

# Die Arbeit in einer Gemeindevertretung

SHGT-Arbeitsheft Nr. 25 | Kiel 2023





Gemeinsam Gutes tun -  
die IB.SH-Spendenplattform  
[www.wir-bewegen.sh](http://www.wir-bewegen.sh)

# Miteinander für kommunale Projekte

Mit unserer Finanzierung als Fundament.

Sie wollen öffentliche Infrastruktur

- **erhalten, modernisieren oder ausbauen.**

Wir helfen Ihnen dabei. Wir

- **beraten, finanzieren, fördern und**
- **begleiten die Umsetzung von Projekten.**

Nutzen Sie das **Know-how der IB.SH.**

**Investitionsbank Schleswig-Holstein**

Zur Helling 5-6 · 24143 Kiel

IB.SH Förderlotse für Kommunen: Stefan Müller

Tel. 0431 9905-3263

[stefan.mueller@ib-sh.de](mailto:stefan.mueller@ib-sh.de)

[www.ib-sh.de](http://www.ib-sh.de)



Schleswig-Holstein  
Der echte Norden

# IB.SH

Ihre Förderbank

# Grußwort des Ministerpräsidenten

Als Gemeindevertreterin oder -vertreter in unseren 1.104 Gemeinden und Städten sind Sie direkt dran am örtlichen Geschehen. Ganz bestimmt haben Sie sich für Ihren Ort und für Ihre Gemeinde einiges vorgenommen. Vielleicht müssen Straßen saniert werden, eine Schule renoviert, eine Kita gebaut oder Glasfaser verlegt werden. Die Aufgaben eines Gemeindevertreters oder einer Gemeindevertreterin sind bunt und vielfältig. Mit Ihrer Arbeit und Ihren Entscheidungen haben Sie Einfluss darauf, wie gut die Menschen bei uns in Schleswig-Holstein wohnen und leben.

Dieser unmittelbare Einfluss bringt eine hohe Verantwortung mit sich. Deshalb habe ich eine Bitte an Sie: Behalten Sie ein offenes Ohr für die Sorgen und Nöte der Bürgerinnen und Bürger. Gerade in diesen Zeiten, wo die Energie- und Lebenshaltungskosten stark gestiegen sind und die Flüchtlingsaufnahme unsere Kapazitäten herausfordert, ist es enorm wichtig, die Anliegen der Menschen ernst zu nehmen.

Ich kann Ihnen versichern, dass die Landesregierung sich dieser Probleme bewusst ist und hinter Ihnen steht. Land, Kommunen und Städte bilden eine Verantwortungsgemeinschaft. Deshalb stellt die Landesregierung den Kommunen deutlich mehr Mittel als ursprünglich geplant für die Unterbringung von Flüchtlingen zur Verfügung. Ich bin überzeugt, dass wir gemeinsam die kommenden Aufgaben in Schleswig-Holstein meistern werden.

In dieser Ausgabe finden Sie das nötige Handwerkszeug, um erfolgreich Kommunalpolitik zu machen. Ich wünsche Ihnen viel Freude und Erfolg bei Ihren Vorhaben. Eines möchte ich Ihnen noch ans Herz legen: Motivieren Sie gerne weitere Bürgerinnen und Bürger, in der Kommunalpolitik aktiv zu werden und zusammen mit Ihnen das Leben vor Ort zu gestalten. Unsere Demokratie lebt vom Mitmachen.

Ihr



**Daniel Günther**  
Ministerpräsident  
des Landes Schleswig-Holstein





# GVV Kommunal

## Finanzielle Absicherung kommunaler Entscheidungsträger

Bürgermeister, Ratsmitglieder sowie hauptamtliche Mitarbeiter engagieren sich für ihre Gemeinden. Dabei treffen sie wichtige Entscheidungen für das Gemeinwohl. Kommt es hierbei zu einem Schaden, haften sie häufig mit ihrem gesamten Privatvermögen.

Bei den tagtäglich zahlreichen Entscheidungen bleiben Fehlentscheidungen und Versäumnisse nicht aus. Nicht selten geraten diese Fälle sogar in den Fokus der Aufsichtsbehörden und Gerichte. Schützen Sie Ihre Entscheidungsträger vor den Folgen von Fehlern mit:

- einer Vermögenseigenschadenversicherung und
- einer Vermögensschadenhaftpflichtversicherung (Kommunal D&O).

Weil Fehler von Entscheidungsträgern oft zu besonders hohen Vermögensschäden führen, reicht die Deckungssumme der Vermögenseigenschadenversicherung nicht immer aus. Mit der Vermögensschadenhaftpflichtversicherung von GVV Kommunal werden kommunale Entscheidungsträger finanziell abgesichert.

Treffen Sie die wirklich wichtigen Versicherungsentscheidungen erst nach sorgfältiger Beratung. Unsere erfahrenen Mitgliedsberater sind bestens dafür ausgebildet.

Ihr direkter Draht zu uns:

**GVV Kommunalversicherung VVaG**  
Aachener Straße 952-958 | 50933 Köln  
T: 0221 4893-920 | sekretariatbd@gvv.de



[gvv-kommunal.de](https://gvv-kommunal.de)

**GVV** Kommunal

# Geleitwort des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages

Mit der Kommunalwahl am 14. Mai 2023 haben die Menschen in Schleswig-Holstein ihre rund 13.000 ehrenamtlichen Kommunalpolitiker für die Gemeindevertretungen gewählt. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag (SHGT) will mit diesem Handbuch den kommunalen Mandatsträgern eine Hilfestellung für ihre verantwortungsvolle Arbeit bieten und sie damit bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen. Bereits in 6. Auflage gibt der SHGT dieses Arbeitsheft heraus und stellt es den Gemeinden kostenfrei zur Verfügung.

Die demokratischen „Spielregeln“ und die Abläufe der kommunalpolitischen Entscheidungen sowie die Rechte und Pflichten der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter sind in der Gemeindeordnung geregelt. Ihre Kenntnis ist oft entscheidend für die erfolgreiche kommunalpolitische Arbeit. Wir wollen dafür wichtige Vorschriften auf aktuellem Stand und praxisnah erläutern. Gerade neu Gewählten können wir so den Einstieg erleichtern. Die erfahrenen „alten Hasen“ finden viele neue, aktualisierte Hinweise.

Kommunale Selbstverwaltung muss täglich neu eingefordert, bewahrt und gestaltet werden. Wir müssen in den Kommunen unsere Freiräume erhalten und neue erstreiten, um sachgerechte Lösungen für unsere Bevölkerung zu ermöglichen. Kommunale Selbstverwaltung braucht Entscheidungsfreiheiten und angemessene finanzielle Mittel, um die Infrastruktur und Dienstleistungen für die Menschen vor Ort entwickeln zu können. Wir als Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag, in dessen Mitgliedskörperschaften ca. 11.000 der über 13.000 kommunalen Mandatsträger in Schleswig-Holstein wirken, setzen uns gegenüber der Politik für die Kommunen ein, arbeiten an gemeinsamen Lösungen mit dem Land und unterstützen die Kommunen.

Wir bieten Ihnen weitere wichtige Informationsquellen. Der SHGT ist Herausgeber der einzigen Zeitschrift für die Kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, „Die Gemeinde“. Dort berichten wir monatlich über aktuelle Fragen der kommunalen Selbstverwaltung und über wichtige Gerichtsurteile. Alle Gemeinden und Amtsverwaltungen erhalten ein Exemplar dieser Zeitschrift im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im SHGT. Weitere Exemplare können im Abonnement bestellt werden. Darüber hinaus unterrichtet unsere Homepage [www.shgt.de](http://www.shgt.de) über aktuelle Stellungnahmen und Pressemitteilungen und bietet viele Fachinformationen.



**Thomas Schreitmüller**  
Bürgermeister der  
Gemeinde Barsbüttel  
Landesvorsitzender des SHGT



**Jörg Bülow**  
Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied  
des SHGT

Wir danken den Unternehmen und Institutionen, die das Erscheinen dieses Arbeitsheftes durch ihre Anzeige ermöglichen. Besonders danken wir dem Autor, Herrn Amtsdirektor Frank Wulff (Amt Geest und Marsch Südholstein), der dieses Arbeitsheft verfasst hat.

Keine andere staatliche Ebene genießt so großes Vertrauen bei den Menschen wie die Kommunen. Denn in den Gemeinden werden durch das Zusammenwirken von ehrenamtlichen Mandatsträgern und hauptamtlicher Verwaltung die Voraussetzungen für Lebensqualität gestaltet und bürgernahe Entscheidungen getroffen. Sie als Gemeindevertreterin oder Gemeindevertreter gestalten dafür lokale Demokratie.

Wir wünschen allen kommunalen Mandatsträgern viel Erfolg und Freude bei den vielfältigen Aufgaben und danken Ihnen für Ihr ehrenamtliches Engagement.

Kiel, im Mai 2023

**Thomas Schreitmüller**  
Bürgermeister der  
Gemeinde Barsbüttel  
Landesvorsitzender  
des SHGT

**Jörg Bülow**  
Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied  
des SHGT



**Immer an Ihrer Seite.**

Wir von **GVV Direkt** möchten, dass Sie sich immer sicher und bestens aufgehoben fühlen. Dank hervorragender persönlicher Beratung und preisgünstiger, bedarfsgerechter Versicherungslösungen.

**Bestens versichert.  
Ein gutes Gefühl.**

[gvv-direkt.de](https://gvv-direkt.de)



# Wir über uns: Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag

**Wer sind wir?  
Was wollen wir?  
Wie arbeiten wir?**



## A. Wer sind wir?

Der Gemeindetag ist **Interessenvertreter, Repräsentant und Gemeinschaft** der Gemeinden und Ämter, einiger Städte sowie zahlreicher Zweckverbände in Schleswig-Holstein. Als eingetragener Verein sind wir frei von staatlicher Kontrolle, parteipolitisch unabhängig und nur unseren Mitgliedern verpflichtet. Sitz des SHGT ist Kiel. In jedem Landkreis existiert ein Kreisverband des SHGT. Der SHGT wurde bereits 1946 gegründet.

### I. Unsere Mitglieder

Von insgesamt 1104 Gemeinden und Städten in Schleswig-Holstein gehören 1045 (darunter die fünf Städte Glückstadt, Kellinghusen, Krempe, Tornesch und Wils-ter) dem SHGT ebenso an wie die 83 Ämter und über 50 Zweckverbände. Die knapp 1200 Mitgliedskörperschaften umfassen damit 94 % der Gemeinden, 87 % der Fläche, 85 % der kommunalen Mandatsträger (rd. 11.000) und 46 % der Einwohner (über 1,3 Mio.) Schleswig-Holsteins. Der SHGT ist damit **größter Kommuna-ler Landesverband**.

Der Gemeindetag vertritt in besonderer Weise die ländlichen Räume mit ihren zentralen Orten und die Stadtrandkommunen in Schleswig-Holstein. 95 % aller ländlichen Zentralorte, 51 % der Unterzentren und 65 % der selbständigen Stadtrandkernkommunen sind Mitglied im SHGT. Die größte Gemeinde (Henstedt-Ulzburg) hat rund 28.300 Einwohner, die kleinste (Wiedenborstel) acht Einwohner.

### II. Die Gemeinden und ihre starke Gemeinschaft

In den Gemeinden und Städten Schleswig-Holsteins wird das **Recht auf kommunale Selbstverwaltung** gelebt, das den Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes und in Artikel 54 Abs. 1 der Landesverfassung garantiert wird.

Damit die Demokratie vor Ort wirklich handlungsfähig ist, brauchen die Gemeinden jedoch vor allem zwei Dinge:

- ausreichende finanzielle Mittel und
- möglichst große Entscheidungsfreiräume, d. h. möglichst wenig Gesetze, die ihnen bestimmte Entscheidungen vorschreiben und damit den Kommunalparlamenten aus der Hand nehmen.

Geld und Freiheit müssen jedoch immer wieder erstritten werden. Dafür wäre die einzelne Gemeinde zu schwach.

- Die Gemeinden brauchen daher eine **starke Gemeinschaft**, die ihre Interessen wahrnimmt.
- Politik und Öffentlichkeit (Ministerien und Landtag, Medien) wiederum brauchen einen Partner, mit dem sie stellvertretend für die Gemeinden verhandeln können, der für die Gemeinden spricht.

Diese Gemeinschaft, dieser Ansprechpartner ist der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag.

### III. Die Kommunen im Staatsgefüge

Im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik bilden die Kommunen die dritte Säule und bürgernächste Ebene. Mit Bund und Land haben sie gemeinsam, dass ihre Willensbildung in Volksvertretungen erfolgt, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sind. Ergänzend gibt es die Möglichkeit von Bürgerentscheiden. Die Kommunen sind insofern **Basis und Schule der Demokratie**. Denn nirgendwo sonst erleben die Bürger so unmittelbar, dass sie mitgestalten und mitbestimmen können. Viele Politiker in Bund und Land haben ihr politisches Engagement in der Kommunalpolitik begonnen.

Die Stellung der Gemeinden in unserer Gesellschaft und die Pflichten von Bund und Land gegenüber den Gemeinden ergeben sich aus dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, aus der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und aus der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein.

Bund und Land sind auf die Gemeinden angewiesen, um ihre Gesetze und Politik zu verwirklichen. Ob staatliche Vorhaben gelingen oder nicht, hängt maßgeblich davon ab, wie die kommunale Selbstverwaltung funktioniert.

Denn z. B. die Kinderbetreuung und die Bildung, die Energiewende und der Glasfaserausbau, der Brandschutz, die Aufnahme von Flüchtlingen und die Sportförderung: all dies und viel mehr wird vor Ort von den Gemeinden organisiert und umgesetzt.

### IV. Die Stellung des SHGT als Kommunalen Landesverband

Aus der Bedeutung der Gemeinden ergibt sich auch der Stellenwert der Kommunalen Landesverbände und damit des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages. Nach § 132 der Gemeindeordnung ist der Schleswig-

Holsteinische Gemeindetag rechtzeitig zu Entwürfen von Rechtsvorschriften zu hören, die die Selbstverwaltung der Gemeinden berühren. Zusätzlich gibt es hierzu nähere Regelungen im Konnexitätsausführungsgesetz des Landes.

§ 25 Absatz 3 der Geschäftsordnung des Landtages schreibt vor, dass die Kommunalen Landesverbände zu Gesetzentwürfen, Haushaltsvorlagen oder eine über den Bereich des Landes hinausgehende Vereinbarung, die wichtige Belange der kommunalen Selbstverwaltung berühren, vom Landtag gehört werden.

Aus dem besonderen Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung in der Verfassung und der mittelbaren demokratischen Legitimation seiner Verbandsorgane, die von unmittelbar gewählten Vertretungen bestimmt werden, ergibt sich die besondere Stellung des SHGT und der übrigen Kommunalen Landesverbände.

## B. Was wollen wir?

### I. Aufgaben des Gemeindetages

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hat sich in seiner Satzung u. a. folgende Aufgaben gestellt:

- Er fördert die gemeindliche Selbstverwaltung,
- wahrt ihre verfassungsmäßigen Rechte,
- vertritt die allgemeinen Belange seiner Mitglieder und
- pflegt den Erfahrungsaustausch.

### II. Unsere Ziele

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag tritt dafür ein,

- dass den Gemeinden und Ämtern ein ihren Aufgaben entsprechender Anteil am Steueraufkommen von Bund und Land zuerkannt wird,
- dass Bund und Land ihren sonstigen Verpflichtungen gegenüber den Kommunen nachkommen, insb. für zusätzliche Aufgaben ein angemessener finanzieller Ausgleich gewährleistet wird,
- dass die Gesetzgeber in Brüssel, Berlin und in Kiel die Freiräume der Kommunen und der Bürger nicht durch Gesetzesperfektionismus einengen und
- dass eine orts- und bürgernahe gemeindliche Verwaltung möglichst kostengünstig und unbürokratisch die notwendigen hoheitlichen und wirtschaftlichen kommunalen Dienstleistungen für den Bürger erbringen kann.

Wir setzen uns also für mehr Selbstverwaltung der Gemeinden, für die Reduzierung staatlicher Vorgaben und gegen überflüssige Bürokratie ein.

Wir vertrauen auf die Leistungsfähigkeit des kommunalen Ehrenamtes (insbesondere in der Kommunalpolitik, den Freiwilligen Feuerwehren sowie den Vereinen und Verbänden) und setzen uns intensiv für die Stärkung des Ehrenamtes ein.

Wir haben dabei besonders die Interessen der ländlichen Räume mit ihren zentralen Orten und der Umland-

gemeinden größerer Städte im Auge, um gleichwertige Lebensverhältnisse für die Menschen zu erreichen.

## III. Die Bürger profitieren

Die Bürger profitieren von der Arbeit des SHGT:

- Starke Bürger gibt es nur in starken Gemeinden; das von uns verteidigte Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist ein Recht für die Bürger, die in der gemeindlichen Demokratie so großen Einfluss wie sonst nirgendwo haben.
- Durch unser Eintreten für die nötigen finanziellen Ressourcen und die Entscheidungsfreiheiten der Gemeinden sorgen wir dafür, dass die Bürger Gestaltungsmöglichkeiten in der Kommune haben und setzen uns für eine möglichst gute Infrastruktur in den Gemeinden ein.
- Wir treten für praxismgerechte Gesetze und damit für weniger Bürokratie ein.
- Durch die vom SHGT organisierte Kooperation in gemeinsamen Einrichtungen stärken die Kommunen ihre Leistungen und sparen Steuergelder.
- Der Gemeindetag ist parteipolitisch und von Privatinteressen völlig unabhängig und vertritt als Zusammenschluss der Gemeinden das Gemeinwohl.

## C. Wie arbeiten wir?

### I. Leistungen des SHGT

Unsere Aufgaben erfüllen wir insbesondere auf folgende Weise:

- Wir beraten den Landtag und die Landesregierung hinsichtlich der Auswirkungen ihrer Politik auf die Gemeinden, Ämter und Zweckverbände. Dies geschieht einerseits durch schriftliche oder mündliche Stellungnahmen gegenüber den Ministerien und den Landtagsausschüssen und andererseits durch direkte Gespräche. In zahlreichen Arbeitsgruppen, Lenkungsgruppen, Projekten etc. arbeiten wir mit der Landesregierung zusammen.
- In Verhandlungen mit dem Land setzen wir uns für finanzielle Zuweisungen und möglichst gute Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung in den Kommunen ein, z. B. für die Kinderbetreuung und die Flüchtlingsaufnahme. Wir setzen die Rechte der Gemeinden in ihrer Gesamtheit durch, nötigenfalls auch bis zum Landesverfassungsgericht.
- Gegenüber der Landesregierung, den Behörden, anderen Verbänden und Unternehmen setzen wir uns bei vielfältigen Aufgabenstellungen für praktikable Lösungen und die Interessen der Kommunen ein und sichern dies mit Vereinbarungen und Verträgen.
- Durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit machen wir auf kommunale Themen und Belange aufmerksam.
- Wir informieren die Verwaltungen und die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker über wichtige Entwicklungen in Politik, Recht und Praxis. Dafür werten wir z. B. Gerichtsurteile aus und erarbeiten Hilfestellungen für Ehrenamt und Verwaltung.
- Mit Arbeitshilfen unterstützen wir die Kommunen in der Praxis und sichern so die Qualität der Aufgaben-



erfüllung und Kostenvorteile (z. B. rechtliche Empfehlungen, Mustertexte, Leitfäden).

- Durch Mitträgerschaft der Verwaltungsakademie Bordesholm und des Ausbildungszentrums für Verwaltung mit der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung (FHVD) und dem Kompetenzzentrum für Verwaltungsmanagement (KOMMA) fördert der Gemeindetag die Aus- und Fortbildung der Verwaltungsmitarbeiter und der ehrenamtlich tätigen Bürger.
- Wir bauen Einrichtungen auf, die die Kommunen in ihren Aufgaben unterstützen, z. B. Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein (EA.SH), Breitbandkompetenzzentrum Schleswig-Holstein (BKZSH), IT-Verbund Schleswig-Holstein (ITVSH).
- Der Gemeindetag repräsentiert die Gemeinden und vertritt ihre Interessen in gemeinsamen getragenen Institutionen der Kommunen wie z. B. der Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände (VAK), dem Kommunalen Schadenausgleich (KSA) und Dataport.
- Der Gemeindetag bündelt die Belange der Gemeinden in sonstigen wichtigen Zusammenschlüssen der Kommunen und in kommunalen Einrichtungen, z. B. Kommunaler Arbeitgeberverband (KAV), Landesfeuerwehrverband (LFV), Akademie für die ländlichen Räume (ALR), Büchereiverein Schleswig-Holstein, Volkshochschulverband etc..
- Wir organisieren den Erfahrungsaustausch unter den Kommunen mit Hilfe von Veröffentlichungen, Beratungsgremien, Fachtagungen und Informationsveranstaltungen.
- Mit eigenen Konzepten und Initiativen geben wir Politik und Öffentlichkeit Impulse für die Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung und für die Modernisierung der Verwaltung.
- Mit unserem Beratungsunternehmen GeKom GmbH bieten wir die Möglichkeit, gegen Entgelt zusätzliche Fachberatung und andere Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen ([www.gekomgmbh.de](http://www.gekomgmbh.de)).
- Auf Ebene des Bundes und der Europäischen Union vertritt unsere Interessen der Deutsche Städte- und Gemeindebund mit Sitz in Berlin, Bonn und Brüssel ([www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)). Der SHGT entsendet Vertreter in die Fachausschüsse sowie das Präsidium und den Hauptausschuss des DStGB.

## II. Organe und demokratischer Aufbau

Die politische Willensbildung des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages vollzieht sich auf breiter Basis durch demokratisch legitimierte Vertreter der Gemeinden, die im kommunalen Bereich ehrenamtlich oder hauptberuflich tätig sind.

### 1. Kreisverbände

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag hat in allen elf Kreisen des Landes einen **Kreisverband**. Die Kreismitgliederversammlung, bestehend aus den Bürgermeistern und weiteren Delegierten der Gemeinden, wählt den Kreisvorstand und den Kreisverbandsvorsitzenden, der kraft dieses Amtes Mitglied im Landesvorstand ist. Ein ehrenamtlicher Geschäftsführer

unterstützt den Kreisvorsitzenden organisatorisch. In den Kreisverbänden werden wichtige kreisspezifische und aktuelle landespolitische Themen erörtert. Die Kreisverbände des Gemeindetages wahren die Interessen der Gemeinden und Ämter gegenüber dem Kreis und vertreten spezielle regionale Belange. Sie wirken in regional- oder kreisbezogenen Initiativen und Gremien mit.

### 2. Die Delegiertenversammlung

Die **Delegiertenversammlung** mit 165 Delegierten aus den Kreisverbänden ist das oberste Organ und tritt in der Regel einmal im Jahr zusammen. Neben einem nichtöffentlichen Teil, in dem verbandsinterne Regularien beschlossen werden, ist sie zumeist mit einer öffentlichen Veranstaltung verbunden, zu der die politischen Repräsentanten des Landes eingeladen werden.

Im Abstand von mehreren Jahren wird die Delegiertenversammlung in Form eines **Gemeindekongresses** abgehalten, zu dem alle Gemeinden, Ämter und Zweckverbände mit ihren Vertretern eingeladen werden. Er ist jeweils einem übergreifenden Thema gewidmet (2001: „Ehrenamt und Selbstverantwortung“; 2006: „Wir sind Freiheit: Lokal entscheiden – Gemeinsam handeln – Regional denken“; 2012: „Starke Gemeinden – starkes Land“, 2017: „Demokratie leben – Zukunft gestalten“), das losgelöst von der aktuellen Tageslage Ausblick und Anregungen zu gemeindeübergreifenden und gesamtgesellschaftlichen Fragestellungen gibt. Am 6. Oktober 2017 besuchte **Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier** den Gemeindekongress und hielt eine Rede. Das war für uns eine besondere Ehre.

### 3. Der Landesvorstand

Der **Landesvorstand** besteht aus 16 Mitgliedern. Kraft Amtes gehören dem Landesvorstand die Vorsitzenden der Kreisverbände sowie der Landesgeschäftsführer als **Geschäftsführendes Vorstandsmitglied** an. Daneben wählt die Delegiertenversammlung vier weitere Beisitzer als Vertreter des kommunalpolitischen Ehrenamtes (Bürgervorsteher), der Zweckverbände, der hauptamtlich verwalteten Gemeinden und der Amtsverwaltungen.

Der Landesvorstand beschließt über alle wichtigen Angelegenheiten des Gemeindetages, soweit nicht die Zuständigkeit der Delegiertenversammlung gegeben ist. Er ist durch den Landesvorsitzenden und den Landesgeschäftsführer über die Verbandsgeschäfte laufend zu unterrichten.

Der **Landesvorsitzende** wird von der Delegiertenversammlung gewählt, er leitet die Sitzungen der Delegiertenversammlung und des Landesvorstandes. Er ist nicht nur Vertreter des Verbandes nach dem Vereinsrecht, sondern damit auch politischer Repräsentant der Gemeinden, Ämter und Zweckverbände in Schleswig-Holstein. Landesvorsitzender ist seit dem 15. Juli 2016 Bürgermeister Thomas Schreitmüller aus Barsbüttel.

### III. Beratungsgremien und Fachtagungen

Der Gemeindetag stellt den Erfahrungsaustausch und die fachliche Unterstützung der Arbeit des Landesvorstandes und der Landesgeschäftsstelle mit Hilfe von Fachausschüssen, temporären und ständigen Arbeitskreisen, regelmäßigen Fachtagungen für bestimmte Zielgruppen und zahlreichen Informationsveranstaltungen sicher.

#### 1. Fachausschüsse

Um das gesamte Aufgabenspektrum aufzubereiten, sind folgende Fachausschüsse gebildet worden:

- Rechts-, Verfassungs- und Finanzausschuss
- Bau-, Planungs- und Umweltausschuss
- Schul-, Sozial- und Kulturausschuss
- Zweckverbandsausschuss

Die Fachausschüsse wirken an der Willensbildung des Gemeindetages durch regelmäßige Sitzungen mit. Die Fachausschüsse nehmen sich dabei vor allem bestimmter Sachthemen an und lassen die Erfahrungen der Praxis in die Arbeit der Landesgeschäftsstelle einfließen. Alle Kreisverbände entsenden Bürgermeister, Amtsvorsteher, Amtsdirektoren oder Leitende Verwaltungsbeamte in die Fachausschüsse. Über deren Arbeit wird in den Kreisverbänden berichtet.

#### 2. Bürgermeisterfachkonferenz

In der Bürgermeisterfachkonferenz treffen sich die hauptamtlichen Bürgermeister und Amtsdirektoren zum Erfahrungsaustausch und zur Weiterbildung. Dies erfolgt insbesondere auf jährlich tagenden Konferenzen im Herbst und mit anderen Weiterbildungsveranstaltungen.

#### 3. Bürgervorsteher tagungen

Die ebenfalls regelmäßig stattfindenden Fachtagungen der Bürgervorsteher dienen zum einen dem Meinungs- und Erfahrungsaustausch des Ehrenamtes in den hauptamtlich verwalteten Gemeinden und zum anderen der Behandlung und Vertiefung von Fragen mit kommunalpolitischer Relevanz.

#### 4. Amtsvorsteher tagungen

Auf jährlichen Fachtagungen der Amtsvorsteher werden besondere Fragen der ländlichen Kommunalverwaltungen erörtert und dabei ein besonderes Schwergewicht auf die Bedeutung der ehrenamtlichen Verwaltungsträger in diesen Verwaltungen gelegt.

#### 5. Kommunale Fachtagungen

Jedes Jahr lädt der Gemeindetag zu mehreren kommunalen Fachtagungen mit spezieller Themenstellung ein. Dabei arbeiten wir meist mit Partnern zusammen, wie z. B. den Ministerien der Landesregierung, der Universität, der Akademie für die ländlichen Räume, der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung, der Verwaltungsakademie, der Investitionsbank, dem kommunalen Arbeitgeberverband und anderen kommunalen Fachverbänden. Seit 14 Jahren ist die **Klima- und**

**Energiekonferenz** des SHGT der wichtigste kommunale Treffpunkt rund um die Themen Energiewende, Klimaschutz und Nachhaltigkeit.

#### 6. Arbeitskreise

Neben den Fachausschüssen werden in begrenzter Zahl Arbeitskreise eingerichtet, die die Arbeit der Fachausschüsse und des Landesvorstandes vorbereiten.

### IV. Publikationen

Zur Information der Mitglieder und der Öffentlichkeit nutzen wir eine vielseitige Palette von Medien. Dabei legen wir besonderen Wert auf Qualität und Sachlichkeit.

#### 1. Zeitschrift „Die Gemeinde“

Die Verbandszeitschrift **„Die Gemeinde“** besteht seit 1949 und erscheint elfmal pro Jahr. Als einzige schleswig-holsteinische Fachzeitschrift für die Selbstverwaltung und größte norddeutsche Fachzeitschrift für die Verwaltung enthält sie neben Fachartikeln die kommunalrelevante Rechtsprechung der Schleswig-Holsteinischen Gerichte. Sie gehört bundesweit zu den größten und am meisten verbreiteten verwaltungswissenschaftlichen Zeitschriften. Die „Gemeinde“ ist außerdem das kommunalpolitische Sprachrohr des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages.

#### 2. Informationsdienst „info-intern“

Der Informationsdienst **„info-intern“** ist ein schneller und tagesaktueller E-Mail-Nachrichtendienst für die Mitglieder, der den Verwaltungen und den ehrenamtlichen Bürgermeistern wichtige Informationen an die Hand gibt. Als info-intern-Förderbrief informieren wir damit z. B. über viele Förderprogramme für Kommunen. 2022 haben wir über 400 Rundschreiben verschickt.

#### 3. Homepage [www.shgt.de](http://www.shgt.de)

Unter der Adresse [www.shgt.de](http://www.shgt.de) findet man das Informationsportal des SHGT im Internet. Hier stehen tagesaktuelle Informationen wie z. B. Termine, Pressemitteilungen und Stellungnahmen des Verbandes bereit. Außerdem können hier die Ausgaben der Verbandszeitschrift „Die Gemeinde“ heruntergeladen werden. Ein passwortgeschützter Bereich nur für die Mitglieder enthält viele weiterführende Informationen.

#### 4. Arbeitshefte

**Arbeitshefte** des SHGT erscheinen in unregelmäßigen Abständen zu bestimmten Schwerpunktthemen, wie z. B. dieses Handbuch, das jeweils zur Kommunalwahl kostenlos für alle Gemeindevertreter zur Verfügung gestellt wird.

#### V. Geschäftsstelle

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag verfügt in der Landesgeschäftsstelle im Haus der kommunalen Selbstverwaltung über einen kleinen Stab von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sie befindet sich in 24105 Kiel, Reventloulallee 6, Tel.: 0431/57005050, Fax: 57005054, E-Mail: [info@shgt.de](mailto:info@shgt.de). Die Ansprechpartner sind zu fin-

den unter [www.shgt.de](http://www.shgt.de). Geschäftsführendes Vorstandsmitglied und Landesgeschäftsführer ist seit dem 1. Juni 2004 Jörg Bülow.

#### VI. Beratung und Dienstleistung durch die GeKom GmbH

Die GeKom - Gesellschaft für Kommunalberatung und -entwicklung mbH - ist ein Dienstleistungsunternehmen, das mehrheitlich vom Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag getragen wird. Die GeKom GmbH unterstützt und berät die Kommunen. Schwerpunkte der Dienstleistung sind das Vergabewesen, die Energiebeschaffung, das Beteiligungsmanagement, das Fördermittelmanagement und der Betrieb einer Hinweisgebermeldestelle. Die GeKom ist zu erreichen in 24103 Kiel, Walkerdamm 17, Telefon: 0431 32008977, E-Mail: [inforord@gekomgmbh.de](mailto:inforord@gekomgmbh.de)

Geschäftsführer ist Thorsten Karstens, zugleich stellvertretender Geschäftsführer des SHGT.

#### VII. Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände

Alle vier kommunalen Landesverbände in Schleswig-Holstein (Gemeindetag, Städtebund, Städtetag und

Landkreistag) bilden die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände. Sinn der Arbeitsgemeinschaft ist es, den kommunalen Standpunkt gegenüber Parlament, Regierung und Öffentlichkeit nach Möglichkeit geschlossen zu vertreten und unterschiedliche Auffassungen zwischen den Verbänden auszugleichen. Viele Stellungnahmen werden gemeinsam als Arbeitsgemeinschaft abgegeben. Die kommunalen Verbände wechseln sich im Vorsitz und in der Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft jährlich ab. Eigene Organe oder Mitarbeiter hat die Arbeitsgemeinschaft nicht.

Kiel, Stand: Mai 2023

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag  
Haus der kommunalen Selbstverwaltung  
Reventloulallee 6  
24105 Kiel  
Telefon: 0431/57 00 50 50  
Telefax: 0431/57 00 50 54  
E-Mail: [info@shgt.de](mailto:info@shgt.de)  
Internet: [www.shgt.de](http://www.shgt.de)

**Wir sind der Personaldienstleister für die kommunale Familie in Schleswig-Holstein.**

**Unsere Dienstleistungen bieten wir Ihnen in folgenden Bereichen an:**

- ➔ **Beamtenversorgung**
- ➔ **Beihilfen**
- ➔ **Bezüge**
- ➔ **Kommunales Personalmanagement**

*Nehmen Sie gerne Kontakt mit uns auf:*

 [info@vak-sh.de](mailto:info@vak-sh.de)

 [www.vak-sh.de](http://www.vak-sh.de)

**VAK**

Versorgungs Ausgleichskasse  
der Kommunalverbände  
in Schleswig-Holstein



# govgó

*Der kommunale  
Website-Baukasten*

Jetzt 20% Jubiläumsrabatt sichern!

- ✓ Modular
- ✓ Vernetzt
- ✓ Individualisierbar
- ✓ Skalierbar
- ✓ Geräteunabhängig
- ✓ Plattformunabhängig
- ✓ ID-zertifiziert
- ✓ Mit Bürgerportal
- ✓ OZG-konform



20  
JAHRE



die NetzWerkstatt®



govgo.de

# Inhaltsverzeichnis

Grußwort des Ministerpräsidenten.....	1	<b>6. Rechte und Pflichten der Mitglieder der Gemeindevertretung</b> .....	34
<b>Geleitwort des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages</b> .....	3	6.1. Antragsrechte.....	34
<b>Wir über uns: Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag</b> .....	5	6.2. Rederechte .....	34
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	13	6.2.1. In den Sitzungen der Gemeindevertretung .....	34
<b>Vorwort</b> .....	15	6.2.2. In den Sitzungen der Ausschüsse ....	34
<b>1. Die Kommune im Staatsaufbau</b> .....	17	6.2.3. In der Einwohnerfragestunde.....	35
1.1. Die Gemeinde in der Gewaltenteilung.....	17	6.2.4. In der Einwohnerversammlung .....	36
1.2. Die Rechtsnatur der Gemeinden, Städte und Kreise.....	17	6.2.5. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gemäß § 47f GO .....	36
1.2.1. Juristische Person des öffentlichen Rechts.....	17	6.3. Teilnahmerecht und -pflicht.....	36
1.2.2. Gebietskörperschaften .....	18	6.3.1. Bei den Sitzungen der Gemeindevertretung .....	36
<b>2. Verwaltungsformen für Gemeinden und Städte</b> 19		6.3.2. Bei den Sitzungen der Ausschüsse .	36
<b>3. Die Aufgaben der Gemeinden</b> .....	20	6.3.3. Bei der Einwohnerversammlung .....	37
3.1. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung .....	20	6.3.4. Bei den Sitzungen des Amtsausschusses .....	37
3.2. Das Einwirken der EU.....	21	6.3.5. Ausschluss von der Teilnahme an den Sitzungen .....	37
3.3. Die Aufgabenstrukturen .....	21	6.4. Informations-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht, Kontrollrechte .....	37
3.4. Experimentierklausel.....	22	6.5. Verschwiegenheitspflicht.....	39
<b>4. Die Organe der Gemeinde</b> .....	23	6.6. Treuepflicht.....	41
4.1. Die Gemeindevertretung.....	23	6.7. Ausschließungspflicht (Tätigkeitsverbote)..	41
4.1.1. Die Aufgaben der Gemeindevertretung .....	23	6.8. Widerspruchs-, Klage- und Beschwerderecht .	45
4.1.2. Die Ausschüsse der Gemeindevertretung .....	25	6.8.1. Widerspruchsrecht .....	45
4.1.3. Der Hauptausschuss .....	26	6.8.2. Klagerecht.....	46
4.1.4. Untersuchungsausschüsse und Petitionsausschüsse (Eingabenausschüsse).....	26	6.8.3. Beschwerderecht .....	46
<b>5. Status der Gemeindevertreter</b> .....	28	6.8.3.1. Dienstaufsichtsbeschwerde..	47
5.1. Das freie Mandat.....	28	6.8.3.2. Fachaufsichtsbeschwerde...	47
5.2. Unvereinbarkeit von Amt und Mandat.....	28	6.8.3.3. Gegendarstellung.....	47
5.3. Immunität und Indemnität .....	29	6.8.3.4. Kommunale Verfassungsbeschwerde .....	47
5.4. Verlust des Sitzes .....	29	6.9. Entschädigungsansprüche .....	47
5.4.1. In der Gemeindevertretung.....	29	6.9.1. Steuerpflicht bei Entschädigungsansprüchen .....	49
5.4.2. In einem Ausschuss.....	29	6.9.2. Sozialversicherungspflicht .....	50
5.5. Fraktionen.....	30	6.10. Kündigungsschutz.....	50
5.5.1. Finanzierung der Fraktionen .....	31	6.11. Vertretung der Gemeinde.....	51
5.6. Versicherungsschutz.....	32	6.12. Vertragsabschlussverbot .....	51
5.6.1. Personenschäden.....	32	6.13. Offenbarungspflicht .....	51
5.6.2. Sachschäden.....	32	6.14. Fortbildung .....	52
5.6.3. Kraftfahrzeuge .....	32	<b>7. Der Geschäftsgang</b> .....	53
5.6.4. Kleidung.....	33	7.1. Die Geschäftsordnung .....	53
5.6.5. Haftpflichtschäden.....	33	7.2. Die Sitzung der Gemeindevertretung .....	53
5.6.6. D&O Versicherung.....	33	7.2.1. Die Vorbereitung der Beschlüsse ....	54
5.6.7. Vermögensschadeneigenversicherung.....	33	7.2.2. Die Vorbereitung der Tagesordnung...	54
		7.2.2.1. Anträge zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes.....	55
		7.2.3. Die Einberufung der Gemeindevertretung .....	55
		7.2.4. Bekanntmachung der Tagesordnung ...	56
		7.2.5. Feststellung der Beschlussfähigkeit...	56
		7.2.6. Anträge zur Tagesordnung während der Sitzung.....	57

7.2.7. Anträge zu den Tagesordnungspunkten .....	58	9.7. Abberufung eines Amtsdirektors oder der Stellvertreter .....	94
7.2.8. Sachanträge, Verfahrensanträge und Anträge zur Geschäftsordnung ..	59	9.8. Rückkehrrecht eines Amtsdirektors.....	94
7.2.9. Beschlussfassungen in der Gemeindevertretung.....	59	9.9. Wahl der Mitglieder und der Vorsitzenden der Ausschüsse des Amtsausschusses.....	95
7.2.10. Wahlen.....	60	<b>10. Kooperationen zur Erfüllung der Aufgaben.....</b>	<b>96</b>
7.2.11. Abberufungen .....	61	10.1. Grundsätzliches .....	96
7.2.12. Ausschluss der Öffentlichkeit.....	61	10.2. Der Zweckverband: Gründung und Rechtsverhältnisse .....	96
7.2.13. Sitzungen als Videokonferenz .....	62	10.3. Organe des Zweckverbandes.....	96
7.2.14. Ordnung in Sitzungen .....	66	10.4. Wahlen durch die Verbandsversammlung ..	97
7.2.15. Die Niederschrift.....	67	10.5. Finanzierung der Zweckverbände .....	97
7.2.16. Ausführung der Beschlüsse .....	68	10.6. Besonderheiten eines Schulverbandes .....	98
<b>8. Wahlen in der Gemeindevertretung .....</b>	<b>69</b>	10.7. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung .....	98
8.1. Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters und der Stellvertreter .....	69	10.8. Die Verwaltungsgemeinschaft .....	98
8.2. Wahl des Vorsitzenden in hauptamtlich verwalteten Gemeinden (Bürgervorsteher) und der Stellvertreter .....	71	<b>11. Informationen zur kommunalen Finanzwirtschaft .</b>	<b>99</b>
8.3. Wahl der Stellvertreter des hauptamtlichen Bürgermeisters.....	72	11.1. Steuern .....	100
8.4. Wahl der Mitglieder der Ausschüsse .....	72	11.1.1. Die Grundsteuer.....	101
8.4.1. Wahl der Mitglieder des Hauptausschusses.....	76	11.1.2. Die Gewerbesteuer.....	103
8.5. Wahl der stellvertretenden Mitglieder der Ausschüsse .....	77	11.1.3. Gewerbesteuerumlage .....	104
8.6. Nachwahl von Ausschussmitgliedern während der laufenden Wahlzeit .....	77	11.2. Beiträge.....	105
8.7. Wahl der Vorsitzenden der Ausschüsse .....	78	11.2.1. Beiträge nach dem KAG.....	105
8.7.1. Wahl des Vorsitzenden des Hauptausschusses.....	80	11.2.2. Beiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB) .....	106
8.8. Wahl der stellvertretenden Vorsitzenden der Ausschüsse .....	80	11.3. Gebühren.....	108
8.9. Nachwahl eines Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden eines Ausschusses während der laufenden Wahlzeit .....	80	11.3.1. Verwaltungsgebühren .....	108
8.10. Wahl der weiteren Mitglieder in den Amtsausschuss.....	81	11.3.2. Benutzungsgebühren .....	108
8.11. Nachwahl von weiteren Mitgliedern des Amtsausschusses .....	83	11.4. Privatrechtliche Entgelte .....	109
8.12. Wahl der weiteren Mitglieder in die Verbandsversammlungen der Zweckverbände ..	83	11.5. Abwasserabgabe .....	110
8.13. Auswahl von Personen in Beiräte, Stiftungen, Kuratorien, Verwaltungsräte .....	84	11.6. Der kommunale Finanzausgleich .....	110
8.14. Bildung von Beiräten .....	84	11.7. Die Kreisumlage .....	112
8.14.1. Ortsbeiräte .....	84	11.8. Die Amtsumlage .....	112
8.14.2. Sonstige Beiräte .....	85	11.9. Amtsumlagen in besonderen Fällen.....	112
<b>9. Das Verfahren im Amtsausschuss .....</b>	<b>86</b>	11.10. Verwaltungskostenentschädigung .....	113
9.1. Grundsätzliches zu den Ämtern in Schleswig-Holstein .....	86	11.11. Verbandsumlagen .....	113
9.2. Stimmenkontingente im Amtsausschuss.....	88	11.12. Schullastenausgleich (Schulkostenbeiträge) ..	113
9.3. Die Wahl des Amtsvorstehers und der Stellvertreter .....	89	11.13. Ausgleichszahlungen bzw. Förderung nach dem Kindertagesförderungsgesetz .....	114
9.4. Ersatzwahl des Amtsvorstehers oder seiner Stellvertreter .....	91	11.14. Kredite .....	114
9.5. Abberufung eines Amtsvorstehers oder der Stellvertreter .....	91	11.15. Kassenkredite.....	115
9.6. Wahl des Amtsdirektors und der Stellvertreter .	91	11.16. Spenden und Schenkungen.....	115
		11.17. Anteile an der Einkommensteuer.....	115
		11.18. Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer .....	116
		11.19. Umsatzsteuerpflicht für Kommunen .....	116
		<b>12. Informationen zum Bau- und Planungswesen .....</b>	<b>117</b>
		12.1. Die Bauleitplanung .....	117
		12.1.1. Der Flächennutzungsplan (F-Plan) ..	117
		12.1.2. Der Bebauungsplan (B-Plan).....	117
		12.2. Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes .....	118
		12.3. Festsetzungen in einem Bebauungsplan ...	120
		12.3.1. Die Art der baulichen Nutzung .....	120
		12.3.2. Das Maß der baulichen Nutzung....	122
		12.3.3. Bauweise .....	122
		12.3.4. Überbaubare Grundstücksfläche ...	122
		12.4. Sicherung der Bauleitplanung.....	122
		12.4.1. Die Veränderungssperre .....	122

12.4.2. Zurückstellung von Baugesuchen ..	123	<b>Anlage 1a: Teilnahme an Sitzungen der Gemeindevertretung .....</b>	<b>126</b>
12.4.3. Gemeindliche Vorkaufsrechte .....	123		
12.5. Der städtebauliche Vertrag .....	123	<b>Anlage 1b: Teilnahme an Ausschusssitzungen.....</b>	<b>127</b>
12.6. Die städtebauliche Satzung (Innenbereichssatzung, Außenbereichs- satzung).....	124	<b>Impressum .....</b>	<b>128</b>
12.7. Das gemeindliche Einvernehmen .....	124		

### Hinweis:

Zur besseren Lesbarkeit wird in dem vorliegenden Arbeitsheft in der Regel das geschlechtsneutrale generische Maskulinum verwendet, das alle Geschlechteridentitäten gleichbehandelt.

## Abkürzungsverzeichnis

AbwAG	=	Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer Abwasserabgabengesetz
AG-AbwAG	=	Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes
AO	=	Amtsordnung für Schleswig-Holstein
BauGB	=	Baugesetzbuch
BauNVO	=	Baunutzungsverordnung
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
EntSchVO	=	Landesverordnung über Entschädigungen in kommunalen Ehrenämtern (Entschädigungsverordnung)
EStG	=	Einkommensteuergesetz
EU	=	Europäische Union
FAG	=	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz)
GewStG	=	Gewerbsteuergesetz
GG	=	Grundgesetz
GKWG	=	Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein
GKWO	=	Landesverordnung über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein
GkZ	=	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GemHVO-Doppik	=	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik)
GO	=	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GrStG	=	Grundsteuergesetz
GstG	=	Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst (Gleichstellungsgesetz)
GVOBl. Schl.-H	=	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
IZG-SH	=	Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
KAB	=	Kommunalaufsichtsbehörde
KAG	=	Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein
KiTaG	=	Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz)
KrO	=	Kreisordnung für Schleswig-Holstein
KPG	=	Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz)
KSA	=	Kommunaler Schadenausgleich Schleswig-Holstein
LBG	=	Landesbeamten-gesetz
LV	=	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
LVB	=	Leitender Verwaltungsbeamter
LVwG	=	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz)
SchulG	=	Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz)
SGB	=	Sozialgesetzbuch I bis XII
SHGT	=	Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag e.V.
StGB	=	Strafgesetzbuch
UStG	=	Umsatzsteuergesetz
VwGO	=	Verwaltungsgerichtsordnung

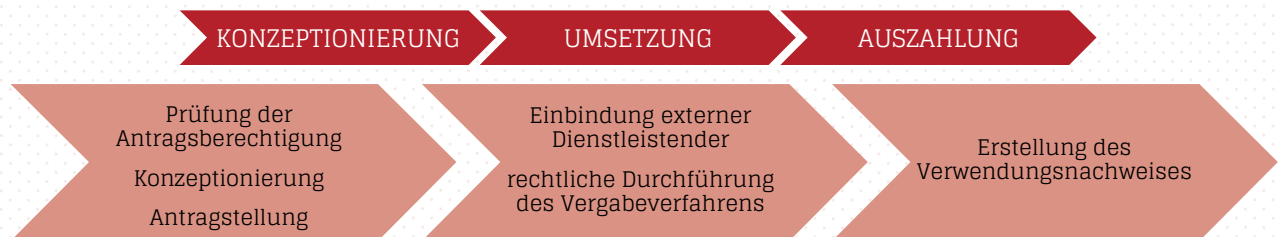


# Das Fördermittelmanagement der GeKom GmbH für Kommunen

## DER RUNDUM-SERVICE FÜR KOMMUNEN



## KOMMUNALE WÄRMEPLANUNG AUS EINER HAND DIE 360°-LÖSUNG FÜR KOMMUNEN



In Zusammenarbeit mit fachkundigen externen Dienstleistenden aus allen relevanten Bereichen bieten wir Ihnen die 360°-Lösung auf dem Weg zu Ihrem kommunalen Wärmeplan.

Von der Konzeptionierung über die Antragstellung, Umsetzung und Auszahlung setzt das Team der GeKom GmbH Ihr Projekt gemeinsam mit Ihnen um.

**Bei einer Antragstellung bis 31.12.2023 ist eine Förderung bis 90 % bzw. 100 % (finanzschwache Kommunen) möglich.**

## DIE GEKOM GMBH BIETET DARÜBER HINAUS WEITERE DIENSTLEISTUNGEN:

### BETEILIGUNGSBERICHTE

Erstellung standardisierter, auf die jeweilige Kommune angepasste Beteiligungsberichte

### VERGABE-WORKFLOW

Bereitstellung eines vollständigen Vergabe-Workflows zur schrittweisen Umsetzung der Verfahrensgestaltung

### HINWEISGEBER-MELDESTELLE (WHISTLEBLOWER)

Bereitstellung einer unabhängigen internen Meldestelle

SPRECHEN SIE UNS FÜR WEITERE INFORMATIONEN AN:

**GeKom GmbH - Gesellschaft für Kommunalberatung und Kommunalentwicklung mbH** | Walkerdamm 17 | 24103 Kiel  
Silke Hammer | Tel. 0431/32008977 oder 0151/72421390 | [silke.hammer@gekomgmbh.de](mailto:silke.hammer@gekomgmbh.de)



## Vorwort

Jede Gemeinde und jede Stadt lebt davon, dass sich die Bürger engagieren und das Zusammenleben in der Gemeinde mitgestalten. Beteiligung und Engagement der Bürger sind ein wichtiger Bestandteil unserer Gesellschaft. Ein wichtiger Baustein hierzu ist auch die Annahme eines Mandats in der Gemeindevertretung der eigenen Gemeinde. Wer sich hierfür entscheidet, übernimmt eine sehr verantwortungsvolle, aber auch zeitintensive Aufgabe, die dem Wohl der Gemeinde und der Einwohnerinnen und Einwohner, die in ihr leben, dienen soll.

Die Arbeit in einer Gemeindevertretung und/oder in einem Ausschuss stellt die Mitglieder dabei immer wieder vor Fragen, die es zu beantworten gilt. Dabei geht es nicht nur um Verfahren innerhalb des Gremiums, also z. B. um die Frage, wie gelangt eine Angelegenheit auf eine Tagesordnung in einer Sitzung, oder wie wird überhaupt ein Beschluss gefasst. Nein, häufig geht es auch um komplexere Fragen, so z. B. um die Bestimmung der Mitglieder eines Ausschusses durch Verhältniswahl oder was eigentlich die Grundlagen für die Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs sind. Auf hoffentlich die meisten Fragen, die sich während der Ausübung des Mandats ergeben können, soll dieses Heft eine Antwort geben. Dabei geht es inhaltlich vor allem um die Rechte und die Pflichten, die jedes Mitglied einer Gemeindevertretung oder eines Ausschusses besitzt. Diese betreffen nicht nur den Ablauf einer Sitzung, auch in der Vor- und Nachbereitung einer Sitzung ergeben sich die vielfältigsten Fragen.

Dazu soll dieses Heft, neben dem anzuwendenden Kommunalrecht, Einblicke in das Finanzwesen sowie das Baurecht geben, da diese beiden Rechtsgebiete im Laufe einer Wahlzeit bei jedem Mitglied eine Rolle spielen, oftmals aber völliges Neuland sind.

Ich hoffe sehr, dass diese Informationen eine große Hilfe darstellen und die Arbeit in der Gemeindevertretung bzw. in den Ausschüssen wesentlich erleichtern.

Jedem Mitglied der Gremien in der eigenen Gemeinde wünsche ich im Laufe der Wahlzeit viel Spaß und großen Erfolg bei der Arbeit für das Wohl der Gemeinde.

**Frank Wulff**  
im Mai 2023



[www.nah.sh](http://www.nah.sh)

# Regional. Nachhaltig. Mobil.

Schleswig-Holstein  
fährt Bahn und Bus.



**NAH.SH**  
Der Nahverkehr

Schleswig-Holstein. Der echte Norden.

# 1. Die Kommune im Staatsaufbau

Um die Aufgaben und die Funktionen der Gemeinden zu verstehen, ist es erforderlich, sich kurz dem Aufbau der Bundesrepublik Deutschland zu widmen. Ein Blick auf die Gewaltenteilung scheint notwendig, um zu sehen, dass die Trennung der Gewalten des Staates auch auf der kommunalen Ebene fortgeführt wird. Weiter wird kurz auf die Ebenen des kommunalen Wirkungskreises in Schleswig-Holstein sowie auf die Rechtsnatur der Kommunen eingegangen.

## 1.1. Die Gemeinde in der Gewaltenteilung

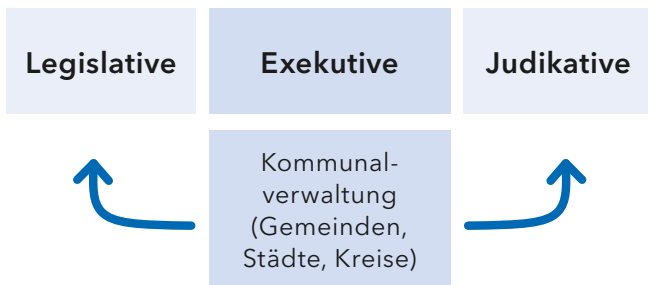


Abbildung 1: Die Gemeinde in der Gewaltenteilung

Die Abbildung 1 lässt erkennen, dass die Gemeinden, Städte und Kreise in der horizontalen Gewaltenteilung ihren Platz zwischen der Gesetzgebung (Legislative) und der Rechtsprechung (Judikative) einnehmen. Diese Position bedeutet, dass die Kommunen als ihre wesentliche Aufgabe die Gesetze zu vollziehen haben und dass das Handeln, also die Ausführung der Gesetze, der richterlichen Überprüfung unterliegt. Dieses Handeln, als Verwaltungshandeln bezeichnet, ist geprägt vom Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Dieser Grundsatz bestimmt das Handeln der Kommunen im Rahmen der Gesetze elementar; er lässt sich in zweierlei Hinsicht aufteilen:

- Vorrang des Gesetzes: Die Gemeinden, Städte und Kreise sind an das geltende Recht gebunden. Das bezieht sich auf das nationale Recht (Artikel 20 Abs. 3 GG), wie auch auf das geltende EU-Recht.
- Vorbehalt des Gesetzes: Die Gemeinden, Städte und Kreise dürfen nur dann in die Rechte der Einwohnerinnen und Einwohner eingreifen, wenn sie durch ein förmliches Gesetz oder eine Verordnung dazu ausdrücklich ermächtigt sind.

Die Entscheidungen, die im Rahmen des Verwaltungshandelns getroffen werden (z. B. der Erlass eines Verwaltungsaktes, der Erlass einer Satzung), unterliegen der gerichtlichen Kontrolle. Hierbei insbesondere, ob die Elemente der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung eingehalten worden sind.

Gemeinde- oder Stadtvertretungen sind keine Parlamente im staatsrechtlichen Sinn. Sie sind das „oberste Beschlussorgan“ der Gemeinden und Städte (§ 7 GO), welches als hauptsächliche Aufgabe die Ziele und

Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinden und Städte festlegt sowie die wichtigen Entscheidungen in den Selbstverwaltungsangelegenheiten trifft (§ 27 Abs. 1 GO). Mitglieder der Gemeinde- und Stadtvertretungen sind somit keine Abgeordneten im staatsrechtlichen Sinn und die Gemeinden und Städte bleiben der Exekutiven zugehörig, auch wenn sie z. B. durch Satzungen selbst Recht setzen.

## 1.2. Die Rechtsnatur der Gemeinden, Städte und Kreise

Die Gemeinden, Städte und Kreise sind juristische Personen des öffentlichen Rechts und somit auch als Träger öffentlicher Gewalt zu bezeichnen. Sie werden auch als Gebietskörperschaften bezeichnet.

### 1.2.1. Juristische Person des öffentlichen Rechts

Die Kommunen sind geschäftsfähige und rechtsfähige Personen des öffentlichen Rechts. Kennzeichen des öffentlichen Rechts ist das Prinzip der Über- bzw. Unterordnung. Das öffentliche Recht umfasst somit sämtliche Rechtsnormen, die auf Über-/ Unterordnungsverhältnisse der Beteiligten beruhen (Regeln zwischen Staat und Bürger, Verhältnis der Staats- und Verwaltungsorgane untereinander). Die Kommunen besitzen aus ihrer Rechtsnatur ableitend Rechte und Pflichten. Sie handeln öffentlich-rechtlich, wenn sie z. B. Verwaltungsakte erlassen oder Satzungen beschließen. Sie können aber auch privatrechtlich handeln. Privatrecht ist davon gekennzeichnet, dass sich die Parteien auf einer Ebene begegnen. Das ist z. B. der Fall, wenn eine Gemeinde ein Feuerwehrfahrzeug kauft, oder einen Mietvertrag abschließt. Hier stehen sich dann Verkäufer und Käufer bzw. Vermieter und Mieter gleichberechtigt gegenüber. Teilweise werden die Kommunen sogar vom Gesetzgeber in die Lage versetzt, zwischen privatem und öffentlichem Handeln zu wählen. So kann z. B. eine Kommune frei entscheiden, wie sie die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung (z. B. ein Schwimmbad) regelt. Solche nicht hoheitlichen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltungen werden als fiskalisches Handeln bezeichnet.

Die Gemeinden und Städte können klagen oder verklagt werden; sie sind parteifähig und über ihre gesetzlichen Vertreter (Bürgermeister) prozessfähig. Sie sind jedoch nicht deliktsfähig. Sie sind als juristische Person des öffentlichen Rechts weder handlungs- noch schuldfähig. Eine deliktische Verantwortlichkeit für ihre Handelnden kann jedoch entstehen (Organ-, Gehilfen- und Amtshaftung). Bei privatrechtlichen Handlungen haften die Kommunen z. B. nach § 823 Abs. 1 BGB oder Abs. 2 i. V. m. § 89 Abs. 1, § 31 BGB bzw. gemäß § 831 BGB. Bei hoheitlichen Handlungen gilt die Amtshaftung (§ 839 BGB i. V. m. Artikel 34 GG).

### 1.2.2. Gebietskörperschaften

Die Gemeinden und Städte werden auch als Gebietskörperschaften bezeichnet. So ist es auch in § 1 Abs. 2 GO geregelt. Das bedeutet grundsätzlich, dass die Kommunen auf einem bestimmten, begrenzten Gebiet die vom Gesetzgeber zugewiesene Hoheitsgewalt auf alle Personen ausüben, die sich in ihrem Gebiet aufhalten. An dieser Stelle muss auf die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Kreise eingegangen werden. Grundsätzlich sind nur die Gemeinden und Städte berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu übernehmen (§ 2 Abs. 1 GO). Die Kreise sind es nur dann, wenn öffentliche Aufgaben durch Gemeinden und Städte wegen zu geringer Leistungsfähigkeit und Größe nicht erfüllt werden können (§ 2 Abs. 1 KrO). Nach § 20 KrO soll die Selbstverwaltung der Kreis die Selbstverwaltung der kreisangehörigen Gemeinden und Städte ergänzen und fördern. Der Kreis und die Gemeinden sowie die Städte sollen

im Zusammenwirken alle Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung erfüllen. Der Kreis soll sich auf diejenigen Aufgaben beschränken, deren Durchführung durch den Kreis erforderlich ist, um seine Einwohner gleichmäßig zu versorgen und zu betreuen. Diese Aufgabe des Kreises wird auch landläufig als Ausgleichsfunktion des Kreises bezeichnet. Eine gewisse Zwitterstellung nehmen dabei die kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein ein, die einerseits ebenfalls die Aufgaben einer Gemeinde haben, aber andererseits auch die Aufgaben eines Kreises gleichzeitig wahrnehmen.

Ämter sind keine Gemeindeverbände oder Gebietskörperschaften, sondern Einrichtungen, die der Erledigung der Aufgaben der amtsangehörigen Gemeinden dienen und die Beschlüsse der Gemeinden verwaltungsmäßig vorbereiten und umsetzen. Doch dazu mehr im Kapitel 9.1.



**„Ihre Kommune,  
unsere Kompetenz.“**

Denn wir sind immer für Sie da.  
Ob vor Ort oder digital.  
Lassen Sie uns gemeinsam herausfinden,  
was Ihr Leben leichter macht.

**PROVINZIAL** 

## 2. Verwaltungsformen für Gemeinden und Städte

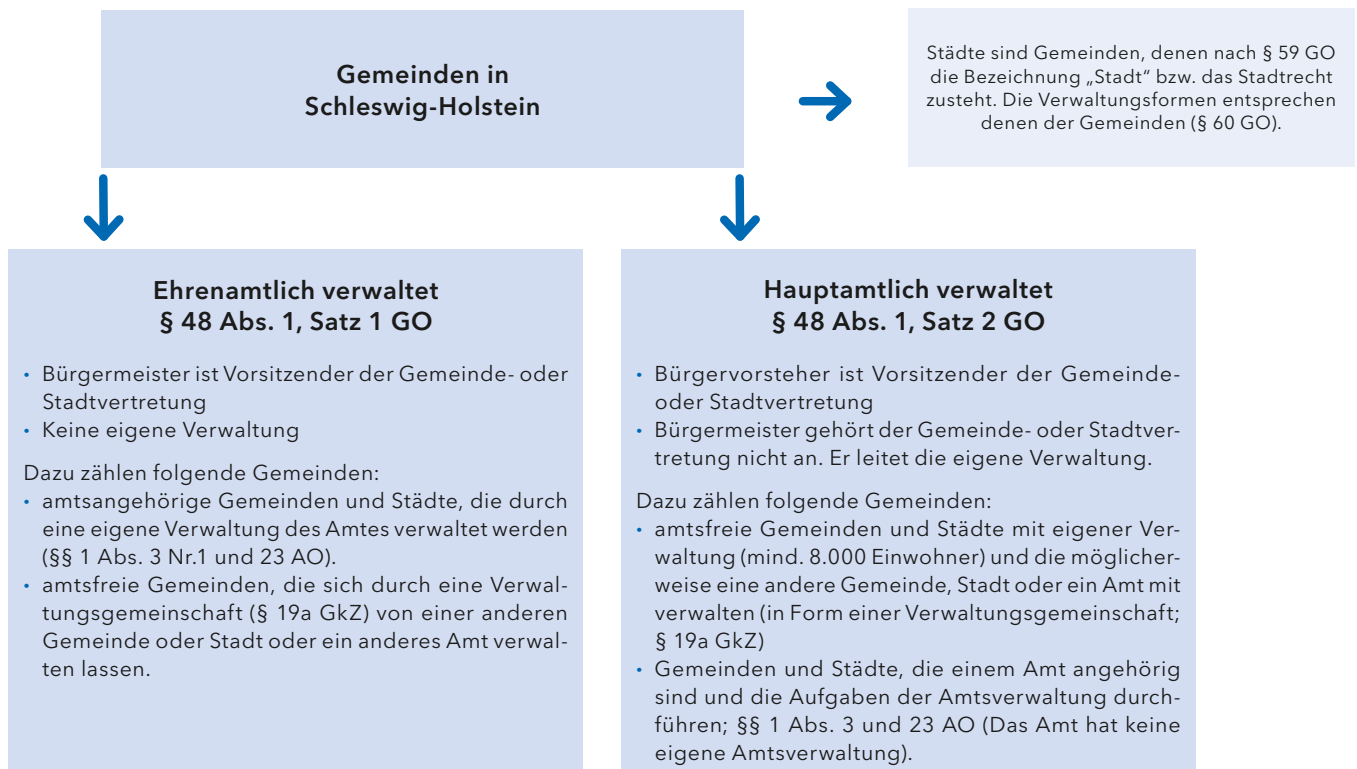


Abbildung 2: Verwaltungsformen

Grundsätzlich werden die Gemeinden und Städte in Schleswig-Holstein nach ihrer Verwaltungsform unterschieden. Diese kann ehrenamtlich oder hauptamtlich sein. Bei einer ehrenamtlich verwalteten Gemeinde spricht man auch von der sogenannten „echten Bürgermeisterverfassung“. Dadurch wird klar, welche Funktion der Bürgermeister in einer solchen Gemeinde einnimmt: Neben der Mitgliedschaft in der Gemeinde- oder Stadtvertretung mit Übernahme des Vorsitzes, ist er auch als Bürgermeister mit den in § 50 GO festgelegten Aufgaben betraut. In den hauptamtlich verwalteten Gemeinden findet hingegen eine klare Trennung zwischen Vorsitz in der Gemeinde- oder Stadtvertretung und der Leitung der eigenen Verwaltung der Gemeinde oder Stadt statt. Man spricht hier auch von der „unechten Bürgermeisterverfassung“.

Auch amtsangehörige, ehrenamtlich verwaltete Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern können beschließen, dass sie einen hauptamtlichen Bürgermeister bekommen, obwohl keine eigene Verwaltung besteht. Dann sind mit dem Amtsantritt des hauptamtlichen Bür-

germeisters allerdings der Vorsitzende der Gemeindevertretung und seine Stellvertreter neu zu wählen. Von dieser Möglichkeit haben bereits einige Gemeinden Gebrauch gemacht. Die Praxis hat dabei gezeigt, dass diese Konstellation oftmals zu Konflikten mit der Verwaltungsleitung des weiterhin für die Verwaltung der Gemeinde zuständigen Amtes geführt hat. Eine Gemeinde, die sich zu diesem Schritt entscheidet, muss sich vorher mit den organisatorischen und finanziellen Auswirkungen auseinandersetzen. Der hauptamtliche Bürgermeister ist nach § 5 Abs. 1 Nr. 1a der Kommunalbesoldungsverordnung mit A 15 zu besolden und muss entsprechend seiner hauptamtlichen Stellung beschäftigt bzw. ausgelastet sein.

Neu geschaffen hat man im Rahmen der Änderung der Gemeindeordnung im Jahre 2012 die großen kreisangehörigen Städte (§ 60a GO), die über 50.000 Einwohner haben müssen und einige Aufgaben der Kreise wahrnehmen können. Zurzeit hat in Schleswig-Holstein lediglich die Stadt Norderstedt diese Funktion.

## 3. Die Aufgaben der Gemeinden

### 3.1. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Das Recht auf Selbstverwaltung wurde als institutionelle Garantie, als grundrechtsgleiches Recht durch Rang eines einfachen Gesetzes festgelegt. Diese Garantie der kommunalen Selbstverwaltung findet sich an verschiedenen Stellen:

Artikel 28 Abs. 2, Satz 1 GG: Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Artikel 54 Abs. 1 LV: Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen.

§ 2 Abs. 1, Satz 1 GO greift die Formulierung aus der Landesverfassung gleichlautend auf. Während das Grundgesetz den Gesetzgeber auffordert, das Recht zu gewährleisten, dass die Gemeinden selbst über ihre Angelegenheiten vor Ort, also über die Befriedigung der Bedürfnisse der Einwohner, entscheiden bzw. deren Erledigung regeln, geht die Landesverfassung weiter. Sie konkretisiert die Vorgaben aus dem Grundgesetz, in dem die Gemeinden nicht nur berechtigt sind, ihre Angelegenheiten zu regeln, sondern auch zur Erfüllung verpflichtet sind, sofern denn eine Leistungsfähigkeit besteht. Außerdem spricht die Landesverfassung im Gegensatz zum Grundgesetz von „allen öffentlichen Aufgaben“. Das geht somit über die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, also den Selbstverwaltungsaufgaben hinaus und betrifft die Aufgaben, die den Gemeinden von Bund und Land übertragen werden (Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung). Die Inhalte lesen sich dabei also unterschiedlich, meinen jedoch prinzipiell dasselbe: Die Garantie auf eine starke Eigenverantwortlichkeit in allen örtlichen Angelegenheiten. Der Gesetzgeber hat dabei grundsätzlich die Beachtung folgender drei Prinzipien zu kontrollieren, die aus der Rechtsprechung entwickelt worden sind:

- Den Gemeinden darf nicht die Masse der Aufgaben entzogen werden.
- Eingriffe in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung sind generell unzulässig. Nur, was ist genau der Kernbereich?
- Den Gemeinden muss die Möglichkeit einer kraftvollen Betätigung gegeben werden. Letztlich bedeutet dieses Prinzip, dass die Gemeinden mit ausreichend finanziellen Mitteln ausgestattet sein sollen.

Bei der Umsetzung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist die Gemeinde dabei an das geltende Recht gebunden. Es wird ein unantastbarer Aufgabenbereich garantiert, was als sogenannte „Allzuständig-

keit“ zu bezeichnen ist. Diese Allzuständigkeit ist das Wesenselement der gemeindlichen Selbstverwaltung. Die Gemeinden haben, gestützt auf ihre Allzuständigkeit, ein Aufgabenfindungsrecht und können dabei ihre örtlichen Besonderheiten berücksichtigen.

Die Gemeinden handeln bei ihrer Allzuständigkeit eigenverantwortlich. Das heißt, dass die Gemeinde

- in ihrem eigenen Namen,
- durch die von den Bürgern gewählten Organe
- in eigener Verantwortung mit allen Folgen und Konsequenzen
- eigenständig entscheiden,
- ob und wie eine Angelegenheit erfüllt wird und
- in welcher Handlungsform sie die Aufgabe erfüllt.

Diese garantierte Eigenverantwortlichkeit ist durch die Hoheitsrechte der Gemeinden geprägt. Die Hoheitsrechte gehören zum oben erwähnten Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung, in den nicht eingegriffen werden darf.

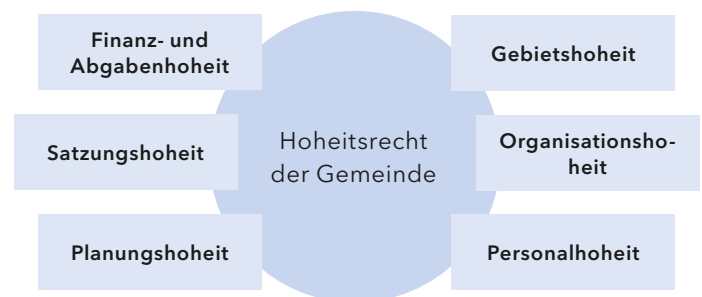


Abbildung 3: Die Hoheitsrechte

Jede Gemeinde ist befugt, auf ihrem Gemeindegebiet diese Hoheitsrechte auszuüben. Die einzelnen Hoheitsrechte sollen an dieser Stelle kurz erläutert werden:

**Finanz- und Abgabehoheit:** Recht auf eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft einschließlich Haushaltsführung und Vermögensverwaltung im Rahmen der vom Staat überlassenen Einnahmequellen. Dieses Hoheitsrecht nimmt eine besondere Stellung ein. Keine finanziellen Kapazitäten bedeuten keine eigenverantwortliche Tätigkeit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.

**Gebietshoheit:** Jede Person und jede Sache, die sich im Gemeindegebiet befindet, ist dem Handeln und Wirken der Gemeinde unterworfen.

**Satzungshoheit:** Darunter versteht sich die Kompetenz zur Rechtsetzung in Angelegenheiten des eigenen, örtlichen Wirkungskreises. Beispiele für typische Satzungen sind die Hauptsatzung, eine Satzung zur Regelung der Benutzung gemeindlicher Einrichtungen, ein Bebauungsplan, eine Haushaltssatzung oder eine Abgabensatzung.

Organisationshoheit: Die Binnenorganisation liegt im Ermessen der Gemeinde. Sie entscheidet selbstständig über die Einrichtung von Fachämtern oder anderen organisatorischen Einheiten, über Aufgaben- und Geschäftsverteilung und über die Art und Anzahl der Planstellen. Bei amtsangehörigen Gemeinden liegt dieses Recht zum größten Teil bei der verwaltenden Einheit, dem Amt. Eingeschränkt wird es z.B. durch rechtliche Vorgaben: Einrichtung einer Gemeindekasse, eines Rechnungsprüfungsamtes oder einer Gleichstellungsbeauftragten.

Planungshoheit: Das ist das Recht auf Gestaltung der örtlichen Entwicklung, insbesondere der Bereich der Bauleitplanung (F- und B-Planung). Auch die konzeptionell-gestalterische Planung („Recht am eigenen Ortsbild“) durch Sanierungspläne oder Entwicklungs- und Erhaltungssatzungen sowie Vorhaben- und Erschließungsplanung gehören dazu.

Personalhoheit: Die Gemeinde kann nach den Vorgaben des Artikels 33 Absatz 2 GG die Bediensteten selbst aussuchen, die Kriterien für Aufstieg und Beförderung festlegen sowie die Anstellungsverhältnisse selbst regeln. Auch hier ist die Zuständigkeit einer Amtsverwaltung zu beachten. Eingeschränkt wird es nur durch die arbeitsrechtlichen und tarifvertraglichen Regelungen. Als juristische Person des öffentlichen Rechts besitzt die Gemeinde zudem Dienstherreneigenschaft.

### 3.2. Das Einwirken der EU

Die Beziehung der Europäischen Union (EU) zu den Gemeinden und Städten wird immer intensiver. Der Eingriff der EU in das garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden lässt sich häufiger wahrnehmen und die Aufgabenerfüllung wird zunehmend durch europäische Rechtsnormen geprägt, so z.B., wenn es um die Aktivierung europäischer Fördertöpfe geht. Das europäische Recht stellt eine eigene Rechtsordnung dar. Der sogenannte Anwendungsvorrang von EU-Recht gilt auch für die Selbstverwaltungsgarantie nach Artikel 28 Abs. 2, Satz 1 GG, die somit eingeschränkt sein kann. Als Beispiele seien an dieser Stelle Vergaberichtlinien oder der Umweltschutz genannt.

### 3.3. Die Aufgabenstrukturen

Neben der allgemeinen Feststellung, dass die Gemeinden die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung besitzen und somit grundsätzlich alle

Aufgaben erfüllen, die sich aus der örtlichen Gemeinschaft ergeben, lassen sich die Aufgaben der Gemeinden wie folgt unterscheiden:

Aufgaben der Gemeinden			
		Eigener Wirkungskreis	übertragener Wirkungskreis
Aufgabenart		Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben
Entscheidungsspielraum		Das „Ob“ und „Wie“ sind der Gemeinde überlassen	Das „Ob“ ist festgelegt, das „Wie“ ist der Gemeinde überlassen
Kontrolle/ Staatsaufsicht		Rechtsaufsicht (Rechtmäßigkeitskontrolle)	Rechtsaufsicht (Rechtmäßigkeitskontrolle)
		Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Aufgaben, die der Staat den Gemeinden übertragen hat)	
		Ob und wie sind geregelt	
		Teilweise Ermessen bei der Ausführung der Aufgaben	
		Fachaufsicht (Rechtmäßigkeits- und Zweckmäßigkeitskontrolle)	

Abbildung 4: Die Aufgaben der Gemeinden

Die Aufgabenstruktur, die bisher angesprochen worden ist, spricht von Selbstverwaltungsaufgaben, dies sind Aufgaben, die sich in freiwillige und pflichtige Aufgabenbereiche aufteilen. Bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben bestimmt die Gemeinde, ob und wie sie diese Aufgaben durchführen will (Entschließungs- und Auswahlermessen), bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben bleibt den Gemeinden nur die Entscheidung über das „Wie“ für diese Aufgaben zu beantworten, das „Ob“ ist durch Gesetz vorgeschrieben, z.B. Abwasserbeseitigung nach dem Landeswassergesetz, Brandschutz nach dem Brandschutzgesetz, Kinderbetreuung nach dem Kindertagesstättenförderungsgesetz und die Schulträgerschaften nach dem Schulgesetz. Die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sind den Gemeinden meist aufgrund der Bestimmung des § 2 Abs. 2 GO in Verbindung mit Artikel 54 Abs. 4 der Landesverfassung durch Gesetz übertragen worden. Danach können die Gemeinden durch Gesetz oder durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet werden. Für den Bereich der Übertragung von Aufgaben durch das Land ist in Artikel 57 Abs. 2 der Landesverfassung das sog. Konnexitätsprinzip festgelegt. Dies bedeutet, wenn den Gemeinden durch das Land Aufgaben übertragen werden sollen, die Kosten auslösen, dann ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich sicherzustellen. Der Bund darf aufgrund der Föderalismusreform aus dem Jahre 2006 den Gemeinden unmittelbar keine Aufgaben mehr übertragen (Art. 84 Abs. 1, letzter Satz GG). Bei den freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, als dem eigenen Wirkungskreis, unterliegen die Gemeinden der Rechtsaufsicht. Hierbei wird geprüft, ob das Handeln der Gemeinde im eigenen Wirkungskreis rechtmäßig erfolgt ist. Zuständig für die Rechts-

aufsicht sind die Kommunalaufsichtsbehörden, die nach § 120 GO vor allem beraten und unterstützen sollen. Die Landräte der Kreise sind die Kommunalaufsichtsbehörden für die Gemeinden und Städte bis 20.000 Einwohner.

Die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung im übertragenen Wirkungskreis umfassen die Aufgaben, die durch Gesetz den Gemeinden übertragen worden sind. Beispiele hierfür sind das Standesamtswesen, das Meldewesen, das Ordnungswesen oder die Mithilfe der Gemeinden bei Wahlen. Es lässt sich erkennen, dass es sich bei diesen Aufgaben um Bereiche handelt, die eines möglichst landes- und bundesweit einheitlichen Vollzuges bedürfen. Mit der Verpflichtung, die Aufgaben zu erfüllen, geht auch die finanzielle Verantwortlichkeit für die Erledigung dieser Aufgaben auf die Gemeinden über. Das Konnexitätsprinzip greift jedoch auch hier.

Ein Entschließungsermessen („Ob“) scheidet bei dieser Aufgabenart weitestgehend aus. Auch das Auswahlermessen („Wie“) gibt der Gesetzgeber weitestgehend vor. Es gibt nur wenige Fälle, in denen ein geringes Ermessen besteht. Als Beispiel sei hier das Ordnungswesen genannt, bei dem bei der Auswahl der Maßnahmen zur Gefahrenabwehr Ermessen besteht. Die übertragenen Aufgaben unterliegen der Fachaufsicht. Neben der bereits erwähnten Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Aufgabenerledigung wird auch die Zweck-

mäßigkeit der Erfüllung geprüft. Fachaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden und die Ämter ist, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist, der Landrat (§ 17 Abs. 3 LVwG).

### 3.4. Experimentierklausel

Zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle, zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung auch in der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit sowie zur Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Betätigung und der privatrechtlichen Beteiligung der Gemeinden kann das Innenministerium im Einzelfall zeitlich begrenzte Ausnahmen von organisations- und gemeindegewirtschaftlichen Vorschriften der Gemeindeordnung und der dazu ergangenen Durchführungsvorschriften sowie für die ausschließlich für die Mitarbeiter der kommunalen Körperschaften geltenden dienstrechtlichen Vorschriften erlassen.

Diese in § 135a der Gemeindeordnung aufgenommene Experimentierklausel, die sich auch in der gleichen Form in der Amtsordnung (§ 26a) und im Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (§ 24) wiederfindet und die Türen für Experimente öffnet, ist eigentlich in den letzten Jahren kaum ausgenutzt worden. Es gibt lediglich in einigen Kreisen öffentlich-rechtliche Verträge, die bestimmte Aufgaben auf die nachgeordneten Ämter und Städte übertragen.



**INTERAMT**  
DAS KARRIEREPORTAL DES  
ÖFFENTLICHEN DIENSTES

- » **BEWERBUNGSMANAGEMENT**
- » **STELLENAUSSCHREIBUNG**
- » **DIGITALE BEWERBUNGSMAPPE**

**FOCUS**  
**TOP**  
KARRIERE  
PORTAL  
**2022**  
FOCUSBUSINESS-DE  
IN KOOPERATION MIT  
**statista**



## 4. Die Organe der Gemeinde

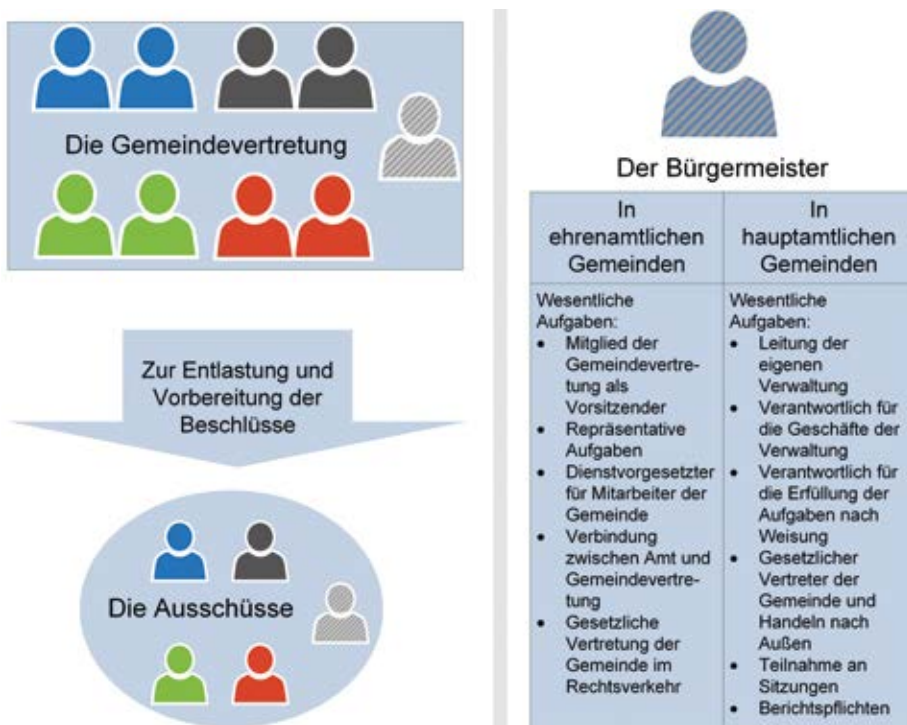


Abbildung 5: Die Organe der Gemeinde

Es wurde bereits im Kapitel 1.2.1. beschrieben, dass es sich bei den Gemeinden und Städten um juristische Personen des öffentlichen Rechts handelt. Juristische Personen des öffentlichen Rechts handeln durch ihre Organe. Die Organe der Gemeinde sind nach § 7 GO die Gemeindevertretung und der Bürgermeister. Die jeweiligen Organe sind mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet. Diese handeln für sie, wobei § 51 (ehrenamtlich), § 56 (hauptamtlich) der GO bestimmen, dass der Bürgermeister der gesetzliche Vertreter der Gemeinden ist. Ausschüsse besitzen keine Organfunktion, da diese lediglich Instrumente der Gemeindevertretung zur Entlastung und zur Vorbereitung der Beschlüsse sind. Die Hauptausschüsse in den hauptamtlich verwalteten Gemeinden haben ebenfalls keine Organfunktion, obwohl dies in den hauptamtlich verwalteten Gemeinden und Städten ein Ausschuss mit besonderer Qualität ist, der nach § 45b Abs. 5 GO sogar Dienstvorgesetzteneigenschaft für den hauptamtlichen Bürgermeister hat. Der Bürgervorsteher übt in den hauptamtlichen Gemeinden und Städten in dem Organ „Gemeindevertretung“ nur Präsidialfunktionen aus. Es ist ein sog. „Funktionalrechtliches Amt“, so dass keine Organfunktion besteht.

Die Organe nach § 7 GO haben allerdings unterschiedliche Rollen und Aufgaben. Das höchste willensbildende Organ (Gemeindevertretung) beschließt zwar die wichtigen Angelegenheiten (§ 27 GO), die Umsetzung, also die Wirkung nach außen hat jedoch durch den Bürgermeister zu erfolgen bzw. bei amtsangehörigen Gemeinden durch das Amt. Organe des Amtes sind

nach § 24a AO in Verbindung mit § 7 GO der Amtsausschuss und der Amtsvorsteher (ehrenamtlich) bzw. der Amtsdirektor (hauptamtlich).

### 4.1. Die Gemeindevertretung

Die Gemeindevertretung ist die Vertretung der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner, der Bürgerinnen und Bürger (§ 6 Abs. 2 GO). Sie wird für die Dauer von fünf Jahren gewählt (§ 1 Abs. 1 GKWG) und das nach denselben Grundsätzen, die auch für die Wahl zum Schleswig-Holsteinischen Landtag gelten. Für die innere Gemeindeverfassung gilt das verfassungsrechtliche Demokratiegebot (Art. 28 Abs. 1 GG sowie Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 LV). Hiernach muss das Volk eine Vertretung haben, die in unmittelbaren, gleichen,

freien, geheimen und allgemeinen Wahlen gewählt wurde. Dennoch kann die Gemeindevertretung nicht als Volksvertretung oder Parlament angesehen werden, weil ihre Aufgaben nicht im Bereich der gesetzgeberischen Gewalt, sondern im Bereich der Exekutiven liegen (siehe Kapitel 1.1.).

#### 4.1.1. Die Aufgaben der Gemeindevertretung

Die Aufgaben der Gemeindevertretung lassen sich zunächst in Willensbildung und Kontrolle einteilen. Nach § 27 Abs. 1 GO „legt die Gemeindevertretung die Grundsätze und Ziele für die Verwaltung fest und trifft alle wichtigen Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten und überwacht die Verwaltung“. Ob eine Angelegenheit als wichtig eingestuft wird, entscheidet die Gemeindevertretung selbst im Rahmen ihrer politischen Willensbildung.

