

Arbeitspapier

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 90
Rainer Deppe (ext.)

Direkte Demokratie II

Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990

Sankt Augustin, Dezember 2002

Ansprechpartner: Dr. Stephan Eisel
Leiter der Hauptabteilung
„Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft“
Telefon: 0 22 41/246-630
E-Mail: stephan.eisel@kas.de

Dr. Ralf Baus
Team „Staat und Gesellschaft“
Telefon: 0 22 41/246-472
E-Mail: ralf.baus@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Inhalt

Einführung von Bürgerbegehren in die Kommunalverfassungen der Bundesländer	1
Rechtliche Ausgestaltung in den verschiedenen Kommunalverfassungen	2
Die Datenbasis als Herausforderung	9
Statistische Auswertung in Zeit und Raum	11
Häufung von Bürgerbegehren in bestimmten Gemeinden	16
Untersuchung der Erfolgsquoten	17
Am Ende erfolgreich? – Der Bürgerentscheid	21
Beteiligungsquote an Bürgerentscheiden	25
Die Themenvielfalt – Bürgerbegehren in Kategorien	28
Tendenzen beim Abstimmungsverhalten – das Beispiel Hessen	37
Fallbeispiel: Der Bürgerentscheid in Münster am 16. Juni 2002	39
Ausblick	42
Weiterführende Quellen	44

Tabellenverzeichnis

Einführung von Bürgerbegehren/-entscheiden in den Kommunalverfassungen der Länder	1
Rechtliche Bestimmungen in den einzelnen Ländern im Vergleich	5
Bürgerbegehren/-entscheide seit 1990	11
Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren	12
Häufigkeitsverteilung Bürgerbegehren insgesamt	13
Häufigkeitsverteilung in den ersten Jahren nach Einführung von Bürgerbegehren	13
Bürgerbegehren in Baden-Württemberg seit 1975	14
Verteilung der Bürgerbegehren auf Gemeindegrößenklassen	15
Verteilung von Bürgerbegehren und Gemeinden auf Gemeindegrößenklassen	15
Gemeinden mit der höchsten Anzahl von Bürgerbegehren	16
Verteilung von Gemeinden mit mehreren Bürgerbegehren auf Gemeindegrößenklassen	17
Erfolgsquote von Bürgerbegehren	18
Gründe, die zum Scheitern von Bürgerbegehren führten	20
Bürgerentscheide	22
Erfolgsquote und Gründe für das Scheitern von Bürgerentscheiden	23
Erfolgsquote und Gründe für das Scheitern von Bürgerentscheiden – Gemeindegrößenklassen im Vergleich	24
Beteiligung an Bürgerentscheiden und Kommunalwahlen	26
Beteiligung an Bürgerentscheiden nach Bürger- und Ratsbegehren	27
Erfolgreiche Bürgerentscheide im Sinne eines vorausgegangenen Bürgerbegehrens	28
Thematische Kategorisierung von Bürgerbegehren und -entscheiden	29
Themenzuordnung von Bürgerbegehren (absolute Zahlen)	32
Themenzuordnung von Bürgerbegehren (relative Zahlen je Bundesland)	33
Themenzuordnung von Bürgerentscheiden (absolute Zahlen)	35
Themenzuordnung von Bürgerentscheiden (relative Zahlen je Bundesland)	36

Einführung von Bürgerbegehren in die Kommunalverfassungen der Bundesländer

Das Land Baden-Württemberg hat als einziges Bundesland in Deutschland über viele Jahre Erfahrungen mit dem Instrumentarium Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene gesammelt. Bereits 1956 eingeführt, dauerte es gut 30 Jahre, ehe in den achtziger Jahren in allen Ländern eine verstärkte Diskussion um die Einführung plebiszitärer Elemente auf kommunaler Ebene einsetzte. Mit der Verankerung von Bürgerbegehren in den Kommunalverfassungen der Länder sind diese Formen der direkten Demokratie heute nahezu im gesamten Bundesgebiet Realität.

Einführung von Bürgerbegehren/ -entscheiden in den Kommunalverfassungen der Länder	
1956	Baden-Württemberg
1990	Schleswig-Holstein
1990	Sachsen-Anhalt
1993	Mecklenburg-Vorpommern
1993	Brandenburg
1993	Sachsen
1993	Thüringen
1993	Hessen
1994	Rheinland-Pfalz
1994	Nordrhein-Westfalen
1994	Bremen
1995	Bayern
1996	Niedersachsen
1997	Saarland
1998	Hamburg

Lediglich das Land Berlin kennt bis heute keine Bürgerbegehren und -entscheide auf kommunaler Ebene, wohl aber auf Landesebene. Zuletzt erreichte ein im Frühjahr des Jahres 2001 von PDS, Grünen und FDP initiiertes Volksbegehren bundesweite Publizität. Mit ihm sollte der Druck, nach der Aufkündigung der Großen Koalition durch die SPD, schnell zu vorgezogenen Neuwahlen zu kommen, außerparlamentarisch verstärkt werden. In der Koalitionsvereinbarung haben SPD und PDS verabredet, Bürgerentscheide und -begehren im Laufe dieser Legislaturperiode gesetzlich zuzulassen.

Dem Landtag des Freistaates Thüringen liegt derzeit ein Gesetzentwurf der Landesregierung zur Reform der Kommunalordnung vor. Ziel ist die Erleichterung der Bürgerbeteiligung durch Absenken der Quoren für Bürgeranträge und Bürgerbegehren sowie die Schaffung von mehr Rechtssicherheit durch die Vereinheitlichung von Verwaltungsverfahren.

Eine Besonderheit in der Entwicklung der kommunalen Bürgerbeteiligung stellt die Entstehung und Entwicklung der bayerischen Regelung dar. Während die bis 1994 eingeführten Bürgerbegehren jeweils durch gesetzgeberisches Handeln des Landesparlaments realisiert wurden, war die Entscheidung zur Reform der Kommunalverfassung in Bayern das Resultat eines landesweiten Volksentscheides am 01.10.1995. Nachdem die SPD-Landtagsfraktion 1991 mit einem parlamentarischen Vorstoß gescheitert war, siegte vier Jahre später die Trägerinitiative „Mehr Demokratie in Bayern e.V.“, u.a. getragen vom BUND, SPD, Grünen, der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP) aber auch dem Bund der deutschen-katholischen Jugend (BDKJ) mit 57,8% der Stimmen gegenüber 38,7% für den Entwurf des Landtags. Nach nur knapp zwei Jahren sah der Bayerische Verfassungsgerichtshof das Recht auf kommunale Selbstverwaltung gefährdet und gab dem Gesetzgeber die Veränderung der Regelungen auf. Mit der am 01.04.1999 in Kraft getretenen neuen Bürgerentscheidungsregelung blieb das Instrumentarium von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erhalten; es wurde aber um ein Zustimmungsquorum und das Recht der Kommunalvertretung, einen eigenen Beschlussvorschlag zur Abstimmung zu stellen, ergänzt. Auch in Hamburg wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf der Ebene der sieben Bezirke durch einen Volksentscheid, der gemeinsam mit der Bundestagswahl 1998 durchgeführt wurde, eingeführt.

Rechtliche Ausgestaltung in den verschiedenen Kommunalverfassungen

Alle Länder sehen in ihren Kommunalverfassungen einen sogenannten Negativkatalog vor. Dieser schließt Haushaltsentscheidungen, Abgaben- und Gebührenregelungen, Fragen der Besoldung und der inneren Organisation der Verwaltung, die Beteiligung in anhängigen Rechtsstreitigkeiten als Gegenstand von Bürgerbegehren und -entscheiden aus.

Vier Bundesländer (Baden-Württemberg, Bremen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz) beschreiben zusätzlich in Positivlisten den Kreis der zulässigen Themen. In diesen Fällen findet sich die Gebietsreform (Auflösung, Zusammenschluss oder Gebietsänderung von Kommunen) bis auf Bremen in allen Gemeindeordnungen mit Positivkatalog. Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern haben den Weg einer beispielhaften Positivliste ge-

wählt. Hier werden Themen benannt, die insbesondere für einen Bürgerentscheid in Frage kommen, ohne dass die Liste abschließend wäre. Explizit benannt werden die Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderungen und Auflösungen kommunaler Betriebe und Einrichtungen.

Mit Ausnahme des Freistaates Bayern und den Stadtstaaten Bremen und Hamburg wird ein gesetzlich zulässiger und realisierbarer Kostendeckungsvorschlag verlangt, womit verhindert werden soll, dass Anträge beschlossen werden, die finanziell für die Kommune nicht zu realisieren sind.

Die Zulässigkeitsentscheidung erfolgt durch die kommunale Vertretung oder die Kommunalaufsicht. Die Entscheidungen unterliegen der rechtlichen Kontrolle im Widerspruchs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

In dieser Phase hat die kommunale Vertretung meist die Möglichkeit, dem Begehren durch eine entsprechende Beschlussfassung nachzukommen. Einige Länder sehen auch die Möglichkeit des sog. „Ratsbegehrens“ vor. Der Rat kann einen Bürgerentscheid durch Vorlage einer Entscheidung an die Bürgerschaft selbst herbeiführen. Um eine inflationäre Nutzung dieses Instruments zu begrenzen, verlangen die Kommunalverfassungen meist eine qualifizierte Ratsmehrheit als Einleitungsvoraussetzung. Es ist zu beobachten, dass Ratsbegehren weniger eingesetzt werden, um echte Entscheidungen zwischen zwei vertretbaren Alternativen auf direktdemokratischem Weg herbeizuführen, sondern meist dazu, einer Ratsentscheidung zusätzliches Gewicht zu verleihen. Auffallend ist eine Häufung von Ratsbegehren beim Kampf um die kommunale Selbständigkeit im Zuge der Kommunalreform in den neuen Bundesländern.

Den Abschluss des dargestellten Prozesses bildet der Bürgerentscheid. An einem bestimmten „Wahltag“ sind alle Bürger aufgerufen, über die zur Abstimmung gestellte Frage zu entscheiden. Dabei wird in der Regel mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt. Für den Erfolg eines Bürgerentscheids sehen die Länder unterschiedliche Mehrheiten vor. Es wird entweder auf eine Mindestbeteiligung der Abstimmungsberechtigten („Beteiligungsquorum“) abgestellt oder es wird für den Erfolg ein bestimmter Anteil an zustimmenden Voten, gemessen an der Gesamtzahl der Abstimmungsberechtigten („Zustimmungsquorum“), verlangt. Auch Detailregelungen, wie z.B. die Zahl und Öffnungszeiten der Abstimmungslokale, amtliche Benachrichtigungen über den Bürgerentscheid und Briefwahlmöglichkeiten, sind von den Ländern unterschiedlich geregelt.

