluss nur für „bundesrechtlich geregelte Verfahrensschritte der Bauleitplanung“ aufrecht zu erhalten.

#### bb. Hauptsatzung

Angesichts der gesetzgeberischen Intention beklagenswert ist, dass nach § 16g Abs. 2 Nr. 5 GO n. F. die Hauptsatzung nach wie vor Bestandteil des Negativkatalogs ist. Die neue und alte schleswig-holsteinische Regelung ist bundesweit einzigartig und hat in der Kommentarliteratur überwiegend Ablehnung erfahren<sup>27</sup>, auch weil sie eine weitgehende Beschränkung bürgerentscheidsfähiger Angelegenheiten vornimmt. Das Ausnehmen der Hauptsatzung vom Bürgerentscheid führt außerdem zu variierenden bürgerentscheidsfähigen Angelegenheiten, je nachdem, was die Gemeinde in ihrer Hauptsatzung über deren Pflichtbestandteile<sup>28</sup> hinaus geregelt hat. Wird ein Gegenstand nicht in der Haupt-, sondern in einer eigenen Satzung geregelt, kann er einem Bürgerentscheid hingegen zugänglich gemacht werden<sup>29</sup>. Anlässlich der Neufassung wäre daher überdenkenswert gewesen, den Ausnahmetatbestand auf die Pflichtbestandteile der Hauptsatzung zu reduzieren. Dies hätte die Anzahl bürgerbegehrensfähiger Angelegenheiten in vielen Gemeinden erhöhen sowie landesweit Einheitlichkeit schaffen können.

#### c. Wegfall der Sechs-Wochen-Frist

Ersatzlos gestrichen wurde die in § 16c Abs. 3 Satz 3 GO a. F. statuierte Sechs-Wochen-Frist für kassatorische Bürgerbegehren, also solche, die sich gegen Gemeinderatsbeschlüsse richten. Gegen den relativ kurzen Zeitraum von sechs

Wochen sprach in der Tat, dass die Instrumente, die das Gesetz zur Bürgerbeteiligung vorsieht, auch in realistischer Weise einsetzbar sein sollten<sup>30</sup>. Eine gänzliche Abschaffung der Fristenregelung erscheint unter Rechtssicherheitsgesichtspunkten jedoch nicht sachgerecht. Insbesondere sollte durch die Altregelung Vertrauensschutz dahingehend gewährt werden, dass in Ausführung befindliche Beschlüsse nicht wieder rückgängig gemacht werden<sup>31</sup>. Mithin wäre eine moderate Heraufsetzung der Frist, bspw. auf drei Monate, vorzugswürdig gewesen<sup>32</sup>.

#### d. Kostenübersicht (Abs. 3)

Nicht mehr erforderlich ist mit der Neuregelung der dem Bürgerbegehren beizugebende sog. Kostendeckungsvorschlag. Er wird in § 16g Abs. 3 Satz 2 GO n. F. durch „eine von der zuständigen Verwaltung zu erarbeitende Übersicht über die zu erwartenden Kosten der verlangten Maßnahme“ ersetzt. Begründet wurde dies damit, dass der Kostendeckungsvorschlag für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens oftmals eine zu hohe Hürde darstelle, weil nur wenige Bürgerinnen und Bürger über entsprechende haushaltsrechtliche Kenntnisse verfügten<sup>33</sup>. Die Begründung überschätzt allerdings die tatsächlichen Anforderungen an den früher erforderlichen Kostendeckungsvorschlag. Von diesem wurde keinesfalls eine vollumfänglich zutreffende, sondern lediglich eine überschlägige Aufstellung erwartet, die Kalkulation musste insoweit realistisch, nachvollziehbar und rechtlich zulässig sein<sup>34</sup>. Alles andere hätte das Erfordernis des Kostendeckungsvorschlags überspannt und das Rechtsinstitut des Bürgerbegehrens lahmgelegt. Vom Bürger wurde somit nichts Unmögliches erwartet – zumal den Initiatoren eines Bürgerbegehrens inzwischen wieder ein gebührenfreier Beratungsanspruch gegenüber der Kommunalaufsicht zusteht, der weitere Schwierigkeiten abfedert. Sinn und Zweck des Kostendeckungsvorschlags lagen insbesondere darin, den Bürgern die „Selbstverantwortung für die finanzielle Deckung der begehrten Maßnahme“ deutlich zu machen<sup>35</sup> und sie zu einem verantwortungsvollen Gebrauch ihrer Entscheidungsmacht im Hinblick auf den gemeindlichen Haushalt zu veranlassen<sup>36</sup>, fällt doch die Kostenbelastung letztlich ohnehin auf den Bürger zurück<sup>37</sup>. Auch angesichts des Aufwands, den die verpflichtende regelmäßige Erarbeitung einer Kostenaufstellung durch die Verwaltung produzieren dürfte, wird sich die Sachgerechtigkeit der Regelung noch erweisen müssen.

#### e. Unterstützungsquorum (Abs. 4)

§ 16g Abs. 4 GO n. F. sieht für das Bürgerbegehren nunmehr ein degressiv gestaffeltes Unterstützungsquorum vor. Die

Lösung von der starren 10 %-Regelung des § 16c Abs. 4 GO a. F. ist grundsätzlich zu begrüßen. Mit zunehmender Größe der Gemeinde verlängert sich die Dauer der Unterschriftensammlung und wächst die Gefahr eines Scheiterns des Bürgerbegehrens. Unter dem Aspekt, dass das Bürgerbegehren ein Initiativrecht zur Aktivierung der Willensbildungsphase im innergemeindlichen Entscheidungsprozess darstellt, ohne bereits verbindliche Entscheidungen produzieren zu können, spricht Vieles für nicht zu hohe Quoren<sup>38</sup>. Die undifferenzierte alte 10 %-Regelung benachteiligte Bürgerbegehren in großen Städten<sup>39</sup>. Auch die unter Gleichheitsgesichtspunkten bedenkliche Staffelung des Quorums in Schritten von z. T. 2,5 Prozentpunkten aus dem ursprünglichen Gesetzentwurf wurde im Wege der Behandlung des Entwurfs im Innen- und Rechtsausschuss durch eine Staffelung der Unterstützungsquoren in Schritten von jeweils einem Prozentpunkt (wie sie bereits im Gesetzentwurf der Volksinitiative<sup>40</sup> vorgesehen war) ersetzt. Ganz wird sich eine Ungleichbehandlung der

<sup>24</sup> Vgl. Schoch, in: Schliesky/Ernst/Schulz (Hrsg.), Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa, Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, 2011, S. 167 (177).

<sup>25</sup> Kühling/Wintermeier, DVBl. 2012, 317 (323).

<sup>26</sup> So auch Kühling/Wintermeier, DVBl. 2012, 317 (324).

<sup>27</sup> S. nur Dehn, in: Bracker/Dehn, Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, Kommentar, 9. Aufl. 2012, § 16c Erl. zu Abs. 2: „unverständlich“; Schliesky, in: Bülow u. a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblatt (Stand: Juni 2012), § 16g GO, Rn. 53: „nicht recht einsichtig“.

<sup>28</sup> Solche sind z. B. durch die GO vorgesehene weitergehende Regelungen zur Gleichstellungsbeauftragten, zur Einrichtung der Ausschüsse, zur Amtszeit des Bürgermeisters etc.

<sup>29</sup> Ziertmann, in: Rentsch/Ziertmann, Gemeindeverfassungsrecht Schleswig-Holstein, 2008, § 16g GO Rn. 5.

<sup>30</sup> Schliesky, in: Bülow u. a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblatt (Stand: Juni 2012) § 16g GO Rn. 81; in diesem Sinne auch Muckel, NVwZ 1997, 223 (224).

<sup>31</sup> Ziertmann, in: Rentsch/Ziertmann, Gemeindeverfassungsrecht Schleswig-Holstein, 2008, § 16g GO Rn. 8.

<sup>32</sup> Zu den Gründen s. ausführlich LT-Umdruck 18/5, S. 6f.

<sup>33</sup> LT-Drs. 18/310, S. 17.

<sup>34</sup> Hierzu und zum Folgenden Schoch, in: Schliesky/Ernst/Schulz (Hrsg.), Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa, Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, 2011, S. 167 (182).

<sup>35</sup> So die einstige Gesetzesbegründung LT-Drs. 12/592, S. 50; in diesem Sinne auch Muckel, NVwZ 1997, 223 (227).

<sup>36</sup> Ziertmann, in: Rentsch/Ziertmann, Gemeindeverfassungsrecht Schleswig-Holstein, 2008, § 16g GO Rn. 9.

<sup>37</sup> Schliesky, in: Bülow u. a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblatt (Stand: Juni 2012), § 16g GO Rn. 119.

<sup>38</sup> Schliesky, ZG 1999, 91 (111).

<sup>39</sup> Vgl. Schliesky, in: Bülow u. a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblatt (Stand: Juni 2012), § 16g GO Rn. 133.

<sup>40</sup> LT-Drs. 17/2240.

gestalt, dass in Gemeinden, die knapp über der jeweiligen Einwohnerzahlgrenze liegen, insgesamt weniger Unterstützungsunterschriften erforderlich sind als in Gemeinden, deren Einwohnerzahl knapp unter der Grenze liegt, bei einem gestaffelten Quorum nicht vermeiden lassen<sup>41</sup>, allerdings sollte sie – wie in der neuen Vorschrift verwirklicht – so wenig drastisch wie möglich ausfallen.

#### f. Beteiligungsquorum (Abs. 7)

§ 16g Abs. 7 GO n. F. führt schließlich auch eine Staffelung des Beteiligungsquorums ein. Nach § 16c Abs. 7 Satz 1 GO a. F. galt, dass die im Wege des Bürgerentscheids gestellte Frage in dem Sinne entschieden war, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 20 % der Stimmberechtigten beträgt. Die grundsätzliche Beibehaltung von Beteiligungsquoren und damit einer Untergrenze der Beteiligung durch die Neuregelung ist zu befürworten, da nur auf diese Weise das Mehrheitsprinzip, bei dem nicht bloß auf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sondern auf die Mehrheit auch in Zusammenschau mit der Beteiligung abzustellen ist, gewahrt und damit die demokratischen Legitimation der Entscheidung sichergestellt werden kann<sup>42</sup>. Die neue degressive Staffelung vereinfacht es allerdings insbesondere in größeren Städten, eine hinreichend große Zahl an Stimmberechtigten zu mobilisieren. Das je nach Einwohnerzahl erforderliche Beteiligungsquorum ist doppelt so hoch wie das in der betreffenden Gemeinde erforderliche Unterstützungsquorum, was der gegenüber der bloßen Initiativfunktion des Bürgerbegehrens bedeutsameren Wirkung des Bürgerentscheids Rechnung trägt.

#### 5. Zuständigkeit für den Erlass von Durchführungsbestimmungen – § 135 Abs. 1 Nr. 4 GO n. F.

Mit § 135 Abs. 1 Nr. 4 GO n. F. überträgt der Gesetzgeber die Kompetenz zum Erlass von Durchführungsbestimmungen auch für den Einwohnerantrag i. S. v. § 16f GO wieder dem Innenministerium. Kurz-

zeitig bestand nach § 16b Abs. 2 GO a. F. eine Zuständigkeit der Gemeinden, Näheres zum Einwohnerantrag durch Satzung zu regeln. Diese alte Rechtslage stärkte zwar in begrüßenswerter Weise die Position der kommunalen Selbstverwaltung, doch regte sich hier auch Kritik der kommunalen Spitzenverbände mit dem nachvollziehbaren Einwand, dass nicht jede der 1.116 schleswig-holsteinischen Gemeinden eine Satzung zur Ausgestaltung des Einwohnerantrags erlassen wolle<sup>43</sup>. Idealerweise wäre den Gemeinden diese Möglichkeit aber dennoch offen gehalten worden. Denn durch eine von der Durchführungsverordnung des Innenministeriums abweichende Ausgestaltungssatzung ließe sich u. U., soweit die Gemeinde dies wünscht, eine IT-freundlichere Abbildung des Einwohnerantrags (z. B. Lösung vom Schriftlichkeitserfordernis unter Einbindung sicherer Online-Identifikationsdienste<sup>44</sup>) und damit möglicherweise eine Effektivierung jenes vernachlässigten Instruments kommunaler Bürgerbeteiligung erreichen. Auf diese Weise könnte jede Gemeinde zumindest für den Einwohnerantrag, der im Gegensatz zum Bürgerentscheid „lediglich“ eine ergebnisoffene Befassung der Gemeindevertretung mit einem bestimmten Gegenstand anstrebt, eigene Schwerpunkte hinsichtlich des Zulassens von „E-Partizipation“ setzen. Vor diesem Hintergrund wäre der grundsätzliche Erlass von Durchführungsbestimmungen durch das Innenministerium unter Einschluss der Möglichkeit für die Gemeinden, Abweichendes durch Satzung zu regeln, überdenkenswert gewesen.

#### III. Fazit

Mit Blick auf den Ertrag des Gesetzes lässt sich eine gemischte Bilanz ziehen: Soweit die Regelungen die Rechtslage vor dem 13. 04. 2012 wiederherstellen, hat der Landesgesetzgeber zunächst einmal die Ausgestaltung der Möglichkeiten kommunaler Bürgerbeteiligung wieder stärker an sich gezogen. Ein begrüßenswerter Schritt ist dabei insbesondere die Wiederaufnahme des „kommunalen Peti-

tionsrechts“ in § 16e GO n. F., welches aufgrund seines Verzichts auf thematische Begrenzung, seiner geringen formalen Hürden und der Befassungspflicht der Gemeindevertretung einen hohen Stellenwert unter den Beteiligungsinstrumenten einnimmt und insoweit auch ein „Statement“ zugunsten eines bestimmten Kommunikationsstils zwischen Verwaltung und Bürger darstellt. Einige (wieder eingeführte) Altregelungen – etwa die zur Einwohnerversammlung – wären dagegen überarbeitungsbedürftig gewesen. Auch die (zu weitreichende) Beratungs- und Hilfspflicht der Gemeinden zugunsten der Einwohnerinnen und Einwohner aus § 16d GO n. F. hätte einer Weiterentwicklung bedurft, die den Erwartungshaltungen an die Vorschrift besser gerecht wird<sup>45</sup>. An anderen Stellen enthält das Gesetz dagegen durchaus innovative Regelungen (Einwohnerbefragung, gestaffelte Quoren), bleibt aber bisweilen hinter den Möglichkeiten noch zurück (Einwohnerversammlung, Bürgerbegehren zur Bauleitplanung bzw. zur Hauptsatzung). Die Berücksichtigungspflicht beim Ergebnis der Einwohnerbefragung, die Abschaffung der Zweidrittelmehrheit bei der Initiation des Bürgerentscheids durch die Gemeindevertretung oder der Verzicht auf den Kostendeckungsvorschlag erscheinen vor dem Hintergrund der gesetzgeberischen Intention zwar ziel-, aber nicht immer sachgerecht, da sie das empfindliche Gleichgewicht zwischen dem grundsätzlich repräsentativen System, einer arbeitsfähigen Verwaltung und angemessenen Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene teilweise beeinträchtigen können.

<sup>41</sup> Vgl. Henneke/Ritgen, LKRZ 2008, 361 (366).

<sup>42</sup> Schliesky, ZG 1999, 91 (119); ähnl. auch Henneke/Ritgen, LKRZ 2008, 361 (364); anders Huber, AöR 126 (2001), 165 (180).

<sup>43</sup> Vgl. das LT-Plenarprotokoll 18/11 vom 15. 11. 2012, S. 774.

<sup>44</sup> Zu diesem Gedanken Tischer, VM 2013, 3 (11).

<sup>45</sup> Differenzierte Kritik an der Vorschrift bereits bei Ruge, Die allgemeinen kommunalrechtlichen Beratungs- und Betreuungspflichten, 2000, S. 151.

## Kommunen im Web 2.0 – Nutzenanlässe und Rechtsfragen

Dr. Christian Hoffmann / Dr. Sönke E. Schulz\*

### I. Einleitung: Kommunen im Web 2.0 sind Realität

Der Begriff Web 2.0 bezeichnet die Interaktion der Nutzer, welche auf digitalen Plattformen zu neuen Formen der Zusam-

menarbeit und des Datenaustauschs zusammen finden. Das soziale Netz bezieht seine Nutzer aktiv in lebendige Wertschöpfungsprozesse ein – sei es durch die erleichterte Produktion eigener Inhal-

te, Kommentare, Tags oder auch nur durch die virtuelle Präsenz. Das Web 2.0 erlaubt es einem zuvor auf passiven Kon-

\* Dr. Sönke E. Schulz ist geschäftsführender wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Dr. Christian Hoffmann ist freier Mitarbeiter an diesem Institut und Gründer der Social-Media-Beratung für die öffentliche Verwaltung [www.verwaltungzweipunkt.null.de](http://www.verwaltungzweipunkt.null.de). Der Beitrag entstand im Rahmen eines vom ISPRAT e. V. geförderten Forschungsprojektes.

sum beschränkten Publikum, zum Schöpfer vielfältiger multimedialer Inhalte zu werden, und stellt die Plattformen wie bspw. Blogs, Wikis und soziale Netzwerke für deren Verbreitung zur Verfügung. Aufgrund der veränderten Gewohnheiten der Internet-Nutzung im privaten wie im geschäftlichen Kontakt wird zunehmend auch von Kommunen verlangt, dass diese die gleichen Kanäle nutzen. Insofern ist ein Trend feststellbar, dass sich auch öffentliche Verwaltungen ins Web 2.0 begeben – in welcher Art und Weise auch immer, ob man diese Entwicklung nun begrüßt oder für entbehrlich hält. Mittlerweile dürften ca. 40 % der Kommunen einen Facebook-Account haben<sup>1</sup>. Offiziell werden Web 2.0-Medien insbesondere für die Öffentlichkeits- und Pressearbeit eingesetzt. Parallel dazu haben aber auch einzelne Verwaltungsmitarbeiter – aus allen Hierarchieebenen – begonnen, diese Tools (auch für ihre Arbeit) zu nutzen. Die Bandbreite der Erscheinungsformen reicht von Handlungsweisen, bei denen der Bezug zur dienstlichen Tätigkeit kaum erkennbar ist, über die Nutzung als bloße Informationsquelle (bspw. im Rahmen einer Online-Streife) bis hin zu einer offenen Diskussion in sozialen Netzwerken (fachlicher Diskurs). Anders gestaltet sich die Situation in Schleswig-Holstein, wo aufgrund eines Vorstoßes des Landesdatenschutzbeauftragten derzeit Zurückhaltung geübt wird. So verwundert es auch nicht, dass angesichts der unklaren Rechtslage die Landeshauptstadt Kiel zum 28. Januar 2013 einen Twitter-Account eröffnet hat, jedoch weiterhin auf das beliebtere Medium Facebook verzichtet. Im laufenden Verfahren vor dem VG Schleswig ist es bisher weder zu einer Anberaumung eines Termins<sup>2</sup>, geschweige denn zu einer gerichtlichen Klärung gekommen. Aufgrund des nicht absehbaren zeitlichen Verlaufs des Gerichtsverfahrens und des ggf. nachfolgenden Instanzenzuges erscheint es angesichts der Erwartungshaltung der Bürger und der für die öffentliche Verwaltung mit dem Web 2.0 verbundenen Möglichkeit, einfach eine Vielzahl von Bürgern zu erreichen, nicht sachgerecht, alle derzeitigen oder geplanten Aktivitäten einzustellen. Im Folgenden werden daher die allgemeine Zulässigkeit der Nutzung (am Beispiel der Facebook-Fanseite) analysiert sowie weitere Rechtsfragen der Aktivitäten im Netz aufgeworfen.

## II. Anwendungsszenarien: Welche Ziele verfolgen kommunale Aktivitäten im Web 2.0?

Ausgangspunkt einer rechtlichen Betrachtung muss eine Analyse der denkbaren Anwendungsszenarien sein. Hinsichtlich der Nutzungsanlässe kann zwischen der privaten, der dienstlichen und sonstiger Nutzung unterschieden

werden. Für sie gelten jeweils unterschiedliche rechtliche Rahmen und es bestehen unterschiedlich ausgeprägte Möglichkeiten des Dienstherren, auf das Verhalten der Mitarbeiter einzuwirken. Personen nehmen im Netz zunehmend verschiedene Rollen ein – so verfügen Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung zum Teil neben ihrer dienstlichen (als Verwaltung), ihrer privaten (als Privatperson) ebenfalls über eine Parteirolle (bspw. als Kandidat für ein Bürgermeisteramt) oder sind zugleich kommunale Mandatsträger. Über eine sog. Social-Media-Guideline<sup>3</sup> (oder andere verbindliche interne Anweisungen) besteht die Möglichkeit, die dienstlichen Aktivitäten zu definieren und diese klar von sonstigen Handlungsweisen abzugrenzen. Dabei kommt dem Dienstherren ein großer Gestaltungsspielraum zu, da die denkbaren Nutzungsformen je nach Aufgabe der Behörde und Zielgruppe variieren sowie einem zeitlichen Wandel unterliegen. Eine Definition dienstlicher Anlässe kann zusätzliche Rechtssicherheit schaffen. Abgrenzung und Abgrenzbarkeit von dienstlicher und sonstiger Nutzung bereiten nämlich insbesondere dann Schwierigkeiten, wenn Regelungen zur Web 2.0-Nutzung durch die Behörde und ihre Mitarbeiter vollständig fehlen. Sind jedoch explizite Vorgaben vorhanden, fällt eine Abgrenzung leicht: Als dienstliche Nutzung kann nur diejenige Tätigkeit eingestuft werden, die von den Vorgaben einer Social-Media-Guideline abgedeckt ist. Dies bedeutet bspw., dass wenn eine Behörde den fachlichen Diskurs nicht gestattet, es sich bei entsprechenden Diskussionsbeiträgen eines Mitarbeiters schon aus diesem Grund um private Äußerungen handelt, selbst wenn der Inhalt dienstlicher Natur ist<sup>4</sup>. Selbstverständlich bleibt die private Nutzung grundsätzlich – mit Einschränkungen während der Dienstzeit – nicht nur gestattet, sondern wird durch die Meinungsfreiheit aus Art. 5 GG auch verfassungsrechtlich gesichert.