Die Gemeindevertretung bewegt sich grundsätzlich im Rahmen ihrer Willensbildung im Bereich des eigenen Wirkungskreises, im Bereich der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Die Gemeindevetreter verfügen über kein allgemeines politisches Mandat, daher ist keine Befassung mit Fragen der Landes- oder Bundespolitik möglich, wenn keine eigene Betroffenheit vorliegt.

Grundsätze, die eine Gemeindevertretung nach § 27 Abs. 1 GO festlegen soll, stellen Verhaltens- und Verfahrensrichtlinien dar. Diese Grundsätze sind für die Gemeindevertretung selbst, die Ausschüsse und auch die Verwaltung bindend. Verhaltensrichtlinien werden



Abbildung 6: Die Aufgaben der Gemeindevertretung

grundsätzlich durch die Hauptsatzung und die Geschäftsordnung für das oberste Beschlussorgan und die Ausschüsse festgelegt. Sie regeln für ausführende Personen, Mitglieder der Gremien und die Verwaltung bestimmte Verhaltensweisen und den Umfang von Verantwortungsübernahmen. Beispiele für Verhaltensrichtlinien sind: Die Art und Weise der Stellung von Anfragen (Regelung in der Geschäftsordnung), die Handhabung einer Anhörung (Geschäftsordnung), Verfahren bei einem Ruf zur Ordnung (Geschäftsordnung). Verfahrensrichtlinien regeln die Vorgehensweisen bei bestimmten Anlässen. Beispiele für Verfahrensrichtlinien könnten sein: die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen (§ 47f GO), die Gewährung gemeindlicher Zuschüsse für Sportfördermaßnahmen (häufig durch Satzung), die Beteiligung eines Beauftragten für Menschen mit Behinderung (Satzung), Umgang mit Anregungen und Beschwerden. Verfahrensrichtlinien beinhalten oftmals auch Verhaltensrichtlinien.

Mit den nach § 27 Abs. 1 GO festzulegenden „Zielen“ werden künftige Maßnahmen und die Erreichung festgelegt. Dazu gehört die Festlegung des Umfangs und die Größe der gewollten Maßnahme bzw. des Ziels sowie der zeitliche Rahmen. Die Ziele können allgemeiner, globaler Art sein oder konkrete Einzelmaßnahmen verfolgen. Beispiele für globale Ziele: Erhöhung des Wohnwertes einer Gemeinde, Stärkung der Wirtschaftskraft, Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, Erhöhung der kulturellen Angebote. Konkrete Einzel-

maßnahmen bzw. Einzelziele wären z.B.: Schaffung einer öffentlichen Erholungsfläche, Schaffung von Angeboten der Kinderbetreuung für unter 3-Jährige, Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes. Die Ziele können kurz-, mittel- oder langfristig angesetzt werden. Sie können mehrere Verfahrensschritte beinhalten und somit mehrere Beratungs- und Beschlusschritte beinhalten. Die festzulegenden Ziele stellen die hauptsächliche Arbeit der gemeindlichen Gremien dar.

Die Aufgabe „Ziele und Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde festlegen“ bedeutet nicht eine Einflussnahme einzelner Gemeindevertreter auf die Aufgabe der Vorbereitung und des Vollzugs der Beschlüsse durch die Verwaltung. Diese Aufgabe liegt durch die eindeutige gesetzliche Formulierung bei der Leitung der Verwaltung. Hier ist mit „Verwaltung“ die Gemeinde als Ganzes, auch im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen Politik und Einwohner, gemeint. Der Gesetzgeber meint hiermit die Grundsatzentscheidungen aus politischer Sicht zur Entwicklung der Gemeinde in den verschiedensten Themenbereichen der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Gemeindevertretung kann Entscheidungen auf andere Fachausschüsse oder den Bürgermeister im Rahmen von Einzelentscheidungen durch Beschluss oder allgemein durch die Hauptsatzung übertragen. Dieses wird auch grundsätzlich so praktiziert, denn der Gesetzgeber verlangt in § 27 Abs. 1 GO, dass sich die Gemeindevertretung nur mit den „wichtigen Angelegenheiten“ befasst. So werden Bauausschüssen z.B. die Entscheidungen im Rahmen des gemeindlichen Einvernehmens gemäß § 36 Abs. 1 BauGB für Vorhaben im Außenbereich nach §§ 31, 35 BauGB übertragen. Oder an den Bürgermeister wird übertragen, bis zu bestimmten Wertgrenzen über die Annahme von Schenkungen, Spenden und Erbschaften sowie die Vergabe von Aufträgen selbst zu entscheiden. Wenn eine Übertragung durch die Hauptsatzung erfolgt, kann eine Rückübertragung nur durch Änderung der Hauptsatzung erfolgen. Diese Änderung der Hauptsatzung bedarf dann der Genehmigung der Kommunalaufsicht. Bei Übertragung durch eine Anlage zur Hauptsatzung (Zuständigkeitsordnung) erfolgt die Rückübertragung der Entscheidung durch Änderung dieser Anlage, welche nicht der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde bedarf.

Die Gemeindevertretung kann Entscheidungen auf andere Fachausschüsse oder den Bürgermeister im Rahmen von Einzelentscheidungen durch Beschluss oder allgemein durch die Hauptsatzung übertragen. Dieses wird auch grundsätzlich so praktiziert, denn der Gesetzgeber verlangt in § 27 Abs. 1 GO, dass sich die Gemeindevertretung nur mit den „wichtigen Angelegenheiten“ befasst. So werden Bauausschüssen z.B. die Entscheidungen im Rahmen des gemeindlichen Einvernehmens gemäß § 36 Abs. 1 BauGB für Vorhaben im Außenbereich nach §§ 31, 35 BauGB übertragen. Oder an den Bürgermeister wird übertragen, bis zu bestimmten Wertgrenzen über die Annahme von Schenkungen, Spenden und Erbschaften sowie die Vergabe von Aufträgen selbst zu entscheiden. Wenn eine Übertragung durch die Hauptsatzung erfolgt, kann eine Rückübertragung nur durch Änderung der Hauptsatzung erfolgen. Diese Änderung der Hauptsatzung bedarf dann der Genehmigung der Kommunalaufsicht. Bei Übertragung durch eine Anlage zur Hauptsatzung (Zuständigkeitsordnung) erfolgt die Rückübertragung der Entscheidung durch Änderung dieser Anlage, welche nicht der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde bedarf.

§ 28 GO nennt einen Katalog von 28 Angelegenheiten, die die Gemeindevertretung nicht übertragen darf.

Bis auf wenige Ausnahmen darf die Gemeindevertretung ihre Beschlüsse nicht selbst ausführen. (Ausnahme z.B.: Geltendmachung von Ansprüchen gegen den Bürgermeister. § 29 GO). Für amtsangehörige, ehrenamtlich geführte Gemeinden ist in § 3 Abs. 1 AO geregelt, dass das Amt neben der Beschlussvorbereitung, die im Einvernehmen mit dem Bürgermeister zu erfolgen hat, für die Ausführung der Beschlüsse und somit der Selbstverwaltungsaufgaben zuständig ist. Der Bürgermeister ist nach § 50 Abs. 1 GO ebenfalls für die Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeindevertretung zuständig sowie für die sachliche Erledigung der Aufgaben. Dieses beinhaltet dafür zu sorgen, dass die Beschlüsse umgehend und im Sinne der Gemeindevertretung umgesetzt werden.

Zur Kontrollfunktion der Gemeindevertretung gehört laut § 27 Abs. 1 GO, dass die Gemeindevertretung die Durchführung der Entscheidungen in Selbstverwaltungsaufgaben überwacht. Zu beachten ist dabei aber, dass der Gesetzgeber dieser Feststellung hinzugefügt hat, dass dieses Recht nur insoweit besteht, soweit die GO keine anderen Zuständigkeiten vorsieht. Die genannte Aufgabe der Überwachung bezieht sich nicht auf die Arbeit der Verwaltung im Rahmen der Beschlussausführung. Die Kompetenzen hierzu liegen bei der Verwaltungsleitung, also bei amtsangehörigen Gemeinden beim Amtsvorsteher (§ 13 Abs. 1 AO) oder Amtsdirektor (§ 15b Abs. 7 AO i.V.m. § 55 Abs. 1 GO). Die im Gesetz erwähnte Überwachung bezieht sich vor allem auf das Informationsrecht zum laufenden Stand der Ausführung der Beschlüsse. Dazu gehört auch, dass die Gemeindevertretung gemäß § 27 Abs. 2 GO über wichtige Verwaltungsangelegenheiten zu unterrichten ist.

Die Gemeindevertretung in ehrenamtlich verwalteten Gemeinden ist Dienstvorgesetzte des Bürgermeisters. Die Zuständigkeiten ergeben sich dabei aus dem Beamten- und Laufbahnrecht. Es geht hierbei um beamtenrechtliche Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten des Ehrenbeamten Bürgermeister. Eine Eigenschaft als fachlicher Vorgesetzter ist damit jedoch nicht gemeint. In den hauptamtlich verwalteten Gemeinden nimmt diese Eigenschaft ein Hauptausschuss wahr.

#### 4.1.2. Die Ausschüsse der Gemeindevertretung

Zur Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeindevertretung und zur Kontrolle der Gemeindeverwaltung regelt § 45 Abs. 1 GO, dass mindestens ein Ausschuss zu bilden ist. Die Anzahl der Ausschüsse, deren Bezeichnung, das jeweilige Aufgabengebiet sowie die Mitgliederzahl benennt die Hauptsatzung. Die Ausschüsse, die durch die Hauptsatzung festgelegt sind, werden als „ständige Ausschüsse“ bezeichnet. Daneben kann die Notwendigkeit bestehen, für bestimmte Anlässe und zeitlich begrenzt Ausschüsse zu bilden. Derartige Sonderausschüs-

se befassen sich mit Einzelthemen der kommunalen Selbstverwaltung, z. B. den Bau einer öffentlichen Einrichtung. In einigen Fällen schreibt auch der Gesetzgeber die Bildung bestimmter Ausschüsse vor. So bestimmt § 38 des Schulgesetzes, dass zur Besetzung der Leitung einer Schule ein Schulleiterwahlausschuss zu bilden ist.

Ausschüsse werden als Instrumente der Willensbildung bezeichnet. Das macht deutlich, worin die Funktion der Ausschüsse zu sehen ist. Die Ausschüsse dienen dem obersten Beschlussorgan, welches sich nicht mit umfangreichen Detailfragen beschäftigen soll und kann. Die Angelegenheiten der Gemeindevertretung werden in den Sitzungen der Ausschüsse aus politischer und fachlicher Sicht behandelt. Aufgabe ist es, die Beschlüsse des obersten Beschlussorgans sachverständig vorzubereiten und eine Beschlussreife herzustellen. Hierzu gehört die Prüfung des Handlungsbedarfs, die Ermittlung des Sachverhalts mit Prüfung der Rechtslage und die Festlegung einer Beschlussempfehlung. Zur Besetzung der Ausschüsse ist es möglich, neben Gemeindevertretern sogenannte bürgerliche Mitglieder zu wählen, sofern die Hauptsatzung dies vorsieht. Das sind Bürger der Gemeinde, die zur Gemeindevertretung wählbar wären. Bürgerliche Ausschussmitglieder dienen der Entlastung der Gemeindevertreter. Sehr häufig sind es Personen, die aus fachlicher Sicht zur Herstellung der Beschlussreife dienen können. Bei der Bestimmung der Anzahl der bürgerlichen Mitglieder in einem Ausschuss ist zu beachten, dass die Anzahl der Gemeindevertreter in einem Ausschuss nicht erreicht werden darf.

Ausschüsse sind keine Organe der Gemeinde, was bedeutet, dass sie nicht in als präsentem Gremium nach Außen treten. Auch Ausschussvorsitzende besitzen nicht die Organeigenschaft, sondern dienen nur der Vorbereitung und Leitung der Sitzung eines Ausschusses. Ausschüsse besitzen keinen rechtlichen Anspruch, vorbereitend tätig zu werden. Eine Hauptsatzung bestimmt zwar das jeweilige Aufgabengebiet eines Ausschusses, was jedoch nicht zur Ableitung daraus führen kann, dass eine vorbereitende Tätigkeit eines Ausschusses zwingend erfolgen muss. Ausschüsse sind durchaus in der Lage, innerhalb ihres Aufgabengebietes eigene politische Initiativen zu entwickeln sowie Probleme und Themen eigenständig aufzugreifen. Wichtig ist es jedoch, die herausgehobene Stellung der Gemeindevertretung zu beachten. Die letztliche Entscheidungskraft aus politischer und fachlicher Sicht trägt die Gemeindevertretung als oberstes Beschlussorgan. Gemeindevertretung und Ausschüsse dürfen nicht unkoordiniert nebeneinander oder sogar gegeneinander agieren.

Ausschüssen steht es auch nicht zu, sich mit Themen / Aufgabenbereichen zu beschäftigen, die ihnen nach der Hauptsatzung nicht zugewiesen worden sind. Im Streitfall entscheidet die Gemeindevertretung über die Zuständigkeit im Rahmen ihrer Koordinierungsfunktion (hauptamtlich verwaltete Gemeinden: Der Hauptausschuss).

Die Aufgabe der Ausschüsse, die Gemeindeverwaltung zu kontrollieren, ist aus politischer Sicht zu definieren. Auch hier ist mit „Verwaltung“ die Gemeinde als Ganzes, auch im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen Politik und Einwohner, gemeint. Der Gesetzgeber meint hiermit die Kontrolle der Umsetzung der Entscheidungen aus politischer Sicht zur Entwicklung der Gemeinde in den verschiedensten Themenbereichen der kommunalen Selbstverwaltung.

#### 4.1.3. Der Hauptausschuss

Der Hauptausschuss hat in den hauptamtlich verwalteten Gemeinden die Aufgaben, die Arbeit der Ausschüsse zu koordinieren sowie die Umsetzung der von der Gemeindevertretung festgelegten Ziele und Grundsätze in der von dem Bürgermeister geleiteten Gemeindeverwaltung zu kontrollieren. Dabei ist der Aufgabenkreis in § 45b GO wie folgt umschrieben:

1. Die Beschlüsse der Gemeindevertretung über die Festlegung von Zielen und Grundsätzen vorbereiten.
2. Die von der Gemeindevertretung nach § 28 Satz 1 Nr. 12 GO zu beschließenden Grundsätze für das Personalwesen vorbereiten; die Gemeindevertretung kann auch einen anderen Ausschuss mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe beauftragen.
3. Das von der Gemeindevertretung nach § 28 Satz 1 Nr. 26 GO zu beschließende Berichtswesen entwickeln und bei der Kontrolle der Gemeindeverwaltung anwenden.
4. Auf die Einheitlichkeit der Arbeit der Ausschüsse hinwirken.
5. Die Entscheidungen treffen, die ihm die Gemeindevertretung übertragen hat.

Durch die Hauptsatzung kann dieser zunächst gesetzlich vorgesehene Aufgabenkreis noch erweitert werden. So können ihm beschlussvorbereitende Aufgaben im Sinne des § 45 Abs. 1 GO übertragen werden.

Er kann darüber hinaus auch die vorbereitenden Beschlussvorschläge der Ausschüsse an die Gemeindevertretung durch eigene Vorschläge ergänzen. Im Rahmen seines Aufgabenfeldes nach der oben genannten Ziffer 4 kann er die den Ausschüssen übertragenen Entscheidungen an sich ziehen, wenn der Ausschuss noch nicht entschieden hat. Diese Funktion gegenüber den übrigen Ausschüssen wird auch Koordinierungsfunktion genannt.

Es obliegt ihm nach näherer Regelung in der Hauptsatzung zudem die Steuerung der wirtschaftlichen Betätigung und privatrechtlichen Beteiligungen der Gemeinde im Rahmen des Berichtswesens.

Dabei ist dieser Ausschuss auch Dienstvorgesetzter des hauptamtlichen Bürgermeisters. Diese Aufgabe bedeutet jedoch nicht die Eigenschaft eines Vorgesetzten, so dass keine fachlichen Weisungen im Hinblick auf die Verwaltungsleitung erteilt werden können. Die Zuständigkeiten des Dienstvorgesetzten ergeben sich

aus dem Beamten- und Laufbahnrecht. Der Hauptausschuss besitzt keine Disziplinarbefugnis. Diese liegt bei der Kommunalaufsicht.

Der Hauptausschuss ist damit aufgabenmäßig an der Schnittstelle zwischen Vertretung und Verwaltung angesiedelt. In ihm konzentrieren sich die Kontrollbefugnisse der Vertretung gegenüber der Verwaltung, die der Hauptausschuss durch eine entsprechende Ausgestaltung des Berichtswesens konkretisiert. Hierfür ist im Rahmen der Gemeindeordnung auch die Bestimmung des § 45c GO zu beachten, mit der der Umfang des Berichtswesens näher umschrieben wird. Das Berichtswesen ist auch als Gegenleistung der Verwaltungsleitung für den Verzicht auf Eingriffe in die laufenden Verwaltungsgeschäfte anzusehen. Es soll insbesondere das Verwaltungshandeln transparent machen und Entscheidungsbedarfe aufzeigen sowie hierfür Hilfestellungen geben. Schließlich soll das Berichtswesen die Finanzentwicklung darstellen und eine Prognose auf das Jahresergebnis ermöglichen.

In den hauptamtlich verwalteten Ämtern ist gemäß § 15d AO ebenfalls ein Hauptausschuss zu bilden. Die §§ 45a bis 45c GO gelten dabei grundsätzlich entsprechend. Da einem Amtsausschuss jedoch nicht die Aufgabe der Festlegung von Zielen und Grundsätzen obliegt, kann sich hier die Kontrollfunktion nur auf die Umsetzung der wichtigen Entscheidungen durch den Amtsausschuss (§ 10 AO) beziehen (sinngemäße Anwendung). Die Aufgabe der Koordination der Ausschussarbeit spielt aufgrund der Themen im Amtsausschuss und der in der Praxis kleinen Anzahl weiterer Ausschüsse bei Ämtern keine Rolle. Aus diesem Grund werden dem Hauptausschuss in der Praxis weitere Aufgaben zugeteilt. Das betrifft vor allem Beschlussvorbereitungen in Sachfragen des Finanzwesens, Liegenschaftswesens sowie Personalwesens des Amtes. Der Hauptausschuss fungiert als Dienstvorgesetzter des Amtsdirektors.

#### 4.1.4. Untersuchungsausschüsse und Petitionsausschüsse (Eingabenausschüsse)

Die Einrichtung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen ist in den Kommunalvertretungen nicht möglich, da diese keine Organe der Legislative, sondern der Exekutive sind. Die Gemeindevertretungen bilden nach § 45 Abs. 1 GO Ausschüsse zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse und zur Kontrolle der Verwaltung, aber nicht zur Selbstkontrolle. Die Kontrolle der kommunalen Körperschaften obliegt hier anderen Institutionen (Kommunalaufsicht §§ 120 ff. GO, Dienst- und Fachaufsicht §§ 14 ff. LVwG). Lediglich die Gemeindevertretung kann nach dem Wortlaut des § 27 GO die Durchführung ihrer Beschlüsse überwachen.

Der Bundestag und die Länderparlamente können sich Petitionsausschüsse einrichten, an die sich jeder Bürger wenden kann, um seine Unzufriedenheit oder Beschwerden vorzutragen. Diese Eingaben werden dann von diesen Ausschüssen überprüft und ggf. kann den Beschwer-

deführern auch geholfen werden. Der Ursprung dieser Ausschüsse befindet sich in den Länderverfassungen und dem Grundgesetz. Ein ausdrückliches Verbot derartige Ausschüsse auf kommunaler Ebene einzurichten befindet sich in der Gemeindeordnung nicht. Allerdings muss dabei nochmals darauf zurückgekommen werden, dass es sich bei den Kommunalvertretungen um Organe der ausführenden Gewalt handelt, sie haben demnach die Aufgabe Rechtsvorschriften auszuführen und somit nur einen Gestaltungsraum innerhalb dieser gesetzlichen Vorgaben. Dabei muss noch differenziert werden, ob es sich um den Aufgabenkreis der weisungsgebundenen oder der Selbstverwaltungsaufgaben handelt. Nur im Rahmen der letzteren Aufgabenstellung ist über-

haupt ein Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum gegeben, so dass auch nur auf diesem Gebiet die Einrichtung eines Petitionsausschusses möglich sein dürfte. Da auf kommunaler Ebene jedoch die plebiszitären Elemente (Einwohnerversammlung, Einwohnerfragestunde, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Beiräte, konsultative Befragung) sehr ausgeprägt sind, ist die Einrichtung eines Petitionsausschusses dem Grunde nach überflüssig. Die Gemeindeordnung sieht in § 16e GO vor, dass sich die Einwohner schriftlich oder zur Niederschrift mit Anregungen und Beschwerden an die Gemeindevertretung wenden können.

# K

## Landesrecht Schleswig-Holstein

Ausführliche Informationen, weitere Titel und Leseproben in unserem Online-shop. Kurzlink: [t1p.de/landesrecht-sh](http://t1p.de/landesrecht-sh)



27., überarb. Auflage  
Ca. 420 Seiten. Kart. Ca. € 12,-  
ISBN 978-3-555-02306-9  
Kommunale Schriften für Schleswig-Holstein



13. überarb. Auflage 2022  
443 Seiten. Kart. € 39,-  
ISBN 978-3-555-02145-4  
Kommunale Schriften für Schleswig-Holstein

### Möller/Bebensee Landesbauordnung Schleswig-Holstein

Textausgabe mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Landesbauordnung, weiteren Vorschriften des öffentlichen Baurechts und einer erläuternden Einführung

23. Auflage  
Ca. 530 Seiten. Kart. Ca. € 39,-  
ISBN 978-3-555-01969-7  
Kommunale Schriften für Schleswig-Holstein

### Dehn/Petersen Grundlagen des Kommunalverfassungsrechts in Schleswig-Holstein

Grundriss für die Aus- und Fortbildung  
14., überarb. Auflage 2021  
XIII, 112 Seiten mit 24 Abb. und 16 Tab. Kart. € 29,-  
ISBN 978-3-555-02196-6  
DGV-Studienreihe öffentliche Verwaltung

W. Kohlhammer GmbH  
70549 Stuttgart  
[vertrieb@kohlhammer.de](mailto:vertrieb@kohlhammer.de)

Landesstelle Kiel  
Jägersberg 17  
24103 Kiel  
[dgv-kiel@kohlhammer.de](mailto:dgv-kiel@kohlhammer.de)

**Kohlhammer**  
DEUTSCHER  
GEMEINDEVERLAG

## 5. Status der Gemeindevertreter

### 5.1. Das freie Mandat

Die gewählten Vertreter erwerben die Mitgliedschaft in der Gemeindevertretung automatisch nach Ablauf einer Frist von einer Woche nach der Bekanntgabe des Wahlergebnisses durch den Wahlleiter, jedoch nicht vor Ablauf der Wahlzeit der bisherigen Vertretung, also frühestens mit dem 01.06.2023, wenn nicht in dieser Zeit die Wahlannahme schriftlich gegenüber dem Wahlleiter abgelehnt wird. Eine Erklärung unter Vorbehalt gilt als Ablehnung. Die Gemeindevertreter handeln in ihrer Tätigkeit nach ihrer freien, durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung. Sie entscheiden frei, ob sie die Wahl zur Vertretung annehmen oder auf ihren Sitz verzichten. Haben sie die Wahl angenommen, so haben sie die ihnen aus der Mitgliedschaft in der Vertretung erwachsenden Pflichten auszuüben, solange sie nicht auf ihren Sitz verzichten (§ 32 Abs. 1 und 2 GO). Welche Pflichten, aber auch Rechte dies im Einzelnen sind, wird im Folgenden deutlich gemacht. Auf die Regelungen über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat (§ 31a GO und § 37a GKWG), sei in diesem Zusammenhang nur der Vollständigkeit halber hingewiesen und wird im nächsten Kapitel näher betrachtet. Diese Unvereinbarkeit sollte möglichst von den Parteien und Wählergruppen, die mit Kandidaten an der Kommunalwahl teilnehmen wollen, im Vorwege beachtet werden, damit es nach der Wahl nicht zu Unannehmlichkeiten bei der Feststellung des Wahlergebnisses kommen kann. Diese Unvereinbarkeit gilt auch während der Wahlzeit für evtl. vom Gemeindevahlleiter festzustellende Nachrücker, so dass hierauf schon bei der Kandidatenaufstellung geachtet werden sollte. Die Gemeindevertretung hat dann nach § 39 GKWG noch die Aufgabe, die Gemeindevahl nach Vorprüfung durch den Wahlprüfungsausschuss die Gemeindevahl für gültig zu erklären.

Das freie Mandat bedeutet weiter, dass Gemeindevertreter grundsätzlich nicht an Versprechungen gegenüber Wählern oder an Beschlüsse ihrer Parteien oder Wählergemeinschaften bzw. an Beschlüsse der Fraktionen gebunden sind. Der Versuch eines Fraktionszwanges verstößt gegen die Freiheit des Mandats und ist rechtswidrig. Das freie Mandat erstreckt sich auf sämtliche Diskussionen in der Gemeindevertretung und der Ausschüsse sowie auf das Abstimmungsverhalten. Es gilt die Meinungsfreiheit (Art. 5 GG).

Außerhalb der Sitzungen ist ein Mitglied der Vertretung nicht verpflichtet, sich nur positiv über die Gremienarbeit zu äußern (Treuepflicht beachten!). Äußerungen zur Bewertung der Auffassung oder des Verhaltens anderer sind möglich. Persönliche Werturteile dürfen in Gestalt abwertender Kritik scharf und schonungslos vorgetragen werden (BGH 45,296). Überspitzte, plakative und nicht auf das schonendste

Mittel beschränkte Äußerungen sind zulässig (BVerfG 54, 139; 60, 241; 82, 282). Äußerungen sind soweit möglich, bis die Äußerungen einen Angriff auf die Menschenwürde darstellen. Das ist dann der Fall, wenn das sachliche Anliegen völlig in den Hintergrund gerät und es nicht mehr um die Auseinandersetzung in der Sache geht.

Das oberste Beschlussorgan kann nicht durch Beschluss Äußerungen im Rahmen der Rechtsordnung missbilligen oder rügen.

Regelungen der Geschäftsordnung können sich nur auf eine zeitliche Beschränkung des Rederechts beziehen, aber nicht darauf, ob bestimmte Personen oder Personengruppen zu bestimmten Themen nicht reden dürfen.

In der ersten Sitzung der Gemeindevertretung nach dem Beginn der Wahlzeit werden die Gemeindevertreter vom Vorsitzenden durch Handschlag auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet und in ihre Tätigkeit eingeführt. Die Bedeutungen der Verpflichtung und der Einführung in die Tätigkeit liegen in der Aufklärung über die Rechte und Pflichten als Mandatsträger. Weiter gehört dazu eine Vermittlung der Arbeitsweise der Gemeindevertretung. Dies kann in den unterschiedlichsten Formen erfolgen. Das Lesen dieses Heftes stellt bereits eine Variante dar. Möglich wäre darüber hinaus die Teilnahme an Seminaren. Die bloße Aushändigung eines Gesetzestextes dürfte als nicht ausreichend anzusehen sein.

### 5.2. Unvereinbarkeit von Amt und Mandat

Nach den o.a. Bestimmungen darf ein Mitglied der Gemeindevertretung nicht tätig sein als

- Beschäftigter der Gemeinde oder des die Gemeinde verwaltenden Amtes oder der geschäftsführenden Gemeinde des Amtes auf der Funktionsebene des gehobenen oder des höheren Dienstes,
- Beschäftigter des Kreises, dem die Gemeinde angehört, bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Kommunalaufsicht oder der Gemeindeprüfung,
- Beschäftigter des Landes bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Kommunalaufsicht oder des Landesrechnungshofes oder als
- Leitender Beschäftigter eines privatrechtlichen Unternehmens, an dem die Gemeinde oder das die Gemeinde verwaltende Amt mit mehr als 50 % beteiligt ist, leitender Beschäftigter ist, wer allein oder mit anderen ständig berechtigt ist, das Unternehmen in seiner Gesamtheit zu vertreten.

Wenn ein Mitglied der Gemeindevertretung ein mit seinem Mandat unvereinbares Amt oder eine mit seinem Mandat unvereinbare Stellung oder Funktion übernimmt, stellt die Kommunalaufsichtsbehörde die Un-

vereinbarkeit fest und das Mitglied verliert seinen Sitz mit der Unanfechtbarkeit der Feststellung.

*Beispiel:*

*Ein Oberinspektor des Kreises, der bisher im Ordnungsamt tätig ist und ein Mandat in der Gemeindevertretung seiner Heimatgemeinde erworben hat, wird aus dem Ordnungsamt in die Kommunalaufsichtsbehörde des Kreises versetzt und nimmt somit Aufgaben der Kommunalaufsicht wahr.*

Wenn der umgekehrte Fall eintritt, wird in § 37a GKWG geregelt, dass, wenn ein Beschäftigter in einen Kreistag oder Gemeindevertretung gewählt wurde, und das Amt oder die Funktion mit dem Mandat unvereinbar ist, die Mitgliedschaft in der Vertretung erst dann erworben wird, wenn er gleichzeitig die Beurlaubung von seinem Dienstverhältnis nachweist oder die Übertragung einer anderen Funktion (bei Tätigkeit in der Kommunalaufsicht oder Prüftätigkeit im Gemeindeprüfungsamt) schriftlich nachweist. Da auch die bürgerlichen Ausschussmitglieder die Voraussetzungen für die Wählbarkeit in die Gemeindevertretung erfüllen müssen und die Ausschüsse mit sehr viel Kompetenz ausgestattet werden können, muss daraus der Schluss gezogen werden, dass die Bestimmungen über die Unvereinbarkeit auch auf diese Personen anzuwenden sind.

### 5.3. Immunität und Indemnität

Die Abgeordneten des Bundestages genießen nach Artikel 46 des Grundgesetzes die Rechte der Indemnität und der Immunität. Dies bedeutet, dass diese Abgeordneten für Äußerungen und Abstimmungen, die sie im Bundestag oder einem Ausschuss getan haben, zu keiner Zeit außerhalb des Bundestages gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst zur Verantwortung gezogen werden können (Indemnität). Dies gilt allerdings nicht für verleumderische Beleidigungen. Die Immunität bedeutet, dass ein Abgeordneter wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nur mit Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden kann, außer er ist auf frischer Tat erwischt worden oder am nächsten Tag festgenommen worden (Immunität). Dies gilt nach den Landesverfassungen auch für die Abgeordneten der Länderparlamente (siehe Artikel 31 der Landesverfassung für Schleswig-Holstein).

Dieser Abgeordnetenschutz gilt für die Gemeindevertreter nicht. Dies ist eine der Folgen daraus, dass die Kommunalvertretungen nicht der gesetzgebenden, sondern der ausführenden Gewalt (Exekutive) zuzurechnen sind. Hier sollten die Mitglieder der Gemeindevertretung untereinander eher zurückhaltend sein und sich überlegen, wie sie miteinander umgehen. Beleidigende Äußerungen könnten durchaus auch strafrechtliche Folgen haben.

## 5.4. Verlust des Sitzes

### 5.4.1. In der Gemeindevertretung

Die gewählten Vertreter verlieren ihren bei der Kommunalwahl erworbenen Sitz in der Gemeindevertretung gem. § 43 des GKWG

1. wenn sie auf ihn verzichten.
2. wenn sie aufgrund einer unanfechtbaren Entscheidung im Wahlprüfungsverfahren ausscheiden müssen.
3. wenn eine Voraussetzung ihrer jederzeitigen Wählbarkeit nach einer unanfechtbaren Feststellung durch die Kommunalaufsichtsbehörde weggefallen ist.
4. durch Tod.

Ein Austritt aus der Partei oder Wählergruppe bedeutet nicht den Verlust des Mandates. Diesbezügliche Drohungen von Parteien oder Wählergruppen sind unzulässig. Die bloße Aufforderung zum Verzicht des Mandats stellt keine Drohung dar. Vertraglich vereinbarte Rotationen von Gemeindevertretern verstoßen gegen das freie Mandat.

Die Erklärung zum Verzicht auf das eigene Mandat ist schriftlich bei dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung einzureichen und unwiderruflich. Es rückt dann durch eine entsprechende Feststellung des Gemeindevorstandes der nächste unberücksichtigte Bewerber aus der Liste nach, die die Partei oder Wählergruppe zur Gemeindevahl eingereicht hat. Ist die Liste der jeweiligen Partei oder Wählergruppe ausgeschöpft, bleibt der Sitz in der Gemeindevertretung leer. Damit hat sich dann auch die Anzahl der gesetzlichen Mitglieder der Gemeindevertretung reduziert, was bei einigen Abstimmungen von Bedeutung sein kann.

### 5.4.2. In einem Ausschuss

Für die Gemeindevertreter gilt das bereits Gesagte. Mit dem Verlust des Sitzes als Gemeindevertreter verliert dieser auch die Ausschussmitgliedschaft. Bei den bürgerlichen Mitgliedern der Ausschüsse gilt dies grundsätzlich auch, weil sie nur als wählbare Bürger in die Ausschüsse gewählt werden können, siehe § 46 Abs. 3 GO (sie müssen der Gemeindevertretung angehören können). Der Sitzverlust in einem Ausschuss kann zudem durch die Abberufung (§ 40a GO) der Gemeindevertretung erfolgen. Diese Abberufung ist keine Wahl, sondern ein Beschluss, so dass hier die Regelungen nach § 39 GO gelten und nicht die Wahlbestimmungen nach § 40 GO. Ein bürgerliches Ausschussmitglied verliert den Sitz im Ausschuss auch dann, wenn es in die Gemeindevertretung nachrückt (§ 46 Abs. 3 GO). Nicht nur bei den Inhabern der Grundmandate, sondern bei allen Ausschussmitgliedern können die Fraktionen, die diese Mitglieder benannt haben, diese auch aus dem Ausschuss abberufen (§ 46 Abs. 10 GO). Es hat dann eine Neuwahl oder Benennung bei den Grundmandanten in den Ausschuss zu erfolgen. Wie dies erfolgt, wird im Abschnitt 8.6. erläutert. Sollte bei einer Nachwahl eines ausgeschiedenen Mitgliedes das Verlangen nach § 46 Abs. 10 GO auf Besetzung aller Ausschusssitze von einer Fraktion gestellt

werden, weil die Besetzung des Ausschusses nicht mehr dem Spiegelbild der Besetzung der Gemeindevertretung entspricht, verlieren alle Ausschussmitglieder zu Beginn der nächsten Sitzung der Gemeindevertretung ihre Sitze im Ausschuss. Dazu mehr im Kapitel 8.6.

## 5.5. Fraktionen

Eine Fraktion ist ein freiwilliger Zusammenschluss von gewählten Mandatsträgern zur Erlangung politischer Interessen und Ziele. Fraktionen in der Gemeindevertretung bilden sich nicht automatisch, z. B. aufgrund einer Parteizugehörigkeit einzelner Gemeindevertreter. Gemeindevertreter müssen sich zu der Zugehörigkeit zu einer Fraktion erklären. Hier ist zwar nicht die schriftliche Form vorgeschrieben, es sollte aber zumindest in der konstituierenden Sitzung der Gemeindevertretung erfolgen. Bis zu diesem Zeitpunkt sind die Gemeindevertreter fraktionslos. Dies gilt natürlich dann auch bei etwaigen Fraktionswechseln in der laufenden Wahlperiode. Sinn dieser Bestimmung ist, dass hiermit eine Trennung zwischen Parteizugehörigkeit und Fraktionszugehörigkeit erfolgt. Damit ist dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Schleswig vom 26.02.2003 (Die Gemeinde 5/2004) Rechnung getragen worden. Die von den Parteien und Wählergruppen vorzuschlagenden Bewerber müssen daher nicht zwangsläufig Mitglieder in dieser Partei oder Wählergruppe sein. Es dürfen demnach von den Mitgliedern einer Partei in einer ordentlichen Mitglieder- oder Delegiertenversammlung auch Nichtmitglieder als Bewerber bei der Kommunalwahl von einer Partei oder Wählergruppe vorgeschlagen werden. Außerdem wird durch diese Regelung auch eine frühere Folge ersetzt, dass ein Gemeindevertreter die Fraktion nur verlassen konnte, wenn er auch aus der Partei austritt. Der mögliche Wechsel von Fraktionszugehörigkeiten darf jedoch nicht rechtsmissbräuchlich sein. Dies wäre der Fall, wenn ausschließlich eine Fraktionsbildung erfolgt, um bei der Besetzung etwaiger Funktionen Vorteile zu erlangen. Diese Fraktionsbildung hat auch den Vorteil, dass bei der Einreichung der Wahlvorschläge für die Gemeindewahl die sonst bei neugegründeten Wählergruppen geforderte Einreichung von Programm und Satzung entbehrlich ist, da sie in der Vertretung des Wahlgebietes mit mindestens einem Vertreter vertreten sind (§ 21 Abs. 2 GKWG).

Die Mindeststärke einer Fraktion sind grundsätzlich zwei Mitglieder. Erst ab einer Mitgliederzahl von 31 Gemeindevertretern oder mehr sind drei Mitglieder erforderlich, um eine Fraktion bilden zu können.

Die Lebenszeit einer Fraktion ist naturgemäß an die Wahlzeit der Vertretung gekoppelt. Die Fraktion ist kein Organ der Vertretung, hat jedoch bestimmte Rechte, die im Prinzip weitergehen, als die eines einzelnen Vertreters. Aus diesem Grunde können die Vertreter einer Partei oder Wählergruppe, die keine Fraktionsstärke erreicht haben oder Einzelbewerber, die gewählt wurden, sich entweder zu einer Fraktion zusammenschließen oder sich einer

anderen Fraktion mit deren Zustimmung anschließen (§ 32a Abs. 4 GO). Für die fraktionslosen Mitglieder der Vertretungskörperschaft kann der Beitritt oder die Bildung einer neuen Fraktion sehr bedeutungsvoll sein. Fraktionslose Vertreter sind zwar nicht rechtlos, bestimmte Rechte können diese fraktionslosen Vertreter aber in der Körperschaft nicht ausüben, weil es sich dabei um ausschließliche Fraktionsrechte handelt. Austritte oder Übertritte in andere Parteien oder Wählergruppen haben grundsätzlich zunächst keine Auswirkungen auf das freie Mandat und auf die Zugehörigkeit zu einer Fraktion. Fraktionen können Ausschlussverfahren in ihren Geschäftsordnungen regeln. Diese sind jedoch an gewisse Voraussetzungen zu knüpfen, die eine weitere Zusammenarbeit mit dem Mitglied der Fraktion unmöglich machen.

Die Mitglieder einer Fraktion können diese Fraktion durch schriftliche Erklärung gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung verlassen. Innerhalb der Fraktionen regeln die Geschäftsordnungen die internen Strukturen. Es ist demokratischer Brauch und teilweise in den Geschäftsordnungen der Vertretungen vorgesehen, dass die Sprecher oder Vorsitzenden der Fraktionen in der konstituierenden Sitzung benannt werden, damit durch diese Personen die Rechte der Fraktion artikuliert werden können.

An dieser Stelle wird auf einige Rechte der Fraktionen hingewiesen:

- Verlangen zur Aufnahme eines TOPs in die TO einer Sitzung (§ 34 Abs. 4 GO)
- Verlangen zur Wahl der Ausschussmitglieder im Verhältniswahlverfahren (§ 46 Abs. 1 GO)
- Vorschlagsrecht für Ausschussvorsitzende (§ 46 Abs. 5 GO)
- Verlangen, dass alle Stellen eines Ausschusses neu besetzt werden (§ 46 Abs. 10 GO)
- Verlangen zur Wahl der weiteren Vertreter im Amtsausschuss im Verhältniswahlverfahren (§ 9 Abs. 2 AO)
- Vorschlagsrecht für Stellvertreter des ehrenamtlichen Bürgermeisters im Amtsausschuss (§ 9 Abs. 3 AO)
- Verlangen zur Wahl der weiteren Vertreter in die Verbandsversammlung eines Zweckverbandes im Verhältniswahlverfahren (§ 9 Abs. 2 GkZ)

In den Amtsausschüssen gibt es keine Fraktionen, da die Mitglieder des Amtsausschusses nicht durch unmittelbare Wahlen in den Amtsausschuss gelangen, sondern von den einzelnen Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden in dieses Gremium durch Wahl entsandt werden.

Zu den Fraktionssitzungen können die bürgerlichen Ausschussmitglieder hinzugezogen werden. Dabei ist zu beachten, dass bürgerliche Mitglieder die Fraktionssitzung verlassen müssen, wenn es um vertrauliche Angelegenheiten geht, die nicht „ihren“ Ausschuss betreffen (die frühere Regelung, nach der bürgerliche Mitglieder in allen Ausschüssen Anwesenheitsrecht hatten, wurde 2005 aufgehoben). Wenn bürgerliche



Mitglieder Stimmrecht in den Fraktionssitzungen erhalten sollen, muss dies von der Fraktion beschlossen werden. Dieser Beschluss gilt dann nur für eine Wahlperiode und ist jederzeit aufhebbar.

Da Fraktionen Teile der Gemeindevertretung sind und somit grundsätzlich nur aus Gremienmitgliedern bestehen, muss der Gesetzgeber eine Aufnahme „fremder“ Personen mit Rechten in den Fraktionen explizit regeln. Eine Möglichkeit, Hospitanten aufzunehmen, also Personen, die nicht der Gemeindevertretung angehören und keine bürgerlichen Ausschussmitglieder werden können und quasi ständige Gäste der Fraktion sind, sieht das Kommunalrecht in Schleswig-Holstein nicht vor.

Es ist trotzdem üblich, Fraktions- bzw. Ortsfremden die Teilnahme an den Sitzungen der Fraktionen zu ermöglichen. Das Spektrum reicht dabei von Parteimitgliedern mit bestimmten Funktionen über potentielle Nachrücker bis zu ständigen Gästen aus anderen Gemeinden, o.ä. Es muss hierzu darauf hingewiesen werden, dass diesen Personen kein Stimmrecht in den Fraktionssitzungen ermöglicht werden darf. Die interne Arbeit einer Fraktion dient einzig und allein der Bestimmung des politischen Weges in der eigenen Gemeinde sowie der Meinungs- und Willensbildung der Mandatsträger, die nicht unter dem Einfluss „externer“ Personen stehen soll. Weiter entsteht nach Auffassung der Rechtsprechung ein Verbot der Mitwirkung für die kommunale Ebene aus dem in Artikel 28 Abs. 1, Satz 1 und 2 GG festgelegten Demokratieprinzip. Daraus folgt zunächst die demokratische Legitimation der Gemeindevertretung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes gilt dieses Erfordernis darüber hinaus für „weitere Untergliederungen“, zu denen auch die Fraktionen zu zählen sind. Das BVerfG hat weiter ausgeführt, dass eine demokratische Legitimation nur gewährleistet ist, „wenn eine dem Demokratieprinzip ununterbrochene Legitimationskette aller mit Staatsgewalt betrauten Amtswalter“ vorhanden sei. Dabei sei der Begriff „Staatsgewalt“ umfassend zu verstehen, so dass auch die Fraktionen hierzu zu zählen sind, da sie einen bestimmten Zweck zur Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretung erfüllen (BVerfGE 47,253,272; NVwZ 1987 S. 211 ff.). Auch aus dieser Sichtweise des BVerfG entsteht ein Verbot der „aktiven“ Mitwirkung mit Antrags- und Stimmrechten von Ortsfremden bzw. Personen, die nicht die Wählbarkeit zur Gemeindevertretung besitzen.

Die bloße Teilnahme von „Ortsfremden“ ist bereits ohne „aktive“ Mitwirkung sehr kritisch zu sehen. Das freie Mandat eines Gremienmitgliedes bedeutet, frei zu entscheiden, ob und wie man sich aufgrund der eigenen Überzeugung oder im Interesse der eigenen Fraktion bei einer Sachfrage entscheidet. Wenn nun in der eigenen Fraktion Personen beteiligt werden, die keine politische Funktion in der Gemeinde ausüben, kann das zur (ungewollten) Einflussnahme in die eigene Meinungs- und Willensbildung führen. Obwohl keine An-

trags- und Stimmrechte für diese „Ortsfremden“ vorliegen, diskutieren sie mit und sind selbst nicht dem Wohl der Gemeinde verpflichtet, sondern berücksichtigen bei ihren Argumentationen eigene Interessen, die Interessen der eigenen Gemeinde, oder die Interessen der Partei bzw. Wählergemeinschaft. Somit nehmen die „Ortsfremden“ Einfluss auf die Sachentscheidungen in den Gremien der „fremden“ Gemeinde (Meyer: *Recht der Ratsfraktionen*, 11. Auflage).

Aus der genannten Rechtsprechung folgt ebenfalls, dass diese „externen“ Personen nicht befugt sind, öffentlich für eine Fraktion zu sprechen oder anderweitig nach außen hin in Erscheinung zu treten. Sie dürfen keine Funktionen innerhalb einer Fraktion übernehmen, die Außenstehenden, z.B. einem Wähler, den Zustand suggerieren, sie würden aktiv innerhalb der Fraktion mitarbeiten, ja vielleicht sogar mitbestimmen. Die Vertretung der Fraktion nach außen obliegt nur dem Vorstand sowie weiterer Personen, die unter Beachtung der o.g. Grundsätze und der eigenen Geschäftsordnung dazu bestimmt werden.

Zu beachten ist unbedingt, dass Personen, die über keine Mandatsfähigkeit in einer Gemeinde verfügen, während der Fraktionssitzungen von den nichtöffentlichen Angelegenheiten ausgeschlossen werden. Selbst für die Gremienmitglieder der eigenen Gemeinde gilt bereits der Grundsatz, dass sie, sofern sie keinen Zugang zu diesen Themen in den Sitzungen haben, bei den Fraktionssitzungen auszuschließen sind. Das muss somit zwangsweise auch für die „Ortsfremden“ gelten.

Sofern ortsfremde Personen innerhalb einer Fraktion in der Form einer Mitgliedschaft mitwirken und in ihrer Wohngemeinde ebenfalls in einer Fraktion mitwirken und dort vielleicht sogar ein Mandat, auch als bürgerliches Ausschussmitglied, wahrnehmen, ist weiter das generelle Verbot einer Doppelmitgliedschaft in Fraktionen zu beachten. Dieses Verbot, Mitglied in mehreren Fraktionen zu sein, erstreckt sich nicht nur auf die eigene Gemeindevertretung.

Zur Zahlung der Entschädigungen: Die Entschädigungssatzungen der Gemeinden beschränken die Zahlung von Entschädigungen auf die Mitglieder der eigenen Gremien. § 24 GO beschränkt die Gewährung von Entschädigungen ebenfalls nur auf Mandatsträger einer Gemeinde, so dass die Auszahlung von Entschädigungen an „Ortsfremde“ rechtswidrig ist.

### 5.5.1. Finanzierung der Fraktionen

Unbestritten haben die Fraktionen einen gewissen Geschäftsbetrieb, der auch Kosten entstehen lässt. In kleineren Gemeinden ist es zwar unüblich, aber rechtlich durchaus zulässig und durch die Entschädigungssatzung zu regeln, dass für Fraktionssitzungen oder Teilfraktionssitzungen, die der Vorbereitung einer Sitzung eines Organs oder eines Ausschusses dienen (§ 14 EntSchVO), ein Sitzungsgeld gezahlt wird. Hiervon kön-

nen dann durchaus, allerdings auf freiwilliger Basis, von den Fraktionsmitgliedern Mittel für die Fraktion und deren Arbeit abgezweigt werden, zumal aufgrund des § 24 GO den Gemeindevertretern eventuell auch eine monatliche Aufwandsentschädigung gezahlt werden kann. Diese Aufwandsentschädigungen sind dann aufgrund der Ermächtigungsbestimmungen zum Erlass der Entschädigungsverordnung (§ 135 Abs. 1 Nr. 5 GO und § 26 Nr. 3 AO) jeweils nach der ersten Hälfte der Wahlzeit anzupassen. Dies ist auch regelmäßig geschehen. Häufig werden Sitzungsgelder für die Teilnahme an Sitzungen den Fraktionen direkt übergeben. Dieses praktizierte „Abtretungsverfahren“ wird im Rahmen der Ordnungsprüfungen durch Gemeindeprüfungsämter sehr kritisch betrachtet, aber nicht beanstandet, weil es kein Verzicht auf diese Entschädigung zu Gunsten der Gemeinde ist, sondern lediglich die Zahlung an einen anderen Empfänger geht, also über eine Abtretung geregelt werden kann. Allerdings müssten dann von allen Empfängern auch tatsächlich entsprechende Abtretungserklärungen vorliegen. Die Abtretungen können durch Vorlage einer entsprechenden Erklärung von der Verwaltung bei der Überweisung der Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder gleich auf eine „Fraktionskasse“ gezahlt werden.

Im Übrigen besteht zur finanziellen Unterstützung von Fraktionen in § 32a Abs. 4 GO eine gesetzliche Regelung. Danach kann die Gemeinde den Fraktionen zur Erfüllung der Aufgaben für den notwendigen sachlichen und personellen Aufwand für die Geschäftsführung der Fraktionen Zuschüsse gewähren. Dazu zählt auch eine angemessene Öffentlichkeitsarbeit. Hierüber ist jedoch ein Verwendungsnachweis zu führen und der Gemeinde vorzulegen.

Das Innenministerium hat mit Datum vom 17.11.1988 einen nach wie vor gültigen Grundsatzerlass zur Gewährung von Zuwendungen an Fraktionen veröffentlicht.

## 5.6. Versicherungsschutz

Nachfolgend sollen die versicherungsrechtlichen Aspekte für eine ehrenamtliche Tätigkeit in den Kommunalvertretungen angeschnitten werden, allerdings erfolgt eine intensive detaillierte Auseinandersetzung mit diesem Thema in diesem Zusammenhang aufgrund der damit zusammenhängenden umfangreichen Rechtsfragen und Problemstellungen nicht. Bei auftretenden Zweifelsfragen und bei konkreten Einzelfragen steht die zuständige Verwaltung sicherlich gerne mit Rat und Tat zur Seite.

### 5.6.1. Personenschäden

Der für eine Gemeinde ehrenamtlich tätige Personenkreis ist grundsätzlich in Ausübung dieser Tätigkeit nach § 2 Abs. 1 Ziffer 10 SGB VII (Unfallversicherung) in Verbindung mit der Satzung des Unfallversicherungsträgers, der Unfallkasse Nord, unfallversichert. Der

Versicherungsschutz gilt ausschließlich für Personenschäden, die den Gemeindevertretern selbst zustoßen. Der genauere Leistungsumfang kann mit der zuständigen Verwaltung bzw. der Unfallkasse Nord erörtert werden. Für die Ehrenbeamten gilt für die Durchführung von Heilverfahren § 68 des Beamtenversorgungsgesetzes bei einem Dienstudfall, der in Wahrnehmung der Aufgaben geschieht.

### 5.6.2. Sachschäden

Nach § 24 Abs. 5 GO gelten für den Ersatz von Sachschäden bei den ehrenamtlichen Mandatsträgern die für die Berufsbeamten geltenden Bestimmungen. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Kann-Bestimmung, so dass hier eine Ermessensentscheidung zu treffen ist. Es ist aber kein Grund erkennbar, der eine Ersatzpflicht ausschließt, wenn in Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit als Mandatsträger ein Sachschaden entsteht. Der Anspruch für die Berufsbeamten ist in § 83 LBG definiert. Dort ist geregelt, dass bei Ausübung oder infolge des Dienstes, ohne dass ein Dienstudfall eingetreten ist, Kleidungsstücke oder sonstige Gegenstände, die üblicherweise zur Wahrnehmung des Dienstes mitgeführt werden, beschädigt oder zerstört worden oder abhandengekommen sind, der Beamtin oder dem Beamten Ersatz geleistet werden kann. Dies gilt nicht, wenn die Beamtin oder der Beamte den Schaden vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt hat. Anträge auf derartige Leistungen sind innerhalb einer Ausschlussfrist von drei Monaten nach Eintritt des Schadens schriftlich zu stellen. Die Leistungen werden auch nur gewährt, soweit der Schaden nicht auf andere Weise ersetzt werden kann. Der Kommunale Schadenausgleich (KSA) tritt in den meisten Fällen in eine Übernahme der Kosten bis zu einem Sachschaden von 300 € ein. § 68 des Beamtenversorgungsgesetzes gilt auch für die Ehrenbeamten, so dass aus dieser Vorschrift ebenfalls ein Ersatzanspruch für Sach- und Gesundheitsschäden abzuleiten ist.

### 5.6.3. Kraftfahrzeuge

Hier gelten zunächst die grundsätzlichen Ausführungen zu 5.6.2., wonach die in Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit entstandenen Schäden zu ersetzen sind.

Beim Kommunalen Versicherungsträger, dem Kommunalen Schadenausgleich Schleswig-Holstein, sind Kaskoschäden an privateigenen Fahrzeugen der Mitglieder der Vertretungskörperschaft und seiner Ausschüsse und der Ehrenbeamten anlässlich von Dienstfahrten, die in Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit durchgeführt werden, versichert, soweit diese Fahrzeuge angemeldet worden sind (Minikaskodeckungsschutz). Über den genauen Umfang dieser Versicherung und über den Umfang der erfolgten Anmeldung kann die Verwaltung der Mitgliedskörperschaft sicherlich ausreichend Auskunft erteilen.

#### 5.6.4. Kleidung

Hier gelten ebenfalls zunächst die grundsätzlichen Ausführungen zu 5.6.2. Der KSA bietet für den genannten Personenkreis eine sogenannte Billigkeitsentschädigung an, die allerdings im Einzelfall mit einer Höchstsumme begrenzt ist. Auch hier ist in der Verwaltung der Vertretungskörperschaft genauere Auskunft zu erlangen.

#### 5.6.5. Haftpflichtschäden

Zunächst sind Haftpflichtschäden, die von ehrenamtlichen Mandatsträgern hervorgerufen werden, als Haftpflichtansprüche nach dem Amtshaftungsrecht aus Art. 34 GG in Verbindung mit § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) gegen die Gemeinde geltend zu machen. Danach ist zunächst Versicherungsschutz für Haftpflichtschäden, die in Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit Dritten durch Mitglieder der Vertretungskörperschaft und der Ausschüsse zugefügt werden, vom Grundsatz ebenfalls beim KSA abgedeckt. Dies sogar bei einem grob fahrlässigen Fehlverhalten. Kein Versicherungsschutz besteht allerdings bei einem bewusst gesetzwidrigen Handeln, also bei Vorsatz. Insofern kann der einzelne Mandatsträger selbst in die Verantwortung gelangen. Soweit Gemeindevertreter eine Aufwandsentschädigung erhalten, geht die GO in § 24 Abs. 2 davon aus, dass das damit verbundene Haftungsrisiko mit der Aufwandsentschädigung abgegolten wird. Da die Verrechnungsgrundsätze des KSA aber auch einen Katalog von ausgeschlossenen Risiken enthalten, sollte hier auch im Einzelfall in der Verwaltung der Vertretungskörperschaft nachgefragt werden.

Soweit hinsichtlich des Haftungsrisikos und der strafrechtlichen Verantwortung von Gemeindevertretern ein Informationsbedürfnis besteht, empfiehlt es sich, die Ausführungen des Geschäftsführers des KSA zu diesem Fragenkomplex in der Zeitschrift „Die Gemeinde“ Nr. 3/1995, Seite 67 nachzulesen. In jedem Falle ist jede Art von aufgetretenen Schäden der Verwaltung der Vertretungskörperschaft zu melden, die dann ggf. eine Meldung an den zuständigen Versicherungsträger vornehmen wird. Dieser prüft dann eine mögliche Eintrittspflicht.

#### 5.6.6. D&O Versicherung

Der Name der D&O-Versicherung stammt aus den USA und steht für „directors and officers liability“. Es handelt sich dabei um eine Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung, die z. B. auch für Organmitglieder kommunaler Einrichtungen angeboten wird. Die Ansprüche, die über eine D&O-Versicherung reguliert werden, sind grundsätzlich im Bereich der Kommunalen Haftpflichtversicherung nicht mitversichert. Es handelt sich um Schadenersatzansprüche in Form von Vermögensschäden (also nicht Sach- oder Personenschäden).

Umstritten ist, in welchen Fällen ein solcher Versicherungsabschluss für eine Kommune oder Gebietskörperschaft überhaupt wichtig und richtig ist. In jedem Fall

liegt Bedarf für diejenigen Mitarbeiter oder Gemeindevertreter vor, die in Organen von kommunalen Gesellschaften oder Beteiligungsunternehmen tätig sind. Dies gilt zumindest dann, wenn über das Unternehmen keine separate D&O-Versicherung besteht. Dieser Abschluss gebührt in den beschriebenen Fällen schon die Fürsorge und der Wunsch nach qualifizierten Kandidaten zur Stärkung und Aufrechterhaltung der kommunalen Selbstverwaltung.

Ferner wird im Falle einer Inanspruchnahme durch den Abschluss einer D&O-Versicherung auch die entsprechende Haftungsmasse begründet, die ohne eine Versicherung vielleicht gar nicht vorhanden wäre.

Nach dem Schadenpotenzial, das durch Pflichtverletzungen des versicherten Personenkreises entstehen kann, ist auch die Deckungssumme bemessen. Diese sollte hinreichend hoch sein, was aber im Einzelfall zu beurteilen ist. Eine genaue Analyse der Haftungssituation der zu versichernden Personen (in der Regel Gremienmitglieder von kommunalen Unternehmen oder anderen Institutionen) sollte einem Abschluss in diesem Bereich in jedem Fall vorausgehen.

#### 5.6.7. Vermögensschadeneigenversicherung

Die Vermögenseigenschadenversicherung deckt Vermögensschäden (also nicht Sach- und Personenschäden), die dem Versicherungsnehmer selbst durch die Tätigkeit seiner Mitarbeiter entstehen. Hierbei ist es unerheblich, ob die Handlung des Mitarbeiters fahrlässig oder vorsätzlich gewesen ist. Es handelt sich also um eine Mischform einer Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung (mit Eigenschadenersatz) und einer Vertrauensschadenversicherung, die in der Regel nur vorsätzlich herbeigeführte Schäden abdeckt. Die Deckungssummen sind eher gering und enden oftmals bei 500.000 € pro Schaden. Lediglich für einen ausgewählten Personenkreis werden darüberhinausgehend höhere Deckungen angeboten. Die Vermögenseigenschadenversicherung ist bei Kommunen und anderen Gebietskörperschaften sehr verbreitet.

## 6. Rechte und Pflichten der Mitglieder der Gemeindevertretung



Abbildung 7: Rechte und Pflichten der Mitglieder der Gemeindevertretung

### 6.1. Antragsrechte

Antragsrechte bestehen zur Einberufung der Gemeindevertretung und der Ausschüsse, zur Tagesordnung, zu einzelnen Tagesordnungspunkten, zur Beschlussfähigkeit, zur Beschlussfassung bei Sachanträgen und Anträgen zur Geschäftsordnung sowie zum Ausschluss der Öffentlichkeit. Wahlen sind Beschlüsse, die im Gesetz als Wahlen gekennzeichnet werden. Zu den Wahlen bestehen ebenfalls umfangreiche Antragsrechte. Auf die genannten Antragsrechte wird ausführlich bei Punkt 7. „Der Geschäftsgang der Gemeindevertretung“ eingegangen.

### 6.2. Rederechte

#### 6.2.1. In den Sitzungen der Gemeindevertretung

Jedes Mitglied der Vertretung hat das Recht, sich zu Wort zu melden und seine Meinung zum Beratungsgegenstand vorzutragen. Das Rederecht ist ein wesentliches Mittel zur Willensbildung. Der Umfang dieses Rederechts (Anzahl der Wortmeldungen zu einem Tagesordnungspunkt und Rededauer) kann in einer Geschäftsordnung bestimmt sein. Möglich wäre es auch, Beschränkungen der Redezeit durch Beschluss der Gemeindevertretung herbeizuführen. Unabhängig von der Zuteilung des Rederechts durch den Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft im Rahmen seiner Verhandlungsleitung (§ 37 GO) ist das Recht auf Abgabe von „Persönlichen Erklärungen“, die meist erst nach Schluss der Beratung durch die entsprechende Worterteilung erfolgen kann. Durch die „Persönliche Erklärung“ dürfen auch nur eigene Ausführungen richtiggestellt und persönliche Angriffe, die während der Beratung gegen den Sprecher erfolgt sind, abgewehrt

werden. Diese Erklärungen können zur Niederschrift in das Protokoll abgegeben werden und sind dann in der Niederschrift zu dokumentieren, also zu protokollieren. Es ist möglich, „Persönliche Erklärungen“ in einer der folgenden Sitzungen zu einem Tagesordnungspunkt einer vergangenen Sitzung abzugeben.

Bei amtsangehörigen Gemeinden ist in den ehrenamtlich verwalteten Ämtern dem Amtsvorsteher sowie dem Leitenden Verwaltungsbeamten nach § 10a Abs. 4 AO auf Wunsch das Wort zu erteilen. In den hauptamtlich verwalteten Ämtern gilt dies für den Amtsdirektor § 15b Abs. 6 AO. Den übrigen Teilnehmern der Amtsverwaltung kann das Wort erteilt werden.

Ebenso ist der jeweiligen Gleichstellungsbeauftragten in Angelegenheiten ihres Aufgabengebietes auf Wunsch das Wort zu erteilen, wenn dies bei den amtsangehörigen Gemeinden die Hauptsatzung der Gemeinde vorsieht (§ 22a Abs. 5 Amtsordnung). Kraft Gesetzes gilt dies somit nur auf Amtsebene für den Amtsausschuss und seine Ausschüsse, so dass in den amtsangehörigen ehrenamtlichen Gemeinden die Hauptsatzung die Teilnahme und das Rederecht der Gleichstellungsbeauftragten ausdrücklich vorsehen soll. Bei den hauptamtlich verwalteten Gemeinden ergibt sich dieses unmittelbar aus § 2 Abs. 3 GO. Zur Bestellung einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten sind Ämter mit über 15.000 Einwohnern verpflichtet. Sollten die Gemeinden von der Einrichtung von Beiräten nach § 47d GO Gebrauch gemacht haben und die entsprechenden Beiratseinrichtungssatzungen oder die Hauptsatzung dies vorsehen, so kann der Vorsitzende oder eine beauftragte Person dieser Beiräte an den Sitzungen der Gemeindevertretung und der Ausschüsse teilnehmen, auf Verlangen das Wort erhalten und Anträge stellen (§ 47e Abs. 2 GO). Allerdings kann dies nur in den Angelegenheiten des Beirates gelten.

An dieser Stelle wird auf die Anlage 1a verwiesen, in der das Recht auf Erhalt der Unterlagen, das Teilnahmerecht, das Rederecht sowie das Antragsrecht personenbezogen dargestellt ist.

#### 6.2.2. In den Sitzungen der Ausschüsse

In den Ausschüssen, in die ein Gemeindevertreter gewählt worden ist, also als Mitglied aus der Mitte der Gemeindevertretung in den Ausschuss gelangt ist, gel-

ten die Ausführungen über die Gemeindevertretung entsprechend.

Nach § 46 Abs. 9 GO haben die Gemeindevertreter das Recht auch an den Sitzungen der anderen Ausschüsse teilzunehmen, in denen sie nicht Mitglied sind. In diesen Ausschüssen ist ihnen auf Wunsch das Wort zu erteilen. Gemeindevertreter, die keiner Fraktion angehören, können dort auch Anträge stellen. Damit wird diesem Personenkreis neben dem Teilnahmerecht, dem Worterteilungswunsch auch das Recht zugebilligt, dort Anträge zu stellen. Den fraktionsgebundenen Gemeindevertretern steht nach dem Wortlaut der GO dieses Recht nicht zu. Diese Regelungen setzen allerdings voraus, dass dieser Personenkreis auch über die Termine der Sitzungen aller Ausschüsse informiert wird, damit die Möglichkeit zur Teilnahme besteht. In der Praxis erhalten daher alle Gemeindevertreter auch zu allen Ausschusssitzungen die Einladung.

Bei den amtsangehörigen Gemeinden gelten die Ausführungen über den Amtsvorsteher, den Leitenden Verwaltungsbeamten, den Amtsdirektor sowie über die Gleichstellungsbeauftragte entsprechend. Für die eingerichteten Beiräte (Jugendbeirat, Seniorenbeirat) gilt das zu 6.2.1. Gesagte [(für die Seniorenbeiräte siehe Erlass des Innenministeriums vom 02.08.1994 (Amtsblatt. SH S. 446)].

An dieser Stelle wird auf die Anlage 1b verwiesen, in der das Recht auf Erhalt der Unterlagen, das Teilnahmerecht, das Rederecht sowie das Antragsrecht personenbezogen dargestellt ist.

### 6.2.3. In der Einwohnerfragestunde

In der Einwohnerfragestunde (§ 16c GO), die bei öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung und des Amtsausschusses durchgeführt werden muss und damit Bestandteil der Sitzung ist, steht das Fragerecht ebenfalls jedem Gemeindevertreter zu, da diese Einwohner ihrer Gemeinde sind. Nach § 6 GO sind Einwohner alle, die in einer Gemeinde wohnen. Zu dem Kreis der Einwohner gehören also auch die Kinder, Jugendlichen und ausländische Mitbewohner. Bürger sind dagegen die wahlberechtigten Einwohner. Auch die ausländischen Mitbewohner der Staaten der Europäischen Union, soweit sie das 16. Lebensjahr vollendet haben, und die 16-jährigen Einwohner gehören zum Kreis der Bürger. Das Fragerecht für Gemeindevertreter gilt natürlich auch für die Einwohnerversammlung (§ 16b GO) in den Gemeinden. Allerdings sollten die Mandatsträger diese Veranstaltungen den Einwohnern überlassen. Die Mitglieder der Vertretungskörperschaften haben sicherlich andere Möglichkeiten, im Rahmen der Sitzungen der gemeindlichen Gremien ihre Fragen an den Vorsitzenden, Ausschussvorsitzenden oder die Vertreter der Verwaltung zu richten.

Es sollte sich bei der Prüfung der Einwohnereigenschaft an dem melderechtlichen Begriff des alleinigen oder Hauptwohnsitzes oder Nebenwohnung festgehalten

werden, weil nur die Anmeldung an einem Ort mit den daraus resultierenden Konsequenzen (Personalausweis usw.) auch eine Kontrolle des Bürgermeisters im Rahmen der Einwohnerfragestunde ermöglicht. Dieses Kontrollrecht könnte in der Geschäftsordnung festgeschrieben werden. Der Wohnsitzbegriff des § 7 BGB lässt eine Kontrollmöglichkeit, ob der Teilnehmer an der Einwohnerfragestunde auch Einwohner der Gemeinde ist, überhaupt nicht zu. Nach dem Begriff des BGB begründet dort jemand seine Wohnung, wo er sich ständig niederlässt. Dies kann auch an mehreren Orten sein. Insoweit ist der Begriff des BGB nicht sehr hilfreich.

Die Fragen in der Einwohnerfragestunde können anstehende Beratungsgegenstände oder andere Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Selbstverwaltungsangelegenheiten) zum Ziel haben. Es können allerdings auch Vorschläge und Anregungen vorgetragen werden. Der Begriff „Fragestunde“ ist somit etwas irreführend. Der übrigen anwesenden Öffentlichkeit (Ortsfremde) steht ein Rederecht grundsätzlich in der Einwohnerfragestunde nicht zu. Inwieweit der Bürgermeister aber auch aus diesem Personenkreis Fragen zulässt, etwa von Grundstückseigentümern, die zwar nicht in der Gemeinde wohnen, dort aber über Grundvermögen verfügen, sollte seinem Verhandlungsgeschick überlassen werden; ist rechtlich auch unschädlich. Inwieweit die durchzuführende Einwohnerfragestunde zu Beginn einer öffentlichen Sitzung erfolgt oder eher an das Ende der Sitzung gelegt wird, ist der jeweiligen Entscheidung der Gemeindevertretung im Rahmen der Geschäftsordnung überlassen. Empfehlenswert ist die Platzierung der Einwohnerfragestunde zu Beginn der Sitzung, damit die Einwohner mit ihren Fragen die Möglichkeit erhalten, auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess der Gemeindevertretung Einfluss nehmen zu können. Häufig wird eine Einwohnerfragestunde am Anfang einer Sitzung durchgeführt und eine zweite am Ende des nichtöffentlichen Teils einer Tagesordnung.

Fragesteller in einer Einwohnerfragestunde haben keinen Rechtsanspruch auf Beantwortung. Trotzdem wird einem Vorsitzenden bzw. einer Gemeindevertretung an einem guten Umgang miteinander gelegen sein und immer versucht werden, jede Frage zu beantworten. Sollte eine Frage in einer Sitzung nicht beantwortet werden können, kann die Antwort nachgeliefert werden. Das geschieht in der Praxis z. B. durch eine Anmerkung der Verwaltung in der Niederschrift zur Sitzung.

Häufig regelt die Geschäftsordnung der Gemeindevertretung, wer die Fragen der Einwohner beantwortet. Die Einwohnerfragestunde darf allerdings nicht für politische Statements oder als Vorgriff auf kommende Beratungen genutzt werden.

Die Vertretung kann beschließen (zu Beginn der Sitzung oder des jeweiligen Tagesordnungspunktes), auch bei

einzelnen Tagesordnungspunkten Fragen der anwesenden Einwohnerschaft zuzulassen. Das soll jedoch nur im Einzelfall geschehen, so z. B. bei projektbezogenen Vorhaben, wenn ein Planungsbüro dieses vorstellt und ein großes Interesse der Öffentlichkeit besteht.

Außerhalb der Einwohnerfragestunde haben Einwohner ansonsten kein Rederecht und dürfen nicht am Sitzungstisch Platz nehmen bzw. haben ausreichend Abstand hierzu zu wahren.

Die Ausschüsse können in ihren öffentlichen Sitzungen ebenfalls Einwohnerfragestunden durchführen. Dies ist dann ebenfalls in der Geschäftsordnung zu regeln.

#### **6.2.4. In der Einwohnerversammlung**

Die Einberufung und Durchführung von Einwohnerversammlungen nach § 16b GO ist zunächst in das Ermessen des Bürgermeisters gestellt und kann zur Erörterung wichtiger Angelegenheiten einberufen werden. Wenn die Gemeindevertretung die Durchführung einer Einwohnerversammlung beschließt, dann muss sie auch durchgeführt werden. Die Einberufung und die Leitung der Einwohnerversammlung obliegt dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung, also in den ehrenamtlich verwalteten Gemeinden dem Bürgermeister. Wie bei der Einwohnerfragestunde können Mandatsträger als Einwohner ihrer Gemeinde an der Versammlung teilnehmen und das Wort ergreifen. Allerdings sollten im Rahmen dieser Veranstaltungen ebenfalls diejenigen Einwohner in erster Linie das Rederecht erhalten, die nicht Mitglied der Vertretungskörperschaft sind. Dem Bürgermeister muss auch bei der Einwohnerversammlung ein Kontrollrecht zur Feststellung der Einwohnereigenschaft zustehen. Vorschläge und Anregungen der Einwohnerversammlung müssen nach § 16b Abs. 2 GO in einer angemessenen Frist von den zuständigen Organen der Gemeinde behandelt werden. Eine Behandlung setzt voraus, dass über den Vorschlag und die Anregung aus der Einwohnerversammlung beraten wird und am Ende der Beratung ein Beschluss darüber erfolgt, wie weiter damit umgegangen wird. Der Sitzungsablauf der Einwohnerversammlungen ist in den Hauptsatzungen geregelt.

#### **6.2.5. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gemäß § 47f GO**

Die Gemeinde muss bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen. Dies dient neben der Beteiligung der Kinder und Jugendlichen dazu, das Interesse für die Kommunalpolitik zu wecken und das Verständnis für kommunalpolitische Entscheidungen zu stärken. Dazu soll die Gemeinde über die allgemeine Beteiligung der Einwohner nach den genannten Bestimmungen hinaus geeignete Verfahren entwickeln, dies sollte dokumentiert werden. Hierfür hat sich in vielen Gemeinden die Durchführung von Jugendeinwohnerversammlungen etabliert. Oftmals gibt es in der Gemeinde einen Jugendbeirat,

über den die Beteiligung gemäß § 47f GO erfolgen könnte.

Auch hier haben dann die Mitglieder der Gemeindevertretung, die regelmäßig zu diesen Veranstaltungen geladen werden sollten, ein Rederecht, wobei allerdings das bereits Gesagte gilt.

### **6.3. Teilnahmerecht und -pflicht**

#### **6.3.1. Bei den Sitzungen der Gemeindevertretung**

Die Teilnahme an den einberufenen Sitzungen der Gemeindevertretung oder eines Ausschusses, in den jemand als Mandatsträger oder bürgerliches Mitglied gewählt worden ist, stellt nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht dar. Das Fehlen ohne triftigen Grund (unentschuldigt) stellt nach § 134 Abs. 1 Ziff. 3 GO sogar eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße geahndet werden kann, wenn die Gemeindevertretung die Verfolgung beantragt (§ 134 Abs. 7 GO). Auseinandersetzungen oder mit der eigenen Meinung bzw. dem eigenen Empfinden nicht vereinbare Beschlüsse sowie Sitzungsverläufe sind kein Grund dafür, demonstrativ Sitzungen fernzubleiben. Das Recht, an den Sitzungen der amtsangehörigen Gemeindevertretungen und ihrer Ausschüsse teilzunehmen, steht in den amtsangehörigen Gemeinden auch dem Amtsdirektor, dem Amtsvorsteher und dem Leitenden Verwaltungsbeamten (LVB) zu. Auf Verlangen haben diese eine Teilnahmeverpflichtung (§§ 10a Abs. 4, 13 Abs. 5 und 15b Abs. 6 AO). Allerdings kann der Amtsdirektor bzw. der Amtsvorsteher bestimmen, dass auch andere Mitarbeiter des Amtes dieser Verpflichtung nachkommen. Damit ist jedoch nicht gleichzeitig die Verpflichtung zur Protokollführung durch den Mitarbeiter des Amtes verbunden, wie irrtümlich sehr häufig gemeint ist. Die Gleichstellungsbeauftragte ist ebenfalls berechtigt, an den Sitzungen teilzunehmen, wenn die Hauptsatzungen der Gemeinden dies vorsehen. Ihr ist zu den Fragen ihres Aufgabengebietes auch das Wort zu erteilen. Dies gilt ebenfalls für die Vorsitzenden der gebildeten Beiräte bzw. die von diesen beauftragten Personen (§ 47e Abs. 2 GO).

An dieser Stelle wird auf die Anlage 1a verwiesen, in der das Recht auf Erhalt der Unterlagen, das Teilnahmerecht, das Rederecht sowie das Antragsrecht personenbezogen dargestellt ist.

#### **6.3.2. Bei den Sitzungen der Ausschüsse**

Die Gemeindevertreter haben auch das Recht, an den Sitzungen der Ausschüsse teilzunehmen, in denen sie nicht Mitglieder sind (§ 46 Abs. 9 GO). Die fraktionslosen Gemeindevertreter können zudem im Rahmen dieser Sitzung Anträge stellen. Voraussetzung hierfür ist natürlich, dass den Mitgliedern der Gemeindevertretung die Sitzungstermine und -orte bekannt sind.

Der Bürgermeister ist berechtigt und auf Verlangen zur Teilnahme an den Ausschusssitzungen verpflichtet, ihm

ist dort auf Wunsch das Wort zu erteilen (§ 46 Abs. 7 GO). Er hat dort dann auch die nötigen Auskünfte zu erteilen. Für den Amtsvorsteher, den Leitenden Verwaltungsbeamten, den Amtsdirektor des Amtes, die Gleichstellungsbeauftragten des Amtes und den Beiratsvorsitzenden gilt das zu 6.3.1. Gesagte.

An dieser Stelle wird auf die Anlage 1b verwiesen, in der das Recht auf Erhalt der Unterlagen, das Teilnahmerecht, das Rede- recht sowie das Antragsrecht personenbezogen dargestellt ist.

### 6.3.3. Bei der Einwohnerversammlung

Die Teilnahme der Gemeindevertreter an vom Bürgermeister einberufenen Einwohnerversammlungen ist gesetzlich nicht festgelegt, da hier lediglich eine Teilnahme als Einwohner erfolgen kann. Es sollte jedoch bei den Mitgliedern der Vertretungskörperschaft als moralische Verpflichtung verstanden werden, hieran auch teilzunehmen.

### 6.3.4. Bei den Sitzungen des Amtsausschusses

Den Mitgliedern der Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden steht ein Teilnahmerecht an den Sitzungen des Amtsausschusses (§ 10 Abs. 5 AO) zu. Allerdings ist das „Teilnehmen“ dabei auf das Zuhören beschränkt. Da dieses Recht über das Teilnahmerecht als „Öffentlichkeit“ hinausgeht, umfasst es auch den nichtöffentlichen Teil einer Amtsausschusssitzung.

### 6.3.5. Ausschluss von der Teilnahme an den Sitzungen

Das Teilnahmerecht ist jedoch nicht unbeschränkt, so kann der Vorsitzende der Gemeindevertretung nach dreimaligem Ordnungsruf den weiteren Ausschluss eines Gemeindevertreters gemäß § 42 GO von der laufenden Sitzung aussprechen. Der Ordnungsruf ist allerdings nur zulässig, wenn der Vertreter die Ordnung verletzt oder gegen das Gesetz oder die Geschäftsordnung verstößt. Ordnungsrufe erfolgen z. B. bei Beleidigungen, dauernden Zwischenrufen oder Kommentierungen, obwohl keine Worterteilung vorliegt. Ist dieser Fall eingetreten, kann im Wiederholungsfall in der folgenden Sitzung der Ausschluss bereits nach einmaligem Ordnungsruf verfügt werden. Dies gilt ebenso für die Ausschüsse (§ 46 Abs. 12 GO).

## 6.4. Informations-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht, Kontrollrechte

Das Recht jedes einzelnen Gemeindevertreters und Ausschussmitgliedes – auch wenn es nicht der Gemeindevertretung angehört – Auskunft von dem Bürgermeister verlangen zu können, ist in der GO unter der Überschrift Kontrollrecht in § 30 GO gesetzlich fundiert.

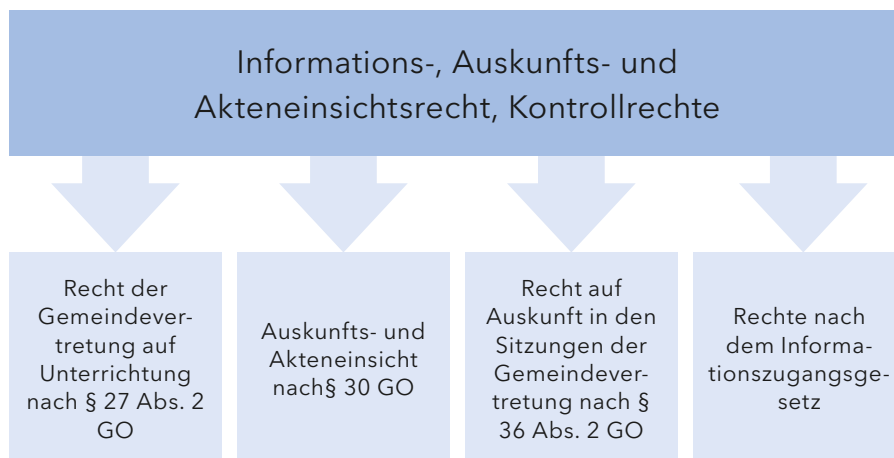


Abbildung 8: Informations-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht, Kontrollrechte

mentiert. Daneben gibt es das Informationszugangsgesetz des Landes (IZG-SH). Dieses Gesetz räumt jedem Mann den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen ein. Da hierzu auch die Mitglieder der Gemeindevertretung zählen, ergibt sich hieraus eine Konkurrenzsituation. Diese wird dadurch aufgelöst, dass § 30 der GO anzuwenden ist, wenn dadurch die Rechte des IZG überschritten werden, siehe § 3 IZG-SH. Auf der anderen Seite ist das IZG-SH anzuwenden, wenn dort mehr Rechte eingeräumt sind als in § 30 GO. Im Folgenden wird nur auf die Inhalte des § 30 GO eingegangen. Danach hat jeder einzelne Mandatsträger und haben die Mitglieder der Ausschüsse für das Aufgabengebiet ihres Ausschusses und die Mitglieder der Beiräte für ihren Aufgabenbereich das Recht, Auskünfte und Akteneinsicht zu erhalten. Dies gilt sowohl für die Selbstverwaltungsangelegenheiten als auch für die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Eine weitere Einschränkung ist darin zu sehen, dass aus Vorgängen, die einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht unterliegen, keine Auskunft erteilt werden darf oder Akteneinsicht zu verweigern ist. Dies ist beispielsweise bei den Daten, die dem Steuergeheimnis unterliegen der Fall oder bei Akten der Sozialverwaltung, weil hierfür besondere Geheimhaltungspflichten nach der Abgabenordnung bzw. nach dem Sozialgesetzbuch X bestehen. Weiter kann die Akteneinsicht verweigert werden, wenn berechtigte Interessen Einzelner beeinträchtigt werden können. Allerdings sind ebenfalls die datenschutzrechtlichen Belange zu berücksichtigen. Auch das IZG-SH kennt bestimmte Verweigerungstatbestände, auf die allerdings hier nicht weiter eingegangen werden soll. Dies ist allerdings meistens eine Ermessensfrage und muss im Rahmen der Rechtsauslegung entschieden werden. Zudem unterliegen die Personalakten der Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung/Amtsverwaltung einem besonderen gesetzlichen Schutz. Diese dürfen nur den Mitgliedern eines Personalausschusses oder den Mitgliedern eines Hauptausschusses (in hauptamtlich verwalteten Gemeinden, Ämtern und Städten) bei der Wahrnehmung personalrechtlicher Befugnisse zur Einsichtnahme überlassen werden. Soweit einzelne Vertreter an einer Angelegenheit

nach den Bestimmungen über die Ausschließungsgründe bei der Beratung und Beschlussfassung nicht mitwirken durften, kann ihnen natürlich auch keine Auskunft und keine Akteneinsicht gewährt werden. Akten im Sinne dieser Bestimmungen sind auch Dateien, Karteien, Tonträger und andere Informationsträger. Bei den amtsangehörigen Gemeinden tritt an die Stelle des Bürgermeisters der Amtsvorsteher bzw. der Amtsdirektor oder der Bürgermeister der Gemeinde, die die Geschäfte des Amtes führt. Das auch vom Verwaltungsgericht Schleswig zugestandene Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht beinhaltet jedoch nicht, dass der Bürgermeister bzw. die Verwaltung eine bestimmte Anzahl von Fotokopien fertigen muss.

Das Recht auf Unterrichtung der Gemeindevertretung nach § 27 Abs. 2 GO richtet sich an den Bürgermeister. Die Unterrichtung bezieht sich dabei auf die Arbeit der Ausschüsse und auf wichtige Verwaltungsangelegenheiten. Wichtige Verwaltungsangelegenheiten sind alle Umstände und Vorgänge, die für die Gemeinde finanziell oder politisch über den Normalfall hinausgehende Bedeutung haben (so *Dehn/Wolf in Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, 17. Auflage*). Auch hier gelten die genannten Einschränkungen bezüglich Vertraulichkeit. Die Form der Unterrichtung muss in der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung geregelt werden.

Unabhängig hiervon und selbstverständlich ist natürlich das Recht jedes einzelnen Mitgliedes der Vertretungskörperschaft auf Informationen über die auf der Tagesordnung stehenden zu entscheidenden Sachthemen. Die Verpflichtung zur Abgabe der gewünschten Informationen liegt nach § 36 Abs. 2 GO beim Bürgermeister. Neben der Auskunft während einer Sitzung erfolgt diese Information regelmäßig im Rahmen der Sitzungsvorbereitung durch Sitzungsvorlagen. Bei den amtsangehörigen Gemeinden erfolgt dies im Rahmen des § 3 AO durch die Amtsverwaltung. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung von Sitzungsvorlagen befindet sich dabei in der Gemeindeordnung nicht, es gehört allerdings in gewissem Umfang zur Vorbereitungspflicht der Sitzung (§ 50 Abs. 1 GO) durch den Bürgermeister oder das Amt (§ 3 Abs. 1 AO) und gehört in den hauptamtlich verwalteten Gemeinden ebenfalls zu den Aufgaben des Hauptausschusses. Soweit in einer Sitzung auch Teile voraussichtlich in einem nicht öffentlichen Teil abgehandelt werden, sollte dabei allerdings im Rahmen der Erläuterungen darauf hingewiesen werden, dass dieser Teil der Erläuterungen aus datenschutzrechtlichen Bestimmungen vor der Einsichtnahme durch Dritte, wozu auch Familienmitglieder des Gemeindevertreters gehören, geschützt werden muss. Dabei müssen diese Bestimmungen ebenfalls eingehalten werden, wenn etwa Sitzungsvorlagen im Internet veröffentlicht werden.

Es hat sich häufig die Fragestellung ergeben, welche Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte die Mitglieder des Amtsausschusses und der Ausschüsse des Amtes sowie die Gemeindevertreter, die gemäß § 10 Abs. 5 AO an

den Sitzungen des Amtsausschusses teilnehmen dürfen, in Personalangelegenheiten haben.

Grundsätzlich gilt ebenfalls das allgemeine Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht für die Mitglieder des Amtsausschusses nach § 24 a AO i.V.m. § 30 Abs. 1 GO.