In der gegenwärtigen politischen Diskussion werden insbesondere die Verfahrensregeln als die entscheidenden Faktoren für den Erfolg oder Misserfolg direktdemokratischer Prozesse genannt.

Ein von der Landesregierung des Freistaates Thüringen in den Landtag eingebrachter Gesetzesentwurf zur Reform der Thüringischen Kommunalordnung sieht eine Absenkung der Quoren für Bürgeranträge von 10% auf 5% und Bürgerbegehren von 20% auf 15% vor. Das Zustimmungsquorum bei Bürgerentscheiden bleibt mit 25% unverändert. Zusätzlich wird das „Amts-sammelungsverfahren“ eingeführt. Unterstützungsunterschriften könnten demnach nur noch in Amtsräumen der Gemeinde geleistet werden. Dadurch erhöht sich die Rechtssicherheit, während die Zahl der ungültigen Unterschriften (etwa von Nichtgemeindebürgern oder wegen fehlender Identifizierungsmöglichkeit) mit Sicherheit gesenkt würde. Die Landesregierung verspricht sich zudem ein höheres Maß an Ernsthaftigkeit bei den Unterstützungswilligen. Die Eintragungsräume und -stunden sind so zu bestimmen, dass jeder Eintragungsberechtigte ausreichend Gelegenheit hat, sich zu beteiligen. Dazu gehört auch die Öffnung der Eintragungslokale an Samstagen.

Rechtliche Bestimmungen in den einzelnen Ländern im Vergleich				
	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Bremen
Einwohnerantrag	3%; jedoch bis 50.000 Einwohner max. 750; 50.000 bis 100.000 max. 1.500; 100.000 bis 200.000 max. 3.000; über 200.000 max. 6.000	1%	5%	
Anzahl der Unterschriften für ein erfolgreiches Bürgerbegehren	10%; jedoch bis 50.000 Einwohner max. 2.500; 50.000 bis 100.000 max. 5.000; 100.000 bis 200.000 max. 10.000; über 200.000 max. 20.000	in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern mindestens 10%; bis 20.000 9%; bis 30.000 8%; bis 50.000 7%; bis 100.000 6%; bis 500.000 5%; mehr als 500.000 3%	10%	10%; zuvor muss ein Zulassungsantrag von 4.000 Stimmberechtigten gestellt werden
Größte Stadt des Landes	Stuttgart (584.000) 20.000 Unterschriften = 3%	München (1.210.000) 3% = 36.300 Unterschriften	Potsdam (129.324) 10% = 12.932 Unterschriften	Bremen (539.403) 10% = 53.940 Unterschriften
Themenauswahl	Positivkatalog: Errichtung, Erweiterung und Aufhebung öffentlicher Einrichtungen, Änderung der Gemeindegrenzen, Ortsverfassung, durch Hauptsatzung als wichtige Gemeindeangelegenheit definiert Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Rechtsstreitigkeiten Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Angelegenheiten, die dem Bürgermeister vorbehalten sind	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Tarife, Satzung mit Anschluss- und Benutzungszwang, Planfeststellung, Bauleitplanung, Rechtsstreitigkeiten, Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten, fehlende gesetzliche Zuständigkeit Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Positivkatalog: Erlass, Aufhebung und Änderung eines Ortsgesetzes Negativkatalog: Haushalt, Abgaben, Tarife, Besoldung, Angelegenheiten, die in der laufenden Wahlperiode bereits Gegenstand eines Volksentscheids waren, vorzeitige Auflösung der Stadtbürgerschaft
Fristen	kassierend: 4 Wochen nach Bekanntmachung		kassierend: 6 Wochen nach Bekanntgabe	
Zulässigkeitsprüfung	durch den Rat	innerhalb eines Monats durch den Rat; er kann Begehren entsprechen mit der Folge der einjährigen Bindungswirkung	durch den Rat	durch den Senat; Stadtbürgerschaft kann Ortsgesetzentwurf unverändert annehmen
Sperrwirkung Des Begehrens	nein	nach Zulässigkeitsfeststellung keine entgegengesetzte Entscheidung des Rates und kein Verwaltungsvollzug		
Zustimmungsquorum	30%	bis zu 50.000 Einwohnern mindestens 20%; bis zu 100.000 15%; mit mehr als 100.000 10%	25%	25%
Ratsbegehren	nach Ratsbeschluss mit 2/3-Mehrheit	zulässig	zulässig bei Zusammenschluss mit anderer Gemeinde	zulässig
Bindungswirkung	3 Jahre; in dieser Zeit nur durch Bürgerentscheid änderbar	1 Jahr; durch Bürgerentscheid vorher änderbar	2 Jahre; durch Bürgerentscheid vorher änderbar	

	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen
Einwohnerantrag			bis 100.000 5%; über 100.000 5.000	bis 10.000 5%, max. 400; bis 50.000 4%, max. 1.500; bis 100.000 3% max. 2.500; über 100.000 2,5% max. 8.000
Anzahl der Unterschriften für ein erfolgreiches Bürgerbegehren	3%; in Bezirken mit mehr als 300.000 Einwohnern 2%	10%	bis 100.000 Einwohner 10%; über 100.000 7.500	10%; jedoch bis zu 50.000 4.000; bis 100.000 6.000; 200.000 12.000; 500.000 24.000; über 500.000 48.000
Größte Stadt des Landes		Frankfurt (646.550) 10% = 64.655 Unterschriften	Rostock (200.500) 7.500 Unterschriften = 4%	Hannover (515.000) 48.000 Unterschriften = 9%
Themenauswahl	Negativkatalog: Personalentscheidungen, Haushalt	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Rechtsstreitigkeiten, fehlende gesetzliche Zuständigkeit Kostendeckungsvorschlag erforderlich	beispielhafte Positivliste: Namens- und Gebiets- änderungen, Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderung und Auflösung kommunaler Betriebe und Einrichtungen, Umwand- lung, Zusammenlegung und Aufhebung von Stiftungen, Übernahme neuer Aufgaben ohne gesetzliche Verpflichtung Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Plan- feststellung, Bauleitplanung, städtebauliche Verträge, Rechtsstreitigkeiten, Satzungen mit Anschluss- und Benutzungszwang, kommunale Zusammenar- beit, Ehrenbürgerrechte, fehlende gesetzliche Zuständigkeit Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Planfeststellung, Bauleitplanung, Rechtsstreitigkeiten, fehlende gesetzliche Zuständigkeit Kostendeckungsvorschlag erforderlich
Fristen	6 Monate nach Anzeige	kassierend: 6 Wochen nach Bekanntmachung	kassierend: 6 Wochen nach Bekanntgabe oder wenn noch nicht ausgeführt	Anzeige der Einleitung erforderlich kassierend: 3 Monate nach Bekanntmachung initiiierend: 6 Monate nach Anzeige
Zulässigkeitsprüfung	durch das Bezirksamt; Bezirksversammlung kann entsprechen		durch den Rat im Benehmen mit der Aufsichtsbehörde; er kann Begehren entsprechen	Verwaltungsausschuss
Sperrwirkung Des Begehrens	nach Vorlage eines Drittels der erforderlichen Unterschriften; 3 Monate keine entgegenstehende Entscheidung und kein Verwaltungsvollzug; nach Zustandekommen bis zum Bürgerentscheid	durch den Rat; er kann Begehren entsprechen		nein; Rat kann trotz Bürgerbegehren entscheiden und Verwaltung kann Beschlüsse vollziehen; Bürgerentscheid auf Missbilligung möglich
Zustimmungsquorum	nein	25%; wenn die Mehrheit nicht erreicht wird, muss Rat entscheiden	25%; wenn die Mehrheit nicht erreicht wird, muss Rat entscheiden; Abberufung des Bürgermeisters nur bei mind. 50% Beteiligung und 2/3 Zustimmung	25%
Ratsbegehren	Bezirksversammlung kann Alternativentwurf beifügen		Abberufung des Bürger- meisters 2/3-Mehrheit	nein
Bindungswirkung		3 Jahre	2 Jahre; durch Bürgerentscheid vorher änderbar oder aufhebbar	2 Jahre; Aufhebung nur durch neuen Bürgerentscheid

	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen
Einwohnerantrag	kreisang. Gemeinde 5% max. 4.000; kreisfreie Stadt 4% max. 8.000	bis 3.000 5% max. 120; bis 10.000 4% max. 300; bis 50.000 3% max. 1.000; über 50.000 2% max. 2.000	5%	10%; Hauptsatzung kann Anforderung bis 5% herabsetzen
Anzahl der Unterschriften für ein erfolgreiches Bürgerbegehren	gestaffelt: bei Gemeinden bis 10.000 Einwohner 10%; bis 20.000 9%; bis 30.000 8%; bis 50.000 7%; bis 100.000 6%; bis 200.000 5%; bis 500.000 4%; über 500.000 3%	15%; bis 50.000 Einwohner max. 3.000 bis 100.000 6.000; bis 200.000 12.000; über 200.000 24.000	15%; bis 20.000 Einwohner max. 2.000; bis 40.000 4.500; bis 60.000 7.500; über 60.000 max. 18.000	15%; die Hauptsatzung der Gemeinde kann ein geringeres Quorum vorsehen, mindestens aber 5%
Größte Stadt des Landes	Köln (1.017.000) 3% = 30.500 Unterschriften	Mainz (182.870) 12.000 Unterschriften = 7%	Saarbrücken (209.000) 18.000 Unterschriften = 9%	Leipzig (493.208) 5% = 24.660 Unterschriften
Themenauswahl	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Planfeststellung, Bauleitplanung, Rechtsstreitigkeiten, fehlende gesetzliche Zuständigkeit, Bürgerentscheid zum gleichen Thema innerhalb der letzten zwei Jahre Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Positivkatalog: Gebietsänderungen, Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderung und Auflösung kommunaler Betriebe und Einrichtungen Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Tarife, Planfeststellung, Bauleitplanung, Rechtsstreitigkeiten, fehlende gesetzliche Zuständigkeit, nicht bereits in den letzten 3 Jahren per Bürgerentscheid entschieden Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Planfeststellung, Bauleitplanung, Rechtsstreitigkeiten, fehlende gesetzliche Zuständigkeit Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Negativkatalog: Weisungsaufgaben, innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Rechtsstreitigkeiten Kostendeckungsvorschlag erforderlich
Fristen	kassierend: 6 Wochen nach Bekanntmachung, sonst 3 Monate nach Beschluss	kassierend: 2 Monate nach Beschluss	kassierend: 2 Monate nach Beschluss; initiiierend: Unterschriften nicht älter als 6 Monate	kassierend: 2 Monate nach Bekanntgabe des Beschlusses
Zulässigkeitsprüfung	unverzüglich durch den Rat; er kann Begehren entsprechen	durch den Rat; wenn der Rat dem Begehren nachkommt, entfällt der Entscheid	durch den Rat; er kann Begehren entsprechen	durch den Rat; er kann Begehren entsprechen
Sperrwirkung des Begehrens	nein			ab Zulässigkeitsfeststellung kann der Rat keinen dem Begehren widersprechenden Beschluss fassen
Zustimmungsquorum	20%	30%	30%	25%; wenn die Mehrheit nicht erreicht wird, muss Rat entscheiden
Ratsbegehren	nein	nein	nein	nach Ratsbeschluss mit 2/3-Mehrheit
Bindungswirkung	2 Jahre; Aufhebung nur durch neuen, vom Rat eingeleiteten Bürgerentscheid	3 Jahre	2 Jahre; Aufhebung nur durch neuen, vom Rat eingeleiteten Bürgerentscheid	3 Jahre; Aufhebung nur durch neuen, vom Rat eingeleiteten Bürgerentscheid