Eine weitere Besonderheit besteht im kommunalen Bereich darin, dass auch kommunale Mandatsträger als Nutzer von sozialen Medien in Betracht kommen. Zwar ist das Verhalten der Gemeindevertretung der Gemeinde zurechenbar, da sie als Kollegialorgan der Exekutive agiert, nicht jedoch das Verhalten der einzelnen Mitglieder. Soweit nicht für die gesamte Vertretungskörperschaft gehandelt wird (bspw. durch den Vorsitzenden) – eine eher theoretische Möglichkeit –, ist die Nutzung durch einzelne Gemeindevertreter in Ausübung des Mandats nicht durch die Gemeinde reglementierbar, sondern Ausdruck des freien Mandats (§ 32 Abs. 1 GO SH). Einschränkende Vorgaben, bspw. zum Verhalten in Gemeindevertretungs- oder Ausschusssit-

zungen, können allenfalls aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie von der Gemeindevertretung selbst beschlossen werden.

## 1. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Der Einsatz sozialer Medien zur Presse- und Öffentlichkeitsarbeit dient dazu, interessierte Bürger und Medienvertreter besser und schneller mit relevanten Informationen zu versorgen und diejenigen Kanäle zu bedienen, die aufgrund ihrer Zusatzfunktionalitäten (bspw. leichtere Durchsuchbarkeit, schnellere Verfügbarkeit) auch von Journalisten mittlerweile primär genutzt werden. Zudem wird der Eindruck von Modernität vermittelt. Ansonsten decken sich die Zielsetzungen mit der klassischen Öffentlichkeitsarbeit bzw. allgemein der Informationstätigkeit der öffentlichen Verwaltung. Aufgrund der weitgehenden Parallelität mit bestehenden Aktivitäten im Bereich der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sind die Grenzen nicht nur die gleichen, sondern aufgrund der langen Tradition auch hinreichend konkretisiert. Insofern dürfte hinsichtlich des Einsatzes von Web 2.0-Anwendungen in diesem Kontext der geringste Handlungsbedarf bestehen, da es sich um eine geübte Praxis handelt (lediglich das Medium variiert), das eingesetzte Personal in der Regel eine Affinität zu neuen Arten der Informationsbeschaffung und -verbreitung besitzen dürfte und oft ein in sich kohärentes Regelungs- und Verantwortlichkeitenregime existiert. Insbesondere aufgrund der Schnelllebigkeit des Web 2.0 besteht jedoch insbesondere im organisatorischen Bereich Anpassungsbedarf, um bspw. in angemessener Zeit auf Kritik zu reagieren. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass es sich bei der Öffentlichkeits- und Informationstätigkeit überwiegend um eine freiwillige Aufgabe der öffentlichen Verwaltung handelt – mit der Folge, dass die Verlagerung auf andere Medien weitaus unkritischer sein dürfte als z. B. ausschließlich elektronisch durchführbare Verwaltungsverfahren. Dennoch wird das Angebot in der Regel so ausgestaltet sein, dass die relevanten In-

<sup>1</sup> So die Angabe des rheinland-pfälzischen Landesdatenschutzbeauftragten; vgl. [http://www.datenschutz.rlp.de/de/aktuell/2013/images/Praesentation\\_Fanpages\\_verbieten\\_oder\\_verbessern\\_Facebookseiten\\_oeffentlicher\\_Stellen.pdf](http://www.datenschutz.rlp.de/de/aktuell/2013/images/Praesentation_Fanpages_verbieten_oder_verbessern_Facebookseiten_oeffentlicher_Stellen.pdf).

<sup>2</sup> Siehe Weichert DuD 2012, 716 (720 f.).

<sup>3</sup> S. dazu exemplarisch die Musterrichtlinie des DStGB: [http://www.dstgb.de/dstgb/Kommunalreport/Chancen%20sozialer%20Netzwerke%20erkennen\\_%20Risiken%20vermeiden%20-%20DStGB%20Social%20Media%20Guidelines%202012/](http://www.dstgb.de/dstgb/Kommunalreport/Chancen%20sozialer%20Netzwerke%20erkennen_%20Risiken%20vermeiden%20-%20DStGB%20Social%20Media%20Guidelines%202012/), veröffentlicht in Die Gemeinde 2012, S. 128 ff.

<sup>4</sup> Schulz, in: Schliesky/Schulz (Hrsg.), Transparenz, Partizipation, Kollaboration – Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung, 2012, S. XXX (133).

formationen auch über andere Kanäle verbreitet werden<sup>5</sup>.

## 2. Bürgerinformation und Bürgeranfragen

Soweit soziale Medien zur Bürgerinformation genutzt werden, kann dies die Bürgernähe und damit die Identifikation bspw. mit einer Kommune steigern. Die Abgrenzung zur Presse- und Öffentlichkeitsarbeit dürfte gerade im kommunalen Bereich vielfach fließend sein. Der einfache, schnelle und ungefilterte Rückkanal des Bürgers zur Verwaltung kann zudem eingesetzt werden, um Stimmungen und konkrete Wünsche der Bürger entgegenzunehmen. Die Möglichkeit, mit dem Bürger in direkte Kommunikation einzutreten, dient auch dazu, neben allgemeinen Informationen konkrete Bürgeranfragen, soweit diese keinen Bezug zu einem Verwaltungsverfahren haben, bspw. zu Ansprechpartnern, Öffnungszeiten usw., zu beantworten. Web 2.0-Tools könnten perspektivisch ein zentrales Beschwerdemanagement darstellen und so die zuständigen Behörden entlasten, zumal bestimmte Rückmeldungen in der Regel mehrfach dort auflaufen. Beispiele für derartige Anwendungen sind der "Maerker Brandenburg" ([www.maerker.brandenburg.de](http://www.maerker.brandenburg.de)), das "Unortkataster Köln" ([www.unortkataster.de](http://www.unortkataster.de)) sowie das Vorbild "fix my street" ([www.fixmystreet.com](http://www.fixmystreet.com)).

Schließlich kann das Web 2.0 auch zur Bewältigung von besonderen Krisensituationen eingesetzt werden. Entsprechende Anwendungen, vor allem in Form mobiler und ortsbasierter "Apps" bieten eine komfortable und kostengünstige Möglichkeit, einer besonderen Nachfrage – bspw. in Krisensituationen – zu begegnen und viele Personen zugleich zu erreichen. Beispiel: der Warndienst "katwarn" (weitere Informationen unter [www.katwarn.de](http://www.katwarn.de)).

## 3. Fachlicher Diskurs

Im Bereich des fachlichen Diskurses ist es wichtig, dass sich die Kommune vergewissert, welche Ziele und welche Zielgruppen sie erreichen will. Die denkbare Ausgestaltung dürfte sich zwischen der Reglementierung für den Fall, dass ein Mitarbeiter soziale Medien auch dienstlich nutzen möchte (und ihm dies gestattet wird), bis hin zur aktiven Einforderung der Nutzung durch den Arbeitgeber vollziehen. Der fachliche Diskurs von Verwaltungsmitarbeitern über dienstliche Themen dient, wie auch die reine Informationsbeschaffung, der Erweiterung der staatlichen Wissensbasis als Grundlage rationaler Entscheidungen. Vergleichbar den Diskussionen in Foren, Blogs und in sozialen Medien sind die aus der analogen Welt bekannten Formen des fachlichen Austauschs mit der Wissenschaft, anderen Behörden und interessierten Bürgern auf Konferenzen, Vorträ-

gen, Podiumsdiskussionen und Ähnlichem. Die Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, die bspw. von einem administrativen Vorhaben betroffen sind, kann – insbesondere wenn sich dies ergänzend zu den formellen Beteiligungsverfahren vollzieht – als Teilaspekt des sog. Open Government verstanden werden, der insofern auch dazu dient, einerseits die Akzeptanz behördlicher Entscheidungen zu verbessern, andererseits der Verwaltung aber auch neue Erkenntnisquellen erschließt. Die Verwaltung bekommt die Gelegenheit, relevante Themen bereits im Anfangsstadium zu erkennen und in bestehende Diskussionen einzusteigen und aktiv mitzugestalten. Ein weiterer Anwendungsfall sind Mitteilungen an die Öffentlichkeit, die nicht eine derart hohe Relevanz besitzen, dass die Einschaltung der Presseabteilung und die Erstellung einer Pressemitteilung geboten erscheint. So kann ein Mitarbeiter der Verwaltung in seinem Zuständigkeitsbereich in den sozialen Medien darauf verweisen, dass auf der Behörden-Homepage ein neues Dokument, eine neue (technische) Richtlinie veröffentlicht oder dass ein neues (Beteiligungs-) Forum freigeschaltet wurde.

Beim fachlichen Diskurs dürfte es zielführend sein, zwischen unterschiedlichen Abteilungen zu differenzieren. Während es sachgerecht ist, die dienstliche Kommunikation über soziale Medien bspw. in einer Abteilung, die netzpolitische, internetbezogene Themen oder solche, die einen starken Bürgerbezug aufweisen (bspw. im Sozialbereich) oder diskursive Prozesse betreffen (z. B. Planungsabteilungen im kommunalen Bereich), aktiv einzufordern, existieren in jeder Verwaltung auch Bereiche, für die sich dies weniger eignet (Zentralabteilungen, Abteilungen mit weitgehend internen Aufgabenstellungen etc.). In der Anfangsphase erscheint daher die Auswahl geeigneter Abteilungen eine denkbare Vorgehensweise – soweit die Nutzung sozialer Medien hier erfolgreich erprobt wurde, kann über eine Ausdehnung auf weitere Bereiche nachgedacht werden.

## 4. Interne Arbeitsprozesse

Der Einsatz sozialer Medien für die interne Behördenkommunikation hat vor allem Effizienzgründe. Die Schwerpunkte bei der internen Nutzung liegen im Bereich der Kommunikation und des Wissensmanagements. So kann die Nutzung von Sharepoints, also die gemeinsame Bearbeitung von Dokumenten, Abstimmungsprozesse beschleunigen (bspw. über GoogleDocs, skydrive o. Ä.), die Terminfindung wird durch Tools wie "doodle" auch für die öffentliche Verwaltung erleichtert und soziale Netzwerke können das Auffinden eines Experten zu einem bestimmten Thema beschleu-

nigen. Jeweils erscheint eine interne Ausgestaltung, verbunden mit dem eigenen Betrieb der Anwendung und einer stärkeren Beherrschung bspw. der Datenverarbeitung (Beispiel aus dem Ausland: [www.ambtenaar20.nl](http://www.ambtenaar20.nl), [www.govloop.com](http://www.govloop.com)), sowie der Rückgriff auf Dienste externer Anbieter denkbar. Kommerzielle Dienste bieten mit der Option, geschlossene Gruppen einzurichten (vor allem im beruflichen Netzwerk "Xing"), einen Raum für den fachlichen Austausch. Allerdings erweisen sich die Datenhaltung beim Anbieter sowie die fehlende Möglichkeit der sicheren Identifizierung der Teilnehmer (und damit der Beschränkung auf Verwaltungsmitarbeiter) als problematisch. Gleiches gilt auch für Angebote, die ausschließlich an Verwaltungsmitarbeiter gerichtet sind (so das Verwaltungs- und Beschaffernetzwerk, [www.vubn.de](http://www.vubn.de)).

## 5. Online-Fahndung und Online-Streife

Ein relativ neues Anwendungsfeld der Nutzung sozialer Medien zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist der Einsatz zu Fahndungs- und Recherchezwecken. Während Fahndungsaufrufe in der Anfangszeit noch unmittelbar im sozialen Netzwerk verbreitet wurden, sind die Behörden, die dementsprechend aktiv sind, mittlerweile dazu übergegangen, lediglich Links zu posten und auf die eigene behördliche Online-Präsenz zu verweisen. Dies hat den Vorteil, dass die – personenbezogenen – Daten auf den Servern der Behörde und damit in ihrem Einflussbereich verbleiben. Zudem ist erforderlich, dass die Kommentarfunktion nicht dazu genutzt wird, konkrete Hinweise zu geben, da hier ggf. auch Persönlichkeitsrechte betroffen sind. Da Kommentare aber von anderen Nutzern und nicht der Behörde selbst stammen, ist die Behörde nicht unmittelbar verantwortlich, sie trifft aber eine besondere Sorgfalts- und Beobachtungspflicht. Zudem müssen die allgemeinen Grenzen der Öffentlichkeitsfahndung eingehalten werden. Daneben ist es denkbar, dass auch andere Behörden soziale Netzwerke zur Beschaffung von Informationen für ihre tägliche Verwaltungsarbeit einsetzen. Auch wenn derartige Fälle – soweit ersichtlich zumindest in Deutschland – noch nicht bekannt geworden sind, so scheint es bspw. nicht ausgeschlossen, dass Mitarbeiter in Jobcentern Informationen aus sozialen Netzwerken heranziehen, um die tatsächlichen Wohnverhältnisse der Leistungsempfänger zu ermitteln. Gleiches

<sup>5</sup> Vom rheinland-pfälzischen Landesdatenschutzbeauftragten explizit als Zulässigkeitsvoraussetzung für behördliche Facebook-Auftritte formuliert; vgl. Fn. 1.

gilt für etwaige nicht angegebene Arbeitsverhältnisse, die möglicherweise in einem sozialen Netzwerk erwähnt werden. Rein interne „Ermittlungen“ mit drastischen Konsequenzen für die Betroffenen hat es dagegen bereits gegeben: So sorgte jüngst die Suspendierung von zehn Feuerwehrleuten der Stadt Düsseldorf durch den Oberbürgermeister für Aufsehen. Ein Hauptbrandmeister hatte sich in seinem privaten Facebook-Account kritisch zu den Aktivitäten des Oberbürgermeisters und Einsparungen bei der Brandbekämpfung geäußert<sup>6</sup>. Neun andere Feuerwehrleute – allesamt ebenfalls Beamte – drückten ihre Zustimmung aus markierten den Beitrag mit "Gefällt mir". Alle zehn Beamten wurden daraufhin zunächst für drei Monate vom Dienst suspendiert, wobei die Suspendierungen nach einem Entschuldigungsschreiben und einem klärenden Gespräch wieder zurückgenommen wurden. Mit Disziplinarverfahren haben die Betroffenen jedoch nach wie vor zu rechnen. Der Vorgang zeigt, dass auch für Beschäftigte im öffentlichen Dienst Risiken bei der vermeintlich privaten Nutzung von sozialen Netzwerken lauern.

### 6. Social-Media-Monitoring / -Analytics

Angesichts der Tatsache, dass Verwaltungsthemen in vielen sozialen Medien diskutiert werden, auch wenn sich die öffentliche Verwaltung nicht selbst äußert, kommt der Beobachtung und Analyse der Stimmung in den sozialen Netzen erhebliche Bedeutung zu. Insofern sollte jede Behörde prüfen, ob und wie sich eine kontinuierliche Beobachtung realisieren lässt, da man so Fehlentwicklungen ggf. gezielt entgegenwirken kann. Unter Social-Media-Monitoring ist die systematische Sammlung und Filterung relevanter, meist nutzergenerierter Inhalte im Web-2.0-Umfeld zu verstehen. Texte, wie sie bspw. in Foren, Blogs oder Portalen von Bürgern oder Konsumenten verfasst werden, lassen sich bestimmten Themen zuordnen und in ihrer Tonalität (positiv, negativ, neutral usw.) einschätzen. Social-Media-Analyse dient dazu, einen schnellen Überblick und Einblick in Themen und Meinungen zu erlangen. Um Krisen- oder Problemsituationen rechtzeitig zu erkennen, werden sog. Alerts eingesetzt, die in definierten Situationen (negativ oder positiv) automatisch informieren. Um Social-Media-Monitoring zu betreiben, stehen sowohl kostenlose Werkzeuge als auch professionelle und damit kostenpflichtige Dienstleistungen zur Verfügung. Anbieter solcher Dienste realisieren häufig zusätzliche Marketingmaßnahmen, die sich aus den Beobachtungen ableiten und zu einem positiveren Bild innerhalb der Web 2.0-Welt verhelfen sollen.

### III. Der Facebook-Streit: Darf die öffentliche Verwaltung Fan-Seiten betreiben?

Insbesondere aufgrund einer datenschutzrechtlichen und technischen Analyse der Angebote von Facebook durch das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz in Schleswig-Holstein im August 2011<sup>7</sup> und die damit verbundene Aufforderung an öffentliche Stellen und private Unternehmen (in Schleswig-Holstein), ihre Facebook-Auftritte einzustellen, wurde die grundsätzliche Zulässigkeit der Nutzung sozialer Netzwerke durch die öffentliche Verwaltung erstmals öffentlich thematisiert<sup>8</sup>. Die Ausführungen des ULD beziehen sich zwar lediglich auf die Dienste von Facebook, dennoch ist aufgrund vergleichbarer Funktionalitäten davon auszugehen, dass die rechtliche Bewertung anderer Dienste ähnlich ausfallen wird. Eine Behörde, die Web 2.0-Anwendungen nutzen möchte, muss daher in jedem Fall die datenschutzrechtliche Zulässigkeit prüfen. Maßgeblich ist, ob die Kommune einen Datenverarbeitungsprozess verantwortet, der gegen deutsches Datenschutzrecht, vor allem § 15 Abs. 3 TMG verstößt.

### 1. Relevante Datenverarbeitungsprozesse

Soziale Netzwerke basieren auf der Idee, dass die Interaktion der Mitglieder dadurch ermöglicht wird, dass diese ein individuelles Profil anlegen. Bei Facebook stehen solche jedoch nur natürlichen Personen mit bis zu 5.000 Freunden zur Verfügung, für natürliche Personen mit mehr Kontakten sowie für juristische Personen müssen hingegen sog. Fanseiten angelegt werden. Dies gilt also auch für Behörden und kommunale Gebietskörperschaften. Mit solchen "Seiten" können natürliche Personen nicht befreundet sein, vielmehr wird man lediglich "Fan" einer Seite. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um eine einseitige Vernetzung, d. h. die Profilhhaber können die Fansseite komplett einsehen, die Verwalter der Seiten jedoch lediglich die öffentliche Ansicht der Profile ihrer Fans. Vom Anbieter bekommen sie zudem statistische Auswertungen zur Verfügung gestellt.

Facebook Insights ist ein solches kostenloses Analyse-Tool für die eigene Facebook-Fansseite, für Facebook-Anwendungen und für eigene Webseiten, auf denen Funktionalitäten von Facebook (bspw. sog. Social-Plugins<sup>9</sup>) integriert sind. Es stellt detaillierte anonymisierte Statistikinformationen über die Nutzer zur Verfügung und soll Seitenadministratoren die Möglichkeit bieten, das Nutzerverhalten zu analysieren und die eigenen Aktivitäten an die bevorzugte Zielgruppe anzupassen. So kann anhand der Statistik bspw. nachvollzogen werden, wie viele aktive Nutzer die Seite angeklickt haben und

welchen Geschlechts und welchen Alters diese sind. Nutzergenerierte Inhalte der Nutzer und personenbezogene Daten werden den Seitenbetreibern nicht zur Verfügung gestellt. Eine Verknüpfung der statistischen Daten mit den Pseudonymen der Nutzer (den Facebook-Profilen) ist dem Seitenbetreiber nicht möglich.

### 2 Anwendbarkeit von TMG und BDSG

Die Anwendbarkeit des deutschen Datenschutzrechts im Sinne des BDSG sowie der datenschutzrechtlichen Vorschriften des TMG, die vorrangig anzuwenden sind, ist im Falle des Rückgriffs deutscher Behörden auf Fanseiten oder vergleichbare Dienste gegeben. Sie und nicht der Bereitsteller des Netzwerks sind Betreiber der Fansite und damit Gegenstand der datenschutzrechtlichen Bewertung. Um Verstöße einer Behörde gegen die Pflichten z. B. aus § 15 TMG feststellen zu können, muss zudem geklärt werden, ob (auch) der Betreiber einer solchen Seite Telemediendiensteanbieter ist. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 TMG sind Telemedien alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, oder Rundfunk nach § 2 RStV sind. Zur Ausfüllung wird vor allem auf Einzelbeispiele zurückgegriffen. Bspw. werden Weblogs unter den Begriff der Telemedien subsumiert<sup>10</sup>, sodass eine Verwaltung, die einen Blog auf ihren eigenen Internetseiten betreibt, ein Impressum nach § 5 Abs. 1 TMG vorhalten muss. Gleiches gilt für behördliche Webseiten und andere im Internet verfügbare Inhaltsangebote<sup>11</sup>. Unproblematisch können die sozialen Netzwerke als Ganzes als Telemediendienst eingestuft werden, sodass die jeweiligen Betreiber – die Anwendbarkeit des deutschen Rechts vorausgesetzt – den Vorgaben des TMG unterliegen. Fraglich ist aber, ob auch Facebook-Seiten und vergleichbare Auftritte von Behörden in den sozialen Netzwerken bzw. im Web 2.0 als eigenständige Dienste eingestuft werden können. Dem Argument, dass eine restriktive Aus-

<sup>6</sup> Dabei ging es um den Satz: „Erst wenn der eigene Bürostuhl brennt, wird Herr Elbers erkennen, dass man mit Infopavillons keine Brände löscht.“

<sup>7</sup> Karg/Thomsen, Datenschutzrechtliche Bewertung der Reichweitenanalyse durch Facebook vom 19. 08. 2011, abrufbar unter [www.datenschutzzentrum.de](http://www.datenschutzzentrum.de)

<sup>8</sup> Ausführlich Brackmann/Hoffmann/Schulz, ZD 2013, S. 122 ff.

<sup>9</sup> Das bekannteste Beispiel dürfte der sog. "Gefällt-mir-Button" sein; zu dessen Zulässigkeit Venzke, DuD 2011, 387 ff.

<sup>10</sup> Krieg, in: Heckmann/Bräutigam, AnwZert ITR 10/2009 Anm. 3.

<sup>11</sup> Holznapel/Ricke, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 2. Aufl. 2011, § 1 TMG Rn. 4.

legung des Begriffs der Telemedien geboten sei, da diejenigen, die ein solches Profil einrichten. Nutzer eines Dienstes und gerade keine Anbieter seien, kann entgegnet werden, dass es durchaus möglich ist, dass ein Nutzer durch die Art und Weise der konkreten Nutzung selbst zum Anbieter eines weiteren Dienstes werden kann. Vergleichbar ist nämlich die Rechtsprechung<sup>12</sup>, dass sich Unterseiten einer Domain zu eigenständigen Telemedien entwickeln können<sup>13</sup>. Letztlich sind kaum Unterschiede zwischen einer Facebook-Seite und einer herkömmlichen Behörden Webseite zu erkennen<sup>14</sup>, beide sind hinsichtlich des Inhalts und des Erscheinungsbilds vergleichbar. Auch die Nutzung ist weitgehend identisch. Eine wertende Betrachtung im Einzelfall<sup>15</sup> begründet daher in der Regel die Eigenschaft der Behörde, die mit Profilen und Seiten in den sozialen Netzwerken aktiv wird, als Anbieter von Telemediendiensten. Dies gilt, wenn die Profile mit dem Willen genutzt werden, durch die Gesamtheit der "Postings" und anderer Aktivitäten ein dauerhaftes inhaltliches Angebot zu schaffen<sup>16</sup>.