Personalakten sind, wie beschrieben, generell vom Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht ausgeschlossen. Personalakten beinhalten grundsätzlich alle Unterlagen, die mit einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis im Zusammenhang stehen. Bewerbungsunterlagen werden erst mit Einstellung Bestandteil der Personalakten. Sie umfassen dann alle Unterlagen, die im Zusammenhang mit der Einstellung stehen. Hierzu gehören u.a. Bewerbungsschreiben mit Lebenslauf, der Personalfragebogen mit Lichtbild, Schul-, Ausbildungs- und Prüfungszeugnisse, Arbeitszeugnisse, Auskünfte und Referenzen Dritter, ärztliche Tauglichkeitsfeststellungen, Gutachten und Befunde, Führungszeugnis, Aufzeichnungen über ein Vorstellungsgespräch mit Stellungnahme zur Persönlichkeit und Eignung des Bewerbers. Des Weiteren gehören dazu die intern angefallenen Vorgänge, wie Schriftwechsel im Rahmen der Beteiligung des Personalrats und der Schwerbehindertervertretung und die Einstellungszusage.

Vor der Einstellung sind Bewerbungsunterlagen Sachakten. Hier kann sich das Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht nur beschränken, sofern das Bekanntwerden des Inhalts die berechtigten Interessen Einzelner beeinträchtigen kann oder es aus Gründen des Datenschutzes nicht gerechtfertigt ist. Ob berechnigte Interessen Einzelner hier beeinträchtigt sind, muss im Einzelfall erörtert und ggf. mit Bewerbern direkt abgestimmt werden.

In Lebensläufen und Bewerbungsmappen finden sich umfangreiche Informationen zu den Bewerbern. Ob nun Personendaten oder Zeugnisse: Grundsätzlich zählen all diese Informationen zu den personenbezogenen Daten. Der Schutz dieser sensiblen Daten ist durch die datenschutzrechtlichen Bestimmungen vorgegeben. Mithin greift grundsätzlich auch bei einer Bewerbung der Datenschutz. Am Auswahlprozess im Zuge eines Bewerbungsverfahrens sind mitunter nicht nur einzelne Personen beteiligt. So kann es sein, dass der Amtsausschuss oder ein Ausschuss die Entscheidung über die Einstellung trifft. Dabei gilt in Sachen Datenschutz für die Bewerbungsunterlagen: Die Weitergabe muss streng begrenzt sein. Es dürfen jedoch grundsätzlich alle Personen, die an dem Bewerbungsverfahren beteiligt sind, die Unterlagen des Bewerbers einsehen, damit sie ein dezidiertes Bild gewinnen können. Dabei sind jedoch alle Betroffenen zur Verschwiegenheit verpflichtet und dürfen die Daten nicht weitertragen. Personen, die mit dem Bewerbungsprozess nichts zu tun haben, dürfen keinen Blick in die Unterlagen werfen. Sofern also der Amtsausschuss über die Einstellung von Beschäftigten entscheidet (meistens ab einer



bestimmten Entgelt- oder Besoldungsgruppe), haben seine Mitglieder einen Anspruch auf Einsichtnahme in die Bewerbungsunterlagen. Das gilt jedoch nicht für in der betreffenden Sitzung anwesende stv. Amtsausschussmitglieder, da sie in diesem Moment nicht das Mandat aufgrund eines Verhinderungsfalles wahrnehmen und nicht als Mitglieder gelten, und es gilt nicht für anwesende (sonstige) Gemeindevertreter, die zwar generell ein Anwesenheitsrecht nach § 10 Abs. 5 AO besitzen, jedoch nicht zum Kreis der im Auswahlprozess Beteiligten gehören.

Bei Personalakten (es besteht ein Beschäftigungsverhältnis) besteht das Auskunfts- und Einsichtsrecht nur für die Mitglieder eines Hauptausschusses (in einem hauptamtlich verwalteten Amt) oder eines durch die Hauptsatzung eingerichteten Personalausschusses. Durch die eindeutige Bezeichnung „Mitglieder“ in § 30 Abs. 2 GO besteht dieses Recht bei Personalakten nicht für Mitglieder des Amtsausschusses ohne Mitgliedschaft in den genannten Ausschüssen oder für anwesende Gemeindevertreter. Auch für die stv. Mitglieder eines Ausschusses besteht das Recht nur dann, wenn im Verhinderungsfall die Stellvertretung wahrgenommen wird. Eine mögliche Wahrnehmung der Stellvertretung in einer späteren Sitzung rechtfertigt nicht das generelle Auskunftsrecht in Personalakten. Selbst wenn der Amtsausschuss letztlich Personalentscheidungen für Beschäftigte und Beamten trifft, ist der Wortlaut des § 30 Abs. 2 GO eindeutig; es dürfen nur die Mitglieder der genannten Ausschüsse Einsicht in die Personalakten erhalten.

Unabhängig davon haben alle Mitglieder des Amtsausschusses (nicht die „sonstigen“ Gemeindevertreter) das Recht, sich frei über den Werdegang und die Qualifikation der Bewerber zu informieren. Das gilt aber nur für die Fälle, bei denen der Amtsausschuss auch selbst eine Einstellungsentscheidung trifft. Das sind in der Praxis meistens die Stellen ab EG 9a/b bzw. A 9. Sofern die Hauptsatzung in den ehrenamtlich verwalteten Ämtern bestimmt, dass der Amtsausschuss bei bestimmten Stellen (z.B. Leitungsebenen) auf Vorschläge des Amtsvorstehers reagiert (Analog § 55 Abs. 1, Nr. 4 GO), greift dieses Recht nicht. Dann ist die Entscheidung nur darauf beschränkt, den Vorschlag des Amtsvorstehers zu akzeptieren oder abzulehnen. Sich über Werdegang und die Qualifikation der Bewerber frei zu informieren bedeutet, dass durchaus entsprechende Gespräche geführt werden können bzw. in der Verwaltung nachgefragt wird. In der Praxis werden Bewerber, gerade bei den höheren Stellen mit Leitungsfunktionen, in den Amtsausschuss zur Vorstellung zwecks Befragung eingeladen.

Gemäß § 10 Abs. 5 AO können, wie bereits erwähnt, die Gemeindevertreter, die nicht Mitglied des Amtsausschusses sind, an den Sitzungen des Amtsausschusses teilnehmen. Für sie gilt im Umkehrschluss somit ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht gemäß § 24a AO i.V.m. § 30 GO. Das Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht ist dabei nur analog der o.g. Ausführungen nach § 30

Abs. 2 GO ausgeschlossen. Weiter bedeutet es im Umkehrschluss nach § 24a AO i.V.m. § 30 Abs. 2 GO, dass den Gemeindevertretern der Zugang zu den nichtöffentlichen Sitzungsteilen zu verwehren ist, sofern ihnen denn nach § 30 GO auch der Zugang zu Auskünften und Akten zu verwehren wäre. Das bedeutet somit auch, dass die Gemeindevertreter in den Ausschüssen des Amtes und im Amtsausschuss den nichtöffentlichen Sitzungsteil verlassen müssen, sofern bei Zuständigkeit des Amtsausschusses oder eines Personalausschusses Personalentscheidungen für die Beschäftigten und Beamten des Amtes getroffen werden. Das gilt übrigens auch für die stellvertretenden Amtsausschussmitglieder, die im Falle einer nicht ausgeführten Vertretung als anwesende Gemeindevertreter ihrer Gemeinde gelten.

## 6.5. Verschwiegenheitspflicht

Die Gemeindevertreter werden zu Beginn ihrer Tätigkeit nach § 32 Abs. 3 GO in Verbindung mit § 21 GO vom Bürgermeister auf die gewissenhafte und unparteiliche Wahrnehmung ihrer Aufgaben verpflichtet. Dies geschieht in der Regel in der konstituierenden Sitzung. Hierzu gehört auch die Verschwiegenheitspflicht. Die bürgerlichen Mitglieder der Ausschüsse werden in der 1. Sitzung des Ausschusses vom Ausschussvorsitzenden verpflichtet.

Dieser Personenkreis hat auch nach der Beendigung der Tätigkeit als Mandatsträger oder Ausschussmitglied über die ihnen bei dieser Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Nach § 21 Abs. 2 GO gilt die Pflicht zur Verschwiegenheit, wenn dies gesetzlich vorgeschrieben, besonders angeordnet oder nach der Natur der Sache erforderlich ist. Allerdings gilt diese Verpflichtung nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder eben ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Jeder Mandatsträger ist zur Verschwiegenheit über den Inhalt von nichtöffentlichen Beratungsunterlagen verpflichtet. Diese Verschwiegenheitspflicht ergibt sich aus § 35 GO. Nach § 35 GO besteht Verschwiegenheitspflicht über alle in nichtöffentlicher Sitzung behandelte Angelegenheiten; diese Pflicht erstreckt sich notwendigerweise auch auf die Vorbereitung einer solchen Sitzung. Es steht nicht im Ermessen des einzelnen Mitglieds eines Gremiums, ob er im konkreten Fall die Voraussetzungen für die Verschwiegenheit für gegeben oder noch für gegeben hält, vielmehr ist sie gesetzlich vorgeschrieben. Für den gesamten Verlauf der Beratungen, das Abstimmungsverhalten und das Abstimmungsergebnis gilt dann die Pflicht zur Verschwiegenheit. Die in öffentlichen Sitzungen ausgetragenen Argumente können natürlich auch öffentlich verwendet werden. Niederschriften über Sitzungen mit nichtöffentlichen Beratungsteilen sind vor unbefugtem Zugriff sicher aufzubewahren. Die Pflicht zur Verschwiegenheit besteht auch dann, wenn ein Gremienmitglied an einer nichtöffentlichen Sitzung nicht teilgenommen und nur durch Einsicht in die Niederschrift oder Bericht von Kollegen

von der Angelegenheit erfahren hat. Die Verschwiegenheitspflicht gilt ebenfalls für Tatsachen durch Übermittlung von dritter Seite. Problem Fraktionssitzungen: Wenn Themen erörtert werden, die in nichtöffentlicher Sitzung beraten werden sollen oder bereits beraten worden sind, dürfen nur die Fraktionsmitglieder teilnehmen, die auch Zugang zur betr. Sitzung haben oder hatten (alle Gemeindevertreter und bürgerlichen Mitglieder des betr. Ausschusses).

Befreiungen von der Verschwiegenheitspflicht erteilt grundsätzlich die Gemeindevertretung (§ 32 Abs. 3 GO). Nach § 21 Abs. 4 GO ist die Befreiung nötig, wenn der Gemeindevertreter in einer Angelegenheit, über die Verschwiegenheit zu bewahren ist, als Zeuge oder Zeugin vor Gericht aussagen soll. Diese Befreiung kann nur dann versagt werden, wenn die Aussage dem Wohl des Bundes, eines Landes oder eines anderen Trägers der öffentlichen Verwaltung Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde.

Verletzt ein Mandatsträger seine Pflichten, so ist folgende Sanktionsmöglichkeit gegeben:

Eine strafrechtliche Verantwortlichkeit der Gremienmitglieder ergibt sich aus den Vorschriften über die Straftaten in ihrem Amt (die Mitglieder der Gremien sind Amtsträger im Sinne des Strafrechts). Dabei spielen insbesondere die §§ 203 und 204 StGB eine Rolle, wonach bestraft wird, wer unbefugt ein fremdes Geheimnis, namentlich ein zum persönlichen Lebensbereich gehörendes Geheimnis oder ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart, das ihm als Amtsträger anvertraut oder sonst wie bekannt geworden ist. Dies gilt auch für die Verwertung fremder Geheimnisse. Nach § 353b StGB sind Verletzungen von Dienstgeheimnissen und nach § 355 StGB Verletzungen des Steuergeheimnisses strafbar. Als Strafmaß wird Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe genannt. Eine Verletzung von Privatgeheimnissen erfolgt nur auf Antrag des Verletzten (§ 77 StGB) oder der Gemeinde (§ 77a Abs. 2 StGB). Auch eine vermögensrechtliche Haftung und ein Schadensersatz nach § 823 BGB ist bei Pflichtverletzungen nicht ausgeschlossen. Dienststrafrechtliche Maßnahmen gegen ehrenamtliche Gremienmitglieder sind nicht möglich, da sie keine Beamte sind und somit nicht dem Disziplinarrecht unterliegen. Bei Gremienmitgliedern, die als Vertreter der Gemeinde in Organen von Unternehmen tätig sind, an denen die Gemeinde oder das Amt beteiligt ist, kommen außerdem bei Pflichtverletzungen die Strafvorschriften nach dem Aktiengesetz, dem GmbH-Gesetz und dem Genossenschaftsgesetz in Betracht.

Die Gemeindevertretung selbst kann ein Ordnungswidrigkeitsverfahren in die Wege leiten. Für die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens müssen folgende Voraussetzungen vorliegen:

1. vorsätzlicher Verstoß gegen die Verschwiegenheitspflicht (§ 21 Abs. 2 GO)

2. keine nach § 203 Abs. 2 Strafgesetzbuch zu bestrafende Tat
3. keine nach § 353b Strafgesetzbuch zu bestrafende Tat
4. Antrag der Gemeindevertretung (Mehrheitsbeschluss) innerhalb von drei Monaten nach Tatbegehung an den Amtsvorsteher bzw. Amtsdirektor (§ 134 Abs. 7 GO) zur Verfolgung der Tat

Zur weiteren Klärung bzw. Vorbereitung der Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens ist der Bürgermeister verpflichtet, Strafanzeige bei der zuständigen Staatsanwaltschaft zu stellen. Die Staatsanwaltschaft wird dann mitteilen, ob bei dem betroffenen Gemeindevertreter ein Anfangsverdacht aufgrund der genannten Vorschriften des Strafgesetzbuches begründet ist. Sofern eine Straftat nach StGB nicht vorliegt, kann ein Antrag an den Amtsvorsteher bzw. den Amtsdirektor als zuständige Ordnungsbehörde zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gegen den Gemeindevertreter gestellt werden. Dieses unterliegt bestimmten Formregelungen, die einzuhalten sind. Es besteht eine Antragsfrist von drei Monaten nach Kenntnis von der Ordnungswidrigkeit. Es kommt hierbei auf die förmliche Kenntnisnahme der Gemeindevertretung an. Diese wird dadurch sichergestellt, dass die Gemeindevertretung über die wesentlichen Inhalte der Vorwürfe informiert wird oder diese erörtert. Der Inhalt und Versand einer Beschlussvorlage zur Sitzung einer Gemeindevertretung mit der Aufklärung des Sachverhalts ist der förmlichen Kenntnisnahme gleichzusetzen. Die Gemeindevertretung hat ein Ermessen, ob sie überhaupt einen Antrag zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens stellen möchte. Zu beachten ist hier das Opportunitätsprinzip, also die Frage, ob genügend Anhaltspunkte für eine Ahndung vorliegen und, wenn ja, welche Auswirkungen es für Betroffene und die Gemeinde hat. Selbst wenn genügend Anhaltspunkte für eine Ordnungswidrigkeit vorliegen und mit Fakten unterlegt werden können, hat die Gemeindevertretung die Pflicht, die Tat handlung und die vorliegenden Beweismittel ausreichend zu würdigen (Verhältnismäßigkeitsprüfung). Die Gemeindevertretung könnte zu dem Ergebnis gelangen, dass der bestehende oder mögliche Schaden der Gemeinde oder bei Dritten höher wiegt, als das Verfahren und die Konsequenzen für die die Ordnungswidrigkeit begangene Person. Andererseits könnte es die Gemeindevertretung auch mit einer Beschlusslage zur Aufforderung des Vorsitzenden zur Ermahnung der Einhaltung der Pflichten als „erzieherische“ Maßnahme belassen. Die Entscheidung über die Höhe eines Bußgeldes erfolgt nicht durch die Gemeindevertretung, sondern durch den Amtsvorsteher bzw. den Amtsdirektor als dann zuständige Behörde. Gleichwohl kann die Gemeindevertretung eine Empfehlung aussprechen. Bei der Beratung und Beschlussfassung über die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens ist der Betroffene mit dabei. Es gelten keine Ausschlussgründe nach § 22 GO. Gegen den Beschluss der Gemeindevertretung zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gibt es für den Betroffenen keine Rechtsmittel.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass an die Wahrung der Verschwiegenheit eindringlich zu appellieren ist.

## 6.6. Treuepflicht

Die Gemeindevertreter haben gegenüber der Gemeinde eine besondere Treuepflicht (§ 23 GO), die bedeutet, dass der Gemeindevertreter seine Tätigkeit uneigennützig und verantwortungsbewusst wahrzunehmen hat. Aus dem öffentlich-rechtlichen Charakter dieses Auftrags ergibt sich eine Gemeinwohlorientierung. Die Mitglieder der Gremien haben die Interessen der Gemeinde zu vertreten und bei Interessenkollisionen alles zu unterlassen, was den Interessen der Gemeinde zuwiderläuft oder diese schädigen oder beeinträchtigen könnte. Darin ist die Verpflichtung inbegriffen, das eigene Mandat nicht für eigennützige Zwecke auszunutzen. Ihr Recht, die Interessen der Gemeinde wahrzunehmen, üben die Mitglieder der Gremien grundsätzlich dadurch aus, dass sie an den Beratungen und Beschlussfassungen der Gremien teilnehmen. Die Treuepflicht ist jedoch nicht nur auf ein passives Verhalten beschränkt, sondern sie bedeutet auch ein aktives Handeln für die Mitglieder derart, dass sie von sich aus und ohne besondere Aufforderung für die Gemeindefürsorge tätig zu werden haben, z.B. durch die Weitergabe von Informationen, die für die Gemeinde wichtig sind. Weiter beinhaltet die Treuepflicht, dass Gemeindevertreter Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde nicht geltend machen dürfen, außer als gesetzliche Vertreter, z.B. für ihre eigenen Kinder. Ob diese Voraussetzungen im Einzelfall vorliegen, stellt die Gemeindevertretung ebenfalls durch Beschluss (§ 23 GO) fest.

Im Ergebnis heißt dies nichts anderes, als dass beispielsweise ein Rechtsanwalt der gleichzeitig Gemeindevertreter ist, für Dritte nicht gegen die Gemeinde auftreten darf (Vertretungsverbot). Sollte er trotz einer Entscheidung durch die Vertretung, dass diese Voraussetzungen vorliegen, ein solches Mandat annehmen, ist dies ordnungswidrig und kann mit einer Geldbuße geahndet werden. Auch hier gilt, dass die Verfolgung als Ordnungswidrigkeit erst erfolgt, wenn die Vertretung durch Beschluss einen entsprechenden Antrag bei der zuständigen Verfolgungsbehörde stellt.

Hierbei ist nach eindeutiger Rechtsauffassung davon auszugehen, dass dies sowohl bei den Selbstverwaltungsaufgaben, also den Aufgaben, über die die Gemeindevertretung entscheidet, als auch bei den weisungsgebundenen Angelegenheiten, über die bei amtsangehörigen Gemeinden der Amtsvorsteher bzw. der Amtsdirektor allein entscheidet, gilt.

## 6.7. Ausschließungspflicht (Tätigkeitsverbote)

Der Ausschluss von der Teilnahme an der Beratung und der Entscheidung über Angelegenheiten in den Gemeindevertretungen und auch in den Sitzungen der Ausschüsse verfolgt grundsätzlich die folgenden Ziele: Es kann passieren, dass Gemeindevertreter persönliche Interessen über die der Gemeinde stellen oder auch umgekehrt diese den persönlichen Interessen gegenüber eine höhere Bedeutung zuteilen. Solchen Interessenkonflikten soll mit der Vorschrift des § 22 GO (Ausschlussgründe) entgegengewirkt werden. Weiter soll das Vertrauen der Einwohner in die Objektivität, Unabhängigkeit und von persönlichen Interessen des Gemeindevertreters unvoreingenommene Mandatsausführung erhalten bleiben und gestärkt werden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Bedeutung des § 22 GO abhängig von der Größe der Gemeinde ist. Je geringer die Einwohnerzahl ist, desto größere Aufmerksamkeit wird der Einhaltung beigemessen. Der Ausschluss von Beratung und Entscheidung ist neben einer möglichen eigenen Betroffenheit abhängig von Angehörigkeitsverhältnissen und Rechtsverhältnissen zu Dritten.

§ 22 Abs. 1 GO regelt die Voraussetzungen für das

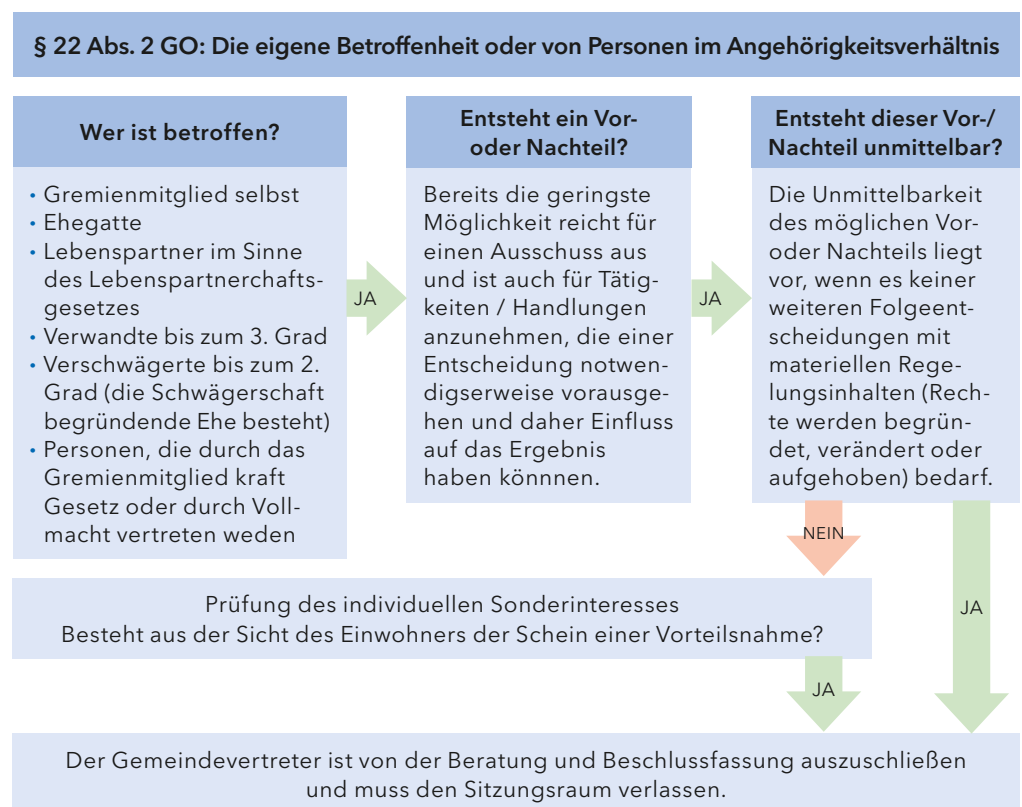


Abbildung 9: Die Ausschlussgründe nach § 22 Abs. 1 GO

Auslösen eines Ausschlussgrundes bei eigener Betroffenheit bzw. der Betroffenheit einer Person, die in einem dort genannten Angehörigkeitsverhältnis zum Gremiummitglied steht, oder für die das Gremiummitglied als gesetzlicher oder durch Vollmacht bestellter Vertreter fungiert. Zur Klärung der Voraussetzung sind die drei folgenden Fragen zu beantworten: Wer ist betroffen? Liegt ein Vor- oder Nachteil vor? Entsteht dieser Vor- oder Nachteil unmittelbar? Die folgende Abbildung fasst die Prüfung eines Ausschlusses nach § 22 Abs. 1 GO zusammen:

Die Beantwortung dieser Fragen soll mit einem kleinen Beispiel verdeutlicht werden: Eine Gemeinde plant, eine öffentliche Einrichtung zu erweitern und benötigt dafür eine Fläche in direkter Nachbarschaft zur Einrichtung. Das Grundstück, das für die Erweiterung ausgewählt worden ist, gehört dem Sohn eines Gemeindevertreters. In diesem Beispiel soll die Gemeindevertretung die Entscheidung treffen, dieses Grundstück vom Sohn des Gemeindevertreters zu kaufen. Die erste Frage zur Betroffenheit kann somit mit Ja beantwortet werden; es liegt die Betroffenheit eines Verwandten bis zum 3. Grad vor. Zu klären ist anschließend, ob dem Sohn als betroffene Person ein Vor- oder Nachteil entsteht. Bereits die Annahme eines möglichen Vor- oder Nachteils reicht hierzu aus. Sofern der Beschluss zum Kauf des Grundstücks erfolgt, entsteht ein finanzieller Vorteil für den betroffenen Sohn, der den Kaufpreis erhalten wird. Da auch diese Frage mit Ja beantwortet worden ist, ist die Frage nach der Unmittelbarkeit des Beschlusses zu klären. Auch diese Frage lässt sich mit Ja beantworten, da der erwähnte Vorteil finanzieller Art unmittelbar eintreten wird. Es sind keine weiteren Folgeentscheidungen mehr notwendig. Dass noch ein Kaufvertrag abzuschließen ist, ist die unabweisliche rechtliche Folge des Beschlusses und beeinflusst nicht die unmittelbare Wirkung des Beschlusses. Da alle Voraussetzungen nach § 22 Abs. 1 GO erfüllt sind, ist der Gemeindevertreter bei der Beratung und Entscheidung auszuschließen.

Jetzt erhält das Beispiel die folgende Abwandlung: Für die Erweiterung der Einrichtung kommen mehrere Flächen in Frage. Eine dieser Flächen gehört dem Sohn des Gemeindevertreters. In der Sitzung der Gemeindevertretung soll es nur darum gehen, aus den möglichen Flächen ein paar auszuwählen und mit den Grundstückseigentümern anschließend in Verhandlung einzutreten. Die ersten beiden Voraussetzungen können als zutreffend bewertet werden. Der Sohn ist als möglicher Verkäufer seiner Fläche betroffen und auch der Vorteil finanzieller Art könnte eintreten, sofern letztlich ein Kauf vollzogen wird. Die Prüfung eines Ausschlusses scheidet jedoch zunächst bei der Frage nach der Unmittelbarkeit. Die Tatsache, dass zunächst nur ein paar Grundstücke für weitere Verhandlungen ausgewählt werden sollen, führt noch nicht zum unmittelbaren Eintreten des festgestellten Vorteils. Es ist eine weitere Folgeentscheidung notwendig, nämlich die, welches Grundstück nach den Verhandlungen gekauft werden soll. Es bedarf also noch einer Folgeentscheidung.

Zur weiteren Prüfung der „Unmittelbarkeit“ soll an dieser Stelle aus einem Erlass des Innenministeriums vom 12.04.2017 zitiert werden:

„Durch das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungs- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 22.03.2012 war § 22 Absatz 1 GO durch Einfügung eines Satzes 2 dahingehend geändert worden, dass als unmittelbar im Sinne der Vorschrift nur derjenige Vorteil galt, der sich aus einer Entscheidung der Gemeindevertretung selbst, d.h. ohne das Hinzukommen weiterer Ereignisse oder Maßnahmen, ergab. Diese erst 2012 in die Kommunalverfassung eingefügte Legaldefinition des Merkmals „unmittelbar“ wurde durch das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 03.08.2016 (GVObI. Schl.-H. S. 788) wieder gestrichen. Diese erneute Änderung des § 22 Absatz 1 GO kann nur so verstanden werden, dass der Gesetzgeber eine an eine reine Kausalitätsbetrachtung anknüpfende Bewertung der Befangenheit als zu einschränkend angesehen hat. Wie schon im hiesigen Erlass vom 01.11.2016 hingewiesen wurde, wird daher nunmehr für die Frage der Befangenheit nach § 22 Absatz 1 GO darauf abzustellen sein, ob bei dem jeweiligen ehrenamtlich Tätigen ein individuelles Sonderinteresse zu bejahen ist. Ein solches kann möglicherweise auch bei einem nicht unmittelbaren Zusammenhang zwischen der ehrenamtlichen Tätigkeit und dem eintretenden Vor- oder Nachteil bestehen. Die Streichung des § 22 Absatz 1 Satz 2 GO hat also zur Folge, dass die Frage einer Befangenheit im Sinne des § 22 Absatz 1 GO nicht mehr im Sinne einer direkten Kausalität, sondern anhand einer wertenden Betrachtung zu beurteilen ist. Dabei kommt der (zwischenzeitlich obsoleten, nach der im vergangenen Jahr erfolgten Rechtsänderung aber wieder einschlägigen) Rechtsprechung des OVG Schleswig von vor einigen Jahren eine maßgebliche Bedeutung zu: Das Gericht hatte in seiner Entscheidung vom 06.11.2006 (Az. 2 LB 23/06) als gesetzgeberisches Ziel des § 22 Absatz 1 GO das aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitbare Interesse an einer uneigennütigen, am Gemeinwohl ausgerichteten Verwaltung und dem daraus resultierenden Bedürfnis der Vermeidung jeglichen „bösen Scheins“ bezeichnet. Durch das Freihalten der Entscheidungen der Gemeindevertretung von individuellen Sonderinteressen solle das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Objektivität der Verwaltungsführung erhalten bzw. gefestigt werden.“

Zurück zu der Fallkonstellation gehend, bedeutet dies, dass bei einer Verneinung der Unmittelbarkeit bewertet werden muss, ob hier nicht doch der Anschein anzunehmen ist, dass der Gemeindevertreter bereits bei dieser Entscheidung durch individuell geprägte Sonderinteressen handelt und zu Gunsten seines Sohnes entscheidet. Die Frage nach dem „bösen Schein“ muss hier mit Ja beantwortet werden, so dass sich die Voraussetzungen des § 22 Abs. 1 GO als erfüllt darstellen und ein Ausschluss des Gemeindevertreters erfolgen muss.

Die Begriffe der Verwandtschaft bzw. der Schwägerschaft sind den §§ 1589 und 1590 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) zu entnehmen. Danach (§ 1589 BGB) bestimmt sich der Grad der Verwandtschaft nach der Anzahl der sie vermittelnden Geburten. Also Eltern und Kinder sind im 1. Grad der aufsteigenden Linie miteinander verwandt, Großeltern und Enkelkinder im 2. Grad der aufsteigenden Linie, Urgroßeltern und Urkel im 3. Grad der aufsteigenden Linie. Geschwister sind im 2. Grad der Seitenlinie miteinander verwandt, Kinder von Geschwistern im 3. Grad der Seitenlinie (Onkel/Tante und Cousin/Cousine). Bis zu diesem Grad geht das Tätigkeitsverbot für Gemeindevertreter bei Verwandten. Verschwägert ist der Ehegatte mit den Verwandten des anderen Ehegatten (§ 1590 BGB). Die Schwägerschaft besteht jedoch nicht zwischen den Verwandten des Ehegatten mit den Verwandten des anderen Ehegatten. Die Schwägerschaft bezieht sich immer nur auf den Ehegatten und den Verwandten des anderen Ehegatten. Der Grad der Schwägerschaft bestimmt sich nach der Linie und den Grad der sie vermittelnden Verwandtschaft. Also Ehemann und Schwiegereltern sind im 1. Grad der aufsteigenden Linie verschwägert. Die Geschwister des jeweiligen Ehepartners sind im 2. Grade der Seitenlinie verschwägert, weil die Geschwister untereinander im 2. Grade der Seitenlinie miteinander verwandt sind. Bis hierher geht das Tätigkeitsverbot bei Schwägerschaft. Grundsätzlich besteht nach § 1590 Abs. 2 BGB die Schwägerschaft fort, auch wenn die Ehe, durch die sie begründet worden ist, aufgelöst wurde. Nach Auflösung der Ehe soll jedoch nach der GO das Tätigkeitsverbot nicht mehr gelten. Da nach § 11 des Lebenspartnerschaftsgesetzes die Verwandten eines Lebenspartners mit dem anderen Lebenspartner als verschwägert gelten, sind die Ausführungen zur Schwägerschaft bei Ehegatten auch für die Lebenspartner analog anzuwenden. Das müsste ebenfalls für die Aussage gelten, dass das Tätigkeitsverbot nur gilt, so lange die Ehe, also hier die Lebenspartnerschaft, fortbesteht, auch wenn die GO dies nicht ausdrücklich aufgenommen hat.

Eine Verlobung oder eine eheähnliche Gemeinschaft („Lebensgefährte“) werden vom Gesetzgeber in § 22 GO nicht erfasst und begründen daher kei-

ne Ausschlussgründe. In der Praxis verlassen meistens aber die davon betroffenen Gemeindevertreter trotzdem eine Sitzung und stellen sich somit den Verheirateten gleich.

Ein Ausschluss kann zudem erfolgen, wenn einer vom Gemeindevertreter kraft Gesetzes vertretenen Person (natürlich und juristisch) ein Vor- oder Nachteil entstehen kann. Beispiele für solche gesetzlichen Vertretungen sind: Eltern für Kinder nach §§ 1626 f. BGB, Betreuer für Betreute nach §§ 1896 f. BGB, Pfleger für Pflegelinge nach §§ 1909 f. BGB, Vereinsvorstand für alle Mitglieder des Vorstands nach § 26 Abs. 1 BGB. Die Vollmacht kann generell auf Bestimmungen des BGB, des Handelsrechts oder des Prozessrechts beruhen (Rechtsanwalt, Rechtsbeistand, Steuerberater, Prokurist, usw.). Der Bürgermeister als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde (§ 51 Abs. 1 GO) ist bei Angelegenheiten, die die Gemeinde selbst betreffen, nicht persönlich beteiligt und somit nicht auszuschließen. Die Interessen als Mitglied (Vorsitzender) der Gemeindevertretung sind hierbei identisch mit denen als ehrenamtlicher Bürgermeister, zu dessen Aufgaben die gesetzliche Vertretung gehört.

§ 22 Abs. 2 GO regelt die Betroffenheit eines Dritten sowie die Betroffenheit eines Gutachters. Die Auswirkungen dieser Verbindungen soll zunächst die folgende Abbildung darstellen:

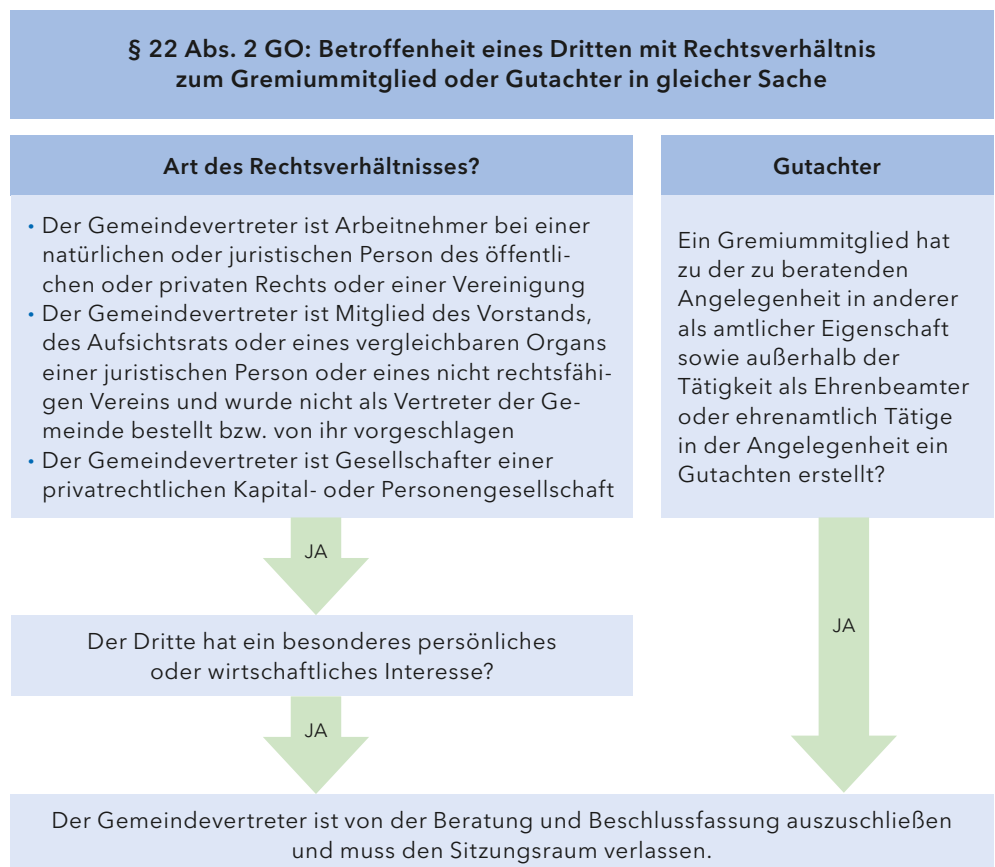


Abbildung 10: Die Ausschlussgründe nach § 22 Abs. 2 GO

Neben den vorgenannten Fällen nach § 22 Abs. 1 GO werden durch § 22 Abs. 2 GO die Fälle erfasst, bei denen Dritte von der Angelegenheit betroffen sind und das Gremiummitglied in einem der hier genannten Rechtsverhältnisse zum Dritten steht. Das Tätigkeitsverbot gilt somit auch dann, wenn ein Gremiummitglied bei einer natürlichen oder juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts oder einer Vereinigung, die ein besonderes persönliches oder wirtschaftliches Interesse an der Erledigung der Angelegenheit hat, gegen Entgelt beschäftigt ist.

Wenn also der Arbeitgeber eines Gemeindevertreters ein solches Interesse an der Entscheidung der Vertretung, z. B. einer Auftragsvergabe hat, darf der Arbeitnehmer nicht mitwirken. Dieses Tätigkeitsverbot gilt gleichfalls in gleichem Umfang und unter den gleichen Voraussetzungen auch für die, die

- als Mitglied des Vorstandes, Aufsichtsrates oder eines vergleichbaren Organs einer juristischen Person oder eines nicht rechtsfähigen Vereins tätig sind, die oder der ein besonderes persönliches oder wirtschaftliches Interesse an der Erledigung der Angelegenheit hat, es sei denn, die Personen gehören diesem Organ als Vertreter der Gemeinde an. Die häufigste Fallkonstellation wird hierbei, gerade in kleineren Gemeinden, die Mitglieder des Vorstands eines Vereins betreffen, der von einer Entscheidung der Gemeindevertretung betroffen ist.
- Gesellschafter einer Kapital- oder Personengesellschaft sind, die ein besonderes persönliches oder wirtschaftliches Interesse an der Erledigung der Angelegenheit hat.

Wenn eine Person in der zu beratenden Angelegenheit in anderer als amtlicher Eigenschaft sowie außerhalb ihrer Tätigkeit als Ehrenbeamter oder ehrenamtlich Tätige ein Gutachten erstellt hat, gilt ein Mitwirkungsverbot unmittelbarer ohne Prüfung weiterer Voraussetzungen. In der Praxis wird diese Person in der betreffenden Sitzung als Sachverständiger das Gutachten inhaltlich vorstellen und dann bei der Beratung und Beschlussfassung die Sitzung verlassen.

Alle genannten Verbote des Tätigwerdens nach § 22 Abs. 1 und 2 GO gelten nach § 22 Abs. 3 GO jedoch nicht,

- wenn der Vorteil oder Nachteil nur darauf beruht, dass eine Person einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe angehört, deren gemeinsame Interessen durch die Angelegenheit berührt werden (z. B. Grundstückseigentümer bei der Festsetzung des Realsteuerhebesätze für die Grundsteuer B in der Haushaltssatzung),
- für Wahlen und Abberufungen,
- für andere Beschlüsse, mit denen ein Kollegialorgan eine Person aus seiner Mitte auswählt und entsendet,
- für andere Beschlüsse, mit denen ein Kollegialorgan eine Person aus seiner Mitte auswählt und entsendet.

Es ist daher zulässig, dass bei einer anstehenden Wahl die vorgeschlagene Person sich selbst wählt, was bei der Wahl beispielsweise des Bürgermeisters manchmal

auch notwendig ist, wenn die Mehrheit lediglich eine Stimme ausmacht.

Nach § 22 Abs. 4 GO haben die Mitglieder der Vertretungen oder ihrer Ausschüsse eine Verpflichtung mitzuteilen, wenn Gründe vorliegen, die ein Tätigwerden, also in erster Linie die Beteiligung an der Beratung oder Beschlussfassung nicht zulassen. Die vorsätzliche (absichtliche) Unterlassung stellt nach § 134 GO eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße geahndet werden kann, wenn die Vertretung den Antrag auf Verfolgung als Ordnungswidrigkeit bei der zuständigen Verwaltungsbehörde stellt. Ob die Ausschließungsgründe jeweils vorliegen, entscheidet im Streitfall die Gemeindevertretung durch Beschluss bei Abwesenheit des Betroffenen, der den Sitzungsraum bei der Beratung und Beschlussfassung darüber, ob er auszuschließen ist, zu verlassen hat. Die Entscheidung der Gemeindevertretung ist jedoch nur im Streitfall erforderlich, wenn der Betroffene nicht freiwillig das Vorliegen der Ausschließungsgründe anerkennt und den Sitzungsraum nicht freiwillig verlässt oder in auftretenden Zweifelsfällen darüber, ob die Voraussetzungen für die Ausschließung vorliegen. Für die Entscheidung bei einem Ausschussmitglied ist diese Befugnis auf den jeweiligen Ausschuss übertragbar (§ 22 Abs. 4 GO). Das ist in einer Hauptsatzung entsprechend zu regeln.

Sollte jedoch eine Entscheidung der Vertretung gefallen sein, obwohl ein Gemeindevertreter zwar auszuschließen gewesen wäre, aber nicht ausgeschlossen worden ist, so ist dies gemäß § 22 Abs. 5 GO unerheblich,

- wenn die Stimme des Auszuschließenden bei der Abstimmung nicht die entscheidende war (z. B. mit neun Ja und drei Nein-Stimmen). Es bleibt dabei unberücksichtigt, dass der eigentlich Auszuschließende durch Mitwirkung bei der Beratung Einfluss auf das Abstimmungsergebnis haben könnte. Als entscheidend wäre die Stimme zu bewerten, wenn das Abstimmungsergebnis sechs Ja-Stimmen und fünf Nein-Stimmen lauten würde und der Auszuschließende mit Ja gestimmt hat.
- nach Ablauf eines Jahres, wenn der Bürgermeister dem Beschluss nicht aus dem Grunde der Mitwirkung einer auszuschließenden Person widersprochen hat, oder die Kommunalaufsichtsbehörde nicht beanstandet hat, oder jemand einen förmlichen Rechtsbehelf eingelegt hat. Diese Jahresfrist beginnt am Tage nach der Beschlussfassung zu laufen, oder wenn der Beschluss öffentlich bekannt zu machen ist, mit dem Tage der Bekanntmachung. Diese Frist dient auch der Wahrung des Rechtsfriedens.

Immer wieder tauchen in der Praxis Fragen auf, die die Auswirkungen des § 22 GO mit seinen Ausschließungsgründen auf die Frage der Aufstellung der Tagesordnung und Einladung der Gemeindevertretung durch einen ggf. ausgeschlossenen Bürgermeister berühren. Nach § 22 Abs. 1 GO dürfen Ehrenbeamte in einer An-

gelegenheit nicht ehrenamtlich tätig werden, wenn die Tätigkeit oder die Entscheidung in der Angelegenheit ihnen selbst etc. einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann. Zur ehrenamtlichen Tätigkeit eines möglicherweise nach § 22 GO ausgeschlossenen Bürgermeister gehört grundsätzlich auch die Aufstellung der Tagesordnung und die Einberufung der Gemeindevertretung nach § 34 GO. Da § 22 GO nicht ausschließlich auf die Entscheidung in einer Angelegenheit selbst Bezug nimmt, sondern die Tätigkeit in einer Angelegenheit als solche für die Ausschlussgründe mit einbezieht, liegt ein Ausschlussgrund bereits dann vor, wenn beim Aufstellen der Tagesordnung und Einberufung der Gemeindevertretung erkennbar der Bürgermeister nach den Grundsätzen des § 22 GO ausgeschlossen ist. In einem solchen Fall müssen die Aufstellung der Tagesordnung und die Einladung zur Gemeindevertretungssitzung durch den stellvertretenden Bürgermeister erfolgen.

Da aber gelegentlich erst im Laufe eines Verfahrens, d. h. nach Aufstellung der Tagesordnung und Einberufung der Gemeindevertretungssitzung ein Ausschlussgrund im Sinne des § 22 GO offenbar werden kann oder durch eine Beschlussfassung im Rahmen des § 22 Abs. 4 Satz 2 GO festgestellt wird, können die Konsequenzen des § 22 in Einzelfällen auch später eintreten, ohne dass dadurch die Aufstellung der Tagesordnung und die Einladung zur Gemeindevertretungssitzung mit einem rechtswidrigen Fehler behaftet ist.

## 6.8. Widerspruchs-, Klage- und Beschwerderecht

### 6.8.1. Widerspruchsrecht

Der Widerspruch ist ein formeller Rechtsbehelf, welcher gegen Verwaltungsakte der Verwaltung zulässig ist. Der Widerspruch führt, von Ausnahmen abgesehen, regelmäßig zu einem außergerichtlichen Vorverfahren, welches wiederum den bei den Verwaltungsgerichten einzureichenden Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen vorgeschaltet ist. Dem einzelnen Gemeindevertreter steht ein derartiges Recht gegen ihm nicht genehme Beschlüsse der Vertretungskörperschaft nicht zu. Lediglich dem Bürgermeister steht dieses Recht bei Beschlüssen zu, die das Recht verletzen. In diesen Fällen gehört die Einlegung des Widerspruches zu seiner Amtspflicht (§ 43 GO). Dieser Widerspruch muss innerhalb von 2 Wochen nach der Beschlussfassung schriftlich eingelegt werden. Dies gilt übrigens auch für Beschlüsse der Ausschüsse der Gemeindevertretung (§ 47 GO), wenn ihnen die endgültige Beschlussfassung über eine Angelegenheit nach § 45 Abs. 2 GO oder im Einzelfall übertragen worden ist. Ansonsten hat die Gemeindevertretung bei den lediglich vorbereitenden Beschlüssen die Pflicht, die Rechtswidrigkeit durch einen rechtmäßigen Beschluss zu beseitigen. Der vom Bürgermeister eingelegte schriftliche Widerspruch mit ausreichender Begründung und der Aufforderung, den Beschluss aufzuheben, hat aufschie-

bende Wirkung, d. h. der Beschluss darf nicht ausgeführt werden. Die Gemeindevertretung hat dann abermals über die Angelegenheit zu beschließen. Verletzt dann auch der neue Beschluss das Recht, so hat der Bürgermeister den Beschluss zu beanstanden. Hiergegen steht der Gemeindevertretung dann die Klage vor dem Verwaltungsgericht zu. Im Rahmen der Geschäftsordnung steht den Mitgliedern der Gemeindevertretung, die mit einem Ordnungsruf belegt worden sind oder die nach § 42 GO von der Sitzung ausgeschlossen worden sind, die Möglichkeit des schriftlichen Einspruchs dagegen zu, über den dann allerdings die Vertretungskörperschaft im Laufe der nächsten Sitzung entscheidet. Gegen die Entscheidung der Vertretungskörperschaft kann dann die unter dem nächsten Abschnitt erwähnte „Organklage“ beim Verwaltungsgericht eingereicht werden.

Die Gemeindevertretungen amtsangehöriger Gemeinden können einem Beschluss des Amtsausschusses widersprechen, wenn der Beschluss das Wohl der Gemeinde gefährdet (§ 3 Abs. 5 AO). Zur Feststellung, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, muss zunächst erläutert werden, wann das Wohl einer Gemeinde entsprechend dem Sinn des § 3 Abs. 5 AO betroffen ist und welche Auswirkungen ein Beschluss des Amtsausschusses hat.

Das „Wohl der Gemeinde“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der einer Auslegung bedarf. Diese Auslegung nimmt grundsätzlich die Gemeindevertretung nach pflichtgemäßem Ermessen selbst vor, wenn sie über die Einlegung eines Widerspruchs zu entscheiden hat. Das BVerfG hat in einer Entscheidung vom 14.04.2010 (Az. 1 BvR 2140/08) festgestellt, dass dabei von einem „verfassungsstaatlichen Gemeinwohlverständnis auszugehen ist, das sich an den Gemeinwohlwerten des Grundgesetzes wie Menschenwürde, Freiheit, Rechtsicherheit, Frieden und Wohlstand und damit an den Grundrechten, dem Rechtsstaat-, Sozialstaats- und Demokratieprinzip festmachen lässt“. Anders ausgedrückt bedeuten die Sicherstellung und der Erhalt des Wohls einer Gemeinde, unter den eben genannten Prinzipien, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu erledigen. Die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ sind durch das BVerfG mit dem sog. Rastede-Beschluss vom 23.11.1988 definiert worden: Danach „... sind Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben ..., die also den Gemeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierbei nicht an.“ Das Gemeinwohl ist also als gefährdet anzusehen, wenn eine Gemeinde nicht mehr in der Lage sein würde, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und die Bedürfnisse ihrer Einwohner zu befriedigen. Dazu sei an dieser Stelle ein Urteil des OVG Berlin-Brandenburg (vom 17.09.2004 - 1 B 78/04 -) erwähnt,

das ausführt, dass nicht jede belastende Entscheidung das Wohl einer Gemeinde gefährdet. Es muss sich um eine Angelegenheit handeln, die grundsätzlich oder finanziell wichtiger Bedeutung ist. Es würde z. B. für eine Begründung der Gefährdung des gemeindlichen Wohls nicht ausreichen, wenn eine andere Entscheidung als die durch den Amtsausschuss getroffene als zweckmäßiger angesehen wird. In die Lage eines gefährdeten Wohls der Gemeinde kann sich diese auch selbst bringen, wenn durch eigene Beschlüsse oder Umstände Dritter eine Gefährdung hervorgerufen wird. Einem Bürgermeister steht dann aber ein solches Recht, einem Beschluss aufgrund der Gefährdung des Wohls einer Gemeinde zu widersprechen, nicht zu. Er kann nur noch dann widersprechen, wenn ein Beschluss einer Gemeindevertretung der Aufforderung in § 1 Abs. 1 GO, das Wohl der Einwohner zu fördern, entgegenstehen sollte. Eine konkrete Verletzung des Wohls der Gemeinde durch einen Beschluss des Amtsausschusses muss dabei nicht vorliegen. Es reicht dazu bereits die Annahme, dass durch die Ausführung eines Beschlusses des Amtsausschusses eine Gefahr für das Wohl besteht. Die Gefahr selbst muss jedoch mit Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein. Die Durchführung des Beschlusses muss bei ungehinderter Umsetzung zu einer ernstesten Gefährdung der oben beschriebenen Interessen und Aufgaben der Gemeinde führen.

### 6.8.2. Klagerecht

Auch wenn die GO keine ausdrücklichen Bestimmungen über das Klagerecht des einzelnen Gemeindevertreters gegen die Organe der Gemeinde enthält, so steht dem Vertreter im Rahmen der kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeiten die sogenannte „Organklage“ vor den Verwaltungsgerichten zu. Hierbei kann jeder Vertreter oder eine Fraktion gegen Organe der Gemeinde klagen. Voraussetzung ist dabei allerdings, dass der Mandatsträger in seinen Rechten verletzt worden ist. Diese Klageform wird allerdings nicht in der Verwaltungsgerichtsordnung geregelt, sondern gehört im Rahmen der wehrhaften Demokratie zu unserem Rechtssystem.

### 6.8.3. Beschwerderecht

Selbstverständlich steht es jedem Gemeindevertreter frei, sich über bestimmte Verhaltensweisen oder seiner Meinung nach rechtswidrige Beschlüsse der Vertretungskörperschaft bei der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde (KAB) zu beschweren. Nach § 120 GO übt das Land die Aufsicht darüber aus, dass die Gemeinden die Selbstverwaltungsaufgaben rechtmäßig erfüllen. Die Kommunalaufsichtsbehörden sollen die Gemeinden vor allem beraten und unterstützen.

Nach § 121 GO in Verbindung mit § 3 des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden (GulB) ist für Gemeinden mit Bürgermeisterversammlung und für die kreisangehörigen Städte bis 20.000 Einwohner der Landrat oder die Landrätin als untere Landesbehörde Kommunalaufsichtsbehörde. Oberste

Kommunalaufsichtsbehörde ist in Schleswig-Holstein das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport (MIKWS).

Den Kommunalaufsichtsbehörden steht es nicht zu, eigene Ermessens- und Beurteilungserwägungen an die Stelle einer Gemeindevertretung zu setzen. Auch darf die Kommunalaufsicht nur im öffentlichen Interesse ausgeübt werden, im Interesse der Gemeinde als Ganzes. Es ist nicht Aufgabe der Kommunalaufsicht, einzelnen Gemeindevertretern oder Parteien bzw. Wählergruppen zu ihrem vermeintlichen Recht zu verhelfen.

#### *Beispiel:*

*Die Gemeindevertretung beschließt einen Anbau an den gemeindlichen Kindergarten. Ein Gemeindevertreter, der gegen diese Maßnahme gestimmt hat, beschwert sich bei der Kommunalaufsicht über diesen in seinen Augen verantwortungslosen Umgang mit den finanziellen Mitteln der Gemeinde und bittet die KAB dazu um eine Stellungnahme.*

Die KAB kann jederzeit Auskunft von der Gemeinde verlangen (§ 122 GO). Darüber hinaus steht ihr das Recht zu, Beschlüsse der Gemeinden, die das Recht verletzen, zu beanstanden und zu verlangen, dass die Gemeinde den Beschluss binnen einer angemessenen Frist aufhebt. Sie kann weiterhin verlangen, dass Maßnahmen, die aufgrund derartiger Beschlüsse getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden. Die Beanstandung durch die KAB hat aufschiebende Wirkung (§ 123 GO). Hiergegen ist jedoch der Verwaltungsweg, also Widerspruch und Anfechtungsklage gegeben. Die KAB kann nach § 124 GO bestimmte Anordnungen treffen, so dass von der Gemeinde das Erforderliche veranlasst wird. Falls die Gemeinde einer Anordnung der KAB innerhalb einer bestimmten Frist nicht nachkommt, kann die KAB im Rahmen der Ersatzvornahme anstelle und auf Kosten der Gemeinde die Anordnung durchführen oder die Durchführung einem anderem übertragen. In § 124 Abs. 2 GO hat der Gesetzgeber für die hauptamtlich verwalteten Gemeinden geschaffen, dass die Gemeindevertretung sich dann an die KAB wenden kann, wenn sie der Auffassung ist, dass der Bürgermeister die Beschlüsse der Vertretung, des Hauptausschusses oder eines Fachausschusses nicht oder nicht vollständig umsetzt oder seiner Berichtspflicht nicht ausreichend nachkommt. Die KAB hat dann auf Antrag der Gemeindevertretung innerhalb von zwei Monaten den Sachverhalt zu prüfen. Sie kann dann den Bürgermeister anweisen, das Erforderliche zur Umsetzung zu veranlassen.

Wenn alle diese Maßnahmen der KAB nicht ausreichen und es der ordnungsgemäße Gang der Verwaltung erfordert, kann die KAB einen Beauftragten bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben der Gemeinde auf deren Kosten wahrnimmt (§ 127 GO).



Der Landrat nimmt neben der Funktion der Kommunalaufsicht auch die Funktion der Prüfungsbehörde nach dem Kommunalprüfungsgesetz (KPG) wahr. Danach wird die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die sonstige Verwaltungstätigkeit der Gemeinden und Ämter von besonderen Prüfungsbehörden überwacht. Prüfungsbehörde ist für die Gemeinden bis 20.000 Einwohnern grundsätzlich der Landrat. Diese Aufgaben nimmt das Rechnungsprüfungsamt, welches dann gleichzeitig Gemeindeprüfungsamt ist, wahr. Dabei sollen kommunale Körperschaften, die kein eigenes Rechnungsprüfungsamt haben, innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren einmal einer überörtlichen Prüfung unterzogen werden. Gegenstand dieser überörtlichen Prüfung ist insbesondere

1. die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die sonstige Verwaltungstätigkeit der kommunalen Körperschaft auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu überprüfen (Ordnungsprüfung)
2. zu prüfen, ob die Kassengeschäfte ordnungsgemäß geführt werden (Kassenprüfung) oder die Aufgaben der Finanzbuchhaltung ordnungsgemäß wahrgenommen werden (Prüfung der Finanzbuchhaltung)
3. ob die Verwaltung der kommunalen Körperschaft sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird (Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung)
4. ob die zweckgebundenen Zuwendungen des Bundes, des Landes oder anderer Träger der öffentlichen Verwaltung bestimmungsgemäß verwendet werden (Verwendungsprüfung).

Darüber hinaus können sog. Querschnittsprüfungen (§ 5a KPG) durchgeführt werden, wobei vergleichende Prüfungen mehrerer kommunaler Körperschaften zu einem Aufgabenbereich oder sachlichen Schwerpunkten wahrgenommen werden.

Die Stellungnahme zu diesem Prüfungsbericht ist eine der Gemeindevertretung nach § 28 Abs. 1 Ziff. 21 Gemeindeordnung vorbehaltene Aufgabe.

#### 6.8.3.1. Dienstaufsichtsbeschwerde

Die Dienstaufsichtsbeschwerde ist kein formelles Rechtsmittel. Diese Beschwerde richtet sich meist gegen eine bestimmte Verhaltensweise von Personen. Die Beschwerde ist an die Dienstaufsichtsbehörde zu richten. Dies ist in der Regel die Behörde, die die Dienstvorgesetzten-eigenschaften hat. Welche dieses ist, bleibt einer Einzelprüfung überlassen. Für den ehrenamtlichen Bürgermeister ist dies die Gemeindevertretung (§ 27 Abs. 4 GO), für

den hauptamtlichen Bürgermeister der Hauptausschuss (§ 45 b Abs. 5 GO).

#### 6.8.3.2. Fachaufsichtsbeschwerde

Die Behörden (§ 3 LVwG) der Gemeinden und Ämter unterliegen für die Erfüllung der Aufgaben nach Weisung gemäß § 17 LVwG der Fachaufsicht des Landrates, soweit nicht spezielle Rechtsvorschriften eine andere Konstruktion vorsehen. Die Fachaufsicht erstreckt sich auf die rechtmäßige und zweckmäßige Erfüllung der Verwaltungsangelegenheiten (§ 15 Abs. 2 LVwG). Sie ist ebenfalls kein formelles Rechtsmittel. Die Fachaufsichtsbeschwerde ist daher an die Fachaufsichtsbehörde zu richten.

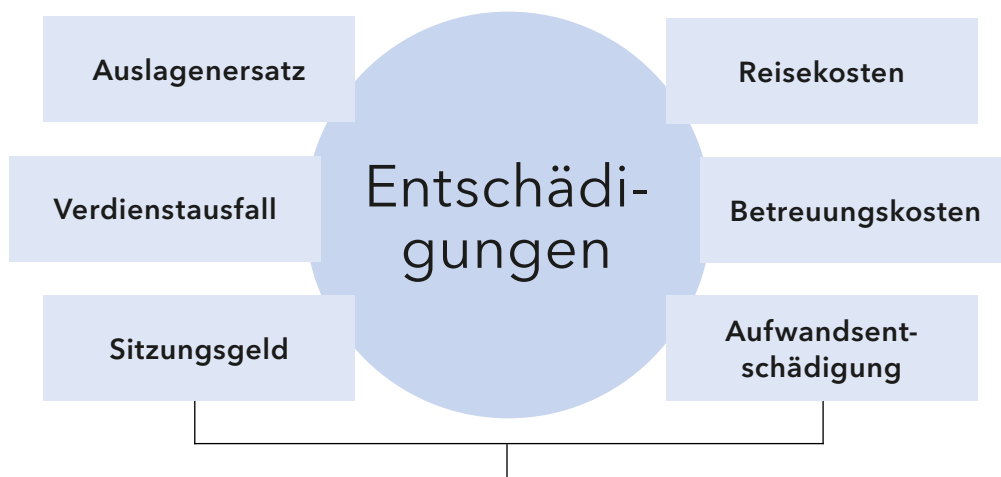
#### 6.8.3.3. Gegendarstellung

Diese Form einer Beschwerde ist lediglich die Darlegung einer eigenen, meist persönlichen Auffassung, die von der Entscheidung einer Behörde abweicht. Auch hierbei handelt es sich nicht um ein förmliches Rechtsmittel. Sie ist dort einzureichen, wo die Gegendarstellung kundgetan werden soll.

#### 6.8.3.4. Kommunale Verfassungsbeschwerde

Nicht ganz zu den Rechten der Gemeindevertreter oder Fraktionen passt dieses Rechtsmittel. Es soll jedoch nicht ganz unerwähnt bleiben. Durch das Landesverfassungsgerichtsgesetz vom 10.01.2008 ist dieses Verfahren eingeführt worden. Danach können Gemeinden oder Gemeindeverbände Beschwerde vor dem Verfassungsgericht in Schleswig erheben, wenn sie der Meinung sind, dass ein Landesgesetz das Recht der Selbstverwaltung verletzt. Diese Verfassungsbeschwerde kann allerdings nur innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten des Gesetzes beim Landesverfassungsgericht eingereicht werden.

### 6.9. Entschädigungsansprüche



Sitzungsgeld und Aufwandsentschädigung können kombiniert werden

Abbildung 11: Die Entschädigungsarten

Für die Tätigkeit als Gemeindevertreter oder eines Mitgliedes eines Ausschusses oder Beirates erhalten diese Personen einen unverzichtbaren Anspruch auf Entschädigung (§ 24 Abs. 5 GO). Sie haben einen Anspruch auf folgende Entschädigungsleistungen:

1. Ersatz ihrer Auslagen,
2. Ersatz des entgangenen Arbeitsverdienstes oder als Selbständige auf eine Verdienstausschüttung.
3. Erstattung des auf den entgangenen Arbeitsverdienst entfallenden Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung, soweit dieser zu ihren Lasten an den Sozialversicherungsträger abgeführt wird.
4. Entschädigung für die durch das Ehrenamt oder die ehrenamtliche Tätigkeit bedingte Abwesenheit vom Haushalt, wenn die Anspruchsteller einen Haushalt mit mindestens zwei Personen führt und nicht oder weniger als 20 Stunden je Woche erwerbstätig ist.
5. Die nachgewiesenen Kosten einer entgeltlichen Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen, und
6. Reisekostenvergütung.

Dabei können die Entschädigungen nach den Ziffern 1, 2, 4 und 6 pauschaliert werden.

Darüber hinaus können Ehrenbeamten bei einem Dienstjubiläum eine Jubiläumsszuwendung nach § 24 Abs. 7 GO erhalten. Hier gelten dann die Vorschriften der Jubiläumsverordnung des Bundes. Die Jubiläumsszuwendung beträgt

- bei einer Dienstzeit von 25 Jahren 350 €
- bei einer Dienstzeit von 40 Jahren 500 €
- bei einer Dienstzeit von 50 Jahren 600 €

Nach der für die Landesbeamten geltenden Jubiläumsverordnung wird lediglich für 40 und 50 Jahre eine Zuwendung gewährt. Die GO nimmt jedoch ausdrücklich Bezug auf die JubV des Bundes, so dass die Zahlung einer Jubiläumsszuwendung an die Ehrenbeamten auch in Schleswig-Holstein schon ab 25 Dienstjahren zulässig ist.

§ 24 Abs. 2 GO regelt die Pauschalierung der Entschädigung nach Ziffer 1 als Aufwandsentschädigung. Mit dieser Aufwandsentschädigung sind dann auch der Aufwand an Zeit und Arbeitsleistung und das mit dem Ehrenamt oder der ehrenamtlichen Tätigkeit verbundene Haftungsrisiko abgegolten. Hiermit sind folgende Entschädigungskonstellationen möglich, die in einer Satzung (Hauptsatzung oder Entschädigungssatzung) zu regeln sind:

1. eine monatliche Aufwandsentschädigung oder
2. eine Kombination aus Sitzungsgeld und monatlicher Aufwandsentschädigung oder
3. nur ein Sitzungsgeld

Aufgrund der Verordnungsermächtigung in § 135 Abs. 1 Ziff. 5 GO wurde am 03.05.2018 mit Wirkung vom 31.05.2018 eine neue Entschädigungsverordnung her-

ausgegeben, die zuletzt mit der Verordnung vom 01.10.2020 geändert worden ist. Auch zu Beginn der neuen Wahlzeit am 01.06.2023 ist damit zu rechnen, dass entweder eine Neufassung der Entschädigungsverordnung oder eine Änderung durch das zuständige Ministerium für Inneres herausgegeben wird. Diese Entschädigungsverordnung sieht Höchstsätze der Entschädigungen vor, stellt aber die Festsetzung der Höhe grundsätzlich in das Ermessen der Vertretungskörperschaft. Die Entschädigungsverordnung enthält in erster Linie Kann-Bestimmungen, damit wird die Festsetzung der Entschädigungen vom Grundsatz her in das Ermessen der Vertretung gestellt. Die Festsetzungen der Gemeinden sind in einer Satzung zu regeln. Es sollte dabei eine besondere gemeindliche Entschädigungssatzung favorisiert werden. Dies hat den Vorteil, dass diese im Gegensatz zur Hauptsatzung nicht genehmigungspflichtig ist.

Auf die Entschädigungen kann nach § 24 Abs. 5 GO nicht verzichtet werden. Eine Kumulierung, also die Zahlung mehrerer Entschädigungen nebeneinander ist ausdrücklich zugelassen, so dass der Bürgermeister neben seiner Aufwandsentschädigung als Bürgermeister auch eine Aufwandsentschädigung als Gemeindevertreter und als Mitglied des Amtsausschusses (in amtsangehörigen Gemeinden) oder ein Sitzungsgeld erhalten kann. Dabei ist es ferner zulässig, dass der Gemeindevertreter für die Sitzungen der Ausschüsse, an denen er teilnimmt, ohne Mitglied in diesem Ausschuss zu sein, ein Sitzungsgeld erhält. Dieses kann allerdings geringer sein, als das der in den Ausschuss gewählten Mitglieder. Darüber hinaus ist in der Hauptsatzung bzw. Entschädigungssatzung zu regeln, für welche Tätigkeiten oder Sitzungen (Einwohnerversammlungen, Beiratssitzungen oder andere Tätigkeiten für die Gemeinde) ein Sitzungsgeld gezahlt werden soll. Diese Entschädigungen sind dabei nach § 135 Abs. 1, Ziff. 5 GO / § 26 Ziff. 3 AO nach der ersten Hälfte der Wahlzeit anzupassen. Grundlage ist dabei die Preisentwicklung ausgewählter Waren und Leistungen im Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte im vorausgegangenen Jahr. Ob dann die Gemeindevertretungen dies mitmachen, obliegt allerdings ihrer Entscheidung, zumindest dann, wenn die Entschädigung nicht an den Höchstsatz der Entschädigungsverordnung geknüpft ist, sondern einen Festbetrag vorsieht. Eine Änderung der zu zahlenden Entschädigung erfolgt automatisch nur dann, wenn die Bestimmungen in der gemeindlichen Satzung vorsehen, dass eine Entschädigung in Höhe des Höchstsatzes zu zahlen ist oder einen bestimmten Prozentsatz von diesem Höchstsatz festschreiben.

Die Höhe der Aufwandsentschädigungen richtet sich nach der Größe der Gebietskörperschaft. Der Höchstbetrag des zu zahlenden Sitzungsgeldes ist allerdings einheitlich. Die Höhe der zu zahlenden Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder für die Gemeindevertreter und bürgerlichen und beratenden Ausschussmitglieder (nur Sitzungsgeld) regelt die Vertretungskörperschaft im Rahmen der Vorgaben durch die Ent-

schädigungsverordnung in eigener Zuständigkeit durch die bereits erwähnte Entschädigungssatzung oder der Hauptsatzung der Gemeinde.

Der Höchstsatz des Sitzungsgeldes beträgt nach § 12 EntSchVO 35,00 € je Sitzung. Bei mehreren Sitzungen an einem Tag wird nur ein Sitzungsgeld gezahlt. Daneben wird eine Aufwandsentschädigung für weitere Tätigkeiten eingefügt. Danach können eine monatliche oder anlassbezogene Aufwandsentschädigung oder Sitzungsgeld zusätzlich an folgende Personen gezahlt werden:

- Mitgliedern der Hauptausschüsse
- Ausschussvorsitzenden sowie deren Stellvertreter
- Ausschussmitgliedern sowie stellvertretenden Ausschussmitgliedern
- Fraktionsvorsitzenden und deren Stellvertretern
- den stellvertretenden Bürgermeistern.

Allerdings darf bei den stv. Bürgermeistern die monatliche Aufwandsentschädigung den Höchstbetrag der Aufwandsentschädigung für den Bürgermeister nicht erreichen, sondern muss in einem angemessenen Abstand zum Höchstbetrag stehen. Dabei ist der mit der Funktion verbundene Aufwand zu berücksichtigen.

Daneben hat die Entschädigungssatzung folgende Regelungen zu treffen:

1. Erstattung des Verdienstauffalls einschl. Sozialabgaben für Arbeitnehmer
2. Verdienstauffallentschädigung für Selbständige. Hier ist in der Satzung ein Höchstbetrag der Verdienstauffallentschädigung festzulegen.
3. Haushaltentschädigung für Personen, die einen Haushalt mit mindestens zwei Personen führen.

Die Entschädigungen zu den Ziffern 1 bis 3 werden nur dann gewährt, wenn die Wahrnehmung des Ehrenamtes oder der ehrenamtlichen Tätigkeit in die regelmäßige Arbeitszeit oder in die regelmäßige Hausarbeitszeit fallen. Diese Zeiten sind individuell zu ermitteln.

Darüber hinaus können die nachgewiesenen Kosten einer durch die Wahrnehmung des Ehrenamtes oder der ehrenamtlichen Tätigkeit erforderlichen entgeltlichen Betreuung von Kindern, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder von pflegebedürftigen Familienangehörigen auf Antrag gesondert erstattet werden. Allerdings nicht, wenn für diese Zeiträume bereits eine Entschädigung nach den Ziffern 1 bis 3 gezahlt worden ist.

Die Gemeindevertreter und Ausschussmitglieder erhalten auch Fahrkosten für die Fahrt zum Sitzungsort und zurück, höchstens jedoch die Kosten der Fahrt von der Hauptwohnung zum Sitzungsort. Dabei beträgt der Kilometersatz grundsätzlich immer 20 Cent je Kilometer der zurückgelegten Strecke. Bei Vorliegen eines erheblichen dienstlichen Interesses, welches grundsätzlich vor Antritt der Dienstreise im Rahmen der Dienstreisegenehmigung festgestellt werden muss, erhöht sich die

se Entschädigung auf 30 Cent je zurückgelegten Streckenkilometer.

Übrige Reisekosten für Dienstreisen als Gemeindevertreter richten sich nach den für die Beamten geltenden Bestimmungen des Bundesreisekostengesetzes. Sollte bereits ein Sitzungsgeld gezahlt werden, gibt es nach § 12 Abs. 2 der EntschVO keine Tagegelder nach diesen Bestimmungen.

Dem ehrenamtlichen Bürgermeister können auf Antrag folgende zusätzliche Entschädigungen erstattet werden:

1. Bei der Benutzung eines Wohnraumes für dienstliche Zwecke die zusätzlichen Aufwendungen für dessen Heizung, Beleuchtung und Reinigung.
2. Bei dienstlicher Benutzung einer privaten Telekommunikationseinrichtung die Kosten der dienstlich geführten Gespräche, die anteiligen Grundgebühren und bei erstmaliger Herstellung des Anschlusses nach der Übernahme des Ehrenamtes die anteiligen Kosten der Herstellung.

Soweit ein Bürgermeister einer amtsangehörigen Gemeinde eigene Beschäftigte hat, ermäßigt sich nach § 16 AO die Aufwandsentschädigung des Bürgermeisters nach der Festsetzung der Kommunalaufsichtsbehörde bis auf die Hälfte. Hiermit sind nicht die fast in jeder Gemeinde vorhandenen Gemeindearbeiter gemeint, sondern Beschäftigte, die den Bürgermeister bei seiner eigentlichen Tätigkeit entlasten. Dies wird aus der Formulierung des § 11 Abs. 4 EntSchVO deutlich, wo bei der Kürzungsbestimmung ausdrücklich eine Hilfskraft für den Bürgermeister angesprochen wird.

Gemeindevertreter können für die private IT-Ausstattung, die für den Sitzungsdienst oder die Vorbereitung der Sitzungen der Gemeindevertretung, der Ausschüsse, der Ortsbeiräte oder sonstigen Beiräte genutzt wird, einen Zuschuss erhalten. Das Nähere ist in einer Satzung zu regeln. Hierzu finden sich, sofern eine Gemeinde bereits Regelungen getroffen hat, Inhalte in der Entschädigungssatzung oder der Hauptsatzung. Neben dieser Variante bestünde auch die Möglichkeit, den Mitgliedern der Gremien Geräte, z. B. Tablets, zur Verfügung zu stellen. Hierzu muss jede Gemeindevertretung eigenständig die Grundlagen beraten. Festzustellen ist, dass die Bereitstellung digitaler Sitzungsunterlagen zunimmt und das Arbeiten in den Gremien erleichtert. Ein großer Vorteil ist neben der Kostenersparnis bei Papier und Druck vor allem das umfassende und dauerhafte Vorhalten aller Unterlagen.

### 6.9.1. Steuerpflicht bei Entschädigungsansprüchen

Die den ehrenamtlichen Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen gewährten Entschädigungen unterliegen grundsätzlich als Einnahmen aus „sonstiger selbständiger Arbeit“ im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 3 EStG der Einkommenssteuer. Dies gilt insbesondere für Entschädigungen, die für Verdienstauffall oder Zeitverlust gewährt werden. Für Reisevergütungen besteht keine Steuerpflicht.

Es gelten zurzeit folgende grundsätzliche Freibeträge: 1/3 der gewährten Aufwandsentschädigungen, mindestens 250,00 € monatlich. Soweit die Aufwandsentschädigung niedriger ist, verbleibt es bei dem tatsächlich gewährten Betrag, wobei der in einem Monat nicht ausgeschöpfte Freibetrag auf die nächsten Monate übertragen werden kann.

Pauschale Entschädigungen und Sitzungsgelder sind während der Dauer der Mitgliedschaft in der Vertretung steuerfrei, wenn sie folgende Beträge nicht übersteigen:

Bei Gemeinden

- mit höchstens 20.000 Einwohnern (EW): monatlich 125,00 €, jährlich 1.500,00 €
- 20.001-50.000 EW, monatlich 199,00 €, jährlich 2.388,00 €
- 50.001-150.000 EW, monatlich 245,00 €, jährlich 2.940,00 €
- 150.001-450.000 EW, monatlich 307,00 €, jährlich 3.684,00 €
- mehr als 450.000 EW, monatlich 367,00 €, jährlich 4.404,00 €.

Die pauschalen Entschädigungen und Sitzungsgelder sind jedoch mindestens in Höhe des in R 3.12 Absatz 3 Lohnsteuerrichtlinie genannten Mindestbetrages von derzeit 250,00 € monatlich steuerfrei.

Die bürgerlichen Mitglieder der Ausschüsse werden durch die neue Entschädigungsverordnung in die Regelungen der Aufwandsentschädigungen einbezogen. Allerdings ist hier eine Regelung in der Entschädigungssatzung zu treffen. Für die Fraktionsvorsitzenden verdoppeln sich die genannten Freibeträge.

Die an einen ehrenamtlichen Bürgermeister einer amtsangehörigen Gemeinde gezahlten Aufwandsentschädigungen sind keine Einkünfte aus sonstiger selbständiger Arbeit gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 3 EStG (FG Schleswig-Holstein, Urteil v. 17.12.2015 – 5 K 127/13). In dem Urteil führten die Richter des FG Schleswig-Holstein aus: Bei den Einkünften des Klägers handelt es sich um solche aus nichtselbständiger Arbeit, § 19 EStG. Denn nach der Rechtslage in Schleswig-Holstein ist er nicht ausschließlich Vorsitzender der Gemeindevertretung des Organs der Selbstverwaltung, sondern gemäß § 7 GO selbst ein Organ der Gemeinde. Als Bürgermeister einer amtsangehörigen Gemeinde verblieben ihm neben seinen politischen oder repräsentativen Funktionen insoweit zahlreiche Verwaltungsaufgaben. Neben den in § 50 Abs. 1 GO aufgeführten Aufgaben hat der Bürgermeister weitere Zuständigkeiten, die ihm teilweise bei nach außen wirkenden Verwaltungsbefugnissen Behördeneigenschaft geben. Der Kläger selbst hatte diese Exekutivaufgaben auf mindestens 80 % seiner gesamten Tätigkeit eingeschätzt, wobei es nicht darauf ankommt, ob die Verwaltungsaufgaben überwiegen. Im Übrigen wird diese rechtliche Beurteilung

auch durch die Rechtsprechung der Sozialgerichte gestützt, auch wenn die sozial- und arbeitsrechtliche Einstufung eines Beschäftigungsverhältnisses keine Bindungswirkung für die steuerliche Würdigung hat (vgl. BFH, Beschluss v. 14.04.2011 – VIII B 110/10).

Die genannten Regelungen zur Steuerfreiheit gelten nicht für Mitglieder der kommunalen Zweckverbände.

Die auszahlende Behörde (Gemeinde/Amt) hat darüber hinaus nach der Mitteilungsverordnung (MV) des Bundes die erste Zahlung, die Höhe und die voraussichtliche Dauer der Zahlung von Aufwandsentschädigungen dem zuständigen Finanzamt mitzuteilen.

### 6.9.2. Sozialversicherungspflicht

Die Sozialversicherungspflicht ist komplexer und davon abhängig, zu welcher Berufsgruppe der jeweilige Empfänger der Aufwandsentschädigung zu rechnen ist, etwa Selbständiger, Rentner, Pensionär oder Arbeitnehmer. Nähere Einzelheiten in Bezug auf die persönliche Sozialversicherungspflicht sind mit der jeweiligen Verwaltung bzw. dem Sozialversicherungsträger oder der Krankenkasse abzuklären.

Das Sozialgericht Schleswig hat in zwei wichtigen Urteilen Klarstellungen zu der Frage vorgenommen, ob auf die Aufwandsentschädigungen von ehrenamtlichen Bürgermeistern und Amtsvorstehern Beiträge zur Sozialversicherung erhoben werden dürfen und inwieweit dabei die Sitzungsgelder als Gemeindevertreter bzw. als Mitglied des Amtsausschusses mit dem Ergebnis eingerechnet werden dürfen, dass auch diese einer Beitragspflicht unterliegen. Das Gericht kommt zum Ergebnis, dass bei der Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge auf die Aufwandsentschädigung eines ehrenamtlichen Bürgermeisters die Sitzungsgelder dieses Bürgermeisters als Gemeindevertreter nicht mit einberechnet werden dürfen, und dass beim ehrenamtlichen Bürgermeister auch dessen Sitzungsgelder für die Teilnahme an Sitzungen des Amtsausschusses nicht der Beitragspflicht unterliegen. Weiter wurde entschieden, dass die Sitzungsgelder des Amtsvorstehers in seiner Eigenschaft als Mitglied des Amtsausschusses nicht beitragspflichtig sind. Insbesondere aber kommen die Urteile zum Ergebnis, dass sowohl die ehrenamtlichen Bürgermeister als auch die Amtsvorsteher generell nicht als abhängig Beschäftigte im Sinne des Sozialversicherungsrechts und damit generell bezogen auf ihre Aufwandsentschädigungen nicht beitragspflichtig sind.

### 6.10. Kündigungsschutz

Die Gemeindeordnung sieht in § 24a vor, dass niemand daran gehindert werden darf, sich um eine Tätigkeit als Ehrenbeamter sowie als ehrenamtlich tätiger Bürger zu bewerben und die Tätigkeit auszuüben. Damit zusammenhängende Benachteiligungen am Arbeitsplatz sind unzulässig. Entgegenstehende Vereinbarungen sind

kraft Gesetzes unzulässig und damit nichtig. Wer eine solche Tätigkeit ausübt, darf aus seinem Dienst- oder Arbeitsverhältnis nicht aus diesem Grund entlassen, gekündigt oder in eine andere Gemeinde versetzt werden. Die Arbeitgeber haben die für die Ausübung dieser Tätigkeit notwendige Freizeit zu gewähren, allerdings besteht damit keine Lohnfortzahlungspflicht der Arbeitgeber. Die Entschädigung erfolgt dann wie bereits dargelegt über die Regelungen der Entschädigungsverordnung und der entsprechenden Satzung der Gemeinde bzw. des Amtes. Die Verpflichtung des Arbeitgebers geht nicht soweit, dass er die regelmäßige Arbeitszeit verkürzen muss. Ein Arbeitgeber kann die Nacharbeitung der gewährten Freizeit verlangen. Mit den Regelungen in § 24a GO ist zwar ein Rechtsanspruch begründet, der jedoch praktisch sicherlich in 1. Linie nur für die Bediensteten des öffentlichen Dienstes durchzusetzen sein wird. Inwieweit die Arbeitgeber der Privatwirtschaft von dieser Regelung beeindruckt sind, wird die Praxis zeigen und muss letztlich jeder Gemeindevertreter mit seinem Arbeitgeber ausmachen. Der Rechtsanspruch ist jedenfalls vorhanden.

## 6.11. Vertretung der Gemeinde

Soweit Mandatsträger mit der Vertretung der Gemeinde in juristischen Personen oder in sonstigen Vereinigungen beauftragt werden, haben sie gemäß § 25 GO die Weisungen der Gemeinde zu befolgen. Diese Weisungen können dabei von den Organen der Gemeinde erteilt werden, also sowohl von der Gemeindevertretung bzw. dem Bürgermeister. Die Nichtbefolgung dieser Weisungen kann ebenfalls mit einem Bußgeld belegt werden, weil es sich dabei um eine Ordnungswidrigkeit handelt. Die Vertretung der Gemeinde endet entweder durch Abberufung (§ 40a GO) oder wenn das Ehrenamt oder die ehrenamtliche Tätigkeit endet. Wenn der Vertreter der Gemeinde aus dieser Tätigkeit haftbar gemacht wird, so hat die Gemeinde den Schaden grundsätzlich zu ersetzen. Dies ist auch folgerichtig, da der Vertreter die Weisungen der Gemeinde zu befolgen hat.

Bei der Mitgliedschaft als weitere Vertreter in Zweckverbänden nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) handeln die Mitglieder zunächst in ihrer Tätigkeit nach ihrer freien, durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung. Lediglich in den nach § 9 Abs. 6 Ziffer 1 bis 5 GkZ vorgesehenen Beschlüssen der Verbandsversammlung kann die Gemeindevertretung der entsendenden Gemeinde den Vertreter in der Verbandsversammlung Weisungen zum Abstimmungsverhalten erteilen. Dies sind folgende Angelegenheiten:

- Wahlen zu den Verbandsorganen
- Bestellung eines hauptamtlichen Verbandsvorstehers
- Änderung der Verbandssatzung
- Beratung der Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses
- Festsetzung der Umlage und Stammkapital.

## 6.12. Vertragsabschlussverbot

Rechtsgeschäfte, die Gemeindevertreter oder Ausschussmitglieder sowie deren Stellvertreter mit der Gemeinde abschließen (z.B. Grundstücksgeschäfte, Kaufverträge, Mietverträge) sind grundsätzlich nur rechtsverbindlich, wenn die Vertretungskörperschaft zustimmt (§ 29 Abs. 2 GO). Der Rechtsbegriff der Zustimmung beinhaltet sowohl die vorherige (Einwilligung) (§ 183 BGB) als auch die nachträgliche Zustimmung (Genehmigung) (§ 184 BGB), so dass nach der Formulierung beide Formen der Zustimmung durch die Vertretungskörperschaft möglich sind. Ausnahmen sieht die GO für die Fälle vor, bei denen die Verträge nach einem feststehenden Tarif abgeschlossen werden und für die Verträge, die sich im Rahmen einer in der Hauptsatzung vorgesehenen Wertgrenze bewegen. Diese Ausführungen gelten auch für Rechtsgeschäfte mit juristischen Personen (z.B. GmbH, OHG, KG, eingetragenen Vereinen e.V.), an denen der Gemeindevertreter beteiligt ist. Hiermit soll die Offenlegung der Geschäfte mit diesem Personenkreis erfolgen, um den Anschein von Vorzugsgeschäften zu unterbinden. Nicht verständlich ist, warum die Vorschrift nicht für Mitglieder bedeutender Beiräte, z.B. Seniorenbeirat, gilt.

## 6.13. Offenbarungspflicht

Die Mitglieder der Gemeindevertretungen, der Ausschüsse und der Ortsbeiräte haben nach § 32 Abs. 4 GO in Verbindung mit der Geschäftsordnung die Pflicht, dem Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft ihren Beruf sowie andere vergütete oder ehrenamtliche Tätigkeiten mitzuteilen, soweit diese für die Ausübung ihres Mandates von Bedeutung sein kann. Diese Angaben sind dann zu veröffentlichen. Diese Bestimmung ist in Verbindung mit den Ausschließungsgründen und den Vertretungsverboten zu sehen. Nach § 25 Abs. 1, Ziffer 1b GKWO sind Angaben über die berufliche Tätigkeit, soweit sie für die Vereinbarkeit mit dem angestrebten Mandat von Bedeutung sind, auch auf dem Wahlvorschlag zur Gemeindewahl zu machen. Diese Angaben beschränken sich jedoch auf die Prüfung der Vereinbarkeit von Amt und Mandat wie im Abschnitt 5.2. dargelegt. Die von den Gemeindevertretern im Rahmen des § 32 Abs. 4 GO geforderte Offenbarungspflicht geht darüber hinaus, um mögliche Interessenkollisionen nach § 22 GO aufzuzeigen. Dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung sind daher der Beruf sowie jede andere ausgeübte vergütete Tätigkeit anzuzeigen, wenn sie für die Ausübung des Mandates von Bedeutung sind. Weiterhin sind unter diesen Voraussetzungen auch ehrenamtliche Tätigkeiten mitzuteilen, auch dann, wenn sie nicht vergütet werden. Welche Tätigkeiten hierunter fallen ist der jeweiligen Geschäftsordnung zu entnehmen. Bei der Feststellung als Gemeindevertreter nach der Kommunalwahl durch den Gemeindevorstand ist eindeutig auf diese Bestimmung hinzuweisen und um entsprechende Mitteilung zu bitten. Der Hinweis auf diese Rechtsvorschrift sollte

sich daher nicht nur auf die Mandatsträger beschränken, sondern nach der Konstituierung der Gemeindevertretung und die damit verbundene Besetzung der Ausschüsse auch auf die bürgerlichen Ausschussmitglieder und die stv. Ausschussmitglieder ausgedehnt werden. Diese Vorschrift sollte seitens der Mitglieder der Gremien ernst genommen werden, um für entsprechende Transparenz zu sorgen. Leider wird diese Vorschrift nicht immer konsequent verfolgt, zumal die Verletzung dieser Offenbarungspflicht auch keine Ordnungswidrigkeit nach § 134 GO darstellt.