	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen	
Einwohnerantrag	5%; jedoch bis 50.000 Einwohner max. 1.000; bis 100.000 max. 2.000; über 100.000 max. 7.000	5%	10% der bei der letzten Gemeindewahl ermittelten Zahl der Bürger	
Anzahl der Unterschriften für ein erfolgreiches Bürgerbegehren	15%; bis 20.000 Einwohner 1.500; bis 50.000 3.000; bis 100.000 5.000; über 100.000 10.000	10%	20% der bei der letzten Gemeindewahl ermittelten Bürger	
größte Stadt des Landes	Halle (247.736) 10.000 Unterschriften = 4%	Kiel (232.612) 10% = 23.261 Unterschriften	Erfurt (200.564) 20% = 40.113 Unterschriften	
Themenauswahl	Positivkatalog: Gebietsänderungen, Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderung und Auflösung kommunaler Betriebe und Einrichtungen, Ortschaftsverfassung Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Tarife, Rechtsstreitigkeiten, nicht bereits in den letzten 3 Jahren per Bürgerentscheid entschieden Kostendeckungsvorschlag erforderlich	beispielhafte Positivliste: Gebietsänderungen, Errichtung, Übernahme, wesentliche Änderung und Auflösung kommunaler Betriebe und Einrichtungen, Übernahme neuer gesetzlich nicht zugewiesener Aufgaben Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsverhältnisse, Haushalt, Abgaben, Tarife, Rechtsstreitigkeiten, Hauptsatzung, Bauleitplanung, dem Rat vorbehaltene Entscheidungen, nicht bereits in den letzten 2 Jahren per Bürgerentscheid entschieden Kostendeckungsvorschlag erforderlich	Negativkatalog: innere Organisation, Rechtsstreitigkeiten, Haushalt, Abgaben, Satzungen, kommunale Beteiligungen, Ehrenbürgerrechte, die nicht bereits in den letzten 2 Jahren Gegenstand eines Bürgerentscheids waren Kostendeckungsvorschlag erforderlich	
Fristen	kassierend: 6 Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses	kassierend: 4 Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses	kassierend: 1 Monat nach Bekanntgabe des Beschlusses	
Zulässigkeitsprüfung	durch den Rat; wenn der Rat dem Begehren nachkommt, entfällt der Entscheid	durch die Kommunalaufsichtsbehörde; wenn der Rat dem Begehren nachkommt, entfällt der Entscheid	durch den Rat; wenn der Rat dem Begehren nachkommt, entfällt der Entscheid	
Sperrwirkung des Begehrens	nach Zulässigkeitsfeststellung keine entgegenstehende Entscheidung des Rates und kein Verwaltungsvollzug			
Zustimmungsquorum	25%; wenn die Mehrheit nicht erreicht wird, muss Rat entscheiden	25%; wenn die Mehrheit nicht erreicht wird, muss Rat entscheiden	25%	
Ratsbegehren	nach Ratsbeschluss mit 2/3-Mehrheit	nach Ratsbeschluss mit 2/3-Mehrheit		
Bindungswirkung	1 Jahr; Aufhebung nur durch neuen Bürgerentscheid	2 Jahre; Aufhebung nur durch neuen Bürgerentscheid	2 Jahre; Aufhebung nur durch neuen Bürgerentscheid, bei Änderung der Rechts- und Sachlage auch durch den Rat	

Die Datenbasis als Herausforderung

Da die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erst ab 1990 in das Recht der Bundesländer Eingang fanden, konzentriert sich diese Untersuchung auf die Jahre ab 1990. In diesem Zeitraum wurden ca. 2.500 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide registriert.

Die politische Auswertung der Bedeutung von Bürgerbegehren/-entscheiden für die kommunalpolitische Praxis leidet vor allem an der ungenügenden Datenbasis.

Dabei muss in Kauf genommen werden, dass selbst innerhalb eines Bundeslandes Auswertungen nur für die Teilmenge der Bürgerbegehren/-entscheide durchgeführt werden können, für die die untersuchten Merkmale bekannt sind. Dies führt regelmäßig dazu, dass Auswertungen für kleinere als die Gesamtgruppe der Bürgerbegehren oder –entscheide erstellt wurden.

Da die Durchführung von Bürgerbegehren eine kommunale Aufgabe ist, sieht ein Großteil der Bundesländer sich nicht in der Pflicht, diese statistisch zu erfassen. „Eine amtliche Statistik über Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wird in Rheinland-Pfalz nicht geführt. Ebenso wenig haben die kommunalen Gebietskörperschaften eine entsprechende Berichtspflicht.“ (Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 13/470). Wenn es überhaupt statistische Angaben der Landesverwaltung gibt, wurden sie im Regelfall aus Anlass von Landtagsanfragen bei den Kommunen bzw. durch Umfragen bei den Aufsichtsbehörden erhoben. (Landtag Schleswig-Holstein, Drucksache 15/1836). Zum Teil wird aber auch die Notwendigkeit zur Datenerhebung selbst in Fällen von Landtagsanfragen nicht gesehen. (Landtag Thüringen, Drucksache 3/2544).

Von den Ländern, die amtliche Erhebungen durchführen, bieten Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen die umfangreichsten Informationen sowohl über Bürgerbegehren als auch über Bürgerentscheide an. Hessen beschränkt sich auf eine, allerdings vollständige, Darstellung der Bürgerentscheide.

In allen Zusammenstellungen basieren die Erhebungen auf Angaben Dritter, die naturgemäß unterschiedlich ausfallen. Somit ist häufig schon innerhalb eines Bundeslandes eine Vergleichbarkeit kaum gegeben. So werden in NRW z.B. bei einigen Bürgerentscheiden die detaillierten Abstimmungsresultate, bei anderen jedoch nur das Ergebnis mitgeteilt. Auf Schwierigkeiten stößt häufig die Zuordnung der Bürgerbegehren zu Themenbereichen. Oft ist aus der Benennung des Themas nicht zu erkennen, ob sich das Begehren gegen oder für eine entsprechende Maßnahme aussprechen soll. Wenn z.B. „Parkraumbewirtschaftung“ als

Thema benannt ist, sind beide Möglichkeiten denkbar – das Begehren könnte sowohl für als auch gegen die Bewirtschaftung von Parkplätzen gerichtet sein. Häufig anzutreffen ist das Begehrensthema „Errichtung einer Mobilfunksendeantenne“. Hier kann mit hoher Wahrscheinlichkeit angenommen werden, dass sich die Begehren im Regelfall gegen die Errichtung wenden. Bei den Fragen „Gewerbegebiet“ oder „Umgehungsstraße“ ist dies aber nicht von vorneherein klar. Für die politische Einordnung kommt es aber ganz entscheidend auf eine eindeutige Fragestellung an. Geradezu vorbildlich ist in diesem Zusammenhang eine Aufstellung des Hessischen Statistischen Landesamtes über alle 66 bisher in hessischen Kommunen durchgeführten Bürgerentscheide. Hier wird neben dem Abstimmungsergebnis, dem zu erreichenden Quorum und der Abstimmungsbeteiligung insbesondere die vollständige Fragestellung wiedergegeben. Dadurch ist in den meisten Fällen erkennbar, ob die Initiatoren sich für oder gegen ein bestimmtes kommunales Projekt engagierten. Auch die Frage, ob sich das Begehren gegen einen bereits gefassten Ratsbeschluss richtete oder ob es sich um ein initiiertes Begehren handelte, ist in den meisten Fällen erkennbar. Leider fehlt hier eine vergleichbare Aufstellung aller Bürgerbegehren.

Ein weiteres Defizit liegt in den unterschiedlichen Erhebungszeiträumen begründet. Kontinuierlich geführte Statistiken sind eher die Ausnahme, da die Erhebungen meist anlassbezogen, z.B. zur Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage, und zudem häufig entsprechend der Fragestellung nach unterschiedlichen Parametern aufgestellt wurden.

Mangels vollständiger staatlicher Zusammenstellungen wurde für diese Untersuchung auch auf Erhebungen nichtstaatlicher Stellen zurückgegriffen.

Die wichtigste nichtstaatliche Quelle stellt die Datenbank der Forschungsstelle „Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie“ am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg dar. Immerhin sieben Bundesländer sind hier erfasst. Es fällt auf, dass ein relativ hoher Anteil von Begehren zeitlich nicht zuzuordnen ist, häufig der Ausgang nicht nachgehalten werden konnte und auch die Themenbezeichnung nicht immer eindeutig gewählt ist. Für den Freistaat Bayern, dem insofern eine besondere Bedeutung zukommt, da hier etwa die Hälfte aller bundesdeutschen Bürgerbegehren stattgefunden haben, bietet diese Quelle trotz eines hohen Anteils von unvollständigen Angaben die beste Datenbasis. Ergänzt wird diese Zusammenfassung durch einen Fünf-Jahresbericht der bayerischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide des Vereins „Mehr Demokratie“ vom 31. Dezember 2000. Die Auswertungen dieses bundesweiten Zusammenschlusses von 3.600 Mitgliedern, die sich die direkte Demokratie zum Ziel gesetzt haben, decken ebenfalls nicht das gesamte Bundesgebiet ab und sind

auch zwischen den Bundesländern in Bezug auf Erhebungszeitraum und Datentiefe nicht vergleichbar. Mangels anderer Quellen musste jedoch auch auf die Daten dieser Organisation, in deren Kuratorium sechs Abgeordnete oder ehemalige Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen (4) und SPD (2) sowie ein ehemaliger Bundesvorsitzender der Grünen und die jetzige Bundesbeauftragte für die Unterlagen des DDR-Staatssicherheitsdienstes sitzen, zurückgegriffen werden.

Aufgrund des unterschiedlichen Informationsgehaltes der verschiedenen Quellen können die in diesem Arbeitspapier aufgeworfenen Fragestellungen in der Regel nicht für den gesamten Datenbestand, sondern häufig nur für ein bestimmtes Bundesland exemplarisch untersucht werden.

Statistische Auswertung in Zeit und Raum

Für diese Auswertung wurden insgesamt 2.473 Bürgerbegehren und -entscheide für den Zeitraum ab 1990 ermittelt. Mehr als die Hälfte der Begehren fand in Bayern statt.