### 3. Fehlende datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit der Kommunen

Darüber hinaus müssten (auch) die Fanseiten- oder Profil-Betreiber aus der öffentlichen Verwaltung personenbezogene Daten verarbeiten – unzulässig wäre dies z. B. in der Form, dass entgegen § 15 Abs. 3 Satz 3 TMG zulässig erstellte Nutzungsprofile mit den Daten über den Träger des Pseudonyms zusammengeführt werden. Eine solche Zusammenführung erfolgt über den Dienst Facebook Insights nicht, der Seitenbetreiber erhält lediglich statistische Informationen. Daher ist bereits fraglich, ob überhaupt eine Datenverarbeitung im Sinne des § 15 Abs. 1 TMG durch den Diensteanbieter und nicht lediglich durch den Betreiber des sozialen Netzwerks erfolgt. Der Seiten- oder Profilanbieter kann die Datenerhebung seitens des Betreibers (bspw. Facebook oder Twitter) nicht von sich aus einstellen bzw. in anderer Weise beeinflussen. Darüber hinaus werden diese Daten vom Betreiber gleichwohl erhoben, auch wenn der Fanseiten-Anbieter diese überhaupt nicht nutzt.

Aufgrund des Fehlens von Normen, die § 11 und § 3 Abs. 7 BDSG entsprechen, könnte man davon ausgehen, dass ein Telemediendiensteanbieter für alle Verstöße gegen das TMG zugleich und unmittelbar verantwortlich ist. Dies würde jedoch zu einer ausufernden Verantwortlichkeit führen, da der Telemediendiensteanbieter nicht für ein Verhalten verantwortlich gemacht werden kann, zu dem er keinen kausalen Handlungsbeitrag gesetzt oder auf das er keine Einflussmöglichkeiten hat. Deshalb ist es sachgerecht, auf die

allgemeinen Vorschriften des Datenschutzrechts zurückzugreifen<sup>17</sup>, sodass eine Verantwortlichkeit nach dem BDSG geprüft werden muss.

Gem. § 3 Abs. 7 BDSG ist jede Person oder Stelle, die Daten für sich selbst erhebt, verarbeitet oder nutzt oder dies durch andere im Auftrag vornehmen lässt (§ 11 BDSG), als verantwortliche Stelle zu qualifizieren. Der Betreiber einer Fanseite oder eines vergleichbaren Profils in sozialen Netzwerken erhebt, verarbeitet oder nutzt die (personenbezogenen) Daten jedoch nicht selbst. Anders ist dies lediglich bei den anonymisierten, statistischen Daten, die ihm zur Verfügung gestellt werden. Es kommt also lediglich eine Auftragsdatenverarbeitung nach § 11 BDSG in Betracht, für die der Auftraggeber, also der Fanseiten-Betreiber, verantwortlich bliebe. Das Auftragsverhältnis ist zwar an keine bestimmte Rechtsform gebunden, dennoch beauftragt die öffentliche Verwaltung den Betreiber eines sozialen Netzwerks durch den Nutzungsvertrag in der Regel nicht, für ihn Daten zu erheben und/oder zu verarbeiten. Dieser führt die Datenerhebungen vielmehr grundsätzlich und in eigenem Interesse durch, ohne dass der Fanseiten-Betreiber daran etwas ändern könnte. Eine Auftragsdatenverarbeitung setzt jedoch den Willen voraus, im fremden Namen zu handeln bzw. einen anderen zu beauftragen. Des Weiteren ist dem Fanseiten-Betreiber das Ausmaß und der Umfang der Datenerhebung und -verarbeitung nur unzureichend bekannt, sodass er keinen steuernden Einfluss haben kann. Gestützt wird dieses Ergebnis auch durch die Auslegung des Begriffs der "verantwortlichen Stelle" gem. Art. 2 lit. d) der EU-Datenschutzrichtlinie. Bei der Bestimmung sind nicht allein die rechtlichen, sondern auch die tatsächlichen Umstände entscheidend: Verantwortlich ist, wer maßgeblich die inhaltlichen Entscheidungen über die Art, den Umfang und vor allem Zweck der Datenverarbeitung trifft. Dies ist der Betreiber des sozialen Netzwerks, jedoch nicht eine Behörde, die dort mit einem Profil aktiv wird. Ihr fehlen diese Entscheidungsbefugnisse. Ein anderes Ergebnis lässt sich auch nicht mithilfe von Arbeitspapieren der Artikel-29-Datenschutzgruppe begründen, die sich explizit mit geteilten und gemeinsamen datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeiten, speziell im Kontext der sozialen Netzwerke, auseinandersetzen. Diesen kann nur entnommen werden, dass (auch) im Rahmen von sozialen Netzwerken differenzierte Verantwortlichkeiten bestehen (können). Eine Zuordnung bestimmter Datenverarbeitungsprozesse zum Plattformbetreiber oder zum Nutzer ist dort nicht enthalten; es handelt sich lediglich um allgemeine Hinweise. Ableitbar ist, dass allein die Nutzung eines sozialen Netzwerks, welches

von einem Dritten betrieben wird, nicht zum Ausschluss jeglicher Verantwortlichkeit führt. Die Verantwortlichkeit für selbst initiierte Datenerhebungen bleibt unverändert – dies wird für die nutzergenerierten Inhalte, für die das allgemeine deutsche Rechtsregime anwendbar bleibt und Vorgaben enthält (vgl. exemplarisch Gliederungspunkt IV.), und die Social-Plugins, die auf der eigenen Homepage eingebunden werden, nicht in Abrede gestellt<sup>18</sup>. Lediglich der Verstoß gegen § 15 Abs. 3 TMG durch Facebook wird dem Fanseiten-Betreiber nicht zugerechnet.

### 4. Mittelbare Verantwortlichkeit als Korrektiv

Eine (unmittelbare) Verantwortlichkeit von Fanseiten- oder Profil-Betreibern aus der öffentlichen Verwaltung nach dem TMG für die Datenverarbeitungsprozesse, die der Plattform-Betreiber beherrscht, scheidet somit aus. Auch eine Auftragsdatenverarbeitung i. S. d. § 11 BDSG liegt nicht vor. Erforderlich ist eine einzelfallbezogene Abgrenzung zwischen der Verantwortlichkeit für nutzergenerierte Inhalte und der Verantwortlichkeit für die Plattform, da sonst eine Nutzung von fremden Tools, die nicht vom Staat selbst entwickelt und betrieben werden, generell ausscheiden würde.

Relevant für die rechtliche Einordnung der Fanseiten oder ähnlicher Angebote im Rahmen sozialer Medien ist deren tatsächliche Ausgestaltung und Funktionsweise. Ursprünglich basierte das Internet – und von diesem Grundverständnis geht insbesondere das TMG aus – auf einer Differenzierung zwischen der technischen Infrastrukturebene und den darauf angebotenen Diensten. Dies führte dazu, dass ein Homepage-Betreiber und damit auch Diensteanbieter im Sinne des TMG alle Datenverarbeitungsprozesse, die mit seiner Homepage verbunden waren, auch vollständig beherrschte (bzw. beherrschen konnte). Insofern war die Verantwortlichkeit ungeteilt. Mit dem Web 2.0 ist aber eine weitere Infrastrukturebene in

<sup>12</sup> OLG Frankfurt a. M., MMR 2007, 379 f.; OLG Hamm, MMR 2010, 29; OLG Düsseldorf, MMR 2008, 682 f.

<sup>13</sup> Krieg, K&R 2010, XX (74).

<sup>14</sup> Krieg, K&R 2010, XX (77 f.).

<sup>15</sup> Krieg, in: Heckmann/Bräutigam, AnwZert ITR 10/2009 Anm. 3.

<sup>16</sup> Für die Anwendbarkeit des TMG ist zudem erforderlich, dass die Mediendienste geschäftsmäßig angeboten werden. Ein Diensteanbieter handelt geschäftsmäßig, wenn er Telemedien aufgrund einer nachhaltigen Tätigkeit mit oder ohne Gewinnerzielungsabsicht erbringt. Ausgeschlossen werden nur private Gelegenheitsgeschäfte.

<sup>17</sup> Spindler/Nink, in: Spindler/Schuster (Fn. 10), § 12 TMG Rn. 1.

<sup>18</sup> Zum "Gefällt-mir-Button" Hoffmann/Schulz/Brackmann, in: Schliesky/Schulz (Fn. 4), S. 163 (XX ff.).

Form der Plattformen der sozialen Medien hinzugetreten, die dazu führt, dass der Anbieter von Inhalten die Datenverarbeitungsprozesse nicht mehr allein gestaltet (gestalten kann bzw. gestalten muss).

Diese Ausdifferenzierung der Verantwortlichkeiten muss im Rahmen der Auslegung der Vorschriften des TMG Berücksichtigung finden. Den gestuften Einflussmöglichkeiten entsprechen die Verantwortlichkeiten. Lediglich für den Fall der maßgeblichen inhaltlichen Entscheidung über die Art, den Umfang und den Zweck der Datenverarbeitung handelt es sich um eine unmittelbare Verantwortlichkeit, für alle anderen Prozesse allenfalls um eine mittelbare Verantwortung. Dies führt zu folgender Rechtslage:

- Soweit der Nutzer eines sozialen Netzwerkes, bspw. der Betreiber einer Fanseite, eigene sog. nutzergenerierte Inhalte auf einer von einem Dritten bereitgestellten Plattform, erstellt, besteht diesbezüglich eine unmittelbare rechtliche Verpflichtung.
- Nehmen weitere Nutzer wiederum dieses Profil in Anspruch, indem dort bspw. Kommentare hinterlassen oder Fotos hochgeladen werden, besteht für den Betreiber eines Auftritts in den sozialen Netzwerken nur eine mittelbare Verantwortlichkeit – rechtlich konkretisiert durch die (von klassischen Homepages bekannten) Vorschriften und insbesondere die Rechtsprechung zur Haftung für Fremdinhalte.
- Und schließlich existiert die Plattform-Ebene des sozialen Netzwerkes, für deren Verarbeitungsprozesse und Inhalte ein Nutzer aus der öffentlichen Verwaltung ebenfalls lediglich mittelbar verantwortlich sein kann.

Diese Unterteilung zugrunde gelegt, lassen sich sachgerechte Ergebnisse erzielen, die sowohl rechtsstaatlichen Grundsätzen genügen als auch eine Überdehnung der Haftung der öffentlichen Stellen für Drittinhalte und -aktivitäten verhindern. Angesichts der Rechtsbindung der deutschen Verwaltung aus Art. 20 Abs. 3 GG und der Schutzverpflichtung gegenüber den Persönlichkeitsrechten der Nutzer muss analysiert werden, ob eine Nutzung von Diensten zugelassen werden kann, bei denen die öffentliche Verwaltung für bestimmte Datenverarbeitungen zwar nicht verantwortlich (im Sinne der deutschen Datenschutzregeln aus BDSG und TMG) ist, bei denen jedoch Gewissheit besteht, dass unzulässige Datenverarbeitungsprozesse – auch unter Rückgriff auf die von der öffentlichen Verwaltung nutzergenerierten Inhalte – seitens des (verantwortlichen) Betreibers initiiert werden.

Das derzeit geltende Recht hält jedoch keine Maßstäbe bereit, anhand derer die Zulässigkeit der Nutzung derartiger Dienste beurteilt werden kann. Mangels

gesetzlicher Regelungen verlagert sich die Diskussion auf eine andere Ebene. Eine Beantwortung muss allgemeine Rechtsgrundsätze beachten und sicherstellen, dass deutsche Datenschutzvorgaben bei der Nutzung soweit wie möglich eingehalten werden, zugleich aber die grundsätzliche Nutzbarkeit nicht prinzipiell infrage gestellt wird. Letztlich muss die Nutzung dieser Angebote vor dem Hintergrund staatlicher Schutzpflichten vertretbar und verhältnismäßig sein. Deshalb bedarf es einer Abwägung von Risiko und Nutzen, die sowohl die seitens des Plattform-Betreibers beeinträchtigten Grundrechte der Nutzer<sup>19</sup> als auch die entgegenstehenden Interessen der Fanseiten-Betreiber (öffentlicher Informationsauftrag der staatlichen Stellen, Berufsfreiheit von Privatunternehmen) einbezieht. Die Nutzung kann bspw. mit der besonderen Reichweite eines sozialen Netzwerkes, gerade bei bestimmten Zielgruppen, mit bestimmten Funktionen und der Überlegung, dass sich die Nutzer (auch wenn die Einwilligung deutschen Datenschutz-Standards nicht genügt) freiwillig in den sozialen Netzwerken bewegen, gerechtfertigt werden. Daher sollten Inhalte nicht exklusiv über derartige Dienste verbreitet werden; zudem können aufklärende Hinweise zum Datenschutz in den eigenen Auftritt eingebunden werden (alles auch Forderungen des Landesdatenschutzbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz).

#### **IV. Handlungsrahmen: Welche rechtlichen Vorgaben gelten für Behörde und Mitarbeiter?**

Soweit sich die öffentliche Verwaltung grundsätzlich für die Nutzung des Web 2.0 bzw. einzelner Anwendungen entschieden hat, stellt sich die Frage, ob Einschränkungen für das Verhalten der Mitarbeiter und der Behörden im Netz bestehen. Dabei können im Folgenden exemplarisch nur Einzelaspekte angesprochen werden; es lassen sich aber zwei handlungsleitende Grundaussagen festhalten, die den Umgang mit dem Web 2.0 erleichtern.

Für das Verhalten der Behörde gilt, dass alle nutzer- (also behörden-) generierten Inhalte, die das Charakteristikum des Web 2.0 darstellen, im Zweifel wie eine ausgelagerte Behördenhomepage zu behandeln sind. Die Beachtung der in diesem Kontext geltenden Vorgaben und Restriktionen ist bereits geübte Praxis in der Verwaltung, sodass der Hinweis auf die Parallelen geeignet ist, Rechtssicherheit zu vermitteln und Ängste abzubauen. So müssen bspw. im Rahmen der Auswahlentscheidung (welche Dienste sollen genutzt werden?) das verfassungs- und wettbewerbsrechtliche Gleichbehandlungsgebot sowie das Vergaberecht berücksichtigt werden. Beim Vertrags-

schluss die Fragen, ob und inwieweit Nutzungsbestimmungen (im Form von allgemeinen Geschäftsbedingungen) zugestimmt, welcher Titel für einen gemeindlichen Auftritt gewählt werden kann (ähnlich der Diskussion zur Reservierung von Internet-Domains unter Gemeindennamen von nicht autorisierten Personen<sup>20</sup>) und wer die Verfügungsrechte über einen Account besitzt, wenn dieser "treuhänderisch" von einem Mitarbeiter eröffnet wurde oder sein privater Account genutzt wird. Bei der Gestaltung der Seite sind fremde Urheber-, Namens- und Persönlichkeitsrechte selbstverständlich zu beachten. Existiert eine Einwilligung, bspw. zur Veröffentlichung eines Fotos, auf dem auch Personen zu erkennen sind (Beispiel: von kommunalen Veranstaltungen etc.) ist jeweils zu prüfen, ob dies auch die Veröffentlichung in einem sozialen Netzwerk erfasst. Der Verbreitungsgrad ist ein anderer; hinzu kommen Funktionen, die über eine Gesichtserkennung eine Zuordnung von Namen ermöglichen. Wird eine Einwilligung explizit abgefragt, sollte die Kommune darauf achten, alle beabsichtigten Veröffentlichungswege abzudecken. Ob ein Markieren (sog. "Taggen") von Personen durch die öffentliche Verwaltung zulässig ist, muss ebenfalls isoliert geprüft werden. Ein behördlicher Auftritt muss zudem Impressumspflichten erfüllen und Barrierefreiheit gewährleisten. Da umfassende Anpassungen der Auftritte in sozialen Netzwerken in der Regel nicht möglich sind, sollte versucht werden, beides möglichst umfassend zu verwirklichen. Von einzelnen Anforderungen oder Bedingungen zur Barrierefreiheit darf in der Regel abgewichen werden, wenn die Gestaltung in Bezug auf den quantitativen und qualitativen Nutzwert für eine Zielgruppe wegen der besonderen sachlichen Anforderungen mit einem unverhältnismäßig hohen technischen und finanziellen Aufwand verbunden wäre. Diese Voraussetzungen dürften regelmäßig vorliegen – dennoch muss auf die größtmögliche Realisierung, bspw. durch Verweise auf barrierefreie Alternativangebote etc., geachtet werden. Beim Impressum ist bspw. die Angabe des vollständigen Namens der Behörde entbehrlich,

<sup>19</sup> Angesichts der oft nicht zutreffenden Argumentation erscheint es wichtig zu betonen, dass die Betreiber sozialer Netzwerke nicht grundrechtsgebunden sind. Es besteht allenfalls eine mittelbare Grundrechtsbindung zwischen Privaten.

<sup>20</sup> So hat die Stadt Mannheim eine Privatperson, die unter [twitter.com/mannheim](https://twitter.com/mannheim) einen Account errichtet hatte, unter Berufung auf eigene Namensrechte abgemahnt. Siehe Fügemann, Stadt Mannheim will Twitter-User verklagen, Mikogo-Gründer ignoriert Unterlassungsverpflichtungserklärung, abrufbar unter [www.pressestext.com/news/20100122018](http://www.pressestext.com/news/20100122018).

wenn bereits der Account oder die Seite entsprechend benannt ist, sodass im Fall des eingeschränkten Platzangebots dann die weitaus wichtigere Information zur Erreichbarkeit angegeben werden sollte. Die Aktivitäten der Mitarbeiter sollten sich immer an den ganz allgemein – also auch in der analogen Welt bzw. bei der herkömmlichen Kommunikation mit einzelnen Bürgern oder einer breiteren Öffentlichkeit – geltenden rechtlichen Vorgaben orientieren. Diese sind ggf. an die Besonderheiten des Web 2.0 anzupassen. Diese Aufgabe ist aber der Leitungsebene in abstrakt-genereller Form zugewiesen und nicht von jedem Mitarbeiter in eigenem Ermessen vorzunehmen. Fehlt es an Regelungen zum dienstlichen Einsatz sozialer Medien, sollte der einzelne Mitarbeiter im Zweifel davon ausgehen, dass er sich als Privatperson äußert und sein Verhalten entsprechend anpassen, selbst wenn es dienstliche Bezüge aufweist oder vom Dienstherrn geduldet wird. Im Interesse der Rechtssicherheit sollten nach einer strategischen Zielsetzungsanalyse in jeder Behörde aber die gewählten Einsatzszenarien offen kommuniziert und auf die Konsequenzen für die einzelnen Mitarbeiter hingewiesen werden. Für die privaten Aktivitäten sind u. a. die Verschwiegenheitspflicht (§ 67 BGG) sowie die Einschränkungen bei politischer Betätigung (§ 60 Abs. 2 BGG) herzuheben.

#### V. Fazit: Strategische Zielsetzungen können den Einsatz rechtfertigen

Die Ausführungen konnten zeigen, dass

die Nutzung von Facebook und vergleichbaren Diensten angesichts der Vielzahl von Nutzungsmöglichkeiten durchaus eine Handlungsoption für die Kommunen darstellen kann, dass eine solche im Grundsatz – trotz gegenteiliger Äußerungen des ULD – (auch in Schleswig-Holstein) zulässig bleibt, soweit sich die konkrete Nutzung im geltenden Rechtsrahmen bewegt. Hierbei bedarf es immer einer Analyse ausgehend vom Einzelfall, z. B. orientiert am eingesetzten Dienst, den verschiedenen Zielsetzungen und Nutzungsformen. Organisatorische Vorkehrungen (Redaktionsprozesse, Vier-Augen-Prinzip etc.) können dabei helfen, den rechtlichen Vorgaben zu entsprechen und eine rechtskonforme Lösung zu ermöglichen.

Hilfreiche Anhaltspunkte für die Diskussion liefert auch der rheinland-pfälzische Landesdatenschutzbeauftragte, der behördliche Auftritte unter bestimmten Prämissen für tolerierbar hält<sup>21</sup>. Das sog. "Rückkanalverbot", also das Verbot in den sozialen Netzwerken Diskussionen zu führen und auf Kommentare von Bürgern zu antworten, erscheint aber nicht zielführend, konterkariert es doch den besonderen Zusatznutzen, den die sozialen Netzwerke im Vergleich zu reinen Informationsdiensten haben. Der Verweis auf behördliche Foren ist einerseits mit erheblichen Zusatzaufwand verbunden, andererseits wollen die Bürger dort kommunizieren, wo sie ohnehin präsent sind, und nicht weitere – behördliche – Dienste nutzen. Dagegen entspricht die geforderte Erforderlichkeitsprüfung der hier be-

schriebenen mittelbaren Verantwortlichkeit, da der Einsatz sozialer Medien nur in Betracht kommt, wenn ein rechtfertigender Grund für die Wahl dieses Kommunikationsmediums vorliegt. Die Forderung, keine Facebook-Seiten in Kernbereichen der Verwaltung einzusetzen, dürfte sich darauf eingrenzen lassen, dass derzeit keine Möglichkeit besteht, Verwaltungsverfahren über solche Dienste abzuwickeln. Ohnehin ist über geeignete organisatorische Maßnahmen der Umgang mit eingehenden Anfragen zu Verwaltungsverfahren oder gar Anträgen zu regeln. Eine Aufklärung der Nutzer, auch über datenschutzrechtliche Bedenken bzgl. der Aktivitäten Facebooks (und nicht der öffentlichen Verwaltung), im Kontext behördlicher Auftritte ist sinnvoll. Gleiches gilt für die Impressumspflicht, die rechtlich sogar zwingend ist, da sie sich auf einen Teilbereich des Telemediendienstes bezieht, den die öffentliche Verwaltung unmittelbar und allein verantwortet. Auch wenn es angesichts der Eigenschaft als freiwillige Aufgabe durchaus denkbar erscheint, bestimmte Angebote ausschließlich in sozialen Medien zu platzieren, dürfte der Forderung, keine Inhalte ausschließlich auf Facebook zu veröffentlichen in der Verwaltungspraxis weitgehend entsprochen werden.