Diese Bestimmung soll von ihrer Bedeutung her der Öffentlichkeit und vor allem den Wählern deutlich machen, wo gewisse Abhängigkeiten entstehen können.

#### 6.14. Fortbildung

Die Gemeindeordnung hat in § 32 Abs. 3 für die Gemeindevertreter im Rahmen der bereitgestellten Haus-

haltungsmittel einen Anspruch auf Fortbildung festgeschrieben. Dieser Anspruch gilt aber ausdrücklich nur für die Gemeindevertreter, somit nicht für die bürgerlichen Ausschussmitglieder. Allerdings auch mit der Einschränkung, dass dieser Anspruch nur im Rahmen der bereitgestellten Hausmittel erfolgt.

An dieser Stelle sei auf die Pflicht zur Kompetenz, Sorgfalt und zur Information der Bürger und der Öffentlichkeit hingewiesen. Gemeindevertreter sind verpflichtet, sich mit ihrer Aufgabe sowie den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen vertraut zu machen. Sie müssen für die Einwohner ansprechbar sein und diese auch gegebenenfalls in die Entscheidungsfindung einbeziehen. Die kommunalen Mandatsträger haben bei ihrer Entscheidungsfindung gewissenhaft und sorgfältig zu arbeiten.



**KOMMA**  
Kompetenzzentrum für  
Verwaltungs-Management

**Kompetenz für die Verwaltung**

- Fortbildung
- Beratung
- Wissenstransfer

**Wir beraten Sie gerne:**  
Heintzestraße 13  
24582 Bordesholm  
t 04322 | 693 -100  
f 04322 | 693 -531  
service@komma-sh.de  
www.komma-sh.de

## 7. Der Geschäftsgang

Der Geschäftsgang umfasst im Wesentlichen die Sitzungen der Gemeindevertretung und der Ausschüsse. Hier kommt die kommunale Selbstverwaltung zu ihrer originären Entfaltung, hier werden die für die Gemeinde wesentlichen Entscheidungen getroffen. Zum Geschäftsgang gehören die Vorbereitung einer Sitzung, der Ablauf einer Sitzung und natürlich auch der Nachgang einer Sitzung, insbesondere die Beschlussausführung. Die für den Geschäftsgang wesentlichen Bestimmungen enthält neben der GO vor allem die Geschäftsordnung einer Gemeindevertretung.

### 7.1. Die Geschäftsordnung

Gemäß § 34 Abs. 2 GO regelt die Gemeindevertretung ihre inneren Angelegenheiten, insbesondere den Ablauf der Sitzungen durch eine Geschäftsordnung, soweit die Gemeindeordnung keine Regelungen enthält. Die Geschäftsordnung wirkt neben der Gemeindeordnung als entscheidende Grundlage für das Handeln und Zusammenwirken der Organe der Gemeinde. Durch eine Geschäftsordnung ist es möglich, im Rahmen der geltenden Gesetze, Besonderheiten der Gemeinde zu berücksichtigen. Die Gemeindeordnung setzt für die Geschäftsordnung einige Mindestbestandteile fest. Sie ist keine Rechtsnorm, weil sie keine Außenwirkung entfaltet und nur einzuhaltende Verfahrensweisen für die Organe der Gemeinde selbst und deren Mitglieder festlegt. Ein Verstoß gegen Bestimmungen der Geschäftsordnung führt nicht zur Rechtswidrigkeit der Beschlüsse des Gremiums. Vielfach greifen Geschäftsordnungen Bestimmungen der Gemeindeordnung auf. Wenn dann ein gegen die Geschäftsordnung verstößendes Verhalten vorliegt und es zugleich gegen gesetzliche Vorschriften verstößt, kommt ein gültiger Beschluss nicht zustande. Grundsätzlich besteht eine Geschäftsordnung aus folgenden Inhalten:

- Pflichtbestandteile: Regelungen, die aufgrund der GO in der Geschäftsordnung getroffen werden müssen. Beispiele: Durchführung der Einwohnerfragestunde (§ 16c Abs. 3 GO), Art der Unterrichtung über wichtige Verwaltungsangelegenheiten (§ 27 Abs. 2 GO)

- Freiwillige Inhalte: Hierbei handelt es sich um sinnvolle Ergänzungen, die als generelle Regelungen zum Zusammenwirken und dem Umgang miteinander bedeutsam erscheinen. Beispiele: Sitzungsdauer und Sitzungsablauf, Sitzordnung, die Abgabe persönlicher Erklärungen, Form von Abstimmungen, Behandlung von Anträgen, usw.
- Wiederholungen aus der Gemeindeordnung: Inhalte der Gemeindeordnung werden wiederholt, um das Gesamtbild der Geschäftsordnung abzurunden bzw. wichtige Regelungen zu unterstreichen.

Der Erlass einer Geschäftsordnung ist eine Pflicht (*Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage*). Die Formulierung in § 34 Abs. 2 GO beschreibt diese Pflicht. Außerdem wird auf die o.g. Pflichtbestandteile verwiesen, so dass der Gesetzgeber eine Geschäftsordnung für erforderlich hält. Es gibt in Schleswig-Holstein nach wie vor zahlreiche kleinere Gemeinden, in denen es keine Geschäftsordnungen gibt. Dazu muss erwähnt werden, dass sich ein Vorsitzender bei Verfahrensfragen während einer Sitzung nicht jeweils auf seine Verhandlungsleitung nach § 37 GO berufen kann und eben diese Fragen allein entscheidet.

### 7.2. Die Sitzung der Gemeindevertretung



Abbildung 12: Die Sitzung der Gemeindevertretung

### 7.2.1. Die Vorbereitung der Beschlüsse

Im Rahmen der Beschlussvorbereitung werden Bürgermeister und Verwaltung gemeinsam tätig:

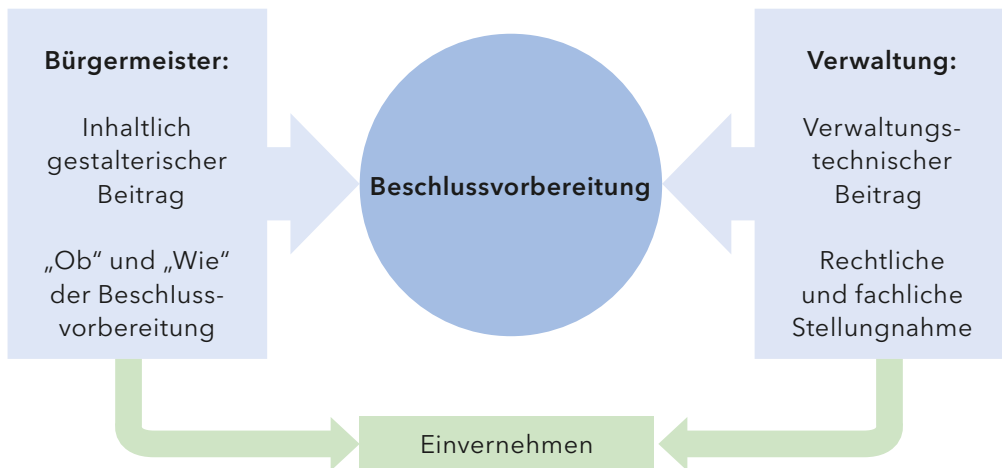


Abbildung 13: Die Vorbereitung der Beschlüsse

Zu den Aufgaben eines ehrenamtlichen Bürgermeisters gehört es nach § 50 Abs. 1 GO, die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubereiten. Damit ist inhaltlich gemeint, dass der Bürgermeister sich mit den in der Gemeinde anstehenden Themen, mit den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu beschäftigen hat. Ihm obliegt grundsätzlich die Entscheidung, welche Angelegenheiten in welcher Form für die Beratung und Beschlussfassung vorbereitet werden; Ihm obliegt die sachlich-inhaltliche Vorbereitung der Beschlüsse (Schliesky/Tietje, *Der ehrenamtliche Bürgermeister im Spannungsfeld von Amt und Gemeinde in Schleswig-Holstein, Kommunal- und Schul-Verlag*). Dabei hat er die gesetzgeberischen Vorgaben zu beachten, so z.B. die in § 27 GO definierten Aufgaben und Kompetenzen der Gemeindevertretung. Zur Vorbereitung der Beschlüsse ist es erforderlich, dass sich der Bürgermeister laufend in Gesprächen mit den Bürgern, den Mitgliedern aller Fraktionen und der Verwaltung befindet. Mit Erlass des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten vom 22.05.2012 (Amtsblatt Schl.-H., Seite 511), wurde auf die Aufgaben im Rahmen der Beschlussvorbereitung eingegangen. Demnach gehört der inhaltlich gestalterische Beitrag bei der Vorbereitung der Beschlüsse in die Verantwortung des Bürgermeisters, der dabei der fachlichen Unterstützung der Verwaltung bedarf. Bei der Verwaltung liegt somit der verwaltungstechnische Beitrag zur Vorbereitung der Beschlüsse. Darauf bezieht sich für die amtsangehörigen Gemeinden auch die entsprechende Regelung in § 3 Abs. 1 AO, nach der die Ämter die Aufgabe besitzen, die Beschlüsse der Gemeinde im Einvernehmen mit dem Bürgermeister vorzubereiten. Den ehrenamtlich tätigen Mitgliedern der Gemeindevertretung fehlen in den meisten Fällen die für eine ausgewogene und sachgerechte Entscheidung notwendigen Informationen. Den notwendigen Kenntnisstand hat die Verwaltung zu vermitteln. Die Vorbereitung ihrerseits besteht darin, der Gemeindevertre-

tung den Sachverhalt in seinen maßgeblichen Daten und Fakten darzulegen und hierbei eine Bewertung in rechtlicher, technischer bzw. finanzieller Hinsicht vorzunehmen. Üblicherweise werden den Gemeindevertretern zusammen mit der Einladung schriftliche Beschlussvorlagen übersandt, die die Darstellung des Sachverhaltes, eine Stellungnahme der Verwaltung zum Sachverhalt, Aussagen zu finanziellen Auswirkungen und möglichen Fördermitteln und einen Beschlussvorschlag beinhalten. Dieser Beschlussvorschlag in der Vorlage stellt die in § 50 Abs. 1 GO erwähnte Kompetenz des

Bürgermeisters im Rahmen der Beschlussvorbereitung dar, so dass diese Vorlage auch von ihm zu unterzeichnen ist. Der Beschlussvorschlag dient der Gemeindevertretung und den Ausschüssen als Antrag zur Beschlussfassung. Die Gemeindevertreter haben keinen Anspruch gegenüber dem Bürgermeister auf solche schriftlichen Beschlussvorlagen. Gleichwohl kann eine Gemeindevertretung im Einzelfall zu einem Thema die Vorlage einer Beschlussvorlage beschließen, was dann im Rahmen einer Beschlussausführung durch den Bürgermeister zu veranlassen wäre.

### 7.2.2. Die Vorbereitung der Tagesordnung

Gemäß § 34 Abs. 4 GO ist der Vorsitzende der Gemeindevertretung, somit der ehrenamtliche Bürgermeister, für die Festsetzung der Tagesordnung zuständig. Durch den Verweis in § 46 Abs. 12 GO gilt das auch für die Sitzungen der Ausschüsse, wobei hier der Ausschussvorsitzende tätig wird. Der Vorsitzende formuliert die Tagesordnungspunkte und legt die Reihenfolge der Behandlung fest. Das Gesetz schreibt für die hauptamtlich verwalteten Gemeinden eine Abstimmung des Bürgervorstehers mit dem Bürgermeister als Leiter der Verwaltung vor. Für die amtsangehörigen Gemeinden ist eine Abstimmung mit dem Leiter des Amtes (der Amtsvorsteher in den ehrenamtlich geführten Ämtern bzw. der Amtsdirektor in den hauptamtlich geführten Ämtern) nicht vorgeschrieben; es empfiehlt sich aber, das zu tun, da das Amt wichtige Hinweise liefern kann, welche Angelegenheiten in den gemeindlichen Gremien zu behandeln sind. Die Tagesordnungspunkte sind dabei so zu formulieren, dass bereits auf den ersten Blick erkennbar ist, welche Angelegenheit zur Beratung und Beschlussfassung ansteht. Vielfach sind in den Geschäftsordnungen „feste“ Tagesordnungspunkte geregelt, die in jeder Sitzung auftauchen (z. B. Eröffnung und Begrüßung, Mitteilungen und Anfragen, Einwendungen gegen die Niederschrift der letzten Sit-



zung), oder aber gesetzliche Vorgaben geben Tagesordnungspunkte vor, so z. B. die Einwohnerfragestunde nach § 16a Abs. 3 GO.

Aufgrund der Bestimmungen in § 35 GO ist es nicht zulässig, eine Tagesordnung bereits bei der Aufstellung in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen Sitzungsteil zu trennen. Gibt es Tagesordnungspunkte, bei denen eine Behandlung unter dem Ausschluss der Öffentlichkeit von vornherein feststeht, so können diese auf der Tagesordnung in der Form gekennzeichnet werden, dass sie voraussichtlich nichtöffentlich behandelt werden. Letztlich muss darüber aber ein Beschluss der Gemeindevertretung zu Beginn einer Sitzung herbeigeführt werden. Dieser Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Drittel der Anwesenden.

### 7.2.2.1. Anträge zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes

§ 34 Abs. 4 GO regelt den Anspruch auf Aufnahme eines Beratungsgegenstandes auf die Tagesordnung mit einem Mindestquorum. Der Vorsitzende muss eine Angelegenheit auf die Tagesordnung setzen, wenn dies ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder, der Bürgermeister, der Hauptausschuss, ein Ausschuss oder eine Fraktion verlangen. Demnach steht einzelnen Gemeindevertretern das Recht, die Aufnahme von Tagesordnungspunkten zu verlangen, nicht zu. Anliegen einzelner Gemeindevertreter darf der Vorsitzende aber auch nicht einfach unberücksichtigt lassen; er hat zumindest zu prüfen, ob eine Aufnahme des Tagesordnungspunktes durch seine Kompetenzen sinnvoll erscheint. Geschäftsordnungen können regeln, dass einzelnen Gemeindevertretern das Recht eingeräumt wird, Tagesordnungspunkte zu verlangen (so *Dehn, Wolf - Gemeindeordnung Schl.-H., Kommentar, 17. Auflage*). Im Hinblick auf fraktionslose Gemeindevertreter wäre eine solche Regelung überlegenswert.

Sofern ein Drittel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder einen Tagesordnungspunkt fordern, muss dieses Verlangen einzeln gestellt werden. Es reicht z. B. nicht aus, wenn nur ein Mitglied im Namen weiterer Mitglieder dieses Verlangen stellt. Möglich wäre, dass die weiteren Mitglieder gesammelt auf einer Anlage zum Antrag unterschreiben.

Anträge zur Tagesordnung sind so rechtzeitig an den Vorsitzenden zu richten, dass die Tagesordnungspunkte noch auf die Tagesordnung gesetzt werden können, bevor der Versand der Einladung erfolgt und die Ladungsfrist zu laufen beginnt. Häufig gibt es in den Geschäftsordnungen geregelte Fristen zur Antragstellung. Anträge zur Aufnahme von Tagesordnungspunkten können nach dem Beginn der Ladungsfrist nicht mehr zurückgezogen werden. Soll eine Angelegenheit nicht mehr beraten werden, kann eine Absetzung zu Beginn der Sitzung beantragt und mit einfacher Mehrheit beschlossen werden.

Neben den o. g. Voraussetzungen zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes gibt es für die Ausschüsse ge-

mäß § 46 Abs. 12 GO die Besonderheit, dass ein Vorsitzender eine Angelegenheit auf die Tagesordnung setzen muss, wenn es ein einzelnes Ausschussmitglied verlangt.

### 7.2.3. Die Einberufung der Gemeindevertretung

Die Gemeindevertretung wird jeweils durch ihren Vorsitzenden einberufen (§ 34 Abs. 1 GO). Dies ist in den hauptamtlich verwalteten Gemeinden und Städten der Bürgervorsteher. In den ehrenamtlich verwalteten Gemeinden ist dies immer der Bürgermeister (§ 48 GO). Zur Einberufung gehören die Terminierung (Ort und Zeit), die Einladung mit Tagesordnung sowie die Eröffnung der Sitzung. Die Sitzungen sollen einberufen werden, so oft es die Geschäftslage erfordert. Sie soll mindestens einmal im Vierteljahr einberufen werden. (§ 34 Abs. 1 GO). Hierbei handelt es sich um eine Mindestfrist. Es gibt nach wie vor Gemeinden, in denen die Gemeindevertretung nur halbjährlich, ja vielleicht sogar nur einmal im Jahr tagt. Diese Vorgehensweise ist als sehr fragwürdig anzusehen. Letztlich handelt es sich bei der Regelung in § 34 Abs. 1 GO um eine Soll-Vorschrift, die umgesetzt werden muss, sofern keine unabwendbaren Gründe dagegensprechen. Wenn es keine sachlichen Themen für eine Sitzung gibt, stellt dies keinen unabwendbaren Grund dar. Es kann trotzdem getagt werden, auch wenn die Sitzung dann beispielsweise nur die Tagesordnungspunkte Einwohnerfragestunde und Mitteilungen umfasst.

Die Einladung muss schriftlich erfolgen und allen Gemeindevertretern zugestellt werden. Durch die Nutzung von sog. Ratsinformationssystemen erfolgt die Einladung zur Sitzung auch elektronisch, d. h. Gemeindevertreter rufen ihre Einladung mit den Anlagen zu den Tagesordnungspunkten durch Einloggen in das Programm online ab. Damit wird der schriftlichen Einladung genüge getan.

Die gesetzliche und daher regelmäßige Ladungsfrist beträgt mindestens eine Woche (§ 34 Abs. 2 GO). Zur Ladungsfrist zählen der Tag der Zustellung der Einladung und der Sitzungstag nicht mit. Zwischen diesen beiden „Ereignissen“ müssen also volle sieben Tage liegen. Die Ladungsfrist kann in begründeten Ausnahmefällen auch unterschritten werden, es sei denn, dass ein Drittel der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter widerspricht. Dieser Widerspruch ist von den Mitgliedern einzeln zu erheben und kann auch noch am Anfang einer Sitzung erfolgen. Sofern sich bereits vor dem Sitzungsbeginn ausreichend Widersprüche ergeben haben, wird die Sitzung trotzdem eröffnet und dies den Mitgliedern sowie der Öffentlichkeit bekanntgegeben. Die Sitzung wird anschließend umgehend beendet. Ein begründeter Ausnahmefall liegt u. a. vor, um mit einer umgehenden Sitzung Nachteile oder Schäden von der Gemeinde abzuwenden. Die Gemeindevertretung kann im Rahmen der Geschäftsordnung auch eine längere Frist vorsehen. Die Ladungsfrist bezieht sich nur auf die „nackte“ Ladung und nicht auf etwaige Verwaltungsvorlagen oder Erläuterungen. Diese Unterlagen können demnach nachgereicht werden. Eine gesetzliche Min-

destfrist gibt es hierfür nicht. Das vertrauensvolle Wechselspiel zwischen Vertretung und Verwaltung gebietet es jedoch, dass diese Unterlagen ebenfalls so rechtzeitig den Mitgliedern der Gemeindevertretung übersandt werden, dass eine angemessene Information und Vorbereitung gewährleistet ist. Wobei die manchmal üblicherweise zu Beginn der Sitzung ausgeteilten Tischunterlagen nicht als ausreichende Möglichkeit der Vorbereitung auf eine Sitzung anzusehen sind.

Die Einberufung der Gemeindevertretung oder eines Ausschusses kann von einem einzelnen Gemeindevertreter nicht erzwungen werden. Hierfür ist ein Mindestquorum von einem Drittel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder erforderlich. Auch hierfür gilt, dass dieses Verlangen einzeln zu stellen ist. Aufgrund der klaren Formulierung in § 34 Abs. 1 GO kann hier auch die Geschäftsordnung keine abweichenden Regelungen treffen. Lediglich der Bürgermeister kann als Einzelperson die Einladung unter Mitteilung des Beratungsgegenstandes verlangen (§ 34 Abs. 1 GO). Dieses Recht kann nicht einmal von einer Fraktion geltend gemacht werden, wenn diese Fraktion weniger als ein Drittel der Gemeindevertretung umfasst. Diese Ausführungen gelten für die Ausschüsse sinngemäß.

Ist zu Beginn einer Sitzung der Gemeindevertretung weder der Vorsitzende noch ein Stellvertreter anwesend, kann die Sitzung nicht eröffnet werden. Für die Sitzungen der Ausschüsse gilt, dass bei solchen Fällen das äl-

teste Mitglied (Lebensalter) die Sitzung eröffnet und leitet (§ 46 Abs. 5 GO).

Die Einberufung der konstituierenden Sitzung, also der ersten Sitzung nach dem Beginn einer neuen Wahlzeit, erfolgt nach § 34 Abs. 1 GO durch den bisherigen Vorsitzenden. Selbst wenn er nicht mehr Mitglied der neuen Gemeindevertretung sein sollte, obliegt ihm diese Aufgabe. Sollte er verhindert sein, wird der bisherige erste Stellvertreter aufgrund der Vertretungsregelung in § 33 Abs. 1 GO automatisch tätig. Neben den o. a. Inhalten einer Einberufung gehört zu seinen Aufgaben dann auch, das Mitglied festzustellen, welches dem Vertretungsorgan am längsten ununterbrochen angehört. Dieses Mitglied hat dann die Aufgabe, die Wahl des neuen Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu leiten.

#### 7.2.4. Bekanntmachung der Tagesordnung

Zeit und Ort der Sitzung sowie die Tagesordnung sind gemäß § 34 Abs. 4 GO unverzüglich örtlich bekannt zu machen. Die Art der örtlichen Bekanntmachung ist in der Hauptsatzung, oder – sofern vorhanden – in einer eigenen Bekanntmachungssatzung geregelt. Gängig sind hierbei der Aushang in den Bekanntmachungstafeln der Gemeinden und die Bereitstellung im Internet. Mit dem Beginn der Ladungsfrist muss auch die örtliche Bekanntmachung spätestens erfolgt sein (siehe auch „Die Gemeinde“ 9/2013, Seite 240).

#### 7.2.5. Feststellung der Beschlussfähigkeit

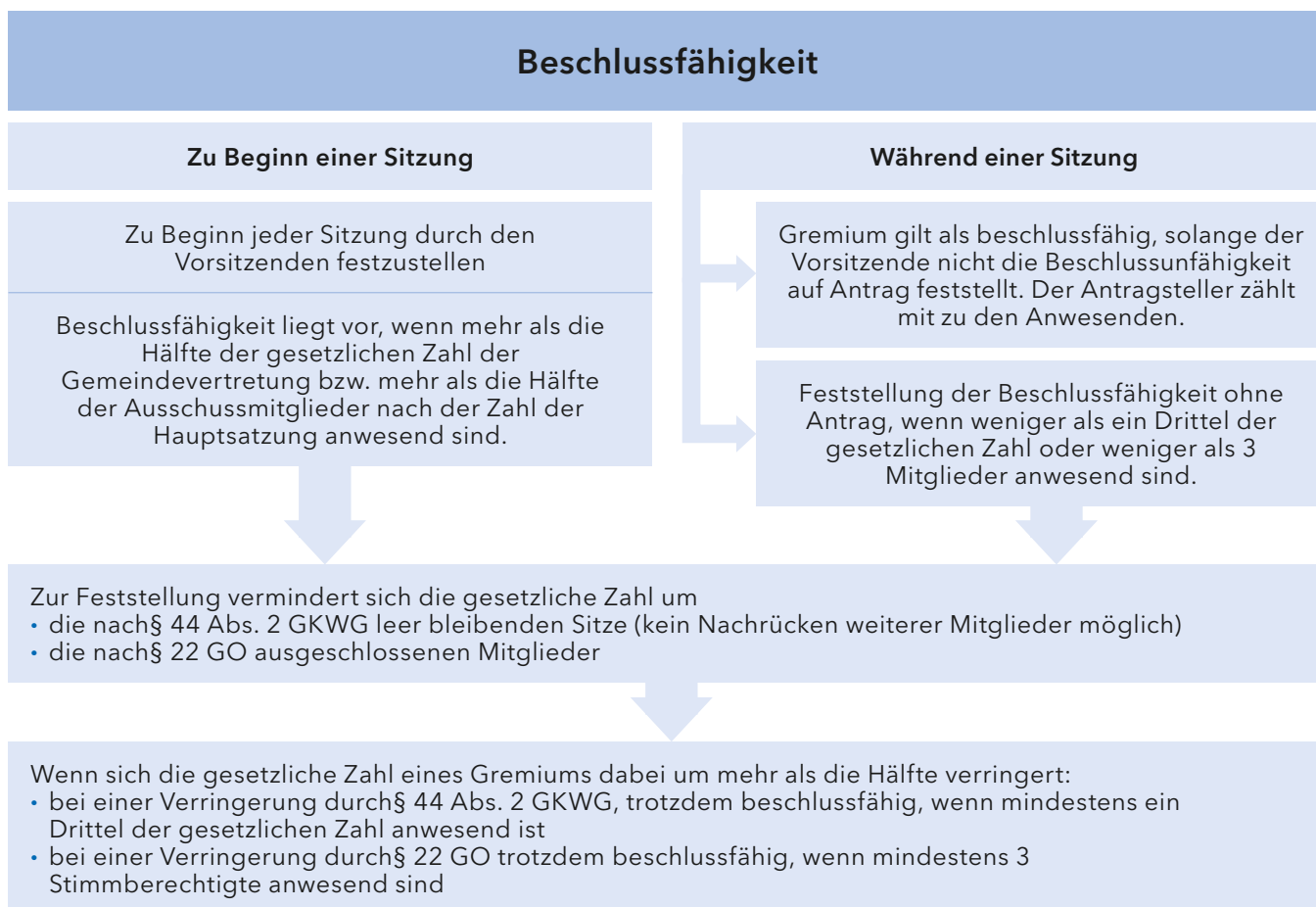


Abbildung 14: Die Beschlussfähigkeit

Die Entscheidungen werden grundsätzlich durch Beschlüsse getroffen (§ 39 Abs. 1 GO). Hierzu ist es zunächst einmal erforderlich, dass die Beschlussfähigkeit des Gremiums gegeben sein muss. Dies wiederum ist in § 38 GO geregelt. Grundsätzlich ist die Beschlussfähigkeit gegeben, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder anwesend ist (§ 38 Abs. 1 GO). Die gesetzliche Zahl ergibt sich aus § 8 GKWG zuzüglich eventueller Mehr- und Ausgleichssitze nach § 10 Abs. 4 GKWG und Sitze aufgrund der Mehrheitssicherungsklausel nach § 10 Abs. 5 GKWG (siehe auch Kapitel 4.1.2 ff.). Die Beschlussfähigkeit ist von dem Vorsitzenden vor Beginn der Sitzung festzustellen. Sollten im Verlauf der Sitzung einige der Mitglieder den Verhandlungsort verlassen, gilt die Beschlussfähigkeit fort, bis der Vorsitzende die Beschlussunfähigkeit auf Antrag eines Mitgliedes, welches dann zu den Anwesenden zählt, feststellt.

*Ein Beispiel soll das verdeutlichen: Eine Gemeindevertretung besteht aus 17 Mitgliedern. Zu Beginn einer Sitzung sind 15 Mitglieder anwesend, so dass eine Beschlussfähigkeit vorliegt. Während eines Tagesordnungspunktes verlassen sieben Mitglieder aus Protest die Sitzung. Sofern niemand einen Antrag auf Feststellung der Beschlussfähigkeit stellt, berät das Gremium weiter und kann diesen Tagesordnungspunkt mit einem Beschluss abschließen. Sofern jedoch ein Antrag gestellt wird, die Beschlussfähigkeit festzustellen, muss der Vorsitzende diesen berücksichtigen. Er müsste dann feststellen, dass nur noch acht Mitglieder anwesend sind, was eine Beschlussunfähigkeit bedeutet, da nicht mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl (neun Mitglieder) anwesend sind. Sollte jedoch eines der Mitglieder, die die Sitzung verlassen haben, diesen Antrag stellen, zählt es mit zu den Anwesenden. Somit wären neun Mitglieder als anwesend anzusehen, was bedeuten würde, dass eine Beschlussfähigkeit weiterhin vorliegt und mit der Sitzung fortgefahren werden kann.*

Ohne einen entsprechenden Antrag ist die Beschlussunfähigkeit dann durch den Vorsitzenden festzustellen, wenn weniger als ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder (bei den Vertretungen, bei denen 1/3 mehr als drei Vertreter sind) oder weniger als drei Vertreter (bei Vertretungen, bei denen 1/3 schon weniger als drei Vertreter sind) anwesend sind.

Zur Feststellung der Beschlussfähigkeit nach § 38 Abs. 2 GO vermindert sich die Anzahl der gesetzlichen Mitglieder um

- die Zahl der nach § 44 Abs. 2 des GKWG leer bleibenden Sitze sowie
- im Einzelfall um die Zahl der nach § 32 Abs. 3 GO in Verbindung mit § 22 GO ausgeschlossenen Vertreter.

Leer bleibt ein Sitz dann, wenn die zur Gemeinde- bzw. Kreiswahl eingereichten Listen der jeweiligen Parteien oder Wählergruppen keinen weiteren Bewerber mehr vorsehen und das Nachrücken eines anderen Kandidaten nach Ausfall eines Gemeindevertreters nicht mehr

möglich ist, weil die Liste dieser Fraktion keine weiteren Bewerber enthält.

Wenn sich aufgrund der leer bleibenden Sitze nach § 44 Abs. 2 GKWG die gesetzliche Zahl der Gemeindevertreter um mehr als die Hälfte der Gemeindevertreter vermindert, ist die Gemeindevertretung beschlussfähig, wenn mindestens ein Drittel der gesetzlichen Zahl anwesend ist. Im Falle des Ausschlusses von Gemeindevertretern nach § 32 Abs. 3 GO in Verbindung mit § 22 GO kann es, besonders in kleinen Gemeinden, passieren, dass sich auch hier die gesetzliche Zahl um mehr als die Hälfte vermindert. Wenn das der Fall sein sollte, liegt eine Beschlussfähigkeit trotzdem vor, wenn noch mindestens drei stimmberechtigte Gemeindevertreter anwesend sind.

Ist ein Tagesordnungspunkt wegen Beschlussunfähigkeit zurückgestellt worden und wird zur Verhandlung über denselben Gegenstand zum 2. Mal die Vertretung einzuberufen, so ist die Gemeindevertretung beschlussfähig, wenn mindestens drei Mitglieder anwesend sind. Hierauf ist allerdings in der Einladung hinzuweisen. Mit dieser Regelung soll auch vorrangig bewusstes Herbeiführen von Beschlussunfähigkeiten entgegengetreten werden. Diese Regelung gilt grundsätzlich auch für die Ausschüsse.

#### **7.2.6. Anträge zur Tagesordnung während der Sitzung**

Die Gemeindevertretung kann als Kollegialorgan die Tagesordnung selbst während einer Sitzung mit der Mehrheit von 2/3 der gesetzlichen Mitglieder um dringende Tagesordnungspunkte erweitern (§ 34 Abs. 4 GO). Was dringend im Sinne dieser Vorschrift ist, entscheidet ebenfalls die Gemeindevertretung. Dies ist allerdings eine Rechtsfrage, so dass die Gemeindevertretung hier an Recht und Gesetz gebunden ist. Ein Nachschieben von Tagesordnungspunkten, die auch nach Einhaltung einer neuen Ladungsfrist behandelt werden könnten, ist sicherlich nicht als dringend im Sinne dieser Bestimmung anzusehen. Dringend im Sinne dieser Vorschrift ist eine Angelegenheit nur, wenn eine Erörterung und Entscheidung auf der nächstfolgenden Sitzung entweder nicht mehr möglich ist, weil die Angelegenheit sich dann ohne Mitwirkung der Gemeindevertretung bereits erledigt hätte, oder wenn eine Verzögerung Nachteile und Schäden für die Gemeinde bringen könnte. Zudem hat die Öffentlichkeit einen Anspruch auf Informationen. Dieses Grundinteresse der Öffentlichkeit würde damit unterlaufen werden können, dass die Gemeindevertretung sich über diese Voraussetzungen hinwegsetzt, weil sie eine eigentlich nicht dringende Angelegenheit für dringend hält und die Tagesordnung dementsprechend mit der erforderlichen Mehrheit erweitert. Ein Verstoß gegen diese Vorschrift müsste als Rechtsverstoß vom Bürgermeister mit einem Widerspruch nach § 43 GO erwidert werden, weil der Vertretung bei der Beantwortung dieser Rechtsfrage ein Ermessen nicht zusteht. Die Rechtsprechung verlangt hier teilweise zusätzlich, dass alle Vertreter anwesend

sein müssen, weil vielleicht ansonsten gerade die fehlenden Vertreter anwesend wären, wenn ihnen bekannt gewesen wäre, dass die Tagesordnung um diese „dringenden“ Punkte erweitert werden soll. Der Anspruch eines einzelnen (fraktionslosen) Vertreters zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes wird weitgehend in der Literatur bejaht. Die Gesetzesformulierung gibt dies jedoch nicht her. Begründet wird diese Auffassung in erster Linie damit, dass es sogar einzelnen Einwohnern möglich ist, durch Anträge an die Gemeinde, Tagesordnungspunkte hervorzurufen, so dass dies dann auch einem Mitglied des Gremiums möglich sein muss.

So jedenfalls urteilt das Oberverwaltungsgericht Schleswig in seiner Entscheidung vom 16.11.1993 Az. 2 L 124/1993, veröffentlicht in der Zeitschrift „Die Gemeinde Nr. 3/1994“. Die Stellung eines Gemeindevertreters hinsichtlich seines Begehrens, eine Angelegenheit auf die Tagesordnung zu setzen, muss danach stärker beurteilt werden, als das Begehren eines Einwohners, allerdings auch schwächer als das Begehren einer Fraktion. Der Vorsitzende hat bei der Entscheidung darüber, ob ein derartiges Ansinnen Erfolg bei der Festsetzung der Tagesordnung haben soll, sorgfältig abzuwägen.

Allerdings kann die Vertretung auch mit einfacher Mehrheit wiederum Tagesordnungspunkte absetzen, ohne dass eine sachbezogene Debatte über den Inhalt des Tagesordnungspunktes geführt wird. Es besteht insoweit keine Beratungspflicht der Vertretung. Diese Auffassung ist durch ein Urteil des VG Schleswig vom 08.08.1996 (Die Gemeinde 5/1997) bestätigt worden. Dies sollte jedoch vor Eintritt in die eigentliche, sachbezogene Tagesordnung, als Änderungs- bzw. Ergänzungsantrag zur Tagesordnung geschehen. Dabei ist lediglich darauf zu achten, dass der diesen Tagesordnungspunkt beantragenden Fraktion oder dem diesen Tagesordnungspunkt beantragenden Gemeindevertreter die Gelegenheit eingeräumt werden sollte, die Notwendigkeit dieses Tagesordnungspunktes zu begründen, ohne dass allerdings eine sachliche Auseinandersetzung mit dem Tagesordnungspunkt erfolgt. Dieses ist ein originär der Vertretung zustehendes Recht, zu entscheiden, ob sie sich mit einer Angelegenheit befassen will oder nicht, außer es handelt sich um eine der Gemeindevertretung vorbehaltene Aufgabe oder um einen aus einem Einwohnerantrag nach § 16f GO entstandenen Antrag. Aber auch in diesen Fällen ist es möglich, einen Tagesordnungspunkt von der Tagesordnung abzusetzen. Dann müsste die Angelegenheit im Rahmen einer weiteren Sitzung abgehandelt und entschieden werden. Hierzu kann die jeweilige Geschäftsordnung Regelungen enthalten.

Damit nicht von einer Minderheitsfraktion ständig der gleiche Antrag zur Tagesordnung eingebracht wird, in der Hoffnung, dass ein bereits abgelehnter Antrag dann endlich aufgrund evtl. Abwesenheit einiger Vertreter die Mehrheit findet, sollte in der Geschäftsord-

nung geregelt werden, dass auf Antrag eines Drittels ihrer Mitglieder oder einer Fraktion die Gemeindevertretung einen Beschluss aufheben oder einen nicht angenommenen Antrag wieder aufgreifen kann. Die Gemeindevertretung darf sich dann frühestens in der nächsten Sitzung mit diesem Antrag befassen. Ist ein solcher Antrag bereits einmal abgelehnt worden, so sollte er während der auf die Ablehnung folgenden sechs Monate nicht wiederholt werden, es sei denn, dass sich nach Auffassung der Gemeindevertretung wesentlich neue Gesichtspunkte ergeben haben oder die Aufhebung bzw. das Wiederaufgreifen von dem Bürgermeister vorgeschlagen wird.

Diese Ausführungen gelten sinngemäß gem. § 46 Abs. 12 GO für die Ausschüsse, mit der Maßgabe, dass der Ausschussvorsitzende eine Angelegenheit auf die Tagesordnung der Ausschusssitzung nehmen muss, wenn der Bürgermeister, der Hauptausschuss (in hauptamtlich verwalteten Gemeinden) oder ein Ausschussmitglied dies beantragt. Dies gilt dann sowohl für die aus der Gemeindevertretung kommenden Mitglieder als auch für die bürgerlichen Mitglieder eines Ausschusses. Dies macht jedoch nur dann Sinn, wenn es sich auch um eine Angelegenheit handelt, für die der Ausschuss zuständig ist. Vielfach wird die Auffassung vertreten, dass die Erweiterung der Tagesordnung um eine dringende Angelegenheit in einem Ausschuss nur dann erfolgen kann, wenn dem Ausschuss die abschließende Entscheidungskompetenz in der Angelegenheit zusteht, ansonsten hat er nur vorbereitende Funktion (§ 45 Abs. 1 GO), wobei es grundsätzlich eigentlich keine dringenden Angelegenheiten im Sinne des § 34 Abs. 4 der Gemeindeordnung geben könne. Diese Auffassung wird nicht geteilt. Die Ausschüsse nehmen eine wesentliche Funktion im Rahmen der Meinungs- und Willensbildung wahr, so dass auch ihnen das Recht zur Erweiterung der Tagesordnung mit dringenden Angelegenheiten zugestanden werden sollte.

In vielen Gemeinden finden sich auf der Tagesordnung Punkte wie z.B. „Verschiedenes“, „Allgemeine Anliegen“ oder „Mitteilungen“, mit denen die Gemeindevertreter die Möglichkeit erhalten, allgemeine Angelegenheiten zur Diskussion zu stellen, Anfragen zu stellen oder Mitteilungen abzugeben. Unter diesen Tagesordnungspunkten können keine Beschlüsse gefasst werden, weil sie ansonsten die Regelungen zu den Dringlichkeitsanträgen unterlaufen würden.

### 7.2.7. Anträge zu den Tagesordnungspunkten

Hierzu enthalten die Bestimmungen der GO keine Aussage, so dass hier auf die Bestimmungen der Geschäftsordnungen zurückgegriffen werden muss. Die Verhandlungsleitung während der Sitzungen obliegt dem jeweiligen Vorsitzenden (§ 37 GO). Hier kann jedes Mitglied der Vertretungskörperschaft sowohl Anträge zur Sache als auch zur Geschäftsordnung stellen. Die Geschäftsordnungen regeln z.B. die Redezeit und die Anzahl der Meldungen der einzelnen Mitglieder zu einem

Tagesordnungspunkt, damit sich ständig wiederholende Ausführungen vermieden werden. Der Vorsitzende wird die Wortmeldungen als Verhandlungsleiter annehmen und objektiv sortieren.

Die Gemeindeordnung schreibt vor, dass nur über Anträge abgestimmt werden kann, die vorher schriftlich festgelegt worden sind (§ 39 Abs. 3 GO). Dies heißt jedoch nicht zwingend, dass jedes Mitglied einen Antrag schriftlich einreichen muss, sondern bedeutet vielmehr, dass vor einer Abstimmung der Antrag schriftlich fixiert sein muss, etwa durch den Protokollführer.

Nach § 36 Abs. 2 GO kann der hauptamtliche Bürgermeister zu Tagesordnungspunkten Anträge stellen. Dies gilt auch für die Ausschusssitzungen (§ 46 Abs. 7 GO). In den Ausschusssitzungen können die Mitglieder der Gemeindevertretung und die Mitglieder des Ausschusses sich zu Wort melden und Anträge stellen. In den Hauptausschüssen ist der hauptamtliche Bürgermeister auch Mitglied, allerdings ohne Stimmrecht. Hier trifft die Gemeindeordnung keine gesonderten Regelungen für die Ausschüsse, so dass die Bestimmungen der Gemeindevertretung sinngemäß gelten (§ 46 Abs. 12 GO).

#### **7.2.8. Sachanträge, Verfahrensanträge und Anträge zur Geschäftsordnung**

Im Rahmen der Beratungen zu einem Tagesordnungspunkt wird es in den meisten Fällen am Ende zu einer Beschlussfassung kommen. Für die Beschlussfassung ist ein Antrag notwendig, ein sogenannter Sachantrag bzw. Schlussantrag. Jedes Mitglied der Gemeindevertretung ist berechtigt, zu einem Tagesordnungspunkt Anträge zur Beschlussfassung zu stellen. Bei mehreren Anträgen zur Beschlussfassung wird in den meisten Fällen über den weitestgehenden Antrag zuerst abgestimmt. Hierzu gibt es auch Bestimmungen in den Geschäftsordnungen der Gemeindevertretungen. Weitestgehender ist ein Antrag, der z.B. für die Gemeinde höhere finanzielle Folgen hätte, oder der einen höheren organisatorischen Aufwand bedeuten würde. Als weitestgehender wäre z.B. auch ein Antrag zu betrachten, der von einem Beschlussvorschlag aus einer Sitzungsvorlage abweicht. Die Vorgaben der eigenen Geschäftsordnung sind aber zu beachten. Es sind durchaus Regelungen möglich, nach denen lediglich nach der Reihenfolge der Antragstellung abgestimmt wird. Jeder Gemeindevertreter kann so viele Anträge stellen, wie er es für richtig hält. Die Zahl dieser Anträge darf nicht beschränkt werden. Wenn ein Tagesordnungspunkt abgeschlossen worden ist, sind dazu keine Sachanträge mehr möglich.

Verfahrensanträge betreffen den Ablauf in der Gemeindevertretung. Ein Verfahrensantrag ist z.B. der Ausschluss der Öffentlichkeit nach § 35 GO. Verfahrensanträge können, soweit sie gesetzlich zulässig sind, von jedem Mitglied gestellt werden.

Neben diesen Sach- und Verfahrensanträgen kann es auch Anträge zur Geschäftsordnung geben. Dieses können Anträge auf Sitzungsunterbrechung, Anträge auf Vertagung oder Beendigung der Beratung sowie Anträge auf Verweisung einer Angelegenheit sein. Die Anträge zur Geschäftsordnung gehen nach den Bestimmungen der Geschäftsordnungen meist den Sachanträgen vor.

Die Gemeindevertretung kann somit die Beratung oder Entscheidung über Tagesordnungspunkte einem Ausschuss übertragen, soweit nicht § 28 GO entgegensteht, die Beratung über einzelne Punkte der Tagesordnung vertagen oder Tagesordnungspunkte durch eine Entscheidung in der Sache abschließen. Über Anträge zur Geschäftsordnung ist sofort abzustimmen und diese sind einer Beschlussfassung über Sachanträge somit vorzuziehen. Der Schlussantrag geht bei der Abstimmung dem Verweisungs-, dieser dem Vertagungsantrag vor. Wird einem Antrag stattgegeben, sind die bei der Antragstellung vorliegenden Wortmeldungen noch zuzulassen. Meistens ist in den Geschäftsordnungen geregelt, dass jeder Antragsteller bei demselben Punkt der Tagesordnung nur einen Verweisungs-, einen Vertagungs- und Schlussantrag stellen kann.

#### **7.2.9. Beschlussfassungen in der Gemeindevertretung**

Die Beschlüsse in der Gemeindevertretung und auch in den Ausschüssen werden, soweit die GO selbst nicht etwas anderes vorsieht, mit Stimmenmehrheit gefasst, wobei nur die Ja- und Neinstimmen zählen. Enthaltung ist demnach keine qualifizierte Stimmabgabe. Bei Stimmengleichheit, also wenn es bei einer Beschlussfassung genauso viele Ja-Stimmen wie Nein-Stimmen gibt, ist ein Antrag abgelehnt. Es wird grundsätzlich über Sachanträge offen abgestimmt, das heißt also, dass bei Beschlüssen eine geheime Abstimmung nicht zulässig ist. Die offene Abstimmung erfolgt grundsätzlich durch Handzeichen. Eine in vielen Geschäftsordnungen vorgesehene besondere Form der Abstimmung ist die namentliche Abstimmung. Sie ist auch eine Form der offenen Abstimmung, wobei die Stimmabgabe des einzelnen Vertreters namentlich zu protokollieren ist. Die namentliche Abstimmung muss nach den Geschäftsordnungen meistens von einer Fraktion oder einem Drittel der anwesenden Mitglieder der Gemeindevertretung beantragt werden. Die Gemeindeordnung selbst sieht diese Form gar nicht vor. Da es sich jedoch nur um eine Modalität der offenen Abstimmung handelt, ist rechtlich dagegen nichts einzuwenden. Diese Abstimmung sollte in der Form vorgenommen werden, dass die Mitglieder der Gemeindevertretung in alphabetischer Reihenfolge zur Stimmabgabe aufgerufen werden. Eine weitere Form der offenen Abstimmung ist dadurch denkbar, dass sich die Mitglieder der Vertretung bei der Abstimmung nacheinander entweder vom Sitz erheben oder sitzenbleiben. In dieser Form sollte diese Stimmabgabe der einzelnen Mitglieder dann auch im Protokoll dokumentiert werden. Diese besonderen Abstimmungsverfahren können manchmal sehr bedeutend

und wichtig sein, wenn es beispielsweise wichtig erscheint, bei für die Gemeinde bedeutsamen Vorhaben später nachvollziehen zu können, welches Mitglied sich für Ja, Nein oder Enthaltung entschieden hat.

In einigen Fällen wird neben der einfachen Mehrheit eine besondere qualifizierte Mehrheit gefordert. So wird z. B. eine Zustimmung von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter gefordert, wenn die Gemeindevertretung einen Bürgerentscheid beschließen möchte (§ 16g Abs. 1 GO). Eine Zweidrittelmehrheit der Anwesenden ist z. B. notwendig, wenn die Öffentlichkeit von Sitzungen der Gemeindevertretung ausgeschlossen werden soll (§ 35 Abs. 2 GO). Eine Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitglieder kann ebenfalls notwendig sein; so z. B. für die Aufnahme einer dringenden Angelegenheit als Tagesordnungspunkt (§ 34 Abs. 4 GO).

Vielfach enden Tagesordnungspunkte nicht mit einer Beschlussfassung, sondern mit einer Kenntnisnahme durch die Gemeindevertretung. Dann erfolgt keine Beschlussfassung. Gleichwohl kann die Gemeindevertretung eine Angelegenheit zustimmend zur Kenntnis nehmen. Dann wäre eine Beschlussfassung zu vollziehen (so *Dehn, Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, Kommentar, 17. Auflage*). So hat der Bürgermeister gemäß § 76 Abs. 4 GO über die Annahme von Spenden jährlich zu berichten. Dieser Bericht über die Annahme von Spenden wird durch Beschluss zustimmend zur Kenntnis genommen.

Jedes Mitglied der Gemeindevertretung oder eines Ausschusses hat das Recht, sich einer Abstimmung komplett zu entziehen. Diese Entscheidung wird in der Niederschrift zur Sitzung dokumentiert, jedoch nicht als Enthaltung.

#### 7.2.10. Wahlen

Wahlen sind gemäß § 40 Abs. 1 GO ebenfalls Beschlüsse, die aber durch ein Gesetz oder durch Verordnung als Wahl bezeichnet werden. Für Wahlen gelten andere Vorgaben, als für die sonstigen Beschlussfassungen. Die Wahlen erfolgen grundsätzlich durch Handzeichen, also offen, wenn keiner widerspricht, ansonsten durch Stimmzettel, also geheim. Hier reicht der Widerspruch eines Mitglieds der Gemeindevertretung. Die geheime Wahl ist auch geheim durchzuführen, also in der Regel durch einheitliche Stimmzettel, Wahlkabine und einheitliches Schreibzeug. Nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung sollte hier zunächst ein Wahlausschuss gebildet werden, der dann diese geheime Wahl durchführt. In diesem Wahlausschuss sollten möglichst alle Fraktionen vertreten sein. Für Wahlen gelten keine Ausschlussgründe nach § 22 Abs. 3 GO. Wenn Vater und Sohn Mitglied der Gemeindevertretung sind, darf der Sohn bei der Wahl seines Vaters zum ehrenamtlichen Bürgermeister mitwirken. Wird offen gewählt, erfolgt dieses durch Handzeichen. Andere Formen der Abstimmung, wie z. B. die namentliche Abstimmung bei Beschlussfassungen, sind hier nicht möglich.

Grundsätzlich wird von der Gemeindevertretung nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung (§ 40 Abs. 3 GO) im Meiststimmenverfahren gewählt, danach ist gewählt, wer die meisten Stimmen erhält. Daher auch der Begriff „Meiststimmenverfahren“: Hierbei zählen nur die Ja-Stimmen. Nein-Stimmen gibt es nicht und werden auch nicht abgefragt. Man kann sich somit für einen Kandidaten aussprechen, oder sich der Stimme enthalten. Enthaltungen zählen nicht, so dass also im extremsten Fall eine einzige Ja-Stimme als das geringste Ergebnis ausreicht, wenn alle anderen Vertreter sich der Stimme enthalten. Dies kann auch zu dem sicherlich manchmal nicht gewollten Ergebnis führen, dass jemand sich mit seiner eigenen Stimme wählt und alle anderen sich enthalten. Hier kann die Wahl eines ungewollten Kandidaten nur durch die Nominierung eines Gegenkandidaten verhindert werden. Die Wahl im Meiststimmenverfahren findet immer dann nach § 40 Abs. 3 der Gemeindeordnung statt, wenn das Gesetz von Wahlen spricht, ohne das Wahlsystem anzusprechen oder nichts anderes von den Fraktionen verlangt wird (z. B. Verhältniswahl), soweit dieses Verlangen zugelassen ist.

Ist die Verhältniswahl durch Gesetz oder Verordnung zugelassen, so beispielsweise bei der Besetzung der Ausschüsse (§ 46 Abs. 1 GO) oder bei Wahlen in Verbandsversammlungen in Zweckverbände nach § 9 Abs. 2 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ), wird meist auf Antrag einer Fraktion 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, 3,5 usw. geteilt. Die Durchführung einer Verhältniswahl ist meist an das Verlangen einer Fraktion geknüpft. Darüber hinaus kennt die Gemeindeordnung die sogenannte Beschlusswahl oder Mehrheitswahl, so beispielsweise bei der Wahl der Ausschussvorsitzenden und der Stellvertreter (§ 46 Abs. 5 GO), wobei die Bestimmungen über die Beschlüsse nach § 39 Abs. 1 GO anzuwenden sind. Hier muss dann der zum Vorsitzenden vorgeschlagene Kandidat mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen erhalten. Das Vorschlagsrecht steht zwar manchmal einer bestimmten Fraktion zu, es ist aber keineswegs zwingend, dass der Vorgeschlagene auch der vorschlagsberechtigten Fraktion angehören muss. Die Mehrheit der Vertretung kann den vorgeschlagenen Kandidaten nur mit mehr Nein- als Ja-Stimmen verhindern. Allerdings lässt sich das Vorschlagsrecht dadurch insgesamt nicht blockieren, es steht weiterhin der gesetzlich vorschlagsberechtigten Fraktion zu. Darauf wird jedoch bei der Darstellung einzelner Wahlen in Kapitel 8 näher eingegangen. Durch Stimmenenthaltungen kann hier etwa eine Mehrheitsfraktion die Wahl durch eine kleinere Fraktion ermöglichen, wenn schon keine Unterstützung der vorgeschlagenen Person erfolgen soll. Damit hat die vorschlagsberechtigte Fraktion zumindest die Möglichkeit mit ihren Stimmen (Ja-Stimmen) den Vorgeschlagenen zu wählen.

Wie bereits erwähnt, wird auf einzelne Wahlen der Gemeindevertretung in Kapitel 8 näher eingegangen.

### 7.2.11. Abberufungen

Eine von der Gemeindevertretung gewählte Person kann von ihrer Funktion auch abberufen werden. Abberufungen durch die Gemeindevertretung nach § 40a GO erfolgen durch Beschluss mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder, also nach den Bestimmungen des § 39 Abs. 1 GO. Auch wenn die Berufung durch eine Wahl erfolgt ist, handelt es sich somit nicht um eine Wahl im Sinne des § 40 GO. Dies wird auch durch die Gesetzesformulierung selbst sehr deutlich, denn dort heißt es, dass wer durch Wahl der Gemeindevertretung berufen worden ist, durch Beschluss abberufen werden kann. Eine geheime Abstimmung ist somit nicht möglich, da diese nur bei Wahlen praktiziert werden kann und nicht bei Beschlüssen. Voraussetzung ist weiter, dass die vorgesehene Abberufung auf der Tagesordnung vorgesehen ist. Bei einem Beschluss, mit dem der Vorsitzende der Vertretung, sein Stellvertreter oder der Bürgermeister abberufen werden sollen, ist nach § 40a GO eine Mehrheit von zwei Drittel der gesetzlichen Mitglieder der Vertretung erforderlich. Es können alle von der Gemeindevertretung gewählten Personen abberufen werden, dies sind in erster Linie:

1. der Vorsitzende der Gemeindevertretung und die Stellvertreter
2. der ehrenamtliche Bürgermeister und die Stellvertreter
3. Ausschussmitglieder
4. stv. Ausschussmitglieder
5. Ausschussvorsitzende
6. stv. Ausschussvorsitzende
7. weitere Mitglieder im Amtsausschuss bei amtsangehörigen Gemeinden
8. weitere Mitglieder in Zweckverbänden.

Die direkt gewählten Amtsinhaber der hauptamtlich verwalteten Gemeinden (Bürgermeister) können vor Ablauf ihrer Wahlzeit nach § 57d GO nur von den Bürgern abgewählt werden. Diese Abwahlinitiative kann durch Beschluss der Gemeindevertretung mit einer Mehrheit von zwei Drittel der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder eingeleitet werden. Die Entscheidung trifft jedoch der Wähler. Dies ist insoweit logisch, da diese Person auch durch den Bürger gewählt worden ist. Für die ebenfalls hauptamtlich tätigen Stadträte trifft dies nicht zu. Diese können durchaus nach den Abwahlbestimmungen des § 40a GO von der Gemeinde/Stadtvertretung mit der genannten Mehrheit abgewählt werden. Die Abwahl (Abberufung) eines hauptamtlichen Bürgermeisters durch die Gemeindevertretung kann nur dann erfolgen, wenn auch die Wahl durch die Gemeindevertretung nach § 57 Abs. 2 GO erfolgt ist (§ 57d Abs. 4 in Verbindung mit § 40 a Abs. 2 Ziffer 4 GO). Eine Wahl des Bürgermeisters durch die Gemeindevertretung erfolgt nach § 57 Abs. 2 GO, wenn keine Direktwahl durch die Bürger eingetreten ist. Das wäre der Fall, wenn ein Bewerber nicht zugelassen wird, weil es keine Wahlvorschläge gab oder die eingereichten Wahlvorschläge nicht den gesetzli-

chen Vorgaben entsprochen haben. Auf diese gesetzlichen Vorgaben wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen. Ein weiterer Fall der Wahl durch die Gemeindevertretung würde vorliegen, wenn ein einziger Bewerber bei der Direktwahl durch die Bürger nicht die nach § 47 Abs. 1 GWVG erforderliche Mehrheit von mehr als der Hälfte der gültigen Stimmen erreicht hat.

Für die durch Wahl des Amtsausschusses berufenen Funktionen und Ämter gelten bei einer Abberufung inhaltlich die gleichen Bestimmungen, die sich in § 10 Abs. 6 der Amtsordnung wiederfinden. Darüber besteht die Möglichkeit, auch die Bestellung des Leitenden Verwaltungsbeamten jederzeit zu widerrufen. Hierzu bedarf es dann nach § 15 Abs. 6 der Amtsordnung allerdings eines Beschlusses mit einer Mehrheit von zwei Drittel der gesetzlichen Stimmenzahl des Amtsausschusses. Der Tagesordnungspunkt muss zudem auf der Tagesordnung des Amtsausschusses gestanden haben und es muss darüber zweimal entschieden werden. Zwischen den Entscheidungen müssen dann mindestens vier Wochen verstrichen sein. Der LVB wird dann nicht in den einstweiligen Ruhestand versetzt, sondern behält seine beamtenrechtliche Stellung weiter.

### 7.2.12. Ausschluss der Öffentlichkeit

Die Sitzungen der Gemeindevertretung sind nach § 35 GO grundsätzlich öffentlich. Die Öffentlichkeit ist auszuschließen, wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechtigte Interessen Einzelner es erfordern. Bei den Gründen des öffentlichen Wohls müssen sowohl die Interessen und Belange des Einzelfalls als auch die bestehenden übergeordneten Interessen und Belange der Allgemeinheit berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werden. Wegen der völlig verschiedenartigen örtlichen Gegebenheiten im Einzelfall kann ein allgemein gültiger Maßstab für die Gründe des öffentlichen Wohls nicht gefunden werden. Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass aus Gründen des öffentlichen Wohls nichtöffentlich zu beraten ist, wenn das Interesse der Allgemeinheit an einen Ausschluss der Öffentlichkeit bzw. die Folgen für die Allgemeinheit stärker zu bewerten sind, als das reine Bedürfnis der Öffentlichkeit an Informationen. Gründe des öffentlichen Wohls sind vor allem auch dann als gegeben anzusehen, wenn eine öffentliche Beratung Nachteile für die Gemeinde bringen würde. Das könnte z. B. vorliegen, wenn Spekulationen ausgelöst werden können. Eine nichtöffentliche Beratung aus Gründen des öffentlichen Wohls ist nicht berechtigt, wenn man schlichtweg nur für sich beraten möchte, weil man vielleicht Diskussionen in der Gemeinde oder öffentlicher Kritik, auch an der eigenen Person, aus dem Weg gehen will. Berechtigte Interessen einzelner Personen liegen vor, wenn es um persönliche Rechte und Daten geht. Das wäre z. B. der Fall, wenn es um Arbeitsverhältnisse, Einkommensverhältnisse, steuerliche Inhalte oder Baugenehmigungen geht. Eine Angelegenheit kann aber auch dann in öffentlicher Sitzung behandelt und entschieden werden, wenn die Person, deren Interessen

betroffen sind, dies schriftlich verlangt oder hierzu ihr schriftliches Einverständnis erteilt hat.

Die Öffentlichkeit im Sinne der Gemeindeordnung ist nicht auf die Einwohner beschränkt, sondern bezieht sich auf die gesamte Öffentlichkeit, so dass auch Ortsfremde, etwa Pressevertreter oder Grundstückseigentümer, die zwar nicht in der Gemeinde wohnen, aber dort ein Grundstück haben, durchaus an der Sitzung als Öffentlichkeit teilhaben können. Ihnen stehen jedoch grundsätzlich nicht die auf die Einwohner beschränkten Rechte (z. B. Einwohnerfragestunde) zu. Hier sollte der Bürgermeister als Verhandlungsleiter aber mit etwas Feingefühl reagieren und die Zulassung eines Fragestellers im Einzelfall sorgfältig abwägen. Dieser Grundsatz gilt ebenfalls für die bürgerlichen Mitglieder der gemeindlichen Ausschüsse. Auch diese gehören zur Öffentlichkeit und sind, wenn sie als Zuhörer anwesend sind, auszuschließen. Problematisch wird dies, wenn ein bürgerliches Ausschussmitglied Vorsitzender eines ständigen Ausschusses ist und somit nach § 46 Abs. 3 GO in Angelegenheiten seines Ausschusses in der Gemeindevertretung auf Wunsch das Wort erhalten kann. Dies gilt natürlich auch dann, wenn diese Angelegenheit im nichtöffentlichen Teil der Sitzung verhandelt wird. Dies dann allerdings auch auf die Angelegenheit seines Ausschusses beschränkt.

Welche Themen in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln sind, ist im Einzelfall zu entscheiden. Antragsberechtigt ist hierbei jeder Gemeindevertreter. Allgemein als nicht öffentlich bezeichnete Tagesordnungspunkte gibt es nicht. In der Tagesordnung kann allerdings darauf hingewiesen werden, dass ein oder mehrere Tagesordnungspunkte voraussichtlich nicht öffentlich behandelt werden. Diese voraussichtlich nicht öffentlichen Tagesordnungspunkte werden häufig als „Grundstücks- und Steuerangelegenheiten“ oder „Personalangelegenheiten“ bezeichnet. Um zu diesen Tagesordnungspunkten dann wirklich auch nichtöffentlich beraten zu können, ist ein Beschluss über die Tagesordnung zu Beginn der Sitzung notwendig.

Im Einzelfall kann der Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit von jedem Mitglied der Vertretung gestellt werden. Über den Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit wird dann in nichtöffentlicher Sitzung beraten und entschieden. Sofern über den Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit kein Beratungsbedarf besteht, wird in öffentlicher Sitzung darüber entschieden. Der Beschluss über den Ausschluss der Öffentlichkeit ist mit einer Mehrheit von 2/3 der anwesenden Mitglieder der Vertretung zu fassen. In der Praxis bedeutet es also, dass, wenn ein Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit gestellt wird, der Vorsitzende die Anwesenden nach Beratungsbedarf fragen muss. Wenn Beratungsbedarf besteht, ist die Öffentlichkeit auszuschließen, um über diesen Antrag nichtöffentlich zu beraten. Nach dem Abschluss der Beratung über diesen Antrag ist die Öffentlichkeit wiederherzustellen, um über das Ergeb-

nis der Beratung zu informieren. Sollte sich eine Mehrheit für den Ausschluss der Öffentlichkeit entschieden haben, wird diese anschließend wieder aus dem Sitzungsraum gebeten, um nichtöffentlich über den eigentlichen Beratungsgegenstand zu sprechen. Wie bereits erwähnt, schlägt der Vorsitzende mit der Einladung zu einer Sitzung unter Umständen vor, gewisse Tagesordnungspunkte nichtöffentlich beraten zu wollen. Wie ebenfalls bereits erwähnt, werden diese in der Einladung als „voraussichtlich nichtöffentlich“ bezeichnet. Zu Beginn der Sitzung wird dann durch Beschluss entschieden, ob diese Tagesordnungspunkte wirklich nichtöffentlich zu beraten sind. Es kann passieren, dass es bereits hierzu Beratungsbedarf gibt, so dass gleich zu Beginn einer Sitzung die Öffentlichkeit auszuschließen wäre, um über die nichtöffentliche Behandlung dieser Tagesordnungspunkte zu beraten und zu entscheiden.

In nichtöffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse sind spätestens in der nächsten öffentlichen Sitzung bekanntzugeben, wenn nicht überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechnete Interessen Einzelner entgegenstehen. Es ist somit auch zulässig, nach der Beschlussfassung in nichtöffentlicher Sitzung die Öffentlichkeit wiederherzustellen und diese Beschlüsse unmittelbar danach unter den bekannten Voraussetzungen bekannt zu geben. Dies sollte in beiden Fällen auch in der Sitzungsniederschrift protokolliert werden.

Die Sitzungen der Ausschüsse sind nach § 46 Abs. 8 GO ebenfalls öffentlich. Über den Ausschluss der Öffentlichkeit ist wie bei der Gemeindevertretung zu verfahren. Im Jahr 2014 wurde der § 35 GO dahingehend ergänzt, dass die Hauptsatzung bestimmen kann, dass in öffentlichen Sitzungen Film- und Tonbandaufnahmen durch die Medien oder die Gemeinde mit dem Ziel der Veröffentlichung zulässig sind. Sollen derartige Aufnahmen ohne eine Regelung in der Hauptsatzung erfolgen, bedarf es der Zustimmung aller Mitglieder der Gemeindevertretung. Es versteht sich von selbst, dass in nichtöffentlichen Sitzungsteilen Aufnahmen nicht möglich sind.

### 7.2.13. Sitzungen als Videokonferenz

Im Zuge der Corona-Pandemie und der damit verbundenen Einschränkungen zur Abhaltung von Sitzungen in Präsenz hat der Gesetzgeber reagiert und den § 35a in die Gemeindeordnung eingefügt. Demnach ist es nunmehr möglich, in Fällen höherer Gewalt, die eine Teilnahme an den Sitzungen erschweren oder verhindern, notwendige Sitzungen der Gemeindevertretung in Form einer Videokonferenz durchführen zu können. Die Fälle der höheren Gewalt werden im Gesetz näher mit Naturkatastrophen, Gründen des Infektionsschutzes oder vergleichbaren Notsituationen beschrieben. Sofern eine Gemeinde von der Möglichkeit der Durchführung von Sitzungen in der Form einer Videokonferenz Gebrauch machen möchte, bedarf es dazu einer Regelung in der Hauptsatzung, die die Durchführung ermöglicht. Die Vorschrift ermächtigt eine Gemeinde nach dem Erlass der Hauptsatzung jedoch nicht zur Durchführung von Video-



konferenzen nach Belieben. Die Fälle höherer Gewalt, die eine Teilnahme erschweren oder verhindern, sind unerlässliche Voraussetzungen. Weiter dürfen in diesen Situationen nur notwendige Sitzungen in dieser Form durchgeführt werden. Notwendig ist eine Sitzung u.a. dann, wenn nur dadurch die Handlungsfähigkeit einer Gemeinde aufrechterhalten werden kann (*Dehn, Wolf - Gemeindeordnung Schl.-H., Kommentar, 17. Auflage*).

Die Gemeinde muss sich geeignete technische Hilfsmittel überlegen, mit denen die Beratungen und Beschlussfassungen zeitgleich in Bild und Ton übertragen werden. Es muss somit eine Hard- und Software zur Verfügung gestellt werden, mit der jederzeit bei jedem Mitglied Wortbeiträge und Abstimmungsverhalten nachzuvollziehen sind.

Die Regelung in der Hauptsatzung kann mit vorsehen, dass auch die Sitzungen der Ausschüsse, der Ortsbeiräte oder sonstigen Beiräte in Form einer Videokonferenz durchgeführt werden können.

In einer Sitzung per Videokonferenz dürfen Wahlen gemäß § 35a Abs. 3 GO durchgeführt werden. Dies allerdings grundsätzlich nur dann, wenn niemand der offenen Abstimmung widerspricht, also geheime Wahl verlangt. Sofern das passiert, muss die Abstimmung per Briefwahl erfolgen. Hierzu muss die Geschäftsordnung eine Regelung zum Verfahren vorsehen.

Auch in den Sitzungen per Videokonferenz soll es eine Einwohnerfragestunde geben. Hierzu muss sich die Gemeinde ein Verfahren überlegen. Denkbar wäre z. B., dass ein Einwohner Fragen, Anregungen oder Vorschläge im Vorwege zur Sitzung per E-Mail an den Vorsitzenden richtet, der diese dann in der digitalen Sitzung vorträgt. Möglich wäre auch, die Einwohner in eine Videokonferenz zuzuschalten und ihnen dort das Wort zu erteilen. Im Übrigen regelt § 35a Abs. 5 GO ohnehin, dass den Einwohnern die Möglichkeit gegeben werden muss, die digitalen Sitzungen verfolgen zu können. Hinzu kommt, dass die Sitzung zeitgleich in einem öffentlich zugänglichen Raum übertragen werden muss. Damit wird den Interessierten Rechnung getragen, die nicht über eine technische Ausstattung zum digitalen Besuch einer Sitzung verfügen. Nicht nur diese Voraussetzung führt zu einem großen Aufwand der Verwaltung zur Vorbereitung und Begleitung einer solchen digitalen Sitzung. Die Gemeinde hat sicherzustellen, dass die technischen Anforderungen und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen jederzeit eingehalten werden. Letztlich hat eine digitale Sitzung genauso abzulaufen wie eine Präsenzsitzung. Ein Vorsitzender muss in der Lage sein, das Konferenzsystem so steuern zu können, dass alle möglichen Aspekte, die ein Sitzungsverlauf mit sich bringen kann, erfüllt werden können. Dazu gehört u.a. die Reaktion auf gewünschte Sitzungsunterbrechungen, der korrekte Umgang mit auszuschließenden Sitzungsteilnehmern, der rechtmäßige Ausschluss der Öffentlichkeit. Auch die

Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen ist unbedingt erforderlich. Unsachgemäßes bzw. nicht rechtskonformes Handeln des Vorsitzenden kann die Rechtswidrigkeit gefasster Beschlüsse zur Folge haben.

Die Durchführung einer Sitzung in digitaler Form ist ebenso abhängig vom eingesetzten Verfahren. Es ist rechtlich vertretbar und in der Praxis sicherlich sinnvoll, wenn die Geschäftsordnung allgemeine und die genannten verpflichtenden Regelungen zur digitalen Sitzungsform aufnimmt und die weiteren Absprachen / Vorgehensweisen für den digitalen Sitzungsverlauf in einem „Leitfaden“, o.ä. geregelt werden, der Anlage zur Geschäftsordnung wird.

Hybridsitzungen, also Sitzungen, in denen ein Teil der Mitglieder in Präsenz im Sitzungsraum an der Sitzung teilnehmen und ein Teil in digitaler Form, sieht das Gesetz nicht vor. Gleichwohl ist es auch nicht gänzlich ausgeschlossen, wenn z. B. nur ein Teil der Mitglieder nicht in der Lage ist, an einer Sitzung teilzunehmen.

Eine Regelung in einer Geschäftsordnung könnte für eine ehrenamtlich verwaltete, amtsangehörige Gemeinde wie folgt aussehen:

#### § ---

Durchführung von Sitzungen in Fällen höherer Gewalt

(1) Gemäß § 34 Abs. 1 Satz 2 GO beruft die oder der Vorsitzende die Sitzungen der Gemeindevertretung ein. Gemäß § 46 Abs. 12 Satz 1 GO i.V.m. § 34 Abs. 1 Satz 2 GO ist es ebenso Aufgabe der Vorsitzenden der Ausschüsse. Ob ein Fall höherer Gewalt i.S.d. § 35a Abs. 1 GO vorliegt, entscheidet der Vorsitzende in Abstimmung mit dem Amtsvorsteher / Amtsdirektor.

(2) Die Sitzung als solche sowie die zu behandelnden Tagesordnungspunkte müssen notwendig sein. Das ist gerechtfertigt, wenn ansonsten die Arbeit des Beschlussgremiums nicht möglich und somit die Handlungsfähigkeit der Gemeinde gefährdet wäre. Die Präsenzsitzung mit persönlicher Anwesenheit aller Gremienmitglieder ist damit auch weiterhin der vorgesehene Normalfall.

(3) Die zu beratenden Tagesordnungspunkte werden in Abstimmung zwischen dem Vorsitzenden und der Verwaltung festgelegt.

(4) Da eine Hybridlösung einen unverhältnismäßig hohen technischen Aufwand mit sich bringt (Ausstattung des Sitzungsraumes mit einem speziellen Aufnahmesystem und technischem Personal), wird grundsätzlich auf die Hybridlösung verzichtet.

(5) Die Mitglieder der Gemeindevertretungen sowie der Ausschüsse sind aufgrund der bestehenden Rechtslage verpflichtet, an der Sitzung, zu der als Videokonferenz eingeladen wurde, mit Bild und Ton teilzunehmen.



# Für die Region, das Klima und *die Menschen*

## Schleswig-Holstein Netz - Netzbetreiber der Kommunen

Wir betreiben Stromnetze für die Menschen hier in Schleswig-Holstein. Mit jahrelanger Erfahrung und modernsten Anlagen sorgen wir für eine sehr hohe Versorgungssicherheit.

Zu unseren Kunden kommt grüne Energie aus fast 43.000 EEG-Anlagen. Das sind 8.800 MW am Netz. Doch das reicht uns nicht: Wir wollen unsere Standorte, unsere Fahrzeuge und unseren Netzbetrieb umstellen, so dass wir 2030 klimaneutral\* sind.

\*Mehr dazu unter [www.sh-netz.com/klimakurs](http://www.sh-netz.com/klimakurs)



## Partner für Klimaschutz

## Energie für Land und Leute



Weitere Informationen gibt es unter [www.sh-netz.de](http://www.sh-netz.de) oder schreiben Sie uns an [kommunalmanagement@sh-netz.com](mailto:kommunalmanagement@sh-netz.com).



Mit 50.000 km Länge könnten unsere Stromleitungen die Erde umrunden. Unsere 15.000 km Gasleitungen schaffen es um den Mond.

**Der Austausch mit Kommunen ist uns wichtig.**

Zum Beispiel mit unseren Kommunal-Dialogen vor Ort. Schwerpunktt Themen der Kommunal-Dialoge sind Klimaschutz, Energiewende und Digitalisierung. Als Partner der Kommunen bieten wir dort zahlreiche Energiesparlösungen. Gemeinsam mit Politik und Verwaltung gestalten wir die Energiezukunft.

(6) Sollte ein Mitglied eines Gremiums die Kamera abschalten, nimmt es nicht den Anforderungen des § 35a GO entsprechend an der Sitzung teil und kann sich somit weder an der Beratung noch an der Abstimmung beteiligen.

(7) Die Durchführung von Sitzungen in digitaler Form erfolgt durch das webbasierte Videokonferenzsystem (...).

(8) Die Erfüllung technischer Voraussetzungen, der Ablauf digitaler Gremiensitzungen sowie die Einbindung der Öffentlichkeit werden in einem Leitfadens vereinbart, der Anlage dieser Geschäftsordnung ist.

(9) Sofern im Falle einer Wahl der offenen Abstimmung gemäß § 40 Abs. 2 GO widersprochen wird, gilt folgende Vorgehensweise:

1. Der Vorsitzende der Gemeindevertretung versendet per Brief vorgefertigte, einheitliche Stimmzettel an die Mitglieder der Gemeindevertretung.
2. Die Mitglieder der Gemeindevertretung kennzeichnen den Stimmzettel unter Beachtung der dem Wahlbrief beigefügten Hinweise und senden diesen bis 18.00 Uhr am Vortag der Sitzung der Gemeindevertretung, in der die Wahl vollzogen werden soll, an die Amtsverwaltung zu Händen des Vorsitzenden zurück. Dazu werden mit dem Anschreiben übermittelte und zum Versand vorbereitete einheitliche Umschläge genutzt.
3. Der Vorsitzende öffnet in der digitalen Sitzung der Gemeindevertretung die eingegangenen Wahlumschläge in der Form, dass die Öffnung, die Entnahme des Stimmzettels und die Kennzeichnung der Stimmzettel für alle Teilnehmer einsehbar sind.
4. Der Vorsitzende verkündet öffentlich das Ergebnis der Auszählung der Stimmzettel.
5. Sofern der Vorsitzende bei der Durchführung der digitalen Sitzung in einem öffentlichen Raum durch Beschäftigte der Verwaltung begleitet wird, können diese zur Unterstützung bei der Auszählung der Stimmzettel herangezogen werden.
6. Sofern ein weiterer Wahlgang erforderlich wird, sind die vorgenannten Punkte erneut durchzuführen.
7. Wird nach einem Widerspruch gegen eine offene Abstimmung während einer Sitzung in digitaler Form unmittelbar wieder die Sitzung in Präsenzform möglich, wird die Wahl trotzdem durch Stimmzettel durchgeführt. Es gelten dann die Inhalte dieser Geschäftsordnung gemäß Ziffer ... (Inhalte zu Wahlen).

#### 7.2.14. Ordnung in Sitzungen

Den Vorsitzenden obliegen die Verhandlungsleitung, die Ordnung in der Sitzung sowie das Hausrecht (§ 37 GO). Es besteht die Möglichkeit, ein Mitglied eines Gremiums zur Ordnung zu rufen (§ 42 GO). Das Ordnungsrecht mit Ordnungsruf (Ruf zur Ordnung, Ruf zur Sache) gilt gegenüber den Mitgliedern der Gremien und der Zuhörerschaft. Nach dreimaligem Ruf zur Ordnung bzw. Ruf zur Sache kann der Vorsitzende ein Gremienmitglied von der Sitzung ausschließen.

Ein Ruf zur Ordnung kann z.B. erfolgen, wenn Mandatsträger durch ihr Verhalten oder Benehmen die Arbeit des Gremiums nachhaltig stören. Beispiele dafür sind: ein dem Gremium nicht würdiges Benehmen, abwertendes Gelächter, Beleidigungen, ständiges Unterbrechen anderer Redner, provozierende Kleidung, Zeigen von Transparenten.

Ein Ruf zur Sache erfolgt, wenn ein Gremienmitglied den Tagesordnungspunkt inhaltlich verlässt, nicht themenbezogen spricht bzw. die Sachebene verlässt.

Der Ruf „zur Sache“, der Ruf „zur Ordnung“ und ein möglicher Ausschluss von der Sitzung sind zu protokollieren. Ein förmlicher Ordnungsruf liegt nicht vor, wenn lediglich ermahnt, erinnert oder zu einem bestimmten Verhalten aufgefordert wird. Wurde ein Mandatsträger von einer Sitzung ausgeschlossen, so reicht in der folgenden Sitzung ein Ordnungsruf für einen Ausschluss.

Rufe „zur Ordnung“ und „zur Sache“ dürfen von den anderen Mitgliedern des Gremiums nicht kommentiert oder bewertet werden.

Der Ordnungsruf gehört zum gesetzlichen Aufgabekreis des Vorsitzenden, in den nicht durch Beschluss des Gremiums eingegriffen werden kann. Es ist im Übrigen auch nicht möglich, Äußerungen oder Verhaltensweisen von Gremienmitgliedern oder sonstigen Anwesenden, sofern sich diese im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bewegen, durch das Gremium per Beschluss zu missbilligen.

Das Hausrecht wirkt sich ebenfalls auf die Personen aus, die einer Sitzung beiwohnen (Zuhörer, geladene Gäste, Pressevertreter, ...) bzw. sich in Nebenräumen, etc. aufhalten. Das Hausrecht umfasst die Befugnis, über den Zutritt und die Anwesenheit bei den Sitzungen zu entscheiden. Es kann daher Dritten Hausverbot erteilt werden.

Der räumliche Geltungsbereich von Ordnungsgewalt und Hausrecht sind nach geltender Rechtsprechung wie folgt festgelegt: Gehen sitzungsbezogene Störungen (z.B. Trillerpfeifenlärm von Demonstranten) von einem Flur oder Nebenzimmer aus, dann erstreckt sich die Ordnungsgewalt und das Hausrecht auch auf diese Räumlichkeiten.

Sind Störungen nicht sitzungsbezogen (Lärm durch Bauarbeiten, Feierlichkeiten), muss sich der Vorsitzende an den Hausrechtsinhaber wenden, da hier das privatrechtliche Hausrecht wirkt.

Die erforderlichen Maßnahmen sind wohl zu überlegen und müssen im Verhältnis stehen. Vereinzelt gibt es die Regelung in einer Geschäftsordnung, wonach bei störender Unruhe in einem Gremium der Vorsitzende die Sitzung unterbrechen oder aufheben kann. Diese Maßnahme sollte sehr gut abgewogen und sensibel gehand-

habt werden, da sie einen erheblichen Eingriff in das Mandat des einzelnen Gemeindevertreters darstellt.

### 7.2.15. Die Niederschrift

Nach § 41 GO ist über jede Sitzung der Gemeindevertretung und da gemäß § 46 Abs. 12 GO die Vorschriften, die für die Gemeindevertretung gelten, auch grundsätzlich für die Ausschüsse gelten, auch für die Sitzungen der Ausschüsse eine Niederschrift zu fertigen. Eine Niederschrift dient Beweis Zwecken, ist Grundlage für den Vollzug von Beschlüssen und Grundlage für die Aufsichtsbehörden, das Handeln der Gemeinden zu kontrollieren. Diese Bestimmung regelt allerdings nicht, wer das Protokoll zu fertigen hat. Die Geschäftsordnungen der Vertretungskörperschaften sehen meist vor, dass die Gemeindevertretung sich einen Protokollführer sowie einen Stellvertreter wählt, soweit die Protokollführung nicht vom Amt (bei amtsangehörigen Gemeinden) oder von Verwaltungskräften der Gemeinde übernommen wird. Eine Verpflichtung seitens des Amtes oder der Verwaltung begründet weder die Gemeindeordnung noch die Amtsordnung. In den meisten Fällen wird bei den Vertretungskörperschaften das Protokoll aber trotzdem von der jeweiligen Verwaltung geführt. Die Regelung der Protokollführung für die Ausschüsse dürfte landesweit sehr unterschiedlich geregelt sein. Den Inhalt des Protokolls bestimmt der Protokollführer. Er unterliegt dabei keinerlei Weisungen. Sollten über den zu protokollierenden Inhalt einer Äußerung, Anfrage oder Mitteilung Meinungsverschiedenheiten entstehen, so kann ein Protokolländerungsantrag in der nächsten Sitzung eingebracht werden. Hierüber entscheidet dann die Gemeindevertretung mit einfachem Mehrheitsbeschluss. Meistens ist ein entsprechender Tagesordnungspunkt mit der Betitelung „Einwendungen zur Niederschrift der letzten Sitzung der Gemeindevertretung vom ...“ vorhanden. Wenn es dann keine Einwendungen geben sollte, wird kein Beschluss gefasst. Einwendungen gegen die Niederschrift müssen nicht unbedingt in der nächsten Sitzung der Gemeindevertretung vorliegen. Es besteht somit die Möglichkeit, auch in späteren Sitzungen Einwendungen zu erheben und eine Änderung der Niederschrift zu beantragen. Sofern ein Gremienmitglied persönliche Ergänzungen in die Niederschrift aufnehmen möchte (z. B. eigene Wortbeiträge, Richtigstellungen eigener Beiträge, Reaktion auf Kritik während und nach einer Sitzung), erfolgt dies durch eine Protokollerklärung, die als Anlage zur Niederschrift aufzunehmen ist. Es ist nicht üblich, Wortprotokolle zu führen. Die Gemeindeordnung fordert ein sogenanntes Beschlussprotokoll. Lediglich der Wortlaut von Anträgen ist grundsätzlich zu protokollieren. Der Wortlaut des einzelnen Diskussionsbeitrages bzw. sonstige Äußerungen der einzelnen Sitzungsteilnehmer sind daher nicht zwangsläufig zu protokollieren. Generell soll ein Protokoll die wesentlichen und bedeutungsvollen Erklärungen usw. wiedergeben. Allerdings ist dies nicht so zu verstehen, dass die wesentlichen und bedeutungsvollen Erklärungen eines Gemeindevertreters oder Fraktion darunter zu verstehen sind, sondern

die für die Gemeinde. Persönliche Erklärungen, mit denen z. B. ein Verhalten begründet wird oder mit denen eine Stellungnahme zu einem Sachverhalt erfolgt, sind zu protokollieren.

*Beispiel:*

*In einem Protokoll fehlt die unter dem Tagesordnungspunkt „Verschiedenes und Anfragen“ oder „Mitteilungen und Anfragen“ abgegebene Erklärung eines Gemeindevertreters, dass am Buswendeplatz bei der Schule der Abfalleimer überläuft und geleert werden müsste.*

Dies mag zwar für den einzelnen Gemeindevertreter bedeutungsvoll sein, muss jedoch nicht zwangsläufig protokolliert werden, da dies für die Gemeinde nicht von besonderer Bedeutung ist. Dies mag jedoch von Gemeinde zu Gemeinde, je nach Größenordnung unterschiedlich sein. Hier sollte der Protokollführer ein gewisses Fingerspitzengefühl entwickeln.

Die Protokolle (Sitzungsniederschriften) sind von dem Vorsitzenden und dem Protokollführer zu unterzeichnen und erlangen dann die Qualität einer Urkunde nach den §§ 415 ff. der Zivilprozessordnung. Die Unterzeichnung durch weitere Mitglieder der Vertretung fordert das Gesetz zwar nicht, ist aber unschädlich. Es ist nicht möglich, das Unterzeichnen der Niederschrift bis zu dem Zeitpunkt zu verweigern, an dem feststeht, dass es keine Einwendungen gegen die Niederschrift gibt. Erst mit der Unterzeichnung vom Vorsitzenden und der Protokollführung wird der Charakter einer Niederschrift erfüllt, die dann dem Gremium vorgelegt werden kann.