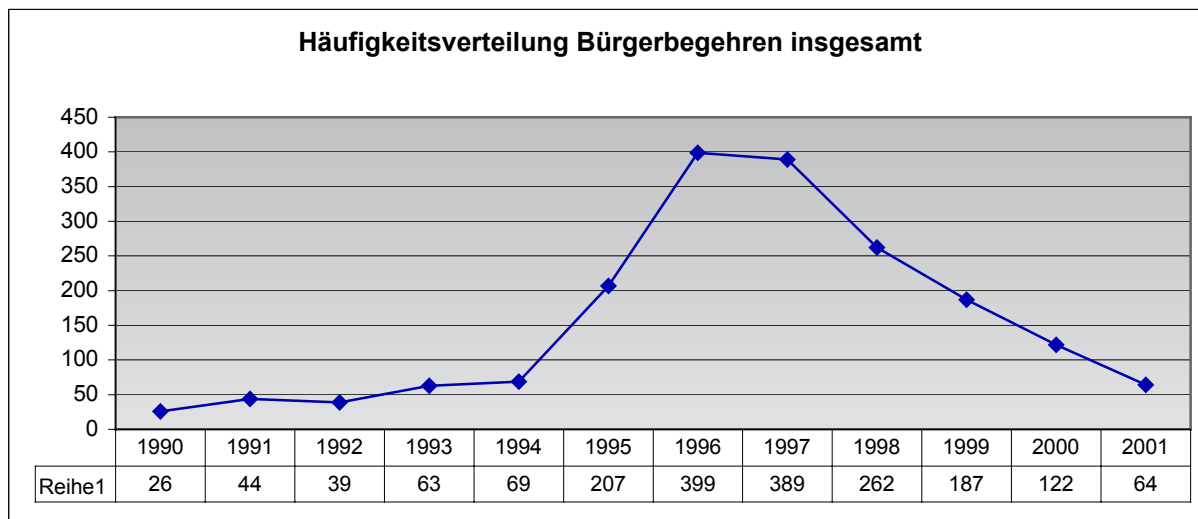
Bürgerbegehren/ -entscheide seit 1990	
Baden-Württemberg	146
Bayern	1.152
Berlin	nicht möglich
Brandenburg	144
Bremen	2
Hamburg	26
Hessen	164
Mecklenburg-Vorpommern	42
Niedersachsen	57
Nordrhein-Westfalen	206
Rheinland-Pfalz	78
Saarland	3
Sachsen	165
Sachsen-Anhalt	57
Schleswig-Holstein	202
Thüringen	29
Deutschland	2.473

In der Literatur tauchen gelegentlich sogenannte Demokratievergleiche zwischen den Bundesländern auf. Dabei wird die Zahl der Begehren mit der Zahl der Gemeinden in Beziehung gesetzt. Die durchschnittliche Häufigkeit, mit der je Gemeinde ein Begehren stattfindet, soll Auskunft über den Status der kommunalen Demokratie eines Bundeslandes geben („Mehr Demokratie e.V.“, Volksbegehrensbericht 2001). Abgesehen davon, dass der Maßstab „Häufigkeit von Bürgerbegehren“ mit Sicherheit kein zutreffender Indikator für die Demokratieintensität sein kann, bietet sich die Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren je Einwohner und Jahr eher als Kenngröße für die Wahrnehmungsintensität des Instrumentariums Bürgerbegehren/-entscheid an. Dabei ergibt sich folgende Häufigkeitsverteilung:

Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren		
	Einwohner	auf Einwohner entfällt jährlich ein Bürgerbegehren
Bayern	12.230.000	63.698
Brandenburg	2.602.000	144.556
Schleswig-Holstein	2.790.000	151.931
Hamburg	1.715.000	197.885
Sachsen	4.426.000	214.594
Mecklenburg-Vorpommern	1.776.000	338.286
Rheinland-Pfalz	4.035.000	362.115
Hessen	6.068.000	364.992
Sachsen-Anhalt	2.615.000	504.649
Nordrhein-Westfalen	18.010.000	614.976
Thüringen	2.431.000	670.621
Niedersachsen	7.926.000	695.263
Baden-Württemberg	10.524.000	792.904
Saarland	1.069.000	1.425.333
Bremen	660.000	2.310.000

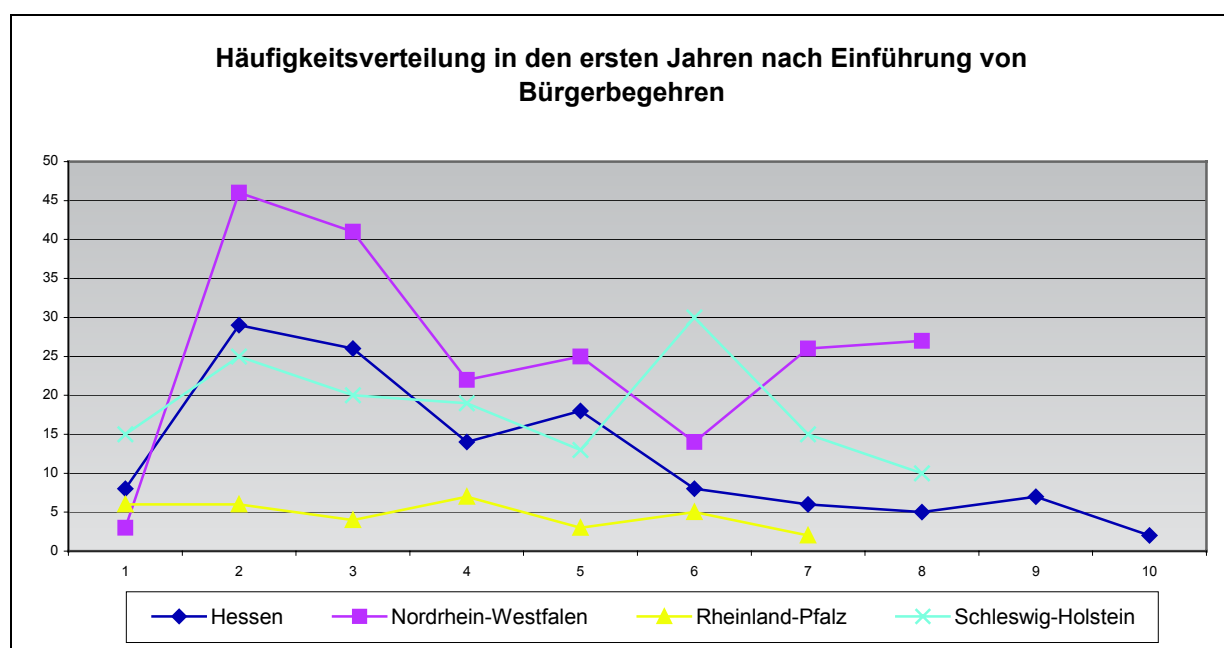
Berücksichtigt wurde die Zahl der Bürgerbegehren und die Zahl der Jahre bis 2000 seit Einführung (Baden-Württemberg seit 1990) im betreffenden Bundesland.
Im Saarland (0,75) und Bremen (0,29) fanden im Jahresdurchschnitt weniger als ein Bürgerbegehren statt. Deshalb liegt die Zahl über der Einwohnerzahl.
Einwohnerstand zum 31.12.2000

Versucht man eine zeitliche Verteilung der Bürgerbegehren vorzunehmen, so fällt ein starker Anstieg in den Jahren 1996 und 1997 auf.



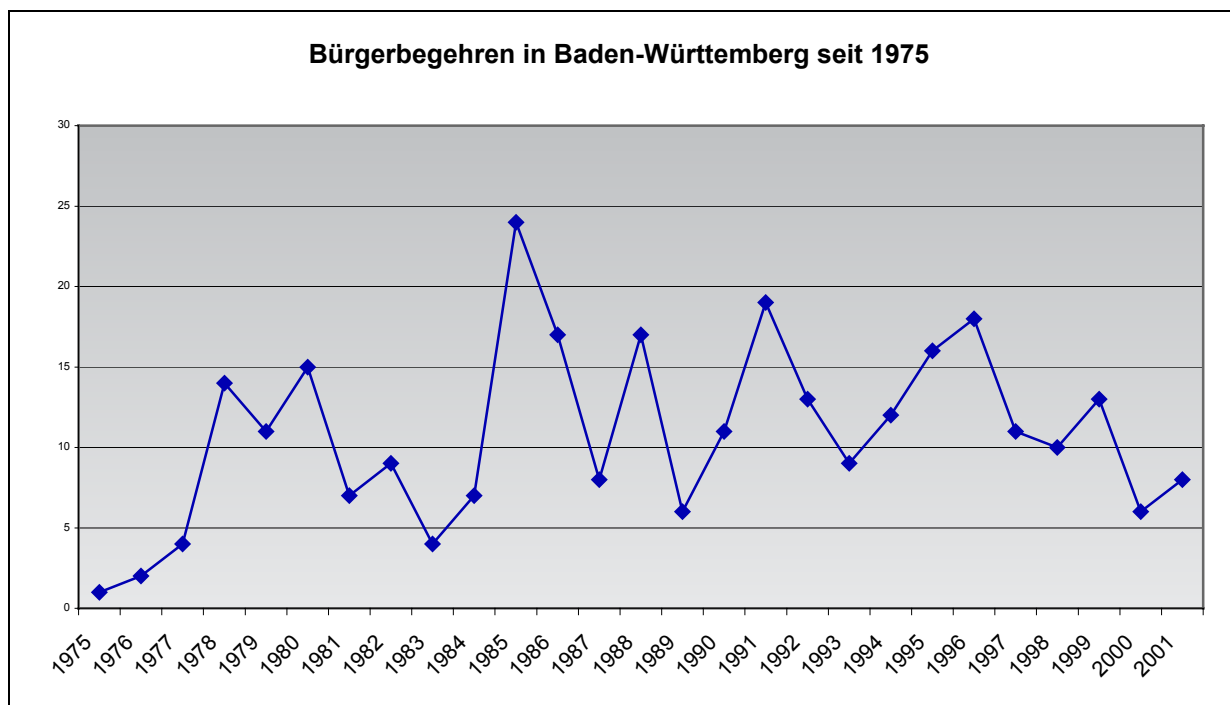
Die Ursache liegt zum einen darin, dass die Datendichte für den Zeitraum von 1995 – 1998 höher ist als für die anderen Jahre, und zum anderen in der Zunahme der Bundesländer, die die Bürgerbegehren in ihre Kommunalverfassungen aufnahmen. Insbesondere mit dem Eintritt des Freistaates Bayern in den Kreis der Länder mit Bürgerbegehren stieg die Zahl deutlich an.