<sup>21</sup> Vgl. Fn. 1.

## Gewerbsteuer Fluch oder Segen und Zankapfel?

Wolfgang Soltau, LVB Amt KLG Heider Umland

### Allgemeines und Motivation

Die Gewerbsteuer als eine der den Gemeinden nach Artikel 106 Abs. 6 des Grundgesetzes zustehenden Realsteuern (§ 3 Abs. 2 der Abgabenordnung) sorgt sehr häufig innerhalb der Gemeindevertretungen als auch bei den Gemeinden untereinander für Diskussionsstoff und wird dabei manchmal zum Zankapfel. Dabei kommt sogar von den Gewerbetreibenden bei Wünschen, die man an die Gemeinde richtet, das häufige Argument "Ich zahle ja auch Gewerbsteuer". Dies, um dann möglicherweise auch Druck auf die Mitglieder der gemeindlichen Gremien aufzubauen. Auch die Vertreter selbst

gucken etwa bei möglichen Gewerbeansiedlungen immer wieder auf diese Einnahmequelle.

Was ist denn eigentlich dran, an der Gewerbsteuer als Einnahmequelle der Gemeinden?

Ich möchte mit diesem Artikel darstellen, wie es sich denn tatsächlich mit dieser gemeindlichen Einnahmequelle verhält, wenn man diese Steuer einmal im Rahmen des gemeindlichen Finanzausgleichs nach dem Finanzausgleichsgesetz des Landes betrachtet. In meiner langjährigen Praxis in der Kommunalverwaltung und davon nahezu fast zwei Jahrzehnte als Kämmerer bei einer Amtsver-

waltung in Schleswig-Holstein habe ich immer wieder versucht, diese Zusammenhänge darzulegen. Manchmal ist es gelungen, manchmal halt nicht. Da jedoch in diesem Zeitraum auch immer wieder Wechsel in den Besetzungen der gemeindlichen Vertretungen eingetreten sind, musste ich diese Zusammenhänge mehrfach und immer wieder darlegen, ob sie dabei immer verstanden worden sind, entzieht sich meiner Kenntnis.

Ich habe mich daher entschlossen, dies einmal in diesem Rahmen einer schriftlichen Darstellung zu versuchen. Diese Ausführungen gelten daher grundsätzlich für alle Gemeinden, wobei ich nochmal in Erinnerung rufe, dass auch die Städte Gemeinden sind, denen lediglich das Stadtrecht verliehen worden ist (§ 59 GO).

Ich versuche nachfolgend, die gesamte Problematik einfach und anschaulich wiederzugeben, weil dieser Beitrag dazu dienen soll, die Zusammenhänge möglichst für jedermann verständlich zu vermitteln. Dabei wird es sich an manchen Stellen

nicht ganz vermeiden lassen, auch auf die gesetzlichen Grundlagen und Zusammenhänge hinzuweisen.

Zunächst einmal die gesetzliche Definition des Steuerbegriffes, damit auch das vorweg noch einmal deutlich gemacht wird, denn auch hier ist häufig im Volksmund verbreitet, dass beispielsweise durch die Zahlung der Hundesteuer, die Gemeinde für die Beseitigung des Hundeköts auf den Straßen zuständig ist.

Nach § 3 der Abgabenordnung sind Steuern:

Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.

Dieser Gesetzestext macht sehr deutlich, dass Steuern grundsätzlich nicht zweckgebunden sind, also bei dem öffentlichen Gemeinwesen, in diesem Falle der Gemeinde, zur Erzielung von Einnahmen erhoben wird. Sie stellen also allgemeine Deckungsmittel dar und können zur Deckung aller Ausgaben der Gemeinde verwendet werden. Dies gilt natürlich auch für die Gewerbesteuer.

### Wer ist eigentlich gewerbesteuerpflichtig?

Besteuert wird bei der Gewerbesteuer der Gewerbeertrag der Gewerbebetriebe, die entweder als Kapitalgesellschaft (z.B. AG, GmbH) oder über ihre gewerbliche Tätigkeit im Sinne des Einkommensteuerrechts als Einzelunternehmen und Personengesellschaften (z.B. OHG, GbR, Kommanditgesellschaft) erfasst werden. Dabei wird für natürliche Personen und Personengesellschaften ein Freibetrag von 24.500 € gewährt. Für sonstige juristische Personen des privaten Rechts (z.B. Vereine) und nicht rechtsfähige Vereine, soweit sie einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb (ausgenommen Land- und Forstwirtschaft) unterhalten, gilt ein Freibetrag von 5.000 €. Freiberufliche Tätigkeiten (Ärzte, Notare, Ingenieure) unterliegen ebenfalls nicht der Gewerbesteuer. Neu gewonnene oder angesiedelte Betriebe zahlen meist in den ersten Jahren aufgrund der hohen Abschreibungen ohnehin keine Gewerbesteuer. Hinzu kommen noch andere im Gewerbesteuergesetz genannte Ausnahmen, die an dieser Stelle nicht alle aufgeführt werden sollen, nachzulesen dann in § 3 des Gewerbesteuergesetzes.

### Gewerbeertrag

Der Gewerbeertrag ist einfach ausgedrückt, der um die Hinzurechnungen (§ 8 GewStG) und Kürzungen (§ 9 GewStG) errechnete Gewinn nach den Vorschriften

des Einkommensteuergesetzes und des Körperschaftsteuergesetzes. Diese Berechnung erfolgt für die Gewerbesteuer durch die Finanzbehörden nach den Bestimmungen des Bewertungsgesetzes in Verbindung mit dem Gewerbesteuergesetz, dabei bleiben die ersten 24.500 € unberücksichtigt. Gewerbetreibende, die keinen höheren Gewinn haben, bleiben von der Gewerbesteuer unbehelligt. In den folgenden Beispielberechnungen wird auf eine normale Firma in Form einer Personengesellschaft abgestellt.

Beispiel:  
Tabelle 1

Gewinn	100.000,00 €
Freibetrag	24.500,00 €
<b>Gewinn für die Gewerbesteuer</b>	<b>75.000,00 €</b>

### Gewerbesteuermessbetrag

Aus dem soeben ermittelten, für die Gewerbesteuer maßgeblichen Gewinn wird der sog. Gewerbesteuermessbetrag nach § 11 GewStG errechnet. Dieser Gewerbesteuermessbetrag wird den Gemeinden für die Festsetzung der Gewerbesteuer übermittelt. Dieser beträgt nach § 11 danach 3,5 % des bereinigten Gewinns. Der Gewerbesteuermessbetrag ist auf volle Hundert Euro nach unten abzurunden und beträgt daher in diesem Fall 2.600 €, wie die Tabelle 2 aufzeigt.

Tabelle 2

Gewinn für die Gewerbesteuer	75.500,00 €
Prozentsatz für Gewerbesteuermessbetrag	3,50%
<b>Abgerundeter Messbetrag</b>	<b>2.600,00 €</b>

### Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrages

In diesem Zusammenhang muss dann auch erwähnt werden, dass bei Firmen, die mehrere Betriebsstätten in unterschiedlichen Orten (Betriebsstätten) haben, dieser Messbetrag zerlegt wird (§ 28 GewStG). Zerlegungsmaßstab ist dabei die Summe der in den einzelnen Betriebsstätten gezahlten Arbeitslöhne.

Für die Windenergieanlagen gibt es hier seit einigen Jahren eine Sonderregelung, dabei werden 30 % des Messbetrages nach den Arbeitslöhnen zerlegt und 70% nach dem Sachanlagevermögen.

Tabelle 3

	<b>Gemeinde A</b>	<b>Gemeinde B</b>	<b>Gemeinde C</b>	<b>gesamt</b>
	Geschäftssitz	Betriebsstätte	Betriebsstätte	
Arbeitslöhne	250.000,00 €	100.000,00 €	150.000,00 €	<b>500.000,00 €</b>
Zerlegungsanteil	<b>1.300,00 €</b>	<b>520,00 €</b>	<b>780,00 €</b>	<b>2.600,00 €</b>

Diese ermittelten Zerlegungsanteile werden den beteiligten Gemeinden vom zuständigen Finanzamt für die Erhebung der Gewerbesteuer mitgeteilt, wenn von dem Betrieb der erforderlichen Steuererklärungen zur Einkommens- und/oder Körperschaftsteuer vorliegen. Sollte die Festsetzung des Zerlegungsanteils für einzelne beteiligten Gemeinden zu einem offenbaren Missverhältnis führen, so ist nach einem Maßstab zu zerlegen, der den tatsächlichen Verhältnissen besser entspricht (§ 33 GewStG). Hierüber können sich die beteiligten Gemeinden unter Einbeziehung des betroffenen Unternehmens auch verständigen. Dann ist die Zer-

legung nach dieser Einigung vorzunehmen. Wenn bei dieser Zerlegung für eine Gemeinde ein geringerer Anteil als 10 € ergeben, so wird dieser Betrag der Gemeinde des Geschäftssitzes zugerechnet. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch, dass gerade bei Neuansiedlungen von Gewerbebetrieben in den ersten Jahren durch die relativ hohen Abschreibungen sowohl im Einkommens- als auch im Körperschaftsteuerrecht mit nicht sehr hohen Gewerbesteuermessbeträgen zu rechnen ist.

Bis zu diesem Zeitpunkt, also der Mitteilung des Gewerbesteuermessbetrages

durch das für den Betriebssitz zuständige Finanzamt, hat die Gemeinde auf die zu veranlagende Gewerbesteuer keinerlei Einfluss. Die Feststellung des Finanzamtes ist ein verbindlicher Feststellungsbescheid (§ 182 der Abgabenordnung). Hiergegen kann der Gewerbesteuerpflichtige als auch die Gemeinde innerhalb der Rechtsmittelfrist Einspruch einlegen, wenn es gegen diese Festsetzung Einwände gibt.

Erst wenn dieser Bescheid im Kämmerei- oder im Finanzamt der Stadt oder der Gemeinde vorliegt, kommt die Gemeinde ins Veranlagungsverfahren.

## Einstieg der Gemeinde

In § 16 des Gewerbesteuergesetzes ist bestimmt, dass aufgrund des Messbetrages die Höhe der Gewerbesteuer mit einem von der Heberechtigten Gemeinde zu bestimmenden Prozentsatz (Hebesatz) festgesetzt und erhoben wird. Der Mindesthebesatz ist dabei im Gesetz mit 200 v.H. festgelegt. Die Gemeinde kann jedoch auch einen höheren Hebesatz bestimmen. Der Hebesatz muss für alle Betriebe im Gemeindegebiet gleich sein und darf im Laufe des Jahres nur bis zum 30.6. geändert werden. Auf diese Gewerbesteuer können Vorauszahlungen festgesetzt werden, die dann in 4 gleichen Jahresraten zum 15.2., 15.5., 15.8. und 15.11. zu zahlen sind.

Festgelegt wird dieser Hebesatz zusammen mit den Hebesätzen für die Grundsteuer A und B in der jeweiligen Haushaltssatzung der Gemeinde, wenn diese Hebesätze nicht in einer anderen Satzung bestimmt sind. In der Regel befinden sie sich aber in der Haushaltssatzung (§ 77 Abs. 2 GO). Dieser Hebesatz unterliegt keinerlei Obergrenze. So sind deutschlandweit die Hebesätze zwischen dem gesetzlich festgelegten Mindesthebesatz von 200 v. H. und 490 v.H. in Dortmund. Der Bundesdurchschnitt lag im Jahre 2011 bei 390 v.H.

Die nachfolgende beispielhafte Berechnung der Gewerbesteuer knüpft an das bereits begonnene Beispiel an:

Tabelle 4

Messbetrag	Hebesatz nach Haushaltssatzung in v.H.	Gewerbesteuer
2.600,00 €	200	5.200,00 €
2.600,00 €	390	10.140,00 €
2.600,00 €	490	12.740,00 €

Dieser Betrieb würde also bei einem Messbetrag von 2.600 € Gewerbesteuer in Höhe von 5.200 € bis zu 12.740 € zahlen müssen, abhängig davon, wo es sich ansiedelt.

## Vorauszahlungen auf die künftige Gewerbesteuer

Die Vorauszahlungen werden in der Regel vom zuständigen Finanzamt nach der Gewerbesteuer bzw. dem Messbetrag des letzten abgerechneten Jahres festgesetzt. Die Vorauszahlungen können jedoch gerade in kleineren Gemeinden katastrophale Auswirkungen haben, wenn nämlich die endgültige Höhe der Gewerbesteuer für dieses Jahr nicht in der Höhe der Vorauszahlungen ausfallen, sondern möglicherweise Erstattungen auslösen. Dann hat die Gemeinde dem Gewerbebetrieb die aus der Vorauszahlung gezahlte Gewerbesteuer bis zur Höhe der tatsächlich für das jeweilige Jahr fest-

gesetzten Gewerbesteuer zu erstatten. Bei kleineren Gemeinden, die manchmal nur ein größeres Unternehmen haben, der hohe Vorauszahlungen geleistet hat, kann dies schon mal in dem Jahr der Erstattung zu erheblichen Einnahmearübrüchen führen. Die weitere Konsequenz aus dem jeweiligen Finanzausgleich wird später noch deutlich werden.

## Gewerbesteuerumlage

Von dieser oben dargelegten Gewerbesteuererinnahme geht dann als erstes die Gewerbesteuerumlage ab. Dies ist die Kompensation an den Bund dafür, dass die Gemeinden an der Einkommenssteuer beteiligt werden (Artikel 106 Abs. 6 des Grundgesetzes). Im Einzelnen ist die Höhe in § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes geregelt. Die Gewerbesteuerumlage besteht aus zwei Komponenten, zum einen den besagten Kompensationsausgleich, zum anderen wird dann noch ein Anteil zur Mitfinanzierung der Belastung der Länder für die Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" aufgerechnet.

Tabelle 5

Ist-Aufkommen	Hebesatz	Netto Messbetrag	Gewerbesteuerumlage	Zu zahlende Umlage
5.200,00 €	200 v.H.	2.600,00 €	69 v.H.	1.794,00 €
10.140,00 €	390 v.H.	2.600,00 €	69 v.H.	1.794,00 €
12.740,00 €	490 v.H.	2.600,00 €	69 v.H.	1.794,00 €

gleich hoch ist. Die Gewerbesteuerumlage ist immer an die Ist-Zahlungen gebunden, so werden schwankende Einnahmen bei der Gewerbesteuer auch bei der Zahlung der Umlage berücksichtigt. Nur ist dieser Umlagebetrag tatsächlich von dem Aufkommen an der Gewerbesteuer abzuziehen, so dass nach obigem Beispiel als Gewerbesteuererinnahme verbleiben.

## Gewerbesteuer im Kommunalen Finanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz des Landes Schleswig-Holstein (FAG)

Der Kommunale Finanzausgleich soll landesweit sicherstellen, dass überall die ziemlich gleiche finanzielle Grundausstattung der Gemeinden vorhanden ist, damit die Lebensqualität landesweit in etwa gleich ist. Hierbei gibt es allerdings einige Unterschiede, die eingangs kurz erwähnt werden sollen, ohne dass dabei auf die jeweiligen Einzelheiten eingegangen werden soll, weil dies bei der Betrachtungsweise und für dieses Thema unerheblich ist. Diese Ausgleichszahlungen erfolgen

über die Schlüsselzuweisungen und Sonderschlüsselzuweisungen in Zusammenhang mit der eigenen Steuerkraft der jeweiligen Gemeinde.

Jeder wird verstehen, dass auch die größeren Orte für die Grundausstattung mehr Geld erhalten, weil sie auch für die Umlandgemeinden einige zentrale Einrichtungen vorhalten (Schwimmbäder, Parks, ÖPNV usw.). Daher werden die Gemeinden in verschiedene Klassen eingeteilt. Geregelt ist dies in der Landesverordnung zur Festlegung der Zentralen Orte und Stadtrandkerne einschließlich ihrer Nah- und Mittelbereiche sowie ihre Zuordnung zu den verschiedenen Stufen (Verordnung zum Zentralörtlichen System) vom 8. September 2009.

Dieser Anteil ist nach den Bestimmungen des Grundgesetzes bis zum Jahre 2019 vorgesehen. Diese beiden Anteile betragen 2013 zusammen 69 v.H.<sup>1</sup> Dabei wird das tatsächliche Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer durch den Hebesatz der Gemeinde geteilt und mit dem eben genannten Anteil multipliziert.

Tabelle 6

Gewerbesteuererinnahme	Gewerbesteuerumlage	Verbleibende Gewerbesteuer
5.200,00 €	1.794,00 €	3.406,00 €
10.140,00 €	1.794,00 €	8.346,00 €
12.740,00 €	1.794,00 €	10.946,00 €

Hierbei wird sehr deutlich, dass die Belastung aus der Gewerbesteuerumlage bei gleichem Messbetrag unabhängig von der Höhe des eigenen Hebesatzes

<sup>1</sup> Laut Haushaltserlass des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein vom 4.9.2012

Danach ist folgende Einteilung vorgenommen worden:

1. Ländliche Zentralorte
2. Unterzentren
3. Unterzentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums
4. Mittelzentren
5. Oberzentren
6. Stadtrandkerne (I. und II. Ordnung)

Dabei haben die neugeschaffenen größeren kreisangehörigen Städte noch keine Zuteilung erfahren. Einige davon sind zurzeit noch als Mittelzentren eingestuft. Hier wird sich wohl in absehbarer Zeit auch etwas ändern.

In dieser Verordnung kann nachgelesen werden, welche Orte zu welchem Kreis gehören, wobei nicht jeder Ort eine Klassifizierung erhalten hat. Diese Orte erhalten neben dem normalen Schlüssel- und Sonderschlüsselzuweisungen auch einen Anteil aus dem Topf für übergemeindliche Aufgaben. Auf diese Zuteilung soll nicht weiter eingegangen werden, weil sie für das von mir gewählte Thema nicht so bedeutend ist.

Zur Beurteilung, ob jeweils in den Gemeinden die gleiche finanzielle Grundausstattung vorhanden ist, spielen naturgemäß die eigenen erzielten Einnahmen eine wesentliche Rolle, hierzu gehört natürlich auch die Gewerbesteuer.

Dabei wird dann eine Rückschau vollzogen. Das bedeutet, dass bei der Beurteilung der eigenen Steuerkraft nicht auf das laufende Haushaltsjahr geschaut wird, sondern beispielsweise für die Berechnung für das Jahr 2013 werden die eigenen erzielten Steuereinnahmen für die Zeit vom 1.7.2011 bis zum 30.6.2012 herangezogen. Dabei werden neben den Gewerbesteuern auch die Grundsteuern, die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer betrachtet. Dabei ist also der beispielsweise am 30.11. des Vorjahres bestehende Einnahmestand der Gewerbesteuer unerheblich. Wenn dann nach dem 30.6. des Vorjahres ein erheblich geringerer Einnahmestand der Gewerbesteuer durch Rückzahlungen oder Anpassungen der Vorauszahlungen eingetreten ist, so ist das für das Haushaltsjahr 2013 unerheblich. Dies gilt natürlich auch umgekehrt. Dies wirkt sich dann evtl. erst bei der Berechnung der Finanzausgleichsleistungen für das Jahr 2014 aus. Also es bleibt festzuhalten, dass alle Veränderungen des Steueraufkommens ab dem 30.6. des Vorjahres sich erst bei dem Finanzausgleich des folgenden Jahres bemerkbar machen. Eine hohe Gewerbesteuerzahlung im jeweils laufenden Haushaltsjahr kann daher dazu führen, dass bei so manchem Kommunalpolitiker eine Freude und damit auch die Neigung steigt, über diese unerwartete Mehreinnahme zu verfügen. Das Erwachen folgt dann allerdings im

darauf folgenden Jahr, wenn diese Einnahme die eigene Steuerkraft erhöht und zu einer geringeren Finanzausweisung im Rahmen des Finanzausgleiches führt, wie im nachfolgenden Beispiel deutlich wird. Dann werden die Hebesätze auch noch nivelliert, d.h. es wird eine Hebesatzhöhe nach dem Landesdurchschnitt (gewogenen Landesdurchschnittssätze) festgelegt, auf die die eigenen Einnahmen umgerechnet werden. Für das kommende Jahr wird dabei ein Hebesatz von 310 an gerechnet, der allerdings um den Satz der Gewerbesteuerumlage von 69 v.H. gekürzt wird.

Beispiel für das Jahr 2013 unter Zugrundelegung der bereits beispielhaft angenommenen Einnahmen:

Tabelle 7

<b>Gewerbe-Hebesatz laut Messbetrag Anrechnung in €</b>				
<b>Steuereinnahme</b>	<b>Haushalt</b>	<b>in €</b>	<b>Finanzausgleich 310 minus 69</b>	
<b>5.200,00 €</b>	<b>200 v.H.</b>	<b>2.600</b>	<b>241 v.H.</b>	<b>6.266</b>
<b>10.140,00 €</b>	<b>390 v.H.</b>	<b>2.600</b>	<b>241 v.H.</b>	<b>6.266</b>
<b>12.740,00 €</b>	<b>490 v.H.</b>	<b>2.600</b>	<b>241 v.H.</b>	<b>6.266</b>

Von den erzielten Gewerbesteuereinnahmen verbleiben daher folgende Beträge, die nicht für die Gewerbesteuerumlage oder im Finanzausgleich angerechnet werden:

Tabelle 8

<b>Gewerbesteuer</b>	<b>Umlage</b>	<b>Anrechnung im</b>	<b>Zusammen</b>	<b>Verbleiben</b>
<b>€</b>	<b>€</b>	<b>Finanzausgleich</b>	<b>€</b>	<b>€</b>
	Siehe Tabelle 5	<b>€</b>		
		Siehe Tabelle 7		
<b>5.200</b>	<b>1.794</b>	<b>6.266</b>	<b>8.060</b>	<b>-2.860</b>
bei 200 v.H.				
<b>10.140</b>	<b>1.794</b>	<b>6.266</b>	<b>8.060</b>	<b>2080</b>
bei 390 v.H.				
<b>12.740</b>	<b>1.794</b>	<b>6.266</b>	<b>8.060</b>	<b>4.680</b>
bei 490 v.H.				