Die Sitzungsniederschriften sollen innerhalb von 30 Tagen, jedoch spätestens zur nächsten Sitzung des betreffenden Gremiums vorliegen. In einer Geschäftsordnung kann auch eine kürzere Frist geregelt sein. Die Sitzungsniederschrift muss nach § 41 GO folgenden Mindestinhalt aufweisen:

1. die Zeit und den Ort der Sitzung,
2. die Namen der Teilnehmer,
3. die Tagesordnung,
4. den Wortlaut der Anträge und Beschlüsse und
5. das Ergebnis der Abstimmungen.

Es sollte in diesem Zusammenhang auch darüber nachgedacht werden, ob nicht dann, wenn auch Tagesordnungspunkte unter Ausschluss der Öffentlichkeit beraten und entschieden werden, aus datenschutzrechtlichen Gründen getrennte Protokolle für den nichtöffentlichen und den öffentlichen Teil einer Sitzung gefertigt werden, da es den Einwohnern nach § 41 Abs. 3 GO erlaubt ist, in die Sitzungsniederschrift des öffentlichen Teil Einsicht zu nehmen. Diese doppelte Protokollführung bietet sich jedoch nur an, wenn von vornherein feststeht, dass ein nichtöffentlicher Teil auf der Tagesordnung steht. Ebenso wie eine Niederschrift über die Sitzung des Vertretungsorganes zu fertigen ist, sollte auch über Einwohnerversammlungen eine Niederschrift geführt werden, damit daraus die Punkte

entnommen werden können, die einer Beratung durch die Vertretung bedürfen (§ 16b Abs. 2 GO).

§ 41 Abs. 3 GO regelt die Möglichkeit der Einsichtnahme in den öffentlichen Teil der Niederschrift durch die Einwohnerschaft. Mittlerweile ist es gängige Praxis, die Niederschriften auf den Internetseiten der Gemeinden bzw. der Ämter zum Download anzubieten. Eine Einsichtnahme in einen nichtöffentlichen Teil einer Niederschrift ist nicht möglich. Das gilt auch für die bürgerlichen Mitglieder in Ausschüssen, da sie nicht das Recht besitzen, an den nichtöffentlichen Teilen der Gemeindevertretung teilzunehmen.

#### 7.2.16. Ausführung der Beschlüsse

Wie bereits beschrieben wurde, ist es Aufgabe der Gemeindevertretungen die wichtigen Entscheidungen in den Selbstverwaltungsangelegenheiten zu treffen. Für die Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden ist gemäß § 3 Abs. 1 AO das Amt zuständig. Die Bürgermeister werden im Rahmen der Beschlussausführung somit niemals selbst tätig. Selbst wenn ein Bürgermeister im Rahmen seiner nach der Hauptsatzung bestimmten Wertgrenzen selbst entscheiden darf, so z. B. über die Anschaffung von Vermögensgegenständen, führt das Amt diese Entscheidung aus. Das gilt es unbedingt zu beachten, da durch eine Missachtung dieser Vorschrift Haftungsfragen ausgelöst werden können. Das Amt ist dabei an die jeweilige Beschlussfassung gebunden, ihm obliegt die verwaltungsmäßige Umsetzung und Ausführung dieser. Der Amtsvorsteher in den ehrenamtlich verwalteten Ämtern und der Amtsdirektor in den hauptamtlich verwalteten Ämtern ist das zuständige Organ zur Umsetzung von Beschlüssen und ist verantwortlich dafür. Bei der Ausführung der Beschlüsse bleibt der Bürgermeister jedoch involviert. So nimmt er z. B. an Besprechungen oder Verhandlungen teil und ist laufend über die Ausführung der Beschlüsse zu informieren. Die Aufgabe des ehrenamtlichen Bürgermeisters, für die sachliche Erledigung der Aufgaben der Gemeinde zu sorgen, bleibt davon unangetastet. Seine Aufgabe besteht darin, für die Behandlung der wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde in den Gremien und für eine schnelle und den Inhalten der Beschlüsse entsprechende Umsetzung zu sorgen.

In den hauptamtlich verwalteten Gemeinden und Städten liegt die Aufgabe der Ausführung der Beschlüsse selbständig und eigenverantwortlich beim hauptamtlichen Bürgermeister (§ 55 Abs. 1 GO).

Verletzt ein Beschluss einer Gemeindevertretung oder eines Ausschusses geltendes Recht, darf die Amtsverwaltung diesen Beschluss nicht ausführen (§ 3 Abs. 1 AO). Sollte das der Fall sein, wird das Amt die Gemeinde umgehend darüber informieren und seine Entscheidung begründen. Sollte die Gemeinde der Auffassung des Amtes nicht folgen können, kann die Kommunalaufsicht um eine abschließende Entscheidung gebeten

werden. Diese könnte dann die Beschlussausführung anordnen, wenn den Argumenten der Gemeinde gefolgt werden kann. Die Sitzungen der Gemeindevertretung werden durch das Amt begleitet und auch bereits in der Vorbereitung der Sitzungen wirkt das Amt mit. Insofern sollte es in Anbetracht einer vertrauensvollen Zusammenarbeit nicht zu derartigen Schritten kommen. Die Amtsverwaltung wird sicherlich im Vorwege einer Sitzung auf einen möglichen Rechtsverstoß hinweisen.

Unberührt dessen besteht in ehrenamtlich verwalteten Gemeinden wie auch in hauptamtlich verwalteten Gemeinden eine Widerspruchsverpflichtung seitens des Bürgermeisters gegen rechtswidrige Beschlüsse der Gemeindevertretung (§ 43 GO). Ein solcher Widerspruch muss innerhalb von zwei Wochen nach der Beschlussfassung schriftlich eingelegt und begründet werden. Die Gemeindevertretung wird aufgefordert, den Beschluss aufzuheben. Die Angelegenheit, zu der rechtswidrig beschlossen wurde, wird dann in einer nächsten Sitzung nochmals behandelt und beschlossen. Ein Widerspruch hat bis dahin aufschiebende Wirkung, d. h. es kommt zu keiner Umsetzung des Beschlusses. Verletzt auch der neue Beschluss geltendes Recht bzw. hält die Gemeindevertretung an ihrer Beschlussfassung fest, erfolgt innerhalb von zwei Wochen eine schriftliche und begründete Beanstandung dieser Beschlussfassung. Auch diese Beanstandung hat aufschiebende Wirkung. Ist die Gemeindevertretung mit dieser Beanstandung nicht einverstanden, steht ihr der Klageweg zum Verwaltungsgericht offen. In den ehrenamtlichen Gemeinden richtet der Bürgermeister Widerspruch und Beanstandung an den 1. Stellvertretenden Bürgermeister, in den hauptamtlich verwalteten Gemeinden an den Bürgervorsteher.

Für die Ausschüsse besteht ebenfalls eine Widerspruchsverpflichtung gegen Beschlüsse, die gegen geltendes Recht verstoßen (§ 47 GO). Dieses kann aber nur eintreten, wenn ein Ausschuss berechtigt ist, in einer Angelegenheit abschließend zu entscheiden, also dazu von der Gemeindevertretung durch Einzelbeschluss oder Delegation durch die Hauptsatzung ermächtigt worden ist. Rechtswidrigen Beschlussempfehlungen ist nicht zu widersprechen. In der Praxis würde ein anwesender Bürgermeister oder ein anwesender Vertreter der Verwaltung wohl aber darauf hinweisen, dass eine endgültige Beschlussfassung rechtswidrig wäre und so nicht von der Gemeindevertretung umzusetzen wäre. Liegt aber eine rechtswidrige Beschlussfassung vor, legt der Bürgermeister innerhalb von zwei Wochen Widerspruch beim Vorsitzenden des Ausschusses ein. Der Widerspruch enthält die Aufforderung, den Beschluss aufzuheben, so dass der Ausschuss in einer neuen Sitzung nochmals über die Angelegenheit beraten muss. Der Widerspruch entfaltet auch hier eine aufschiebende Wirkung. Akzeptiert der Ausschuss diesen Widerspruch dann nicht, muss die Gemeindevertretung über diesen Widerspruch beschließen.

## 8. Wahlen in der Gemeindevertretung

In Kapitel 7.2.10. wurde bereits erwähnt, dass Wahlen Beschlüsse sind, die aber durch ein Gesetz oder durch Verordnung als Wahl bezeichnet werden. Für Wahlen gelten andere Vorgaben, als für die sonstigen Beschlussfassungen. In den folgenden Kapiteln soll auf die einzelnen Wahlen in der Gemeindevertretung näher eingegangen werden.

### 8.1. Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters und der Stellvertreter

Der regelmäßige Zeitpunkt für die Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters, der gleichzeitig das Amt des Vorsitzenden einer Gemeindevertretung wahrnimmt, ist die konstituierende Sitzung nach der Kommunalwahl, sprich dem Beginn der neuen Wahlzeit. Die Wahl in dieser Sitzung leitet das Mitglied, welches dem Vertretungsorgan am längsten ununterbrochen angehört. Bei Personen mit gleicher Zugehörigkeitsdauer entscheidet das Lebensalter. Dieses wird durch den bisherigen Vorsitzenden festgestellt. Wird ein neuer Vorsitzender während der Wahlzeit zu wählen sein, leitet der 1. stellvertretende Bürgermeister die Wahl. § 33 Abs. 1 GO beschreibt, dass die Wahl „aus der Mitte“ der Gemeindevertretung erfolgt. Das bedeutet: Vorschlagsberechtigt sind sämtliche Gemeindevertreter (nicht die Fraktionen), wobei unbestritten ist, dass sowohl jedes Mitglied der Gemeindevertretung als auch die Fraktionen Vorschläge unterbreiten können. Jeder kann sich somit selbst vorschlagen. Das Mitglied mit der längsten Zugehörigkeit zum Vertretungsorgan wird in der konstituierenden Sitzung folglich um Vorschläge bitten und nach der Aufnahme der Vorschläge wird in das eigentliche Wahlverfahren eingestiegen. Das

Wahlverfahren selbst erfolgt nach § 33 Abs. 3 i. V. m. § 52 GO. Es kann bei der Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters zu mehreren Wahlgängen kommen, wie das folgende Schaubild verdeutlicht:

Danach muss der Vorgeschlagene oder einer der Vorgeschlagenen im ersten Wahlgang die Mehrheit von mehr als die Hälfte der Stimmen der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter erreichen. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, so wird über dieselben vorgeschlagenen Personen erneut abgestimmt (2. Wahlgang). Wenn nur eine Person vorgeschlagen wurde, wird über diese erneut abgestimmt. Aufgrund des Wortlauts in § 52 Abs. 1 GO „über dieselben Personen“ ist es nicht möglich, dass Vorgeschlagene aus dem Wahlverfahren ausscheiden. Genau so wenig können neue Kandidaten vorgeschlagen werden. Im 2. Wahlgang wird erneut die Mehrheit von mehr als der Hälfte der Stimmen der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter benötigt. Ist auch der 2. Wahlgang nicht erfolgreich, ist zu unterscheiden, ob nur ein Kandidat zur Wahl gestanden hat, oder ob es mehrere Kandidaten gab. Wenn es nur einen Kandidaten gab und er nicht die Stimmen von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter erhält, ist die Wahl in einer späteren Sitzung zu wiederholen. Wenn es sich um die konstituierende Sitzung handelt, ist diese abzubrechen. Werden mehrere Personen vorgeschlagen und erhält keine davon die erforderliche Mehrheit, so findet eine Stichwahl zwischen Zweien statt, bei der die Person gewählt ist, die die meisten Stimmen erhält. Die vorgeschlagenen Personen nehmen an der Stichwahl in der absteigenden Reihenfolge der auf sie entfallenden Stimmenzahl

teil. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet beim ersten Zusammentritt in einer neuen Wahlzeit das vom Mitglied mit der längsten Zugehörigkeitsdauer zur 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, entsprechend der vorherigen Ausführungen. Der Gewählte wird zunächst per Handschlag auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten verpflichtet (§ 33 Abs. 5 GO). Diese Aufgabe wird durch das Mitglied mit der längsten Zugehörigkeitsdauer zur Gemeindevertretung ausge-

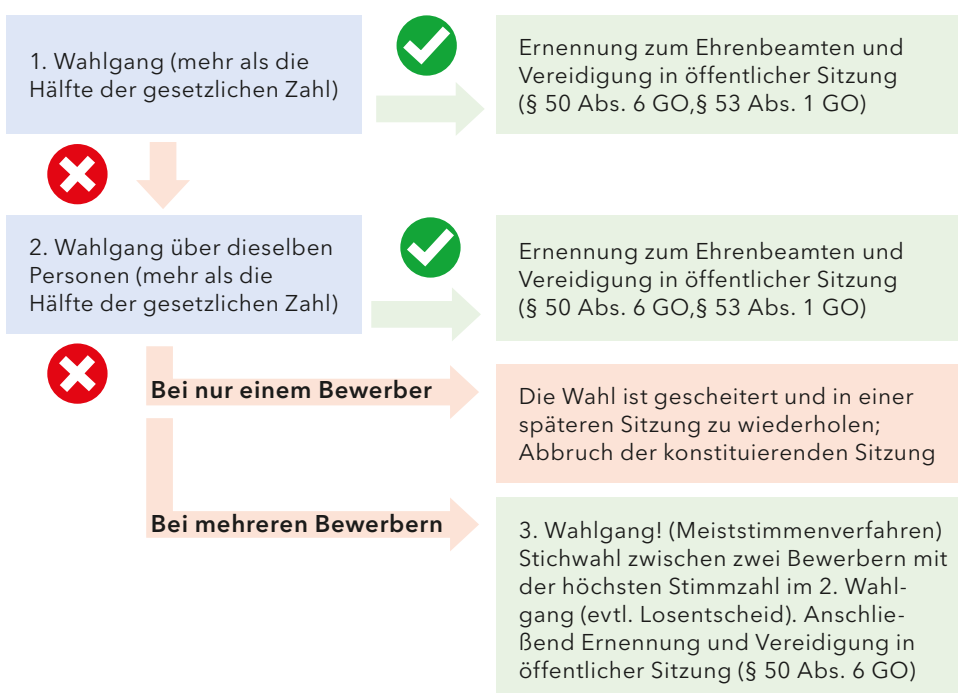


Abbildung 15: Die Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters

führt, welches auch die Wahl des Vorsitzenden geleitet hat. § 33 Abs. 5 GO benennt zwar das älteste Mitglied, was auf das Lebensalter schließen ließe, jedoch ist hier die vom Gesetzgeber gewollte personelle Zusammengehörigkeit zwischen Leitung der Wahl und Verpflichtung durch dieselbe Person entscheidend.

Gewählt wird grundsätzlich durch Handzeichen, wenn niemand widerspricht, sonst durch Stimmzettel. Der Widerspruch eines Gemeindevertreters ist dabei ausreichend. Bei der Durchführung einer geheimen Wahl ist hier dann wieder auf die Bestimmungen der Geschäftsordnung zurückzugreifen und ein Wahlauschuss einzusetzen.

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 der 1. und 2. Stellvertreter 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 ist ein zweiter Wahlgang durchzuführen, erst dann entscheidet bei nochmaliger Stimmgleichheit das Los, das der Vorsitzende der Gemeindevertretung zieht.

Bei der Wahl der Stellvertretenden sind das Verhältnis der Sitzzahlen der Fraktionen und die Fraktionszugehörigkeit des Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu berücksichtigen. Dies bedeutet nicht, dass das Vorschlagsrecht bei dieser Fraktion liegt. Vorschlagsberechtigt sind alle Gemeindevertreter. Allerdings wird nichts dagegen einzuwenden sein, wenn auch die Fraktionen Vorschläge unterbreiten. Das Ergebnis der Wahlen muss dann jedoch mit der genannten Bestimmung übereinstimmen. Diese gesetzliche Regelung dient dem Schutz der Fraktionen, die bei der Wahl des Bürgermeisters unterlegen sind. Die Verteilung der Stellen der Stellvertreter muss deshalb mit der Reihenfolge der höchsten Teilungszahlen übereinstimmen. Die Wahl erfolgt dann gem. § 52a 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 Möglich-

keit von den Höchstzahlen abzuweichen besteht darin, dass eine bevorteilte Fraktion auf die Berücksichtigung ihrer Höchstzahl verzichtet. Dieser Verzicht kann dann sowohl für die Wahl des 1. stellvertretenden und/oder auch für den 2. stv. Bürgermeister erklärt werden. Dabei geht bei einem Verzicht für die 1. Stellvertretung die Höchstzahl nicht unter, sondern lebt bei dem 2. Stellvertretenden wieder auf. Die Erklärungen zu dem Verzicht sollten dann zu Protokoll eindeutig erklärt werden. Da bei dem Meiststimmenverfahren nur die Ja-Stimmen zu berücksichtigen sind, kann es dazu führen, dass bei nur einem vorgeschlagenen Kandidaten dieser gewählt ist, wenn auf ihn nur eine Ja-Stimme - ggf. seine eigene - entfällt. Es findet auch nur ein Wahlgang je vorgeschlagener Person statt. Sollten danach zwei Bewerber die gleiche Anzahl an Ja-Stimmen erhalten haben, zieht der Vorsitzende der Gemeindevertretung das Los. Die Wahl eines Kandidaten kann grundsätzlich deshalb nur verhindert werden, wenn ein anderer Vorschlag eingereicht wird. Auch die gewählten Stellvertreter werden gem. § 52a GO zu Ehrenbeamten ernannt und leisten den Beamteneid nach § 47 LBG. Diese Vereidigung wird von dem Bürgermeister vorgenommen, der auch die Ernennungsurkunde unterzeichnet.

Sollte der Bürgermeister während der Wahlzeit abberufen werden oder aus anderen Gründen ausscheiden, erfolgt die Wahl des Nachfolgers wie oben beschrieben wiederum nach § 52 GO in der dargelegten Art und Weise. Das Schicksal der Stellvertretenden ist hier nicht an das Amt des Vorsitzenden gekoppelt, diese bleiben weiterhin im Amt. Die Wahl leitet in diesem Falle der Stellvertreter in der Reihenfolge ihrer Wahl.

Eine Wahl in Abwesenheit ist aufgrund der vorzunehmenden Vereidigungen unvorstellbar.

*1. Beispiel:*

*Gemeindevertretung mit 17 Mitgliedern (A-Fraktion zehn, B-Fraktion vier, C-Fraktion drei Mitglieder); Die A-Fraktion stellt den Vorsitzenden.*

	A-Fraktion	B-Fraktion	C-Fraktion
<b>Sitzzahl</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
: 0,5	20 Bgm.	8 1. Stv.	6
:1,5	6,67 2. Stv.	2,67	1,5

*Da der Vorsitzende von der A-Fraktion gestellt wird, bleibt die Höchstzahl 20 unberücksichtigt.*

*Der 1. stellvertretende Vorsitzende muss somit aus der B-Fraktion gestellt werden (Höchstzahl acht). Vorschlagsberechtigt dafür sind alle Gemeindevertreter.*

*Der 2. stellvertretende Vorsitzende wird wieder von der A-Fraktion gestellt (Höchstzahl 6,67).*



## 2. Beispiel:

Gemeindevertretung mit 17 Mitgliedern (A-Fraktion neun, B-Fraktion vier, C-Fraktion vier Mitglieder); Die A-Fraktion stellt den Vorsitzenden.

	A-Fraktion	B-Fraktion	C-Fraktion
<b>Sitzzahl</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
: 0,5	18 Bgm.	8 1. oder 2. Stv.	8 1. oder 2. Stv.
:1,5	6	2,67	2,67

Da der Vorsitzende von der A-Fraktion gestellt wird, bleibt die Höchstzahl 18 unberücksichtigt.

Da die B-Fraktion und die C-Fraktion über dieselbe Höchstzahl verfügen (acht), kann eine Wahl des 1. Stv. aus den Reihen beider Fraktionen erfolgen. Die Wahl des 2. Stv. erfolgt dann aus den Mitgliedern der unterlegenen Fraktion.

## 8.2. Wahl des Vorsitzenden in hauptamtlich verwalteten Gemeinden (Bürgermeister) und der Stellvertreter

Der Absatz 1 des § 33 GO geht, wie bereits erwähnt, davon aus, dass der Vorsitzende aus der Mitte der Vertretung nach § 40 Abs. 1 GO gewählt wird, also grundsätzlich im Meiststimmenverfahren. Der Vorsitzende ist in den hauptamtlich verwalteten Gemeinden der Bürgermeister (§ 33 Abs. 4 GO), in Städten über 20.000 Einwohner kann er auch Stadtpräsident heißen. Die Wahl leitet das Mitglied mit der längsten Zugehörigkeitsdauer zur Gemeindevertretung (§ 33 Abs. 1 GO). Sofern mehrere Gemeindevertreter über dieselbe Zugehörigkeitsdauer verfügen, entscheidet das Lebensalter darüber, welcher dieser Gemeindevertreter die Wahl leitet. Wenn eine Fraktion in der Vertretung die absolute Mehrheit besitzt, kann es passieren, dass die Stellen des Vorsitzenden und die Stellen der Vertretungen einseitig, oder zumindest nur nach den Wünschen dieser Fraktion besetzt werden. Der Gesetzgeber hat dazu einen Minderheitenschutz eingebaut. Es handelt sich dabei um das sogenannte gebundene Vorschlagsrecht. Nach Absatz 2 des § 33 GO kann jede Fraktion dabei verlangen, dass der Vorsitzende und dessen Stellvertreter auf Vorschlag der vorschlagsberechtigten Fraktion gewählt werden. Dieses Verfahren bezieht sich somit immer sowohl auf die Stelle des Vorsitzenden als auch auf die Stellvertreter. Das Vorschlagsrecht für eine Stelle wird dann nach der Mitgliederstärke der Fraktionen (Anzahl der Sitze in der Vertretung) durch Teilung mit 0,5, 1,5, 2,5 usw., vergeben, so dass grundsätzlich die stärkste Fraktion das Vorschlagsrecht für den Vorsitzenden ausüben kann und die jeweilige Stellvertretung den nächststärksten Fraktionen in der Reihenfolge der noch nicht verbrauchten Höchstzahlen zufällt. Wenn Fraktionen über dieselbe Höchstzahl verfügen, sind diese Fraktionen gleichwertig vorschlagsberechtigt. Es findet kein Losentscheid statt. Der Vorgescha-

gene muss nicht zwangsläufig der vorschlagsberechtigten Fraktion angehören. Fraktionen können auch auf ihr Vorschlagsrecht verzichten. Bei Abweisung eines Vorschlags verbleibt das Vorschlagsrecht bei der berechtigten Fraktion. Für diese Wahlen gilt § 39 Abs. 1 GO, also die sog. Beschluss- oder Mehrheitswahl, der Vorgescha-gene muss daher mehr Ja- als Nein-Stimmen erhalten. Hier bedarf es also einer gewissen interfraktionellen Absprache vor den Wahlgängen. Die Wahl erfolgt grundsätzlich offen, wenn keiner widerspricht, ansonsten erfolgt die Wahl durch Stimmzettel. Da bei einer geheimen Wahl im Verfahren nach § 39 GO nicht nur die Ja-Stimmen zählen, muss der Stimmzettel die Möglichkeit enthalten, dass mit Ja, Nein oder Enthaltung gestimmt werden kann. Für den Fall, dass eine geheime Wahl beantragt worden ist, ist nach Geschäftsordnungsbestimmungen aus der Mitte der Vertretung ein Wahlausschuss zu bilden. Die Wahl des Vorsitzenden leitet in der konstituierenden Sitzung das Mitglied mit der längsten Dauer der Zugehörigkeit zur Vertretung, die Wahl der Stellvertreter der neu gewählte Vorsitzende. Der Gewählte wird im Gegensatz zu den Vorsitzenden der ehrenamtlich verwalteten Gemeinden nicht zum Ehrenbeamten ernannt, sondern lediglich nach § 33 Abs. 5 GO vom Mitglied mit der längsten Zugehörigkeitsdauer zur Gemeindevertretung durch Handschlag auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten verpflichtet und in sein Amt eingeführt. § 33 Abs. 5 GO benennt zwar das älteste Mitglied, was auf das Lebensalter schließen ließe, jedoch ist hier die vom Gesetzgeber gewollte personelle Zusammengehörigkeit zwischen Leitung der Wahl und Verpflichtung durch dieselbe Person entscheidend.

Wird während der Wahlzeit eine Stelle frei, so gilt für die Nachwahl das bereits Gesagte, wenn keine Fraktion das Verlangen nach der Berücksichtigung der Höchstzahlen ausspricht, wird die Wahl des Nachfolgers im Meiststimmenverfahren erfolgen. Wenn das Verlangen ausgesprochen wird, werden den Fraktionen so viele Höchstzahlen gestrichen, wie am Tage des Freiwerdens Wahlstellen durch eine Fraktion besetzt sind. Der Tag des Freiwerdens bedeutet dabei der Tag, an dem der Vorsitzende oder einer der Stellvertreter sein Amt nicht mehr ausübt, also z.B. der Zeitpunkt eines Rücktritts. Die Berücksichtigung dieser besetzten Wahlstellen erfolgt aber auf die aktuellen Sitzzahlen zum Zeitpunkt der Nachwahl. Dies wird dann zu Problemen führen, wenn bei der konstituierenden Sitzung auf Vorschlag einer Fraktion ein Mitglied einer anderen Fraktion vorgeschlagen und gewählt worden ist. Außerdem können sich die Fraktionsstärken seit der ursprünglichen Wahl durch Zu- oder Austritte verändert haben. Es wäre möglich, dass dadurch eine Fraktion, die mittlerweile stärkste Fraktion geworden ist, nicht den neuen Vorsitzenden vorschlagen kann, da ihr ihre erste Höchstzahl gestrichen werden muss, weil sie die Position des ersten Stellvertreters besetzt. Derartige Konstellationen sollten interfraktionell besprochen werden.

### 1. Beispiel:

Gemeindevertretung mit 20 Mitgliedern (A-Fraktion fünf, B-Fraktion vier Sitze, C-Fraktion vier Sitze, D-Fraktion sieben Mitglieder)

	A-Fraktion	B-Fraktion	C-Fraktion	D-Fraktion
<b>Sitzzahl</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>7</b>
: 0,5	10 1. Stv.	8 2. Stv.	8 2. Stv.	14 Vors.
: 1,5	3,33	2,67	2,67	4,67

Die D-Fraktion ist aufgrund der Höchstzahl 14 berechtigt, den Vorsitzenden vorzuschlagen. Die A-Fraktion ist berechtigt, den 1. Stellvertreter vorzuschlagen. Die B- und die C-Fraktion sind gleichermaßen für die Wahl des 2. Stellvertreters vorschlagsberechtigt.

### 2. Beispiel:

In der o.a. Gemeindevertretung konnte die B-Fraktion die Wahl des 2. Stellvertreters für sich entscheiden. Im 2. Jahr nach dem Beginn der Wahlzeit tritt der Vorsitzende aus persönlichen Gründen von seinem Amt als Bürgervorsteher zum 01.03. des betr. Jahres zurück. Die Nachwahl des Bürgervorstehers soll in der Sitzung der Gemeindevertretung am 10.05. des betr. Jahres erfolgen. Einige Tage nach dem Rücktritt des Vorsitzenden sind drei Mitglieder der D-Fraktion aus dieser Fraktion ausgeschieden und haben sich der A-Fraktion angeschlossen. Die neue Gemeindevertretung stellt sich somit am 10.05. wie folgt dar:

	A-Fraktion	B-Fraktion	C-Fraktion	D-Fraktion
<b>Sitzzahl</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
: 0,5	16 1. Stv.	8 2. Stv.	8	8
: 1,5	3,33	2,67	2,67	2,67

Die A-Fraktion hat zum Zeitpunkt des Freiwerdens der Stelle des Bürgervorstehers die Stelle des 1. Stellvertreters besetzt und ist somit nicht zu berücksichtigen. Die B-Fraktion besetzt die Stelle des 2. Stellvertreters, so dass ihre Höchstzahl acht ebenfalls unberücksichtigt bleibt. Für die Nachwahl des Bürgervorstehers sind die C-Fraktion und die D-Fraktion gleichermaßen vorschlagsberechtigt. Obwohl die A-Fraktion zwischenzeitlich stärkste Fraktion geworden ist, wird sie nicht den neuen Vorsitzenden vorschlagen dürfen.

## 8.3. Wahl der Stellvertreter des hauptamtlichen Bürgermeisters

Nach § 57e GO wählt die Gemeindevertretung aus ihrer Mitte für die Dauer ihrer Wahlzeit bis zu drei Stellvertreter. Über das Wahlverfahren trifft die Gemeindeordnung keine näheren Ausführungen, so dass dann auf § 40 Abs. 3 GO zurückgegriffen wird. Diese Personen werden also im Meiststimmenverfahren gewählt. Danach ist ge-

wählt, wer am meisten (Ja-) Stimmen erhält. Jede Fraktion kann, wie bei der Wahl des Vorsitzenden der Gemeindevertretung einer hauptamtlich verwalteten Gemeinde, verlangen, dass die Vorschlagsrechte nach den Höchstzahlen der Fraktionen ausgeübt werden. Der Vorgeschlagene muss dann nicht zwangsläufig der vorschlagenden Fraktion angehören. Bei einer nötigen Nachwahl gelten die Ausführungen wie bei dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung einer hauptamtlich verwalteten Gemeinde. Diese Stellvertretenden werden zu Ehrenbeamten ernannt. Sie dürfen mit dem hauptamtlichen Bürgermeister nicht in der Weise des § 22 Abs. 1 GO verwandt sein. Entsteht ein solcher Grund während der Amtszeit, scheidet der Stellvertreter automatisch von seinem Amt aus. Die Stellvertretung kann nicht von dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung (Bürgervorsteher) wahrgenommen werden. Diese Person würde auch dann seine Funktion verlieren. Dies gilt aber auch umgekehrt, wenn ein stellvertretender Bürgermeister die Wahl zum Vorsitzenden der Gemeindevertretung annimmt.

## 8.4. Wahl der Mitglieder der Ausschüsse

Nach § 45 Abs. 3 GO bestimmt die Hauptsatzung der Gemeinde die ständigen Ausschüsse, ihre Aufgabengebiete und die Zahl ihrer regelmäßigen Mitglieder. Die Gemeindevertretung kann einen oder mehrere Ausschüsse bilden. Hinzu kommt, dass es einen sogenannten Pflichtausschuss gibt. Nach § 94 Abs. 5 GO tritt an die Stelle eines Rechnungsprüfungsamtes (nach § 114 GO in Städten ab 20.000 Einwohner) ein Ausschuss der Gemeindevertretung, der die Jahresrechnung mit allen Unterlagen prüft. Insofern gibt es in vielen Gemeinden einen „Ausschuss zur Prüfung der Jahresrechnung“. Es ist aber auch unschädlich, ja sogar anzuraten, diese Aufgabe etwa dem Finanzausschuss zu übertragen. In den hauptamtlich verwalteten Gemeinden ist auch der Hauptausschuss nach § 45a GO ein Pflichtausschuss. Die Gemeinden können zudem nicht ständige Ausschüsse zur Beratung von bestimmten, zeitlich begrenzten Themen (sog. Sonderausschüsse) einrichten. Diese Einrichtung erfolgt durch Beschluss nach § 39 GO. Diese nichtständigen Ausschüsse wählen ihre Vorsitzenden selbst, da § 46 Abs. 5 GO lediglich die Wahl der Vorsitzenden und deren Stellvertreter für die ständigen Ausschüsse durch die Gemeindevertretung zwingend vorschreibt.

Bisherige Ausschüsse bleiben bis zum Zusammenritt der neuen Ausschüsse, längstens allerdings für die Dauer von drei Monaten nach dem Zusammenritt der neuen GV tätig. Übliches Verfahren ist das Meiststimmenverfahren nach § 40 Abs. 3 GO. Abstimmungen im En-bloc-Verfahren sind hier möglich (wenn dem kein Gemeindevertreter widerspricht) und setzen somit vorherige Absprachen voraus. Gängige Praxis ist es, dass sich die Fraktion vor der konstituierenden Sitzung zusammensetzen und gemeinsam die Besetzung der Ausschüsse besprechen, so dass eine Abstimmung über einen gesamten Ausschuss erfolgen kann.

Nach den oben zitierten Rechtsvorschriften kann jede Fraktion aber auch verlangen, dass die Mitglieder der ständigen Ausschüsse durch Verhältniswahl, also nach dem in § 46 Abs. 1 in Verbindung mit § 40 Abs. 4 GO vorgesehenen Wahlverfahren gewählt werden. Die Erklärung der Art des Wahlverfahrens bezieht sich immer nur auf einen Ausschuss; es ist also möglich, Wahlverfahren „zu mischen“. Einzelne Gemeindevertreter können dann keine Wahlvorschläge mehr unterbreiten. Bei der Verhältniswahl werden die Fraktionen aufgefordert, Listenwahlvorschläge zur Besetzung der Ausschüsse aufzustellen. Bei der Gestaltung sind die Fraktionen völlig frei. Sie können auch auf eine eigene Liste verzichten, wenn eine andere Fraktion unterstützt werden soll. Es ist möglich, dass zur Besetzung von Ausschüssen hierbei Zählgemeinschaften entstehen. Diese können dazu führen, dass eine Fraktion, die an einer Zählgemeinschaft nicht beteiligt ist, dadurch benachteiligt wird. Es wird dazu auf einen Erlass des Innenministeriums vom 05.03.2004 verwiesen. Um zu überprüfen, ob eine Zählgemeinschaft letztendlich eine unbeteiligte Fraktion benachteiligt, ist eine Vergleichsberechnung nach den Sitzzahlen durchzuführen, also, als wenn jede Fraktion einen eigenen Vorschlag abgegeben hätte und jede Fraktion geschlossen für diesen stimmen würde.

Listenwahlvorschläge können nur zurückgenommen oder geändert werden, so lange der Vorsitzende noch nicht die Abstimmung gestartet hat. Über alle Wahllisten wird in einem Vorgang offen abgestimmt. Jeder Gemeindevertreter besitzt dabei eine Stimme. Die Stimmen für jede Wahlliste werden nach Sainte-Laguë/Schepers (Teilung 0,5, 1,5, 2,5 usw.) ins Verhältnis gesetzt. Anschließend erfolgt die Sitzvergabe analog der Höchstzahlen. Dabei muss die Reihenfolge der Namen auf der Liste eingehalten werden (Nummerierung sinnvoll). Wenn mehrere Fraktionen dieselbe Höchstzahl haben, erhalten sie jeweils einen Sitz; die Reihenfolge spielt keine Rolle. Wenn bei gleicher Höchstzahl nur noch ein Sitz zur Verfügung steht, erfolgt ein Losentscheid. Wenn bei der Vergabe der Ausschusssitze eine Liste erschöpft sein sollte, ein Ausschuss aber nicht komplett besetzt ist, ist der Ausschuss als nicht rechtmäßig besetzt anzusehen. Die Wahl wäre dann aufzuheben und zu wiederholen. Die Listen der Fraktionen 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 GO die Anzahl der Gemeindevertreter nicht erreichen darf, erschöpft ist. Die Vergabe geht dann mit den 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 Ausschusssitz zugeteilt (§ 46 Abs. 1 GO) – Überproportional Klausel. Bei gleicher Höchstzahl entscheidet das vom Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu ziehende Los. Dabei ist der Fraktionsbegriff nicht unmittelbar auf § 32a GO abgestellt, sondern bezieht sich auf den von der Fraktion eingereichten Wahlvorschlag (Liste), wobei auch fraktionslose und bürgerliche sowie Mitglieder von anderen Fraktionen dieser Fraktion zugerechnet werden. Dieses Überproportionalmandat wird dann unabhängig von der in der Hauptsatzung geregelten Mitgliederzahl der Ausschüsse vergeben. Dies kann somit durchaus zu einer anderen Besetzung eines Ausschusses führen, als er gemäß der Hauptsatzung eingerichtet worden ist. Dies kann sich dann auch auf eine Abstimmung auswirken, da die meisten Gemeinden die Anzahl der Ausschussmitglieder nach der Hauptsatzung mit einer ungeraden Zahl gewählt haben. Diese zusätzliche Stimme kann unter Umständen zu einer Lähmung der Ausschussarbeit führen.

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 allerdings nur eine beratende Stimme hat. 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 bürgerlichen Mitglieder erreicht wird, nicht mitgezählt (§ 46 Absatz 3 Satz 3, letzter Halbsatz GO), weil es nur eine beratende Stimme hat. Diese Stimme zählt bei der Abstimmung im Ausschuss nicht mit. Die beratenden Mitglieder können jedoch Anträge stellen. Die Vergabe des Grundmandats findet nicht statt, wenn die Fraktion bereits in dem zu besetzenden Ausschuss mit einem stimmberechtigten Mitglied vertreten ist. Dies kann auch über die Liste einer anderen Fraktion geschehen sein. Das beratende Mitglied wird nicht gewählt, sondern von der berechtigten Fraktion entsandt, d.h. schriftlich oder zu Protokoll benannt. Auch diese Problematik sollte bei interfraktionellen Absprachen nicht aus den Augen verloren werden.

Fraktionslose Gemeindevertreter können, wenn sie nicht schon stimmberechtigtes Mitglied eines Ausschusses sind, verlangen, dass sie beratendes Mitglied in einem Ausschuss ihrer Wahl (Auswahlmandat) werden. Bei der Feststellung eines Abstimmungsergebnisses zählen die beratenden Mitglieder ebenfalls nicht mit. Auch dieses Mitglied des Ausschusses wird nicht

## Verhältniswahl zur Ausschussbesetzung

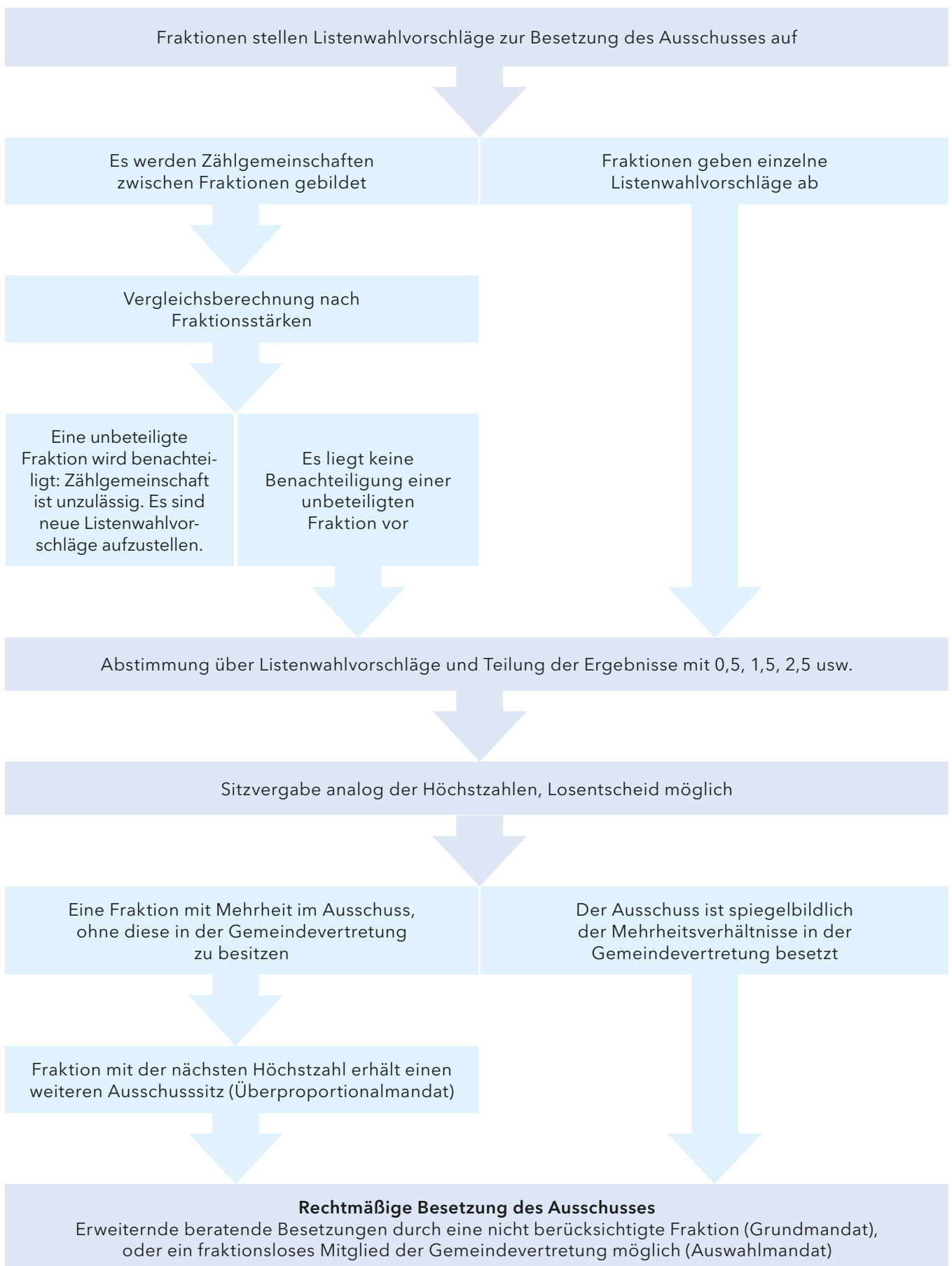


Abbildung 16: Die Verhältniswahl zur Ausschussbesetzung

gewählt, sondern entsendet sich selbst. Diese Ausschussmitglieder haben auch einen Anspruch auf Sitzungsgeld.

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

Das geschilderte Wahlverfahren gilt auch für die Wahl von stellvertretenden Ausschussmitgliedern, soweit die Hauptsatzung diese vorsieht (§ 46 Abs. 4GO).

### 1. Beispiel:

Gemeindevertretung mit 23 Mitgliedern (A-Fraktion elf, B-Fraktion vier, C-Fraktion fünf, D-Fraktion drei Mitglieder). Zu wählen ist der Bauausschuss mit elf Mitgliedern. Jede Fraktion gibt eine eigene Liste ab und stimmt jeweils für die eigene Liste:

	A-Fraktion	B-Fraktion	C-Fraktion	D-Fraktion
<b>Stimmen für die Liste</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>
: 0,5	22 (1)	8 (3)	10 (2)	6 (5)
: 1,5	7,33 (4)	2,67 (9)	3,33 (7)	2 (11 LOS)
: 2,5	4,40 (6)	1,60	2 (11 LOS)	1,20
: 3,5	3,14 (8)	1,14	1,43	0,86
: 4,5	2,44 (10)	0,89	1,11	0,67
: 5,5	2 (11 LOS)	0,73	0,91	0,55
: 6,5	1,69	0,62	0,77	0,46

Die Verteilung der Ausschusssitze ergibt, dass die A-Fraktion in jedem Fall fünf Mitglieder entsendet sowie die B- und die C-Fraktion jeweils zwei Mitglieder entsenden. Die D-Fraktion wird ein Mitglied entsenden. Über den 11. und damit letzten Sitz entscheidet das Los zwischen der A-, C- und der D-Fraktion. Sollte die A-Fraktion das Los über den 11. Sitz für sich entscheiden, besäße sie mehr als die Hälfte der Sitze im Ausschuss, ohne diese Mehrheit in der Gemeindevertretung zu besitzen. In dem Fall wäre ein Überproportionalmandat zu vergeben und zwar auf die nächste Höchstzahl einer anderen Fraktion. Das wäre die Höchstzahl zwei der C- oder D-Fraktion. Über die Zuteilung des Überproportionalmandates wäre ein Losentscheid herbeizuführen. Die Größe des Ausschusses würde sich dann automatisch auf zwölf erhöhen.

### 2. Beispiel:

In dem vorangegangenen Beispiel bilden die C- und die D-Fraktion eine Zählgemeinschaft und geben einen gemeinsamen Wahlvorschlag ab. Die beiden Fraktionen stimmen geschlossen für die gemeinsame Liste und die A-Fraktion und die B-Fraktion für die jeweils eigene Liste.

	A-Fraktion	B-Fraktion	C- und D-Fraktion
<b>Stimmen für die Liste</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>8</b>
: 0,5	22 (1)	8 (3)	16 (2)
: 1,5	7,33 (4)	2,67 (9)	5,33 (5)
: 2,5	4,40 (6)	1,60	3,20 (7)
: 3,5	3,14 (8)	1,14	2,29 (11)
: 4,5	2,44 (10)	0,89	1,78
: 5,5	2	0,73	1,45
: 6,5	1,69	0,62	1,23

Um festzustellen, ob diese Zählgemeinschaft unzulässig ist, ist eine Vergleichsberechnung nach Fraktionsstärken durchzuführen. Diese würde sich analog der Berechnung aus dem 1. Beispiel darstellen. Die Zählgemeinschaft zwischen der C- und der D-Fraktion ist nicht zulässig, da die A-Fraktion benachteiligt wird: Ihr wird die Möglichkeit genommen, durch einen für sie günstigen Losentscheid auf den 11. Sitz zugreifen zu können. Hierin liegt bereits ein rechtlicher Nachteil, der zur Unzulässigkeit der Zählgemeinschaft führt.

### 3. Beispiel:

Gemeindevertretung mit 13 Mitgliedern (A-Fraktion sechs, B-Fraktion drei, C-Fraktion drei, D-Fraktion ein Sitz)

Der zu besetzende Ausschuss hat fünf Sitze, davon zwei bürgerliche Mitglieder. Die eingereichten Vorschlagslisten der Fraktionen sehen wie folgt aus:

A-Fraktion		B-Fraktion		C-Fraktion		D-Fraktion	
1.	Meier (bM)	1.	Müller (bM)	1.	Lehmann (bM)	1.	Kleinkraut (bm)
2.	Wilke (bM)	2.	Diestel (bM)	2.	Claussen (bM)	2.	Gründe (bM)
3.	Leuschke (GV)	3.	Holste (GV)	3.	Bertram (GV)	3.	Loschke (GV)
4.	Groß (GV)	4.	Schmidt (GV)	4.	Will (GV)	4.	Richter (GV)

(bm = bürgerliches Mitglied; GV = Gemeindevertreter)

Die Auszählung der Stimmen ergibt folgendes Ergebnis:

	A-Fraktion	B-Fraktion	C-Fraktion	D-Fraktion
<b>Stimmen für die Liste</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
: 0,5	12 (1)	6 (2)	6 (3)	2
: 1,5	4 (4)	2	2	0,67
: 2,5	2,40 (5)	1,20	1,20	0,40
: 3,5	1,71	0,86	0,86	0,29

Damit erhält die A-Fraktion drei Ausschusssitze, die B- und C-Fraktion je einen Sitz. Da der Ausschuss zwei bürgerliche Mitglieder und drei Gemeindevertreter erhält, zieht als bürgerliches Mitglied aus der Liste der A-Fraktion mit der Höchstzahl zwölf die Person Meier ein. Da dann ein weiteres bürgerliches Mitglied einzieht, die Höchstzahl sechs 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 C-Fraktion, zieht die Person Lehmann als zweites bürgerliches Mitglied in den Ausschuss ein. Damit ist aber die Höchstzahl sechs dieser Fraktion verbraucht. Bei der weiteren Sitzverteilung werden jetzt die übrigen bürgerlichen Mitglieder übersprungen, da diese Sitze vergeben sind. Jetzt kommt die Höchstzahl sechs der B-Fraktion zum Zuge, so dass als Gemeindevertreter aus dieser Liste Gemeindevertreter Holste in den Ausschuss gewählt ist. Der nächste zu vergebende Sitz fällt mit der Höchstzahl vier wiederum auf die A-Fraktion, so dass aus dieser Liste der Gemeindevertreter Leuschke in den Ausschuss gewählt ist. Der letzte zu vergebende Sitz fällt mit der Höchstzahl 2,4 wiederum auf die A-Fraktion, so dass aus dieser Liste der Gemeindevertreter Groß den Ausschuss komplettiert. Der Ausschuss wird nach § 46 Abs. 1 GO durch ein weiteres stimmberechtigtes Mitglied der Fraktion B, C oder D ergänzt, weil die Fraktion A abweichend von ihrer Stärke in der Vertretung mehr als die Hälfte der Sitze im Ausschuss erhalten hat (Überproportionalmandat). Hierüber entscheidet das Los, welches der Vorsitzende der Gemeindevertretung zieht. Sollte das Los nicht auf die Fraktion D fallen, kann diese nach § 46 Abs. 2 GO ein zusätzliches Mitglied mit be-

ratender Stimme entsenden, dies könnte auch ein bürgerliches Mitglied sein. Der Ausschuss umfasst dann sechs stimmberechtigte und ein beratendes Mitglied, also sieben Mitglieder.

Die Mitglieder eines Ausschusses, die nicht der Gemeindevertretung angehören (bürgerliche Ausschussmitglieder), werden vom Vorsitzenden des Ausschusses durch Handschlag auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet und in ihr Amt eingeführt (§ 46 Abs. 6 GO). Diese Verpflichtung kann schriftlich erfolgen. Das kann für bürgerliche Mitglieder, die zu Stellvertretern gewählt worden sind, auch bereits vor dem Eintritt des ersten Vertretungsfalles schriftlich erfolgen. Bei einer schriftlichen Verpflichtung sollte darauf geachtet werden, dass die in dieser Form Verpflichteten die eigene Verpflichtung bzw. die Kenntnisnahme der Inhalte zu den Rechten und Pflichten bestätigen.

#### 8.4.1. Wahl der Mitglieder des Hauptausschusses

Die Gemeindeordnung regelt in § 45a, dass die Mitglieder des Hauptausschusses aus der Mitte der Gemeindevertretung zu wählen sind. Hier spricht der Gesetzgeber weiterhin davon, dass die Mitglieder zu wählen sind, so dass, wenn keine Verhältniswahl beantragt wird, die Besetzung für jedes einzelne Mitglied im Meiststimmenverfahren erfolgt. Der Antrag auf Verhältniswahl wird jedoch in der Regel gestellt werden, da ansonsten lediglich die stärkste Fraktion in diesem Ausschuss vertreten sein wird. Es können allerdings auch alle Mitglieder in einem Wahlgang (Meiststimmenverfahren) besetzt werden, was in der Regel eine vorherige interfraktionelle Absprache voraussetzt. Im Hauptausschuss sind bürgerliche Mitglieder nicht zugelassen. Dies unterstreicht die Bedeutung dieses Ausschusses. Im Übrigen verweist Absatz 3 der genannten Bestimmung auf die übrigen für die Ausschüsse geltenden Vorschriften. Dies bedeutet, dass der Hauptausschuss im Besetzungsverfahren den übrigen Regelungen der Ausschussbesetzungen unterworfen ist. Dies gilt ebenfalls für die Überproportional Klausel und die zusätzlichen beratenden Mitglieder, die allerdings dann Mitglieder der Gemeindevertretung sein müssen. Danach bestimmt die Gemeindevertretung auch die regelmäßige Anzahl der Mitglieder des Hauptausschusses. Somit spielt sich die Besetzung wie in dem vorhergehenden Abschnitt dargestellt, allerdings ohne die Besetzung mit bürgerlichen Mitgliedern, ab. Ebenso kann die Hauptsatzung für diesen Ausschuss die Wahl stv. Mitglieder vorsehen. Der hauptamtliche Bürgermeister wird Mitglied dieses Ausschusses, allerdings

ohne dabei ein Stimmrecht zu haben. Der Hauptausschuss tagt in Anwendung der Bestimmung des § 46 Abs. 8 GO grundsätzlich öffentlich und muss ggf. auch im Einzelfall bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen des § 35 GO die Öffentlichkeit durch Einzelbeschluss ausschließen.

### 8.5. Wahl der stellvertretenden Mitglieder der Ausschüsse

Die Gemeindevertretungen können, wenn die Hauptsatzung dies bestimmt, auch stv. Ausschussmitglieder (§ 46 Abs. 4 GO) wählen. Die Anzahl der Vertreter regelt ebenfalls die Hauptsatzung. Die Wahl von stv. Ausschussmitgliedern dient in erster Linie der Sicherung der Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen. Die Vertretung kann hier personenbezogen (persönliche Vertretung) oder aber auch fraktionsbezogen (Poolvertretung) gewählt werden. Auch dieses ist in der Hauptsatzung zu regeln. Bei der personenbezogenen Wahl wird bzw. 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. Diese Poolvertretung könnte sogar so weit gefasst werden, dass es einen einzigen Vertretungspool für alle Ausschüsse gibt. Das Wahlverfahren selbst ist mit dem Wahlverfahren der Ausschussmitglieder identisch. Allerdings ergibt der Verweis in § 46 Abs. 4, zweiter Halbsatz GO auf die Durchführung der Verhältniswahl auf Verlangen einer Fraktion keinen Sinn, wenn die Besetzung mit den ständigen Mitgliedern durch das Meiststimmenverfahren erfolgt ist. Hier ein erneutes Verlangen zu installieren ist inkonsequent, besser wäre hier eine Regelung wie bei der Wahl der stv. Mitglieder des Amtsausschusses (siehe § 9 Abs. 4 AO). Bürgerliche Ausschussmitglieder können ebenfalls zu stellvertretenden Ausschussmitgliedern gewählt werden. Dieses muss die Hauptsatzung aber entsprechend vorsehen. Bei einer Sitzung eines Ausschusses könnte es dann passieren, dass aufgrund von Vertretungen mehr bürgerliche Mitglieder als Gemeindevertreter anwesend sind. Das ist in dem Moment jedoch nicht rechtswidrig und somit hinnehmbar. Bürgerliche Mitglieder als stellvertretende Ausschussmitglieder haben nach § 46 Abs. 6, Satz 3 und 4 GO das Recht, unabhängig von einem Vertretungsfall Sitzungsvorlagen, Protokolle und sonstige Unterlagen zur Vorbereitung der Sitzung des Ausschusses, dem sie angehören, zu erhalten. Ebenso haben sie unabhängig eines Vertretungsfalles Zutritt zu den nichtöffentlichen Sitzungen des Ausschusses, dem sie angehören. Wenn es einen einzigen Vertretungspool für alle Ausschüsse gibt, muss jeweils auf den konkreten Vertretungsfall abgestellt werden. Es ist hier nicht möglich, allen (stellvertretenden) bürgerlichen Ausschussmitgliedern generell alle Unterlagen (auch die nichtöffentlichen) aller Ausschüsse zur Verfügung zu stellen. Es wäre ebenfalls nicht möglich, ohne Vertretungsfall trotzdem an den

Sitzungen eines Ausschusses (auch im nichtöffentlichen Teil) teilzunehmen. Das bedeutet in der Praxis also, dass die Verwaltung nicht generell allen (stellvertretenden) bürgerlichen Mitgliedern alle Unterlagen für alle Ausschüsse zur Verfügung stellt. Wenn ein Vertretungsfall eintreten sollte, muss sich ein bürgerliches Mitglied die Unterlagen von der zu vertretenden Person selbst besorgen, wenn die Verwaltung die Unterlagen nicht mehr rechtzeitig bereitstellen kann. In der Praxis sollte somit auf eine solche Poolvertretung verzichtet werden. Gemessen an der Transparenz der Ausschussarbeit und dem Informationsgehalt sollte, wenn keine persönliche Vertretung gewünscht ist, auf eine ausschussbezogene Poolvertretung zurückgegriffen werden.

Eine Stellvertretung kann auch für zusätzliche Mitglieder nach der Überproportionalitätsklausel und die beratenden Mitglieder der Ausschüsse nach § 46 Abs. 2 GO vorgesehen werden.

### 8.6. Nachwahl von Ausschussmitgliedern während der laufenden Wahlzeit

Es ist durchaus denkbar und nicht ungewöhnlich, dass während der Wahlzeit ein Sitz in einem Ausschuss frei wird: entweder durch Ausscheiden eines Gemeindevertreters etwa durch Fortzug aus der Gemeinde, durch den Verzicht auch eines bürgerlichen Mitgliedes des Ausschusses, durch eine Abberufung durch die Gemeindevertretung nach § 40a GO oder durch die Möglichkeit der Abberufung durch die eigene Fraktion. Sogar für den Fall, dass ein bisheriges bürgerliches Mitglied eines Ausschusses als Nachrücker im Sinne des § 44 GKWG während der laufenden Legislaturperiode in die Gemeindevertretung nachrückt, wird nach § 46 Abs. 3 Satz 6 GO der Sitz im Ausschuss kraft Gesetzes frei und muss durch eine Neuwahl durch die Gemeindevertretung neu besetzt werden. Dies gilt auch für die durch die Fraktion abberufenen Mitglieder, auch hier erfolgt die Nachwahl durch die Gemeindevertretung.

Diese Ausführungen über die Nachwahl beziehen sich jeweils auf die frei gewordene Wahlstelle im Ausschuss. Die beratenden Mitglieder besetzen keine Wahlstelle und können daher auch nicht nachgewählt werden. Beim Ausscheiden eines beratenden Mitgliedes, das eine Fraktion, die keinen Sitz in einem Ausschuss erhalten hat, entsendet, erfolgt eine neue Entsendung durch die Fraktion. Bei fraktionslosen Mitgliedern, die eine beratende Mitgliedschaft verlangen, handelt es sich um ein personenbezogenes Mandat im Ausschuss, welches beim Ausscheiden nicht wieder besetzt wird. Im Übrigen regelt die GO in § 46 Abs. 10, dass, wenn die Wahlstelle eines Ausschussmitgliedes, mit Ausnahme eines gesetzlichen Mitgliedes (z.B. Bürgermeister im Hauptausschuss, siehe § 45a Abs. 2 GO) während der Wahlzeit frei wird, der Nachfolger nach § 40 Abs. 3 GO gewählt wird. Dies bedeutet, dass die Wahl grundsätzlich im Meiststimmenverfahren durchgeführt wird, somit also die Mehrheitsfraktion diesen Sitz besetzen kann.

Es ist geübte demokratische Praxis, dass die Wahl des Ersatzmitgliedes in den Ausschuss durch Meiststimmenverfahren auf Vorschlag der Fraktion erfolgen wird, die das bisherige Mitglied verloren hat. Es ist lediglich bei dieser Wahl wiederum darauf zu achten, dass die Anzahl der bürgerlichen Mitglieder die Anzahl der Gemeindevertreter nicht erreicht. Hierbei ist es dann auch beim Meiststimmenverfahren geblieben.

Es gibt nach der Gemeindeordnung nur die folgende Möglichkeit, Ausschüsse unter Berücksichtigung geänderter Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung komplett neu zu wählen: Das Verlangen einer Fraktion nach § 46 Abs. 10 GO, einen Ausschuss neu zu wählen sofern die Zusammensetzung eines Ausschusses nicht mehr spiegelbildlich den Mehrheitsverhältnissen in der Gemeindevertretung entspricht. Die Möglichkeit, dass Fraktionen ihre Mitglieder aus einem Ausschuss einfach abberufen (§ 46 Abs. 10, Satz 2 GO) führt nicht zu einer Neuwahl eines Ausschusses unter der Berücksichtigung geänderter Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung.

Will man einen Ausschuss komplett neu wählen, weil die Mehrheitsverhältnisse in einem Ausschuss nicht mehr denen in der Gemeindevertretung entsprechen, muss eine Fraktion das Verlangen nach § 46 Abs. 10, Satz 1 GO stellen. Das Verlangen kann jede Fraktion stellen, auch wenn sie eigentlich nicht betroffen ist. Jeder Ausschuss ist dabei separat zu betrachten. Entspricht die Zusammensetzung bereits den neuen Mehrheitsverhältnissen in der Gemeindevertretung kann das Verlangen nicht gestellt werden und der Ausschuss verbleibt in seiner Zusammensetzung. Wird das Verlangen zur Neuwahl eines bestimmten Ausschusses gestellt, so ist dieser bestimmte Ausschuss neu zu wählen. Es wird über das Verlangen nicht abgestimmt.

Was zu tun ist, wenn eine genaue „Spiegelbildlichkeit“ nicht erreicht werden kann, hat der Gesetzgeber nicht bestimmt. Dazu ist auszuführen, dass für kommunale Gremien grundsätzlich das Prinzip der Spiegelbildlichkeit der Wahl gilt. Das bedeutet, dass aus dem in Artikel 28 Abs. 1 Grundgesetz niedergelegten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit folgt, dass sich die Kräfteverhältnisse nicht nur in der Gemeindevertretung, sondern auch in den Ausschüssen wiederfinden müssen. Dabei muss sich keine möglichst mathematisch exakte Sitzverteilung in den Ausschüssen ergeben. Ergibt sich aufgrund einer Ausschussgröße im Einzelfall, dass sich eine geforderte Besetzung nicht herstellen lässt und sich diese Benachteiligung einer Fraktion im Verhältnis zur Sitzzahl anderer Fraktionen im Ausschuss als gering darstellt, ist dieser Zustand als hinnehmbar anzusehen. Das Verlangen, einen Ausschuss neu zu wählen, ergibt sich dann somit nicht. Die Gemeindevertretung ist auch nicht verpflichtet, diesen Zustand dadurch zu ändern, in dem sie die Zahl der Mitglieder im Ausschuss durch Anpassung der Hauptsatzung ändert. Zu berücksichtigen ist, dass aufgrund

der Inhalte des § 45 Abs. 2 GO die Gemeindevertretung bei der Bestimmung der Ausschusssitze nicht zur Berücksichtigung der Auswirkungen des § 46 Abs. 10 GO verpflichtet ist. Die Bestimmung der Anzahl der Ausschusssitze ist eine rein politische Entscheidung, bei der die Gemeindevertretung frei ist und sich von rein Zweckmäßigkeitserwägungen zu leiten hat.

Wird kurzfristig eine Neuwahl des Umweltausschusses verlangt, gilt Folgendes: Vor der nächsten oder in der nächsten Sitzung der Gemeindevertretung kann dieses Verlangen zur Neuwahl eines Ausschusses gestellt werden. Das Verlangen ist im Namen einer Fraktion an den Bürgermeister als Vorsitzender zu richten. Wird das Verlangen zur Neuwahl vor der nächsten Sitzung der Gemeindevertretung gestellt: Mit dem Beginn der nächsten Sitzung der Gemeindevertretung verlieren die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder ihre Wahlstellen. Während dieser Sitzung erfolgt dann die Neuwahl der Mitglieder des betroffenen Ausschusses. Eine Wiederwahl bisheriger Ausschussmitglieder ist möglich. Zu beachten ist dabei, dass nach dem Antrag auf Neuwahl bis zur nächsten Sitzung der Gemeindevertretung der Ausschuss nicht mehr tätig werden kann. Wenn das Verlangen zur Neuwahl in der nächsten Sitzung der Gemeindevertretung gestellt wird, ist der Bürgermeister verpflichtet, mit der kürzest möglichen Ladungsfrist zu einer weiteren Sitzung der Gemeindevertretung einzuladen. Mit dem Beginn dieser neuen Sitzung verlieren die Mitglieder ihre Wahlstellen. Während dieser folgenden Sitzung erfolgt die Neuwahl der Mitglieder des betroffenen Ausschusses. Nach der Wahl der Ausschussmitglieder erfolgt ebenfalls in derselben Sitzung die Neuwahl des Vorsitzenden und stv. Vorsitzenden.

Nach einer Gemeindewahl behalten die alten Mitglieder der Ausschüsse ihre Ausschusssitze bis zum Zusammentritt der in der konstituierenden Sitzung neu gewählten Ausschüsse, längstens jedoch für drei Monate nach dem Zusammentritt der neu gewählten Vertretung (konstituierende Sitzung). Damit ist eine kontinuierliche Ausschussarbeit auch zwischen der Gemeindewahl und der Konstituierung gewährleistet.

Da auch der in den hauptamtlich verwalteten Gemeinden gebildete Hauptausschuss ein Ausschuss im Sinne der genannten Vorschriften ist, ist die Besetzung nach Ausscheiden eines Mitgliedes in der beschriebenen Form vorzunehmen.

## 8.7. Wahl der Vorsitzenden der Ausschüsse

Die Wahl des Ausschussvorsitzenden der durch die Hauptsatzung eingerichteten ständigen Ausschüsse ist eine Pflicht (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 aufgrund der Sitze in der Vertretung be-



stimmen, für welchen Vorsitzenden ihnen das Vorschlagsrecht zusteht (Zugriffsverfahren). Das Aussprechen eines Verlangens ist hier nicht erforderlich. Der Gesetzestext schreibt zwingend vor, dass das Vorschlagsrecht den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Höchstzahlen zusteht. Bei gleicher Höchstzahl entscheidet über die Reihenfolge des Zugriffs das Los, welches von dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung gezogen wird. Diese Vorschrift ergibt allerdings nur dann Sinn, wenn die zugriffsberechtigten Fraktionen sich für den Vorsitz 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 werden. Da die über die Überproportional Klausel in den Ausschuss gelangten Mitglieder ebenfalls voll stimmberechtigt sind, können sie auch als Ausschussvorsitzende agieren. Die beratenden Mitglieder sind dabei allerdings von der Übernahme des Vorsizes ausgenommen, weil der entsprechende Hinweis auf § 46 Abs. 3 Satz 4 GO fehlt. Für die Wahl gelten dann die Bestimmungen über die Beschlüsse (Beschluss- oder Mehrheitswahl). Hier braucht deshalb die Mehrheit die von einer Fraktion vorgeschlagene Person nicht unbedingt zu akzeptieren, da die Wahl nach § 39 Abs. 1 GO durchzuführen ist (mehr Ja- als Nein-Stimmen erforderlich). Das Vorschlagsrecht für diesen Vorsitz verbleibt jedoch bei der vorschlagsberechtigten Fraktion. Dabei sieht das Gesetz nicht zwingend vor, dass der Vorgeschlagene auch der vorschlagsberechtigten Fraktion angehören muss. Die erfolgreiche Wahl kann jedoch durch Stimmenthaltung der Mehrheitsfraktion/en auch einer kleinen Fraktion mit ihren Stimmen ermöglicht werden. Sind bei gleicher Höchstzahl zwei Fraktionen nebeneinander vorschlagsberechtigt und entscheiden sich beide für den gleichen Ausschussvorsitz, so gilt das bereits erwähnte Losverfahren. Sollte eine Wahl auch nach dem 3. Wahlgang nicht zustande kommen, so sollte der Wahlgang abgebrochen und in einer späteren Sitzung wiederholt werden. Es kann durchaus vorkommen, dass einer kleinen Fraktion das Vorschlagsrecht zufällt, ohne dass ein Mitglied dieser Fraktion in dem Ausschuss ist, für den ihr das Vorschlagsrecht zufällt, weil es sich beispielsweise um einen Ausschuss handelt, der nur mit drei Personen (Wahlprüfungsausschuss oder Ausschuss zur Prüfung der Jahresrechnung) besetzt ist und alle Vorsitze 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 und zu Protokoll darauf 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. 5 GO lediglich die Wahl der Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse der Gemeindevertretung zuweist.

Die Besetzung aller Ausschussvorsitze im En-bloc-Verfahren ist zulässig, wenn kein Gemeindevertreter widerspricht. Die Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden werden grundsätzlich in getrennten Wahlgängen gewählt. Eine gemeinsame Wahl der Vorsitzenden und Stellvertreter ist nur möglich, wenn kein Gemeindevertreter widerspricht. Für die jeweiligen stellvertretenden Ausschussvorsitzenden wiederholt sich dann dieses Verfahren von vorne.

Die bürgerlichen Mitglieder und stellvertretenden bürgerlichen Mitglieder eines Ausschusses werden später durch den Vorsitzenden des Ausschusses verpflichtet.

*Beispiel:*

*Gemeindevertretung mit 13 Mitgliedern. Es werden die Vorsitzenden der vier ständigen Ausschüsse gewählt. Die Sitzverteilung der Fraktionen in der Vertretung sieht wie folgt aus:*

	A-Fraktion	B-Fraktion	C-Fraktion	D-Fraktion
<b>Sitze</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
: 0,5	10 (1)	6 (2)	6 (3)	4 (4)
: 1,5	3,33	2	2	1,33

*Die A-Fraktion hat danach das 1. Zugriffsrecht und entscheidet sich für den Vorsitz des Bauausschusses (in hauptamtlich verwalteten Gemeinden wird mit Sicherheit von der stärksten Fraktion zunächst der Hauptausschuss gegriffen). Die Wahl erfolgt nach § 39 Abs. 1 GO. Der Bewerber muss demnach mehr Ja- als Nein-Stimmen erhalten. Sollte diese Mehrheit nicht erreicht werden, verbleibt das Vorschlagsrecht bei der A-Fraktion, 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.*

*Das nächstfolgende Vorschlagsrecht steht den Fraktionen B und C nebeneinander zu. Sollten sich beide Fraktionen für unterschiedliche Ausschussvorsitze entscheiden, wird es keine Probleme geben und die Wahl wird nach den erwähnten Bestimmungen durchgeführt. Wenn beide Fraktionen sich für den Ausschussvorsitz des gleichen Ausschusses entscheiden, entscheidet über die Reihenfolge des Zugriffs 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, somit kann die Fraktion A für einen von ihr zu wählenden Ausschuss den stellvertretenden Vorsitzenden vorschlagen.*

### 8.7.1. Wahl des Vorsitzenden des Hauptausschusses

Eine Besonderheit stellt die Wahl des Vorsitzenden des Hauptausschusses in hauptamtlich verwalteten Gemeinden dar. Nach § 45a Abs. 1 Satz 2 GO wird der Vorsitzende dieses Ausschusses aus der Mitte der Gemeindevertretung gewählt.

Es kann jeder Gemeindevertreter in den Vorsitz dieses Ausschusses gewählt werden, soweit er Mitglied in diesem Ausschuss geworden ist. Mit der Formulierung, dass der Vorsitzende aus der Mitte der Gemeindevertretung zu wählen ist, soll verhindert werden, dass der hauptamtliche Bürgermeister Vorsitzender dieses Ausschusses werden kann. Die Wahl selbst spielt sich nach den Spielregeln des § 46 Abs. 5 GO im Zugriffsverfahren ab, wobei zweifelsfrei vorhergesagt werden kann, dass die Fraktion mit der höchsten Höchstzahl in der Vertretung diesen Vorsitz greifen wird. Dies gilt dann auch für die Wahl des stellvertretenden Vorsitzenden.

### 8.8. Wahl der stellvertretenden Vorsitzenden der Ausschüsse

§ 46 Abs. 5 GO bestimmt, dass für die stv. Ausschussvorsitzenden die Sätze 6 - 1 des § 46 Abs. 5 GO gelten. Damit ist auch die Wahl der stv. 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 stv. Ausschussvorsitzenden in einem Wahlgang gewählt werden. Auch bürgerliche Mitglieder können demnach stv. Ausschussvorsitzende werden.

Sollten bei einer Ausschusssitzung sowohl der Vorsitzende als auch der Stellvertreter verhindert sein, so wird die Sitzung vom ältesten Mitglied (Lebensalter) des Ausschusses geleitet (§ 46 Abs. 5 Satz 8 GO).

### 8.9. Nachwahl eines Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden eines Ausschusses während der laufenden Wahlzeit

Auch die Ausschussvorsitzenden und die Stellvertreter können im Laufe der Wahlzeit ihre Funktionen verlieren und zwar durch folgende Umstände:

1. Verzicht auf den Ausschussvorsitz oder/und den Ausschusssitz.
2. Verlust der Wählbarkeitsvoraussetzungen nach § 6 GKWG (auch bei den bürgerlichen Vorsitzenden, siehe § 46 Abs. 3 Satz 2 GO – sie müssen als Mitglied des Ausschusses der Gemeindevertretung angehören können), also in der Regel bei Fortzug aus der Gemeinde.
3. Abberufung als Ausschussvorsitzender oder/und Ausschussmitglied durch Beschluss der Gemeindevertretung nach § 40a GO mit einfacher Mehrheit.

4. Durch Tod.
5. Durch das Verlangen einer Fraktion bei einer Veränderung des Verhältnisses der Fraktionen (Spiegelbildlichkeit) im Ausschuss, alle Mitglieder des Ausschusses neu zu wählen.
6. Durch Nachrücken des bürgerlichen Ausschussvorsitzenden in die Gemeindevertretung (§ 46 Abs. 3 letzter Satz GO).
7. Durch Abberufung als Ausschussmitglied durch ihre Fraktion (§ 46 Abs. 10 GO).

Die Ausschussvorsitzenden und die Stellvertretenden Ausschussvorsitzenden werden durch die Gemeindevertretung gem. § 46 Abs. 5 GO gewählt. Dabei sind die Fraktionen in der Reihenfolge der Höchstzahlen der Sitze in der Vertretung vorschlagsberechtigt, dem sogenannten Zugriffsverfahren.

Ist eine Abberufung aus dem Ausschuss verbunden mit dem Ausschussvorsitz erfolgt, ist vor der Einleitung des Wahlverfahrens zur Wahl eines Vorsitzenden oder Stellvertreters selbstverständlich erst der Ausschuss wieder zu komplettieren.

Bei der Nachwahl eines Ausschussvorsitzenden bzw. Stellvertreters kann es jedoch zu Problemen kommen, die nachfolgend aufgezeigt werden sollen. Dies liegt an der Formulierung in § 46 Abs. 5 GO, wonach bei dem Freiwerden das gleiche Wahlverfahren anzuwenden ist, allerdings werden dabei jeder Fraktion so viele Höchstzahlen gestrichen, wie am Tage des Ausscheidens des Vorsitzenden, für dessen Wahlstelle das Vorschlagsrecht festgestellt werden soll, Vorsitzende der Ausschüsse einer Fraktion angehören. Es ist nicht zwingend vorgeschrieben, dass die Fraktionen nur Mitglieder ihrer eigenen Fraktion zu Vorsitzenden der Ausschüsse vorschlagen, sondern sogar üblich, dass im Rahmen von „Koalitionsverhandlungen“ als Zugeständnis z. B. für die Unterstützung bei der Wahl des Bürgermeisters durch den „kleineren“ Partner dieser bei dem Vorschlagsrecht des „großen“ Partners mit Ausschussvorsitzenden bedacht wird. Hinzu kommt, dass es durchaus üblich ist, auch bürgerliche Ausschussmitglieder zu Vorsitzenden zu wählen, die aber nach § 32a GO gar nicht der Fraktion angehören können, sondern denen lediglich Stimmrecht bei den Fraktionssitzungen eingeräumt werden kann. Hier wäre es eindeutiger gewesen, eine Anrechnung in der Form vorzusehen, dass die auf Vorschlag einer Fraktion gewählten Vorsitzenden gestrichen werden. Diese Klarstellung ist allerdings bisher nicht vorgenommen worden.

*Beispiel:*

*Gemeindevertretung mit 17 Mitgliedern (A-Fraktion acht, B-Fraktion sechs und C-Fraktion drei Mitglieder)*

Nach der Hauptsatzung der Gemeinde sind acht ständige Ausschüsse eingerichtet, für die Vorsitzende und stellvertretende Vorsitzende zu wählen sind. Das ergibt dann folgende Höchstzahlen der Sitze in der Vertretung:

	A-Fraktion	B-Fraktion	C-Fraktion
<b>Sitze</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>3</b>
: 0,5	16,00 (1)	12,00 (2)	6,00 (3)
: 1,5	5,33 (4)	4,00 (5)	2,00
: 2,5	3,20 (6)	2,40 (7)	1,20
: 3,5	2,29 (8)	1,71	0,86

Danach hat also die A-Fraktion die Möglichkeit, vier Ausschussvorsitzende und stellvertretende Ausschussvorsitzende vorzuschlagen, die B-Fraktion drei und die C-Fraktion einen.

Bei gleichen Höchstzahlen entscheidet über die Reihenfolge des Zugriffs das vom Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu ziehende Los. Die A-Fraktion hat nur Mitglieder ihrer Fraktion vorgeschlagen, die B-Fraktion zwei Mitglieder ihrer Fraktion und ein Mitglied der C-Fraktion, die C-Fraktion ein Mitglied ihrer Fraktion. Die Vorgeschlagenen wurden dann auch gewählt.

Die Fraktionen haben also folgende Ausschussvorsitzende erhalten:

A-Fraktion: 4

B-Fraktion: 2

C-Fraktion: 2

Bei den stellvertretenden Ausschussvorsitzenden hat sich folgendes Bild ergeben:

A-Fraktion: 4

B-Fraktion: 0

C-Fraktion: 4

Aufgrund einer sich abzeichnenden Untätigkeit des Vorsitzenden eines Ausschusses, der der A-Fraktion angehört, wurde ihm vom Bürgermeister in einer Sitzung der Gemeindevertretung angedroht, dass eine Abberufung nach § 40a GO erwogen wird.

In der darauf folgenden Sitzung hat der Ausschussvorsitzende seinen Verzicht auf den Vorsitz erklärt. Der stellvertretende Ausschussvorsitzende (ebenfalls A-Fraktion) folgte diesem Beispiel. Diese Personen bleiben allerdings Mitglieder des Ausschusses.

In der nächsten Sitzung der Gemeindevertretung standen daher die Wahlen des Vorsitzenden und der stv. Vorsitzenden dieses Ausschusses auf der Tagesordnung.

Es ist also jetzt zu prüfen, wie diese Neubesetzungen erfolgen. Hierüber gibt § 46 Abs. 5 GO Auskunft.

Wird während der Wahlzeit die Wahlstelle eines Vorsitzenden frei, gilt für die Wahl des Nachfolgers § 46 Abs. 5, Satz 1 bis 4 entsprechend.

Dies bedeutet, dass auch die Nachwahl im Zugriffsverfahren mit der Mehrheits- oder Beschlusswahl nach § 39 GO erfolgt.

Allerdings bleibt noch festzustellen, welche Fraktion vorschlagsberechtigt ist.

Dabei werden jeder Fraktion so viele Höchstzahlen gestrichen, wie am Tage des Ausscheidens des Vorsitzenden, für dessen Wahlstelle das Vorschlagsrecht festgestellt werden soll, Vorsitzende der Ausschüsse einer Fraktion angehören.

Dies führt in dem vorliegenden Fall zu dem kuriosen Ergebnis, dass bei der A-Fraktion die Höchstzahl 2,29 durch den Rücktritt des Vorsitzenden des Ausschusses frei geworden ist und die Höchstzahl 2,4 der B-Fraktion noch frei ist, weil auf diese Höchstzahl in der konstituierenden Sitzung von der B-Fraktion ein Mitglied der C-Fraktion zum Vorsitzenden eines Ausschusses vorgeschlagen und gewählt worden ist. Der Gesetzgeber stellt hier das Vorschlagsrecht bei einer Nachwahl klar auf die Fraktionszugehörigkeit der vorhandenen Vorsitzenden ab und nicht auf die ausgeübten Vorschlagsrechte, weil offenbar davon ausgegangen worden ist, dass die Fraktionen ausschließlich Mitglieder ihrer eigenen Fraktion vorschlagen.

Bei der Nachwahl ist also die B-Fraktion mit der höheren Höchstzahl vorschlagsberechtigt, obwohl der ausgeschiedene Ausschussvorsitzende der A-Fraktion angehört hat. Da die Wahl nach § 39 GO durchgeführt wird, ist nicht auszuschließen, dass sich der Vorschlag der B-Fraktion mit mehr Ja- als Nein-Stimmen durchsetzen wird. Dabei muss die Fraktion wiederum kein Mitglied ihrer Fraktion vorschlagen. Bei der Wahl des ebenfalls zurückgetretenen stellvertretenden Ausschussvorsitzenden ist dies noch dramatischer, da der B-Fraktion kein stellvertretender Vorsitz anzurechnen ist. Hier bleibt also die Höchstzahl zwölf als vorschlagsberechtigt anzusehen.

Probleme treten auch dann auf, wenn der Ausschussvorsitzende nicht Mitglied der Gemeindevertretung ist, sondern bürgerliches Mitglied. Dann ist er nach dem Wortlaut des § 32a GO nicht Mitglied der Fraktion. Dann sollte aber so verfahren werden, dass bei der Ermittlung des Vorschlagsrechtes für einen ausgeschiedenen Ausschussvorsitzenden dieses bürgerliche Mitglied der Fraktionen zuzurechnen ist.

## 8.10. Wahl der weiteren Mitglieder in den Amtsausschuss

Ebenfalls in der konstituierenden Sitzung wird die Wahl der weiteren Mitglieder des Amtsausschusses durchgeführt. Sie erfolgt nach den Bestimmungen der Amtsordnung für Schleswig-Holstein. Nach § 9 Abs. 1 AO besteht der Amtsausschuss grundsätzlich aus dem Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden und je nach der Größe der Gemeinde aus weiteren Mitglie-

dern, die von den Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden aus ihrer Mitte zu wählen sind. Diese zu wählenden weiteren Mitglieder müssen demnach den Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden angehören.

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

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

Gemeinden über 8.000 Einwohner bis 10.000, 12.000, 14.000 usw. Einwohner entsenden zusätzlich eins, zwei, drei usw. weitere Mitglieder. Maßgebend ist dabei die Einwohnerzahl, die bei der letzten allgemeinen Wahl für die Gemeindevertretungen ausschlaggebend war, also nach § 7 Abs. 3 des GKWG die vom Statistischen Landesamt fortgeschriebene Bevölkerungszahl nach dem Stand vom 31. Dezember des dritten Jahres vor der Wahl (31.12.2020).

Auch hier ist der Grundsatz des Meiststimmenverfahrens ausschlaggebend. Es kann jedoch jede Fraktion nach § 9 Abs. 3 AO 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 an die Fraktionen in der Reihenfolge der Höchstzahlen, die sich aus der Teilung der Sitzzahlen in der Gemeindevertretung durch 0,5, 1,5, 2,5 usw. ergeben, vergeben. Auch hier ist nicht zwingend vorgeschrieben, dass der Vorgeschlagene der vorschlagsberechtigten Fraktion angehören muss. Im Falle gleicher Höchstzahlen erfolgt über die Zuordnung des letzten weiteren Sitzes aufgrund nicht vorhandener Regelung kein Losentscheid. Die Fraktionen sind also gleichermaßen vorschlagsberechtigt. Die Wahl erfolgt dann nach § 39 Abs. 1 GO, also mit Ja- und Nein-Stimmen sowie Enthaltungen. 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 (Meiststimmenverfahren) zu wählen, dies setzt jedoch eine vorherige interfraktionelle Einigung voraus. Die Wahl ist auch hier grundsätzlich offen, wenn keiner widerspricht, ansonsten erfolgt sie durch Stimmzettel.

Die Amtsordnung sieht vor, dass eine Stellvertretung der Mitglieder des Amtsausschusses erfolgt, also auch des Bürgermeisters. Der wird im Amtsausschuss nicht kraft seines Amtes durch den 1. stv. 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 stv. Ausschussmitgliedern besteht hier kein Entscheidungsspielraum, ob diese zu wählen sind. Die Wahl ist zwingend vorgeschrieben (§ 9 Abs. 4 AO). Diese sind dann ebenfalls aus der Mitte der Gemeindevertretungen im Meiststimmenverfahren 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 GO. Ist das Verlangen bei der Wahl der weiteren Mitglieder von keiner Fraktion ausgesprochen worden, so sind die Stellvertreter ebenfalls im Meiststimmenverfahren zu wählen. Das Verlangen kann jetzt nicht nachgeholt werden. Für die Stellvertreter des ehrenamtlichen Bürgermeisters ist die Fraktion vorschlagsberechtigt, der der Bürgermeister angehört. Dies gilt auch für die Gemeinden, die lediglich mit dem Bürgermeister im Amtsausschuss vertreten sind. Da hier nur das Vorschlagsrecht an die Fraktionen gesetzlich vergeben wird, ist es der Fraktion jedoch unbenommen, auch jemanden vorzuschlagen, der nicht der gleichen Fraktion angehört.

*Beispiel:*

*Eine Gemeinde mit 4.200 Einwohnern, 17 Mitgliedern (A-Fraktion acht, B-Fraktion sechs und C-Fraktion drei Mitglieder). Zu wählen sind die vier weiteren Vertreter im Amtsausschuss. Es wird Verhältniswahl nach § 9 Abs. 3 AO verlangt. Der ehrenamtliche Bürgermeister gehört der A-Fraktion an.*

	A-Fraktion	B-Fraktion	C-Fraktion
<b>Sitze</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>3</b>
: 0,5	16,00 (Bgm.)	12,00 (1)	6,00 (2)
: 1,5	5,33 (3)	4,00 (4)	2,00
: 2,5	3,20	2,40	1,20
: 3,5	2,29	1,71	0,86

*Der Bürgermeister gehört der A-Fraktion an und ist kraft seines Amtes (§ 9 Abs. 1 AO) Mitglied im Amtsausschuss. Danach steht das Vorschlagsrecht bei Anrechnung der ersten Höchstzahl 16 für den Bürgermeister (Höchstzahl 16 der A-Fraktion) der B-Fraktion (Höchstzahl zwölf) für*

das erste weitere Mitglied im Amtsausschuss zu. Für das zweite weitere Mitglied ist dann die C-Fraktion vorschlagsberechtigt (Höchstzahl sechs). Das dritte weitere Mitglied wird von der A-Fraktion vorgeschlagen, das 4. weitere Mitglied von der B-Fraktion. 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. Dabei tritt für den Bürgermeister nicht die Folge ein, dass der 1. Stellvertreter die Vertretung im Amtsausschuss übernimmt, sondern hier erfolgt die Wahl eines besonderen Vertreters, und zwar auf Vorschlag der Fraktion, der der Bürgermeister angehört (§ 9 Abs. 3 AO); hier also der A-Fraktion. Die Wahl der Vertreter der übrigen weiteren Mitglieder im Amtsausschuss erfolgt ebenfalls auf Vorschlag der Fraktion, der das weitere Mitglied angehört. Dieses Vertretungssystem soll grundsätzlich die Mehrheitsverhältnisse im Amtsausschuss auch bei Verhinderung des Bürgermeisters und der weiteren Mitglieder sicherstellen.