Betrachtet man die Häufigkeit der Bürgerbegehren über einen mehrjährigen Zeitraum, so offenbart sich in allen Ländern eine weitgehend parallele Entwicklung. Zunächst steigt die Zahl der Bürgerbegehren schnell an und nimmt dann kontinuierlich wieder ab.



Als Ursache für den steilen Anstieg in den ersten Jahren sind die Experimentierfreudigkeit mit einem neuen Instrumentarium und ein gewisser Problemstau, der zunächst abgearbeitet wird, zu vermuten. Anschließend folgt eine Periode auf mittlerem Niveau, der dann relativ schnell ein weiteres Absinken folgt. Hier ist sicher von einer gewissen Ernüchterung über die Mobilisierbarkeit von Mitstreitern und einer zunehmenden Kenntnis über die Komplexität politischer Entscheidungsprozesse als Ursache auszugehen.

Betrachtet man alle Datenreihen, so lässt sich aber zweifelsfrei für die letzten drei Jahre ein Rückgang der Bürgerbegehren feststellen. Auch die Entwicklung der Begehren in Baden-Württemberg, welches das Instrument weit über 40 Jahre kennt, legt die Vermutung nahe, dass nach einem zehnjährigen Hoch ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre wieder ein abnehmender Trend zu beobachten ist.



Fast die Hälfte aller Bürgerbegehren fand in Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern statt. Dies legt den Schluss nahe, dass es in der Anonymität großer Städte schwerer ist, die Voraussetzungen für Bürgerbegehren zu erfüllen. Mit den nach Gemeindegröße gestaffelten Zustimmungsquoren haben die Landesgesetzgeber dieser Einschätzung Rechnung getragen.

Verteilung der Bürgerbegehren auf Gemeindegrößenklassen					
bis 5.000	bis 10.000	bis 25.000	bis 50.000	bis 100.000	über 100.000
43%	16%	19%	9%	5%	8%

Ein erster Blick auf die Verteilung der Begehren auf Gemeindegrößenklassen zeigt, dass in den neuen Bundesländern – wegen der dort deutlich geringeren Gemeindegrößen und der Themenstellung der Bürgerbegehren – mehr als 80% der Bürgerbegehren in kleinen und kleinsten Gemeinden bis 5.000 Einwohnern stattfinden. Es liegt also nahe, die Häufigkeitsverteilung von Bürgerbegehren und die der Gemeinden auf die verschiedenen Gemeindegrößenklassen eines Bundeslandes zu untersuchen. Dieser Vergleich wurde für die Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg angestellt. Er belegt eine weitgehende parallele Verteilung. Tendenziell steigt die Bürgerbegehrenshäufigkeit mit der Gemeindegröße leicht an. Entgegen allen Vermutungen in der Literatur finden in den größten Städten – zumindest dieser beiden Länder – mehr Bürgerbegehren statt als deren Anteil an der Zahl der Gemeinden ausmacht.

Verteilung von Bürgerbegehren und Gemeinden auf Gemeindegrößenklassen							
	bis 5.000	bis 10.000	bis 25.000	bis 50.000	bis 100.000	über 100.000	
Nordrhein-Westfalen	0,5%	9%	25%	24%	14%	28%	Bürgerbegehren
	0,8%	13%	41%	26%	12%	8%	Gemeinden
Baden-Württemberg	33%	18%	25%	13%	7%	4%	Bürgerbegehren
	54%	24%	16%	5%	1,3%	0,8%	Gemeinden

In den Landkreisen finden dagegen vergleichsweise selten Bürgerbegehren statt. Ein Grund hierfür könnte die relativ schwierige Mobilisierbarkeit der Bevölkerung in großflächigen Verwaltungseinheiten sein. Nimmt man die oft nur lokal spürbaren Probleme und Belastungen, welche weit entfernt lebende Kreisbürger nicht bewegen, die im Vergleich zu den Gemeinden nur begrenzten Selbstverwaltungszuständigkeiten und die zersplitterte Medienlandschaft hinzu, so rundet sich das Bild ab. Insgesamt konnten seit 1990 nur 13 Bürgerbe-

gehen auf Kreisebene festgestellt werden. Von diesen waren letztlich nur drei erfolgreich. Das Instrumentarium von Bürgerbegehren und -entscheid eignet sich ganz offensichtlich nicht für die Kreisebene.

Häufung von Bürgerbegehren in bestimmten Gemeinden

Interessant ist, dass sich offensichtlich in einigen Gemeinden eine „Begehrenskultur“ entwickelt hat. Besonders deutlich tritt dieses Phänomen in Bayern auf. Der Freistaat verfügt über 2.056 Städte und Gemeinden. Insgesamt wurden dort 1.152 Bürgerbegehren registriert. Bei gleichmäßiger Verteilung hätten damit in 56% der Gemeinden Bürgerbegehren stattgefunden. Tatsächlich waren jedoch nur 588 Gemeinden, also lediglich 29% von Bürgerbegehren betroffen, weil 73% der Begehren in Gemeinden abliefen, in denen zwei oder mehr Begehren stattfanden. Dies sind 277 Gemeinden. In 31 Gemeinden fanden sogar fünf und mehr Begehren statt. Spitzenreiter ist die Landeshauptstadt München mit 15 Begehren, gefolgt von Nürnberg und Regensburg mit je zwölf.

Gemeinden mit der höchsten Anzahl von Bürgerbegehren		
Anzahl Begehren	Stadt	Einwohner
15	München	1.210.000
12	Nürnberg	488.000
12	Regensburg	126.000
10	Coburg	43.000
9	Passau	51.000
8	Neu-Ulm	50.000
8	Würzburg	128.000

Die 15 Städte mit der höchsten Zahl von Bürgerbegehren liegen ausschließlich in Bayern. Erst auf Rang 16 folgt mit dem Hamburger Bezirk Wandsbeck (sechs Begehren) eine nichtbayerische Kommune.

Unter den Städten, die mehrfach Schauplatz eines Bürgerbegehrens waren, befinden sich deutlich mehr größere Städte, als die Größenverteilung aller Gemeinden mit Bürgerbegehren erwarten lässt. So sind auch in anderen Bundesländern die Städte mit den häufigsten Begehren allesamt Großstädte: in Nordrhein-Westfalen Bielefeld, Düsseldorf, Essen, Wuppertal und

in Sachsen Dresden mit jeweils vier Begehren. Der Vergleich zeigt, dass unter den Kommunen, die mehr als ein Bürgerbegehren aufweisen, Großstädte häufiger vertreten sind.

Verteilung von Gemeinden mit mehreren Bürgerbegehren auf Gemeindegrößenklassen						
Nordrhein-Westfalen	bis 5.000	bis 10.000	bis 25.000	bis 50.000	bis 100.000	über 100.000
Gemeinden insgesamt	0,8%	13%	41%	26%	12%	8%
Gemeinden mit Bürgerbegehren	0,5%	9%	25%	24%	14%	28%
Gemeinden mit 2 und mehr Bürgerbegehren	0%	5%	18%	19%	13%	45%

Im Zusammenhang mit der Häufung von Bürgerbegehren soll hier auf ein Phänomen eingegangen werden, das ausschließlich in Bayern festgestellt wurde. Relativ häufig werden zu einem Thema zwei Begehren mit gegensätzlicher Zielsetzung eingereicht. Bundesweite Bekanntheit erreichte der Bürgerentscheid über den Neubau eines WM-tauglichen Fußballstadions in München am 21. Oktober 2001, zu dem sowohl Befürworter wie Gegner eigene Bürgerbegehren eingereicht hatten. Auch in Nürnberg (Erhalt oder Schließung des Delphinariums) und in Regensburg (Sperrung der Steinernen Brücke für den Autoverkehr, 19.1.1997) wurden Bürgerbegehren mit gegensätzlicher Zielrichtung eingereicht.

In Nordrhein-Westfalen wurde beobachtet, dass nach aus formalen Gründen gescheiterten Bürgerbegehren mehrfach versucht wurde, ein zweites Begehren zu starten, in dem die Fehler des ersten vermieden wurden.

Untersuchung der Erfolgsquoten

Im folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit Bürgerbegehren zum gewünschten Ziel führten und somit als erfolgreich betrachtet werden können.

Zunächst einmal fällt auf, dass nur knapp die Hälfte der Bürgerbegehren zum nächsten Etappenziel, dem Bürgerentscheid gelangte. In Baden-Württemberg erreichten immerhin 59% der Begehren die Stufe des Bürgerentscheids; auch in Hessen und Schleswig-Holstein wurde mit je 53% die 50%-Marke übertroffen. Das andere Ende des Skala markieren die Stadtstaaten Bremen 0% und Hamburg 9%. In Nordrhein-Westfalen, wo eine relativ lückenlose Datenlage zur Verfügung stand, gelangte ca. ein Drittel der Begehren bis zum Bürgerentscheid.

Einen frühzeitigen Erfolg erreichen die Begehren, die den Rat veranlassen, dem Begehren zu entsprechen oder zumindest einen Kompromiss mit den Initiatoren zu erzielen. Dabei wird hier nicht unterschieden, ob das Einschwenken auf die Linie des Begehrens schon während oder erst nach der Phase der Unterschriftensammlung erfolgte. Auch die Frage, ob der Rat eine bestehende Beschlusslage korrigierte oder durch das Begehren zur erstmaligen Beschlussfassung angeregt wurde, wird hier nicht gesondert betrachtet.

Erfolgsquote von Bürgerbegehren				
	insgesamt	zum Bürger- entscheid führten	durch Rat entsprochen	Begehren gescheitert
Baden-Württemberg	111	59%	4%	37%
Bayern	1.118	44%	14%	42%
Bremen	2	0%	0%	100%
Hamburg	22	9%	27%	64%
Hessen	124	53%	17%	30%
Mecklenburg-Vorpommern	23	22%	4%	74%
Niedersachsen	43	33%	12%	56%
Nordrhein-Westfalen	206	34%	23%	41%
Rheinland-Pfalz	61	48%	11%	41%
Sachsen	82	42%	17%	34%
Sachsen-Anhalt	4	50%	0%	50%
Schleswig-Holstein	172	58%	8%	34%
gesamte Auswertung	1.968	45%	14%	41%
Die Zahl der für diese Auswertung untersuchten Bürgerbegehren weicht von der Gesamtzahl (Seite 11) der erfassten Bürgerbegehren nach unten ab. Für 505 Bürgerbegehren (20%) konnten keine Daten bezüglich des Erfolgsermittelt werden. Lediglich für Nordrhein-Westfalen liegt eine lückenlose Dokumentation der Ergebnisse aller Bürgerbegehren vor.				