Diese verbleibende Gewerbesteuer verbleibt dann auch ohne Wenn und Aber in der Gemeindekasse. Dies bedingt aber auch gemeindliche Gewerbesteuerhebesätze in der Haushaltssatzung, die über dem nivellierten Hebesatz des Finanzausgleichsgesetzes liegen. Es wird dabei auch deutlich, dass der Gemeinde mit dem niedrigsten Hebesatz ein höheres Steueraufkommen unterstellt wird, als sie tatsächlich eingenommen hat. Eine nicht unwesentliche Rolle spielen dabei auch

die erhobenen Vorauszahlungen auf die künftige Gewerbesteuer. Hier kann es durchaus vorkommen, dass es zu erheblichen Rückzahlungen kommt. Dies wird dann auch bei der Gewerbesteuerumlage entsprechend berücksichtigt.

Für die Leistungen des Landes im Rahmen des Finanzausgleiches ist nach den obigen Berechnungen dann auch schon eine gewisse Gleichstellung der Gemeinden erfolgt. Diese Berechnung (Nivellierung) erfolgt dann ebenfalls für die ebenfalls in den Finanzausgleich einfließenden Grundsteuer A und B. Dabei wird dann für 2013 von einem durchschnittlichen Hebesatz von 290 ausgegangen. Die Berechnung kann anhand des Beispiels der Tabelle 7 jetzt von jedem selbst nachvollzogen werden. Es wird daher in diesem Zusammenhang darauf verzichtet. Sollte der Steuerhebesatz für die Grundsteuern

A und B geringer sein als eben genannt, wird dabei am Ende wieder eine höhere Steuereinnahme unterstellt, als tatsächlich eingenommen worden ist.

Wie bereits dargelegt, spielen die eigenen Steuereinnahmen bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl für das jeweils kom-

mende Haushaltsjahr eine gewichtige Rolle.

### **Berechnung der Leistungen nach dem Finanzausgleichsgesetzes a) Schlüsselzuweisungen**

Für diese Leistungen des Landes wird anhand der dem Land zur Verfügung stehenden Verbundmasse, die sich aus verschiedenen Steuereinnahmen des Landes zusammensetzt ein sogenannter Grundbetrag festgelegt, der dann in Verbindung

mit der Einwohnerzahl am 31.3. des Vorjahres, also für den Finanzausgleich des Jahres 2013 die Einwohnerzahl am 31.3.2012, einen Betrag ergibt, der mit der eigenen Steuerkraft verglichen wird. Dieser beträgt für das Haushaltsjahr 2013 je Einwohner 956€. Des besseren Verständnisses und der einfachen Berechnung wegen gehe ich von einer Einwohnerzahl von 100 am 31.3.2012 aus, so dass die Ausgangsmesszahl für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen sich wie folgt ermitteln lässt:

Tabelle 9

Einwohnerzahl	Grundbetrag	Ausgangsmesszahl
100	956 €	95.600 €

Jetzt werden die eigenen Steuereinnahmen dagegen gestellt:

Tabelle 10

Einnahmen <sup>2</sup>	In €
Grundsteuer A	1.500,00 €
Grundsteuer B	7.500,00 €
Gewerbsteuer (Tabelle 8)	<b>6.266 €</b>
Anteil an der Einkommenssteuer	12.600,00 €
Anteil an der Umsatzsteuer	9.500 €
<b>Zusammen</b>	<b>37.366,00 €</b>

Die eigene nivellierte Steuerkraft dieser Gemeinde beläuft sich somit auf 37.366€. Diese eigene Steuerkraft wird jetzt mit der unter Tabelle 9 ermittelten Ausgangsmesszahl verglichen. Die Hälfte der Differenz erhält die Gemeinde dann an Schlüsselzuweisungen.

Tabelle 11

Ausgangsmesszahl	Eigene Steuer	Differenz	Schlüsselzuweisung
Tabelle 9	Tabelle 10		50 % der Differenz
<b>95.600,00 €</b>	<b>37.366,00 €</b>	<b>58.234,00 €</b>	<b>29.117,00 €</b>

Die vorstehende Tabelle drückt sehr deutlich aus, dass diese Beispielgemeinde ihre Einnahmen, zumindest in dem Bereich, wo sie es selbst bestimmen kann, nämlich bei den Grund- und Gewerbesteuern um 58.234 € bessern müsste, um aus dem Bezug der Schlüsselzuweisungen rauszufallen. Bei einem Hebesatz bei der Gewerbsteuer von 310 und 290 bei den Grundsteuern oder geringer führt jeder Euro Mehreinnahmen nur dazu, dass sich die Schlüsselzuweisungen vermindern, ansonsten hat die Gemeinde von den Einnahmen gar nichts.

### b) Sonderschlüsselzuweisungen

Bei der Berechnung der Sonderschlüssel-

zuweisungen wiederholt sich diese Berechnung, allerdings mit einem geringeren Garantiebetrag, der beträgt 66,21 % des Grundbetrages, und beträgt für das Haushaltsjahr 2013 633 € je Ew. Dieser Betrag kann bis zu 80 % des Grundbetrages betragen (§ 9 Abs. 4 FAG).  
Beispielrechnung:

Tabelle 12

Einwohnerzahl	Garantiebetrag	Ausgangsmesszahl
100	633	63.300,00 €

Diese Finanzausstattung pro Einwohner wird Sockelgarantie genannt, das ist also der Mindestausstattungsbeitrag, den jede Gemeinde entweder aus eigenen Steuermitteln erwirtschaften muss oder ansonsten bis zu diesem Betrag über den kommunalen Finanzausgleich aufgestockt bekommt.

Es wird damit aber auch sehr deutlich, dass den Gemeinden, die bei den Grund-

Die in Tabelle 10 ermittelte eigene Steuerkraft wird jetzt mit der Ausgangsmesszahl für die Sonderschlüsselzuweisungen verglichen. Von der dann noch

vorhandenen Differenz erhält die Gemeinde dann 40 % als Zuweisung.

Tabelle 13

Ausgangsmesszahl	Eigene Steuer	Differenz	Sonderschlüsselzuweisungen
Tabelle 12	Tabelle 10		40 % der Differenz
<b>63.300,00 €</b>	<b>37.366,00 €</b>	<b>25.934,00 €</b>	<b>10.373,00 €</b>

steuern einen geringeren Hebesatz als 290 v.H. und bei der Gewerbesteuer einen kleineren als 310 v.H. in der Haushaltsatzung festgeschrieben haben, eine höhere Einnahme im Rahmen des Finanzausgleichs unterstellt wird, als die tatsächlichen Einnahmen betragen. Bei einem darüber liegenden Hebesatz behält die Gemeinde diese Einnahmen, ohne dass eine Anrechnung im Finanzausgleichssystem vorgenommen wird.

Es wird dabei auch sehr deutlich, dass von dem Steueraufkommen erst etwas im Stadtsäckel bleibt, wenn mit den eigenen Einnahmen, die jeweilige Ausgangsmesszahl überschritten wird. Nach einigen Berechnungen renommierter Steuerberater und Wirtschaftsprüfer ist ein Gewerbesteuersatz in Höhe von 380 v.H. der für Gewerbebetriebe, die als Personengesellschaften ausgerichtet sind, gerade der passende Hebesatz für die Einkommenssteuer. Diese Berechnung sollte dann aber auch von entsprechen-

den Fachleuten durchgeführt werden. Es sei daher in diesem Zusammenhang nur am Rande und ohne Gewährleistung genannt.

Diese Gemeinde erhält somit insgesamt einen Betrag in Höhe von 39.490 € als Schlüssel- und Sonderschlüsselzuweisungen. Die Einnahmesteigerung bis zu einem Betrag von 63.300 € hat ebenfalls nur den Effekt, dass sich die Sonderschlüsselzuweisungen verringern. Diese Gemeinde hat also folgende nivellierte Einnahmen zur Verfügung:

Tabelle 14

Eigene Steuern	37.366,00 €
Aus dem Finanzausgleich	39.490,00 €
<b>Gesamt Finanzkraft</b>	<b>76856 €</b>
Pro Einwohner	<b>768,56 €</b>

<sup>2</sup> Bis auf die Gewerbsteuer sind die übrigen Einnahmen geschätzt. Auch diese werden nach bestimmten Normen berechnet. Bei der Grundsteuer vollzieht sich die gleiche Rechnung wie bei der Gewerbsteuer, für die Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer gibt es Schlüsselzahlen, die durch Landesverordnung festgesetzt werden.

## Abgaben im Rahmen des Finanzausgleiches

Über die beispielhaft oben berechnete finanzielle Grundausstattung freut sich jedoch nicht nur der Bürgermeister der Gemeinde, sondern bei kreis- und amtsangehörigen Gemeinden freuen sich auch der Kreis und das Amt. Warum? Weil diese Grundausstattung nach den §§ 27 und 28 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) auch für die Berechnung der Kreis- und Amtsumlage herangezogen werden. Die jeweilige Höhe dieser Umlagen wird von den Beschlussorganen des Amtes (Amtsausschuss) und des Kreises (Kreistag) in der Haushaltssatzung festgeschrieben.

Im anschließenden Beispiel gehe ich einmal davon aus, dass der Kreistag die Kreisumlage mit 35 v.H. und der Amtsausschuss den Umlagesatz mit 20 v.H. festgeschrieben haben.

Dann sind von den Einnahmen in Höhe von 76.856 € folgende Abgaben zu leisten.

Beispiel:

Tabelle 15

<b>Kreisumlage</b>	<b>35 v.H.</b>	<b>26.900,00 €</b>
<b>Amtsumlage</b>	<b>20 v.H.</b>	<b>15.371,00 €</b>
<b>Gesamt</b>		<b>42.271,00 €</b>
<b>Je Ew.</b>		<b>422,71 €</b>

Von der gesamten Finanzkraft (Tabelle 14) der Gemeinde in Höhe von 76.856 € gehen jetzt rd. 42.200 € (Tabelle 15) an den Kreis bzw. an das Amt. Die Amtsumlage entfällt natürlich bei amtsfreien Gemeinden sowie bei den kreisfreien Städten. Dafür müssen diese dann eine eigene Verwaltung unterhalten. Von der Finanzkraft verbleiben der Gemeinde somit nur 34.500 €, also nur rd. 45 %. Davon hat sie dann ihre Aufgaben im Wesentlichen zu bestreiten.

Wenn dann nach Ablauf des 30.6.11 für den Finanzausgleich 2013 erhebliche Veränderungen bei den vereinnahmten Gewerbesteuern durch Anpassung von etwaigen Vorauszahlungen oder erheblichen Erstattung für einige Vorjahre erfolgen, ändern sich die für den Finanzausgleich des kommenden Jahres maßgeblichen Daten nicht. Die Gemeinde hat dann von Einnahmen, die gar nicht mehr vorhanden sind, die dargelegten Abgaben (Kreis- und Amtsumlage) zu zahlen.

Weiterhin ist zu bedenken, dass die Gemeinden, wenn sie mit ihrer Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl übersteigen, weitere Abgaben gezahlt werden müssen, wie z.B. Zusatzkreisumlage oder Finanzausgleichsumlage. Hierauf möchte ich aber in diesem Zusammenhang nicht näher eingehen.

Bei den kleineren Gemeinden, die ihre Gewerbesteuereinnahmen aus einem großen oder zwei Betrieben erzielen, kann dies fatale Folgen haben, wie sich jeder ausrechnen kann.

Um es zum Schluss nochmal deutlich darzustellen und die Frage zu beantworten, was bringt der Gemeinde eigentlich die manchmal in der Kommunalpolitik umstrittene oder kontrovers diskutierte Gewerbesteuer, möchte ich es nachfolgend nochmal tabellarisch zusammengefasst darlegen. Ich gehe dabei von einer Gewerbesteuer in Höhe von 1.000 € aus, die aus unterschiedlich hohen Hebesätzen in der Gemeinde geflossen ist.

### Erläuterungen zu Tabelle 16:

1. Zeile 3: Die Ermittlung des Messbetrages erfolgt dadurch, dass die Summe der Gewerbesteuer (Zeile 1) durch den Hebesatz (Zeile 2) geteilt wird.
2. Zeile 4: Für die Gewerbesteuerumlage wird der unter Ziffer 1 ermittelte Messbetrag mit dem Umlagesatz der jeweils

4. Zeile 7: Es wird sehr deutlich, dass der Gemeinde mit dem Hebesatz unter dem Nivellierungssatz (A 2) ein höheres Gewerbesteueraufkommen unterstellt (A 6) wird, als tatsächlich als Einnahme vorhanden ist (A 5). Bei der Gemeinde mit dem Nivellierungssatz des Finanzausgleiches (B 2) entspricht die vereinnahmte Gewerbesteuer der Höhe der Anrechnung im Finanzausgleich (B 5 und B 6). Bei den Gemeinden mit einem Hebesatz über dem Nivellierungssatz (C 2 und D 2) verbleibt die Differenz (C 7 und D 7) in der Gemeindekasse, ohne dass eine weitere Anrechnung erfolgt.

Bei der Berechnung in Tabelle 16 ist die Zahlung der Kreis- und Amtsumlage noch gar nicht berücksichtigt.

### Schlussbemerkung

Es ist hoffentlich in den vorstehenden Ausführungen deutlich geworden, dass die Gemeinden, solange sie mit den Schlüsselzuweisungen am Tropf des Finanzausgleiches hängen, von den Gewerbesteuern gar nichts oder je nach Hebesatz sehr wenig haben.

Die Gemeinden, die die sogenannte Sockelgarantie mit ihrer eigenen Steuerkraft überschreiten, sind dann auch noch mit Zusatzabgaben, wie Finanzausgleichsumlage und Zusatzkreisumlage belastet. Es ist den Gemeinden deswegen anzuraten, zumindest den Hebesatz

Tabelle 16

Gemeinde		A	B	C	D	
		Ist	Ist	Ist	Ist	
1	Gewerbesteuer	1.000,00 €	1.000,00 €	1.000,00 €	1.000,00 €	
2	Hebesatz					
	Haushaltssatzung	<b>270 v.H.</b>	<b>310 v.H.</b>	<b>350 v.H.</b>	<b>380 v.H.</b>	
3	Messbetrag	370,37 €	322,58 €	285,71 €	263,16 €	
4	Gew. St. Umlage	69 v.H.	255,55 €	222,58 €	197,14 €	181,58 €
5	Verbleibende Gewerbesteuer	744,45 €	777,42 €	802,86 €	818,42 €	
6	Anrechnung im Finanzausgleich	310 minus 69 = 241	892,59 €	777,42 €	688,56 €	634,28 €
7	Gewinn/Verlust	-148,14 €	0,00 €	114,30 €	184,14 €	

geltenden Gewerbesteuerumlage (69 v.H.) multipliziert.

3. Zeile 6: Im kommunalen Finanzausgleich wird dann der nivellierte Hebesatz 310 v.H. um den vom Hundertsatz der Gewerbesteuerumlage gekürzt (310 minus 69), so dass die Summe der Messbeträge (Zeile 3) mit diesem Hebesatz (241 v.H.) multipliziert wird.

in ihre Haushaltssatzung zu schreiben, der für den jeweiligen Finanzausgleich maßgebend ist.

# Wahlen in der konstituierenden Sitzung einer ehrenamtlich verwalteten amtsangehörigen Gemeinde

Wolfgang Soltau, Amt KLG Heider Umland

## 1. Allgemeines

Nach der Kommunalwahl am 26.5.2013 stehen in den Gemeindevertretungen wieder die konstituierenden Sitzungen an. Diese Prozedur findet alle 5 Jahre nach den Wahlen statt. Da sich auch wieder nach der letzten Kommunalwahl im Jahre 2008 einiges in den Bestimmungen der Gemeindeordnung geändert hat, soll in der nachfolgenden Zusammenfassung auf die wesentlichen zu beachtenden Bestimmungen hingewiesen werden bzw. sollen sie noch einmal in Erinnerung gerufen werden.

Den Fraktionen kommt in der konstituierenden Sitzung eine wesentliche Bedeutung zu. Ich möchte daher vorweg einige Worte über die Fraktionen verlieren.

Im Übrigen möchte ich in diesem Zusammenhang einmal die in diesem Jahr doch sehr kurze zeitliche Begrenzung erwähnen. Die Wahlzeit beginnt am 1.6.2013. Die konstituierenden Sitzungen sind bis zum 30. Tag nach Beginn der Wahlzeit abzuhalten, also bis zum 30.6. Am 24.6. beginnen in diesem Jahr in Schleswig-Holstein bereits die Sommerferien. Nach Abzug einer Ladungsfrist von einer Woche und der endgültigen Feststellung des Wahlergebnisses, entweder noch am 26.5. oder in der darauf folgenden Woche, werden nur knappe 2 Wochen für die konstituierenden Sitzungen verbleiben. Bei den Ämtern mit teilweise zwischen 10 und 20 amtsangehörigen Gemeinden oder evtl. noch mehr, wird dies sicherlich zu einem zeitlichen und organisatorischen Problem werden.

### 1.1. Bildung von Fraktionen

Die Bildung der Fraktionen erfolgt nicht mehr, wie bisher kraft Gesetz (§ 32 a GO), sondern durch eine besondere Erklärung der Mitglieder der Gemeindevertretung über die Bildung und Zugehörigkeit zu einer Fraktion. Nach § 32 a GO können sich die Mitglieder der Gemeindevertretung zu einer (oder mehreren) Fraktion/en zusammenschließen. Dieser Erklärung ist gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung abzugeben. Bis zur Abgabe dieser Erklärung besteht die Gemeindevertretung somit aus fraktionslosen Gemeindevertretern. Eine schriftliche Erklärung wird nicht gefordert. Es ist aber sinnvoll, diese Erklärungen schriftlich einzureichen oder im Protokoll aufnehmen zu lassen. Damit die in der Gemeindeordnung für die Fraktionen vorgesehenen Rechte aber

auch Pflichten wahrgenommen werden können, ist diese Erklärung zu Beginn der konstituierenden Sitzung abzugeben. Der Sinn<sup>1</sup> dabei ist, dass die Fraktionszugehörigkeit nicht mehr an die Parteimitgliedschaft gekoppelt sein muss. Dies macht das Verlassen einer Fraktion erheblich leichter, denn damit ist nicht gleichzeitig der Austritt aus der Partei oder Wählergemeinschaft verbunden. Hierzu bedarf es dann aus meiner Sicht ebenfalls einer einfachen Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung. Es sollte dann auch bei den Nachrückern in der laufenden Wahlzeit eine entsprechende Erklärung abgefordert werden.

Die Mindeststärke einer Fraktion beträgt weiterhin 2 Mitglieder. Mit der neuen Regelung ist dann auch das Ausscheiden aus einer Fraktion erleichtert worden.

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 an die Wahlzeit der Gemeindevertretung gebunden.

### 2. Rechte in der konstituierenden Sitzung der Vertretungskörperschaft

Die konstituierende Sitzung, also die 1. Sitzung nach den durchgeführten Wahlen zur Gemeindevertretung, wird spätestens bis zum 30. Tage nach Beginn der Wahlzeit (jeweils der 1. Juni nach der Kommunalwahl gem. § 1 Abs. 1 des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes), also bis spätestens zum 30. Juni 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.

### 2.1. Wahl des Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft sowie der Stellvertreter § 33 GO

Der Vorsitzende der Vertretungskörperschaft ist in den ehrenamtlichen, amtsangehörigen Gemeinden gleichzeitig Bürgermeister (§ 48 i.V.m. § 33 Abs. 3 GO). In den amtsangehörigen Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern können die Gemeinden auch einen hauptamtlichen Bürgermeister installieren. Bei den ehrenamtlich geführten Gemeinden erfolgt die Wahl des Bürgermeisters dann nach den Bestimmungen des § 52 der GO. Die Wahl leitet das älteste Mitglied der Gemeindevertretung. Danach muss der Vorgeschlagene bei der Wahl die Mehrheit von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter<sup>2</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 der 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 diesen 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. § 53 Gemeindeordnung in öffentlicher Sitzung den Beamteneid<sup>3</sup> nach § 47 des Landesbeamtengesetzes und wird in sein Amt eingeführt.

Diese Wahlbestimmung ist eindeutig.

<sup>1</sup> Zu entnehmen der Gesetzgebung LT-Drucksache 17/1663

<sup>2</sup> Das ist die Anzahl der Gemeindevertreter, wie sie sich nach der Kommunalwahl einschl. der Mehr- und Ausgleichssitze ergibt.

<sup>3</sup> Der Text des Diensteides ist in § 47 des Landesbeamtengesetzes neu formuliert worden.

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 geheim 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 wird der Wahlgang nochmals wiederholt (§ 40 Abs. 3 GO), erst dann entscheidet bei Stimmgleichheit das Los, das der Vorsitzende der Gemeindevertretung zieht.

Bei der Wahl der Stellvertretenden sind nach § 33 Abs. 3 GO das Verhältnis der Sitzzahlen der Fraktionen und die Fraktionszugehörigkeit des Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu berücksichtigen. Vorschlagsberechtigt sind alle Gemeindevertreter. Allerdings wird auch hier 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 Sitzzahlen der Fraktionen 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 Sitzzahlen abzuweichen, besteht darin, dass eine bevorteilte Fraktion auf

die Berücksichtigung ihrer Sitzzahl 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 hier bei Stimmgleichheit ein weiterer Wahlgang je vorgeschlagener Person statt. Sollten nach diesen beiden Wahlgängen immer noch 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 sind allerdings die Verbote der Verwandtschaft<sup>4</sup> 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 ne-

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

## 2.2. Wahlen in die Ausschüsse (§ 46 Gemeindeordnung)

Nach § 45 Abs. 3 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 einen sogenannten Pflichtausschuss gibt. Nach § 94 Abs. 5 (bei kameraler Buchführung) und § 95 n Abs. 5 (bei doppelter Buchführung) 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. Weiterhin ist ein Ausschuss einzurichten, der ebenfalls nicht in der Hauptsatzung zu finden ist, der aber wohl auch als ständiger (gesetzlicher) Ausschuss anzusehen ist. Nach § 39 des GKWG ist ein Wahlprüfungsausschuss zu wählen, der den Beschluss der Gemeindevertretung über die Gültigkeit der Wahl vorzubereiten hat. Da dieser Ausschuss aber auch unter Umständen bei der Feststellung von Nachrückern im Laufe der Legislaturperiode einzuschalten ist (§ 44 Abs. 3 GKWG), wird er wohl als ständiger Ausschuss anzusehen sein. Die Gemeinden können auch nicht ständige Ausschüsse zur Beratung von bestimmten, zeitlich begrenzten Themen einrichten. Diese Einrichtung erfolgt durch Beschluss nach § 39 Gemeindeordnung, die Besetzung dann wieder durch eine Wahl. Diese nicht ständigen Ausschüsse wählen ihre Vorsitzenden selbst, da § 46 Abs. 5 Gemeindeordnung lediglich die Wahl der Vorsitzenden und deren Stellvertreter für die ständigen Ausschüsse durch die Gemeindevertretung zwingend vorschreibt. Die Besetzung der ständigen Ausschüsse

<sup>4</sup> Begriffe siehe §§ 1589 und 1590 BGB

erfolgt grundsätzlich im Meiststimmenverfahren. Dabei ist dann der Vorschlag gewählt, der die meisten (Ja)-Stimmen erhält. Dabei kann die Wahl für jeden Ausschusssitz einzeln erfolgen oder en bloc für einen oder für alle Ausschüsse, wenn kein Mitglied der Gemeindevertretung widerspricht.