### 8.11. Nachwahl von weiteren Mitgliedern des Amtsausschusses

Wenn ein weiteres Mitglied des Amtsausschusses während der Wahlzeit aus dem Amtsausschuss ausscheidet, erfolgt die Wahl in analoger Anwendung der Wahl der weiteren Mitglieder. Allerdings können die Fraktionen in der Gemeindevertretung nach § 9 Abs. 7 AO verlangen, dass alle Wahlstellen der weiteren Mitglieder im Amtsausschuss neu zu besetzen sind. In diesem Falle verlieren die weiteren Mitglieder im Amtsausschuss zu Beginn der nächsten Sitzung der Gemeindevertretung ihre Wahlstellen. Beim Ausscheiden eines stv. weiteren Mitgliedes kann dieses Verlangen der Fraktionen nicht ausgesprochen werden, hier ist dann lediglich das stv. weitere Mitglied neu zu wählen.

### 8.12. Wahl der weiteren Mitglieder in die Verbandsversammlungen der Zweckverbände

Die Verbandsversammlungen sind die Beschlussorgane auf der Ebene der Zweckverbände. Der Bürgermeister ist kraft seines Amtes Mitglied (§ 9 Abs. 1 GkZ), wenn eine Gemeinde Mitglied in einem Zweckverband ist. Der Amtsdirektor ist ebenfalls kraft Gesetzes Mitglied, wenn ein hauptamtlich verwaltetes Amt Mitglied in einem Zweckverband ist. Das Gleiche gilt für die Amtsvorsteher bei den ehrenamtlich verwalteten Ämtern.

Eine Verbandssatzung kann vorsehen, dass neben den genannten Mitgliedern auch weitere Mitglieder in die Verbandsversammlung zu entsenden sind. Die Anzahl der zu wählenden weiteren Mitglieder ist meist an die Größe der Mitgliedsgemeinde gekoppelt.

Die weiteren Mitglieder der Verbandsversammlung werden von den Vertretungskörperschaften der Mitglieder für die Dauer ihrer Wahlzeit gewählt. Dabei erfolgt die Wahl zunächst grundsätzlich im Meiststimmenverfahren.

Der Hinweis in § 9 Abs. 2 GkZ auf die Bestimmungen des § 46 Abs. 1 GO lässt aber auch die Verhältniswahl auf Antrag einer Fraktion der Gemeindevertretung zu. Hier wird dann, wie bereits bei der Besetzung der Ausschüsse ausgeführt, über die von den Fraktionen eingereichten Listen abgestimmt und die weiteren Mitglieder nach den dabei auf die Listen entfallenden Stimmen nach dem Höchstzahlenverfahren vergeben. Der ehrenamtliche Bürgermeister wird auf die Höchstzahl der Fraktion angerechnet, der er zum Zeitpunkt der Wahl angehört. Die Überproportional Klausel aus § 46 Abs. 1 GO, die bei der Wahl der Mitglieder der Ausschüsse der Gemeindevertretungen Anwendung findet, gilt auch hier. Die Überproportional Klausel führt also dazu, dass ein weiterer Vertreter von der Gemeinde entsandt wird, wenn eine Fraktion der Gemeindevertretung mehr als die Hälfte der weiteren Vertreter stellt, in der Gemeindevertretung aber nicht über die Mehrheit der Sitze verfügt. Die Erweiterung der Verbandsversammlung erfolgt dann kraft Gesetzes durch eine andere Fraktion mit der nächsten Höchstzahl. Das kann somit theoretisch dazu führen, dass eine verbandsangehörige Gemeinde mit mehr Vertretern als vorgesehen in eine Verbandsversammlung einzieht. Für die Bildung von Zählgemeinschaften wird auf die Ausführungen zu der Besetzung der Ausschüsse verwiesen. Ämter sind von der Regelung, dass eine Verhältniswahl möglich ist, nicht erfasst, weil es dort Fraktionen nicht gibt. Will der Amtsausschuss neben dem Amtsdirektor, in ehrenamtlich verwalteten Ämtern dem Amtsvorsteher, weitere Vertreter in die Verbandsversammlung entsenden, so erfolgt deren Wahl nach § 24a AO i.V.m. § 40 Abs. 3 GO stets im Meiststimmenverfahren.

Wählbar ist, wer die Wählbarkeitsvoraussetzungen nach § 6 GKWG für die Gemeindevertretungen erfüllt; es müssen also nicht nur Gemeindevertreter sein.

Für die Wahl der stellvertretenden weiteren Mitglieder gilt dieselbe Vorgehensweise (auch gemeinschaftliche Wahl möglich).

Die Mitglieder der Verbandsversammlung handeln grundsätzlich in ihrer Tätigkeit nach ihrer freien, durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung. Diese Wahl der weiteren Mitglieder muss binnen 80 Tagen nach dem Tag der Gemeinde- und Kreiswahl erfolgen.

In den Fällen des § 9 Abs. 6 GkZ können die Mitglieder des Zweckverbandes ihren Vertretern in der Verbandsversammlung Weisungen erteilen, so z. B. bei den Wahlen zu den Verbandsorganen und zur Änderung der Verbandssatzung.

Scheidet ein weiteres Mitglied aus der Verbandsversammlung aus, so erfolgt die Ersatzwahl ebenfalls grundsätzlich im Meiststimmenverfahren. Die in der Gemeindevertretung vorhandenen Fraktionen können aber auch hier verlangen, dass alle Wahlstellen von weiteren Vertretern der Gemeinde in der Verbandsver-

sammlung neu besetzt werden sollen. Die weiteren Vertreter verlieren dann zu Beginn der nächsten Sitzung der Vertretungskörperschaft ihre Wahlstellen. Dabei gilt ebenfalls das Prinzip, dass wer freiwillig aus der Verbandsversammlung ausgeschieden ist, nicht wieder gewählt werden kann.

*Beispiel:*

*Gemeindevertretung mit 17 Mitgliedern; A-Fraktion acht, B-Fraktion sechs, C-Fraktion drei. Die A-Fraktion stellt den Bürgermeister.*

*Es werden die vier weiteren Vertreter für die Verbandsversammlung eines Schulverbandes gewählt. Nachdem Verhältniswahl beantragt wurde, stellen alle Fraktionen Namenslisten auf und stimmen jeweils für die eigene Liste:*

	A-Fraktion	B-Fraktion	C-Fraktion
<b>Stimmen für die Liste</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>3</b>
: 0,5	16,00 (Bgm.)	12,00 (1)	6,00 (2)
: 1,5	5,33 (3)	4,00 (4)	2,00
: 2,5	3,20	2,40	1,20
: 3,5	2,29	1,71	0,86

*Da die A-Fraktion den Bürgermeister stellt, der kraft seines Amtes Mitglied in der Verbandsversammlung ist, bleibt die erste Höchstzahl 16 ohne Berücksichtigung. Die weiteren A- und die C-Fraktion werden jeweils ein weiteres Mitglied (jeweils das erste auf ihrer Namensliste) entsenden. Die B-Fraktion wird zwei weitere Mitglieder entsenden.*

### 8.13. Auswahl von Personen in Beiräte, Stiftungen, Kuratorien, Verwaltungsräte

Eine Gemeinde kann zur Entsendung von Mitgliedern in Beiräten, die sie nicht gebildet hat, Stiftungen, Kuratorien, Verwaltungsräten, etc. aufgefordert sein. Solche Bestellungen erfolgen grundsätzlich nach § 39 GO. Es gibt aber auch Verordnungen oder Gesetze, die solche Auswahlen als Wahlen bezeichnen, so dass dann nach § 40 Abs. 3 GO im Meiststimmenverfahren zu wählen ist. Die Wahl erfolgt dann aus der Mitte; jeder Gemeindevertreter ist vorschlagsberechtigt. Die jeweilige Vorschrift ist zu beachten. Es können ein besonderes Wahlverfahren bzw. besondere Mehrheitserfordernisse festgelegt sein.

Bei Benennungen und Entsendungen von Vertreterinnen und Vertretern für Kommissionen, Beiräte, Ausschüsse, Vorstände, Verwaltungs- und Aufsichtsräte sowie für vergleichbare Gremien, deren Zusammensetzung nicht durch besondere gesetzliche Vorschriften geregelt ist, ist § 15 des Gleichstellungsgesetzes (GstG) zu beachten. Hiernach sollen Frauen und Männer jeweils hälftig berücksichtigt werden. Bestehen Benen-

nungs- oder Entsendungsrechte nur für eine Person, sollen Frauen und Männer abwechselnd berücksichtigt werden, wenn das Gremium für jeweils befristete Zeiträume zusammengesetzt wird; anderenfalls entscheidet das Los. Bestehen Benennungs- oder Entsendungsrechte für eine ungerade Personenzahl, gilt das soeben Genannte entsprechend für die letzte Person. Bei der Anwendung des § 15 GstG kommt es dabei nicht auf das Gremium an, das besetzt werden soll, aber auf die entsendende Gemeinde, also auf die Benennungen bzw. Entsendungen selbst (Urteil Verwaltungsgericht Schleswig 6 A 159/16). Das gilt allerdings nicht bei Auswahlprozessen, die wie bereits oben erwähnt, als Wahlen bezeichnet werden. Das wäre z.B. der Fall, wenn eine Gemeinde Mitglieder in den Verwaltungsrat eines Kommunalunternehmens wählen soll (Landesverordnung über Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechts). In § 4 Abs. 2 dieser Verordnung wird ausdrücklich von einer Wahl gesprochen. Anders wäre die Lage bei der Entsendung von Mitgliedern in den Aufsichtsrat einer GmbH.

Am 03.05.2018 hat das damalige Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung umfangreiche Hinweise veröffentlicht, die sich mit der Umsetzung des § 15 GstG befassen.

## 8.14. Bildung von Beiräten

### 8.14.1. Ortsbeiräte

In Gemeinden mit mehreren Ortsteilen, die durch Beschluss der Gemeindevertretung zu bilden waren (§ 47a GO), 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 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 grundsätzlich durch die Gemeindevertretung. Eine unmittelbare Wahl durch die Wahlberechtigten des Ortsteiles kann durchgeführt werden, wenn die Gemeindevertretung dies beschließt (§ 47b Abs. 4 GO). Das Wahlverfahren ist dann durch eine Satzung zu regeln. Es ist zumindest bei den von den Parteien und Wählergruppen vorgeschlagenen oder diesen angehörenden Gemeindevertretern und anderen Bürgern das Wahlergebnis zu berücksichtigen, das 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 Sitzungen des Ortsbeirates sind öffentlich, wobei die gleichen Gründe für die Ausschließung der Öffentlichkeit gelten wie bei der Gemeindevertretung. Über den Ausschluss entscheidet der Ortsbeirat im Einzelfall unter Berücksichtigung der gesetzlichen Anforderungen des § 35 GO. Der Ortsbeirat ist über alle wichtigen Angelegenheiten, die den Ortsteil betreffen, zu unterrichten, dabei bestimmt die Geschäftsordnung die Art der Unterrichtung. Der Ortsbeirat kann auch Anträge an die Gemeindevertretung richten, dabei kann der Vorsitzende, der übrigens in Abweichung von den Bestimmungen der ständigen Ausschüsse, von ihm selbst gewählt wird (§ 47c Abs. 3 GO), an den Sitzungen eines ständigen Ausschusses der Gemeindevertretung teilnehmen, wenn dort ein Antrag behandelt wird, der von dem Ortsbeirat gestellt worden ist. Dem Vorsitzenden ist dabei auf Wunsch das Wort zu erteilen.

Die Gemeindevertretung kann dem Ortsbeirat bestimmte Angelegenheiten zur Entscheidung übertragen, soweit es sich nicht um eine Angelegenheit handelt, die der Gemeindevertretung nach § 28 GO zur Entscheidung vorbehalten ist. Die Hauptsatzung der Gemeinde kann bestimmen, dass der Vorsitzende zum Ehrenbeamten ernannt werden kann. Die Wahl von stv. Mitgliedern des Ortsbeirates ist nach § 47c Abs. 3 GO ausgeschlossen. Die Nachwahl für ein ausgeschiedenes Mitglied des Ortsbeirates erfolgt nur im Meiststimmverfahren. Da ansonsten für den Ortsbeirat nach § 47c Abs. 3 GO die für die Ausschüsse der Gemeindevertretung geltenden Vorschriften anzuwenden sind, heißt dies, dass die Ausführungen über Ausschließung von Mitgliedern (§ 22 GO), Entschädigung usw. auch für die Mitglieder der Ortsbeiräte gelten. Die Entschädigungssatzung der Gemeinde regelt diese Entschädigungen im Einzelnen. Nach der Entschädigungsverordnung gelten für die Mitglieder von Beiräten grundsätzlich die gleichen Regeln wie für die Gemeindevertreter, insofern soll in diesem Zusammenhang hier nicht nochmals darauf eingegangen werden. Die für die Gemeindevertreter geltende Offenbarungspflicht gilt auch für die Mitglieder der Ortsbeiräte.

#### 8.14.2. Sonstige Beiräte

Die Gemeindeordnung (§ 47d GO) sieht auch die Einrichtung von Beiräten für gesellschaftlich bedeutsame Gruppen vor. Welche Gruppen dafür in Frage kommen, lässt

das Gesetz offen. Denkbar sind z. B. Seniorenbeiräte oder Jugendbeiräte. Ob die Gemeinde Beiräte einrichtet oder nicht, ist der freien Entscheidung der Gemeindevertretung überlassen. Die Einrichtung erfolgt entweder durch eine selbständige Einrichtungssatzung oder über die Bestimmungen der Hauptsatzung, auch dies ist der Gemeinde freigestellt. In der 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 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 Meiststimmverfahren anzuwenden ist, da eine Bestimmung über das Wahlverfahren durch das Gesetz nicht getroffen wird.

Zu bedenken ist allerdings, dass der durch die Einrichtung von Beiräten betroffene Personenkreis (Senioren, Kinder und Jugendlichen, Behinderte, Ausländer) eine Rechtsposition erlangt, die den Personen, die nicht zu diesem Personenkreis gehören, nicht zukommt. So ist meist der Kreis der durch den Beirat betroffenen Personen auch wahlberechtigt für die Kommunalvertretungen, wenn es sich nicht gerade um Kinder und Jugendliche handelt. Bei den Ausländern wird hier dann unterschieden zwischen den EU-Ausländern und den übrigen Ausländern. Die EU-Mitbürger sind nicht nur wahlberechtigt, sondern können möglicherweise auch noch in einem Ausländerbeirat tätig sein. Wenn die Gemeinde sich für die Einrichtung eines entsprechenden Beirates entscheidet, ist der eingerichtete Beirat über alle ihn betreffenden Angelegenheiten zu informieren, wobei die Information grundsätzlich durch die Gemeindevertretung, einzelne Ausschüsse, einzelne Mitglieder der Vertretung oder durch die Verwaltung erfolgen kann.

Der Beirat kann nach § 47e Abs. 2 GO Anträge an die Gemeindevertretung und die Ausschüsse in Angelegenheiten stellen, die die von ihm vertretene gesellschaftlich bedeutsame Gruppe betreffen.

Der Vorsitzende des Beirats oder eine von dieser Person beauftragte andere Person kann nach dessen Beschlussfassung an den Sitzungen der Gemeindevertretung und der Ausschüsse in Angelegenheiten, die die von ihm vertretene gesellschaftlich bedeutsame Gruppe betreffen, teilnehmen, das Wort verlangen und Anträge stellen.

Der Beirat hat sich darüber hinaus eine Geschäftsordnung zu geben.

Für die Teilnahme an den Sitzungen der Beiräte ist dann auch eine Entschädigungsregelung in der Entschädigungssatzung vorzusehen.

## 9. Das Verfahren im Amtsausschuss

### 9.1. Grundsätzliches zu den Ämtern in Schleswig-Holstein

Die Ämter sind nach § 1 AO Körperschaften des öffentlichen Rechts, sie sind also auch mitgliederschaftlich organisiert. Mitglieder sind die amtsangehörigen Gemeinden.

Die Ämter treten als Träger von Aufgaben an die Stelle der amtsangehörigen Gemeinde, soweit die Amtsordnung es bestimmt oder zulässt. Die Ämter sind kraft Gesetzes (§ 4 AO) Träger der ihnen und den amtsangehörigen Gemeinden übertragenen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (weisungsgebundene Aufgaben). Sie sind ferner Träger der gesetzlichen und der ihnen von den amtsangehörigen Gemeinden übertragenen (Selbstverwaltungs-) Aufgaben. Die amtsangehörigen Gemeinden können aus dem Katalog der 16 Selbstverwaltungsaufgaben des § 5 AO höchstens fünf Aufgaben ganz oder teilweise auf das Amt übertragen. Dies können jedoch nur mehrere Gemeinden gemeinsam. In diesen Fällen dürfen im Amtsausschuss nur die Mitglieder aus den Gemeinden mitstimmen, die die Aufgabe übertragen haben. Diese eingeschränkte Übertragungsmöglichkeit von Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt hat ihren Ursprung in

der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts aus dem Februar 2010. Die Ämter waren im Wesentlichen aus zwei Gründen für verfassungswidrig erklärt worden. Zum einen deshalb, weil die Besetzung der Amtsausschüsse nicht aus unmittelbaren Wahlen hervorgehen und in Verbindung mit der Zunahme von übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben durch die Gemeinden nicht mit der demokratischen Grundordnung übereinstimmen. Der Landesgesetzgeber hat daraufhin nach einer langen Überlegungsphase nicht die Zusammensetzung des Amtsausschusses geändert, sondern die Aufgabenübertragung eingeschränkt. Darüber hinaus kann das Amt bei öffentlichen Aufgaben, die mehrere Gemeinden betreffen und eine gemeinsame Abstimmung erfordern, beraten und auf ihre abgestimmte Erfüllung hinwirken. Dabei kann der Amtsausschuss auch Beschlussempfehlungen aussprechen. Das Amt kann weiterhin auf Wunsch der amtsangehörigen Gemeinden diese bei der Erfüllung gemeindlicher Aufgaben unterstützen.

Ob ein Amt jeweils hauptamtlich durch einen Amtsdirektor oder ehrenamtlich durch einen Amtsvorsteher geführt wird, ergibt sich aus § 15a AO. Danach kann der Amtsausschuss im Rahmen der Hauptsatzung des Amtes bestimmen, ob die Verwaltung hauptamtlich oder ehrenamtlich geführt werden soll. Für die Beschlussfassung über die Hauptsatzung enthält die AO kein besonderes Mehrheitserfordernis, so dass die einfache Mehrheit nach § 39 GO anzuwenden ist. Der Aufgabenkatalog des Amtsvorstehers beschränkt sich in den hauptamtlich verwalteten Ämtern nach § 12 AO auf den Vorsitz im Amtsausschuss und die Vertretung des Amtsausschusses im gerichtlichen Verfahren. Er kann an den Sitzungen der Ausschüsse des Amtes teilnehmen. Er übernimmt damit im Wesentlichen die Funktion des Bürgervorstehers in hauptamtlich verwalteten Gemeinden. Die Aufgabe der Repräsentation des Amtes nehmen der Amtsvorsteher und der Amtsdirektor in einem hauptamtlich verwalteten Amt gleichermaßen wahr. Das Auftreten ist dann abzustimmen. Alle anderen Aufgaben und Verantwortlichkeiten übernimmt der Amtsdirektor.

Die Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen einem ehrenamtlich und einem hauptamtlich geführten Amt soll die folgende Abbildung verdeutlichen:



**WIRTSCHAFTSPRÜFER • STEUERBERATER • RECHTSANWÄLTE**  
Flensburg • Rendsburg • Kiel • Neumünster • Lübeck • Elmshorn • Hamburg

**KOMMUNALE ENERGIEWENDE**  
**IHR PARTNER IM ÖFFENTLICHEN WIRTSCHAFTSRECHT**

Wir beraten Sie bei der Vorbereitung und Umsetzung von Projekten der kommunalen Energiewende

- Nahwärmeprojekte, z.B. in Kooperation mit kommunalen Versorgungsunternehmen
- Partnerschaftliche Energiebeschaffung durch kommunale Versorger
- Solar- und Windparks mit/ ohne Bürgerbeteiligung
- Sektorengekoppelte Energieprojekte (E-Mobilität, Elektrolyse, Pyrolyse etc.)

**KONTAKTIEREN SIE UNS GERN**  
Mail: [mail@eep.info](mailto:mail@eep.info)  
Tel: 0461 8607-0

**Ehler Ermer & Partner mbB**  
Wrangelstraße 17-19 • 24937 Flensburg

[www.eep.info](http://www.eep.info)



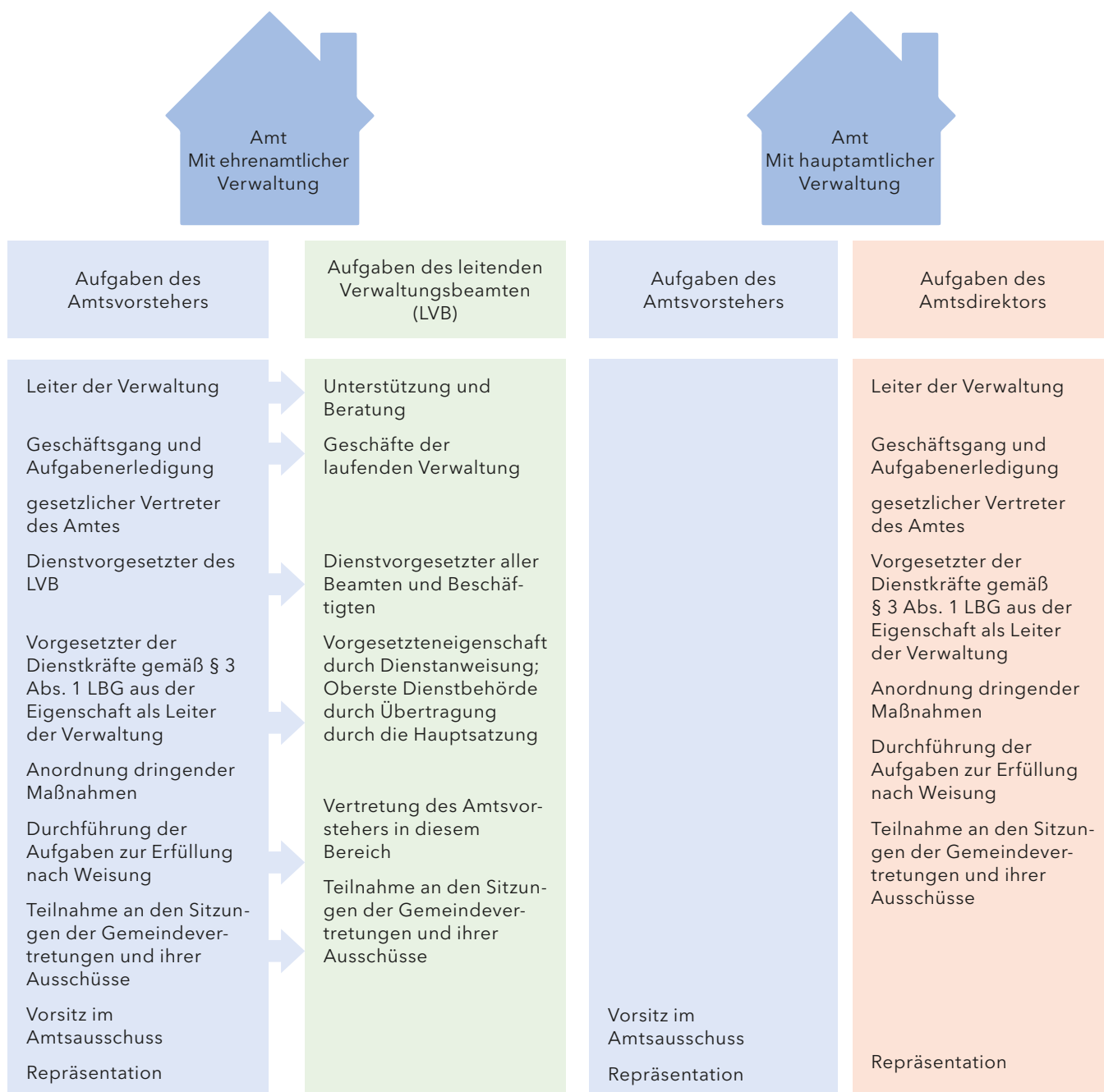


Abbildung 17: Vergleich Aufgabenerfüllung ehrenamtliches und hauptamtliches Amt

Eine Entscheidung durch einen Amtsausschuss, die Verwaltung des Amtes von ehrenamtlicher Führung durch einen Amtsvorsteher auf die hauptamtliche Führung durch einen Amtsdirektor zu ändern, bedeutet keinen Einfluss auf die Aufgaben einer Gemeinde bzw. einer Gemeindevertretung. Diese bleiben von der Art der Führung der Verwaltung unberührt. Die Aufgaben der Gemeinde bzw. der Gemeindevertretung sind verfassungsrechtlich bzw. gesetzlich definiert und Annahmen, dass ein Amtsdirektor erheblichen Einfluss auf die Willensbildung in einer Gemeindevertretung nimmt, oder es gar zu einem Verlust von Rechten der Mandatsträger kommt, sind einfach von der Hand zu weisen. Bei einer Entscheidung, das Amt auf eine hauptamtlich geführte Verwaltung umzustellen, kann vorrangig nur die Frage entscheidend sein, ob es weiterhin sinnvoll und praktikabel erscheint, mit einer ehrenamtlichen Verwaltung den immer häufigeren und intensi-

veren Veränderungen in der Aufgabenvielfalt und -struktur sowie äußerer Einflüsse gerecht zu werden.

Das Amt besorgt nach § 4 Abs. 3 AO die Kassengeschäfte oder die Aufgaben der Finanzbuchhaltung sowie die Vorbereitung der Aufstellung der Haushaltspläne und die Rücklagenverwaltung für die amtsangehörigen Gemeinden. Das Amt bereitet im Einvernehmen mit den Bürgermeistern die Beschlüsse der Gemeinden vor und führt nach diesen Beschlüssen die Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden durch (§ 3 AO). Dies gilt allerdings nicht, wenn der Beschluss der Gemeindevertretung das Recht verletzt. Wenn das Amt beabsichtigt, einen Beschluss der Gemeinde wegen Rechtswidrigkeit nicht auszuführen, so hat es die Gemeinde unverzüglich darüber zu informieren (§ 3 Abs. 1 AO). Dieses Recht steht auch einer Gemeindevertretung nach § 3 Abs. 5 AO zu, wenn sie

der Auffassung ist, dass ein Beschluss des Amtsausschusses das Wohl der Gemeinde verletzt. Der Widerspruch der amtsangehörigen Gemeinde ist aber darauf beschränkt, dass das Wohl der Gemeinde verletzt wird. Wegen einer Rechtsverletzung steht ihr das Recht nicht zu. Ein solcher Widerspruch muss innerhalb von vier Wochen nach Beschlussfassung schriftlich beim Amtsvorsteher eingelegt und begründet werden. Der Beschluss ist dann aufgehoben, wenn der Amtsausschuss den Widerspruch nicht binnen eines Monats, frühestens nach drei Tagen, zurückweist. Dieser Beschluss bedarf der Mehrheit von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Stimmzahl. Was die „Stimmzahl“ zu bedeuten hat, wird im nächsten Kapitel erläutert.

Die Ämter sind somit die Behörde im Sinne des § 3 LVwG für die amtsangehörigen Gemeinden. Aus diesem Grund wird in einem gerichtlichen Verfahren die amtsangehörige Gemeinde grundsätzlich nach § 3 Abs. 1 AO auch vom Amt vertreten. Dabei ist das Amt als gesetzlicher Vertreter der Gemeinden anzusehen. Über das Verhältnis der Ämter zu den amtsangehörigen Gemeinden gibt ein Erlass des Innenministeriums vom 22.5.2012 nähere Auskunft.

Einige der grundsätzlichen Bestimmungen der Gemeindeordnung für die Gemeindevertretung gelten gemäß § 24a AO entsprechend. An die Stelle der Gemeindevertretung rückt dann automatisch der Amtsausschuss.

## 9.2. Stimmenkontingente im Amtsausschuss

Mit dem Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 3. August 2016 (GVOBl. Schl.-H. S. 788) wurden für Entscheidungen der Amtsausschüsse ab dem 01.06.2018 Stimmenkontingente eingeführt (§ 9 Abs. 2 AO). Ziel dieser Regelung soll es sein, die Einwohnerzahl der amtsangehörigen Gemeinden stärker als bisher bei Abstimmungen und Wahlen im Amtsausschuss zu berücksichtigen. Die gewollten Auswirkungen dieser Regelung dürfen bezweifelt werden. Bei der Mehrheit der Ämter in Schleswig-Holstein haben Vergleichsberechnungen anhand der bei der Einführung des Gesetzes bestehenden Zusammensetzungen der Amtsausschüsse gezeigt, dass sich die Stimmenanteile der Gemeinden im Amtsausschuss kaum verändern. Unbestritten ist jedoch der verwaltungsseitige Aufwand der in Vorbereitung zu den Sitzungen und während der Sitzungen betrieben werden muss.

Die Stimmenkontingente sind abhängig von der Gemeindegroße. Die Gemeinden im Amtsausschuss haben je angefangene 250 Einwohner eine Stimme im Amtsausschuss. Die Stimmen im Amtsausschuss werden zu gleichen Teilen auf deren Mitglieder im Amtsausschuss aufgeteilt; rechnerisch verbleibende Stimmrechte werden dem Bürgermeister zugeteilt. Bei der Bestimmung der Einwohnerzahl gilt die, welche bei der Kommunalwahl am 14.05.2023 zugrunde gelegen hat (31.12.2020).

Die folgende Tabelle soll verdeutlichen, wie sich die einzelnen Stimmen nach der Einwohnerzahl bestimmen:

Stimmen	Einwohnerzahl	Stimmen	Einwohnerzahl	Stimmen	Einwohnerzahl
1	bis 250	11	ab 2.501	21	ab 5.001
2	ab 251	12	ab 2.751	22	ab 5.251
3	ab 501	13	ab 3.001	23	ab 5.501
4	ab 751	14	ab 3.251	24	ab 5.751
5	ab 1.001	15	ab 3.501	25	ab 6.001
6	ab 1.251	16	ab 3.751	26	ab 6.251
7	ab 1.501	17	ab 4.001	27	ab 6.501
8	ab 1.751	18	ab 4.251	28	ab 6.751
9	ab 2.001	19	ab 4.501	29	ab 7.001
10	ab 2.251	20	ab 4.751	30	ab 7.251

Die Tabelle zeigt, dass eine Gemeinde mit 4.160 Einwohnern mit 17 Stimmen im Amtsausschuss vertreten wäre und eine Gemeinde mit 1.130 Einwohnern mit fünf Stimmen. Eine Gemeinde mit 533 Einwohnern wäre mit drei Stimmen vertreten. Diese Gemeinde wäre aufgrund der Tatsache, dass unter 1.000 Einwohnern neben dem Bürgermeister keine weiteren Mitglieder in den Amtsausschuss entsandt werden, nur durch ihren Bürgermeister vertreten, der dann alle drei Stimmen auf sich vereinen würde.

Zur Ermittlung der Stimmzahl jedes einzelnen Mitglieds einer Gemeinde soll ein Beispiel helfen: *Die o.g. Gemeinde mit 4.160 Einwohnern wäre neben dem Bürgermeister mit vier weiteren Mitgliedern, also insgesamt fünf Personen, im Amtsausschuss vertreten. Um jetzt festzustellen, mit wie vielen Stimmen jedes einzelne Mitglied im Amtsausschuss vertreten ist, wird die Zahl der Stimmen durch die Zahl der Vertreter geteilt; hier also 17 Stimmen dividiert durch fünf. Daraus ergibt sich 3,40. Hier verbleibt also ein rechnerischer Rest, der jedoch nicht auf- oder abgerundet wird. Insofern ist jedes der fünf Mitglieder zunächst mit drei Stimmen (insgesamt 15) vertreten. Die zwei Stimmen, die zum Erreichen der Gesamtstimmzahl (17) noch fehlen, werden dann dem Bürgermeister zugeschlagen, so dass er mit fünf Stimmen im Amtsausschuss sitzt und die vier weiteren Mitglieder mit jeweils drei Stimmen.*

Ein weiteres Beispiel soll die Verfahrensweise weiter verdeutlichen: *Die o.g. Gemeinde mit 1.130 Einwohnern wäre neben dem Bürgermeister mit einem weiteren Mitglied vertreten. Die Anzahl der Stimmen (fünf) wird also durch zwei geteilt. Daraus ergibt sich 2,5. Jedes Mitglied besitzt also zunächst zwei Stimmen (insgesamt vier). Die Stimme, die zum Erreichen der Gesamtstimmzahl (fünf) noch fehlt, wird dann dem Bürgermeister zugeschlagen, so dass er mit drei Stimmen im Amtsausschuss sitzt und das weitere Mitglied mit zwei Stimmen.*

Beide Beispiele zeigen, dass der ehrenamtliche Bürgermeister mit einer höheren Anzahl an Stimmen im Amtsausschuss vertreten sein kann, als die weiteren Mitglieder der Gemeinde, obwohl die Gewichtung ihrer Stimmen in der Gemeindevertretung mit jeweils einer Stimme als gleichwertig anzusehen ist. Das muss kritisch gesehen werden, da die Mehrstimmen eines Bürgermeisters entscheidend sein könnten.

Die Stimmenkontingente gelten grundsätzlich bei allen Beschlussfassungen nach § 24a AO i.V.m. § 39 GO. Sie sind lediglich nicht bei der Feststellung der Beschlussfähigkeit (§ 38 GO) und bei den Anträgen nach § 34 GO (Forderung der Einberufung des Amtsausschusses, Widerspruch gegen eine Unterschreitung der Ladungsfrist, Verlangen, Tagesordnungspunkte auf die Tagesordnung der Ladung mit aufzunehmen, Erweiterung der Tagesordnung um dringende Angelegenheiten) anzuwenden, da es sich hier um formelle Angelegenheiten zum Verfahren im Amtsausschuss handelt. Wenn eine Geschäftsordnung eine Abstimmung bei Verfahrensfragen fordert, so z.B. die Benennung eines Wahlausschusses zur Feststellung des Ergebnisses einer geheimen Wahl im Amtsausschuss, sind auch diese ohne Anwendung der Stimmenkontingente zur Abstimmung zu stellen.

Die Beschlussfassungen erfolgen grundsätzlich offen gemäß § 39 GO. Es sollte jedoch sichergestellt sein, dass bei der Abstimmung ersichtlich wird, mit welchen Stimmenanteilen ein Mitglied des Amtsausschusses abstimmt. Zur offenen Abstimmung gehört auch, dass die im Sitzungsraum anwesende Einwohnerschaft erkennen kann, wie viele Stimmen sich hinter dem einzelnen Mitglied des Amtsausschusses verbergen. Die Verwaltung muss sich also Verfahren überlegen, wie die Abstimmungen künftig verlaufen sollen. Möglich ist z.B., eine Tabelle mit den anwesenden Mitgliedern des Amtsausschusses an eine Wand zu projizieren und im Abstimmungsfall automatisch die Stimmen einer einzelnen Person und die Gesamtzahl der Ja- und Nein-Stimmen sowie der Enthaltungen anzuzeigen. Eine weitere Variante ist das Austeilen von Stimmkarten. Dieses Verfahren hat sich in den meisten Amtsausschüssen durchgesetzt: Jedem Mitglied des Amtsausschusses wird vor dem Beginn der Sitzung ein Stapel mit grünen (für Ja-Stimmen), roten (für Nein-Stimmen) oder weißen (für Enthaltungen) ausgeteilt, die mit der Stimmenzahl bedruckt sind. Im Abstimmungsfall werden diese Karten entweder hochgehoben oder dem Vorsitzenden zur Auszählung gegeben. Es empfiehlt sich, die Geschäftsordnungen des Amtsausschusses hinsichtlich der Abstimmungen mit Stimmenkontingenten anzupassen.

Die Stimmenkontingente gelten auch bei der Durchführung von Wahlen. Da eine geheime Abstimmung möglich ist, muss auch hier eine Verfahrensweise überlegt werden. Möglich wäre die Austeilung von Stimmzetteln mit den entsprechenden Stimmwerten, oder jedes Mitglied des Amtsausschusses erhält die Anzahl an Stimmzetteln entsprechend seiner Stimmenzahl. Es

lässt sich nicht abstreiten, dass die Stimmenkontingente bei geheimer Wahl dazu führen könnten, dass Rückschlüsse auf ein Abstimmungsverhalten möglich wären. Grundsätzlich ist das bei einer geheimen Wahl unbedingt auszuschließen. Hier muss ganz einfach festgestellt werden, dass der Gesetzgeber eine Verletzung der Geheimhaltung in Kauf genommen hat.

Stimmenkontingente gelten nicht für die Sitzungen der Ausschüsse des Amtsausschusses. Die Mitglieder der Ausschüsse besitzen somit jeweils nur eine Stimme.

### 9.3. Die Wahl des Amtsvorstehers und der Stellvertreter

Nach § 11 Abs. 1 AO wählt der Amtsausschuss in seiner ersten Sitzung aus seiner Mitte für die Dauer der allgemeinen Wahlzeit der Gemeindevertretungen den Amtsvorsteher. Über § 24a AO findet bei der Wahl § 40 Abs. 2 der GO Anwendung, so dass die Wahl grundsätzlich im Meiststimmenverfahren durchzuführen ist.

Es gibt jedoch auch ein Verhältniswahlverfahren. Fraktionen im Sinne des § 32a GO gibt es im Amtsausschuss nicht, so dass der Gesetzgeber hier die Form der „Vorschlagsgemeinschaft“ oder „Vorschlagsgruppierung“ geschaffen hat. § 11 Abs. 2 AO ist wie folgt formuliert: „Die Mitglieder, die auf Vorschlag einer politischen Partei oder einer Wählergruppe in die Gemeindevertretung gewählt sind, können verlangen, dass der Amtsvorsteher und die Stellvertretenden auf ihren Vorschlag gewählt werden; Mitglieder verschiedener Wählergruppen können sich zu einer Gruppierung zusammenschließen.“ Die Mitglieder des Amtsausschusses, die nicht auf Vorschlag einer Partei oder Wählergruppe gewählt worden sind und die dem Amtsausschuss angehörenden Bürgermeister hauptamtlich verwalteter Gemeinden sowie von Gemeinden mit Gemeindeversammlung können sich zur Ausübung des Vorschlagsrechts den Mitgliedern einer Partei oder Wählergruppe oder einer gebildeten Vorschlagsgruppierung mit deren Zustimmung anschließen. Auch dieser Anschluss ist vor Beginn der Sitzung, in der der Amtsvorsteher gewählt werden soll, dem amtierenden Amtsvorsteher schriftlich anzuzeigen. Diese Wählergruppen haben allerdings dann, wenn sie sich zu einer Vorschlagsgemeinschaft zusammenschließen wollen, die in § 11 Abs. 4 AO vorgesehene Verpflichtung, die Bildung einer Vorschlagsgemeinschaft dem amtierenden Amtsvorsteher schriftlich unter Benennung der die Gruppierung bildenden Mitglieder vor Beginn der Sitzung, in der der Amtsvorsteher gewählt werden soll, anzuzeigen. Dies muss also vor der Sitzungseröffnung dem noch (alten) Amtsvorsteher angezeigt werden. Dieses ist den Wählergruppen auch dann anzuraten, wenn durch vorherige Absprachen bereits Vereinbarungen über die Vergabe von Funktionen getroffen worden sind. Das Verlangen nach dem Vorschlagsrecht ist freiwillig, so dass diese Mitteilung auch rein vorsorglich abgegeben werden kann. Ein unvorhergesehener Sit-

zungsverlauf kann dazu führen, dass diese Möglichkeit des Zusammenschlusses nach der Eröffnung der Sitzung vertan ist. Eine Mischung von Zusammenschlüssen zwischen Parteienvertretern und Mitgliedern von verschiedenen Wählergruppen ist ausgeschlossen. Es ist aber durchaus möglich, dass die im Amtsausschuss vertretenen Mitglieder von verschiedenen Wählergruppen sich auch zu mehreren Vorschlagsgemeinschaften zusammenschließen. Ebenso können sich die Mitglieder des Amtsausschusses, die nicht auf Vorschlag einer Partei oder Wählergruppe in die Gemeindevertretung gewählt sind, die hauptamtlichen Bürgermeister und die Bürgermeister aus den Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung durch schriftliche Erklärung gegenüber dem amtierenden Amtsvorsteher bis zu Beginn der Sitzung, in der der Amtsvorsteher gewählt wird, einer Partei oder Wählergruppe mit deren Zustimmung anschließen. Aber auch dies muss vor Beginn der Wahlsitzung gegenüber dem noch amtierenden Amtsvorsteher in schriftlicher Form geschehen.

Die Wahl des Amtsvorstehers erfolgt unter der Leitung des Mitgliedes mit der längsten Dauer der Zugehörigkeit zum Amtsausschuss.

Das Vorschlagsrecht ergibt sich für die vorschlagsberechtigten Gruppen in der Reihenfolge ihrer Höchstzahlen, die sich aus der Teilung der Stimmenzahl der einzelnen Gruppierungen aus 0,5, 1,5, 2,5 usw. ergeben. Die Wahl erfolgt dann ausdrücklich wieder nach § 39 Abs. 1 GO, also der Mehrheits- oder Beschlusswahl. Eine bestimmte Mehrheit ist für die Wahl des Amtsvorstehers nicht vorgesehen, es müssen lediglich mehr Ja-Stimmen als Nein-Stimmen für den vorgeschlagenen Kandidaten abgegeben werden, um eine erfolgreiche Wahl zu absolvieren. Also ist eine gewisse vorherige Absprache der Mitglieder des Amtsausschusses durchaus anzuraten. Bei Ablehnung verbleibt das Vorschlagsrecht bei der berechtigten Partei, Wählergruppe oder Gruppierung. Gleichwohl ist es eine Wahl, es ist also geheime Abstimmung möglich und es gelten somit keine Ausschließungsgründe nach § 22 Abs. 3 GO.

*Beispiel:*

*Ein Amtsausschuss mit 28 Mitgliedern, Stimmen gesamt: 99. Die A-Partei besitzt 46 Stimmen, die B-Partei 33, die C-Partei vier, die D-Partei drei. Die Wählergruppen aus den Gemeinden schließen sich zusammen und kommen auf 13 Stimmen.*

	A-Partei	B-Partei	C-Partei	D-Partei	WG
<b>Stimmenkontingent</b>	<b>46</b>	<b>33</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>13</b>
: 0,5	92 (AV)	66 (1. Stv.)	8	6	26
: 1,5	30,67 (2. Stv.)	22	2,67	2	8,67
: 2,5	18,40	13,20	1,60	1,20	5,20

*Die Mitglieder der A-Partei sind berechtigt, eine Person für die Position des Amtsvorstehers vorzuschlagen, dieses Mitglied muss nicht zwangsläufig auch Mitglied der Gruppierung sein. Der 1. Stellvertreter wäre von den Mitgliedern der B-Partei vorzuschlagen (Höchstzahl 66). Der 2. Stellvertreter wäre von der A-Partei vorzuschlagen (Höchstzahl 30,67).*

Kommt eine Wahl nicht zustande, ist die konstituierende Sitzung abubrechen. Nach § 11 Abs. 7 AO bleiben der Amtsvorsteher und die stellvertretenden Amtsvorsteher bis zum Amtstritt seines Nachfolgers, längstens für drei Monate nach dem Zusammentritt des neu gebildeten Amtsausschusses im Amt. Die Wahl des neuen Amtsvorstehers in der ersten Sitzung des neu gebildeten Amtsausschusses leitet nach § 11 Abs. 1 AO das Mitglied mit der längsten Zugehörigkeitsdauer zum Amtsausschuss. Nach der Wahl des Amtsvorstehers wird dieser nach § 11 Abs. 6 AO zum Ehrenbeamten ernannt. Auch die stellvertretenden Amtsvorsteher werden für die Dauer ihrer Wahlzeit nach § 11 Abs. 6 AO zu Ehrenbeamten ernannt. Sie leisten als Ehrenbeamte den Beamteneid nach § 47 LBG. Die Urkunde wird vom bisherigen Amtsvorsteher unterzeichnet; im Falle seiner Wiederwahl vom bisherigen ersten Stellvertreter. Der neu gewählte Amtsvorsteher wird anschließend vom Mitglied mit der längsten Zugehörigkeitsdauer zum Amtsausschuss vereidigt und in sein Amt eingeführt. § 11 Abs. 6 AO benennt zwar das älteste Mitglied, was auf das Lebensalter schließen ließe, jedoch ist hier die vom Gesetzgeber gewollte personelle Zusammengehörigkeit zwischen Leitung der Wahl und Vereidigung durch dieselbe Person entscheidend. In hauptamtlich verwalteten Ämtern erfolgt keine Ernennung und Vereidigung. Der Amtsvorsteher in ehrenamtlich verwalteten Ämtern darf nicht in der Weise des § 22 Abs. 1 GO mit den Stellvertretern verbunden sein (§ 12 Abs. 3 AO).

Für die Wahl der Stellvertreter des Amtsvorstehers wiederholt sich das Wahlverfahren zur Wahl des Amtsvorstehers. Allerdings wird die Wahl dann vom neuen Amtsvorsteher geleitet. Da der Amtsvorsteher neben dem Vorsitz im Amtsausschuss (§ 12 Abs. 1 AO) in ehrenamtlich verwalteten Ämtern auch Leiter einer Amtsverwaltung ist, wird seine Stellvertretung anders geregelt, als die Stellvertretung des Amtsdirektors in einer hauptamtlich verwalteten Amtsverwaltung oder der Bürgermeister der ehrenamtlich verwalteten amtsangehörigen Gemeinden. Das Amt hat zum einen die Aufgabe, die Beschlüsse der amtsangehörigen Gemeinden im Einvernehmen mit dem Bürgermeister vorzubereiten und nach diesen Beschlüssen die Selbstverwaltungsaufgaben durchzuführen. Zum anderen ist das Amt gesetzlicher Aufgabenträger der weisungsgebundenen Aufgaben der amtsangehörigen Gemeinden (§ 4 AO). Für diese Aufgabenbereiche hat der Gesetzgeber eine unterschiedliche Vertretungsregelung vorgesehen. Bei dem Vorsitz im Amtsausschuss und bei der Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse der amtsangehörigen Gemeinden (Selbstverwaltungsangelegenheiten) wird der Amtsvorsteher in der Reihenfolge der Wahl der Stellvertreter ver-

treten. Bei den weisungsgebundenen Aufgaben wird der Amtsvorsteher kraft Gesetzes (§ 15 Abs. 3 AO) durch den Leitenden Verwaltungsbeamten vertreten.

#### **9.4. Ersatzwahl des Amtsvorstehers oder seiner Stellvertreter**

Der Nachfolger kann problemlos durch eine Nachwahl im Meiststimmenverfahren in das Amt gebracht werden.

Es gibt aber auch hier wieder die Möglichkeit der Vorschlagsgruppierungen und der Parteienvertreter, im Amtsausschuss das Verlangen nach Berücksichtigung ihrer Stimmenzahlen bei der Wahl auszusprechen. Dann tritt allerdings die kuriose Rechtsfolge ein, dass alle Amtsinhaber (Amtsvorsteher und Stellvertreter) in der nächsten Sitzung des Amtsausschusses neu zu wählen sind, obwohl nur einer der Amtsinhaber ausgeschieden ist (§ 11 Abs. 3 AO). Hier müssen, wenn vorher keine Einigung erzielt worden ist, dann ggf. zur Neuwahl zwei Sitzungen stattfinden. In der 1. Sitzung steht folgender Tagesordnungspunkt auf der Tagesordnung des Amtsausschusses: „Wahl eines neuen Amtsvorstehers“. Der 1. Stellvertreter eröffnet dann diese Sitzung und ruft diesen TOP auf. Jetzt erklärt ein Mitglied einer politischen Partei oder einer Wählergruppe, dass sie beabsichtigt, das Verlangen nach der Berücksichtigung des Vorschlagsrechts zu stellen. Zu diesem Zeitpunkt muss die Zusammenschlusserklärung der Wählergruppen noch nicht vorliegen, da die Wahl erst in der nächsten Sitzung durchgeführt wird. Dann muss dieser Tagesordnungspunkt wieder verlassen werden und der Amtsvorsteher und die stellvertretenden Amtsvorsteher werden in der nächsten Sitzung alle neu gewählt. Diese Sitzung kann allerdings unter Einhaltung der nach § 24a AO i. V. m. § 34 Abs. 3 GO geforderten Mindestladungsfrist von einer Woche einberufen werden. Hier müssen dann die Vorschlagsgruppierungen der Wählergruppen wiederum vor Eröffnung der Sitzung unter schriftlicher Benennung ihrer Mitglieder ihre Bildung anzeigen.

Dabei kann ein Problem auftauchen, das sich aus der simplen Formulierung der Amtsordnung ergibt, wonach sich Mitglieder einer Partei oder Wählergruppe formieren dürfen, wenn sie auf Vorschlag der Partei oder Wählergruppe in die Gemeindevertretung gewählt worden sind, diese aber nach der konstituierenden Sitzung der Gemeindevertretung verlassen haben. Dann sind sie zwar aufgrund eines Vorschlages dieser Partei oder Wählergruppe in die Gemeindevertretung gelangt und letztlich auch in den Amtsausschuss, gehören dieser aber nicht mehr an. Letztlich muss hierbei darauf abgestellt werden, dass die Formulierung in § 11 Abs. 3, Satz 1 AO, dass bei der Ersatzwahl § 11 Abs. 2 AO entsprechend gilt, so gemeint ist, dass bei der Ersatzwahl auf die aktuell zum Zeitpunkt der Ersatzwahl bestehenden Stärkeverhältnisse abzustellen ist. Somit wäre ein Mitglied des Amtsausschusses, das nach einer konstituierenden Sitzung einer Gemeindevertretung eine Partei oder Wählergruppe verlassen hat und einer anderen Partei oder Wählergruppe beigetreten ist,

bei der Ersatzwahl dann dieser neuen Partei oder Wählergruppe zuzuordnen. Das gilt auch für Einzelbewerber in einer Gemeindevertretung als Mitglieder in einem Amtsausschuss, die nach einer konstituierenden Sitzung einer Partei oder Wählergruppe beigetreten sind. Mitglieder eines Amtsausschusses, die nach einer konstituierenden Sitzung aus einer Partei oder Wählergruppe ausgetreten sind und sich keiner neuen Partei oder Wählergruppe angeschlossen haben, können sich im Falle einer Ersatzwahl durch Verhältniswahl einer Partei oder anderen Gruppierung mit deren Zustimmung anschließen.

Häufig sind Bürgermeister einer Gemeinde gleichzeitig Amtsvorsteher. Wenn ein Bürgermeister sein Amt in der Gemeinde durch Rücktritt, Abberufung, etc. verliert, bedeutet es gleichzeitig den Verlust des Sitzes im Amtsausschuss (§ 9 Abs. 6 AO). Automatisch bedeutet das auch den Verlust des Amtes des Amtsvorstehers, weil nur ein Mitglied des Amtsausschusses Amtsvorsteher sein kann.

Diese Neuwahl des Amtsvorstehers und der stellvertretenden Amtsvorsteher wird dann nicht von dem Mitglied mit der längsten Zugehörigkeitsdauer zum Amtsausschuss geleitet, sondern entweder von dem Amtsvorsteher oder einem Stellvertreter, je nachdem, wer ausgeschieden ist. Nach § 11 Abs. 3 Satz 2 letzter Halbsatz AO bleiben im Falle der Ersatzwahl während der laufenden Wahlzeit die Amtsinhaber bis zur Neuwahl der Amtsinhaber im Amt. Die Neuwahl des Amtsvorstehers erfolgt dann unter Vorsitz des 1. Stellvertreters, die Nachwahl der Stellvertreter unter dem Vorsitz des gerade neu gewählten Amtsvorstehers.

#### **9.5. Abberufung eines Amtsvorstehers oder der Stellvertreter**

Die Abberufung ist in § 10 Abs. 6 AO geregelt. Sie bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Stimmenzahl des Amtsausschusses. Ein Antrag auf Abberufung muss als Beratungspunkt auf der Tagesordnung stehen.

#### **9.6. Wahl des Amtsdirektors und der Stellvertreter**

Die Wahl dieses Amtsdirektors erfolgt durch den Amtsausschuss. Die Wahlvoraussetzungen sind an die erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde geknüpft, es reicht daher die Wählbarkeit zum Deutschen Bundestag oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union alleine nicht aus. Die Bewerber müssen zunächst vorweisen können, dass sie entweder eine Ausbildung in der Verwaltung erhalten haben, oder dass zumindest ausreichende Erfahrungen – beruflicher oder politischer Art – mit einer Verwaltung vorliegen. Damit sind klassischerweise – aber nicht ausschließlich – die Berufsgruppen der Beamten, der Verwaltungsfachangestellten oder der Juristen gemeint. Das Führen einer Amtsverwaltung erfordert u. a. aufgrund der umfangreichen gesetzlichen Pflichtaufgaben eine spezielle Kenntnis der Rechtsma-

terie, der Verwaltungsabläufe und der Verwaltungskulturen. Die Eignung umfasst insbesondere die Persönlichkeit und charakterliche Eigenschaften, die für das Amt von Bedeutung sind. Hierunter fallen Persönlichkeitsmerkmale, wie Begabung, physische und psychische Kräfte, emotionale und intellektuelle Fähigkeit im Allgemeinen. Die Befähigung umfasst die Fähigkeiten, Kenntnisse, Fertigkeiten und sonstigen Eigenschaften, die für die dienstliche Verwendung wesentlich sind. Befähigung bezeichnet damit die beruflich-fachliche Seite der Eignung im weiteren Sinne. Die Grundlagen und die Ausweitung dieser Kriterien werden vorher festgelegt und können im Rahmen der vor einer Wahl stattfindenden Bewerberinformation festgestellt werden.

Erhält das Amt eine hauptamtliche Führung, endet die Bestellung des Leitenden Verwaltungsbeamten. Die beamtenrechtliche Stellung bleibt allerdings erhalten. Der Amtsdirektor wird nach § 15b Abs. 7 AO in Verbindung mit § 55 GO der Dienstvorgesezter der Mitarbeiter des Amtes. Dienstvorgesezter des Amtsdirektors wird der neu zu bildende Hauptausschuss.

Vor der Wahl ist die Stelle des Amtsdirektors öffentlich auszuschreiben (§ 15b Abs. 4 AO). Davon kann in einem Genehmigungsverfahren mit der Kommunalaufsichtsbehörde abgesehen werden. Ein Ausschreibungsverzicht kann dabei grundsätzlich nur dann genehmigt werden, wenn der an die Kommunalaufsichtsbehörde gerichtete Antrag von einem breiten politischen Konsens getragen wird (Erlass Innenministerium 2005 IV 311 160.130.4). Die inhaltliche Aussage dazu, dass für einen Verzicht auf eine Ausschreibung gerade die absolute Mehrheit von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Amtsausschussmitglieder ausreicht, ist zurückzuführen auf ein Urteil des VG Schleswig aus 1978. Zwischenzeitlich hat sich die Rechtsauffassung dahingehend geändert, dass ein deutlich höherer politischer Konsens erwartet wird. Es muss an dieser Stelle ausdrücklich auf den Ausnahmecharakter der Vorschrift hingewiesen werden. Laut aktuellen Aussagen des Innenministeriums bedarf es bei einer Erstwahl nur dann keiner Ausschreibung, wenn sich im Vorfeld der Wahl eine so breite Mehrheit der Amtsausschussmitglieder für eine bestimmte Persönlichkeit ausspricht, dass andere Bewerber von vornherein keine Chance hätten. In einer solchen Konstellation macht eine öffentliche Ausschreibung selbst unter Berücksichtigung des mit einer Ausschreibung verfolgten Zwecks der Gewährleistung des freien Zugangs zu öffentlichen Ämtern keinen Sinn. Wann die Voraussetzung eines den Verzicht auf eine Ausschreibung bei einer Erstwahl rechtfertigenden „breiten politischen Konsenses“ gegeben ist, muss durch die Kommunalaufsicht im Einzelfall geprüft und anhand der Gegebenheiten vor Ort beantwortet werden. In jedem Fall wird aber eine Mehrheit weit oberhalb einer bloßen einfachen Mehrheit als erforderlich angesehen werden müssen. Bei einer Wiederwahl kann von einer Ausschreibung abgesehen werden, wenn der Amtsausschuss dies mit einer Mehrheit von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Stimmenzahl des Amtsausschusses beschließt.

Die Verwaltung hat die Stellenausschreibung zu veröffentlichen und in der Sachbearbeitung zu verantworten.

Laut § 15b Abs. 5 AO ist ein Amtsdirektor im Fall der Wiederwahl verpflichtet, das Amt weiterzuführen, wenn er unter mindestens gleich günstigen Bedingungen für wenigstens die gleiche Zeit wieder ernannt werden soll. Unter gleichgünstigen Bedingungen sind die persönlichen, sich auf das Amt im statusrechtlichen Sinne beziehenden Anstellungsbedingungen zu verstehen, nicht die Gestaltung des Amtes durch den Amtsausschuss im konkret funktionalen Sinne, wie z. B. die Festlegung von Grundsätzen und Zielen oder die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen. Wird z. B. die Aufwandsentschädigung in der Höhe gegenüber der ersten Wahlzeit herabgesetzt, so verschlechtern sich damit die Anstellungsbedingungen.

Sofern ein Bewerber die o. g. förmlichen Voraussetzungen erfüllt, ist er zur Wahl zuzulassen. Die Bewerberauswahl kann durch verschiedene Modelle erfolgen. Dies kann von Bewerbungsgesprächen, bei denen allen Bewerbern dieselben Fragen zu stellen sind, bis hin zu einem Assessmentcenter, auch mit externer Unterstützung, reichen. Es kann sich darauf verständigt werden, dass z. B. im Hauptausschuss diese Vorbereitung der Wahlhandlung erfolgt. Gleichwohl wird jedes Mitglied des Amtsausschusses an der Vorstellung interessiert sein und teilnehmen wollen, so dass von vornherein auf den Amtsausschuss gesetzt werden sollte. Aus diesem Bewerberinformationsverfahren kann nur ein Vorschlag für die Wahl durch den Amtsausschuss erarbeitet werden.

Es erfolgt auf keinen Fall eine Aussortierung von Bewerbern, wenn die Voraussetzungen des § 15b Abs. 3 AO erfüllt sind. Sofern diese erfüllt sind, ist jeder zur Wahl zuzulassen. In Sachen Datenschutz gilt für die Bewerbungsunterlagen: Die Weitergabe muss streng begrenzt sein. Es dürfen jedoch grundsätzlich alle Personen, die an dem Bewerbungsverfahren beteiligt sind, die Unterlagen der Bewerber einsehen, damit sie ein genaues Bild gewinnen können. Das sind die Mitglieder des Amtsausschusses. Dabei sind jedoch alle Betroffenen zur Verschwiegenheit verpflichtet und dürfen die Daten nicht weitertragen. Personen, die mit dem Bewerbungsprozess nichts zu tun haben, dürfen keinen Blick in die Unterlagen werfen. Das gilt auch für in den betreffenden Sitzungen anwesende stellvertretende Amtsausschussmitglieder, da sie in diesem Moment nicht das Mandat aufgrund eines Verhinderungsfalles wahrnehmen und nicht als Mitglieder gelten, und es gilt nicht für anwesende (sonstige) Gemeindevertreter, die zwar generell ein Anwesenheitsrecht nach § 10 Abs. 5 AO besitzen, jedoch nicht zum Kreis der im Auswahlprozess Beteiligten gehören. Sofern der Amtsausschuss oder ein bevollmächtigter Hauptausschuss Bewerbungsgespräche führt (oder ein anderes Vorverfahren, z. B. ein Assessmentcenter), sind hier die berechtigten Interessen Einzelner (Bewerber) betroffen, so dass dieses gemäß § 10 Abs. 4 AO (für den Hauptausschuss: § 10a Abs. 5 i. V. m. § 46 Abs. 8 GO) nichtöffentlich stattfinden muss.

Davon kann nur abgewichen werden, wenn es ein Bewerber schriftlich verlangt oder hierzu schriftlich das Einverständnis erklärt. Bei der Durchführung von Vorverfahren sind der Personalrat und die Gleichstellungsbeauftragte zu beteiligen.

Gemäß § 10 Abs. 5 AO können die Gemeindevertreter, die nicht Mitglied des Amtsausschusses sind, an den Sitzungen des Amtsausschusses teilnehmen. Für sie gilt ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht gemäß § 24a AO i.V.m. § 30 GO, welches nur nach § 30 Abs. 2 GO ausgeschlossen ist. § 30 Abs. 2 GO legt fest, dass Auskunft und Akteneinsicht nicht gewährt werden dürfen, wenn die Vorgänge nach einem Gesetz geheim zu halten sind oder das Bekanntwerden des Inhalts die berechtigten Interessen Einzelner beeinträchtigen kann. Das bedeutet im Umkehrschluss nach § 24a AO i.V.m. § 30 Abs. 2 GO, dass den Gemeindevertretern der Zugang zu den nicht-öffentlichen Sitzungsteilen zu verwehren ist, sofern ihnen denn nach § 30 GO auch der Zugang zu Auskünften und Akten zu verwehren wäre. Das bedeutet somit auch, dass die Gemeindevertreter den nichtöffentlichen Sitzungsteil (z.B. bei Gesprächen mit den Bewerbern) verlassen müssen, sofern Vorauswahlempfehlungen getroffen werden. Das gilt übrigens auch für die stellvertretenden Amtsausschussmitglieder, die im Falle einer nicht ausgeführten Vertretung als anwesende Gemeindevertreter ihrer Gemeinde gelten.

Die Wahl erfolgt durch den Amtsausschuss. Insofern ist keine Übertragung der Wahlhandlung auf einen Ausschuss oder anderweitig eingesetztes Gremium möglich. Es ist kein besonderes Wahlverfahren vorgeschrieben, somit erfolgt die Wahl nach § 40 Abs. 3 GO. Die Wahl ist öffentlich. Geheime Wahl durch Stimmzettel findet statt, sobald ein Mitglied des Amtsausschusses dies fordert. Zu diesem Zeitpunkt findet unter Beachtung der vorgenannten Interessen Einzelner keine öffentliche Beratung mehr über Bewerber bzw. den Inhalten aus Bewerbergesprächen und Unterlagen statt. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Bei Stimmgleichheit findet ein weiterer Wahlgang statt. Bei erneuter Stimmgleichheit entscheidet das Los, das der Vorsitzende des Amtsausschusses zieht.

Eine Unvereinbarkeit besteht zwischen dem Amt der stellvertretenden Amtsdirektoren und dem Amtsvorsteher bzw. den stellver-

tretenden Amtsvorstehern, um die Trennung vom Vorsitz im Amtsausschuss und der Verwaltungsleitung zu gewährleisten. Stellt sich eine dieser genannten Personen zur Wahl des stellvertretenden Amtsdirektors, so muss vorher ein Rücktritt vom Amt des Amtsvorstehers bzw. des stellvertretenden Amtsvorstehers erfolgen. Der Amtsausschuss hat dann vor der Wahl des Amtsdirektors und dessen Stellvertreter eine Neuwahl des Amtsvorstehers bzw. stellvertretenden Amtsvorstehers durchzuführen.

Durch den Verweis in § 57e GO auf den § 22 GO dürfen die Stellvertreter des Amtsdirektors nicht dem in § 22 Abs. 1 GO genannten Personenkreis angehören.

Rechtlich zulässig ist es, den Amtsvorsteher oder stellvertretende Amtsvorsteher zum Vorsitzenden des Hauptausschusses zu wählen. Der Amtsdirektor ist gesetzliches Mitglied ohne Stimmrecht und kann nicht den Vorsitz im Hauptausschuss führen. Bis auf den Amtsvorsteher und stellvertretende Amtsvorsteher kann jeder Vorsitzender des Hauptausschusses auch stellvertretender Amtsdirektor werden.

Unvereinbarkeiten in einem hauptamtlich verwalteten Amt			
Position	Mitglied im Hauptausschuss?	Vorsitz im Hauptausschuss?	Stellvertretender Amtsdirektor?
Amtsdirektor?	+	+ (wenn in den Hauptausschuss gewählt)	-
Stellvertretender Amtsvorsteher	+	+ (wenn in den Hauptausschuss gewählt)	-
Mitglied des Amtsausschusses	+	+ (wenn in den Hauptausschuss gewählt)	+ (wenn nicht bereits stv. Amtsvorsteher)
Mitglied des Hauptausschusses		+	+ (wenn nicht bereits Amtsvorsteher oder stv. Amtsvorsteher)
Vorsitzender bzw. stv. Vorsitzender Hauptausschuss			+ (wenn nicht bereits Amtsvorsteher oder stv. Amtsvorsteher)
Amtsdirektor	+ (kraft Gesetzes ohne Stimmrecht)	-	

Abbildung 18: Die Unvereinbarkeit der Ämter in einem hauptamtlich verwalteten Amt

Das Beamtenverhältnis des Amtsdirektors wird durch Aushändigung einer Ernennungsurkunde begründet. Diese wird durch den amtierenden gesetzlichen Vertreter unterzeichnet und ausgehändigt, somit durch den ehrenamtlichen Amtsvorsteher bei der Erstwahl des Amtsdirektors, bei einer Wiederwahl durch den amtierenden ersten stellvertretenden Amtsdirektor. Die Vereidigung erfolgt in beiden Fällen durch den Amtsvorsteher (§ 15c Abs. 2 AO i.V.m. § 58 GO). Die Besoldung ist durch die Kommunalbesoldungsverordnung des Landes vorgegeben.

Für die Dauer der allgemeinen Wahlzeit der Gemeindevertretungen wählt der Amtsausschuss bis zu drei Stellvertreter des Amtsdirektors, wobei dann gemäß § 15c Abs. 1 AO das Wahlprozedere des § 11 Abs. 2 bis 5 AO gilt, also wie bei der Wahl der Stellvertretung des Amtsvorstehers in ehrenamtlich geführten Ämtern. Die Stellvertreter werden zu Ehrenbeamten ernannt. Die Ernennungsurkunde unterzeichnet der Amtsdirektor (§ 15c Abs. 2 AO i.V.m. § 57e Abs. 3 GO). Es erfolgt eine Vereidigung durch den Amtsvorsteher (§ 15c Abs. 2 AO i.V.m. § 58 GO). Die Stellvertreter des Amtsdirektors und der Amtsvorsteher dürfen nicht in der Weise des § 22 Abs. 1 GO miteinander verbunden sein (§ 15c Abs. 2 i.V.m. § 57e Abs. 4 GO). Die Vertretung des Amtsdirektors findet in der Reihenfolge der Wahl statt.

### 9.7. Abberufung eines Amtsdirektors oder der Stellvertreter

Angaben zur Abberufung eines Amtsdirektors oder der Stellvertreter finden sich in § 10 Abs. 6 AO. Die Abberufung erfolgt durch Beschluss des Amtsausschusses mit einer Mehrheit von mindestens zwei Drittel der gesetzlichen Stimmenzahl des Amtsausschusses. Gemäß § 10 Abs. 6 AO gilt für eine Abberufung § 40a Abs. 3 und Abs. 4 Satz 2 GO entsprechend. Daraus folgt, dass über die Abberufung zweimal zu beschließen ist. Der zweite Beschluss darf jedoch frühestens vier Wochen nach der ersten Sitzung erfolgen, auf welcher bereits erfolgreich eine Abberufung beschlossen wurde. Erst nach dem erfolgreichen zweiten Abberufungsbeschluss scheidet der Amtsdirektor auch aus seinem Amt aus, und zwar mit Ablauf des Tages des zweiten Abberufungsbeschlusses. Aus § 40a Abs. 4 Satz 2 GO ergibt sich, dass der Amtsdirektor in den einstweiligen Ruhestand tritt.

### 9.8. Rückkehrrecht eines Amtsdirektors

Der Amtsdirektor ist ein Wahlbeamter, wie es auch die hauptamtlichen Bürgermeister, die Stadträte in den größeren Städten sowie die Landräte in den Kreisen sind. Zur Steigerung der Attraktivität dieser Wahlämter hat der Gesetzgeber des Landes im März 2022 das Gesetz zur Einführung eines Rückkehrrechts für kommunale Wahlbeamte verkündet. Durch dieses Gesetz ist der § 57f in die Gemeindeordnung eingesetzt worden, der gemäß § 15b Abs. 8 Amtsordnung auch für das Wahlamt eines Amtsdirektors anzuwenden ist. Sofern ein Beamter, der sich in

einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit befindet, zum Amtsdirektor gewählt wird, ruhen gemäß dieser Vorschrift automatisch die Rechte und Pflichten aus dem bis zur Ernennung als Amtsdirektor bestehenden Beamtenverhältnis. Nach der Beendigung der Amtszeit als Amtsdirektor hat dieser Beamte dann die Möglichkeit, in sein altes Beamtenverhältnis in dasselbe besoldungsrechtliche Amt derselben Laufbahn zurückzukehren. Es ist dafür egal, in welcher Besoldungsstufe sich der Beamte befand, welche Funktionen und Aufgaben seine Verwendung umfasste. Notwendig dafür ist ein Antrag dieses Beamten, welcher spätestens drei Monate nach Beendigung des Wahlamtes als Amtsdirektor bei dem Dienstherrn, bei dem das Dienstverhältnis auf Lebenszeit bekleidet wurde, zu stellen ist. Der bisherige Dienstherr hat dann eine Wiederverwendung des Beamten innerhalb von sechs Monaten nach dem Ende der Wahlzeit als Amtsdirektor sicherzustellen. So könnte es z.B. sein, dass für das Wahlamt des Amtsdirektors ein zuvor als Polizist tätiger Landesbeamter eingesetzt wird. Dieser würde dann bei entsprechender Antragstellung nach dem Ende der Wahlzeit als Amtsdirektor in den polizeilichen Landesdienst mit der vorherigen Besoldung zurückkehren, sofern er durch Antrag von seinem Rückkehrrecht Gebrauch macht. Diese Regelung darf aus Sicht der Dienstherrn durchaus deutlich kritisiert werden. Bezogen auf die kommunalen Verwaltungen kann die Konstellation entstehen, dass ein Beamter aus derselben Verwaltung zum Amtsdirektor ernannt wird. Sofern dieser Beamte nach dem Ende der Amtszeit von seinem Rückkehrrecht Gebrauch macht, würde er automatisch in den Dienst der Verwaltung zurückkehren, der er vorher als Leiter vorgestanden hat. Letztlich bedeutet das, dass innerhalb der Verwaltung mit diesem Umstand zu kalkulieren wäre, so dass eine entsprechende Stelle mit der bisherigen Besoldung im Stellenplan für den Zeitraum der Amtszeit vorgehalten werden sollte. Die Amtszeit des Amtsdirektors kann auch vorzeitig durch Abberufung enden und die Rückkehrproption somit vorher eintreten. Wenn ein Beamter aus der eigenen Verwaltung zum Amtsdirektor ernannt wird, sollte durch einen deklaratorischen Akt mit Beschluss des Amtsausschusses festgestellt werden, dass das Beamtenverhältnis ruht. Eine Urkunde erhält der Beamte nicht. Der deklaratorische Akt sollte sich bei einer Wiederaufnahme des Dienstes nach dem Ende der Amtszeit als Amtsdirektor wiederholen.

Das Rückkehrrecht gilt nicht für bereits vor März 2022 bestehende Wahlzeiten als Amtsdirektor. Es gilt ebenfalls nicht für den Fall, wenn ein Beamter auf eigenen Wunsch vorzeitig aus dem Amt als Amtsdirektor ausscheidet. Außerdem kann es natürlich nicht für den Fall gelten, wenn der Beamte beim Ende der Amtszeit als Amtsdirektor bereits die allgemeine Altersgrenze zum Eintritt in den Ruhestand erreicht hat.

Gemäß § 57f Abs. 5 GO gilt dieses Rückkehrrecht für Richter auf Lebenszeit sowie für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes, die sich zum Zeitpunkt der Ernennung zum Amtsdirektor in einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis befinden, entsprechend.



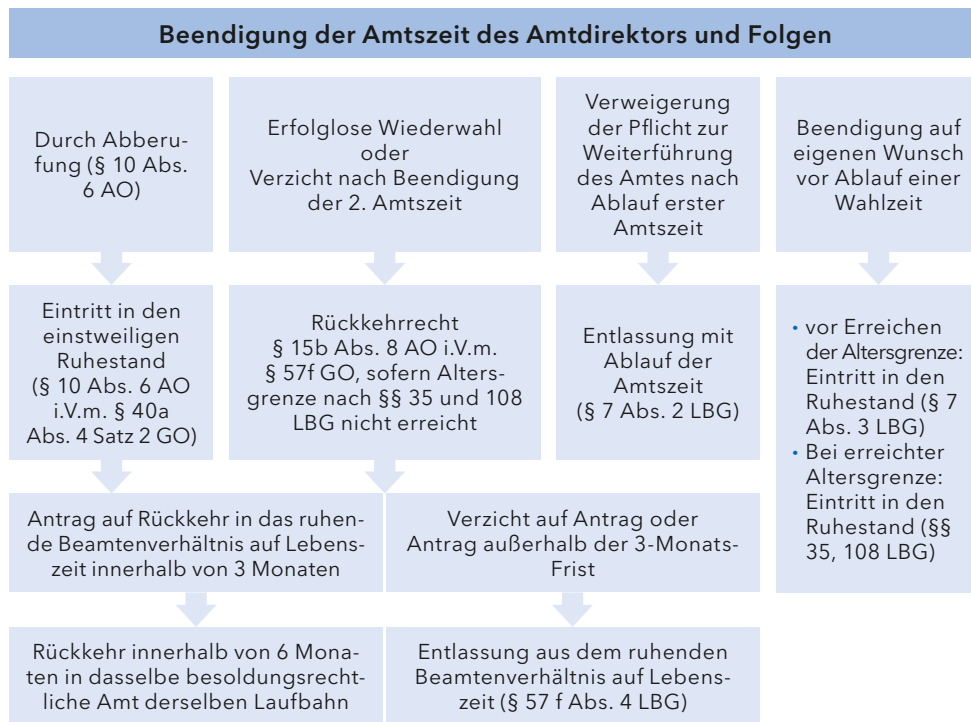


Abbildung 19: Die Beendigung der Amtszeit des Amtsdirektors und Folgen

## 9.9. Wahl der Mitglieder und der Vorsitzenden der Ausschüsse des Amtsausschusses

Der Amtsausschuss kann nach § 10a AO einen oder mehrere Ausschüsse zur Vorbereitung seiner Beschlüsse bilden. Ausgenommen: Der Rechnungsprüfungsausschuss (§ 18 AO i.V.m. §§ 94 Abs. 5 GO und § 95n GO) sowie der Hauptausschuss in hauptamtlich verwalteten Ämtern (§ 15d AO) sind pflichtig. Die Hauptsatzung des Amtes bestimmt die ständigen Mitglieder, ihr Aufgabengebiet und die Zahl der Mitglieder. In diese Ausschüsse können, vorbehaltlich einer entsprechenden Regelung in der Hauptsatzung, auch Bürger gewählt werden. Da das Amt eigentlich keine eigenen Bürger im Sinne des § 6 Abs. 2 GO hat, kann sich dies nur auf die Bürger der amtsangehörigen Gemeinden beziehen. Dies gilt ebenfalls für die im Rahmen der Sitzung des Amtsausschusses durchzuführende Einwohnerfragestunde. Auch in den Ausschüssen des Amtsausschusses darf die Anzahl der in die Ausschüsse zu wählenden Bürger die Anzahl der Mitglieder des Amtsausschusses in den Ausschüssen nicht erreichen (§ 10a Abs. 2 AO).

Die Wahlen in die Ausschüsse erfolgen ausschließlich im Meiststimmenverfahren. Dies folgt aus der Tatsache, dass im Amtsausschuss keine Fraktionen im Sinne des § 32a GO vertreten sind und somit auch keine Verhältniswahl nach § 40 Abs. 4 GO durchgeführt werden kann. Konsequenterweise fehlt daher auch in der Verweisungsvorschrift der Amtsordnung (§ 24a AO) der Hinweis auf die Anwendung der Bestimmungen des § 40 Abs. 4 GO und die Übernahme dieser Bestimmung in § 10a Abs. 5 AO. Das Meiststimmenverfahren kann nunmehr so durchgeführt werden, dass jeder Ausschusssitz einzeln besetzt wird oder eine Wahl en bloc

für jeden Ausschuss oder für alle Ausschüsse erfolgt.

Soweit die Hauptsatzung auch stellvertretende Ausschussmitglieder vorsieht, erfolgt diese Wahl zusammen mit den Ausschussmitgliedern gemeinsam in einem Wahlgang.

Die Vorsitzenden der Ausschüsse werden durch den Amtsausschuss gewählt. Diese Wahl erfolgt zwingend im Meiststimmenverfahren (§ 40 Abs. 3 GO). Auch dies ist sicherlich eine Folge der Tatsache, dass es keine Fraktionen im Amtsausschuss gibt. Eine Wahl der Vorsitzenden und Stellvertreter im En-bloc-Verfahren ist grundsätzlich möglich, wenn kein Mitglied widerspricht.

Die bürgerlichen Mitglieder der Ausschüsse werden durch den Vorsitzenden auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet. § 10a Abs. 5 AO verweist in die entsprechende Anwendung von § 46 Abs. 6 GO. Möglich wäre es somit, die bürgerlichen Ausschussmitglieder und vor allem die stellvertretenden bürgerlichen Ausschussmitglieder im Vorwege der Aufnahme der Tätigkeiten schriftlich zu verpflichten.

In den hauptamtlich verwalteten Ämtern besteht die Pflicht zur Einrichtung eines Hauptausschusses (§ 15d AO). Aufgabe ist neben der Koordination der Ausschussarbeit vor allem die Kontrolle der Umsetzung der von dem Amt festgelegten Grundsätze und Ziele. Weiter gehören zu den Aufgaben die Kontrolle der Umsetzung der Erfüllung der Aufgaben nach Weisung, die Kontrolle der Umsetzung des politischen Willens sowie der sachgerechten Erledigung der Aufgaben des Amtes. Zur Erfüllung dieser Aufgaben dient das Berichtswesen. Der Hauptausschuss ist Dienstvorgesetzter des Amtsdirektors. Die Funktion eines Hauptausschusses bedeutet eine wesentlich weiterreichende Kontrolle der Verwaltungsleitung als bei einem ehrenamtlichen Amt. Der Hauptausschuss kann nur aus Mitgliedern des Amtsausschusses bestehen. Für kleine Gemeinden ergibt sich für den Hauptausschuss die Besonderheit, dass diese kein stellvertretendes Mitglied aus ihrer eigenen Gemeinde stellen können, da sie nur mit einem Mitglied im Amtsausschuss vertreten sind. Die Voraussetzung, dass Mitglieder des Hauptausschusses nur Mitglieder des Amtsausschusses sein dürfen, gilt auch für die Stellvertretungen. Hierzu muss es dann im Vorwege Absprachen geben, um Stellvertretungen aus anderen Gemeinden zu finden, mit denen eine vertrauensvolle stellvertretende Arbeit möglich ist.

# 10. Kooperationen zur Erfüllung der Aufgaben

## 10.1. Grundsätzliches

Oftmals können Gemeinden ihre Aufgaben nicht oder in nicht befriedigender Weise erfüllen. Gründe dafür können technische Entwicklungen, allgemeine ökologische Probleme, die Absicherung kommunaler Aufgabenerfüllung, Serviceorientierung gegenüber Einwohnern und Bürgern, Steigerung der Wirtschaftlichkeit oder auch finanzielle Engpässe sein. Den Kommunen stehen dazu einige Kooperationsmodelle zur Verfügung. Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) regelt die Formen der kommunalen Zusammenarbeit wie Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Verwaltungsgemeinschaften.

den dürfen. Sollten sich ausschließlich amtsangehörige Gemeinden eines Amtes zu einem Zweckverband zusammenschließen, so ist das Amt zur Übernahme der Verwaltungstätigkeit für den Zweckverband verpflichtet, ansonsten können Zweckverbände auch eine eigene Verwaltung einrichten. Mitglied der Zweckverbände können auch andere Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sein, wenn dies nicht durch besondere Vorschriften eingeschränkt ist. Auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts (z.B. Vereine) können Mitglieder im Zweckverband werden, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.

Kooperationsmodelle für Verwaltungen	
Vollkooperation	Teilkoooperation
<p>Bildung <b>einer</b> gemeinsamen Verwaltung in der <b>alle</b> Verwaltungsaufgaben gemeinsam erledigt werden</p> <p><b>im Wege der Bildung eines Amtes (§ 1 AO)</b></p> <p>mit ehrenamtlicher Leitung (§ 13 AO) oder hauptamtlicher Leitung (§ 15 AO)</p>	<p>Zusammenarbeit in <b>bestimmten</b> Aufgabenbereichen durch eine <b>öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 18 GkZ</b></p> <p>Durch diese Vereinbarung, gehen das Recht und die Pflicht zur Erfüllung der Aufgaben auf den übernehmenden Beteiligten über.</p>
<p><b>oder Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft § 19a GkZ</b></p> <p>Es wird vertraglich vereinbart, dass ein Beteiligter zur Erfüllung seiner <b>Verwaltungsaufgaben</b> die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt.</p> <p>Die Rechte und Pflichten als Träger der Aufgabe bleiben davon unberührt. Der Träger der Aufgabe kann der verwaltenden Körperschaft fachliche Weisungen erteilen.</p> <p>Die verwaltende Körperschaft erhält eine Verwaltungskostenentschädigung.</p>	<p><b>oder Bildung eines Zweckverbandes nach § 4 GkZ</b></p> <p>Gemeinden, Kreise und Ämter schließen sich durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zu einem Zweckverband zusammen und übertragen diesem einzelne oder mehrere Aufgaben.</p> <p>Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit.</p> <p>Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung als oberstes Organ und der Verbandsvorsteher.</p>

Abbildung 20: Die Kooperationsmodelle für Verwaltungen

## 10.2. Der Zweckverband: Gründung und Rechtsverhältnisse

Gemeinden, Ämter und Kreise können sich zu Zweckverbänden zusammenschließen und ihnen einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ganz oder teilweise übertragen. Dies gilt sowohl für Selbstverwaltungsaufgaben als auch für Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die allerdings nur mit Zustimmung der Aufgabenträger (Bürgermeister, Amtsvorsteher, Amtsdirektor, Landräte) übertragen wer-

Der Zweckverband wird durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung der Beteiligten errichtet und erlässt dann die Verbandsatzung. Beides bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

Die dem Zweckverband übertragenen Aufgaben gehen dann in der Regel vollständig und einschließlich des Satzungsrechts auf den Zweckverband über. Hiervon kann jedoch nach § 3 Abs. 2 GkZ auch abgesehen werden. Es gelten dann die für die Zweckverbände wesentlichen Bestimmungen der Gemeindeordnung (§ 5 Abs. 6 GkZ). § 7 GkZ sieht die Bildung von Pflichtverbänden vor. Danach kann dann die Aufsichtsbehörde Gemeinden, Ämter und Kreise zur gemeinsamen Erfüllung einzelner Aufgaben, die ihnen durch Gesetz übertragen worden sind, zu einem Zweckverband zusammenschließen.

Über die Mitgliedschaft in einem Zweckverband hat ausschließlich die Gemeindevertretung nach § 28 Ziffer 23 GO zu entscheiden, wenn es sich nicht um einen Pflichtverband handelt.

## 10.3. Organe des Zweckverbandes

Nach § 8 GkZ sind Organe des Zweckverbandes die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsteher. Dabei muss nicht zwangsläufig der Vorsitzende der Verbandsversammlung auch der Verbandsvorsteher sein. Die Verbandsversammlung ist das oberste Organ des

Zweckverbandes. Hier vollzieht sich die Willensbildung. Die Verbandsversammlung setzt sich aus den Bürgermeister, Amtsvorstehern bzw. Amtsdirektoren und Landräten der verbandsangehörigen Gemeinden, Ämter und Kreise zusammen. Dies sind die Mitglieder kraft ihres Amtes. Wenn es die Verbandssatzung vorsieht, können von den Mitgliedern des Zweckverbandes weitere Vertreter entsandt werden. Die Wahl der weiteren Vertreter einer Gemeinde durch die Gemeindevertretung wird in Kapitel 8.14. beschrieben. Sie muss binnen 80 Tagen nach dem Tag der Gemeinde- und Kreiswahl durchgeführt werden. Die konstituierende Sitzung einer Verbandsversammlung muss bis spätestens zum 90.Tag nach der Wahl einberufen werden.

Soweit nicht das GkZ etwas anderes bestimmt oder zulässt, gelten für den Zweckverband die Vorschriften der Gemeindeordnung entsprechend. An die Stelle der Gemeindevertretung tritt dann die Verbandsversammlung, an die Stelle des Vorsitzenden der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters der Vorsitzende der Verbandsversammlung bzw. der Verbandsvorsteher. Zu den entsprechend anzuwendenden Vorschriften zählen u. a. die Inhalte über Rechte und Pflichten der Gemeindevertreter, die Vorgaben zur Einberufung, zur Öffentlichkeit von Sitzungen, zur Beschlussfähigkeit, zur Beschlussfassung sowie zu den Wahlen (Meiststimmenverfahren nach § 40 Abs. 1 bis 3 GO). Die Vertreter in der Verbandsversammlung handeln in ihrer Tätigkeit nach ihrer freien, durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung. Das freie Mandat wird hierfür somit neu begründet. Die dem Zweckverband angehörenden Gemeinden, Ämter und Kreise können ihren Vertretern in der Verbandsversammlung gemäß § 9 Abs. 6 GkZ nur in den folgenden Angelegenheiten Weisungen erteilen:

1. Wahlen zu den Verbandsorganen,
2. Bestellung eines hauptamtlichen Verbandsvorstehers,
3. Änderung der Verbandssatzung,
4. Beratung des Jahresabschlusses und des Lageberichts,
5. Festsetzung von Umlagen und Stammkapital.