Immerhin wurden bundesweit 14% der eingereichten Begehren auf diese Weise im Sinne der Initiatoren erledigt. Auch hier fallen Unterschiede zwischen den Bundesländern auf. Die höchste Entsprechensquote gab es mit 27% in den Hamburger Bezirken, die geringste mit 4% in Baden-Württemberg. Nordrhein-Westfalen, ein Land mit einer unterdurchschnittlichen Zahl von Begehren, die bis zum Entscheid gelangen, weist mit 23% Entsprechungen eine überdurchschnittliche Quote auf.

Mit 41% entspricht der Anteil der gescheiterten Bürgerbegehren etwa dem der zum Bürgerentscheid führenden. Nordrhein-Westfalen liegt in dieser Berechnung exakt im Durchschnitt aller untersuchten Bundesländer. Dies und die Tatsache, dass hier die Datenlage eine nahezu vollständige Nachverfolgung der einzelnen Bürgerbegehren ermöglicht, ist der Grund, weshalb für dieses Bundesland die Gründe für das Scheitern genauer untersucht werden konnten.

Die häufigste Ursache für das Scheitern von Bürgerbegehren liegt in der Überschreitung der Grenzen des gesetzlichen Themenausschlusses. Relativ eindeutig ist der nordrhein-westfälische Ausschlusskatalog in Bezug auf die Bauleitplanung, der diese ausschließlich den Beteiligungsregelungen des Bauplanungsrechts unterwirft und damit den Instrumenten der direkten Demokratie entzieht. Fragen der Stadtplanung waren folglich auch die häufigsten Gegenstände, die zur Unzulässigkeit von Bürgerbegehren führten. Teilweise erlaubt der Ausschlusskatalog aber schwer nachvollziehbare Unzulässigkeitsentscheidungen. So war z.B. ein Bürgerbegehren für den Erhalt der kommunalen Mehrheit an den Stadtwerken in Düsseldorf zulässig, ein Bürgerbegehren für den Erhalt der kommunalen Mehrheit an einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft in Köln dagegen unzulässig.

Der zweitwichtigste Grund, aus dem Bürgerbegehren scheiterten, waren der fehlende oder nicht ausreichende Kostendeckungsvorschlag. Angesichts der Finanzsituation der Kommunen, die durch die Steuerpolitik des Bundes an den Rand der Handlungsunfähigkeit getrieben wurden, ist gerade das Vorliegen eines realisierbaren Kostendeckungsvorschlags von zentraler Bedeutung für das Fortbestehen der kommunalen Selbstverwaltung.

Lediglich 8% der Bürgerbegehren scheiterten an formalen Erfordernissen. Durch einen weiter verbreiteten Kenntnisstand – es gibt inzwischen Handlungsanweisungen und Musterformulare zur Erstellung von Unterschriftenlisten im Internet – kann jede einigermaßen informierte Gruppierung die formalen Zulässigkeitschürden heute leicht überwinden. Diese Ursache für das Scheitern von Bürgerbegehren ist rückläufig und wird weiter abnehmen.

Nur 7% der Initiatoren von Bürgerbegehren erreichen in Nordrhein-Westfalen nicht die erforderliche Unterschriftenzahl oder geben vorzeitig auf. Wenn also ein Bürgerbegehren gestartet ist, dann ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass es gelingt, die relativ niedrige Zahl an erforderlichen Unterstützungsunterschriften zu erhalten. Wie hoch dann der Entscheidungsdruck für den Rat wird, belegt die hohe Zahl von 14% Entsprechungen, ohne dass der Rat es zum Bürgerentscheid kommen ließ.

Gründe, die zum Scheitern von Bürgerbegehren führten			
Unzulässigkeit des Themas	fehlender Kostendeckungsvorschlag	formale Fehler	nicht ausreichende Unterschriftenzahl oder zurückgezogen
16%	10%	8%	7%
Ausgewertet wurden 206 in Nordrhein-Westfalen erfasste Bürgerbegehren.			

Die Verteilung der gescheiterten Bürgerbegehren auf die Gemeindegrößenklassen weist zumindest im untersuchten Bundesland Nordrhein-Westfalen keine signifikanten Abweichungen von der Verteilung der Gesamtzahl der Bürgerbegehren auf.

28% der registrierten Bürgerbegehren waren Gegenstand weiterer juristischer Auseinandersetzungen, die vom Widerspruchsverfahren bis zum Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht reichten. Die Beschwerdeführer wandten sich jeweils gegen Unzulässigkeitsentscheidungen, die in Nordrhein-Westfalen wie in fast allen Bundesländern durch den Rat selbst zu treffen sind. Dabei wird den Räten, die eine negative Zulässigkeitsentscheidung treffen, regelmäßig unterstellt, ihre Entscheidungen seien voreingenommen zu Lasten der Begehrensbetreiber getroffen worden. In keinem einzigen Fall gelang es den Initiatoren der Bürgerbegehren, im Widerspruchs- bzw. Klageverfahren ihre Position durchzusetzen. Dies spricht für die hohe Objektivität, mit der die Räte und die die Entscheidungen vorbereitenden Kommunalverwaltungen die Zulässigkeitsentscheidungen getroffen haben. Bestrebungen, die Zulässigkeitsentscheidungen auf die Kommunalaufsichtsbehörden zu verlagern, sind, zumindest was die Begründung einer möglichen Befangenheit in eigener Sache angeht, unbegründet. Dennoch kann es sinnvoll sein, die Räte durch eine Zuständigkeitsverlagerung diesem möglichen Vorwurf von Anfang an zu entziehen und evtl. auch die Anzahl der verwaltungsgerichtlichen Verfahren dadurch zu reduzieren.

Lediglich in zwei Fällen kam es zu einem juristischen Erfolg für die Befürworter. Diesen erreichten aber nicht die Initiatoren der Bürgerbegehren, sondern die Kommunen, die sich das Begehren zu eigen gemacht hatten. In den beiden Städten richteten sich die Anliegen gegen die erklärte Politik der Landesregierung (Münster: gegen die Errichtung einer weiteren Gesamtschule; Duisburg: gegen die Errichtung einer forensischen Klinik im Stadtgebiet), die mit aufsichtsbehördlichen Anweisungen die Durchführung eines Bürgerentscheides zu verhindern versuchte.

Am Ende erfolgreich? - Der Bürgerentscheid

Während das Bürgerbegehren die einleitende Phase darstellt, kommt mit dem Bürgerentscheid die Stunde der Wahrheit. Bei Erreichen des gesetzlich vorgegebenen Zustimmungsquorums tritt der Entscheid der Bürger als vollwertige Entscheidung an die Stelle eines Ratsbeschlusses. Der Bürgerentscheid ist Abschluss des direktdemokratischen Entscheidungsprozesses. Hier können auch die Bürger, die sich nicht mit dem Begehren identifizieren, als stimmberechtigte Einwohner ihrer Kommune direkt in das Verfahren eingreifen bzw. durch Nichtteilnahme ihre Zustimmung zur Beschlusslage des gewählten Rates oder Kreistages zum Ausdruck bringen. Wegen der zentralen Bedeutung der Bürgerentscheide sollen diese hier näher betrachtet werden.

Insgesamt liegen Erkenntnisse über bundesweit 999 Bürgerentscheide vor. Zusätzlich zu den in der Tabelle „Erfolgsquote von Bürgerbegehren“ (Seite 19) aufgeführten erfolgreichen Bürgerbegehren – die somit zu einem Bürgerentscheid geführt haben – wurden in diese Teiluntersuchung 97 von den kommunalen Räten selbst initiierte Bürgerentscheide, die sogenannten Ratsbegehren aufgenommen. Insgesamt gehen also 10% der Bürgerentscheide auf Ratsbegehren zurück. Die folgenden Aussagen beziehen sich auf die Gesamtheit aller Bürgerentscheide.

Etwa die Hälfte aller Bürgerentscheide ist von Erfolg gekrönt. Dabei weisen die neuen Bundesländer eine tendenziell höhere Erfolgsquote auf. Die Ursache ist in dem hohen Anteil von Bürgerentscheiden, die Fragen der Gebietsreform zum Gegenstand hatten, zu sehen. Zudem endeten diese in der Regel mit einer Zustimmung zur gestellten Frage. Unterdurchschnittlich erfolgreich waren Bürgerentscheide in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen.

Bürgerentscheide		
	registrierte Bürgerentscheide	erfolgreich im Sinne des Begehrens
Baden-Württemberg	101	34%
Bayern	487	50%
Bremen	0	-
Hamburg	1	100%
Hessen	66	55%
Mecklenburg-Vorpommern	23	48%
Niedersachsen	14	57%
Nordrhein-Westfalen	70	34%
Rheinland-Pfalz	29	48%
Sachsen	95	68%
Sachsen-Anhalt	15	67%
Schleswig-Holstein	86	47%
Thüringen	12	80%
gesamte Auswertung	999	50%
Bürgerentscheide einschließlich der vom Rat initiierten Entscheide (Ratsbegehren).		

Bürgerentscheide können aus zwei Gründen erfolglos bleiben. Die erste Fallgruppe bilden die Entscheide, bei denen das Begehren von einer Mehrheit der Abstimmenden abgelehnt wird. Die zweite Fallgruppe sind die Entscheide, die zwar eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Sinne des Begehrens auf sich vereinigen, bei denen aber aufgrund einer nicht ausreichenden Abstimmungsbeteiligung die Zustimmung unter dem vom Landesgesetzgeber festgelegten Zustimmungsquorum liegt. Nur wenn die Mehrheit erzielt und gleichzeitig das Mindestzustimmungsquorum – je nach Bundesland zwischen 10% und 30% – erfüllt wird, ist der Bürgerentscheid erfolgreich und tritt an die Stelle eines Ratsbeschlusses. Lediglich Hamburg bildet eine Ausnahme, da es kein Zustimmungsquorum kennt.

Für die Hälfte der Länder und 40% der Bürgerentscheide liegt eine Aufschlüsselung der Gründe des Scheiterns vor. Im Durchschnitt werden ein Viertel der Entscheide von der Mehrheit abgelehnt. Weitere 30% der Entscheide verfehlten das Zustimmungsquorum. Auffällig sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern. Insbesondere Nordrhein-Westfalen fällt deutlich aus dem Rahmen. Zwar liegt das größte Bundesland gemeinsam mit Baden-Württemberg am Ende der Erfolgsquote, allerdings wurden in Nordrhein-Westfalen nur 3% der Entscheide durch die Abstimmenden abgelehnt. Zwei Drittel aller Entscheide scheiterten hier an der mangelnden Beteiligung durch die Abstimmungsberechtigten. Restriktive Regelungen können als Argument für das häufige Verfehlen des Zustimmungsquorums nicht herhalten. Wenn auch die überwiegende Zahl der Entscheide noch unter die bis zum 01. April 2000 geltende Zustimmungshürde von 25% fielen – ab diesem Datum wurde das Zustimmungsquorum auf 20% herabgesetzt – so liegt die Messlatte in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz mit 30% noch höher. In Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen liegt sie mit 25% auf dem gleichen Niveau, ohne dass in diesen Ländern eine ähnlich hohe Zahl von gescheiterten Bürgerentscheiden festzustellen ist.