Allerdings kann jede Fraktion verlangen, dass die Mitglieder der ständigen Ausschüsse durch Verhältniswahl, also nach dem in § 40 Abs. 4 Gemeindeordnung vorgesehenen Wahlverfahren gewählt werden. Dabei wird in einem Wahlgang über die eingereichten Wahlvorschläge der Fraktionen abgestimmt und die Zahl der jeweils auf einen Wahlvorschlag entfallenden Stimmen durch 0,5 1,5 2,5<sup>5</sup> usw. geteilt. Hierbei werden dann die erreichten Stimmenzahlen nicht mit gezählt, sondern es werden nur die sich aus der Berechnung der Teilung ergebenden Zahlen berücksichtigt. Die Listen sind vor dem Wahlgang bei dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung einzureichen. 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. Eine Fraktion kann den Vorschlag einer anderen Fraktion unterstützen und reicht selbst keine Liste ein. Die Liste einer Fraktion muss auch nicht zwangsläufig nur Mitglieder dieser Fraktion enthalten. Die Anzahl der Sitze der Fraktionen in der Vertretung spielt dabei keine Rolle, sondern nur die auf die einzelne Liste abgegebenen Stimmenzahl bei der Wahl durch die Gemeindevertretung. In diesem Zusammenhang ist früher auch häufig der Begriff der Zählgemeinschaften verwendet worden. Diese sind jedoch nach einem Urteil des BVerwG vom 10.12.2003 zumindest dann als unzulässig anzusehen, wenn daraus einer anderen Fraktion bei der Besetzung der Ausschüsse ein Nachteil erwächst. Die Besetzung der Ausschüsse der Gemeindevertretung muss demnach grundsätzlich die Sitzverteilung in der Gemeindevertretung widerspiegeln. Ausgenommen und damit als zulässig angesehen sind dabei Zählgemeinschaften<sup>6</sup>, bei der jeweils eine Fraktion auf einen Sitz im Ausschuss zu Gunsten einer anderen Fraktion verzichtet, ohne dass eine nicht an der Zählgemeinschaft beteiligte Fraktion geschädigt wird. Diese Zählgemeinschaften sind als Ausdruck einer beabsichtigten inhaltlichen Zusammenarbeit zu werten. Ebenso ist es den Mitgliedern einer Fraktion unbenommen, nach den Grundsätzen des freien Mandates gegen die von der eigenen Fraktion eingebrachte Abstimmungsliste zu stimmen und damit die Spiegelbildlichkeit zu verändern. Dies gilt natürlich auch für fraktionslose Gemeindevertreter, die selbstverständlich im

Wahlverfahren mit abstimmen. Ebenso muss es möglich sein, dass eine Fraktion auf die Einreichung einer Liste verzichtet oder Mitglieder einer anderen Fraktion bzw. fraktionslose Gemeindevertreter auf ihrer Liste aufnimmt.

Die Listen 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. 3 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 Liste 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.

Sollte bei der Durchführung der Verhältniswahl eine Fraktion abweichend von ihrer Stärke in der Gemeindevertretung mehr als die Hälfte der Ausschusssitze erhalten, wird derjenigen Fraktion mit der nächsten Höchstzahl ein weiterer stimmberechtigter Ausschusssitz zugeteilt (§ 46 Abs. 1 GO)- Überproportionalitätsklausel. Bei gleicher Höchstzahl entscheidet das vom Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu ziehende Los. Dies kann dann durchaus zu einer anderen Besetzung eines Ausschusses führen, als er durch die Hauptsatzung eingerichtet worden ist. Dies kann sich dann auch auf eine Abstimmung auswirken, da die meisten Gemeinden die Anzahl der Ausschussmitglieder mit einer ungeraden Zahl gewählt haben.

Sollte eine Fraktion bei der Sitzverteilung nach der Verhältniswahl eines oder mehrerer Ausschüsse leer ausgehen, so kann diese Fraktion ein zusätzliches Mitglied in den Ausschuss entsenden, sie erhält ein sog. Grundmandat, welches dann allerdings nur eine beratende Stimme hat. Diese Mitglieder werden nicht gewählt, sondern von der berechtigten Fraktion entsandt, also geschickt und können auch im Laufe der Wahlzeit durch diese Fraktion wieder aus dem Ausschuss abgezogen werden (§ 46 Abs. 10 GO). Hierbei kann auch ein bürgerliches Mitglied von der Fraktion vorgeschlagen werden, unabhängig von der nach der Hauptsatzung vorgesehenen Anzahl bürgerlicher Mitglieder. Dieses bürgerliche Mitglied wird bei der Feststellung, ob die Anzahl der Gemeindevertreter durch die der bürgerlichen Mitglieder erreicht wird, nicht mitgezählt (§ 46 Absatz 3 Satz 3 letzter

Halbsatz), weil es nur eine beratende Stimme hat. Diese Stimme zählt bei der Abstimmung im Ausschuss also nicht mit. Die beratenden Mitglieder können im Ausschuss Anträge stellen. Die Vergabe dieses Grundmandats findet nicht statt, wenn die Fraktion bereits in einem Ausschuss mit einem stimmberechtigten Mitglied vertreten ist. Dies kann auch über die Liste einer anderen Fraktion geschehen sein. Dieses Mitglied wird nicht gewählt, sondern von der berechtigten Fraktion entsandt, d.h. schriftlich oder zu Protokoll benannt.

Fraktionslose Gemeindevertreter können, wenn sie nicht schon stimmberechtigtes Mitglied eines Ausschusses sind, verlangen, dass sie beratendes Mitglied in einem Ausschuss ihrer Wahl werden. Bei der Feststellung eines Abstimmungsergebnisses zählen die beratenden Mitglieder ebenfalls nicht mit. Diese Ausschussmitglieder erhalten aber auch Sitzungsgeld.

Dabei dürfen natürlich auch die fraktionslosen Mitglieder der Gemeindevertretung und die Mitglieder einer Fraktion, die keine Liste eingereicht hat, an der Wahl teilnehmen. Die Fraktionen könnten sogar das Verlangen nach Verhältniswahl aussprechen, ohne selbst eine Liste eingereicht zu haben. Da jedoch das Stimmverhalten dieser Fraktion oder der fraktionslosen Mitglieder der Gemeindevertretung die vorherige interfraktionelle Einigung der übrigen Fraktionen durchaus zu Gunsten oder Ungunsten beeinflussen könnte, 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. Dabei ist das Stimmverhalten der fraktionslosen Gemeindevertreter oder der Fraktion, die keine Liste einreicht unerheblich. Daher 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 Meiststimmenverfahren für alle Ausschüsse erfolgen, wenn keiner der Mitglieder widerspricht. Dies ist eigentlich die gängige Praxis, da die Fraktionen im Rahmen von interfraktionellen Abspra-

<sup>5</sup> Jetziges Zählverfahren nach Sainte-Lague/Schepers

<sup>6</sup> Dabei geht das Gericht von gemeinsamen Listen mehrerer Fraktionen aus.

chen die Sitze in den Ausschüssen so verteilen, wie es sich bei der Verhältniswahl voraussichtlich ergeben würde. Hierbei werden künftig auch die Überproportionalitätsklausel und das Grundmandat zu beachten sein. Das geschilderte Wahlverfahren gilt auch für die Wahl von stellvertretenden Ausschussmitgliedern, soweit die Hauptsatzung diese vorsieht (§ 46 Abs. 4 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 Beschluss 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 bei dem Verlangen nach Durchführung der Verhältniswahl durch eine (Minderheitsfraktion).

Teilungszahlen	Fraktion A 5 Sitze	Fraktion B 3 Sitze	Fraktion C 3 Sitze	Fraktion D 2 Sitze
0,5	10	6	6	4
1,5	3,33	2	2	1,33
2,5	2			

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).

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 für die eingereichten Listen folgendes Ergebnis:

Fraktion A	Fraktion B	Fraktion C	Fraktion D
<b>6 Stimmen</b>	<b>3 Stimmen</b>	<b>3 Stimmen</b>	<b>1 Stimme</b>
: 0,5 = 12	: 0,5 = 6	: 0,5 = 6	: 0,5 = 2
: 1,5 = 4	: 1,5 = 2	: 1,5 = 2	: 1,5 = 0,66
: 2,5 = 2,4	: 2,5 = 1,2	: 2,5 = 1,2	

Damit erhält die Fraktion A 3 Ausschusssitze, 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 12 Herr Meier ein. Da dann ein weiteres bürgerliches Mitglied einzieht, die Höchstzahl 6 jedoch gleichberechtigt den Fraktionen 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 Lehmann als zweites bürgerliches Mitglied in den Ausschuss ein, damit ist aber die Höchstzahl 6 dieser Fraktion verbraucht. Bei der weiteren Sitzverteilung werden jetzt die übrigen bürgerlichen Mitglieder übersprungen, da diese Sitze

tiges Mitglied aus den Fraktionen B, C oder D, weil die Fraktion A abweichend von ihrer Stärke in der Vertretung mehr als die Hälfte der Sitze im Ausschuss erhalten hat. Über diesen weiteren stimmberechtigten Sitz im Ausschuss entscheidet das Los, welches der Vorsitzende der Ge-

meindevertretung zieht. Fällt das Los auf die Fraktion C ist die Fraktion D im Ausschuss nicht vertreten ist, sie kann dann nach § 46 Abs. 2 GO ein zusätzliches Mitglied mit beratender Stimme entsenden, dies könnte auch ein bürgerliches Mitglied sein. Der Ausschuss umfasst dann 6 stimmberechtigte und ein beratendes Mitglied, also 7 Mitglieder. Diese bürgerlichen Mitglieder zählen bei der Maßgabe des Gesetzes, dass die bürgerlichen Mitglieder die Anzahl der Gemeindevertreter nicht erreichen darf, nicht mit, weil sie nur eine beratende Stimme haben. Diese zu entsendenden, also unabhängig vom Wahlverfahren von den Fraktionen zu benennenden, Mitglieder des Ausschusses müssen nicht zwangsläufig auf der eingereichten Listen der Fraktion für die Besetzung des Ausschusses stehen.

### 2.3. Wahl von stellvertretenden Ausschussmitgliedern

Die Gemeindevertretungen können, wenn die Hauptsatzung dies bestimmt, auch stellv. Ausschussmitglieder (§ 46 Abs. 4 GO) 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 zwischen einer personenbezogenen oder aber auch einer fraktionsbezogenen Vertretung der Ausschussmitglieder wählen. Auch dieses ist in der Hauptsatzung zu regeln. Bei der personenbezogenen Wahl werden 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. 4, zweiter Halbsatz Gemeindeordnung auf die Durchführung der Verhältniswahl auf Verlangen einer Fraktion keinen Sinn, wenn die Besetzung mit den ständigen Mitgliedern durch das Meiststimmverfahren 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. Insofern ist bei der Vertretungsregelung hierauf zu achten. Die Stellvertretung kann grundsätzlich auch für zusätzliche Mitglieder nach der Überproportionalitätsklausel und für die beratenden Mitglieder der Ausschüsse nach § 46 Abs. 2 GO vorgesehen werden.

#### 2.4 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. 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 Vorschrift 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 kann nur ein Mitglied des Ausschusses (auch bürgerliches Mitglied) zum Vorsitzenden gewählt<sup>7</sup> werden. Allerdings auch die über das Ausgleichsmandat (Überproportionalitätsklausel) in den Ausschuss gelangten Mitglieder (§ 46 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 4 GO), weil diese als vollwertige, stimmberechtigte Mitglieder des Ausschusses gelten. Die Grundmandatsinhaber mit beratender Funktion können dagegen einen Ausschussvorsitz nicht übernehmen. 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 vorschlags-

berechtigten 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. 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 stimmberechtigtes 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.

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

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

Beispiel: Sitzverteilung der Fraktionen in der Vertretung:

Teilungszahl	Fraktion A	Fraktion B	Fraktion C	Fraktion D
	5 Sitze	3 Sitze	3 Sitze	2 Sitze
0,5	10	6	6	4
1,5	3,33	2	2	1,33
2,5	2			

Die Fraktion A hat mit der Höchstzahl 10 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 Nimmerleinstag 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 mit der Höchstzahl 6 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. Vorsitzenden vorschlagen.

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

Auch diese Wahl ist eine Pflichtveranstal-

tung der Gemeindevertretung. § 46 Abs. 4 Gemeindeordnung bestimmt, dass für die stellv. Ausschussvorsitzenden die Sätze 1 - 6 des § 46 Abs. 4 Gemeindeordnung gel-

<sup>7</sup> Der Vorgeschlagene muss nicht zwangsläufig auch Mitglied der vorschlagsberechtigten Fraktion sein, sondern nur Mitglied des Ausschusses, für den der Vorsitzende zu wählen ist.

ten. 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.

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

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 1.000 bis 2.000 Einwohner	1
über 2.000 bis 3.000 Einwohner	2
über 3.000 bis 4.000 Einwohner	3
über 4.000 bis 5.000 Einwohner	4
über 5.000 bis 6.000 Einwohner	5
über 6.000 bis 7.000 Einwohner	6
Über 7.000 bis 8.000 Einwohner	7

Gemeinden über 8.000 Einwohner bis 10.000, 12.000, 14.000 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. Für die Besetzung nach der Kommunalwahl 2013 ist der 31.12.2010 der maßgebende Stichtag.

Auch hier ist der Grundsatz des Meiststimmverfahrens 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 Sitzzahlen der Fraktionen in der Gemein-

devertretung vergeben<sup>8</sup>. Die Wahl erfolgt dann nach § 39 Abs. 1 GO, also als Beschluss- oder 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 (Meiststimmverfahren) 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. Der wird hier 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. Die Wahl ist zwingend vorgeschrieben (§ 9 Abs. 4 Amtsordnung). Diese sind dann ebenfalls aus der Mitte der Gemeindevertretungen im Meiststimmverfahren 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 Meiststimmverfahren zu wählen. Das Verlangen kann jetzt nicht nachgeholt werden. Für die Stellvertreter des ehrenamtlichen Bürgermeisters ist die Fraktion vorschlagsberechtigt, der der Bürgermeister angehört auch in den Gemeinden, die nur durch den Bürgermeister im Amtsausschuss vertreten sind. Allerdings macht in diesen Gemeinden das Verlangen nach Verhältniswahl keinen Sinn und kann dem Grunde nach auch nicht nachgeholt werden, weil diese bei der Wahl der weiteren Mitglieder, die es nicht gibt, auch nicht stattgefunden hat.

Beispiel, wenn das Verlangen nach § 9 Abs. 3 Satz 2 Amtsordnung gestellt wird: Sitzstärke der Fraktionen in der Gemeindevertretung:

Fraktion A	Fraktion B	Fraktion C
6 Sitze	4 Sitze	3 Sitze
12 *	8 ①	6 ②
4	2,66	2
2,4	1,66	

\*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 13 Gemeindevertretern (§ 9 GKWG) bis zu 2.500 Einwohnern, so dass nach § 9 Abs. 1 der Amtsordnung zwei weitere Mitglieder in den Amtsausschuss zu entsenden sind. Danach steht das Vorschlagsrecht bei Anrechnung der ersten Höchstzahl 12 (Fraktion A) für den Bürgermeister der Fraktion B (Höchstzahl 8) für das erste weitere Mitglied im Amtsausschuss zu. Für das zweite weitere Mitglied ist dann die Fraktion C vorschlagsberechtigt (Höchstzahl 6). 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 3 Vertreter im Amtsausschuss dieser Gemeinde kommen somit mit (einschl. des Bürgermeisters) aus den Fraktionen A, B und C mit je einem Mitglied.

## 2.7. Wahlen in gemeindliche Beiräte

Die §§ 47 d und 47 e Gemeindeordnung ermöglichen es den Vertretungskörperschaften, neben den Ortsbeiräten durch Satzung auch Beiräte für gesellschaftlich bedeutsame Gruppen einzurichten. In dieser Satzung ist dann nach § 47 d Abs. 2 auch das Wahlverfahren zu regeln. Auch diese Wahlen sollten dann, wenn sie von der Gemeindevertretung vorzunehmen sind, im Rahmen der konstituierenden Sitzung erfolgen. Eine umfangreiche Darstellung dieser Beiräte soll im Rahmen dieser Ausführungen nicht erfolgen. Dabei ist an Senioren, Kinder und Jugendliche, Ausländer, Behinderte und andere von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Gruppierungen gedacht.

### 2.7.1 Ortsbeiräte

In Gemeinden mit mehreren Ortsteilen, die durch Beschluss der Gemeindevertretung zu bilden waren (§ 47 a Gemein-

<sup>8</sup> Auch hier ist nicht zwingend vorgeschrieben, dass der Vorgeschlagene der vorschlagsberechtigten Fraktion angehören muss.

deordnung) können Ortsbeiräte gebildet werden, wenn die Hauptsatzung oder eine besondere Einrichtungssatzung der Gemeinde dies bestimmt. Die Bezeichnung Ortsbeirat kann dabei auch durch Dorfschaft oder eine andere Bezeichnung ersetzt werden. Mitglieder des Ortsbeirates können dabei Gemeindevertreter und andere in die Gemeindevertretung wählbare Bürger<sup>9</sup> sein. Dabei ist hier die Besetzung im Gegensatz zu den ständigen Ausschüssen so vorzusehen, dass die Anzahl der Bürger, die Anzahl der Gemeindevertreter übersteigen muss. Die Anzahl der Mitglieder des Ortsbeirates bestimmt die Gemeindevertretung durch Festlegung in der Hauptsatzung. Gewählt werden diese Mitglieder durch die Gemeindevertretung. Eine Wahl durch die Wähler des Ortsteiles ist somit nicht vorgesehen. Es ist zumindest bei den von den Parteien und Wählergruppen vorgeschlagenen oder diesen angehörenden Gemeindevertretern und anderen Bürgern das Wahlergebnis zu berücksichtigen, dass von diesen Parteien und Wählergruppen bei der Wahl zur Gemeindevertretung in diesem Ortsteil erzielt worden ist. Da hier nur von einer Wahl die Rede ist, hat die Wahl grundsätzlich im Meiststimmenverfahren zu erfolgen, wobei für den genannten Personenkreis lediglich das letzte Wahlergebnis im Ortsteil berücksichtigt werden soll. Die Fraktionen in der Gemeindevertretung können das Verlangen aussprechen, dass die Mitglieder des Ortsbeirates durch Verhältniswahl gewählt werden. Eine Berücksichtigung des Wahlergebnisses im Ortsteil ist allerdings

auch nur möglich, wenn die Gemeinde über 2.000 Einwohner hat, wobei dann der Ortsteil auch noch einen Wahlkreis gebildet haben muss (§ 9 Abs. 2 GKWG). Ansonsten dürfte es schwierig werden, das in dem Ortsteil erzielte Wahlergebnis der Parteien und Wählergruppen festzustellen. Dabei schreibt das Gesetz nicht vor, dass erst ab einer bestimmten Größenordnung Ortsbeiräte gebildet werden dürfen.

Die Wahl von stellv. Mitgliedern des Ortsbeirates ist nach § 47 c Abs. 3 Gemeindeordnung ausgeschlossen. Die Nachwahl für ein ausgeschiedenes Mitglied des Ortsbeirates erfolgt nur im Meiststimmenverfahren.

### 2.7.2. sonstige Beiräte

Die Einrichtung erfolgt entweder durch eine selbständige Einrichtungssatzung oder über die Bestimmungen der Hauptsatzung, auch dies ist der Gemeinde freigestellt. In dieser Satzung bestimmt der Satzungsgeber selbst, welche Anforderungen an die Mitgliedschaft, die Zahl der Mitglieder, das Wahlverfahren und die Grundzüge der inneren Ordnung zu stellen sind. So ist die direkte Wahl der durch die betroffene bedeutsame Bevölkerungsgruppe genauso möglich, wie eine Wahl durch die Vertretungskörperschaft auf Vorschlag der betroffenen Gruppe. Bei einer Wahl durch die Vertretungskörperschaft ist davon auszugehen, dass hier dann ebenfalls das Meiststimmenverfahren anzuwenden ist, da eine Bestimmung über das Wahlverfahren durch das Gesetz nicht getroffen wird.

## 2.8. Besetzung oder Wahlen anderer Organe, Vereine und Verbände

Hier ist sehr sorgfältig darauf zu achten, ob es sich tatsächlich um Wahlen im Sinne des § 40 der GO handelt oder nur um Vorschläge, für die dann die Bestimmungen des § 39 anzuwenden sind.

Die Wahl von weiteren Mitgliedern in die Zweckverbandsversammlung bei Zweckverbänden im Sinne des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) erfolgt in der Regel wie Wahl von weiteren Mitgliedern in den Amtsausschuss. Grundsätzlich erfolgt die Wahl im Meiststimmenverfahren, wobei allerdings dann von den Fraktionen auch Verhältniswahl beantragt werden kann, wobei dann der Bürgermeister als gesetzliches Mitglied in der Zweckverbandsversammlung auf den Vorschlag seiner Fraktion anzurechnen ist.

## 3. Schlussbetrachtung

Die vorstehenden Ausführungen sollten lediglich eine kleine Hilfestellung zur konstituierenden Sitzung sein. Dabei sind die jeweiligen örtlichen Verhältnisse nicht berücksichtigt und können dies für den Einzelfall auch gar nicht. Es wird daher auch kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.

<sup>9</sup> Bürger sind nach § 6 Gemeindeordnung die zur Gemeindevertretung wahlberechtigten Einwohner. Einwohner ist dabei derjenige, der in der Gemeinde wohnt.