#### 10.4. Wahlen durch die Verbandsversammlung

Die Einberufung der ersten Sitzung der Verbandsversammlung nach dem Beginn der Wahlzeit am 01.06.2023 erfolgt durch den bisherigen Verbandsvorsteher (§ 5 Abs. 6 GkZ i.V.m. § 34 GO). Als Wahlverfahren zur Wahl des Verbandsvorstehers und der Stellvertreter steht nur das Meiststimmenverfahren zur Verfügung (§ 12 Abs. 1 GkZ; § 5 Abs. 6 GkZ i.V.m. § 40 Abs. 1 bis 3 GO). Dies liegt begründet in der Tatsache, dass es in der Verbandsversammlung keine Fraktionen im Sinne des § 32a GO gibt und somit auch keine Verhältniswahl durchgeführt werden kann. Der Verbandsvorsteher und die Stellvertreter werden zu Ehrenbeamten ernannt. Die Ernennungsurkunde unterzeichnet der bisherige Verbandsvorsteher; im Falle seiner Wiederwahl der 1. Stellvertreter. Die Ernennungsurkunde für die Stellvertreter unterzeichnet der Verbandsvorsteher.

Gemäß § 12 Abs. 4 GkZ kann die Verbandssatzung die Bildung von Ausschüssen vorsehen. Die Wahl der Ausschüsse der Verbandsversammlung erfolgt ebenfalls im Meiststimmenverfahren (§ 12 Abs. 7 GkZ i.V.m. § 45 GO). Es fehlt ein Hinweis auf § 46 Abs. 1 GO, so dass kein Verhältniswahlverfahren vorgesehen ist. Bezüglich der Ausschüsse verweist § 12 Abs. 7 GkZ auf weitere Vorschriften der GO:

§ 46 Abs. 3: Wahl von bürgerlichen Ausschussmitgliedern, § 46 Abs. 4: Wahl von stellvertretenden Mitgliedern der Ausschüsse (mit Ausnahme des dortigen Bezugs zu § 46 Abs. 1 GO (Verhältniswahl); es gibt in der Verbandsversammlung keine Fraktionen), § 46 Abs. 5, Satz 1: Die Verbandsversammlung wählt die Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse.

#### 10.5. Finanzierung der Zweckverbände

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Zweckverbände richtet sich nach den Bestimmungen für die Gemeinden.

Der Finanzbedarf wird, soweit die eigenen Einnahmen des Zweckverbandes nicht ausreichen, durch Verbandsumlagen gedeckt, die von den Verbandsmitgliedern aufzubringen sind (§ 15 Abs. 1 GkZ). Die Verbandssatzung bestimmt dabei den Maßstab für die Bemessung dieser Umlage. Dies soll sich nach dem Verhältnis des Nutzens der Verbandsmitglieder richten (Umlagegrundlagen). Diese Umlage wird für jedes Haushaltsjahr in der Haushaltssatzung des Verbandes festgesetzt. In der Praxis bekannt ist beispielsweise beim Wegeunterhaltungsverband die Fläche der von jedem Verbandsmitglied eingebrachten Flächen an Wirtschaftswegen und klassifizierten Gemeindestraßen. Beim Kindergartenzweckverband können beispielsweise die Anzahl der von jedem Verbandsmitglied belegten Kindergartenplätze die Umlagegrundlage darstellen.

Es ist möglich, die Umlagepflicht einzelner Verbandsmitglieder durch die Verbandssatzung zu beschränken. Unzulässig wäre es aber, die Umlagepflicht aller Verbandsmitglieder zu beschränken, weil ein Insolvenzverfahren über das Vermögen eines Zweckverbandes nicht stattfindet (§ 5 Abs. 6 GkZ i.V.m. § 131 Abs. 2 GO). Deshalb muss zumindest immer ein Verbandsmitglied vorhanden sein, dessen Umlagepflicht nicht begrenzt ist. Für eine Beschränkung kommen insbesondere kleinere Verbandsmitglieder in Betracht. Möglich wäre es, ein Verbandsmitglied von der Umlagepflicht durch eine Bestimmung in der Verbandssatzung auszuschließen. Auch in diesem Fall der deutlichsten Beschränkung der Umlagepflicht gilt, dass zumindest ein Verbandsmitglied mit nicht beschränkter Umlagepflicht vorhanden sein muss.

Zweckverbände mit überwiegend wirtschaftlichen Aufgaben sind mit einem Stammkapital auszustatten. Derartige Aufgaben dürften vorliegen, wenn diese genauso gut durch Private durchzuführen wären. Das könnten z.B.

Versorgungsbetriebe, Verkehrsbetriebe, oder Betriebe aus der Industrie oder dem Handwerk sein. Vielfach haben sich im Land Breitbandzweckverbände gebildet. Diese haben vorrangig das Ziel, die Haushalte in den Gemeinden mit einem modernen Glasfaseranschluss zu versorgen. Diese Zweckverbände sind grundsätzlich mit wirtschaftlichen Aufgaben betraut. Das Stammkapitel soll der dauernden technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Zweckverbandes dienen. Das Stammkapital bildet zusammen mit den Rücklagen und dem Gewinn abzüglich eines Verlustes das Eigenkapital des Zweckverbandes und dient zur Sicherung des Fremdkapitals und der Eigenfinanzierung.

### 10.6. Besonderheiten eines Schulverbandes

Das Schulgesetz bestimmt in § 56, dass Gemeinden sich unter den Voraussetzungen des § 53 Satz 2 SchulG zu einem Schulverband als Schulträger zusammenschließen sollen. Da die Schulträgerschaft nach § 53 SchulG auch unterschiedliche Schularten umfassen soll, von denen mindestens eine die Möglichkeit bietet, den mittleren Schulabschluss zu erreichen, stoßen die kleinen Gemeinden als Schulträger nur einer Grundschule hier an ihre Grenze, denn diese Voraussetzungen werden sie nicht alleine erfüllen können.

Die Gemeinden, die also keine Möglichkeit haben, weitere Schularten als nur die Grundschule vorzuhalten, sind damit gesetzlich in Zugzwang geraten, sie haben die Verpflichtung, einen Schulverband zu bilden oder die Wahrnehmung der Aufgaben einer Schulträgerschaft durch öffentlich-rechtlichen Vertrag auf eine andere Gemeinde zu übertragen, die die Voraussetzungen des § 53 Abs. 2 SchulG erfüllt. Alternativ wäre eine Übertragung auf das Amt denkbar, allerdings wohl auch nur, wenn dann die geforderte Voraussetzung beim Amt erfüllt wird.

Da in § 56 des Schulgesetzes ausdrücklich die Wirkung des § 2 Abs. 3 GkZ ausgenommen worden ist, können auch auf Amtsebene Schulverbände gegründet werden. Aufsichtsbehörde ist nach § 7 GkZ bei den Schulverbänden das für Bildung zuständige Ministerium, welches im Einvernehmen mit der Obersten Kommunalaufsichtsbehörde (Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport) entscheidet. Hinsichtlich der Besetzung, Organe usw. kann auf die vorgenannten Ausführungen verwiesen werden.

Zur Finanzierung sieht das Schulgesetz eine Kostenregelung zwischen den Mitgliedern des Schulverbandes vor. Die Lasten des Schulverbandes werden danach nach der im Durchschnitt der letzten drei Jahre die Schulen besuchenden Anzahl von Schülern auf die einzelnen Gemeinden verteilt.

Der Verband ist jedoch auch hier relativ unabhängig und kann in der Verbandssatzung einen anderen Verteilungsmaßstab zur Finanzierung vorsehen.

### 10.7. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Diese Form der kommunalen Zusammenarbeit (§ 18 GkZ) hat in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen.

Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren immer knapper werdenden Finanzmittel der Gemeinden sind vielfach Überlegungen angestellt worden, einige der Aufgaben mit anderen Gemeinden oder Ämtern gemeinsam zu erfüllen oder durch andere Partner erledigen zu lassen, damit an dieser Stelle die Kompetenz und das Fachwissen gebündelt eingesetzt werden können.

Diese öffentlich-rechtliche Vereinbarung ermöglicht es den Gemeinden, Ämtern, Kreisen und Zweckverbänden, untereinander oder mit anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts oder auch mit rechtsfähigen Anstalten oder rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts Vereinbarungen zu schließen, dass einer der Beteiligten einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben der übrigen Beteiligten übernimmt. Mit dem Abschluss dieser Vereinbarungen gehen dann die Rechte und Pflichten der abgebenden Beteiligten auf den übernehmenden Beteiligten über. Soweit Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übergehen sollen, müssen dann auch die Bürgermeister, der Amtsdirektor, Amtsvorsteher oder Landrat der betroffenen Körperschaften der Vereinbarung zustimmen.

In der Vereinbarung ist der Aufgabenkatalog, der abgegeben bzw. übernommen werden soll, zu beschreiben. Der Abschluss einer derartigen Vereinbarung ist eine der Gemeindevertretung vorbehaltene Aufgabe nach § 28 Ziffer 24 GO.

### 10.8. Die Verwaltungsgemeinschaft

Nach § 19a des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit können Gemeinden, Ämter, Kreise, Zweckverbände und auf Gesetz beruhende sonstige Verbände untereinander oder mit anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts oder rechtsfähigen Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, dass ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt oder den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer von ihm betriebenen Einrichtung gestattet. Die Rechte und Pflichten als Aufgabenträger werden hiervon dann nicht berührt, diese hat jeder der Beteiligten für sich selbst weiterhin wahrzunehmen. Es können deshalb auch fachliche Weisungen von der jeweils beteiligten Körperschaft erteilt werden. In Schleswig-Holstein sind einige Verwaltungsgemeinschaften vorhanden. Beispiele sind die Gemeinde Ascheberg (Kreis Plön) mit der Stadt Quickborn (Kreis Pinneberg), die Gemeinde Bönebüttel mit der Stadt Neumünster, die Gemeinde Dahme mit der Gemeinde Grömitz, die Stadt Friedrichstadt mit dem Amt Nordsee-Treene oder das Amt Lüttau mit der Stadt Lauenburg/Elbe.

# 11. Informationen zur kommunalen Finanzwirtschaft

Das Grundgesetz regelt in den Artikeln 104a bis 108 die staatliche Finanzwirtschaft. Hier ist in Artikel 106 die Verteilung des Steueraufkommens geregelt. Danach erhalten die Gemeinden einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommenssteuer. Die Höhe dieses Anteiles richtet sich dabei nach der Einkommenssteuerleistung der Einwohner dieser Gemeinden. Das Nähere hierzu regelt ein Gesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Dieser wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an die Gemeinden weitergeleitet. Weiterhin ist in Artikel 106 des Grundgesetzes geregelt, dass das Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer den Gemeinden zusteht. Ebenso steht das Aufkommen der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden (Kreisen) zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Realsteuern im Rahmen der Gesetze durch die Festlegung in der gemeindlichen Haushaltssatzung festzusetzen. Bund und Länder können durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden. Des Weiteren legt die Verfassung fest, dass nach Maßgabe der Landesgesetzgebung die Realsteuern und der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlage für Umlagen herangezogen werden können. Von dem Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern des Bundes und der Länder (Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer und Umsatzsteuer, Art. 106 Abs. 3 GG) fließt den Gemeinden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Vomhundertsatz zu.

Soweit das Grundgesetz zur grundsätzlichen Finanzregelung und der Steuerverteilung. Hieraus wird deutlich, dass auch bei der Finanzwirtschaft der Gemeinden dem Grundgesetz eine wesentliche Bedeutung zukommt.

Im Folgenden soll sich dabei auf die kommunale Betrachtungsweise beschränkt werden. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung für die Gemeinden legt der § 76 GO fest, der bei allen Überlegungen zur Finanzpolitik den Gemeindevertretern in Erinnerung gerufen werden sollte. Ergänzt wird dies durch den Grundsatz nach § 3a GO. Dort heißt es, dass die Gemeinden die zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel aus eigenen Finanzmitteln aufzubringen haben. Erst soweit die eigenen Finanzquellen nicht ausreichen, regelt das Land den Finanzausgleich unter Berücksichtigung der Steuerkraft und des notwendigen Ausgabebedarfs.

Danach erhebt die Gemeinde zur Ausschöpfung der eigenen Finanzmittel Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften. Sie hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen

1. aus Entgelten für ihre Leistungen
2. im Übrigen aus Steuern

zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. Aus diesem Grundsatz wird deutlich, dass die Steuern für die Gemeinden nur ein zweitrangiges Finanzierungsmittel darstellen. Primär sind für die Leistungen, die die Gemeinde erbringt, Abgaben (Beiträge, Gebühren, Benutzungsentgelte) zu erheben. Dabei handelt es sich um eine Rangfolge, die nicht in die Disposition der Gemeindevertretung gestellt ist, sondern eine gesetzliche Vorgabe bedeutet, dies auch, weil Entgelte aus den Leistungen nur die zu erbringen haben, die Leistungen in Anspruch nehmen. Dies sind somit spezielle Deckungsmittel. In diesem Zusammenhang bestimmt auch Absatz 3 des § 76 GO, dass Kredite nur aufgenommen werden dürfen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre und dann auch nur für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und zur Umschuldung (§ 85 Abs. 1 GO).

Die gesamte kommunale Finanzwirtschaft spiegelt sich im Haushaltsplan der Gemeinde wieder, der jeweils von der Gemeindevertretung zu beschließen ist.

Der Haushaltsplan enthält nach § 78 GO die

1. anfallenden Erträge und eingehenden Einzahlungen,
2. entstehenden Aufwendungen und zu leistenden Auszahlungen,
3. notwendigen Verpflichtungsermächtigungen.

Die Haushaltssatzung enthält nach § 77 GO Festsetzungen

1. des Haushaltsplans unter Angabe des Gesamtbetrages
  - a) der Erträge und der Aufwendungen im Ergebnisplan des Haushaltsjahres,
  - b) der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, aus der Investitionstätigkeit und aus der Finanzierungstätigkeit im Finanzplan des Haushaltsjahres,
  - c) der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (Kreditermächtigung),
  - d) der Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen (Verpflichtungsermächtigungen), die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen belasten,
2. des Höchstbetrages der Kassenkredite,
3. der Steuersätze (Hebesätze), soweit diese nicht in einer anderen Satzung festgesetzt worden sind,
4. der Gesamtzahl der im Stellenplan ausgewiesenen Stellen.

Die Umstellung von der kameralen zur doppischen Buchführung ist in Schleswig-Holstein noch nicht in allen Gemeinden vollzogen. Die Art der Haushaltsführung ist jedoch durch die Gemeindeordnung in § 75 Abs. 4 GO festgelegt. Sie ist nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen. Zur Erläuterung der weiteren Begrifflichkeiten aus dem Finanzwesen soll mit den Steuern, Beiträgen und Gebühren begonnen werden. Zur Unterscheidung dieser Abgabearten soll zunächst die folgende Abbildung dienen:

Gemeindliche Abgaben			
	Steuern	Beiträge	Gebühren
Beschreibung	Geldleistung ohne Anspruch auf individuelle Gegenleistung zur Erzielung von Einnahmen	Geldleistung für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen	Geldleistungen für eine konkrete Gegenleistung
Zahlungsverpflichtung	Bei Entstehung der Steuerpflicht	Bei Inanspruchnahme eines Leistungsangebotes bzw. der Einrichtung oder Anlage	Bei Inanspruchnahme einer konkreten Leistung oder Nutzung einer Einrichtung
Beispiele	Hundesteuer, Spielgeräteststeuer	Anschluss an die Wasserversorgung, Straßenausbaubeiträge	Verwaltungsgebühren, Eintritt zur Schwimmhalle

Abbildung 21: Die gemeindlichen Abgaben

### 11.1. Steuern

Die Legaldefinition des Steuerbegriffes befindet sich in § 3 der Abgabenordnung (AO 1977). Steuern sind danach 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.

Steuern sind demnach nicht von einer Gegenleistung abhängig, sondern dienen dem Staat (öffentlich-rechtlichem Gemeinwesen) zur Einnahmeerzielung und sind an einen bestimmten Steuertatbestand geknüpft, z. B. bei der Hundesteuer das Halten eines Hundes oder bei der Einkommenssteuer die Erzielung von Einkünften. Im Übrigen steht den Gemeinden das Steuerfindungsrecht zu. Sie dürfen also auch neue Steuern einführen. Die Einführung bedarf allerdings der Zustimmung des Innenministers des Landes. Steuern werden haushaltstechnisch auch als allgemeine Deckungsmittel bezeichnet, da sie, wie bereits dargelegt, zweckunabhängig

sind und somit zur Deckung aller Ausgaben der Gemeinden verwendet werden können.

Widersprüchen gegen kommunale Steuerbescheide kommt keine aufschiebende Wirkung zu (§ 80 Abs. 2 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)). Dies bedeutet, dass trotz eingelegten Widerspruchs die Steuerschuld bei Fälligkeit zu zahlen ist. Nach § 80 Abs. 5 VwGO kann jedoch das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung auf Antrag des Steuerpflichtigen herstellen.

Nach § 3 Abs. 2 Abgabenordnung sind Realsteuern die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Das Aufkommen aus diesen Steuern steht, wie bereits erwähnt, nach Artikel 106 Abs. 6 GG den Gemeinden zu. Die Höhe dieser Steuer bestimmt die Gemeindevertretung durch die Hebesätze im Rahmen der Verabschiedung der Haushaltssatzung.

Weitere Steuern in den Gemeinden stellen die Hunde- und die Vergnügungssteuer dar. Obwohl bei der Hundesteuer auch der Steuerbegriff gilt, wird mit der Erhebung dieser Steuer auch ein anderer Zweck verfolgt. Zum einen die Eindämmung der Anzahl der Hunde in der Gemeinde,

zum anderen soll in gewissem Umfang der Aufwand abgedeckt werden, den die Allgemeinheit durch die Beseitigung des Hundekotes aufzubringen hat. Steuerpflichtig ist der Hundehalter. Steuergegenstand ist das Halten von Hunden. Die Steuersätze sind in der jeweiligen gemeindlichen Hundesteuersatzung geregelt und sind unterschiedlich hoch. Sie unterliegen meist einer Staffelung, je nach Anzahl der Hunde je Hundehalter. Dabei gibt es auch bestimmte Ermäßigungs- und Befreiungstatbestände, auf die allerdings nicht näher eingegangen werden soll. Die Einnahmen aus dieser Steuer sind in den Gemeindehaushalten unbedeutend, so dass in den kleineren Gemeinden auch auf die Ausgabe der sog. Hundesteuermarken verzichtet wird, weil der damit einhergehende Verwaltungsaufwand bei der Höhe der Steuersätze nicht gerechtfertigt ist. Die Vergnügungssteuer wird in einigen Gemeinden für das Aufstellen von Spiel- oder Geschicklichkeitsautomaten erhoben und ist gestaffelt nach Anzahl der Automaten oder der Höhe des Gewinns. Ziel war es, hiermit eine Eindämmung der Spielhallen und -lokale zu erreichen. In den kleineren Gemeinden, die

kaum über derartige Lokalitäten verfügen, wird diese Steuer meist auch nicht erhoben.

Eine weitere kommunale Steuer ist die Zweitwohnungssteuer. Sie wird von der Gemeinde erhoben und betrifft alle Personen, die im jeweiligen Ort eine Zweitwohnung besitzen. Steuergegenstand ist also das Innehaben einer Zweitwohnung. Wer beispielsweise sein Ferienhäuschen oder seine Ferienwohnung überwiegend privat nutzt, muss in einigen Gemeinden eine Zweitwohnungssteuer zahlen. Gemeinden können selbst bestimmen, ob sie eine Zweitwohnungssteuer erheben oder nicht. Und auch die Höhe der Zweitwohnungssteuer regeln die Kommunen über Hebesätze selbst. Die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer wird dadurch begründet, dass auch diejenigen an den Ausgaben (z.B. für die Instandhaltung von Straßen und Wegen) beteiligt werden, für die die Gemeinde keine anteilige Einkommenssteuer erhält. Zur Festsetzung der Steuer war es üblich, den Mietwert der Wohnung zu Grunde zu legen, wie er in der Jahresrohmierte, hilfsweise in der üblichen Mierte nach dem Bewertungsgesetz, basierend auf Wertverhältnisse von 1964, zum Ausdruck kommt. Im Zuge der Umsetzung der Grundsteuerreform hat das Bundesverfassungsgericht 2019 diese Form der Berechnung für unzulässig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht kam zum Ergebnis, dass die Vorschriften über die Einheitsbewertung, insbesondere die Jahresrohmierte, für die Zweitwohnungssteuer kein geeigneter Maßstab mehr seien, weil sie gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstießen. Die Bewertung auf Grundlage der Wertverhältnisse von 1964 wurden wegen inzwischen aufgetretener Wertverzerrungen für verfassungswidrig erachtet. Auf der Grundlage dieser Entscheidung stand fest, dass alle Zweitwohnungssteuersatzungen, denen die (indexierte) Jahresrohmierte als Maßstab zugrunde liegt, wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG nichtig sind. In Anlehnung an die künftige Wertermittlung für die Bemessung der Grundsteuer mit Bodenrichtwerten soll dieser Faktor auch für die Bemessung der Zweitwohnungssteuer dienen. Aber auch diese Bemessungsgrundlage ist Bestandteil gerichtlicher Entscheidungen und nicht abschließend entschieden.

### 11.1.1. Die Grundsteuer

Das vom Bund erlassene Grundsteuergesetz (GrStG) regelt hierzu die näheren Einzelheiten. Nach § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes bestimmen die Gemeinden, ob für den in ihrem Gebiet liegenden Grundbesitz eine Grundsteuer zu erheben ist. Steuergegenstand, also der Tatbestand im Sinne der Definition der Steuer, ist der Grundbesitz im Sinne des Bewertungsgesetzes (BewG). Das Bewertungsgesetz regelt die allgemeinen Bewertungsvorschriften für alle öffentlich-rechtlichen Abgaben, die durch Bundesgesetz geregelt sind. Zum Grundvermögen gehören nach § 68 BewG der Grund und Boden, die Gebäude, die sonstigen Bestandteile und das Zubehör, sowie das Erbbaurecht und das Wohnungseigentum, Teileigentum, Wohnungserbbaurechte und Teilerbbaurechte nach dem Wohnungseigen-

tumsgesetz (WEG), soweit es sich nicht um land- und forstwirtschaftliches Vermögen oder um Betriebsgrundstücke handelt.

Grundstück im Sinne des § 70 BewG ist jede wirtschaftliche Einheit des Grundvermögens. Weiter soll aber in die Bestimmungen des BewG nicht eingestiegen werden. Das Bewertungsverfahren der Grundstücke, die der Grundsteuer unterliegen, wird ausschließlich von den Finanzbehörden (Finanzämtern) wahrgenommen.

Das Ergebnis dieser Bewertung wird den Steuerpflichtigen und der steuerhebeberechtigten Gemeinde per Feststellungsbescheid mitgeteilt. Diese Bewertungen sind für die Gemeinden im Rahmen der Steuererhebung verbindlich. Eine Veränderung des Hebesatzes durch die Gemeinde ist nach § 25 GrStG nach dem 30. 6. des laufenden Haushaltsjahres nur möglich, wenn der Hebesatz gleich bleibt oder geringer wird. Eine Erhöhung ist nach diesem Zeitpunkt unzulässig. Die Grundsteuer lastet nach § 12 GrStG als öffentliche Last auf dem Grundstück und hat damit in einem möglichen Zwangsversteigerungsverfahren eine gewisse Bevorrechtigung auf Befriedigung. Näher soll hierauf in diesem Zusammenhang jedoch nicht eingegangen werden.

Die Steuermessbeträge werden durch Feststellungsbescheide des Finanzamtes (Steuermessbetragsbescheide) festgestellt (§§ 179, 184 AO 1977). Mit diesen Bescheiden wird gleichzeitig über die persönliche und sachliche Steuerschuld entschieden. Diese Steuermessbetragsbescheide werden den Steuerpflichtigen mit Rechtsmittelbelehrung vom zuständigen Finanzamt zugestellt. Insofern ist die Gemeinde- oder Amtsverwaltung die falsche Behörde, wenn gegen diese Besteuerungsgrundlagen Rechtsmittel eingelegt werden soll. Die Gemeinde ist an diese Feststellungen sowohl hinsichtlich der Höhe des Messbetrages als auch der Steuerschuld gebunden (§ 182 AO 1977).

Über Steuerermäßigungen und Steuerbefreiungen bei der Grundsteuer, die bereits im Rahmen der Bewertung berücksichtigt werden können, soll in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden. Lediglich das Grundsteuergesetz sieht in §§ 32 und 33 Erlassstatbestände vor, die von den Gemeinden entschieden werden können, dies ist allerdings in der Praxis überwiegend im Bereich der Grundsteuer A wegen Ertragsminderung bereits vorgekommen (Katastrophen, höhere Gewalt usw.). Hierauf wird aber auch nicht weiter eingegangen. Einen weiteren Erlass sieht das Grundsteuergesetz für Kulturgut und Grünanlagen vor.

Sobald die Gemeinde die Grundsteuer durch Steuerbescheid festgesetzt hat, kann sie auch unabhängig von der Steuerfestsetzung über Stundungen, Niederschlagungen und Erlass dieser Forderungen entscheiden. Hierzu wird in jeder Gemeinde eine entsprechende Satzung oder Dienstanweisung vorhanden sein. Bei den Realsteuern sind dabei allerdings durch die unmittel-

bare Rechtswirkung der Abgabenordnung (§ 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 218 und folgende) auch die Bestimmungen über Stundungen (§ 222) und Erlass (§ 227) sowie Verzinsung (§§ 233 ff.) unmittelbar anzuwenden.

Im erheblichen Umfang wird nach wie vor die Grundsteuerreform diskutiert: Das Bundesverfassungsgericht hat das System der grundsteuerlichen Bewertung nach Einheitswerten im Jahr 2018 für verfassungswidrig erklärt, da es gleichartige Grundstücke unterschiedlich behandle und so gegen das im Grundgesetz verankerte Gebot der Gleichbehandlung verstoße. Es hat weiterhin entschieden, dass spätestens bis zum 31.12.2019 eine gesetzliche Neuregelung getroffen werden musste. Die Grundsteuer kann jedoch in ihrer bisherigen Form übergangsweise bis zum 31.12.2024 weiter erhoben werden. Ab dem 01.01.2025 wird dann die Grundsteuer auf Grundlage des neuen Rechts erhoben.

Die bisherige Berechnung der Grundsteuer basiert auf Jahrzehnte alten Grundstückswerten (den sogenannten Einheitswerten). In den westdeutschen Bundesländern werden die Grundstücke nach ihrem Wert im Jahr 1964 berücksichtigt. Diese Einheitswerte werden mit einem einheitlichen Faktor, der sogenannten Steuermesszahl, und anschließend mit dem sogenannten Hebesatz multipliziert. Während die Steuermesszahl nach altem Recht bundeseinheitlich festgelegt ist, wird der Hebesatz – und damit letztlich die Grundsteuerhöhe – von den Gemeinden bestimmt. Da sich die Werte von Grundstücken und Gebäuden seit 1964 sehr unterschiedlich entwickelt haben, kommt es aktuell zu steuerlichen Ungleichbehandlungen, die nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundgesetz nicht mehr vereinbar sind. Im Ergebnis hat sich die Einheitsbewertung von den tatsächlichen Werten der Immobilien entkoppelt. Das heißt, gegenwärtig können für vergleichbare Immobilien in benachbarter Lage erheblich unterschiedliche Grundsteuerzahlungen fällig werden.

Mit der Reform werden die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts im Grundsteuer- und Bewertungsgesetz umgesetzt. Die Änderungen durch die Grundsteuerreform hat der Bundesgesetzgeber in einem aus drei Gesetzen bestehenden Gesetzespaket festgeschrieben:

- Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts: Dieses Gesetz enthält u.a. die neuen Bewertungsregeln für Zwecke der Grundsteuer auf Bundesebene. Es sieht vor, dass der gesamte Grundbesitz in Deutschland auf den Stichtag 01.01.2022 neu bewertet wird, d.h. mit den am 01.01.2022 bestehenden Verhältnissen. Hierfür sollen die Eigentümer eine Erklärung zur Feststellung des Grundsteuerwerts elektronisch an das Finanzamt übermitteln.
- Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung: Mit diesem Gesetz wird den Gemeinden das Recht eingeräumt, ab dem Jahr 2025 aus städtebaulichen Gründen auf unbebaute, baureife Grund-

stücke einen erhöhten Hebesatz festzulegen.

- Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b): Hiermit wurde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Grundgesetz festgeschrieben. Gleichzeitig wurde den Ländern das Recht eingeräumt, bei der Grundsteuer eigene, vom Bundesgesetz abweichende landesrechtliche Regelungen einzuführen. Von dieser Möglichkeit haben fünf Länder Gebrauch gemacht (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen). Das Saarland und Sachsen wenden grundsätzlich das Bundesmodell an, haben allerdings vom Bundesgesetz abweichende Steuermesszahlen eingeführt.

Die Grundsteuer berechnet sich auch zukünftig in drei Schritten: Wert des Grundbesitzes x Steuermesszahl x Hebesatz.

1. Schritt: Berechnung des Grundsteuerwerts – wesentliche Faktoren sind der jeweilige Wert des Bodens (Bodenrichtwert) und die Höhe der statistisch ermittelten Nettokaltmiete, die u.a. von der sogenannten Mietniveaustufe der jeweiligen Gemeinde abhängt (je höher die Mietniveaustufe, desto höher ist tendenziell die Miete in einer Gemeinde). Weitere Faktoren sind die Grundstücksfläche, Grundstücksart und das Alter des Gebäudes. Die Bodenrichtwerte sind in den Bodenrichtwertinformationssystemen der Länder einsehbar. Die Einordnung der Gemeinden in Mietniveaustufen hat das Bundesfinanzministerium auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes über die Durchschnittsmieten in allen 16 Ländern vorgenommen (Mietniveau-Einstufungsverordnung vom 18.08.2021, BStBl. I S. 1871).
2. Schritt: Ausgleich der Wertsteigerungen, die im Vergleich von den aktuellen zu den seit dem Jahr 1964 nicht mehr aktualisierten Werten entstanden sind. Dazu wird die sogenannte Steuermesszahl – ein Faktor, der für die Berechnung der Grundsteuer wichtig ist – kräftig etwa auf 1/10 des bisherigen Werts gesenkt, das heißt von 0,35 Prozent auf 0,031 Prozent für Wohngrundstücke (Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum) beziehungsweise 0,034 Prozent für Nichtwohngrundstücke (Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum, sonstige bebaute Grundstücke). Außerdem werden der soziale Wohnungsbau sowie kommunales und genossenschaftliches Wohnen weiter, auch über die Grundsteuer, gefördert. Deshalb erhalten solche Gesellschaften, die günstiges Wohnen möglich machen, sowie Wohnungen der sozialen Wohnraumförderung einen zusätzlichen Abschlag bei der Steuermesszahl um 25 Prozent, der sich steuermindernd auswirkt.
3. Schritt: Anpassen der Hebesätze durch die Gemeinden: Sollte sich in einzelnen Gemeinden das Grundsteueraufkommen wegen der Neubewertung verändern, besteht für sie die Möglichkeit, ihre Hebesätze anzupassen und so dafür zu sorgen, dass sich insgesamt ihr Grundsteueraufkommen nicht erheblich verändert. Die Gemeinden haben angekündigt,



dass sie dies auch tun werden – denn insbesondere eine Erhöhung der Grundsteuer anlässlich der verfassungsrechtlich gebotenen Neuregelung wäre politisch nicht vermittelbar.

### Grundsteuer A

Diese Grundsteuer wird von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben erhoben. Die Bewertung erfolgt ebenfalls über das Bewertungsgesetz von den zuständigen Behörden der Finanzverwaltung (Finanzämter).

Bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, die sich über mehrere Gemeinden erstrecken, wird der Steuermessbetrag gem. § 22 GrStG zerlegt und die Zerlegungsanteile den einzelnen Gemeinden zugewiesen, soweit diese größer als 25 € sind. Auch diese Zerlegung erfolgt durch das für den Hauptbetrieb zuständige Finanzamt. Auf detaillierte Ausführungen zur Durchführung der Zerlegung bei der Grundsteuer soll aber im Rahmen dieses Arbeitsheftes nicht weiter eingegangen werden.

### Grundsteuer B

Dieser Grundsteuer unterliegen die Grundstücke, die nicht unter die Grundsteuer A fallen, also unbebaute (nicht land- oder forstwirtschaftliche) und bebaute Grundstücke sowie das Betriebsvermögen gewerblicher Grundstücke. Hierzu zählt also auch das Ein- oder Zweifamilienhausgrundstück. Auch hier erfolgt die Bewertung durch das Finanzamt. Dieses stellt den Wert des Grundstückes fest und errechnet den Steuermessbetrag nach § 15 GrStG.

### Grundsteuer C

Die Entwicklung der Werte der Grundstücke wird dazu genutzt, baureife Grundstücke als Spekulationsobjekt zu halten. Grundstücke werden teilweise nur aufgekauft, um eine Wertsteigerung abzuwarten und die Grundstücke anschließend gewinnbringend wieder zu veräußern. Diese Spekulation mit Bauland verhindert, dass dringend benötigter Wohnraum entsteht. Auch dieses Problem wurde mit der Reform der Grundsteuer angegangen. Künftig können Gemeinden für baureife, aber unbebaute Grundstücke einen höheren Hebesatz festlegen, wenn auf diesen keine Bebauung erfolgt. Diese sogenannte Grundsteuer C verteuert damit die Spekulation und schafft finanzielle Anreize, auf baureifen Grundstücken tatsächlich auch Wohnraum zu schaffen.

#### 11.1.2. Die Gewerbesteuer

Die hierfür geltenden Rechtsgrundlagen sind im Gewerbesteuergesetz (GewStG) des Bundes geregelt. Danach unterliegt der Gewerbesteuer jeder stehende Gewerbebetrieb, soweit er im Inland betrieben wird (§ 2 Abs. 1 GewStG) Hierzu zählen auch die Kapitalgesellschaften (AG, KGaA, GmbH) sowie die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit. Hierzu zählen nicht die freien Berufe wie Ärzte, Zahnärzte, Rechtsanwälte, Architekten und Ingenieure, soweit sie keine Kapitalgesellschaften gegründet haben (Ingenieur GmbH usw.). Darüber

hinaus enthält das Gewerbesteuergesetz noch insgesamt 30 der Befreiung unterliegende Gewerbebezüge, z.B. Krankenhäuser. Nach § 16 Abs. 3 des Gewerbesteuergesetzes ist bei der Gewerbesteuer eine Veränderung des Hebesatzes nach oben in der Haushaltssatzung durch die Gemeindevertretung nur bis zum 30.06. des laufenden Jahres möglich. Der Hebesatz beläuft sich dann, wenn die Gemeinde keinen höheren Messbetrag bestimmt, kraft Gesetzes auf 200 v.H. (§ 16 Abs. 4 GewStG). Damit ist ein etwaiger Verzicht auf die Erhebung der Gewerbesteuer nicht möglich

### Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag

Die Gewerbesteuer wird nach dem Gewerbeertrag erhoben. Die Ermittlung des Gewerbeertrages erfolgt nach den Bestimmungen des Körperschaftssteuergesetzes oder des Einkommenssteuergesetzes unter Berücksichtigung der im GewStG genannten Hinzurechnungen und Kürzungen. Im Wesentlichen auf einen Punkt gebracht, ergibt sich der Gewerbeertrag aus dem Gewinn des Gewerbebetriebes. Auch hier wird dann unter Berücksichtigung eines Freibetrages (24.500 € bei natürlichen Personen (Einzelunternehmen) oder Personengesellschaften, 5.000,00 € bei anderen Unternehmen) ein Steuermessbetrag ermittelt. Dieser wird durch Anwendung einer Steuermesszahl auf den Gewerbeertrag ermittelt und beträgt dann 3,5 v.H.

*Beispiel:*

*Der Steuermessbetrag für die Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag würde bei einem steuerpflichtigen Gewerbebetrieb (natürliche Person oder Personengesellschaft) mit einem um alle Kürzungen und Hinzurechnungen bereinigtem Gewerbeertrag von 64.500 € wie folgt errechnet:*

$$\begin{aligned} 24.500 \text{ €} &= \text{frei} \\ 40.000 \text{ €} \times 3,5 \text{ v.H.} &= 1.400 \text{ €} \end{aligned}$$

Dies wäre der Steuermessbetrag nach dem Gewerbeertrag. Bei einem Hebesatz in der gemeindlichen Haushaltssatzung von 300 v.H. wäre also eine Gewerbesteuer in Höhe von 4.200,00 € zu zahlen.

### Zerlegungsmaßstab

Bei Betrieben, die in mehreren Gemeinden Betriebsstätten unterhalten, wird die Besteuerungsgrundlage, also der Gewerbesteuermessbetrag, nach § 29 GewStG zerlegt. Dabei ist Zerlegungsmaßstab das Verhältnis, in dem die Summe der Arbeitslöhne, die an die bei allen Betriebsstätten beschäftigten Arbeitnehmer gezahlt worden sind, zu den Arbeitslöhnen steht, die an die bei den Betriebsstätten der einzelnen Gemeinden beschäftigten Arbeitnehmer gezahlt worden sind. Übersteigt der sich daraus ergebende Zerlegungsanteil den Betrag von zehn € nicht, wird der Messbetrag der Gemeinde der Geschäftsleitung zugewiesen.

Diese zur Besteuerung notwendigen Angaben erfolgen in erster Linie durch die Steuererklärungen der Unternehmen selbst.

Eine interessante Neuregelung ist mit Wirkung vom 01.01.2009 (Jahressteuergesetz 2009 (BGBl. 2008, Seite 2816)) in § 29 Abs. 1 Ziffer 2 GewStG vorgenommen worden. Für die Betriebe, die Windenergieanlagen betreiben, ist nunmehr vorgesehen, dass der Zerlegungsanteil nicht mehr nach den Arbeitslöhnen erfolgt, weil dies in den Standortgemeinden der Windkraftanlagen (WKA) zu großem Unmut geführt hat: Da in diesen Gemeinden kein Anteil an Arbeitslöhnen zu verzeichnen war, ging die Gewerbesteuer meist an die Gemeinden, in denen der Betriebssitz war. Dies führte zu einer immer geringer werdenden Akzeptanz in den Standortgemeinden. Dies ist jetzt anders. Es werden jetzt 30 % des Gewerbesteuermessbetrages nach dem Verhältnis der Arbeitslöhne aufgeteilt und 70 %, einfach ausgedrückt, nach dem Verhältnis des Sachvermögens des Betriebes, so dass dabei die Standortgemeinden einen größeren Anteil erhalten.

### Vorauszahlungen

Die der Gewerbesteuer unterliegenden Unternehmen zahlen meist nach Festsetzung des zuständigen Finanzamtes für das Steuerjahr eine Vorauszahlung, wobei die Besteuerungsgrundlagen zunächst geschätzt werden oder das Betriebsergebnis des letzten Jahres herangezogen wird. Nach Ablauf des Geschäftsjahres wird dann durch das Finanzamt der endgültige Messbetrag oder Zerlegungsanteil der erhebenden Gemeinde mitgeteilt, die dann die Gewerbesteuer für das abgelaufene Jahr mit der gezahlten Vorauszahlung verrechnet. Dies kann allerdings zu großen Schwankungen in dem Gewerbesteueraufkommen der einzelnen Gemeinde führen, da die Betriebsergebnisse der Betriebe sehr häufig von der der Vorauszahlung zu Grunde liegenden Schätzung abweichen kann. Dies kann nicht zuletzt auch auf eine Erstattung der gezahlten Vorauszahlung hinauslaufen. So kann es gerade für kleinere Gemeinden manchmal tragisch werden, wenn aufgrund der eingegangenen Gewerbesteuer große Investitionsvorhaben umgesetzt und realisiert worden sind. Insofern kann das Aufkommen der Gewerbesteuer sehr häufig zu täuschenden Ergebnissen führen. Die für ein zurückliegendes Jahr zu zahlende Gewerbesteuer ändert sich dann eventuell nochmals nach einer durch das Finanzamt durchgeführten Betriebsprüfung in dem Betrieb. Die genaue Höhe der für ein Steuerjahr zu zahlenden Gewerbesteuer kann sich manchmal noch nach einigen Jahren positiv oder negativ verändern. Insofern ist es für die für die Finanzen verantwortlichen Mandatsträger und Mitarbeiter in einer Gemeinde sehr schwer abzuschätzen, wie sich das Aufkommen der Gewerbesteuer entwickeln wird, da die Gemeinde hierauf gar keinen Einfluss hat. Tragisch kann es dann werden, wenn die Gemeinde von dem Aufkommen eines großen Betriebes lebt und dann nach großzügig berechneten und erhobenen Vorauszahlungen eine negative Abrechnung evtl. sogar für mehrere Jahre erfolgt. Dies kann in bestimmten Fällen dazu führen, dass im Haushalt der Gemeinde ein negatives Haushaltssoll bei der Gewerbesteuer erscheint, weil die Erstattungen aus

Vorjahren die Einnahmen des laufenden Jahres übersteigen. Vorsorglich sollten die Gemeinden hierfür eine entsprechende Rücklage anlegen.

### Verzinsung

Eine Verzinsung von Gewerbesteuernachforderungen oder Gewerbesteuererstattungen erfolgt gem. § 233a Abgabenordnung. Der Zinslauf beginnt 15 Monate nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuer entstanden ist. Die Zinsen betragen 0,5 % je angefangenen Monat auf volle abgerundete hundert Euro.

*Beispiel:*

*Vorauszahlung für das Jahr 2021: 50.000 €  
Abrechnung aufgrund der Steuerfestsetzung des zuständigen Finanzamtes im Sept. 2022: 65.000 €  
Verzinsung: bis zum 31.3. 2022 zinslos (15 Monate)  
ab 1.4.2022 Zinsen für 15.000 € x 0,5 % x 6 Monate  
Nachzahlungszinsen = 450 €*

Die Zinserhebung oder -erstattung erfolgt nur dann, wenn der Zinsbetrag 10 € übersteigt.

Allerdings werden die Vollstreckungskosten bei den amtsangehörigen Gemeinden vom Amt vereinnahmt, da diese Vollstreckungsbehörde nach den Bestimmungen des Landesverwaltungsgesetzes ist (§ 263 Abs. 1 Ziff. 4 LVwG).

Säumniszuschläge werden ebenfalls vom Finanzamt festgesetzt, wenn der Gewerbesteuerpflichtige die Steuererklärung säumig abgibt. Diese werden mit dem Gewerbesteuerbescheid festgesetzt, allerdings ohne Anwendung des Hebesatzes der Gemeinde.

### 11.1.3. Gewerbesteuerumlage

Die Einnahmen der Gewerbesteuer fallen zwar grundsätzlich nach den Festlegungen im Grundgesetz den Gemeinden zu. Allerdings wird in den meisten Ländern auch die verfassungsmäßig festgelegte Gewerbesteuerumlage von den Ländern erhoben. Von den Gewerbesteuererträgen 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 GG).

Die Gewerbesteuerumlage errechnet sich nach § 6 Gemeindefinanzreformgesetz aus dem Verhältnis des kassenmäßigen Ist-Gewerbesteueraufkommens der Gemeinde zum örtlichen Hebesatz (= Steuermessbetrag) vervielfältigt mit dem sogenannten Umlagesatz oder Vervielfältiger. Eine Veränderung eines Gewerbesteuerhebesatzes hat so keinen Einfluss auf die Höhe der Gewerbesteuerumlage. Die Höhe der Umlage wird ausschließlich durch den rechnerisch ermittelten Messbetrag und die Höhe des jeweiligen Vervielfältigers bestimmt.

*Beispiel für die Berechnung der Umlage:*

- *Gewerbesteuer-Ist-Aufkommen 2022: 4.000.000 €*
- *Hebesatz der Gemeinde: 400 %*

- *Vervielfältiger 2022 (§ 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz) 35 %*

*Die Gewerbesteuerumlage für 2022 errechnet sich wie folgt: 4.000.000 € geteilt durch 400 %, multipliziert mit 35 % Die Umlage in der Gemeinde beträgt somit 350.000 € (8,75 %) des Ist-Aufkommens an Gewerbesteuer.*

## 11.2. Beiträge

Beiträge sind öffentlich-rechtliche Einnahmen, die die Gemeinden zur Deckung eines Investitionsaufwandes erheben. Hierbei kann die Deckung anteilig sein oder eine volle Deckung erzielt werden. Häufig schreibt hier ein Spezialgesetz auch vor, inwieweit eine 100%ige Deckung auf die Beitragspflichtigen zulässig ist, z. B. § 129 BauGB, wonach die Gemeinden bei der Erstellung von Erschließungsanlagen zehn % der erschließungspflichtigen Kosten selbst zu tragen haben. Gesetzlich normiert sind die Beiträge in den Kommunalabgabengesetzen der einzelnen Länder, in Schleswig-Holstein im Kommunalabgabengesetz (KAG). Weiterhin befinden sich Regelungen über Beiträge in den §§ 127 ff. BauGB (Erschließungsbeiträge) und in § 135a ff. BauGB (Ausgleichsbeiträge). Ein Verzicht der Gemeinden auf die Erhebung dieser speziellen Deckungsmittel ist nach § 76 GO ein Rechtsverstoß, so dass die Gemeinde ihre Einnahmen zunächst aus speziellen Entgelten und erst subsidiär (nachrangig) aus Steuern zu erzielen hat. Dabei steht der Gesichtspunkt im Vordergrund, dass die Investitionsmaßnahme (öffentliche Einrichtung) der Gemeinde nur einem bestimmten Personenkreis nützt, z. B. den Grundstückseigentümern, und nicht allen Bürgern oder Einwohnern der Gemeinde. Dieser bevorteilte Personenkreis soll dann auch die Kosten der von der Gemeinde geschaffenen öffentlichen Einrichtung (§§ 17, 18 GO) tragen und nicht auch noch von denjenigen in der Gemeinde durch allgemeine Deckungsmittel (Steuern) finanziert werden, die den Vorteil nicht haben.

Das Thema der Beitragserhebung und -veranlagung ist sehr komplex und kompliziert. Die Rechtsprechung hat im Laufe der Jahre sehr viele Urteile hierzu gesprochen. An dieser Stelle soll sich darauf beschränkt werden, die gesetzlichen Grundlagen zu vermitteln, ohne dabei auf rechtliche Detailfragen einzugehen. Es soll im Rahmen dieser Ausführungen auch nur das Gerüst der Kommunalen Abgaben erläutert werden, ohne dass damit ein Einstieg in Einzelfragen möglich ist.

### 11.2.1. Beiträge nach dem KAG

Das KAG für Schleswig-Holstein bietet mit § 8 den Gemeinden die gesetzliche Möglichkeit, einmalige öffentlich-rechtliche Beiträge für Herstellung, Ausbau oder Umbau von notwendigen öffentlichen Einrichtungen zu erheben. Die häufigste Form, weil notwendig, sind dabei die Anschlussbeiträge für Einrichtungen wie Kanalisation, Wasserversorgung und bisher auch Straßenausbaubeiträge, aber dazu weiter unten in diesem Kapitel mehr. Voraussetzung ist weiterhin nach § 2 KAG eine gemeindliche Abgabensatzung (Beitragssatzung).

Zu beachten ist allerdings, dass alle Beitrags- und Gebührensatzungen nach dem KAG gemäß § 2 des KAG automatisch 20 Jahre nach ihrem Inkrafttreten ihre Gültigkeit verlieren. Hieran ändern auch die in dieser Zeit erlassenen Änderungssatzungen nichts. Sie gelten nur für die Geltungsdauer der geänderten Satzung.

Seit 2012 besteht in Schleswig-Holstein mit § 8a des KAG die Möglichkeit zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen. Danach können die Gemeinden durch Satzung anstelle der Erhebung der einmaligen Beiträge die jährlichen Investitionskosten für die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen) ihres gesamten Gebiets oder die einzelnen Abrechnungseinheiten (Gebietsteile) auf alle in dem Gebiet oder in den Abrechnungseinheiten gelegene Grundstücke verteilt werden, wenn durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Verkehrsanlagen ein besonderer Vorteil geboten wird.

Die beiden öffentlichen Einrichtungen Kanalisation und Wasserversorgung (leitungsgebundene Einrichtungen) können, soweit sie in der Trägerschaft der Gemeinde gebaut und betrieben werden, durch Anschlussbeiträge refinanziert werden. Die Entscheidung darüber, ob die Gemeinde diese Beiträge erheben will, liegt im Ermessen der Gemeindevertretung. Allerdings ist bei einem Verzicht auf die Beitragserhebung eine Refinanzierung nicht aus Steuermitteln (allgemeinen Deckungsmitteln) zulässig, sondern muss dann über die Gebühr (siehe dort) erfolgen. Ein gänzlicher Verzicht auf die Erhebung eines Beitrages und einer Gebühr ist rechtlich nicht zulässig (siehe § 76 GO).

Beitragspflichtig sind die Grundstückseigentümer der Grundstücke, die aus der öffentlichen Einrichtung einen Vorteil erlangen. Der Beitrag ist nach der Höhe des Vorteils zu bemessen. Allein den Vorteilsbegriff ausführlich darzulegen, würde für diese Ausführungen zu umfangreich sein. Schlicht und einfach ausgedrückt erhält ein Grundstück durch die Anschlussmöglichkeit an die öffentliche Wasser- oder Schmutzwasserleitung einen objektiven wirtschaftlichen Vorteil, unabhängig von der subjektiven Betrachtungsweise des jeweiligen Grundstückseigentümers. Da der Beitrag nach dem Umfang des Vorteils zu bemessen ist, müssen je Grundstück unterschiedliche Kriterien den Umfang des Vorteils bestimmen, z. B. die bauliche Ausnutzbarkeit eines Grundstückes, die Grundstücksgröße oder andere rechtlich zulässige Maßstäbe. Die Beitragspflicht entsteht mit der Möglichkeit des Anschlusses, nicht mit dem Anschluss selbst. Die Gemeinden können allerdings in ihrer Abgabensatzung bestimmen, dass die Beitragspflicht erst als entstanden gilt, wenn das Grundstück tatsächlich einer Bebauung zugeführt und angeschlossen wird. Die Beitragspflicht entsteht grundsätzlich nur einmal, so dass grundsätzlich Nachveranlagungen ausgeschlossen sind. Maßgebend ist dabei der Sachverhalt, wie er sich am Tage der Entstehung der Beitragspflicht darstellt. Allerdings hat der Gesetzgeber bei dem Anschluss an leitungsgebundene Einrichtungen vor einigen Jahren

durch Einführung des § 9 des KAG eine weitere Möglichkeit geschaffen. Hier können Grundstücksteile bei der Ermittlung und damit auch bei der Veranlagung ausgenommen werden, wenn der Bedarf für einen Anschluss zum Zeitpunkt der Entstehung der Beitragspflicht nicht gegeben ist. Hier ist dann eine Veranlagung vorzunehmen, wenn der Anschluss tatsächlich erfolgt.

*Vereinfachtes Beispiel einer Beitragsberechnung:*

Ausbau einer Ortsentwässerungsanlage	1.000.000 €
Zuschuss des Landes	200.000 €
ungedeckt sind demnach	800.000 €

*Dieser Betrag wäre jetzt auf die beitragspflichtigen Grundstücke zu verteilen, wobei die Gemeindevertretung auch Eigenmittel einbringen kann oder alternativ einen Kredit aufnimmt. Die Mittel sind dann allerdings im Rahmen des Gebührenhaushalts angemessen zu verzinsen bzw. mit dem vertraglich vereinbarten Zinssatz für die Kreditmittel einzubringen. Im Beispielfall bringt die Gemeinde aus angesammelten Rücklagemitteln 200.000 € in die Finanzierung der öffentlichen Einrichtung ein, so dass dann noch 600.000 € umzulegen sind. Einmal davon ausgehend, dass eine berücksichtigungsfähige beitragspflichtige Grundstücksfläche der anzuschließenden Grundstücke von 100.000 qm ermittelt worden ist, würde der Anschlussbeitrag für die Ortsentwässerung für den qm/Grundstücksfläche 6,00 € ausmachen. Ohne Einbringung der Eigenmittel wären dies 8,00 € qm/Grundstücksfläche gewesen.*

Der errechnete Anschlussbeitrag wird durch Veranlagungsbescheid gegen den Grundstückseigentümer, der zum Zeitpunkt der Zustellung des Beitragsbescheides Eigentümer ist, festgesetzt und ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Beitragsbescheides zu zahlen. Der Beitrag ruht oder lastet als öffentliche Last auf dem Grundstück. Dies bedeutet nichts anderes, als dass im Falle der Zwangsversteigerung des Grundstückes die Forderung vorrangig (§ 10 Abs. 1 Ziff. 3 des Zwangsversteigerungsgesetzes (ZVG)) befriedigt wird, soweit sie nicht älter als vier Jahre ist. Bei Stundungen, die die Gemeinde bewilligt, sollte darauf geachtet werden, dass möglicherweise die Forderung durch eine brieflose Grundschuld im Grundbuch des veranlagten Grundstückes eingetragen wird.

Für die Stundung dieser Forderungen gelten über § 11 des KAG die Bestimmungen der Abgabenordnung in Verbindung mit der jeweiligen Satzung oder Dienstanzweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen entsprechend. Darüber hinaus enthält das KAG in § 8 Abs. 9 selbst Bestimmungen über die Umwandlung des Beitrages in eine Schuld, die dann über zehn Jahre getilgt werden kann. Dies muss dann allerdings in der Abgabensatzung geregelt werden. Diese Umwandlung kann auch nur vor der Fälligkeit der festgesetzten Beitragsschuld erfolgen. Diese Beiträge können, genau wie Erschließungsbeiträge, vor der Entstehung durch entsprechende Ablösevereinbarungen

auch vor der Entstehung der Beitragspflicht abgelöst, also vorzeitig getilgt werden, wenn die entsprechende Abgabensatzung dies vorsieht. Hinsichtlich dieser leistungsgebundenen Einrichtungen enthält § 9 des KAG noch einige Sonderregelungen, auf die in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden soll.

Ansonsten regelt sich das Verwaltungsverfahren nach dem Landesverwaltungsgesetz (LVwG). Da auch Beiträge öffentlich-rechtliche Abgaben sind, entfällt bei Widersprüchen grundsätzlich, wie bereits an anderer Stelle erwähnt, die aufschiebende Wirkung. Auf den Beitrag können auch Vorauszahlungen erhoben werden.

### **Straßenausbaubeiträge:**

Grundsätzlich gilt hier ebenfalls das Vorteilsprinzip. Allerdings hat die Gemeinde je nach Bedeutung der Straße einen Eigenanteil für den Ausbau aufzubringen, dieser beläuft sich nach § 8 Abs. 1 KAG auf mindestens 15 %. Die Gemeinde erhebt zur teilweisen Deckung ihres Aufwandes für die Herstellung, den Umbau oder Ausbau der in ihrer Baulast stehenden Straßen, Wege und Plätze einen Ausbaubeitrag, also grundsätzlich auch für die Wirtschaftswege. Auch wenn die Gemeinde nach dem Straßen- und Wegegesetz (StrWG) die Baulastträgerschaft in den Ortsdurchfahrten hat, sollte bei einem Ausbau das Einvernehmen des Straßenbaulastträgers eingeholt werden. Nicht zu verwechseln ist dieser Beitrag mit dem Erschließungsbeitrag nach dem BauGB. Der Straßenausbaubeitrag kann nur für Straßen erhoben werden, die nicht Erschließungsanlagen im Sinne der §§ 127 ff. des BauGB sind, also nicht für den erstmaligen Ausbau der Straße im Bebauungsgebiet. Für die Straßenausbaubeiträge ist die Möglichkeit der wiederkehrenden Beiträge mit Änderung des KAG vom 13.03.2012 eingeführt worden.

### **Wegfall der Verpflichtung zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen**

Der Landtag hat am 14.12.2017 ein Gesetz zur Änderung des § 76 Abs. 2 GO beschlossen. Dabei wurde der § 76 Abs. 2 um folgenden Satz 2 ergänzt: „Eine Rechtspflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen im Sinne der §§ 8 und 8a des Kommunalabgabengesetzes besteht nicht“. Somit besteht keine Pflicht der Gemeinden, Straßenausbaubeiträge zu erheben. Gleichwohl bleibt das Recht zur Erhebung bestehen. Bestehende Satzungen sind aufzuheben, wenn sich Gemeindevertretungen dazu entscheiden, künftig keine derartigen Beiträge mehr zu erheben.

### **11.2.2. Beiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB) Erschließungsbeitrag §§ 127 ff. BauGB**

Im Baugesetzbuch ist die Berechnung und Erhebung von Erschließungsbeiträgen in den §§ 127 ff. geregelt. Weitere Voraussetzung ist nach § 132 BauGB der Erlass einer Erschließungsbeitragssatzung (EBS) durch die Gemeinde. Der Erschließungsbeitrag wird zur Deckung des anderweitig nicht gedeckten Aufwandes für Erschließungsanlagen erhoben. Erschließungsanlagen sind:

1. Die öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze.

2. Die öffentlichen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen mit Kraftfahrzeugen nicht befahrbaren Verkehrsanlagen innerhalb der Baugebiete (Fußwege, Wohnwege).
3. Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete.
4. Parkflächen und Grünanlagen mit Ausnahme von Kinderspielplätzen soweit sie Bestandteil der genannten Verkehrsanlagen sind und innerhalb des Baugebiets zu deren Erschließung notwendig sind.
5. Anlagen zum Schutz von Baugebieten gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG), auch wenn sie nicht Bestandteil der Erschließungsanlagen sind.

Aus dieser Aufzählung wird sehr deutlich, dass es sich um Baugebiete handeln muss, deshalb bestimmt auch § 125 Abs. 1 BauGB, dass die Herstellung der Erschließungsanlagen einen Bebauungsplan voraussetzt. Es handelt sich somit um die erstmalige Herstellung der Erschließungsanlage.

Der auf die Bauplätze umzulegende Aufwand umfasst:

1. Die Freilegung und den Erwerb der Flächen für die Erschließungsanlagen, also die öffentlichen Flächen.
2. Die erstmalige Herstellung einschl. der Einrichtungen für die Beleuchtung und die Entwässerung. Hiermit ist die Entwässerung der Straßenoberflächen gemeint und nicht die Abwasserbeseitigung.
3. Die Übernahme von Anlagen als gemeindliche Erschließungsanlagen.

Von dem beitragsfähigen Aufwand tragen nach § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB die Gemeinden mindestens 10 v.H.

Die Verteilung des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes erfolgt nach

1. Art und Ausmaß der baulichen oder sonstigen Nutzung. Was dies ist, kann der Baunutzungsverordnung (BauNVO) entnommen werden.
2. den Grundstücksflächen.
3. der Grundstücksbreite an der Erschließungsanlage.

Diese Verteilungsmaßstäbe können auch miteinander verbunden werden.

Der Beitragspflicht unterliegen die Grundstücke, für die eine bauliche oder gewerbliche Nutzung im Bebauungsplan festgesetzt worden ist, sobald sie bebaut oder gewerblich genutzt werden können. Die Festsetzung der baulichen oder gewerblichen Nutzung erfolgt innerhalb des Bebauungsplanes durch z.B. WA - Allgemeines Wohngebiet (§ 4 BauNVO) und der Grundflächenzahl (GRZ) (§ 19 BauNVO) oder Geschossflächenzahl (GFZ).

*Beispiel:*

*Bei einer im Bebauungsplan vorgesehenen GRZ von 0,3 bedeutet dies, dass von einem Baugrundstück mit einer Gesamtgröße von 1.000 qm eine Grundfläche von 300 qm bebaut werden darf. Sollte daneben auch noch eine GFZ von 0,25 festgesetzt worden sein, bedeutet dies, dass auf den bereits ermittelten 300 qm Grundfläche*

*Geschossflächen von 250 qm gebaut werden dürfen, möglicherweise durch die Festsetzung II, d.h. in zwei Vollgeschossen (VG). Dabei bestimmt dann § 2 Abs. 7 der Landesbauordnung (LBO), was ein Vollgeschoss ist.*

Diese Regelungen befinden sich in der Baunutzungsverordnung. Es gibt darüber hinaus nach der BauNVO noch andere Festsetzungsarten und -formen für die bauliche Nutzung. Hierauf soll jedoch in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden. Die Beitragspflicht entsteht aber auch für Grundstücke, die nicht direkt im Bebauungsgebiet liegen bzw. schon bebaut sind, wenn sie durch die Erschließungsanlage erschlossen werden, dazu reicht die Möglichkeit einer Zuwegung aus. Eckgrundstücke werden regelmäßig, wenn sie an zwei oder mehreren Erschließungsanlagen liegen, für beide Erschließungsanlagen beitragspflichtig. Allerdings erfolgt hier meist eine Minderung dadurch, dass diese Grundstücke für beide Erschließungsanlagen nur zu je 2/3 herangezogen werden.

Die Beitragspflicht entsteht mit der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlagen. Dieser Zeitpunkt liegt jedoch meist sehr viel später nach Baubeginn, so dass in den meisten Fällen von der Möglichkeit der Vorauszahlung Gebrauch gemacht wird. Diese kann nämlich schon dann verlangt werden, wenn auf dem Grundstück ein Bauvorhaben genehmigt worden ist oder mit der Herstellung der Erschließungsanlagen begonnen worden ist und damit zu rechnen ist, dass die Erschließungsanlage innerhalb von vier Jahren endgültig hergestellt worden ist. Die Vorauszahlung wird dann später mit dem endgültigen Erschließungsbeitrag verrechnet. Allerdings kann die Gemeinde in der Erschließungsbeitragssatzung auch Bestimmungen zur Ablösung von Erschließungsbeiträgen treffen.

Dann wird der Erschließungsbeitrag vor der Entstehung der Beitragspflicht rechtsverbindlich abgelöst. Eine spätere Abrechnung erfolgt dann nicht. Die Ablösung erfolgt durch einen (öffentlich-rechtlichen) Ablösungsvertrag mit dem Beitragspflichtigen, wobei bei der Berechnung des Ablösungsbetrages der Beitragspflichtige nicht schlechter gestellt werden darf, als bei einer Abrechnung. Dies bedeutet, dass die Berechnung und Ermittlung des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes nach den gleichen Kriterien zu erfolgen hat, als wenn eine Abrechnung durch Bescheid erfolgt. Diese Ablösevereinbarung kann, wenn die Gemeinde Verkäuferin der Baugrundstücke in einem Bebauungsgebiet ist, auch im Rahmen des abzuschließenden notariellen Kaufvertrages sein.

Beitragspflichtig ist derjenige, der zum Zeitpunkt der Beitragspflicht Eigentümer des Grundstückes ist. Dies kann jedoch manchmal jemand anders sein als derjenige, der den Vorausleistungsbescheid bekommen hat, da das Grundstück zwischenzeitlich veräußert worden ist. Die Verrechnung der Vorausleistung erfolgt trotzdem zu Gunsten des bei der Beitragsschuld vorhandenen Grundstückseigentümers.

Die Gemeinden haben sich jedoch mit der Veranlagung zu einem Vorausleistungsbetrag in einen gewissen Zeitdruck gesetzt. Nach Ablauf von sechs Jahren nach Leistung der Vorauszahlung muss die Beitragspflicht endgültig entstanden sein, sonst kann die Vorauszahlung zurückverlangt werden, wenn die Erschließungsanlage bis zu diesem Zeitpunkt nicht benutzbar ist.

Auch der Erschließungsbeitrag oder die Vorauszahlung darauf ist innerhalb eines Monats nach Zugang des Bescheides fällig. Er ruht ebenfalls nach § 134 Abs. 2 BauGB als öffentliche Last auf dem Grundstück. Das BauGB lässt hier für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke bestimmte Sonderformen der Stundung zu. Dies gilt ebenso bei unbilligen Härten im Einzelfall. Auch hier räumt das Gesetz die Möglichkeit der Verrentung oder Stundung bzw. Ratenzahlung ein.

**Beiträge nach § 135a BauGB für Ausgleichsmaßnahmen**  
§ 8a des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) regelt die Verpflichtung der Gemeinden, bei der Aufstellung und Änderung von Bebauungsplänen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorzusehen.

Die hierfür entstehenden Kosten können im Rahmen einer Satzung nach § 135c BauGB auf die dem B-Plan zugeordneten Grundstücke verteilt werden. Dabei sind nach § 135b BauGB folgende Verteilungsmaßstäbe vorgesehen:

1. Die überbaubare Grundstücksfläche.
2. Die zulässige Grundfläche.
3. Die zu erwartende Versiegelung.
4. Die Schwere der zu erwartenden Beeinträchtigung.

Eine Abwälzung dieser Kosten bedarf grundsätzlich einer Regelung über eine Satzung nach § 135c BauGB. Eine Kostenbeteiligung durch die Gemeinde, etwa wie bei dem Erschließungsbeitrag, ist nicht vorgesehen. Es stößt aber auch nicht auf Bedenken, wenn diese Kosten durch einen Vertrag zwischen dem Bauherrn und der Gemeinde überlagert werden, etwa wie dem Ablösungsvertrag im Erschließungsbeitragsrecht. Der gemeinsame Erlass des Innenministeriums und des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten vom 03.07.1998 geht in Ziffer 2.7. davon aus, dass die Kosten für den Eingriff in Naturhaushalt und Landschaftsbild auch durch Vertrag den Grundstückseigentümern der Baugrundstücke oder dem Vorhabenträger abverlangt werden können. Wenn dieser Betrag jedoch als öffentlich-rechtliche Abgabe aufgrund einer Satzung erhoben wird, dann ruht dieser Beitrag als öffentliche Last auf den Grundstücken der Beitragszahler. Eine umfangreichere Information über diese Abgabe wird in diesem Zusammenhang nicht für erforderlich gehalten.

### 11.3. Gebühren

Gebühren sind öffentlich-rechtliche Abgaben, die von einer Gegenleistung der Gemeinde abhängig sind. Die Höhe der Gebühr bestimmt sich nach dem Umfang der Inanspruchnahme dieser Gegenleistung.

Bei den Verwaltungsgebühren wird damit eine besondere Verwaltungsleistung abgegolten.

Die Höhe der Benutzungsgebühren ist abhängig von dem Umfang der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung. Damit ist schon eine grundsätzliche Unterscheidung vorhanden. Sollten öffentliche Einrichtungen durch Eigenbetriebe wie z.B. Stadtwerke betrieben werden, gelten die Hinweise auf die haushaltstechnische Veranschlagung nicht, da diese Eigenbetriebe nach der Eigenbetriebsverordnung Wirtschafts- und Erfolgspläne aufzustellen haben.

#### 11.3.1. Verwaltungsgebühren

Bei den Verwaltungsgebühren ist noch eine weitere Differenzierung vorzunehmen. Die Erhebung von Verwaltungsgebühren kann natürlich nur von Behörden durchgeführt werden, die Verwaltungstätigkeit ausüben. Bei den amtsangehörigen Gemeinden ist dies regelmäßig das Amt. Die Verwaltungsgebühr für die weisungsgebundenen Verwaltungsangelegenheiten bestimmt nicht die kommunale Vertretungskörperschaft, sondern diese wird aufgrund des Verwaltungskostengesetzes (VwKG) durch Verordnungen durch das jeweils ermächtigte Landesministerium bestimmt und in Gebührentarifen festgelegt. Eine Entscheidungsbefugnis steht den Gemeinden bzw. den Ämtern nicht zu, außer es handelt sich beispielsweise um eine Rahmengebühr. Dann kann auch die kommunale Behörde die Gebühr innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens selbst bestimmen. Allerdings ist dabei der Gleichheitsgrundsatz zu beachten, wonach gleiche Tätigkeiten auch gleich abzurechnen sind. Die Gebührenhöhe ist daher bei jeder Verwaltungsbehörde annähernd gleich. Hier wird häufig ein Teil der Gebühr oder die gesamte Gebühr von der örtlichen Verwaltung an eine andere Behörde abgeführt, sie tauchen daher im Haushalt der Verwaltungskörperschaft nicht auf, sondern werden über interne Kassenkonten abgewickelt.

In Selbstverwaltungsangelegenheiten wird die Höhe der Verwaltungsgebühr ebenfalls durch Beschluss des zuständigen Organs in einer entsprechenden Gebührensatzung mit anhängendem Gebührentarif festgelegt. Grundlage dieser Verwaltungsgebührensatzung ist ebenfalls das Verwaltungskostengesetz in Verbindung mit § 2 KAG.

Die Höhe dieser Gebühr kann daher bei den einzelnen Selbstverwaltungsbehörden für die gleiche Verwaltungsleistung unterschiedlich sein. Gebührenpflichtig ist in beiden Fällen der Antragsteller. Diese Verwaltungsgebühren sind sofort bei Erbringung der Leistung zu zahlen und werden häufig durch mündlichen Verwaltungsakt (Gebührenbescheid) festgesetzt.

#### 11.3.2. Benutzungsgebühren

Die Benutzungsgebühr findet ihre Rechtsgrundlage im Wesentlichen in § 6 KAG. Danach wird die Benutzungsgebühr für die Benutzung (Inanspruchnahme) einer öf-

fentlichen Einrichtung erhoben, wenn die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung dem Vorteil Einzelner oder Gruppen von Personen dient, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Dabei gilt als Benutzung einer öffentlichen Einrichtung auch das Angebot einer Sonderleistung, von dem die Berechtigten nicht ständig Gebrauch machen. Die Höhe der Gebühr richtet sich nach dem Umfang der Inanspruchnahme durch den Gebührenzahler und ist so zu bemessen, dass sie die Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung deckt. Dabei ist es durchaus zulässig, neben einer laufenden Gebühr auch eine feste Grund- oder Zusatzgebühr zu erheben. Auf diese Gebühren können auch Vorauszahlungen erhoben werden. Als Beispiele sind hier die Abfallbeseitigung, Wasser- und Abwasseranlagen und die Straßenreinigung zu nennen. Über die Gebühr werden bei den genannten Einrichtungen die laufenden Kosten gedeckt. Hierzu gehören auch eine angemessene Abschreibung und Verzinsung des Anlagekapitals. Zu den erforderlichen Kosten gehören zudem Entgelte für die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe in Anspruch genommene Leistungen Dritter. Bei dieser Auftragsvergabe an Dritte zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe sind dann allerdings die Vorschriften des Vergaberechts besonders zu beachten. Es wird also in der Regel eine Ausschreibung der Leistungen nach der Ausschreibungs- und Vergabeordnung durchzuführen sein.

Gerade im Bereich der Abwasserbeseitigungsanlage ist auch zur Gebührenbemessung und -berechnung umfangreiche Rechtsprechung ergangen. Insofern soll auch in diesem Bereich nur auf die gesetzlich geregelten Bestimmungen eingegangen werden. Die Gebühr soll grundsätzlich nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten berechnet werden und sie soll kostendeckend sein, wobei das KAG Ermäßigungen aus sozialen Komponenten für zulässig erachtet (§ 4 Abs. 2). Das KAG hat in diesem Bereich in den letzten Jahren einige Änderungen erfahren, die nicht immer praxisgerecht sind und auch zu einer Steigerung des Verwaltungsaufwandes geführt haben. Dies ist davon abhängig, für welche Lösung sich die Gemeindevertretung entscheidet. So ist es den kommunalen Satzungsgebern zwischenzeitlich freigestellt, ob die Abschreibung vom Anschaffungs- oder Wiederherstellungszeitwert vorgenommen werden soll (§ 6 Abs. 2 Satz 3 KAG). Der Wiederherstellungszeitwert (WHZW) ist der Wert, der zum Zeitpunkt der Überprüfung der Gebühren für die Neubeschaffung dieser öffentlichen Einrichtung auszugeben ist. Dies ist jedoch eine politische Ermessensentscheidung und sollte spätestens bei der nächsten Gebührenkalkulation durch dieses Gremium entschieden werden.

Auch die von der Gemeinde zu zahlende Abgabe für die Einleitung des geklärten Abwassers in ein anderes Gewässer (Vorlauter, Grundwasser) ist Bestandteil der Gebührenberechnung. Die Höhe dieser Abwasserabgabe kann sehr schwankend und damit gebührenbeeinflussend sein. Auf eine detaillierte Beschreibung

einer Gebührenkalkulation soll an dieser Stelle aber verzichtet werden, da eine ausführliche Beschreibung notwendig wäre, diese aber den Umfang des Kapitels sprengen würde.

Gebühren können nach § 6 Abs. 4 KAG als feste Grundgebühren und laufende Zusatzgebühren erhoben werden.

Grundsätzlich kann die Gemeinde bei der Wasser- und Abwasserbeseitigungsgebühr entscheiden, wer gebührenpflichtig werden soll. Das KAG lässt die Möglichkeit offen und stellt diese in die Entscheidungsfindung der Gemeinde, den Grundstückseigentümer oder beispielsweise den Mieter oder anders schuldrechtlich Berechtigten (Nießbraucher) einer Wohnung zum gebührenpflichtigen zu bestimmen (siehe § 6 Abs. 5 und 6 KAG). Von den praktischen Verwaltungsabläufen erscheint es günstiger, den jeweiligen Grundstückseigentümer zum gebührenpflichtigen zu bestimmen, da sonst die Gemeinde den ständigen Auszug und damit verbundenen Mieterwechsel überwachen muss. Gleichzeitig müssen dann die Zählerleinrichtungen (Wasseruhren) abgelesen und mit dem ausziehenden Mieter abgerechnet werden. Die dabei entstehenden Verwaltungskosten sind Bestandteil der Gebühr, und zwar auch dann, wenn die Gemeinde einem Amt angehört (§ 21 Abs. 2 AO). Sie führen also letztlich zu einer Erhöhung der Gebührensätze. Die Lösung über den Grundstückseigentümer erscheint damit zweckmäßiger und hat sich im Laufe der letzten Jahre auch ausreichend bewährt. Der Grundstückseigentümer kann dann diese Gebühr, wie alle anderen Gebühren (Straßenreinigung), über die Miete als Nebenkosten abrechnen. Insofern wird von mir diese Möglichkeit favorisiert und empfohlen.

§ 6 Abs. 3 KAG lässt für die öffentlichen Einrichtungen, bei denen Anschluss- und Benutzungszwang vorgeschrieben ist (§ 17 Abs. 2 GO), die Möglichkeit der Gebührenverringerung aufgrund des öffentlichen Interesses zu.

#### 11.4. Privatrechtliche Entgelte

Eine andere Möglichkeit, anstatt öffentlich-rechtliche Gebühren zu erheben, ist die privatrechtliche Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses einer öffentlichen Einrichtung. Hier wird das Benutzungsverhältnis über einen abgeschlossenen privatrechtlichen Vertrag begründet. Allerdings ist diese Form der Entgeltserhebung bei öffentlichen Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang nicht ganz unproblematisch, da in diesen Fällen auf der einen Seite ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis entsteht, die dafür zu entrichtenden Entgelte jedoch privatrechtlich erhoben werden sollen. Die wohl häufigste Form der privatrechtlichen Entgeltserhebung wird in Schwimmbädern, Theatern und Museen der Fall sein. Auch die Elternbeteiligung bei den Kindergärten kann sowohl durch eine öffentlich-rechtliche Gebühr als auch durch ein privatrechtliches Entgeltsverhältnis ausgestaltet sein.

Die Berechnung dieser privatrechtlichen Entgelte wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erfolgen. Die Beitreibung rückständiger privatrechtlicher Entgelte ist aus Sicht der Verwaltung jedoch etwas komplizierter, da hier der Weg nach der Zivilprozessordnung (ZPO) gewählt werden muss. Beitreibung erfolgt also immer nur dann, wenn ein vollstreckbarer Titel des zuständigen Gerichts vorliegt. Dies kann sowohl ein rechtskräftiges Urteil des Amtsgerichts bzw. des Landgerichts, je nach sachlicher Zuständigkeit, oder ein für vorläufig vollstreckbar erklärtes noch nicht rechtskräftiges Urteil, als auch ein aus dem Mahnbescheid hervorgegangener Vollstreckungstitel sein. Dieser Weg der Vollstreckung ist jedoch durch die Beschreitung des Gerichtsweges etwas aufwendiger und zumeist kostenintensiver, da die Gemeinden auch hier die Gerichts- und ggf. Vollstreckungskosten durch den Gerichtsvollzieher zunächst zu tragen haben. Diese können allerdings regelmäßig durch Vollstreckung vom Schuldner wiedererlangt werden.

Diese Einnahmen werden im Gemeindehaushalt genauso vereinnahmt wie Gebühren, es wird die Bezeichnung dann allerdings nicht Gebühr, sondern Entgelt heißen.

### 11.5. Abwasserabgabe

Die Abwasserabgabe nach dem Abwasserabgabengesetz (AbwAG) des Bundes und dem schleswig-holsteinischen Ausführungsgesetz (AG-AbwAG) gehört eigentlich nicht in den klassischen Katalog der öffentlich-rechtlichen Abgaben, weil die bisherigen Begriffe für Steuern, Beiträge und Gebühren hier keineswegs passen. Sie soll in diesem Zusammenhang jedoch trotzdem erläutert werden, da sie zumindest in kleineren Gemeinden, die bisher eine Nachrüstung der Hauskläranlage auf die DIN 4261 nicht durchgeführt haben, auf den jeweiligen Abgabenbescheiden (Steuerbescheiden) erscheint. Diese Abgabe stellt eine „Strafabgabe“ dar, die bei Gemeinden, die eine zentrale Kläranlage unterhalten, im Rahmen der Gebührenbedarfsberechnung auf der Kostenseite zu Buche schlägt. Diese Seite der Abwasserabgabe soll auch nicht intensiv abgehandelt werden. Die Strafe ist für die „Verunreinigung“ eines Gewässers im Sinne des § 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Danach ist auch das Grundwasser ein Gewässer.

In vielen ländlichen Gemeinden wird die Abwasserentsorgung noch über sogenannte Hauskläranlagen betrieben, weil möglicherweise der Ausbau einer zentralen Versorgung aus wirtschaftlichen Gründen in Verbindung mit der Abgabenbelastung und -zumutbarkeit nicht möglich ist. Daher wird die Gemeinde jeweils in ihrem Abwasserbeseitigungskonzept (§ 31 Abs. 4 des Landeswassergesetzes -LWG) niedergelegt haben müssen, wie sie sich die Abwasserbeseitigung im Einzelfall für ihr Gemeindegebiet vorstellt.

Die Höhe der Abwasserabgabe ist abhängig von den Schadeinheiten, die in ein Gewässer eingeleitet wer-

den. Diese wird bei Zentraleinrichtungen nach einem komplizierten Rechenprinzip von der Wasserbehörde ermittelt. Abgabepflichtig für diese Abgabe sind grundsätzlich die Einleiter. Für die sogenannten Kleininleiter, die weniger als acht Kubikmeter Schmutzwasser je Tag aus Haushaltungen einleiten, dies sind in der Regel die Hauskläranlagen, können die Länder aufgrund des § 9 Abs. 2 AbwAG Körperschaften abgabepflichtig machen. Das AG-AbwAG bestimmt dazu in § 1, dass hierfür die Gemeinden abgabepflichtig sind. Die Gemeinden erhalten danach aber in § 2 AG-AbwAG die Möglichkeit der Abwälzung auf die nach § 6 Abs. 5 Satz 1 KAG Gebührenpflichtigen.

### 11.6. Der kommunale Finanzausgleich

Im Rahmen des allgemeinen Teiles muss die Frage gestellt und beantwortet werden, was der kommunale Finanzausgleich ist und welchen Zweck er erfüllt. Auf den Länderfinanzausgleich nach Artikel 107 Abs. 2 GG und den Ausgleich und die Verteilung der Steueraufkommen zwischen den einzelnen Bundesländern und dem Bund nach Artikel 106 und 106a GG wird in diesem Zusammenhang nicht eingegangen. Erwähnenswert und für die Gemeinden interessant ist dabei lediglich, dass bei der Berechnung der Finanzkraft des einzelnen Bundeslandes auch die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen sind (Art. 107 Abs. 2 GG).

Die einzelnen Gemeinden (auch die Städte sind Gemeinden) in Schleswig-Holstein haben durch ihre Infrastruktur, Lage und Größe sehr unterschiedliche Aufgabenstrukturen und damit auch unterschiedlich hohe eigene Einnahmen. Diese unterschiedliche eigene Finanzkraft würde, wenn diese für sich betrachtet wird, dazu führen, dass manche Gemeinden reich und manche sehr arm sind. Die Lebensqualität wäre damit in Schleswig-Holstein sehr unausgeglichen. Hinzu kommt, dass die Aufgabenstellung der einzelnen Gemeinden je nach Größe auch sehr unterschiedlich ist. Eine Gemeinde mit 1.000 Einwohnern wird sich kaum ein Hallenschwimmbad oder ein Theater leisten können. Dies sieht in der Landeshauptstadt dann schon wieder anders aus. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass die kreisfreien Städte Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster auch für sich die Funktion (Doppel-funktion) der Kreise wahrnehmen.

Diese unterschiedliche Einnahmestruktur der Kommunen in Schleswig-Holstein wird durch den kommunalen Finanzausgleich ausgeglichen. Die Landesverfassung sieht in Artikel 57 Absatz 1 vor, dass das Land Schleswig-Holstein den Gemeinden über einen Finanzausgleich Mittel zur Verfügung stellt, um diese finanziell angemessen auszustatten. Außerdem verlangt Artikel 57 Absatz 2 der Landesverfassung, dass das Land einen finanziellen Ausgleich schaffen muss, wenn es die Gemeinden zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet und die Gemeinden dadurch belastet werden (so genanntes Konnexitätsprinzip).



Der für den kommunalen Finanzausgleich zu verteilende Betrag wird aus den Anteilen dem Land zustehender Steuern und weiterer Einnahmen als sogenannte Verbundgrundlagen festgestellt. Der Verbundsatz dient dazu, festzustellen, wie hoch der Anteil der Kommunen an dem Gesamtbetrag der Einnahmen des Landes ist.

Verbunden mit der Ausübung des kommunalen Hebesatzrechts ist ein Problem des kommunalen Finanzausgleichs, das sich im Zusammenhang mit der Gewährung von Finanzzuweisungen an die Gemeinden stellt. Die Höhe der Zuweisungen, die eine Gemeinde vom Land erhält, richtet sich nach ihrer Finanzkraft und ihrem Finanzbedarf im Verhältnis zu anderen Gemeinden. Bei der Ermittlung der kommunalen Finanzkraft kann aber mit Blick auf die Realsteuern nicht von den tatsächlichen Steuereinnahmen der Gemeinden ausgegangen werden, die (auch) von der kommunalen Hebesatzpolitik abhängen. Die tatsächlichen Einnahmen sind vielmehr durch die Anwendung normierter Hebesätze zu nivellieren bzw. vergleichbar zu machen. Innerhalb des kommunalen Finanzausgleichssystems wird durch die sog. Nivellierungssätze sichergestellt, dass bei der Ermittlung der Steuerkraft nicht das tatsächlich erzielte Aufkommen an Realsteuern zugrunde gelegt wird. Zu den Realsteuern werden in Deutschland nach § 3 Abs. 2 Abgabenordnung die von den Gemeinden zu erhebende Grundsteuer sowie die Gewerbesteuer gezahlt. Das von der Gemeinde erzielte Aufkommen an Realsteuern ist von ihrem individuell beschlossenen Hebesatz abhängig. Bei der Berechnung der Finanzkraft einer Kommune wird durch die Nivellierungssätze nicht das tatsächliche Aufkommen an Realsteuern zugrunde gelegt, sondern ein normiertes Aufkommen, welches sich an den landesdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen orientiert. Da durch wird sichergestellt, dass ein strategisches Ausbeuten der Solidargemeinschaft durch allzu niedrige Hebesätze nicht gelingen kann. Gleichzeitig wird verhindert, dass Kommunen, die zur Vermeidung von Finanzierungsdefiziten vergleichsweise hohe Hebesätze festlegen, in der Berechnung als besonders finanzkräftig ausgewiesen, und dadurch womöglich vom Bezug ausgeschlossen werden. Die Finanzkraft wird folglich als pauschalierte Steuerkraft ermittelt und beantwortet die Frage, wie hoch das Realsteueraufkommen der Gemeinde wäre, wenn sie einen normalen, d.h. ungefähr durch durchschnittlichen Hebesatz verlangen würde. Dieses Verfahren verlangt von Zeit zu Zeit eine Anpassung der Nivellierungssätze an den sich ändernden Landesdurchschnitt. Die Nivellierungssätze betragen nach der im Rahmen der bedarfsgerechten Weiterentwicklung angepassten Berechnungsmethodik im Finanzausgleichsjahr 2023 für die Grundsteuer A 303 %, für die Grundsteuer B 369 % sowie für die Gewerbesteuer 345 %.

Einige Gemeinden haben Verfassungsbeschwerden gegen den Finanzausgleich eingelegt. Es wurde vorgebracht, dass die Ausgestaltung des Finanzausgleichs durch das Finanzausgleichsgesetz gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben verstößt. Sie machten ins-

besondere geltend, dass der Gesetzgeber ihren tatsächlichen Finanzbedarf nicht richtig ermittelt habe. Außerdem wurde bemängelt, dass der Finanzausgleich gegen das Gebot, Gemeinden grundsätzlich gleich zu behandeln, verstößt. Gemeinden, die als „Zentrale Orte“ eingestuft sind, würden nämlich ohne ausreichende Gründe bevorzugt. „Zentrale Orte“ sind Städte und Gemeinden als Schwerpunkte der Versorgungsinfrastruktur, aber auch Schwerpunkte für Wohnungsbau, Gewerbe und Dienstleistungen. Hier leben rund 70 Prozent der Bevölkerung des Landes.