Erfolgsquote und Gründe für das Scheitern von Bürgerentscheiden			
	erfolgreich	Mehrheit verfehlt	Zustimmungsquorum verfehlt
Baden-Württemberg	34%	32%	35%
Hessen	55%	27%	18%
Mecklenburg-Vorpommern	48%	43%	9%
Niedersachsen	57%	21%	21%
Nordrhein-Westfalen	34%	3%	63%
Rheinland-Pfalz	48%	28%	24%
Schleswig-Holstein	47%	34%	19%
Thüringen	80%	-	20%
gesamte Auswertung	45%	26%	30%

Ein Vergleich der Erfolgsquoten und Scheiternsgründe mit den Gemeindegrößenklassen ergab weder in Bezug auf die Größenklassen noch in Bezug auf die Bundesländer ein einheitliches Bild. Festzustellen ist, dass zumindest in Nordrhein-Westfalen in den Großstädten

überdurchschnittlich viele Bürgerentscheide erfolgreich waren und dementsprechend unterdurchschnittlich wenig Bürgerentscheide am Zustimmungsquorum scheiterten. Offensichtlich gelingt die Mobilisierung in den Großstädten Nordrhein-Westfalens eher als in anderen Gemeinden. Die intensivere Medienberichterstattung – auch über lokale Medien hinaus – und die zum Teil in professioneller Weise geführten Wahlkämpfe haben hier die mobilisierende Wirkung nicht verfehlt.

Erfolgsquote und Gründe für das Scheitern von Bürgerentscheiden Gemeindegrößenklassen im Vergleich				
Baden-Württemberg	Anzahl	erfolgreich	Mehrheit verfehlt	Zustimmungs- quorum verfehlt
bis 5.000 Einwohner	29	41%	52%	7%
bis 10.000 Einwohner	14	29%	29%	43%
bis 25.000 Einwohner	16	50%	19%	31%
bis 50.000 Einwohner	20	15%	35%	50%
bis 100.000 Einwohner	7	0%	0%	100%
über 100.000 Einwohner	5	40%	20%	40%
gesamt	101	35%	32%	34%
Nordrhein-Westfalen				
bis 10.000 Einwohner	3	33%	0%	67%
bis 25.000 Einwohner	16	38%	6%	56%
bis 50.000 Einwohner	20	25%	0%	75%
bis 100.000 Einwohner	11	18%	0%	82%
über 100.000 Einwohner	20	50%	5%	45%
gesamt	70	34%	3%	63%

Obwohl in acht Bundesländern Ratsbegehren nach der Gemeindeordnung zulässig sind, liegen Erkenntnisse über vom Rat initiierte Bürgerentscheide lediglich für Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen vor. Die Quote der Ratsbegehren weicht in den drei Ländern deutlich voneinander ab: Baden-Württemberg – 34%, Mecklenburg-Vorpommern – 83%, Sachsen – 56%. Eine wesentliche Ursache für die hohe

Zahl von Ratsbegehren in den neuen Bundesländern resultiert aus der Themenstellung. Die Ratsbegehren betrafen nahezu ausnahmslos Fragen der Gebietsreform, die die gewählten Ratsmitglieder offenbar nicht oder nicht ohne die Zustimmung der gesamten Bevölkerung entscheiden wollten.

In Bezug auf die Erfolgsquote unterscheiden sich Bürgerentscheide, die von den Räten betrieben wurden, nicht signifikant von der Gesamtheit aller Bürgerentscheide. Bei allem Vorbehalt, den man der geringen Anzahl von auszuwertenden Ratsbegehren entgegenbringen muss, ist eine Tendenz zu einer leicht erhöhten Abstimmungsbeteiligung erkennbar.

Beteiligungquote an Bürgerentscheiden

Die Beteiligungsquote bei Bürgerentscheiden liegt bei 49% und damit deutlich unter der durchschnittlichen Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen. Die Argumentation, bei Bürgerentscheiden müsse auf ein Quorum verzichtet werden, weil bei Wahlen die Wahlbeteiligung niedrig sei und diese unabhängig von der Beteiligung gültig seien, findet zumindest im praktizierten Verhalten der Wähler keine Bestätigung. Den Bürgern ist offenbar durchaus bewusst, dass Wahlen aufgrund ihrer weitreichenderen Bedeutung einen höheren Stellenwert genießen als Entscheidungen zu Einzelfragen. Entsprechend reagieren sie mit ihrer Wahlbeteiligung. Es stellt sich also die Frage, ob es mit demokratischen Prinzipien zu vereinbaren ist, dass eine Minderheit durch das Sammeln von Unterschriften im Rahmen eines Bürgerbegehrens Abstimmungen erwirken kann und somit die Mehrheit der Bürger zwingt, sich „außer der Reihe“ als Wähler zu beteiligen, obwohl die Bürger ihre Repräsentanten durch Wahlen beauftragt haben, Entscheidungen in ihrem Sinne zu treffen. Jedenfalls lässt gerade die gegenüber den regulären Wahlen geringere Beteiligung nicht den Schluss zu, dass in der Bürgerschaft eine manifestierte Unzufriedenheit mit den gewählten Repräsentanten besteht, bzw. man für sich selbst die Notwendigkeit sieht, verstärkt an Stelle der Volksvertreter durch eigene Entscheidungen tätig zu werden.

Beteiligung an Bürgerentscheiden und Kommunalwahlen									
	insges. ausgewertete Entscheide		erfolgreiche Begehren		abgelehnte Begehren		gescheiterte Begehren		Kommunalwahlen
	Anzahl	Beteiligung	Anzahl	Beteiligung	Anzahl	Beteiligung	Anzahl	Beteiligung	Beteiligung
Baden-Württemberg	101	52%	35	59%	32	62%	34	41%	60%
Hamburg	1	40%	1	40%	0	0%	0	0%	79%
Hessen	66	49%	36	51%	18	54%	12	34%	63%
Mecklenburg-Vorpommern	21	56%	10	67%	10	67%	1	31%	63%
Nordrhein-Westfalen	25	26%	12	34%	1	22%	12	19%	68%
Durchschnitt	214	49%	94	53%	61	60%	59	35%	67%

Ausgewertet wurden alle Bürgerentscheide, für die Angaben zur Wahlbeteiligung vorlagen. Bei den Kommunalwahlen wurde die landesweit ermittelte Wahlbeteiligung bei allen Kommunalwahlen seit 1990 berücksichtigt.

Dass die Beteiligung bei den wegen Nichterreichen des Zustimmungsquorums gescheiterten Bürgerentscheiden unterdurchschnittlich ist, war zu erwarten. Auf den ersten Blick überrascht aber die Tatsache, dass bei abgelehnten Bürgerentscheiden die Beteiligung höher liegt als bei erfolgreichen. Diese Tendenz wurde einheitlich für alle untersuchten Bundesländer festgestellt. (Der von dieser Tendenz abweichende Wert für abgelehnte Begehren in Nordrhein-Westfalen stützt sich lediglich auf einen einzigen Bürgerentscheid). Offenbar treibt die Sorge der Bürger vor Beschlüssen, die von ihnen abgelehnt werden, diese stärker zur Abstimmung als Entscheidungen, mit denen sie einverstanden sind oder deren Ergebnis sie nicht besonders berührt. Die Einschätzung, dass eine Mobilisierung gegen etwas immer noch einfacher ist als für ein Vorhaben, findet hier eine vorsichtige Bestätigung.

Betrachtet man nur die Beteiligungsquoten erfolgreicher Begehren – denn nur diese treten an die Stelle eines Beschlusses der gewählten Repräsentanten – so liegen diese nicht nur unter der abgelehnten Bürgerentscheide, sondern auch deutlich unter der Beteiligung bei regulären Wahlen. Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern liegt die Durchschnittsbeteiligung erfolgreicher Bürgerentscheide um 4%-Punkte höher. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass 83% der Bürgerentscheide durch die Räte initiiert wurden und bei diesen Entscheiden die Beteiligung bei 66% und damit um fast 23%-Punkte über der Beteiligung von Bürgerentscheiden nach Bürgerbegehren lag. Hier zeigt sich, dass die Bevölkerung durchaus bereit ist, sich in

großer Zahl zu artikulieren, wenn ihre Repräsentanten eine Entscheidung für so bedeutsam halten, dass sie die Wähler um ihr Votum bitten.

Beteiligung an Bürgerentscheiden nach Bürger- und nach Ratsbegehren			
	insgesamt	nach Bürgerbegehren	durch Ratsbegehren
Baden-Württemberg	52%	49%	59%
Mecklenburg-Vorpommern	56%	43%	66%

Betrachtet man die „Erfolgsquote“ des Instrumentariums der direkten Demokratie, so ist festzustellen, dass von den 1.964 Bürgerbegehren, die bis zum Ergebnis eines Bürgerentscheids verfolgt werden konnten, 44% zum Bürgerentscheid führten und schließlich 21% mit einem wirksamen Entscheid im Sinne der Antragsteller des Begehrens endeten. Auffällig ist die hohe Bandbreite zwischen den Bundesländern. In Hessen waren 29% der eingereichten Begehren letztlich erfolgreich; in Nordrhein-Westfalen nur 11%. (Einschränkend ist anzumerken, dass die Datenlage in Hessen in Bezug auf Bürgerentscheide ausgezeichnete Aussagen erlaubt, in Bezug auf die Bürgerbegehren aber unvollständig erscheint, so dass dieser Wert eventuell zu hoch gegriffen ist.) Die zweithöchste Erfolgsquote weist mit 27% Schleswig-Holstein auf. (Hier basieren die Daten auf einer aktuellen Antwort der Landesregierung; Landtagsdrucksache Schleswig-Holstein 15/1836).

Erfolgreiche Bürgerentscheide im Sinne eines vorausgegangenen Bürgerbegehrens				
	Bürgerbegehren	zum Bürgerentscheid führten	im Bürgerentscheid erfolgreich	erfolgreich im Sinne des Begehrens abgeschlossen
Baden-Württemberg	111	67	24	22%
Bayern	1.118	492	245	22%
Bremen	2	0	0	0%
Hamburg	22	2	1	5%
Hessen	124	66	36	29%
Mecklenburg-Vorpommern	23	4	1	4%
Niedersachsen	43	14	8	19%
Nordrhein-Westfalen	206	66	23	11%
Rheinland-Pfalz	61	25	12	20%
Sachsen	82	34	21	26%
Schleswig-Holstein	172	100	47	27%
gesamt	1.964	870	418	21%

Die Themenvielfalt - Bürgerbegehren in Kategorien

Insgesamt 2.098 Bürgerbegehren wurden für diese Untersuchung einer der 22 Kategorien zugeordnet. Aufgrund der Vielzahl der Bürgerbegehren und der teilweise interpretationsbedürftigen Themenbeschreibung erhebt die Kategorisierung nicht den Anspruch auf absolute Richtigkeit in jedem Einzelfall, zumal die Zuordnung häufig zu verschiedenen Kategorien begründbar gewesen wäre. Dennoch zeigt die summarische Übersicht interessante Tendenzen auf.