### Tabellarischer Ablauf der konstituierenden Sitzung in einer ehrenamtlich verwalteten amtsangehörigen Gemeinde<sup>1</sup> in der Zeit vom 1.6.2013 bis 30.6.2013 (§ 1 GKWG i.V.m § 34 GO)

#### Vorbereitungsphase Festlegung der Tagesordnung

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

- a) des alten Bürgermeisters zu Teil 2.2. des Sitzungsteiles
- b) der alten Fraktionen, wenn sie vor dem 1.6.2013 eingebracht oder von den neuen Fraktionen ab 1.6.2013 (Fraktionsbegriff siehe § 32 a GO) sind zu 2.2. des Sitzungsteiles
- c) 1/3 der neuen gesetzlichen Mitglieder (diese stehen nach der Benachrichtigung § 37 GKWG und Beginn der Wahlzeit 1.6.2013) fest oder 1/3 der alten gesetzlichen Mitglieder vor dem 31.5.2013 zu 2.2. des Sitzungsteiles

#### Einladung

Der alte Vorsitzende (Bürgermeister) lädt unter Mitteilung der Tagesordnung, des Sitzungsortes und der Uhrzeit ein. Ggf. Werden von der Verwaltung gefertigte Vorlagen beigelegt.

Muss in der Zeit vom 1.6.2013 bis 30.6.2013 durchgeführt werden (§ 1 GKWG i.V.m. § 34 GO)

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>1</sup> Die Ausführungen gelten selbstverständlich auch in der weiblichen Form

## **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**

- a) Erweiterung um dringende Angelegenheiten durch Beschluss mit 2/3 der gesetzlichen Mitglieder (§ 34 Abs. 4 Satz 4 GO) zu 2.2. des Sitzungsteiles
- b) Absetzung von Tagesordnungspunkte mit einfacher Mehrheit zu 2.2. des Sitzungsteiles
- c) Änderung der Reihenfolge der Tagesordnungspunkte durch einfachen Mehrheitsbeschluss 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

- Können nur von Mitgliedern (auch ausgeschiedenen) der alten Vertretung kommen.

## **Sitzungsphase**

sachlicher Teil

Einwohnerfragestunde

muss nicht zwangsläufig zu Beginn der Sitzung stattfinden, sollte bei der Konstituierung an den Schluss gelegt werden

### **Abwicklung der Tagesordnungspunkte**

#### **1. Geschäftsordnungs- und Verfahrensanträge**

gehen den Sachanträgen vor, antragsberechtigt grundsätzlich jeder Gemeindevertreter,

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
- einfache Mehrheit (§ 39 GO)
- Anträge auf Beendigung der Aussprache,
- Verweisungs- und Vertagungsanträge,
- Beachtung der Ausschließungsgründe einzelner Gemeindevertreter gem. § 22 i.V.m. § 32 GO ggf. Beschlussfassung über den Ausschluss
- Anträge und Entscheidung über den Ausschluss der Öffentlichkeit im Einzelfall nach § 35 GO mit 2/3 Mehrheit der anwesenden Mitglieder

#### **2. Sach- und Beschlussanträge**

##### **2.1. konstituierenden Teil**

1. Erklärung der Mitglieder über ihre Fraktionszugehörigkeit und Vorsitz bzw. Sprecher/in
  2. Feststellung des ältesten Mitgliedes der Vertretung
  3. Übergabe des Vorsitzes an das älteste Mitglied
  4. Erklärungen zur Bildung von Fraktionen (§ 32 a GO)
  5. Wahl des Vorsitzenden (Bürgermeister) (offen oder bei Widerspruch geheim) §§ 33 Abs. 3, 48 und 52 GO  
bei geheimer Wahl: Bildung eines Wahlausschusses
- 1. Wahlgang: Mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder, sonst
  - 2. Wahlgang: Mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder, sonst bei

- - einem Vorschlag: Abbruch Wahlwiederholung in einer späteren Sitzung
  - - mehrere Vorschläge: Stichwahl in der Reihenfolge der Höhe der für den einzelnen Vorschlag abgegebenen Stimmen, gleiche Stimmenzahl Losentscheid durch das älteste Mitglied über die Reihenfolge an der Stichwahl Meiststimmenwahl nach § 40 Abs. 3 GO, kein Ergebnis
  - Losentscheid durch das älteste Mitglied
  - 6. 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 § 47 des Landesbeamtengesetzes)
  - 7. Übergabe des Vorsitzes an den neu gewählten Bürgermeister
  - 8. Verpflichtung und Amtseinführung der Mitglieder der Gemeindevertretung gem. § 33 Abs. 5 GO
  - 9. Wahl des 1. Stellvertreters des Bürgermeisters
    - Geheim oder offen, bei geheimer Wahl Wahlausschuss bilden
    - Berücksichtigung der Höchstzahlen der Fraktionen unter Anrechnung des Bgm.
    - Meiststimmenverfahren (Es zählen nur die Ja-Stimmen)
  - 10. 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 und Schwägerschaft\* mit dem Bürgermeister gem. § 52 a Abs.3, § 22 Abs. 1 GO
  - 11. Wahl des 2. Stellvertreters des Bürgermeisters
    - Wie TOP 9. Es ist auch zulässig beide Stellvertreter in einem Wahlgang zu wählen, wenn sich kein Widerspruch erhebt.
  - 12. Vereidigung und Amtseinführung des 2. Stellvertreters des Bürgermeisters 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 ⇒ Wahlausschuss bilden
- 13. 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
  - 14. Wahl der stellvertretenden Mitglieder des Amtsausschusses gem. § 9 Abs. 3 der Amtsordnung (Anzahl bestimmt die Hauptsatzung des Amtes)
    - Ohne Verlangen bei TOP 13 – Meiststimmenverfahren für jedes stellv. Mitglied auch für die Vertretung des Bürgermeisters
    - Bei Verlangen einer Fraktion bei TOP 13: 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)
  - 15. Wahlen in die ständigen Ausschüsse (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 oder en bloc
      - beachten: zusätzliche Sitze nach § 46 (Grundmandat oder Überproportional Klausel)
  - 16. Bildung und Wahlen in den Wahlprüfungsausschuss nach § 39 GKWG
    - sollten mindestens 5 Gemeindevertreter sein, bürgerliche M. nicht möglich
  - 17. Wahl der Ausschussvorsitzenden § 46 Abs. 5 GO (keine Grundmandatsinhaber)
    - Pflichtveranstaltung der Gemeindevertretung
    - Vorschlagsrecht bei den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Höchstzahlen der Sitze

---

\* Begriffe §§ 1589, 1590 BGB

- Verlangen ist nicht erforderlich
  - Wahl nach § 39 Abs. 1 GO Beschluss- oder Mehrheitswahl (mehr Ja als Nein-Stimmen)
18. Wahl der stellv. Ausschussvorsitzenden
- siehe 17.
19. Je nach Bedarf:
- Wahlen in Zweckverbände nach dem GkZ, Sparkassengesetz, Schulgesetz usw
  - Wahlen oder Beschlüsse (siehe §§ 39, 40 Gemeindeordnung) in Vereinsvorstände usw. nach den jeweiligen Satzungsbestimmungen

2.2. Sachanträge und Entscheidungen, soweit diese nötig oder erforderlich sind.

### Niederschrift (Protokoll)

Beschlussprotokoll § 41 GO, vom Vorsitzenden und dem Protokollführer zu unterzeichnen (Urkunde in Sinne des § 415 der Zivilprozessordnung)

Über formellen und inhaltlichen Teil

Innerhalb von 30 Tagen den Mitgliedern zu übersenden

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

## Kommunales Bündnis für Wettbewerb in der Energieversorgung gegründet

Von 2007 bis 2012 haben fast alle Gemeinden und viele Städte in Schleswig-Holstein Verfahren zum Abschluss neuer Wegenutzungsverträge für Strom oder Gas durchgeführt.

Die Gemeinden, die seit 2007/2008 am Ende eines diskriminierungsfrei und ergebnisoffen geführten Verfahrens Wegenutzungsverträge neu abgeschlossen haben, haben unter Berücksichtigung der Ziele des § 1 EnWG im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts frei den Netzbetreiber gewählt, der ihren Bedürfnissen am Meisten entspricht. Die Gemeinden erwarten, dass ihre Entscheidungen von allen Bewerbern respektiert und akzeptiert werden.

Schon 1999 hat der Bundesgerichtshof in der so genannten Kaufering-Entscheidung festgestellt, dass Gemeinden im Rahmen ihres Rechts auf Selbstverwaltung frei entscheiden können, welcher der für sie beste Netzbetreiber ist. Unabhängig davon wurden und werden Sicherheit der Versorgung, Preisgünstigkeit durch möglichst niedrige Netznutzungsentgelte, Effizienz des Versorgers, Verbraucherfreundlichkeit und Umweltverträglichkeit geprüft, das Ergebnis der Kommunal-

politik vorgetragen und bei der Entscheidung berücksichtigt.

Rund 330 Gemeinden haben sich bei ihren Verfahren von der GeKom GmbH in Reinbek beraten und betreuen lassen. Die Verfahren sind nach einheitlichen Regeln, die den Bewerbern von Anfang an bekannt waren und auf die sie sich einstellen konnten, durchgeführt worden. Von den von der GeKom beratenen Gemeinden haben rund 110 Gemeinden den Vertragspartner gewechselt und die E.ON Hanse AG, früher Schleswig AG, heute Schleswig-Holstein Netz AG, verlassen.

Rund 200 Gemeinden, die von der GeKom beraten und betreut worden sind, haben sich für einen neuen Vertrag mit der E.ON Hanse bzw. der Schleswig-Holstein Netz AG entschieden.

Der Übergang der Netze in den Gemeinden, die sich für einen Wechsel des Netzbetreibers entschieden haben, ist bisher nur in ganz wenigen Fällen erfolgt. Dagegen wird für rund 100 Gemeinden, die den Vertragspartner gewechselt haben, der Übergang immer mehr verzögert. Noch ein oder zwei, manchmal fast drei Jahre später wird geltend gemacht, man müsse sich trotz laufender oder bereits

gelaufener Übergabeverhandlungen von der formellen Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens überzeugen. Protokolle aus nicht öffentlichen Sitzungen und andere interne Unterlagen sollen dem unterlegenen Bewerber zur Verfügung gestellt werden. Verfahren nach dem Informationszugangsgesetz werden eingeleitet, die inzwischen bis zum verwaltungsgerichtlichen Streit gediehen sind. Die Notwendigkeit, eigenhändig die Ordnungsmäßigkeit der Verfahren unter kartellrechtlichen Gesichtspunkten prüfen zu müssen, wird behauptet. Langwierige und teure Prozesse werden eingeleitet und vieles andere mehr.

Heute geltend gemachte verfahrensrechtliche Bedenken, Vorwürfe und Vorbehalte treffen alle Gemeinden, die Auswahlverfahren nach § 46 Energiewirtschaftsgesetz durchgeführt haben, ohne Rücksicht darauf, welchen Netzbetreiber sie gewählt haben. Das gilt für die von der GeKom GmbH beratenen und betreuten Gemeinden in besonderer Weise. Deren Verfahren sind alle nach den gleichen Grundsätzen und mit den gleichen Beurteilungskriterien durchgeführt worden.

Die rund 100 Gemeinden, für die die Anlagen bisher nicht auf den neuen Netzbetreiber übergegangen sind, haben sich angesichts dieser Situation zum „Bündnis für Wettbewerb in der Energieversorgung“ zusammengeschlossen. Deren gemeinsame Erklärung ist nachstehend abgedruckt.

## Gemeinsame Erklärung des Bündnisses Schleswig-Holsteinischer Gemeinden für Wettbewerb in der Energieversorgung

### Wettbewerbsergebnisse anerkennen - Investitionshemmnisse beseitigen

In den rund 100 Gemeinden, die dem Bündnis angehören oder es unterstützen, sind Konzessionsverträge für die Stromversorgung, teilweise auch die Gasversorgung, zwischen 2008 und 2012 ausgelaufen. In allen Gemeinden sind rechtzeitig Verfahren entsprechend den Regelungen des § 46 Energiewirtschaftsgesetz durchgeführt worden. Alle diese Verfahren sind nach gleichen Grundsätzen und Gesichtspunkten von der gleichen Kommunalberatungsfirma, der Gesellschaft für Kommunalberatung und Kommunalentwicklung mbH (GeKom) in Reinbek bei Hamburg, begleitet und durchgeführt worden.

Unsere Gemeinden waren früher Vertragspartner der Schleswig AG. Später wurde das die E.ON Hanse AG, die ihr Netzgeschäft inzwischen der Schleswig-Holstein Netz AG übertragen hat.

Wir alle haben uns in einem fairen und offenen Wettbewerb um die Netze in unseren Gemeinden zu einem Wechsel des Vertragspartners entschlossen. Vertragspartner sind heute überwiegend Stadtwerke.

In keiner Gemeinde des Bündnisses (rund 100) sind bis heute die Anlagen übergegangen, obwohl die Vertragsabschlüsse teilweise fast drei Jahre zurückliegen. Von der E.ON Hanse AG, nachfolgend der Schleswig-Holstein Netz AG, wird der Übergang der Netze durch eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen verzögert oder sogar verweigert

- zuerst durch die lange hinausgezögerte Bereitstellung von Daten,
- durch die Weigerung, begonnene und über Monate, teilweise über Jahre, geführte Verhandlungen über die Übergabe von Netzen abzuschließen, selbst wenn nur noch die Unterschrift unter den Vertrag notwendig wäre,
- durch überzogene Kaufpreisforderungen (Sachzeitwert mit Anhaltewerten), die im Gegensatz zu den Äußerungen des Bundeskartellamtes und der Bundesnetzagentur stehen,
- vielfach durch die Weigerung, über Mittelspannungsleitungen, die nicht ausschließlich der Durchleitung dienen, zu verhandeln,
- durch ständige, immer neue Informationsanfragen,
- durch immer neue Prozesse, die sich in die Länge ziehen, die viel Geld kosten und die die Stromabnehmer zu bezahlen haben,
- durch die Weigerung einen Musterprozess zu führen,
- durch das Aussetzen oder den Abbruch von Verhandlungen.

**Das Hinauszögern des Übergangs der Netze durch die Schleswig-Holstein Netz AG schadet den Netznutzern, denn in der Regel gibt es höhere Netzentgelte bei der Schleswig-Holstein Netz AG als bei den neuen Netzbetreibern. Den Stromkunden in den Gemeinden des Bündnisses werden dadurch in die Millionen gehende mögliche Reduzierungen der Strompreise vorenthalten, denn die teureren Netznutzungsentgelte der Schleswig-Holstein-Netz AG müssen bis zum Übergang der Netze auf die neuen Vertragspartner gezahlt werden.**

Derzeit ist das ausschließlich ein Gewinn, den die Schleswig-Holstein Netz AG erhält. Dieser Vorteil kommt nicht den Stromkunden, sondern den Aktionären im E.ON-Konzern zu Gute.

**In den Gemeinden des Bündnisses werden notwendige Investitionen in die örtlichen Energienetze und in die Mittelspannungsnetze verzögert, behindert oder unmöglich gemacht.**

Ob die Schleswig-Holstein Netz AG, in den immer noch ihr gehörenden Netzen alle notwendigen Sanierungen, Erneuerungen und Erweiterungen vornimmt, kann nicht geprüft werden. Über den Zustand der Netze, über durchgeführte Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen werden keine Informationen herausgegeben und keine verlässlichen Unterlagen vorgelegt. Es ist zu befürchten, dass inzwischen nicht mehr ausreichend saniert, erneuert oder sonst investiert wird, da die Gemeinden des Bündnisses Verträge mit einem anderen Netzbetreiber abgeschlossen haben.

Es wird inzwischen von der Schleswig-Holstein Netz AG die Einsicht in die Angebotsunterlagen anderer Bewerber gefordert. Wenn sie von den Gemeinden nicht vorgelegt werden, werden Verhandlungen einseitig ausgesetzt oder verweigert.

Es werden inzwischen nach und nach Anträge nach dem Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein gestellt, die der Beschaffung von Informationen zur Führung von Prozessen gegen die neuen Vertragspartner dienen.

Das alles passiert zwei, manchmal fast drei Jahre nach Abschluss neuer Wegenutzungsverträge, ohne dass die E.ON Hanse AG oder die Schleswig-Holstein Netz AG ein ordnungsgemäßes kartellrechtliches Nachprüfungsverfahren, z.B. bei Bundeskartellamt, veranlasst hätte.

Jedes weitere Hinauszögern gefährdet insbesondere auch die Energiewende. Es dürfte in der Zwischenzeit einen erheblichen Investitionsstau geben, der nicht abgebaut wird.

**Die rund 100 Gemeinden des Bündnisses appellieren deshalb an die zuständigen Bundesminister, die Landesregierung, die Fraktionen im Bundestag und im Landtag sowie die Kartellbehörden, den Investitionshemmnissen und -verzögerungen durch die Schleswig-Holstein Netz AG ein Ende zu machen.**

**Es sollten alle möglichen Maßnahmen getroffen werden, um die Entscheidungen von rund 100 demokratisch gewählten Gemeindevertretungen - ganz überwiegend einstimmig getroffen - durchzusetzen.**

<p><b>Gemeinde Ammersbek</b></p> <p><b>Gemeinde Ahrensböök</b></p> <p><b>Gemeinde Großhansdorf</b></p> <p><b>Gemeinde Rellingen</b></p> <p><b>Gemeinde Süsel</b></p> <p><b>Amt Bad Oldesloe-Land</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinden Pöhlitz, Steinburg, Grabau, Lasbek, Rethwisch, Neritz, Travenbrück, Rümpel</li> </ul>	<p><b>Amt Bargteheide-Land</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinden Bargfeld-Stegen, Delingsdorf, Eimendorst, Hammoor, Jersbek, Todendorf, Tremsbüttel</li> </ul> <p><b>Amt Breitenfelde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinden Alt Mölln, Borstorf, Bäla, Breitenfelde, Grambek, Hornbek, Lehmrade, Schretstaken, Niendorf/Stecknitz, Talkau, Woltersdorf</li> </ul> <p><b>Amt Büchen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinden Besenthal, Fitzen, Gudow, Güster, Roseburg, Siebeneichen, Götting</li> </ul>	<p><b>Amt Nordstornarn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinden Badendorf, Barnitz, Feldhorst, Hamberge, Zarpfen, Heidekamp, Heilshoop, Klein Wesenberg, Mönkhagen, Rehhorst, Wesenberg, Westerau</li> </ul> <p><b>Amt Rantzaup</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinden Bokholt-Hanredder, Bullenkühlen, Ellerhoop, Groß-Offenseth-Aspern, Hemdingen, Lutzhorn</li> </ul> <p><b>Amt Siek</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinden Braak, Brunsbek, Hoisdorf, Siek, Stapelfeld</li> </ul>	<p><b>Amt Schwarzenbek-Land</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinden Basthorst, Köthel, Dahmker, Fuhlenhagen, Hamfelde, Kankelau, Kasseburg, Möhnsen</li> </ul> <p><b>Amt Südangeln</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinden Böklund, Brodersby, Goltoft, Idstedt, Neuberend, Nübel, Schaalby, Struxdorf, Süderfahrenstedt, Taarstedt, Tolk, Twedt, Uelsby</li> </ul> <p><b>Amt Trittau</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinden Grande, Grönwohld, Großensee, Hamfelde/St. Köthel, Lütjensee, Rausdorf, Trittau, Witzhave</li> </ul>
---	--	---	---

## Infothek

### **SHGT befürwortet Änderung des Sparkassengesetzes und mahnt Lösung für die Sparkassen an**

In einer Stellungnahme gegenüber dem Landtag hat sich der SHGT für die Gesetzesänderung ausgesprochen, mit der Beteiligungen der Hamburger Sparkasse an einer schleswig-holsteinischen Sparkasse wieder ausgeschlossen werden sollen. Dies entspreche den Bedenken, die alle kommunalen Spitzenverbände bei der im Jahre 2010 erfolgten Änderung des Sparkassengesetzes vorgebracht hatten. Aus Sicht des Gemeindetages darf kein rechtliches Einfallstor für die Beteiligung privater Banken an Sparkassen geschaffen werden.

In seiner Stellungnahme machte der Gemeindegtag aber auch deutlich, dass sich die Ausgangslage gegenüber dem Jahr 2010 für die Sparkassen deutlich verschärft hat. Der SHGT wandte sich daher gegen die Eile des Gesetzgebungsverfahrens im Januar 2013. Es müssten daher Alternativen entwickelt werden, die es gerade auch kleinen Sparkassen in der Fläche mit hoher Kundennähe und großem Marktanteil ermöglichen, eigenständig zu überleben.

### **Gemeindegtag positioniert sich zu Änderungen des Schulgesetzes: Gemeinschaftsschulen, Schullastenausgleich, Schulkostenbeiträge für Förderzentren des Kreises**

In einer Stellungnahme gegenüber dem Landtag hat sich der SHGT zu verschiedenen Gesetzentwürfen zum Schulgesetz geäußert. Einen Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen mit neuen Kriterien für die Einführung von Oberstufen an Gemeinschaftsschulen hat der SHGT im Grundsatz begrüßt. Die bisherige Gesetzeslage hatte neue Oberstufen an Gemeinschaftsschulen nahezu ausgeschlossen. Dies hatte zu großer Enttäuschung bei vielen gemeindlichen Schulträgern geführt, die auf entsprechende Zusagen der Landespolitik vertraut hatten. Die Einführung nachvollziehbarer Kriterien sei daher zu begrüßen. Der SHGT kritisierte allerdings das gewählte Verfahren. Das Bildungsministerium hatte schon mit Beginn des Gesetzgebungsverfahrens veröffentlicht, an welchen Gemeinschaftsschulen Oberstufen eingerichtet werden sollen und an welchen nicht. Aus Sicht des SHGT hätte die sachbezogene Diskussion der Kriterien am Anfang des Prozesses stehen müssen. Angesichts der zahllosen Rechtsun-

sicherheiten und der absehbaren rechtlichen Auseinandersetzungen zwischen Kommunen hat der SHGT den Landtag außerdem aufgefordert, zu dem bis Ende 2011 geltenden System landesweit einheitlicher Pauschalen für die Schulkostenbeiträge zurückzukehren. Nur so können großer neuer bürokratischer Aufwand bei den Schulträgern und den Wohnsitzgemeinden sowie rechtliche Auseinandersetzungen vermieden werden. Außerdem forderte der Gemeindegtag den Landtag zu einer Klarstellung dahingehend auf, dass Kreisen keine Schulkostenbeiträge für die in ihrer Trägerschaft stehenden Förderzentren zustehen. Durch eine Äußerung des Bildungsministeriums war in dieser jahrzehntelang klaren Frage Unsicherheit eingetreten. Daraufhin streben einige Kreise an, für die in ihrer Trägerschaft stehenden Förderzentren Schulkostenbeiträge von den Wohnsitzgemeinden zu erheben. Damit würden diese Schulen letztlich doppelt finanziert, denn sie wurden ja bereits bisher schon aus Mitteln des Finanzausgleiches und der Kreisumlage bezahlt. Daher wendet sich der SHGT gegen diese Doppelbelastung der Gemeinden. Nach Rechtsauffassung des SHGT haben die Kreise hierauf auch keinen Rechtsanspruch. Die Stellungnahme des Gemeindetages kann auf der Homepage des SHGT unter [www.shgt.de](http://www.shgt.de) eingesehen werden.