Weiter waren die Beschwerdeführer der Auffassung, dass nicht transparent sei, welche Mittel dem Ausgleich der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit verschiedener Gemeinden dienen und welche Mittel das Land unabhängig von der Leistungskraft wegen seiner Verpflichtung zum Ausgleich von Mehrbelastungen zuweise.

Das Landesverfassungsgericht hat den Beschwerdeführern mit dem am 17.02.2023 verkündeten Urteil zum Teil Recht gegeben und den Gesetzgeber verpflichtet, die verfassungswidrige Rechtslage spätestens bis zum 31.12.2024 durch eine Neuregelung zu beseitigen. Die Neuregelung muss die Höhe der Teilschlüsselmasse, aus der die Zentralen Orte finanzielle Zuweisungen erhalten, orientiert an deren tatsächlichen Bedarfen und auf der Grundlage geeigneter Zahlen neu festzulegen. Dies wirkt sich dann auch auf die Höhe der Teilschlüsselmasse für alle anderen Gemeinden aus (Az.: LVerfG 5/21). Das Landesverfassungsgericht hat die jetzige Ausgestaltung des Finanzausgleichs nicht mit sofortiger Wirkung für nichtig erklärt, weil dadurch die geordnete Finanz- und Haushaltswirtschaft der Gemeinden gefährdet würde. Die Vorschriften sind bis zum Inkrafttreten der Neuregelung weiterhin anzuwenden.

### **Die Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleiches lassen sich in zwei Arten aufteilen:**

1. Ein erheblicher Betrag entfällt auf die **allgemeinen Finanzzuweisungen**. Diese werden für jede Kommune nach einem bestimmten Schlüssel (Schlüsselzuweisungen) errechnet und stehen zur freien Verfügung. Jede Gemeinde erhält eine Gemeindegemeinschaftsschlüsselzuweisung zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft, wenn ihre Steuerkraftmesszahl hinter ihrer Ausgangsmesszahl zurückbleibt. Die Gemeindegemeinschaftsschlüsselzuweisung beträgt 70 % der Differenz zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl.

Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre Ausgangsmesszahl um weniger als 20 %, wird von der Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 30 % des übersteigenden Betrages erhoben. Übersteigt die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre Ausgangsmesszahl um 20 % und mehr, wird von der Gemeinde eine Finanzausgleichsumlage bis zur Grenze der vorgenannten Steigerung in

Höhe von 30 % und darüber hinaus in Höhe von 50 % des übersteigenden Betrages erhoben. Die Finanzausgleichsumlage fließt zu 50 % den zu verteilenden Mitteln für die Schlüsselzuweisungen und zu 50 % dem Kreis zu, von dessen Gemeinde die Umlage aufgebracht wird. Die Begriffe Steuermesszahl und Ausgangsmesszahl sind näher zu erläutern: Die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde wird ermittelt, indem die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und der Zuweisung des Landes an die Gemeinden zusammengezählt werden.

Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde wird ermittelt, indem die Einwohnerzahl der Gemeinde mit einem einheitlichen Grundbetrag vervielfältigt wird. Der einheitliche Grundbetrag ist durch das Innenministerium jährlich festzusetzen. Der nur für das jeweilige Finanzausgleichsjahr maßgebliche (einheitliche) Grundbetrag ist der fiktive Finanzbedarf pro Einwohner.

2. Der kleinere Betrag des Finanzausgleichs entfällt auf die sogenannten **Zweckzuweisungen**, die der Finanzierung von Ausgaben für eine bestimmte Aufgabedien (z. B. Zuweisungen für Theater und Orchester, Zuweisungen zur Förderung von Kindertageseinrichtungen). Die Anteile hierfür werden im FAG festgelegt.

## 11.7. Die Kreisumlage

Soweit die sonstigen Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen den Bedarf der Kreise nicht decken, haben die Kreise von ihren kreisangehörigen Gemeinden eine Umlage (Kreisumlage) zu erheben. Die Kreisumlage wird für jedes Haushaltsjahr in einem Prozentsatz (Umlagesatz) der Umlagegrundlagen bemessen. Umlagegrundlagen sind die für die kreisangehörigen Gemeinden ermittelten Steuerkraftmesszahlen zuzüglich ihrer Gemeindeschlüsselzuweisungen und abzüglich ihrer Zahlungen in die Finanzausgleichsumlage. Die Kreise haben vor jeder Entscheidung über eine Veränderung des Umlagesatzes die dem jeweiligen Kreis angehörenden Gemeinden und gemeindefreien Gutsbezirke anzuhören. Der Kreis legt in der Anhörung seine Maßnahmen zur Vermeidung der Erhöhung dar. Die Höhe dieses Umlagesatzes bestimmt der jeweilige Kreistag im Rahmen der Haushaltssatzung. Zu einer Veränderung des Umlagesatzes sind die hauptamtlich verwalteten kreisangehörigen Gemeinden sowie die Ämter anzuhören. Die Höhe dieses Umlagesatzes ist in Schleswig-Holstein von Kreis zu Kreis verschieden.

Die Einnahmen des Kreises über die Kreisumlage hängen auch von der Höhe der Einnahmen der Gemeinden ab; sinken diese etwa durch Steuermindereinnahmen oder Verringerung der Grund- und Garantiebeiträge, so wirkt sich dies schon bei der Kreisumlage aus. Der Kreis kann dann den Umlagesatz nach Anhörung der Gemeinden anheben. Gerade um die Kreisumlage hat es in den

letzten Jahren erhebliche Auseinandersetzungen zwischen den Gemeinden und den Kreisen gegeben.

## 11.8. Die Amtsumlage

§ 22 Abs. 1 AO bestimmt, dass eine Amtsumlage von den amtsangehörigen Gemeinden zu erheben ist, wenn die anderen Finanzmittel zur Deckung des Finanzbedarfs nicht ausreichen. Die Amtsumlage wird nach den Vorschriften des FAG erhoben. Die Umlagegrundlagen ergeben sich aus § 20 FAG i. V. m. § 27 Abs. 2 und 6 FAG. Umlagegrundlagen sind die für die amtsangehörigen Gemeinden ermittelten Steuerkraftmesszahlen zuzüglich ihrer Gemeindeschlüsselzuweisungen und abzüglich ihrer Zahlungen in die Finanzausgleichsumlage. Die Amtsumlage wird in der Haushaltssatzung festgelegt. Genau erfolgt hierbei die Festlegung der Amtsumlage als ein %-Satz der Umlagegrundlagen. Auch diese Höhe ist landesweit sehr unterschiedlich. Es wird aber deutlich, dass die amtsangehörigen Gemeinden von ihrer eigenen Steuerkraft etwa 50 % an den Kreis als Kreisumlage und das Amt als Amtsumlage abführen müssen.

## 11.9. Amtsumlagen in besonderen Fällen

Für den Fall, dass amtsangehörige Gemeinden von der Möglichkeit des § 5 AO Gebrauch gemacht haben und dem Amt Selbstverwaltungsaufgaben übertragen haben, muss hierfür nach § 21 der Amtsordnung eine Zusatzamtsumlage von den beteiligten Gemeinden nach dem Verhältnis des Nutzens der Gemeinden erhoben werden. Dann wird speziell der ungedeckte Ausgabenbedarf dieser Aufgabe über die Zusatzamtsumlage gedeckt. Danach muss das Amt als Träger von Selbstverwaltungsaufgaben die entstehenden Zweckausgaben oder Zweckaufwendungen und Zweckauszahlungen auf die beteiligten Gemeinden umlegen. Diese Umlage ist nicht mit der Amtsumlage zu verwechseln, bei der es um die Finanzierung der allgemeinen Verwaltungskosten geht (Kosten der Durchführung der gemeindlichen Aufgaben, Kosten der Weisungsaufgaben). Die Umlage muss kostendeckend und zweckgebunden sein. Sie ist beschränkt auf die Zweckausgaben, Zweckaufwendungen oder Zweckauszahlungen, welche nach FAG diejenigen Ausgaben sind, die der Erfüllung der Aufgabe unmittelbar dienen. Das sind insbesondere Investitionen, Sach- und Personalkosten soweit sie sich unmittelbar auf die Aufgabenerledigung beziehen. Allgemeine persönliche und sächliche Kosten des Amtes, die die Aufgabenerledigung erst ermöglichen, fallen nicht unter die Umlage nach § 21 AO, sondern sind durch die allgemeine Amtsumlage abgedeckt. Die Umlage soll nach dem Verhältnis des Nutzens der drei Gemeinden bemessen werden. Der tatsächliche Nutzen wird sich sehr schwer ermitteln lassen, so dass allgemeine Maßstäbe (z. B. Einwohnerzahl, Gemeindefläche) heranzuziehen sind. Der Umlagesatz wird nach § 21 Abs. 1, Satz 3 AO durch den Amtsausschuss beschlossen. Hier sind alle Mitgliedsgemeinden des Amtes stimmberechtigt, da es um die Kosten des Amtes als Aufgabenträger geht.

Wenn alle Gemeinden betroffen sind, soll die Umlage nach den Vorschriften des FAG als Zusatzamtsumlage erhoben werden.

### 11.10. Verwaltungskostenentschädigung

Wenn bei amtsangehörigen Gemeinden das Amt Verwaltungsgeschäfte für eine Einrichtung einer Gemeinde nach § 3 Abs. 1 AO führt, so ist für die Gebührenfestsetzung von der Gemeinde der Verwaltungsaufwand in Höhe des vom Amt festgesetzten Verwaltungskostenanteils zu berücksichtigen und dem Amt zu erstatten. Dies ist auch nur folgerichtig, weil in amtsfreien Gemeinden dieser Verwaltungsaufwand auch in eine Gebührenbedarfsberechnung einfließen würde. Dieser speziell für die Einrichtung entstehende Verwaltungsaufwand kann jedoch nicht im Rahmen der Amtsumlage von den übrigen amtsangehörigen Gemeinden mitgetragen werden. Die Höhe sollte sich an dem Gebührenaufkommen der Einrichtung ausrichten und etwa zwei bis fünf Prozent der Gebühreneinnahmen betragen.

### 11.11. Verbandsumlagen

Einige der Gemeinden in Schleswig-Holstein werden Mitglied in unterschiedlichen Verbänden sein, wobei es sich um Verbände nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) oder aufgrund anderer Gesetze gebildete Zweckverbände handeln kann, z.B. Wasser- und Bodenverbände nach dem Wasserverbandsgesetz (WVG) oder Schulverbände nach dem Schulgesetz. Dies soll in diesem Zusammenhang nicht näher erläutert werden.

Auch diese Verbände haben einen Ausgabenbedarf zu decken, der naturgemäß von den Mitgliedern zu erheben ist. Bei Verbänden nach dem GkZ bestimmt die Verbandsversammlung den Maßstab und die Bemessung der Verbandsumlage. Dies können durchaus unterschiedliche Kriterien sein. Bei einem Wegeunterhaltungsverband können dies daher die zu unterhaltenden Wegeoberflächen je Gemeinde sein. In anderen Fällen bieten sich evtl. die Umlagegrundlagen des Finanzausgleiches an. In anderen Fällen mag die Einwohnerzahl sinnvoll sein. Bei Schulverbänden sieht § 56 SchulG als spezielle Norm vor, dass die Lasten nach den Schülerzahlen der letzten drei Jahre auf die Mitglieder verteilt werden. Dies ist jedoch von Fall zu Fall von den entsprechenden Gremien selbst zu bestimmen und ggf. durch die Mitgliedsgemeinden auszuhandeln, soweit nicht gesetzliche Vorgaben gemacht werden, so wie beispielsweise im Wasserverbandsgesetz für die Wasser- und Bodenverbände, Sielverbände usw.

### 11.12. Schullastenausgleich (Schulkostenbeiträge)

Auch dieser Bereich belastet den kommunalen Haushalt sehr. Gerade in den kleinen ländlichen Gemeinden, die meist nur über eine Grundschule verfügen und die weiterführenden Schulen in den Zentralorten von den

Schülern besucht werden, ist dieser Ausgleich ein wesentlicher Ausgabefaktor.

Das Schulgesetz bestimmt in § 111, dass eine Gemeinde für einen Schüler, der in ihrem Gebiet wohnt und eine Grundschule, eine weiterführende allgemeinbildende Schule (Regionalschule oder Gymnasium) oder ein Förderzentrum besucht, an deren Trägerschaft die Gemeinde nicht beteiligt ist, an den Schulträger einen Schulkostenbeitrag zu zahlen hat. Die Höhe des Schulkostenbeitrages bestimmt sich aufgrund der laufenden Kosten nach § 48 Abs. 1 Nr. 3 und 4 SchulG sowie der Verwaltungskosten, die dem Schulträger jeweils unter Abzug erzielter Einnahmen umgerechnet auf die einzelne Schülerin und den einzelnen Schüler der jeweiligen Schule entstanden sind, zuzüglich einer Investitionskostenpauschale. Verwaltungskosten sind die Aufwendungen der Schulträger für Personal- und Sachmittel, die für die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 48 erforderlich sind. Investitionskosten sind Kosten, die dem Schulträger jeweils unter Abzug erzielter Einnahmen bei laufenden Kosten und erzielter Erträge bei Investitionskosten umgerechnet auf die einzelne Schülerin und den einzelnen Schüler der jeweiligen Schule entstanden sind. Ist der Schulträger Träger von mehreren Schulen derselben Schulart, kann er den Schulkostenbeitrag einheitlich für diese Schulen aufgrund der in Satz 2 und 4 genannten Kosten festlegen.

Für die Berechnung gibt es eine Handreichung zur Durchführung des Schullastenausgleichs des zuständigen Ministeriums, aus der ersichtlich ist, welche Kosten daran einzurechnen sind.

Sollte die Gemeinde selbst über eine Grundschule verfügen und soll dann ein Kind aus dieser Gemeinde auf Wunsch der Eltern wegen des grundsätzlichen Schulauswahlrechts der Eltern (§ 24 SchulG) eine Grundschule in der Nachbargemeinde besuchen, so hat die Gemeinde des Wohnsitzes einen Schulkostenbeitrag an die Gemeinde des Schulstandortes zu leisten. Stichtag für die Anzahl der Schüler ist der für die Schulstatistik maßgebende Tag. Das Schulgesetz lässt hier allerdings einen kleinen Spielraum, so besteht nach § 111 Abs. 6 die Möglichkeit einer abweichenden Vereinbarung zwischen der Gemeinde und dem Schulträger.

Nicht unerwähnt gelassen werden sollen in diesem Zusammenhang auch die Kosten der Schülerbeförderung. Diese Kosten sind in § 114 des Schulgesetzes geregelt. Die Schülerbeförderung ist von den Schulträgern einzurichten. Von diesen Kosten übernimmt allerdings der Kreis einen Anteil von 2/3 und die Schulträgergemeinde einen Anteil von 1/3. Den Umfang der notwendigen Schülerbeförderung bestimmt der Kreis durch Satzung. In der Regel wird die Schülerbeförderung als notwendig angesehen, wenn der Schulweg bei Grundschulern länger als zwei Kilometer und bei den weiterführenden Schulen länger als vier Kilometer ist. Hier wird jedoch der Schulweg zur nächstgelegenen Schule als Maßstab

gewählt. § 114 Abs. 3 SchulG bestimmt, dass der Kostenanteil des Schulträgers diesem durch die Gemeinde, in der der Schüler die Wohnung hat, zur Hälfte erstattet wird, soweit diese Gemeinde nicht bereits nach den §§ 56 (Schulverband) oder 111 (Schulkostenbeitrag) beteiligt ist oder soweit zwischen dem Schulträger und der Wohnsitzgemeinde nicht anderes vereinbart ist.

### 11.13. Ausgleichszahlungen bzw. Förderung nach dem Kindertagesförderungsgesetz

Seit dem 01.01.2021 ist das neue Kindertagesförderungsgesetz in Kraft. Die dieses Gesetz begründende KiTa-Reform des Landes brachte auch einige wesentliche Veränderungen zur finanziellen Förderung der Gemeinden sowie für Ausgleichszahlungen hervor. Zur Umsetzung finanzieller Ausgleichs dient zunächst die eingeführte Kita-Datenbank (§ 3 Kindertagesförderungsgesetz). Das für die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege zuständige Ministerium stellt eine für alle Nutzer unentgeltliche Datenbank bereit, die aus einem Onlineportal und einem Verwaltungssystem besteht. Das Onlineportal informiert die Eltern über das Platzangebot und die pädagogische Konzeption und ermöglicht beiderseits unverbindliche Voranmeldungen bei den Kindertageseinrichtungen und zur Förderung in der Kindertagespflege. Das Verwaltungssystem hält ein elektronisches Datenverarbeitungsprogramm vor, um die örtlichen Träger, die kreisangehörigen Gemeinden, die Einrichtungsträger, die Kindertagespflegepersonen, Anstellungsträger von Kindertagespflegepersonen und Vermittlungsstellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Die nach diesem Gesetz geförderten Kindertageseinrichtungen und ihre Träger werden in das Onlineportal aufgenommen. Kindertagespflegepersonen, die über eine Kindertagespflegeerlaubnis oder Eignungsfeststellung verfügen, Anstellungsträger dieser Kindertagespflegepersonen und Vermittlungsstellen werden auf Wunsch in das Onlineportal aufgenommen. Die Kita-Datenbank stellt seit dem 01.01.2021 die Abrechnungsplattform zwischen den Finanzierungsbeteiligten dar. Die Finanzierungsbeiträge von Land und Wohnortgemeinde werden künftig anhand der Vertragsdaten der Kinder errechnet. Bezüglich der Finanzierungsansprüche ist im Gesetz ein Übergangszeitraum bis zum 31.12.2024 geregelt. Die Standortgemeinde fördert weiterhin die Kindertageseinrichtungen freier Träger über individuelle Finanzierungsvereinbarungen. Bestehende Verträge zwischen Einrichtungsträgern und Gemeinden können grundsätzlich bestehen bleiben und müssen nicht gekündigt werden, sie sind ggf. im Hinblick auf die neuen Fördervoraussetzungen anzupassen. Zum 01.01.2021 wurde die erste Phase der Systemumstellung vollzogen. In dieser wurde zunächst das Finanzierungsmodell auf Ebene der öffentlichen Hand umgestellt. In der Übergangsphase, die bis Ende 2024 andauern wird, haben die Standortgemeinden gegenüber den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (Kreise) einen Anspruch auf den pauschalen Fördersatz je Gruppe in den Einrichtungen. Gespeist wird der errechnete Pauschalsatz über die

Finanzierungsbeiträge von Land und Wohnortgemeinde je betreutem Kind, unabhängig vom Wohnort. Hinzu kommen noch die Beiträge der Eltern, die der Träger direkt von den Eltern einnimmt. Einzelheiten zu den Fördersätzen für Kindertageseinrichtungen nach dem Standard-Qualitäts-Kosten-Modell (SQKM) finden sich in Teil 5 des neuen KiTaG (§§ 36 - 42). Das bisherige Finanzierungssystem auf Ebene von Standortkommune und Träger ändert sich in der Übergangsphase zunächst also wenig. So gelten die bestehenden Verträge zwischen Einrichtungsträgern und Gemeinden fort, soweit diese nicht im Hinblick auf die Mindestqualitätsanforderungen angepasst werden müssen. Erst nach dem Übergangszeitraum, ab dem 01.01.2025, geht der Förderanspruch (§ 15 KiTaG) im Zielsystem auf die Träger von Kindertageseinrichtungen über. Erst ab diesem Zeitpunkt werden die Träger pauschal durch die örtlichen Träger der Jugendhilfe (Kreise) finanziert. Ergänzende Förderungen durch die kommunale Ebene werden weiterhin möglich sein, damit vor Ort auch weiterhin das Angebot individuell gestaltet werden kann, wenn es über die in diesem Gesetz festgeschriebenen Mindeststandards hinausgeht.

Die Grundidee des SQKM ist die Schaffung einer gesetzlich normierten Standardqualität, die über die für die Erteilung einer Betriebserlaubnis (Mindestanforderungen nach § 45 SGB VIII) zu fordernden Voraussetzungen deutlich hinausgeht. Damit ist die Einhaltung der Standards nach dem SQKM Voraussetzung für die Beteiligung an der öffentlichen Förderung. Auf dieser Grundlage erfolgt die Berechnung eines nach Öffnungszeit und Gruppentyp differenzierten Gruppenfördersatzes. Diese Gruppenförderung erfolgt pauschal und ist damit belegungsunabhängig. Das heißt: Eine Gruppe wird immer pauschal mit dem errechneten Gruppenfördersatz finanziert, auch wenn zu Beginn eines Kita-Jahres die Gruppe noch nicht zu 100% ausgelastet ist. Der Fördersatz wird jährlich dynamisiert und damit den Gegebenheiten (Tarifsteigerung, Sachkostenanstieg, etc.) angepasst. Darüberhinausgehende zusätzliche qualitative Standards oder Trägerprofile können durch Standortgemeinden/ Kreise/ Träger freiwillig finanziert werden. Des Weiteren ist die Kita-Datenbank im Stande, die Fördersätze selbständig zu berechnen und auszuweisen, die künftig monatlich an die Standortgemeinde gezahlt wird.

*(aus: Kompaktinformation zur Kitareform in Schleswig-Holstein 2020)*

### 11.14. Kredite

Eine Form der Einnahmen sind auch Kredite. Nach § 59 Ziffer 22 GemHVO - Doppik sind Kredite lediglich das unter der Verpflichtung zur Rückzahlung von Dritten aufgenommene Kapital mit Ausnahme der Kassenkredite. Hierfür gibt der Gesetzgeber aber bestimmte zu beachtende Vorgaben. Nach § 76 Abs. 3 GO dürfen die Gemeinden Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Nach § 85 GO dürfen sie nur für

Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie zur Umschuldung aufgenommen werden. Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kredite bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde. Diese soll die Genehmigung nur nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilen, sie kann auch unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist nur zu versagen, wenn die Kreditverpflichtung mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang steht. Einer Genehmigung gem. § 85 GO bedarf der Gesamtbetrag der Kredite dann nicht, wenn der Ergebnisplan des Haushaltsjahres und der drei nachfolgenden Jahre nach dem mittelfristigen Ergebnisplan ausgeglichen ist sowie der Ergebnisplan oder die Ergebnisrechnung in den beiden vorangegangenen Haushaltsjahren ausgeglichen war. Die Kreditermächtigung gilt bis zum Ablauf des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres. Unter bestimmten Umständen kann auch noch die Aufnahme einzelner Kredite, unabhängig von einer erteilten Gesamtgenehmigung, der Einzelgenehmigung unterliegen. Zur Kreditwirtschaft der Gemeinden hat das Innenministerium einen Erlass vom 01.02.2022 herausgegeben, der hinsichtlich der Aufnahme von Krediten und kreditähnlichen Geschäften nähere Einzelheiten regelt. Die Regelungen für die Kredite gelten nach § 85 Abs. 5 GO auch für die Begründung von Zahlungsverpflichtungen, die einer Kreditverpflichtungen gleichkommen (Leibrentenverträge, Leasingverträge, Schuldübernahmen usw.). Sollte die Gemeinde über Kredite für Investitionsmaßnahmen nachdenken, sollte erst einmal versucht werden, diesen Kredit aus dem Kommunalen Investitionsfonds zu erhalten, mit dem ein hoher %-Anteil der Gesamtkosten bei kommunalen Infrastrukturmaßnahmen finanziert werden kann. Diese Mittel werden von der Investitionsbank Schleswig-Holstein für das Land treuhänderisch verwaltet.

### 11.15. Kassenkredite

Von diesen Krediten sind die Kassenkredite nach § 87 GO der Gemeindeordnung zu unterscheiden. Auch der Betrag der Kassenkredite ist in der Haushaltssatzung festzulegen. Kassenkredite sind Liquidationskredite der Gemeindekasse, also nichts anderes als Kontoüberziehungskredite zur vorübergehenden Beseitigung von Zahlungsschwierigkeiten. Dieser Betrag ist grundsätzlich genehmigungsfrei. Ansonsten werden diese nur über Kassenkonten abgewickelt. Bei amtsangehörigen Gemeinden braucht in der Haushaltssatzung ein Höchstbetrag der Kassenkredite nicht festgesetzt zu werden, da die Kassengeschäfte vom Amt abgewickelt werden und somit keine eigenen Girokonten unterhalten werden, es daher auch nicht zu Überziehungskrediten kommen kann. Hier ist der Höchstbetrag in der Haushaltssatzung des Amtes ausreichend. Dies heißt jedoch nicht, dass innerhalb der Amtskasse kein Ausgleich etwaiger Zinsverluste für die eine oder andere Gemeinde vorgenommen werden kann oder muss.

### 11.16. Spenden und Schenkungen

Die Annahme und Vermittlung von Spenden durch die Gemeinde ist in § 76 GO geregelt und dokumentiert, dass die Annahme zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben grundsätzlich erlaubt ist. Die Einwerbung und Annahme von Zuwendungen gehören zum dienstlichen Aufgabenbereich der damit befassten Amtsträger. Die Vorschrift legt fest, welche Personen innerhalb der Gemeinde befugt sein sollen, sich mit Zuwendungen Dritter zu befassen. Die Aufgabe obliegt ausschließlich dem Bürgermeister. Über die Annahme und Vermittlung entscheidet die Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung. Sie kann hierzu in der Hauptsatzung einen Wert festlegen, bis zu dem der Bürgermeister allein hierzu befugt sein soll. Der Bürgermeister hat, soweit die Spende den Betrag von 50 € übersteigt, jährlich einen Bericht darüber abzugeben, in welchem die Geber, die Zuwendungsempfänger sowie der Verwendungszweck aufgeführt sind. Dieser Bericht ist der Gemeindevertretung zuzuleiten. Diese hat den Bericht des Bürgermeisters zustimmend zur Kenntnis zu nehmen, was auf jeden Fall eine Beschlussfassung erfordert.

Diese Regelung stellt ein transparentes Verfahren innerhalb der Gemeinde sicher. Ein genereller Schutz vor einer Strafverfolgung ist damit allerdings nicht verbunden, so dass in jedem Einzelfall bei der Beurteilung eine besondere Sorgfaltspflicht zu beachten ist.

Die Vorschrift erfasst nicht nur Zuwendungen Privater, die die Gemeinde unmittelbar selbst erhält, sondern auch die, die über die Gemeinde beispielsweise an eine gemeinnützige Einrichtung gelangen.

Es ist zur Sicherstellung der nötigen Transparenz auch erforderlich, dass gegenüber der zur Entscheidung befugten Gemeindevertretung sämtliche maßgeblichen Faktoren offengelegt werden. Dazu gehört insbesondere ein anderweitiges Beziehungsverhältnis zwischen der Gemeinde und dem Geber, beispielsweise eine Lieferbeziehung.

### 11.17. Anteile an der Einkommensteuer

Artikel 106 Abs. 5 GG bestimmt, dass die Gemeinden einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer von den Ländern nach Maßgabe der Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner erhalten. Die Zuweisung ist also davon abhängig, wie hoch die Einkommensteuerleistung der Einwohner in den einzelnen Gemeinden ist. Hierzu erlässt das Land aufgrund des Gemeindefinanzreformgesetzes des Bundes eine Landesverordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage in der zurzeit aktuellen Fassung vom 09.11.2020. Nach dem Gemeindefinanzreformgesetz des Bundes erhalten die Gemeinden 15 % des Aufkommens an der Lohnsteuer und an der veranlagten Einkommensteuer sowie zwölf % des Aufkom-

mens aus der Kapitalertragssteuer (Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer).

Für jede Gemeinde wird eine Schlüsselzahl festgelegt. Diese Schlüsselzahl ist der in einer Dezimalzahl ausgedrückte Anteil der Gemeinde an dem auf die Gemeinden entfallenden Steueraufkommen bis zu einer bestimmten Summe der veranlagten Einkommenssteuer. Die Höhe des aus der Gemeinde dem Gesamtaufkommen zufließenden Steueranteils wird durch Statistik festgelegt.

Das vom Land auf die Gemeinden zu verteilende Aufkommen hat die Zahl = 1, so dass die Schlüsselzahlen für die Gemeinden aus ganz Schleswig-Holstein wiederum diese 1 ergeben muss. Hieraus wird auch ersichtlich, wie groß oder klein die einzelne Schlüsselzahl ist.

Diese Schlüsselzahlen ergeben sich aus dem Anteil der Gemeinde an der Summe der durch Bundesstatistiken über die veranlagte Einkommenssteuer und über die Lohnsteuer ermittelten Einkommenssteuerbeträge. Die für das Haushaltsjahr 2023 maßgebliche Verteilungsmasse des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer wird gemäß Haushaltserlass 2023 für das Haushaltsjahr 2023 auf 1.600 Mio. Euro prognostiziert. Hierauf wird die Schlüsselzahl der Gemeinde angewendet und schon ergibt sich der auf die Gemeinde entfallende Anteil.

Die Zahlung des Gemeindeanteiles an der Einkommenssteuer erfolgt vierteljährlich durch Verrechnung mit der von der Gemeinde zu zahlenden Gewerbesteuerumlage. Im letzten Quartal eines Jahres wird eine Vorauszahlung fällig, die mindestens 110 v. H. der Zahlung zum 01.11. des Jahres beträgt (Landesverordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage).

### **11.18. Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer**

Nach dem Haushaltserlass werden für das Haushaltsjahr 2023 voraussichtlich 226 Mio. € verteilt. Die Verteilung richtet sich nach der Landesverordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer vom 02.12.2014. Die hierfür festgesetzten Schlüsselzahlen sind geringer als die für die Einkommenssteuerverteilung. Dieser Gemeindeanteil wird, wie bereits erwähnt, dann auch bei der Ermittlung der Steuerkraft berücksichtigt.

Die Zuweisungen werden nach den in der Anlage der Landesverordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage enthaltenen Schlüsselzahlen auf die Gemeinden aufgeteilt.

### **11.19. Umsatzsteuerpflicht für Kommunen**

In der Vergangenheit unterlagen juristische Personen des öffentlichen Rechts nur in wenigen Ausnahmefällen der

Umsatzsteuer. Mit der Streichung des § 2 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz (UStG) und der Einführung des § 2b UStG unterliegen alle Umsätze der öffentlichen Hand grundsätzlich der Umsatzbesteuerung. Nach dem alten Recht und § 2 Abs. 3 UStG waren Körperschaften des öffentlichen Rechts nur dann als Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuerrechts zu betrachten, wenn sie einen Betrieb gewerblicher Art betreiben. Mit der Streichung des § 2 Abs. 3 UStG und der Aufnahme des neuen § 2b UStG wurde eine Neuregelung geschaffen, die sich an Art. 13 der Mehrwertsteuersystemrichtlinien der EU orientiert. Die bisherige Systematik, die auf das Vorliegen eines Betriebs gewerblicher Art abstellt, spielt damit umsatzsteuerrechtlich keine Rolle mehr. Nach § 2 Abs. 1 UStG sind Körperschaften des öffentlichen Rechts grundsätzlich als Unternehmen zu behandeln. Das stellt schon systematisch einen großen Unterschied zum alten Recht da, wo Körperschaften grundsätzlich nicht als Unternehmen galten, sondern nur in Ausnahmen. Nun wird eine Gemeinde grundsätzlich als Unternehmen behandelt, es sei denn, es greift eine Ausnahme. Um Umsatzsteuer zu erheben, wird ein Leistungsaustausch vorausgesetzt. Dazu ist es erforderlich, dass ein Leistender und ein Leistungsempfänger vorhanden sind. Steuerbar können also nur solche Leistungen sein, die zwischen zwei unterschiedlichen Steuersubjekten ausgetauscht werden. Ein steuerbarer Leistungsaustausch innerhalb eines Unternehmens ist damit nicht möglich. Da eine Gemeinde umsatzsteuerrechtlich ein Unternehmen darstellt, führt ein Austausch von Waren und Dienstleistungen innerhalb einer Gemeinde nicht zu einem steuerbaren Leistungsaustausch. Das gilt auch, wenn die Leistungen intern abgerechnet werden, etwa zum Zwecke der Kosten- und Leistungsrechnung oder für die Gebührenkalkulation. In diesen Fällen handelt es sich lediglich um einen sogenannten Innenumsatz, der nicht steuerbar ist. Eine Ausnahme von der Umsatzsteuerpflicht besteht für Kommunen nur dann, wenn die Körperschaft des öffentlichen Rechts eine Tätigkeit ausübt, die ihr im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegt (§ 2b Abs. 1 Satz 1 UStG) insofern eine Behandlung als Nichtunternehmen nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde (§ 2b Abs. 1 Satz 2 UStG). Nicht steuerbar sind nach neuem Recht also ausschließlich solche Umsätze, die im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Tätigwerdens ausgeführt werden.

Die Pflicht zur umsatzsteuerrechtlichen Bewertung der Leistungen einer Gemeinde bzw. eines Amtes sollte ursprünglich zum 01.01.2023 greifen. Diese Übergangsfrist wurde um zwei weitere Jahre verlängert, so dass die Anwendung des neuen Rechts nunmehr zum 01.01.2025 verpflichtend ist. Die Verlängerung wurde erst im Dezember 2022 beschlossen, so dass die Vorbereitungen zur Umsetzung auf das neue Recht des § 2b UStG zu diesem Zeitpunkt in den meisten Verwaltungen bereits erledigt waren und die neuen Regelungen in vielen Kommunen seit dem 01.01.2023 greifen.

## 12. Informationen zum Bau- und Planungswesen

Das Bau- und Planungswesen stellt einen erheblichen Anteil in der gemeindlichen Beratungs- und Entscheidungskraft dar. Von vielen Mandatsträgern wird das Bau- und Planungswesen oftmals als das wesentliche Selbstverwaltungsrecht angesehen. Die Planungshoheit, das Recht auf Gestaltung der örtlichen Entwicklung, insbesondere durch die Bauleitplanung (F- und B-Planung), wird als ein wesentliches Instrument der gemeindlichen Gestaltungsarbeit wahrgenommen. Es sind sehr häufig die Themen, die sich mit dem öffentlichen Baurecht befassen, die zu kontroversen Diskussionen und zur besonderen Anteilnahme aus der Bevölkerung führen. Daher soll an dieser Stelle kurz auf wesentliche Begriffe aus dem Bau- und Planungswesen eingegangen werden.

Unter öffentlichem Baurecht werden alle gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen, die sich auf die Ordnung und Förderung der Bebauung von Grundstücken beziehen, insbesondere Vorschriften, welche die Zulässigkeit und Grenzen von baulichen Anlagen, ihrer Errichtung, Nutzung, Änderung, Beseitigung und ihre notwendige Beschaffenheit sowie die Ordnung und Förderung der Nutzung von Grund und Boden betreffen, verstanden. Damit dient das öffentliche Baurecht dem Interessenausgleich zwischen der durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Baufreiheit des Grundstückseigentümers und dem häufig andersartigen Interesse der Allgemeinheit und des Nachbarn an einer möglichst sinnvollen und umweltschonenden Nutzung des im Bundesgebiet nur beschränkt vorhandenen Baugeländes (*Stollmann, Öffentliches Baurecht, 13. Auflage, 2022.*).

Das öffentliche Baurecht unterscheidet zwischen Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht. Das Bauplanungsrecht dient der Beurteilung der rechtlichen Qualität des Bodens und seiner Nutzbarkeit. Bauplanungsrechtliche Normen regeln also allgemein ausgedrückt die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke, insbesondere durch Pläne, welche z. B. die Nutzung des Bodens festlegen. Begrifflich wird häufig auch von Städtebaurecht bzw. Stadtplanungsrecht gesprochen. Das Bauordnungsrecht beinhaltet die Regelungen zu baukonstruktiver, baugestalterischer und bauwirtschaftlicher Art an Bauwerk und Baustoffen sowie zu Baugenehmigungsverfahren, Ordnung des Bauvorgangs, Unterhaltung und Instandsetzung baulicher Anlagen und Bekämpfung der von ihnen ausgehenden Gefahren. Insoweit regelt das Bauordnungsrecht die Ausführung der baulichen Anlagen auf dem Grundstück. Das Bauordnungsrecht regelt die Errichtung, Erhaltung, Änderung, Nutzung und den Abbruch baulicher Anlagen. Es beinhaltet aber auch die Grundlagen für das bauaufsichtliche Genehmigungsverfahren. Wesentliche Rechtsgrundlage für das Bauordnungsrecht in Schleswig-Holstein ist die Landesbauordnung, die in einer umfangreichen Neufassung zum 01.09.2022 in Kraft getreten ist. Da die erwähnten Inhalte des Bauord-

nungsrechts nicht wesentlicher Bestandteil der Willensbildung in der Gemeindevertretung sind, soll hier nicht näher auf die Bestimmungen eingegangen werden.

### 12.1. Die Bauleitplanung

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die Bauleitplanung die allgemeine Nutzung der Grundstücke in einer Gemeinde festlegt. Davon abzugrenzen ist die Fachplanung und die überörtliche Planung, welche z. B. Landesentwicklungsprogramme, Landesentwicklungspläne oder Regionalpläne beinhaltet.

Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 2 BauGB der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan).

#### 12.1.1. Der Flächennutzungsplan (F-Plan)

Im Flächennutzungsplan (F-Plan) ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen (§ 5 Abs. 1 S. 1 BauGB). Dargestellt werden z. B. Bauflächen, Art der Baugebiete, Verkehrsflächen, Flächen für die Landwirtschaft, Grünflächen, Wasserflächen, etc. Der Flächennutzungsplan hat allerdings keinen Rechtsnormcharakter. Wenn also ein bestimmtes Grundstück als Teil einer Baufläche dargestellt ist, kann daraus allein noch kein Anspruch auf eine Baugenehmigung hergeleitet werden. Der Flächennutzungsplan ist die Grundlage für die nachfolgende Aufstellung von einzelnen Bebauungsplänen. Der Flächennutzungsplan bzw. eine Änderung bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (in Schleswig-Holstein das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport).

#### 12.1.2. Der Bebauungsplan (B-Plan)

§ 8 BauGB enthält die wesentlichen Grundlagen für die Aufstellung von Bebauungsplänen. Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung. Er bildet die Grundlage für weitere, zum Vollzug des BauGB erforderliche Maßnahmen. Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Ein Flächennutzungsplan ist nicht erforderlich, wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Mit der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans kann gleichzeitig auch der Flächennutzungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt werden (Parallelverfahren). Ein Bebauungsplan kann aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, bevor der Flächennutzungsplan aufgestellt ist, wenn dringende Gründe es erfordern und wenn der Bebauungsplan der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets nicht entgegensteht (vorzeitiger Bebauungsplan). Gilt bei Gebiets- oder Bestandsänderungen

von Gemeinden oder anderen Veränderungen der Zuständigkeit für die Aufstellung von Flächennutzungsplänen ein Flächennutzungsplan fort, kann ein vorzeitiger Bebauungsplan auch aufgestellt werden, bevor der Flächennutzungsplan ergänzt oder geändert ist.

Man unterscheidet zwischen dem einfachen, dem qualifizierten und dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan.

- Ein einfacher Bebauungsplan liegt vor, wenn weder die Voraussetzungen eines qualifizierten noch eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans erfüllt sind. Sie regeln die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben grundsätzlich nicht abschließend. Die Beurteilung des Sachverhaltes bzw. des Bauvorhabens, für den die Festsetzung fehlt, erfolgt nach § 34 BauGB (wenn im Innenbereich) oder § 35 BauGB (wenn im Außenbereich).
- Ein qualifizierter Bebauungsplan liegt dann vor, wenn der Bebauungsplan mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Ver-

kehrflächen enthält. Liegt ein Baugrundstück im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans, ist ein Bauvorhaben planungsrechtlich zulässig, wenn es den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist.

- Vorhabenbezogene Bebauungspläne können von den Gemeinden auf der Grundlage eines von einem (privaten) Vorhabenträger mit der Gemeinde abgestimmten Vorhaben- und Erschließungsplans aufgestellt werden. Voraussetzung ist, dass der Vorhabenträger zur Durchführung des Vorhabens und der Erschließungsmaßnahmen bereit und in der Lage ist und sich in einem Durchführungsvertrag zur Durchführung der Maßnahmen verpflichtet. Auch im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans sind Vorhaben planungsrechtlich zulässig, wenn sie dem Bebauungsplan nicht widersprechen und die Erschließung gesichert ist.

## 12.2. Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes

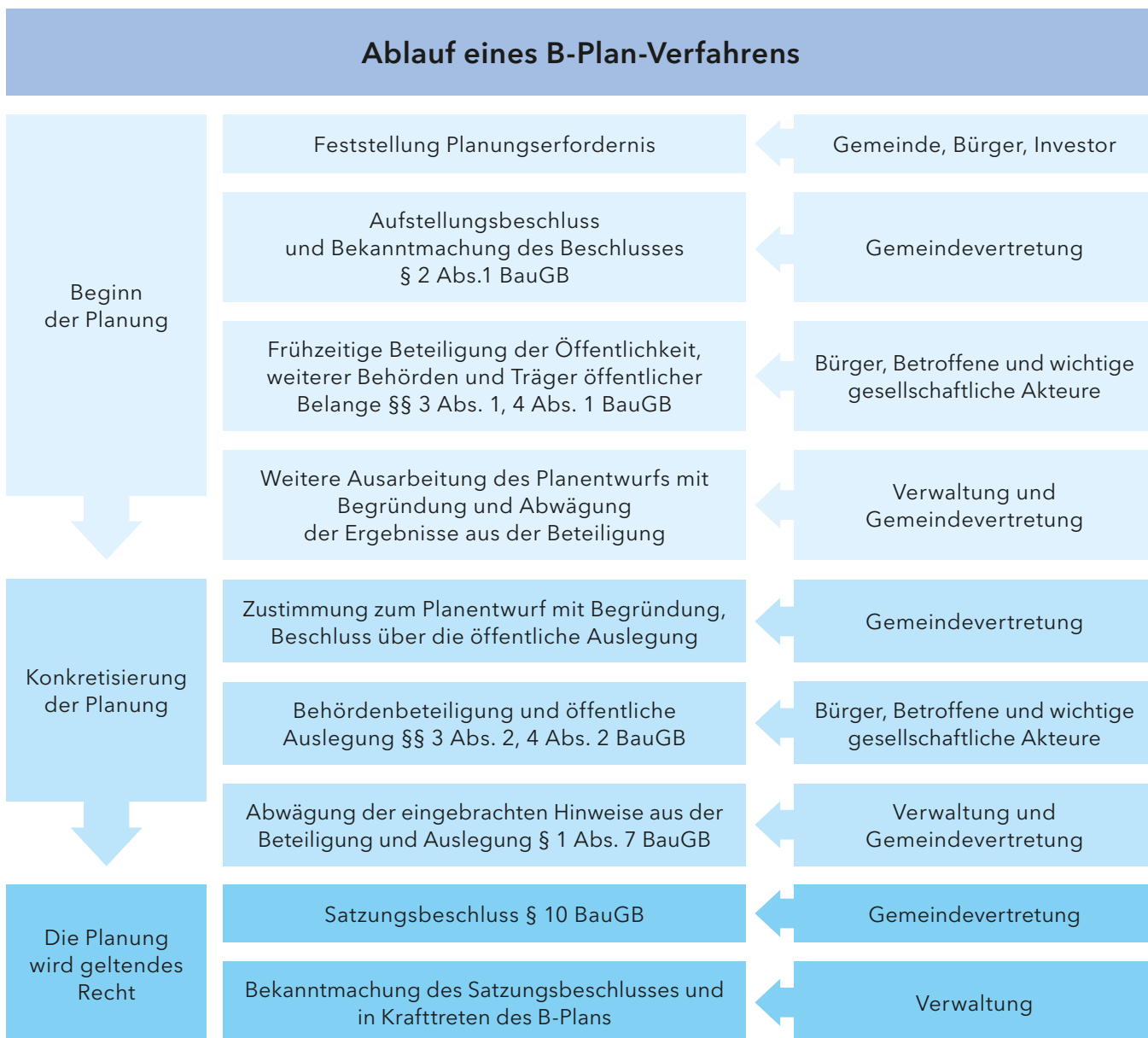


Abbildung 22: Verfahren Aufstellung B-Plan



Für die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens muss ein sog. städtebauliches Erfordernis vorliegen. Die Anregung für die Einleitung eines Verfahrens kann grundsätzlich durch jedermann erfolgen. Nach der Feststellung des Planungserfordernisses wird die Verwaltung mit der Erarbeitung der Planungsgrundlagen, oftmals unter Hinzuziehung Dritter wie z. B. Planungsbüros, beginnen. Dabei werden der Geltungsbereich, ein Zeitplan, die konkreten Planungsziele, eine Vor- und Umweltprüfung, eine Verfahrenswahl, die Abschätzung der Durchführbarkeit und die Finanzierung beurteilt. Es wird durch die Verwaltung eine Vorlage zum Aufstellungsbeschluss mit groben Planungszügen erstellt und den politischen Gremien vorlegt. Die Gemeindevertretung wird einen Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplanes fassen. Die Aufstellung kann beschlossen, abgelehnt oder nochmal überarbeitet werden (§ 2 Abs. 1 BauGB). Es erfolgt eine Veröffentlichung des Aufstellungsbeschlusses gemäß den Vorgaben in der Hauptsatzung bzw. einer eigenen Bekanntmachungssatzung der Gemeinde. Die Verwaltung erstellt anschließend einen Vorentwurf. In der Regel wird hierzu ein externes Planungsbüro beauftragt. Hier werden die wesentlichen Inhalte des Bauleitplans gezeichnet und beschrieben (Plan, Begründung, Umweltprüfung). Die Planungsunterlagen vom Vorentwurf werden den Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange (z. B. Ver- und Entsorgungsunternehmen) zugesendet und innerhalb einer Frist um Abgabe von Anregungen und Bedenken gebeten (§ 4 Abs. 1 BauGB). Parallel zur Behördenbeteiligung erfolgt die erste Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung. Hier werden die Einwohner möglichst frühzeitig über die Planungsabsichten informiert (§ 3 Abs. 1 BauGB). Gegenstand der Information sind die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, mögliche Planalternativen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung des Plangebietes in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung. Hierzu werden die Pläne öffentlich ausgestellt. Die Einwohner haben die Möglichkeit, sich nach Unterrichtung über die Bebauungsplanentwürfe dazu zu äußern. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung wird ein Entwurf für das weitere Planverfahren erstellt. Über die Durchführung der Bürgerbeteiligung ist gem. § 3 Abs. 1 BauGB öffentlich zu informieren. Dies erfolgt durch die gängigen Bekanntmachungsformen der Gemeinde. Im Rahmen von vereinfachten (§ 13 BauGB) oder beschleunigten Verfahren (§§ 13a, 13b BauGB) kann die Gemeinde von der frühzeitigen Unterrichtung absehen. Dies ist z. B. bei B-Plänen der Innenentwicklung möglich. Wie der Name schon beschreibt, wollte der Gesetzgeber hier eine Vereinfachung bzw. Beschleunigung des Verfahrens bei bestimmten Planungsanlässen erreichen. Im Rahmen dieser Verfahren gelten weitere Vereinfachungen für das Bauleitplanverfahren.

Die Verwaltung wertet die eingegangenen Anregungen und Stellungnahmen aus. Es wird eine Vorlage

(Auslegungsbeschluss) für die politischen Gremien erstellt. Alle eingegangenen Anregungen und Stellungnahmen werden in der Vorlage dargestellt, gewürdigt und ggf. ins Plankonzept mitaufgenommen. Die Gremien beraten über die eingegangenen Anregungen und Stellungnahmen. Es erfolgt ein Beschluss zur öffentlichen Auslegung des eventuell konkretisierten Bauleitplans und die zweite Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung beginnt. Hier wird der abgestimmte Planentwurf, in dem die Ergebnisse der frühzeitigen Beteiligung berücksichtigt wurden, einschließlich der Begründung für die Dauer eines Monats öffentlich ausgelegt (§ 3 Abs. 2 BauGB). Ort und Dauer dieser öffentlichen Auslegung werden mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt gemacht. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können. Um eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit zu erreichen, ist der Inhalt der Bekanntmachung und die nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB auszulegenden Unterlagen zusätzlich im Internet einzustellen und über den „DigitalenAtlasNord“ (DANord) des Landes Schleswig-Holstein zugänglich zu machen.

Anschließend werden Anregungen ausgewertet und die Abwägung vorbereitet. Die Gemeindevertretung wägt die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander ab und entscheidet über ihre Berücksichtigung oder Zurückweisung. Den Einsendern wird das Ergebnis der Entscheidung schriftlich mitgeteilt.

Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind im Rahmen der genannten Beteiligungen möglichst frühzeitig zu unterrichten und zur Äußerung auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung aufzufordern. Die Gemeinde holt die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zum Planentwurf und der Begründung ein. Sie haben ihre Stellungnahmen innerhalb eines Monats abzugeben, wobei jedoch die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen 30 Tage nicht unterschreiten darf; die Gemeinde soll diese Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes angemessen verlängern. In den Stellungnahmen sollen sich die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange auf ihren Aufgabenbereich beschränken; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gebiets bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese

Informationen der Gemeinde zur Verfügung zu stellen. Nach Abschluss des Verfahrens zur Aufstellung des Bauleitplans unterrichten die Behörden die Gemeinde, sofern nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen die Durchführung des Bauleitplans erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat.

Die Gemeindevertretung fasst den Satzungsbeschluss für den Bebauungsplan. Nach der ortsüblichen Bekanntmachung der Satzung tritt diese in Kraft und der Bebauungsplan wird rechtskräftig.

### 12.3. Festsetzungen in einem Bebauungsplan

§ 9 BauGB nennt einen abschließenden Katalog von Festsetzungsmöglichkeiten. Aufgrund der Bestimmungen in § 9a BauGB gelten die Vorschriften der BauNVO ergänzend. Beispiele für Festsetzungen sind Größe und Zuschnitt von Baugrundstücken, Zahl der Wohnungen, Flächen für den Gemeinbedarf, Grünflächen, Ausgleichsflächen bei Eingriffen in Natur und Landschaft, § 9 Abs. 1a BauGB.

Besondere Bedeutung haben die Festsetzungen über Art und Maß der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauBG), die Bauweise und die überbaubaren Grundstücksflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) sowie die örtlichen Verkehrsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB). Enthält ein B-Plan die vorstehenden Festsetzungen, handelt es sich um einen sog. qualifizierten Bebauungsplan (§ 30 Abs. 1 BauBG). Fehlt eine dieser Festsetzungen, so liegt ein sog. einfacher Bebauungsplan (§ 30 Abs. 3 BauBG) vor, unabhängig davon, was ansonsten im B-Plan geregelt bzw. nicht geregelt ist.

Im Bebauungsplan kann in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen und sonstigen Nutzungen und Anlagen nur für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Die Folgenutzung soll festgesetzt werden.

Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) kann zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinden, in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können; die Festsetzungen können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden.

Weiter kann für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) in einem Bebauungsplan, auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans, festgesetzt werden, dass Vergnügungsstätten oder

bestimmte Arten von Vergnügungsstätten zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, um eine Beeinträchtigung von Wohnnutzungen oder anderen schutzbedürftigen Anlagen wie Kirchen, Schulen und Kindertagesstätten oder eine Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets, insbesondere durch eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten, zu verhindern.

Für Gebiete in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen nach § 3 Absatz 5a des Bundesimmissionsschutzgesetzes kann zur Vermeidung oder Verringerung der Folgen von Störfällen für bestimmte Nutzungen, Arten von Nutzungen oder für nach Art, Maß oder Nutzungsintensität zu bestimmende Gebäude oder sonstige bauliche Anlagen in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass diese zulässig, nicht zulässig oder nur ausnahmsweise zulässig sind; die Festsetzungen können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden.

Welche Festsetzungen die Gemeinde wählt, steht in ihrem Planungsermessen. Die Festsetzungen erfolgen entweder durch zeichnerische Darstellung oder textliche Beschreibungen. Für Planzeichnungen gilt nach § 9a Nr. 4 BauBG die Planzeichenverordnung (PlanZVO), für die Festsetzungen im Einzelnen nach § 9a Nr. 1 bis 3 BauGB die BauNVO.

Der Bebauungsplan besteht in der Regel aus einer Planzeichnung, die in zeichnerischer Form die verschiedenen Festsetzungen sowie den Geltungsbereich enthält. Da sich nicht alle möglichen Regelungen in zeichnerischer Form darstellen lassen, wird die Zeichnung zumeist um textliche Festsetzungen ergänzt. Zu jedem Bebauungsplan gehört eine Begründung, in der die städtebaulichen Ziele und Festsetzungen des Planes erläutert werden. In der Regel bildet ein Umweltbericht einen gesonderten Teil der Begründung.

#### 12.3.1. Die Art der baulichen Nutzung

Die Festlegung der Art der baulichen Nutzung erfolgt durch Festsetzung einer der Bezeichnungen nach § 1 Abs. 2 BauNVO. Beispiele: Reine Wohngebiete (WR), Allgemeine Wohngebiete (WA), Besondere Wohngebiete (WB), Mischgebiete (MI), Gewerbegebiete (GE), Industriegebiete (GI), Sondergebiete (SO).

## Häufigste Gebiete in einem 8-Plan und die Art der baulichen Nutzung nach § 2 ff. BauNVO

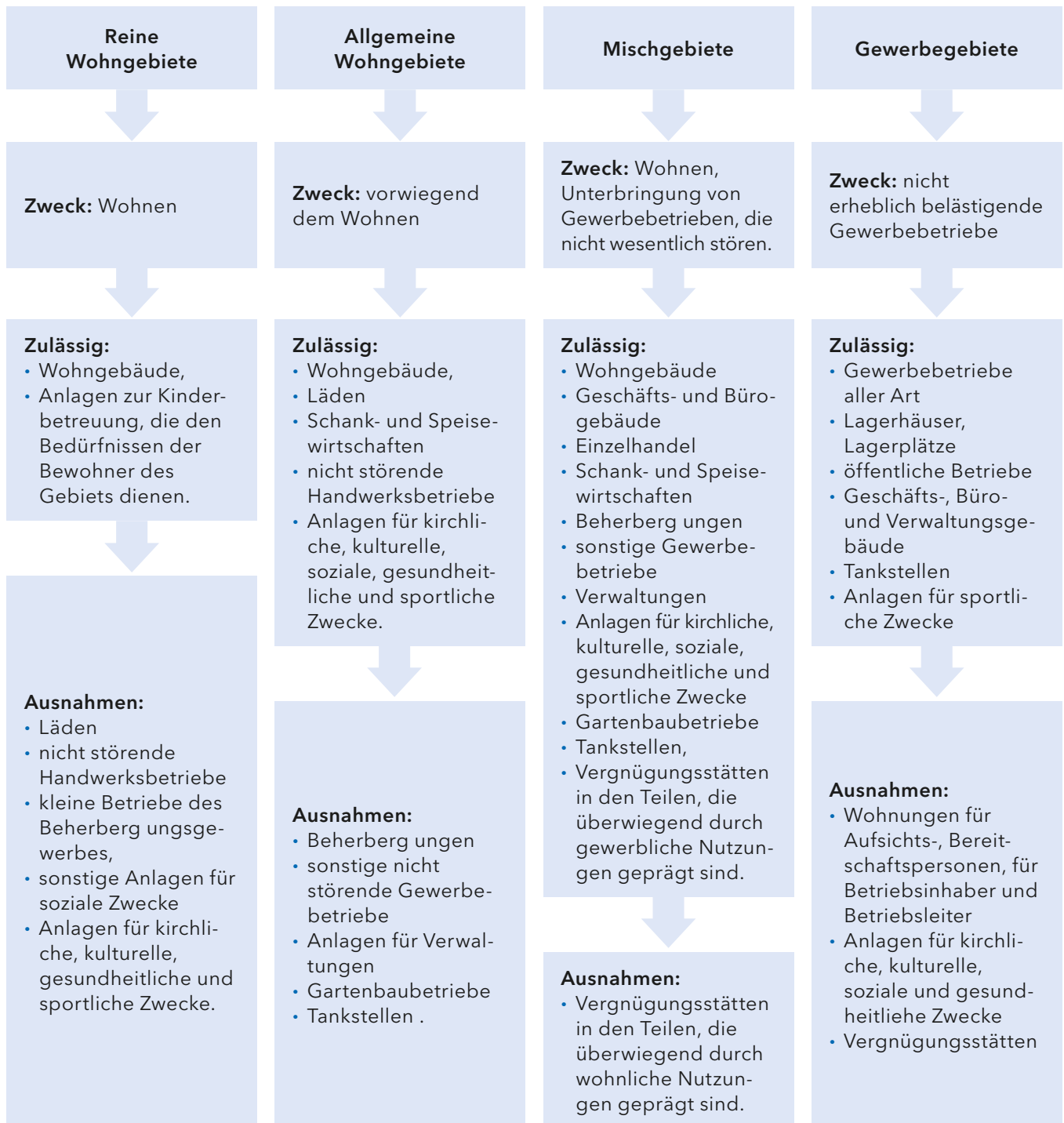


Abbildung 23: Gebiete und ihre bauliche Nutzung

Die Zulässigkeit von Bauvorhaben nach der BauNVO richtet sich nach den Festlegungen bzw. den Bezeichnungen im Bebauungsplan. Wenn also eine Fläche als WA bezeichnet worden ist, regelt § 4 BauNVO für solche Gebiete, dass sie vorwiegend dem Wohnen dienen. Zulässig sind Wohngebäude wie der Versorgung des Gebiets dienende Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht störende Handwerksbetriebe, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke. Ausnahmsweise können Betriebe des Beherbergungsgewerbes, sonstige nicht

störende Gewerbebetriebe, Anlagen für Verwaltungen, Gartenbaubetriebe sowie Tankstellen zugelassen werden.

Die Gemeinde hat nicht nur die Möglichkeit, ein oder mehrere Gebietsarten in ihrem B-Plan festzusetzen. Sie kann auch bestimmen, dass

- einzelne Nutzungen, die im jeweiligen Absatz 2 als allgemein zulässig erklärt sind, in ihrem B-Plan nur ausnahmsweise oder gar nicht zugelassen werden, oder dass

- einzelne Nutzungen, die im jeweiligen Absatz 3 als für nur ausnahmsweise zulässig erklärt sind, in ihrem B-Plan generell zulässig sind oder gar nicht zugelassen werden.

### 12.3.2. Das Maß der baulichen Nutzung

Das Maß der baulichen Nutzung kann im B-Plan nach Maßgabe der §§ 16 bis 21a BauNVO festgesetzt werden. Dies erfolgt nach § 16 Abs. 2 BauNVO insbesondere durch:

- Die Grundflächenzahl (GRZ), die angibt, wie viel qm-Grundfläche der baulichen Anlagen je qm-Grundstücksfläche zulässig sind (§ 19 Abs. 1 BauNVO)  
*Beispiel: Bei GRZ 0,5 ist bei einem 1.000 qm großen Grundstück eine bauliche Anlage mit maximal 500 qm-Grundfläche zulässig.*  
Achtung: Für Garagen und Stellplätze inklusive der Zufahrten sowie für andere Nebenanlagen gelten besondere Berechnungsvorschriften.
- Die Geschossflächenzahl (GFZ), die angibt, wie viel qm-Geschossfläche der baulichen Anlage je qm-Grundstücksfläche zulässig sind (§ 20 Abs. 2 BauNVO)  
*Beispiel: Bei einer GFZ 0,8 ist auf einem 1.000 qm großen Grundstück eine Gesamtgeschossfläche von 800 qm zulässig, bei zweigeschossiger Bauweise, also z.B. 400 qm je Geschoss.*
- Die Baumassenzahl (BMZ) gibt an, wieviel Kubikmeter Baumasse je Quadratmeter Grundstücksfläche zulässig sind. Die Baumasse ist nach den Außenmaßen der Gebäude vom Fußboden des untersten Vollgeschosses bis zur Decke des obersten Vollgeschosses zu ermitteln.
- Die Zahl der Vollgeschosse.
- Die Höhe der baulichen Anlagen.

§ 17 BNVO enthält Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung.

### 12.3.3. Bauweise

Im Bebauungsplan kann die Bauweise als offene oder geschlossene Bauweise festgesetzt werden. In der offenen Bauweise werden die Gebäude mit seitlichem Grenzabstand als Einzelhäuser, Doppelhäuser oder Hausgruppen errichtet. Die Länge dieser Hausformen darf höchstens 50 m betragen. Im Bebauungsplan können Flächen festgesetzt werden, auf denen nur Einzelhäuser, nur Doppelhäuser, nur Hausgruppen oder nur zwei dieser Hausformen zulässig sind. In der geschlossenen Bauweise werden die Gebäude ohne seitlichen Grenzabstand errichtet, es sei denn, dass die vorhandene Bebauung eine Abweichung erfordert. Im Bebauungsplan kann eine von den genannten abweichende Bauweise festgesetzt werden. Dabei kann auch festgesetzt werden, inwieweit an die vorderen, rückwärtigen und seitlichen Grundstücksgrenzen herangebaut werden darf oder muss.

### 12.3.4. Überbaubare Grundstücksfläche

Die überbaubaren Grundstücksflächen können durch die Festsetzung von Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen bestimmt werden. Ist eine Baulinie fest-

gesetzt, so muss auf dieser Linie gebaut werden. Ein Vor- oder Zurücktreten von Gebäudeteilen in geringfügigem Ausmaß kann zugelassen werden. Im Bebauungsplan können weitere nach Art und Umfang bestimmte Ausnahmen vorgesehen werden. Ist eine Baugrenze festgesetzt, so dürfen Gebäude und Gebäudeteile diese nicht überschreiten. Ein Vortreten von Gebäudeteilen in geringfügigem Ausmaß kann zugelassen werden. Ist eine Bebauungstiefe festgesetzt, so dürfen Gebäude und Gebäudeteile diese ebenfalls nicht überschreiten. Die Bebauungstiefe ist von der tatsächlichen Straßengrenze ab zu ermitteln, sofern im Bebauungsplan nichts anderes festgesetzt ist. Wenn im Bebauungsplan nichts anderes festgesetzt ist, können auf den nicht überbaubaren Grundstücksflächen Nebenanlagen im Sinne des § 14 BauNVO zugelassen werden. Das sind z.B. selbständige Terrassenüberdachungen, gewächshausartig ausgebildete und nur so nutzbare Vorbauten, Spielplätze, Behälteranlagen und Silos, Anlagen für die Kleintierhaltung.

## 12.4. Sicherung der Bauleitplanung

Die §§ 14 ff. BauBG beinhalten Instrumente, um zu verhindern, dass bauliche Aktivitäten die Planungen der Gemeinde undurchführbar werden lassen. Solche gesetzlichen Möglichkeiten sind erforderlich, weil das Bauleitplanverfahren regelmäßig nicht unerhebliche Zeit in Anspruch nimmt. Die Mittel der Gemeinde dazu sind die Veränderungssperre, die Zurückstellung von Baugesuchen sowie die gemeindlichen Vorkaufsrechte.

### 12.4.1. Die Veränderungssperre

Ist ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst, kann die Gemeinde zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich eine Veränderungssperre als Satzung mit dem Inhalt beschließen,

- dass Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen, Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs sowie Ausschachtungen, Ablagerungen einschließlich Lagerstätten umfassen, nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen nicht beseitigt werden dürfen,
- dass erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen, deren Veränderungen nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigespflichtig sind, nicht vorgenommen werden dürfen.

Wenn überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstehen, kann von der Veränderungssperre eine Ausnahme zugelassen werden. Die Entscheidung über Ausnahmen trifft die Baugenehmigungsbehörde (Kreis) im Einvernehmen mit der Gemeinde. Die Veränderungssperre tritt nach Ablauf von zwei Jahren außer Kraft. Die Gemeinde kann die Frist um ein Jahr verlängern und anschließend, wenn besondere Umstände es erfordern, die Frist bis zu einem weiteren Jahr nochmals verlängern. Die Gemeinde kann auch eine außer Kraft getretene Veränderungssperre ganz oder teilweise er-

neut beschließen, wenn die Voraussetzungen für ihren Erlass fortbestehen. Die Veränderungssperre ist vor Fristablauf ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen, sobald die Voraussetzungen für ihren Erlass weggefallen sind. Die Veränderungssperre tritt in jedem Fall außer Kraft, sobald und soweit die Bauleitplanung rechtsverbindlich abgeschlossen ist.

Der Gebrauch einer Veränderungssperre liegt in dem Ermessen einer Gemeinde. Sie kann dieses Mittel jederzeit, auch längere Zeit nach dem Aufstellungsbeschluss, einsetzen, selbst noch während eines laufenden Baugenehmigungs- oder Verwaltungsstreitverfahrens und sogar nach dessen Abschluss, um auf diese Weise eine an sich zu erteilende Baugenehmigung zu verhindern.

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass dieses Instrument nur bei Vorliegen eines positiv belegten Planungserlasses bzw. Planungsziels genutzt werden darf. Die Nutzung mit dem Ziel der ausschließlichen Verhinderung einzelner Vorhaben ist unzulässig (Stichwort „Veränderungssperre“)

#### 12.4.2. Zurückstellung von Baugesuchen

Auf Antrag der Gemeinde hat die Baugenehmigungsbehörde die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben im Einzelfall für einen Zeitraum von bis zu zwölf Monaten auszusetzen, wenn zu befürchten ist, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde. Durch ein solches Verfahren kann ein Bauvorhaben unmittelbar unterbunden werden. Dadurch kann vor allem die Zeit überbrückt werden, die der Erlass einer Veränderungssperre erfordert. Die Voraussetzung für die Zurückstellung ist ein wirksamer Aufstellungsbeschluss für einen B-Plan und eine im groben absehbare Planung.

Die Zurückstellung von Baugesuchen ist nur möglich, solange das B-Planverfahren noch nicht abgeschlossen und dem Bauantrag noch nicht stattgegeben worden ist.

#### 12.4.3. Gemeindliche Vorkaufsrechte

Der Gemeinde steht nach § 24 BauGB ein allgemeines Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken

1. im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, soweit es sich um Flächen handelt, für die nach dem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke oder für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich festgesetzt ist,
2. in einem Umlegungsgebiet,
3. in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich,
4. im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus und einer Erhaltungssatzung,
5. im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist,

6. in Gebieten, die nach §§ 33 ,30 oder 34 Absatz 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind, sowie
7. in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten.

In allen genannten Fällen darf das Vorkaufsrecht nur dann ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts hat die Gemeinde den Verwendungszweck des Grundstücks anzugeben.

### 12.5. Der städtebauliche Vertrag

Ein städtebaulicher Vertrag gibt den Gemeinden die Option im Bauplanungswesen mit privaten Investoren zusammenzuarbeiten. Derartige Verträge regeln, welche Rechte und Pflichten der Investor auf der einen Seite und die Gemeinde auf der anderen Seite hat. Das Baugesetzbuch enthält keine Definition des städtebaulichen Vertrags. Städtebauliche Vereinbarungen können mit privatrechtlichen Regelungen, etwa über Grundstücksgeschäfte (z. B. Grunderwerb von der Gemeinde), verbunden werden.

Meistens ist der Inhalt eines städtebaulichen Vertrages, dass ein Investor die Kosten für bestimmte städtebauliche Projekte übernimmt. Beispielsweise Maßnahmen für die Aufstellung eines Bebauungsplans oder Folgekosten im Rahmen der Erschließung. Im Gegenzug schafft die Gemeinde dann Baurecht, was durch die Aufstellung eines B-Plans möglich wäre.

Das Baugesetzbuch nennt einige Beispielfälle städtebaulicher Vertragstypen (§ 11 Abs. 1 BauGB).

Dazu zählen u. a. die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen (Erstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen bzw. deren Änderungen und Ergänzungen) durch den Vertragspartner auf eigene Kosten, wobei das Planaufstellungsverfahren in der Verantwortung der Gemeinde verbleibt. Die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen (z. B. Landschaftspläne, Lärmschutzgutachten) kann auch auf Dritte übertragen werden. Es können ferner Verträge geschlossen werden, um die Ziele der Bauleitplanung zu fördern und zu sichern (z. B. zur Nutzung eines Grundstücks). Die Verpflichtung zu naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen (Ausgleichsflächen) kann ebenfalls vertraglich vereinbart werden. Es können weiter z. B. Kosten für Erschließungsmaßnahmen einem Dritten auferlegt werden, auch Kosten für Infrastrukturmaßnahmen wie Schulen, Kindergärten oder Sport- und Spielplätze.

Städtebauliche Verträge sind gemäß § 11 Abs. 3 BauGB in der Schriftform abzufassen. Es gilt dabei nicht ohne weiteres das Prinzip der Vertragsfreiheit, die Gemeinden sind auch hier dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit

und der Grundrechtsbindung der Verwaltung unterworfen.

Ein städtebaulicher Vertrag darf keinen Rechtsanspruch auf Aufstellung eines Bauleitplans begründen. Diese Regelung soll ausschließen, dass ein Planungsergebnis festgelegt wird, was mit dem ergebnisoffenen Verfahren der Abwägung der durch die Bauleitplanung berührten öffentlichen und privaten Belange nicht vereinbar wäre (Abwägungsgebot gemäß § 1 Abs. 7 BauGB). Weiter müssen Leistung und Gegenleistung in einem sachlichen Zusammenhang stehen. Außerdem dürfen Entscheidungen der Gemeindevertretung ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von Gegenleistungen Dritter abhängig gemacht werden, es sei denn, erst die Gegenleistung beseitigt ein der Entscheidung entgegenstehendes rechtliches Hindernis. Man kann sich also eine Baugenehmigung nicht kaufen. Gleichwohl kann vereinbart werden, Erschließungsmaßnahmen zu übernehmen, um die Erschließung eines Bauvorhabens und damit die Baugenehmigung zu sichern.

## 12.6. Die städtebauliche Satzung (Innenbereichssatzung, Außenbereichssatzung)

Als Alternative zum Bebauungsplan kommen nur städtebauliche Satzungen (Innenbereichssatzung und Außenbereichssatzung) in Betracht, die – wie der Bebauungsplan auch – die Bodennutzung regeln.

Innerhalb von besiedelten Flächen gibt es Bereiche, für die kein Bebauungsplan existiert, obwohl Bebauung gegeben ist. Die Zulässigkeit von Vorhaben richtet sich in solchen unbeplanten Innenbereichen nach dem Einfügungsgebot im Sinne des § 34 BauGB. Für die Beurteilung, ob ein Vorhaben sich in die nähere Umgebung des im Zusammenhang bebauten Ortsteils einfügt, ist entscheidend, ob sich das Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Ist die vorhandene Bebauung einheitlich, ist der vorgegebene Rahmen eng. Je unterschiedlicher hingegen die Baustrukturen sind, desto größer ist das Ermessen für Baugenehmigungen.

Mit einer Innenbereichssatzung erfolgt eine Einordnung des Baulandes als unbeplanter Innenbereich. Der Gemeinde stehen dabei drei verschiedene Innenbereichssatzungen zur Verfügung:

1. Die Klarstellungssatzung dient der Festlegung der Grenzen zwischen dem beplanten Innenbereich und dem Außenbereich.
2. Mit einer Entwicklungssatzung kann die Gemeinde bebaute Flächen, die im Außenbereich liegen, als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen. Voraussetzung ist, dass der Flächennutzungsplan die Flächen im Flächennutzungsplan als Wohnbauflächen darstellt.
3. Mit einer Ergänzungssatzung können einzelne Außenbereichsflächen in einem Zusammenhang bebauten Ortsteil einbezogen werden, wenn die Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereiches geprägt sind.

Gesetzliche Grundlage für diese drei Innenbereichssatzungen bildet § 34 Absatz 4 Nummer 1 bis 3 BauGB.

Zum Außenbereich gehören alle Gebiete einer Gemeinde, für die keine Bebauungspläne existieren und die nicht zum unbeplanten Innenbereich gehören. Die Zulässigkeit von Vorhaben richtet sich im Außenbereich nach § 35 BauGB.

Mit einer Außenbereichssatzung hat die Gemeinde die Möglichkeit, neben Wohnnutzungen kleinere Handwerks- und Gewerbebetriebe erleichtert zuzulassen. Voraussetzung für eine solche Satzung ist, dass es sich um einen bebauten Bereich im Außenbereich handelt, der weder ein Ortsteil noch überwiegend landwirtschaftlich geprägt ist, in dem aber Wohnbebauung schon mit einigem Gewicht vorhanden ist.

Weiterhin muss die geordnete bauliche Entwicklung mit den innerhalb der Außenbereichssatzung zulässigen Vorhaben vereinbar sein. In einer Außenbereichssatzung kann konkreter festgesetzt werden, welche Vorhaben zulässig sind. Die gesetzliche Grundlage für eine solche Satzung findet sich in § 35 Abs. 6 BauGB.

Neben der Innenbereichssatzung und der Außenbereichssatzung kann die Gemeinde weitere Satzungen erlassen, z.B. eine Gestaltungssatzung oder eine Sanierungssatzung.

## 12.7. Das gemeindliche Einvernehmen

Beim gemeindlichen Einvernehmen geht es grundsätzlich um das Einverständnis einer Gemeinde zu einem Bauvorhaben. Das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB ist erforderlich, wenn es sich um ein Vorhaben handelt, welches planungsrechtlich nach den folgenden Vorschriften zu beurteilen ist:

- § 31 BauGB, Ausnahmen und Befreiungen von Bebauungsplänen
- § 33 BauGB, Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung
- § 34 BauGB, Bauvorhaben im Innenbereich
- § 35 BauGB, Bauvorhaben im Außenbereich

Dementsprechend entfällt ein gemeindliches Einvernehmen, wenn das Vorhaben nach § 30 BauGB zu beurteilen ist, weil das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegt, den Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist.

Eine Versagung des gemeindlichen Einvernehmens ist nur dann möglich, wenn sich dies aus den in den §§ 31, 33 - 35 BauGB angegebenen Gründen ergibt. Damit wird klargestellt, dass sachfremde Gründe oder eben Gründe, die nicht aus den genannten Vorschriften resultieren, zu keiner Versagung des gemeindlichen Einvernehmens führen dürfen.

Eine Gemeinde ist also zur Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens verpflichtet, wenn die hierfür notwendigen Voraussetzungen gegeben sind. Es kann passieren, dass eine Gemeinde das gemeindliche Einvernehmen versagt, ohne dass diese Entscheidung rechtmäßig wäre. Dann kann nach § 36 Abs. 2 Satz 3 BauGB die Kommunalaufsichtsbehörde das gemeindliche Einvernehmen ersetzen.

Die Gemeindeordnung stellt in § 27 klar, dass die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens (zu allen vorgenannten Fällen) in der Zuständigkeit der Gemeindevertretung liegt. Gleichzeitig handelt es sich aber um keine vorbehaltene Aufgabe nach § 28 GO, wodurch eine (teilweise) Übertragung der Zuständigkeit auf Fachausschüsse oder Bürgermeister zulässig ist.

In vielen Hauptsatzungen gibt es keinerlei Übertragungsregelungen, die Gemeindevertretung ist also immer zuständig. In der Praxis ergeben sich aus dieser „Nicht-Regelung“ häufig Probleme. Zum einen muss die Gemeindevertretung sich theoretisch mit jedem Antrag (und sei er noch so geringfügig) auseinandersetzen und über die Frage der Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens entscheiden. Also auch Wintergärten, antragspflichtige Terrassendächer, Garagen, Schuppen u. a. sind in der Gemeindevertretung zu be-

raten. Des Weiteren ergeben sich häufiger Fristprobleme. Die Entscheidung über die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens hat binnen zwei Monaten nach Antragseingang zu erfolgen. Die Frist ist nicht verlängerbar. Hat also bei Antragseingang die Gemeindevertretung erst vor wenigen Tagen getagt, ergibt sich möglicherweise ein Fristproblem, da die Gemeindevertretung unter Umständen turnusmäßig nicht in solch kurzen Intervallen tagt. Die Einberufung von Sondersitzungen wird dann vermutlich bei kleineren Bauvorhaben häufig als unverhältnismäßig angesehen werden. Auch für den Antragsteller ist eine derartige „Nicht-Regelung“ häufig bürgerunfreundlich, da er auf eine Entscheidung der Gemeinde relativ lange warten muss. In der Praxis wird die Erfahrung gemacht, dass Antragsteller kleinerer Bauvorhaben (z. B. Wintergarten) häufig kein Verständnis dafür haben, dass eine Entscheidung der Gemeinde erst nach vier, sechs oder acht Wochen getroffen wird.

Aus den vorgenannten Gründen wird daher empfohlen, in die Hauptsatzung eine Übertragungsregelung zur Einvernehmensentscheidung aufzunehmen. Welche Entscheidungen auf einen Fachausschuss oder auf den Bürgermeister übertragen werden, kann hierbei frei entschieden werden. Die Übertragung sollte jedoch möglichst praxistauglich gewählt werden.

## Landtagswahl in Schleswig-Holstein



Thiel  
**Kommunalwahlrecht  
 Schleswig-Holstein**  
 Kommentar  
 2. Auflage 2023  
 276 Seiten, Softcover  
 ISBN 978-3-8293-1870-9  
**44,00 €**



Dehn | Wolf  
**Gemeindeordnung  
 Schleswig-Holstein**  
 Kommentar  
 18. Auflage ca. Mai 2023  
 ca. 900 Seiten, Softcover  
 ISBN 978-3-8293-1872-3  
**79,00 €**



Dehn | Wolf  
**Kommunalverfassungsgesetze  
 Schleswig-Holstein**  
 Textausgabe mit Einführung  
 17. Auflage ca. Mai 2023  
 ca. 300 Seiten, Softcover  
 ISBN 978-3-8293-1873-0  
**ca. 20,00 €**

Mengenrabatt ab 10 Exemplaren.

Kostenlose Lieferung bei  
 Bestellung unter: [www.ksv-medien.de](http://www.ksv-medien.de)

 **KSV Medien**

## Anlage 1a: Teilnahme an Sitzungen der Gemeindevertretung

	Erhalt der Unterlagen	Teilnahmerecht	Rederecht	Antragsrecht
Stimmlose Mitglieder der Ausschüsse	—	— nur als Öffentlichkeit!	—	—
Gemeindevertreter	+	+	+	+
Fraktionslose GVer	+	+	+	+
Bürgerliche Ausschussvorsitzende	—	— als Öffentlichkeit; In nichtöffentlichen Teilen nur in Angelegenheiten ihres Ausschusses!	—	—
Bürgerliche Mitglieder der Ausschüsse	—	— nur als Öffentlichkeit!	—	—
Stellvertretende bürgerliche Ausschussmitglieder	—	— nur als Öffentlichkeit!	—	—
begleitende Mitarbeiter der Verwaltung	+	+	+ kann auf Wunsch des Bgm./ LR	—
Amtsdirektor	+	+	+	—
Amtsvorsteher	—	+	+	—
Gleichstellungsbeauftragte	— nur Einladung zur Kenntnis	+	+ im Aufgabenbereich	—
Vorsitzende sonstiger Beiräte	— nur Einladung zur Kenntnis	+ in Angelegenheiten des Beirats	+ in Angelegenheiten des Beirats	—



## Anlage 1b: Teilnahme an Ausschusssitzungen

	Erhalt der Unterlagen	Teilnahmerecht	Rederecht	Antragsrecht
Ausschussmitglieder	+	+	+	+
Stimmlose Ausschussmitglieder	+	+	+	+
Gemeindevertreter	+	+	+	-
Fraktionslose GVer	+	+	+	-
Bürgerliche Ausschussvorsitzende anderer Ausschüsse	-	- nur als Öffentlichkeit!	-	-
Bürgerliche Mitglieder anderer Ausschüsse	-	- nur als Öffentlichkeit!	-	-
Stellvertretende bürgerliche Ausschussmitglieder im Vertretungsfall	+	+	+	+
Stellvertretende bürgerliche Ausschussmitglieder ohne Vertretungsfall	+	+	-	-
begleitende Mitarbeiter der Verwaltung	+	+	+ (auf Wunsch des Bgm.)	-
Amtsdirektor	+	+	+	-
Amtsvorsteher	-	+	+	-
Gleichstellungsbeauftragte	- nur Einladung zur Kenntnis	+	+ im Aufgabenbereich	-
Vorsitzende sonstiger Beiräte	- nur Einladung zur Kenntnis	+ in Angelegenheiten des Beirats	+ in Angelegenheiten des Beirats	-

## Impressum

SHGT

Arbeitsheft 25:

Die Arbeit in einer Gemeindevertretung – Rechte und Pflichten der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter in Schleswig-Holstein

**Herausgeber:**

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

Haus der kommunalen Selbstverwaltung

Reventlouallee 6, 24105 Kiel

Telefon: 0431 / 57005050

Telefax: 0431/ 57005054

E-Mail: [info@shgt.de](mailto:info@shgt.de)

Internet: [www.shgt.de](http://www.shgt.de)

**Druck:**

Schmidt & Klaunig GmbH, Druck & Verlag im Medienhaus Kiel, Ringstraße 19, 24114 Kiel

**Satz & Gestaltung:**

Stamp Media GmbH, Agentur für Kommunikation & Design im Medienhaus Kiel, Ringstraße 19, 24114 Kiel

**Bildnachweise:**

Titel: oben links: Silke Plambeck, Amt Auenland Südholstein, oben rechts: Sebastian Goecke,  
mittig links: Danica Rehder, unten links: Danica Rehder, unten rechts: Mareike Falz, Landesfeuerwehrverband  
Schleswig-Holstein

Seite 1: Frank Peter

Seite 3: links: Dennis Williamson für Gemeinde Barsbüttel, rechts: Kathrin Knoll

Seite 15: Danica Rehder

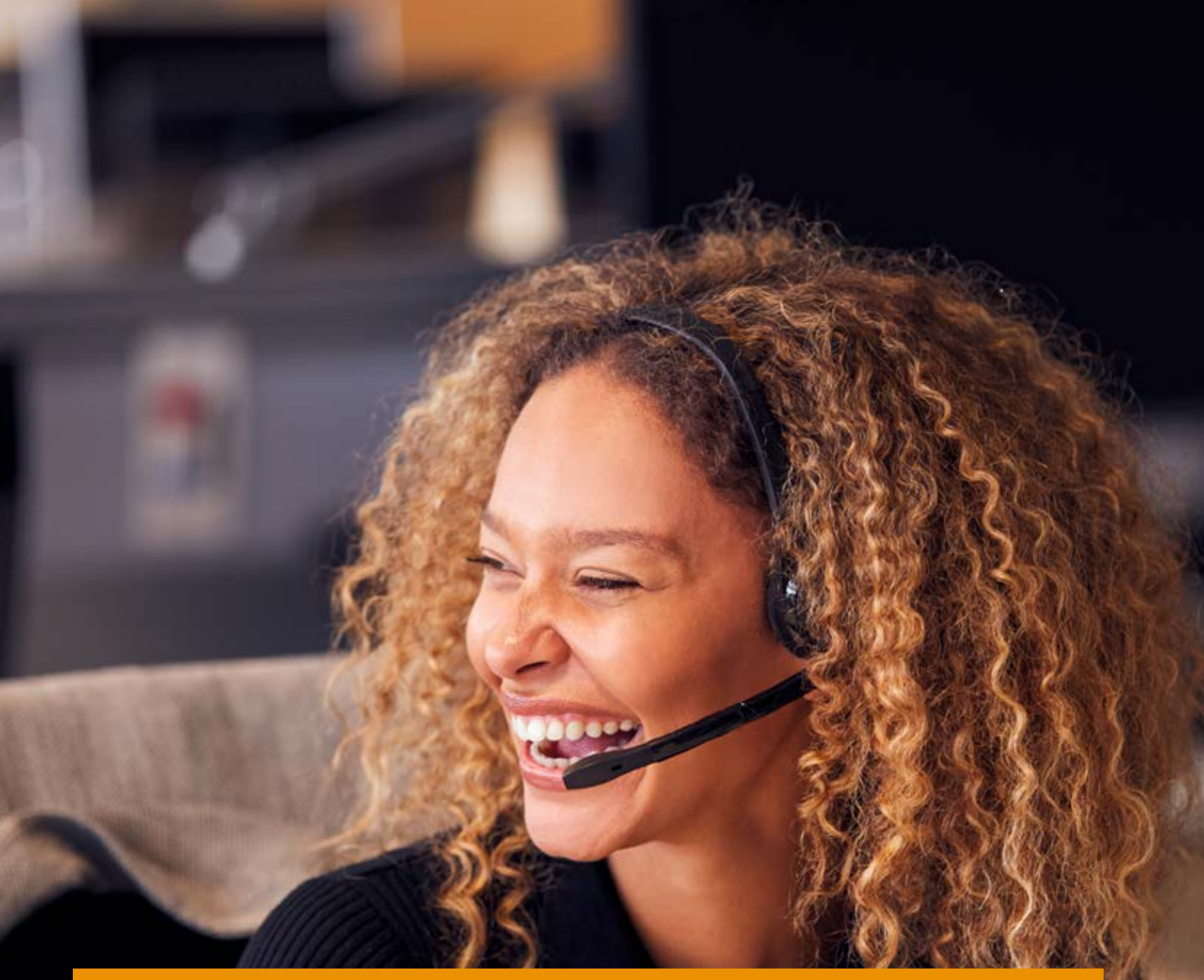
**Abbildungsnachweise:**

Sämtliche Abbildungen im Arbeitsheft sind erstellt vom Autor Frank Wulff.



**Weil's um mehr  
als Geld geht.**





**Die Kommune der Zukunft ist digital  
- und souverän.**

**Wir unterstützen Sie.**

[www.dataport-kommunal.de](http://www.dataport-kommunal.de)