### **Gemeindegtag wendet sich gegen Anhörungsrecht für Tierschutzverbände im Verbandsklagerecht und gegen Verbandsklagerecht**

In einer Stellungnahme gegenüber dem Schleswig-Holsteinischen Landtag haben sich die Kommunalen Landesverbände (KLV) gegen einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzverbände gewandt. Der Gesetzentwurf steigere den Verwaltungsaufwand und sei kontraproduktiv. Ein Verbandsklagerecht für Tierschutzverbände stärke einseitig nur einen von vielen durch die Verwaltung zu beachtenden Aspekten. Insbesondere machten die KLV in ihrer Stellungnahme die Probleme deutlich, die ein im Gesetzentwurf vorgesehenes Anhörungsrecht von Tierschutzverbänden vor dem Erlass kommunaler Verordnungen und Satzungen mit sich bringen würden. Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfes müssten Tierschutzverbände immer dann angehört werden, wenn z. B. eine kommunale Satzung oder Verordnung ein Auslaufverbot für Hunde in Grünanlagen, ein Leinenzwang oder Maulkorbzwang anordnen sollen. Außer-

dem könnten Tierschutzverbände dem Wortlaut nach ein Anhörungsrecht vor der Erteilung oder dem Entzug von Erlaubnissen nach dem Gefährhundegesetz verlangen.

Die KLV kritisierten, dass dieses zu enormen Verwaltungsaufwand bei den Kommunen führen würde. Außerdem würden damit die Interessen des Tierschutzes einseitig gegenüber denjenigen der Kinder, älterer Menschen und des Tourismus bevorzugt. Die Kommunen wenden sich daher gegen den Gesetzentwurf insgesamt. Zumindest aber müsste dieser auf Rechtsvorschriften und Maßnahmen von Landesbehörden bzw. solche aufgrund des Tierschutzrechts begrenzt werden. Damit könnten die Gemeinden und die kommunalen Ordnungsbehörden vor dem Verwaltungsaufwand und den Rechtsrisiken durch diesen Gesetzentwurf bewahrt werden.

### **Gemeindegtag spricht sich gegen Ausweitung des Knickschutzes aus**

Der Gemeindegtag hat sich im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Landwirtschaftsministeriums gegen die beabsichtigte Ausweitung des Knickschutzes ausgesprochen. Eine Anhebung der Schutzstandards ist nach unserer Auffassung nicht geboten, weil die Knicks in Schleswig-Holstein nach unseren Erkenntnissen aufgrund der geltenden Vorschriften ausreichend geschützt sind.

Mit den derzeit gültigen Regelungen zum Schutze der Knicks in Schleswig-Holstein sind nach den Wahrnehmungen des SHGT in den letzten Jahren gute Erfahrungen gemacht worden, die einen ausgewogenen Ausgleich zwischen Nutzungsinteressen im ländlichen Raum und Naturschutzinteressen darstellen.

### **Termine**

23.04.2013: Sitzung der Geschäftsführer der Kreisverbände, 10.00 Uhr, Kiel

23.04.2013: Hausmesse Dataport, Hamburg

04.05.2013: 1. Feuerwehr-Marketingkongress, von 9 - 18 Uhr im Kieler Landeshaus

16.05.2013: Breitbandmesse Schleswig-Holstein von 10:00 bis 17:00 Uhr in Neumünster, Holstenhallen

30.05.2013: Landesvorstand des SHGT, Kiel

30.05.2013: Parlamentarischer Abend der Kommunalen Landesverbände in Kiel,

03.-04.06.2013: Deutscher Gemeindekongress, Berlin

## Mehrere Gemeindefusionen in den Kreisen Steinburg und Schleswig-Flensburg

Zum 01. Januar 2013 bzw. 01. März 2013 ist es zu mehreren Gemeindefusionen gekommen, durch die sich die Zahl der Schleswig-Holsteinischen Gemeinden um 6 auf 1.110 reduziert hat.

Zum 01. Januar 2013 ist die Gemeinde Siezbüttel in die Gemeinde Schenefeld

eingegliedert worden (Amt Schenefeld im Kreis Steinburg).

Mehrere Gemeindefusionen hat es zum 01. März 2013 im Kreis Schleswig-Flensburg gegeben. So wurden die Gemeinden Quern und Steinbergkirche zur neuen Gemeinde Steinbergkirche mit rd. 2.640

Einwohnern zusammengeschlossen (Amt Geltinger Bucht). Die Gemeinden Boren, Ekenis und Kiesby haben sich zur neuen Gemeinde Boren mit rd. 1150 Einwohnern zusammengeschlossen (Amt Süderbrarup). Ebenfalls zum 01. März 2013 haben die Gemeinden Hafetoftloft, Rüde und Satrup zur neuen Gemeinde Mittelangeln mit rd. 5.000 Einwohnern fusioniert (Amt Mittelangeln).

Wir gratulieren allen neuen Gemeinden zum erfolgreichen Abschluss des Fusionsprozesses!

## Umfassendes Angebot des ZVO für Gemeinden

**Zweckverband Ostholstein (ZVO) bietet Baustein-Modell, um die Anforderungen der SüVO erfüllen zu können**

Die ZVO Entwässerung hat ein Baustein-Modell entwickelt, mit dem Gemeinden bei der Erfüllung der Anforderungen aus der Selbstüberwachungsverordnung des Landes Schleswig-Holstein (SüVO) unterstützt werden können. In der SüVO sind gestiegene Anforderungen an die Abwasserbeseitigungspflichtigen definiert, die insbesondere kleinere Gemeinden vor große Probleme stellen.

Die SüVO fordert beispielsweise die Zustandserfassung der Kanäle sowie die Dokumentation des Anlagenbestandes in einem Kanalkataster. „In den Gemeinden, die selbst die Aufgabe der Abwasserbeseitigung erledigen, fehlen meist die Fachleute für das komplexe Gebiet des Abwasserbereichs – speziell, um die Anforderungen der SüVO zu erfüllen. Deshalb stellen wir unsere Kenntnisse und Erfahrungen gerne allen Gemeinden zur Verfügung“, sagt Geschäftsbereichsleiterin Hanna Liedtke.

Weil der Bedarf an Hilfestellung von Gemeinde zu Gemeinde verschieden ist, hat die ZVO Entwässerung ein Baustein-Modell entwickelt. „Die Gemeinden können individuell entscheiden, was sie benötigen – von der Analyse der vorhandenen Be-

standsunterlagen, über den Aufbau der Kanaldatenbank bis hin zu Sanierungs-

arbeiten und der operativen Betriebsführung. Auch innerhalb der Bausteine können einzelne Leistungen ausgewählt werden“, erläutert Uwe Borchert, Leiter Stabsstelle Beiräte.

Ansprechpartner beim ZVO:

Uwe Borchert, Tel. 04561/399-355, E-Mail: [u.borchert@zvo.com](mailto:u.borchert@zvo.com);

Miriam Houdek, Tel. 04561/399-161, E-Mail: [m.houdek@zvo.com](mailto:m.houdek@zvo.com).



*Stehen als Ansprechpartner bei der Umsetzung der neuen SüVO für die Gemeinden zur Verfügung: Miriam Houdek und Uwe Borchert.*

## Aktionsmonat Naturerlebnis 2013

**Auch in diesem Jahr heißt es: „Jetzt aber raus mit euch!“**

**300 spannende Ausflüge locken in die Natur Schleswig-Holsteins**

Vom 27. April bis zum 26. Mai 2013 werden im gesamten Land, in allen Landkreisen und kreisfreien Städten 300 Erlebnisführungen unter fachkundiger Leitung

angeboten. Von Sylt bis Fehmarn, von der Geltinger Birk bis Wedel – der Monat Mai wird zu einem abwechslungsreichen Naturerlebnis.

Und es gibt so viel zu entdecken! Der Frühling steht im vollen Saft und bringt eine Vielzahl an Blüten und Blättern hervor, leckere Kräuter, die auch für uns

Menschen gesund sind. Die Tierwelt gibt sich geschäftigem Treiben hin und bereitet sich auf den Nachwuchs vor. Die Vögel jubilieren, das Konzert der Frösche ist weithin zu hören – so klangvoll ist der Mai. Vor der Haustür vollzieht sich das alljährlich wiederkehrende Wunder, und Sie können daran teilhaben. Durch die zahlreichen, flächendeckend tätigen Referentinnen und Referenten findet sich für jeden Interessierten eine Veranstaltung in unmittelbarer Nähe. Die verschiedensten

Naturräume, in Schleswig-Holstein dicht an dicht gelegen, geben ihre Geheimnisse preis und werden ausführlich erklärt. Ob im Watt oder im Wald, am Teich oder auf der Wiese, im Stadtpark oder am Kanal, das Leben ist überall zu entdecken. So wird Lehrreiches mit einem fröhlichen Ausflug für die ganze Familie verknüpft.

Der Aktionsmonat „Naturerlebnis der heimischen Tier- und Pflanzenwelt“ ist eine Initiative des bundesweiten Arbeitskreises der staatlich getragenen Bildungsstätten im Natur- und Umweltschutz (BANU). Die Aktionen finden zeitgleich auch in anderen Bundesländern statt, an über 2.000 Orten in Deutschland.

Das Bildungszentrum für Natur, Umwelt und ländliche Räume (BNUR) ist in Schleswig-Holstein verantwortlich für die vielfältige Veranstaltungsreihe. Anne Benett-Sturges, Leiterin des Bildungszentrums: „Der Aktionsmonat Naturerlebnis in Schleswig-Holstein ist auf Erfolgskurs. Immer mehr Menschen nutzen das große, facettenreiche Programm, um die Natur unserer Heimat aus neuen Blickwinkeln zu entdecken. Eine erfreuliche Entwicklung, denn ursprüngliche Erlebnisse sind der Schlüssel für eine verantwortungsvolle Verbindung von Mensch und Natur.“

In der Fläche wird das dezentrale Netz und die bewährte Organisationsstruktur der Volkshochschulen im Lande genutzt. Der Landesverband der Volkshochschulen ist deshalb ein wichtiger Kooperationspartner. Der fachliche Hauptpartner, die Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein, bietet zahlreiche Exkursionen an und öffnet natürlich auch die Stiftungs-Landflächen für den Aktionsmonat. Die schleswig-holsteinischen Sparkassen fördern zahlreiche Projekte im Natur- und Umweltschutz und engagieren sich in diesem Rahmen auch für den Aktionsmonat. „Der Aktionsmonat Naturerlebnis ist ein tolles Angebot für Naturliebhaber und alle, die es werden wollen. Wir unterstützen ihn gerne, denn nur wer die Natur kennt, wird sie auch schützen“, so Reinhard Boll, Präsident des Sparkassen und Giroverbandes für Schleswig-Holstein.

„Ob in Gummistiefeln oder Sandalen, lassen Sie sich in die schleswig-holsteinische Natur locken – bei jedem Wetter!“ So bringt es der bekannte Wetterexperte Dr. Meeno Schrader, wieder prominenter Botschafter für den Aktionsmonat Naturerlebnis, auf den Punkt. Denn bekanntlich gibt es in Schleswig-Holstein ja kein schlechtes Wetter, sondern nur die falsche Kleidung.



*Dr. Meeno Schrader*

Der umfangreiche Veranstaltungskalender mit weiteren Informationen zur Anmeldung ist ab Anfang April überall im Land verfügbar. Informieren Sie sich auch im Internet unter:  
[www.bnur.schleswig-holstein.de](http://www.bnur.schleswig-holstein.de)  
[www.vhs-sh.de](http://www.vhs-sh.de)  
[www.stiftungsland.de](http://www.stiftungsland.de)

## Personalnachrichten

### Mario Schmidt als Bürgermeister wiedergewählt

Am 24.02.2013 waren die Wählerinnen und Wähler in Bosau zur Bürgermeisterwahl aufgerufen. 80% der Wähler stimmten für den bisherigen Amtsinhaber Mario Schmidt, der damit auch die nächsten 6 Jahre Bürgermeister der ostholsteinischen Gemeinde bleibt. Von den 2908 Wahlberechtigten der Gemeinde fanden 702 Wähler den Weg in die Wahllokale, was einer Wahlbeteiligung von 30,4 % entspricht.

Der 53-jährige Schmidt, der bereits seit 2001 das Amt des Bürgermeisters in der Gemeinde Bosau innehat und gleichzeitig die Geschäfte des Amtes Größer Plöner



See führt, wird damit in seine dritte Amtszeit gehen.

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindegtag gratuliert sehr herzlich zu diesem sehr guten Wahlergebnis und wünscht Herrn Schmidt weiterhin viel Erfolg in seinem Amt.

*Mario Schmidt, bisheriger und künftiger Bürgermeister der Gemeinde Bosau*

## Buchbesprechung

### Hubert Meyer Recht der Ratsfraktionen

*Darstellung, 6. Auflage, 2011, 270 Seiten, kartoniert, Format 12,8 x 19,4 cm, ISBN 978-3-8293-0964-6 Artikel lieferbar, Preis 26,80 €*

Bei allen kommunalpolitischen Entscheidungen kommt den Fraktionen in den Gemeinden, Städten und Landkreisen große Bedeutung zu. Im Zeichen zunehmender parteipolitischer Durchdringung der kommunalen Selbstverwaltung erfolgt in den

Fraktionen auch die Weichenstellung für die Sach- und Personalpolitik. Das Werk nimmt eine genaue Betrachtung des Fraktionsrechts für Gemeinden, Städte und Landkreise vor. Einen Schwerpunkt bilden die kommunalverfassungs-

rechtlichen Rechte der Fraktionen, die im Überblick für alle Flächenbundesländer erörtert werden. Zusätzlich beinhaltet das Werk die derzeit wohl umfassendste Darstellung des hochsensiblen Themas der Finanzierung der Fraktionen auf kommunaler Ebene. Der informativen Einführung folgt ein Überblick, der die gesetzlichen Regelungen zum Fraktionswesen und die Bedeutung der Fraktionen aus Sicht der Gemeindevertretung, des Gemeinderatsmitglieds, des Wählers und der Parteien veranschaulicht. Im Rahmen der Beschreibung über die Bildung, Mitgliedschaft und Beendigung von Fraktionen wird deren Charakter als freiwilliger Zusammenschluss von Ratsmitgliedern mit gemeinsamer politischer Grundüberzeugung betont. Ein Abschnitt zum Geschäftsordnungsrecht trägt den Rechten und Pflichten der Fraktionen Rechnung. Wegen der einschneidenden Wirkungen werden die rechtlichen Voraussetzungen eines Fraktionsausschlusses besonders gewürdigt. In kompakter Form informiert "Recht der Ratsfraktionen" kompetent und zuverlässig insbesondere alle Ratsmitglieder, Kommunalpolitiker, Mandatsträger, Fraktionen, Parteien, Verwaltungsgerichte und Rechtsanwälte.

Der Verfasser, Dr. Hubert Meyer, als Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages mit den Problemen der Praxis bestens vertraut, behandelt das Thema betont praxisnah, anschaulich und leicht verständlich.

## **Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein**

*Kommentar*

*4. Nachlieferung /*

*32 Seiten, € 6,80*

*Gesamtwerk: 792 Seiten, € 79,00*

**KOMMUNAL- UND SCHUL-VERLAG**

**WIESBADEN**

Dipl.- Verwaltungswirt Jochen Nielsen, Referent beim Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag, Dipl.-Volkswirt Frank Dieckmann, ehemaliger Hauptkoordinator des Innovationsringes Neues Kommunales Rechnungswesen Schleswig-Holstein, Ass. Jur., Dipl.-Verwaltungswirt Marc Ziertmann, Stellv. Geschäftsführer beim Städteverband Schleswig-Holstein und Stadtoberinspektor Bernhard Schmaal, Projektbeauftragter Doppik bei der Stadt Quickborn

Mit dieser Lieferung wurden die Kommentierungen zu den §§ 3 (Finanzplan), 22 (Deckungsfähigkeit) und 43 (Abschreibungen) aktualisiert. Darüber hinaus wurden in den Anhang der Text eines Erlasses zur Veranschlagung der Leistungen aus dem Paket Bildung und Teilhabe aufgenommen.

## **Christoph Glock, Michael Broens (Hrsg.) Organisation des öffentlichen Einkaufs Grundlagen, rechtliche Rahmenbedin- gungen und praktische Fallbeispiele**

*B + G Wissenschaftsverlag,*

*Broschiert: 276 Seiten, 69 Euro,*

*ISBN: 978-3-00-034628-6*

Dem Einkauf kommt in vielen Verwaltungen eine besondere Bedeutung zu, da er neben dem Personalwesen einen der größten Ausgabenblöcke im Verwaltungsetat verantwortet. Um eine zweckgerechte Verwendung von Budgets zu gewährleisten und eine hohe Qualität in der Erbringung von Einkaufsdienstleistungen sicherzustellen, ist eine auf die Rahmenbedingungen der Verwaltung abgestimmte Einkaufsorganisation unabdingbar.

Der vorliegende Band beabsichtigt, Entscheidungsträgern in öffentlichen Verwaltungen Einblicke in Organisationsalternativen für den öffentlichen Einkauf zu geben. Die Beiträge decken ein breites Themenspektrum ab und behandeln sowohl betriebswirtschaftliche Aspekte als auch rechtliche Rahmenbedingungen der Einkaufsorganisation. Fallstudien aus der Verwaltungspraxis zeigen, wie der Einkauf in kommunalen Verwaltungen, öffentlichen Krankenhäusern, Hochschulen und Bundes- und Landesverwaltungen effizient organisiert werden kann.

## **Praxis der Kommunalverwaltung Landesausgabe Schleswig-Holstein**

*441.u. 442. Nachlieferung*

**KOMMUNAL- UND SCHUL-VERLAG**

*65026 Wiesbaden Postfach 3629*

*Telefon (0611) 8 80 86-10*

*Telefax (0611) 8 80 86 77*

*www.kommunalpraxis.de*

*e-mail: info@kommunalpraxis.de*

Die vorliegende Lieferung enthält:

### **C 17 - Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)**

Von Prof. Dr. Karin Metzler-Müller, Dr. Reinhard Rieger, Erich Seeck, Renate Zentgraf  
Die Kommentierung zum Beamtenstatusgesetz als Kind der Föderalismusreform I wurde in die PRAXIS aufgenommen. Das BeamtStG ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung und bestimmt unmittelbar die statusrechtlichen Verhältnisse der Beamten.

### **F 2 SH - Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsgrundsatzgesetz in Schleswig-Holstein**

von Klaus-Dieter Dehn, Klaus Volkmann, Stefan Kosinsky

Neu eingefügt wird ein Gemeinsamer Runderlass bzgl. der Grundsätze zur Planung von Windkraftanlagen.

### **K 2 f SH - Gesetz über die Ladenöff- nungszeiten (Ladenöffnungszeitenge- setz - LöffZG)**

Von Detlef Stollenwerk

Das Gesetz wurde erstmals kommentiert. Für den Beitrag wurden auch Abkürzungsverzeichnis und Stichwortverzeichnis erstellt und vier Anhänge aufgenommen (Bäderverordnung, Formulierungsbeispiel Stadtverordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen aus besonderem Anlass an Sonn- und Feiertagen, Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach dem Ladenöffnungszeitengesetz, Formulierungsbeispiel Stadtverordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen aus besonderem Anlass an Sonn- und Feiertagen).

Die **442. Lieferung** enthält:

### **C 18 - Beihilferecht des Bundes**

Von Claudia Zempel

Der Beitrag wurde komplett überarbeitet; die aktuelle Bundesbeihilfeverordnung nebst Anlagen und den Verwaltungsvorschriften wird abgedruckt.

### **D 1b SH - Landesverordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Schles- wig-Holsteinische Vergabeverordnung - SHVgVO)**

Der Text der Schleswig-Holsteinischen Vergabeverordnung wurde entsprechend der letzten Änderung angepasst.

### **E 4a - Allgemeines Abgabenrecht**

Von Gerhard Oehler

Diverse Rechtsänderungen machten eine umfassende Überarbeitung des Zweiten Teils des Beitrags erforderlich, der nun wieder auf dem aktuellsten Stand ist.

### **H 5 - Die Sozialversicherung**

Von Werner Gerlach

Der gesamte Beitrag, bestehend aus SGB I, SGB IV und SGB V, wurde überarbeitet, der Text und die bestehende Kommentierung wurden aktualisiert und ergänzt.

### **J 3 SH - Kinder- und Jugendhilfe in Schleswig-Holstein**

Begründet von Georg Bendrien, fortgeführt von Karsten Egge und Hartmut Schüller

Neben einigen kleineren Korrekturen und Ergänzungen wurden insbesondere die Änderungen aufgrund einer landesrechtlichen Neuregelung für die Berechnung des Pauschalbetrags für die laufenden Leistungen zum Unterhalt eingearbeitet. Im Anhang wurde die Landesverordnung über die Leistungen zum Lebensunterhalt in der Jugendhilfe (Lebensunterhalt-Verordnung - LUVVO-) aktualisiert.

### **J 11 - Betreuungsgesetz**

Von Thomas Göhde

Mit dem Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit wurden die formellen Vorschriften des Betreuungsrechts neu geregelt und insofern auch neu dargestellt. Die Gesetzestexte im Anhang wurden allesamt aktualisiert.

### **L 1 - Das Personenstandswesen**

begründet von Dr. Eitel Georg Kopp, fortgeführt von Martina Suhr

Der Beitrag wurde auf Aktualität überprüft, und es wurden Ergänzungen in Anhang II und im Stichwortverzeichnis vorgenommen.