Thematische Kategorisierung von Bürgerbegehren und -entscheiden	
Atomkraft	gegen Atomenergienutzung und -verwendung; kein Bezug von Atomstrom
Bau von Bürgerhäusern	Bau von Bürgerhäusern; Errichtung von Dorfgemeinschaftseinrichtungen und Mehrzweckhallen
Erhalt kommunaler Einrichtungen	Erhalt von Spielplätzen, Kultureinrichtungen, Krankenhausabteilungen, Feuerwehrstandorten, usw. (keine Schwimmbäder)
Gebietsreform	Fragen der kommunalen Neugliederung; Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen
Gebühren	Gebührensatzungen; Anschluss- und Benutzungszwang
Innere Organisation	Anzahl von kommunalen Wahlbeamten; Abwahl von Bürgermeistern; in Nordrhein-Westfalen bis 1998 auch Fragen des Systemwechsels in der hauptamtlichen Führung der Gemeinde
Kindergärten	Erhalt und Gründung von Kindertageseinrichtungen; Standortfragen
kommunale Beteiligung	Verkauf von kommunalen Einrichtungen, Unternehmen, Grundstücken an private Investoren; Beteiligung von Kommunen an solchen Einrichtungen
Mobilfunk	gegen die Errichtung von Mobilfunkanlagen
Müll/Abwasser	Abfallbeseitigungskonzepte; gegen Müllbehandlungsanlagen; Abwasserbeseitigungspläne; zentrale oder dezentrale Abwasserbehandlung
Parkraumbewirtschaftung	freies oder zeitlich reglementiertes Parken
Prestigeobjekte	Investitionen, die von Bürgern als unnötig für die Gemeinde angesehen werden; Neubau von Verwaltungsgebäuden; Ankauf, Sanierung oder Umbau historischer Gebäude; Anschaffung von Brunnen und Skulpturen; Beteiligung der Kommune an Großprojekten privater Investoren
Schulpolitik	Schulsystem; Errichtung von Gesamtschulen; Erhalt oder Gründung von Schulen; Schulstandortentscheidungen
Schwimmbäder	Erhalt von öffentlichen Schwimmbädern
Sport	Erhalt bzw. Neuerrichtung von Sportanlagen; Unterstützung von Sportvereinen
Stadtplanung	Fragen der Bauleitplanung; Standort von Gewerbe- und Neubaugebieten; Stadtgestaltung
Umweltschutz	Vorhaben, die vorrangig aus Gründen des Schutzes der Umwelt abgelehnt oder gefordert werden; Erhalt von Grünflächen, Gewässern und Wäldern; Baumschutzsatzungen; Solarstromvergütung
Verhinderung belastender Einrichtungen	Ablehnungen von Einrichtungen, die als Belastung empfunden werden, z.B. Asylbewerberunterkünfte, forensische Kliniken, Gefängnisse, aber auch Krematorien, Drive-In-Restaurants, Kraftwerke, Flughäfen
Verkehrsfragen	Bau oder Nichtbau von Ortsumgehungen, Unterführungen, Brücken; Fragen der Verkehrslenkung
Wasserversorgung	Anschluss an größere Wasserversorgungssysteme (inner- und überörtlich) und damit verbundene Aufgabe der eigenen Wasserversorgung
Windkraft	Nutzung von Windkraft; i.d.R. gegen zusätzliche Anlagen
Sonstige	keine

Fast ein Viertel aller Bürgerbegehren betraf Fragen der Stadtplanung (24%). An zweiter Stelle folgen Verkehrsfragen (14%), auf Rang drei Fragen der Gebietsreform (7,9%) knapp vor Umweltfragen (7,3%).

Eine länderspezifische Betrachtung offenbart eine deutliche Abweichung für die neuen Bundesländer. In den vier untersuchten Ländern liegt das Thema „Gebietsreform“ mit deutlichem Abstand auf dem ersten Rang. In den alten Bundesländern spielt diese Frage überhaupt keine Rolle.

Der „Bau von Bürgerhäusern“, bundesweit betrachtet ein eher unbedeutendes Thema, rangiert in Rheinland-Pfalz auf Platz 1 (22%) und in Baden-Württemberg auf Platz 3 (10%).

In Hamburg nehmen Begehren gegen belastende Einrichtungen mit 26% den 2. Rang nach Fragen der Stadtplanung ein. Hier müsste in einer gesonderten Untersuchung der Frage nachgegangen werden, ob in der offenbar nicht gelungenen Lösung von Nutzungskonflikten eventuell die Wurzel für den außerordentlichen Erfolg einer kleinbürgerlichen Protestpartei liegt.

In Nordrhein-Westfalen fällt auf, dass nach Fragen der Stadtplanung zwei Themen mit gleichen Anteilen (13%) auf Platz 2 und 3 rangieren, die in anderen Ländern bei weitem nicht diese Bedeutung besitzen. Der Erhalt von Schwimmbädern war ein zentrales Thema. In den Jahren bis 1997 fanden zwei Drittel aller „Schwimmbadbegehren“ statt – seitdem nur noch ein Drittel. Genau umgekehrt ist die Entwicklung bei den Begehren zum Thema „Kommunale Beteiligungen“, die erst seit dem Jahr 2000 mit Vehemenz eingesetzt hat. In den letzten beiden Jahren fanden 15 der 26 Begehren zu dieser Thematik statt. Beide Themen offenbaren die Entwicklung der kommunalen Finanznöte. Glaubte man in der zweiten Hälfte der 90er Jahre noch, die Haushalte durch die Schließung einzelner Schwimmbäder sanieren zu können, sind in den letzten Jahren durch die Finanzpolitik von Bund und Land zu Lasten der Gemeinden diese Reserven aufgebraucht, so dass nun den Kommunen kein anderer Ausweg bleibt, als das sogenannte Tafelsilber zu veräußern.

Oftmals spiegeln Bürgerbegehren Themen wider, die die Landespolitik den Kommunen „beschert“. Das deutlichste Beispiel stellt die Gebietsreform in den neuen Bundesländern dar. Ein weiterer Beleg für diese These sind Begehren zu Fragen der Wasserversorgung, die nur in Schleswig-Holstein und Bayern eine zahlenmäßige Bedeutung erlangt haben – offenbar, weil durch den Landesgesetzgeber die dezentrale Wasserversorgung unterbunden wurde. Die Schulpolitik gehört zumindest in Nordrhein-Westfalen in diesen Zusammenhang. Innerhalb

des Themenkomplexes standen relativ häufig Auseinandersetzungen über Schulformfragen im Zentrum von Bürgerbegehren.

Andere Themen gewinnen eine landestypische Häufung aus anderen Gründen. So werden bestimmte Themen von Interessengruppen landesweit gesteuert. Belegbar ist die Kampagne der ÖDP in Bayern zum Boykott des Strombezugs aus dem tschechischen Atomkraftwerk Temelin, die immerhin zu neun Bürgerbegehren geführt hat. Andere Themen sind nicht immer einer Quelle zuzuordnen. Beispielsweise fällt in Bayern eine Häufung von Bürgerbegehren auf, die sich gegen die Errichtung von Mobilfunksendern wandten. Ganze 73 Bürgerbegehren (6%) hatten dieses Thema in Bayern zum Gegenstand, während es in anderen Ländern keine Rolle spielte.

Themenzuordnung von Bürgerbegehren (absolute Zahlen)

	gesamt	Atomkraft	Bau Bürgerhaus	Erhalt kommunaler Einrichtungen	Gebietsreform	Gebühren	gegen belastende Einrichtung	innere Organisation	Kindergarten	kommunale Beteiligung	Müll/Abwasser	Mobilfunk	Parkraum-bewirtschaftung	Prestigeobjekt	Schulpolitik	Schwimmbad	sonstige	Sport	Stadtplanung	Umweltschutz	Verkehr	Wasser	Windkraft	
Baden-Württemberg	146		15	12	2			4		12	2			2	6	8		10	29	8	31	4	1	
Bayern	1.100	9	8	20	7	22	29	9	18	19	89	73		58	28	24	25	8	333	109	178	32	2	
Bremen	2									1				1										
Hamburg	23		1				6			1				1			1		12	1				
Hessen	123	3	1	7				8	3	10	12			8	1	10		2	28	17	11	2		
Mecklenburg-Vorpommern	39				15			3		2	2			1	4				10		2			
Niedersachsen	41		2	3					2	4	1			5	4			2	5	5	8			
Nordrhein-Westfalen	206	1	2	10		4	1	6		26	11		13	11	23	26	5	8	44	4	10		1	
Rheinland-Pfalz	60		13	3	5				1	1	3			3	5	3	3	1	7	3	8		1	
Sachsen	136			2	102			8		2					6		1		8	2	5			
Sachsen-Anhalt	15				12			1											2					
Schleswig-Holstein	159		5		7	4		5	4	8	9			10	10	2	6	3	28	4	31	18	5	
Thüringen	39			8	16	4					6										5			
Deutschland	2.089	13	47	65	166	34	36	44	28	86	135	73	13	100	87	73	41	34	506	153	289	56	10	

Themenzuordnung von Bürgerbegehren (relative Zahlen je Bundesland)

	gesamt	Atomkraft	Bau Bürgerhaus	Erhalt kommunaler Einrichtungen	Gebietsreform	Gebühren	gegen belastende Einrichtung	innere Organisation	Kindergarten	kommunale Beteiligung	Müll/Abwasser	Mobilfunk	Parkraum-bewirtschaftung	Prestigeobjekt	Schulpolitik	Schwimmbad	sonstige	Sport	Stadtplanung	Umweltschutz	Verkehr	Wasser	Windkraft	
Baden-Württemberg			10%	8%	1%			3%		8%	1%			1%	4%	5%		7%	20%	5%	21%	3%	1%	
Bayern		1%	1%	2%	1%	2%	3%	1%	2%	2%	8%	7%		5%	3%	2%	2%	1%	30%	10%	16%	3%		
Bremen										50%				50%										
Hamburg			4%				26%			4%				4%			4%		52%	4%				
Hessen		2%	1%	6%				7%	2%	8%	10%			7%	1%	8%		2%	23%	14%	9%			
Mecklenburg-Vorpommern					38%			8%		5%	5%			3%	10%				26%		5%			
Niedersachsen			5%	7%					5%	10%	2%			12%	10%			5%	12%	12%	20%			
Nordrhein-Westfalen			1%	5%		2%		3%		13%	5%		6%	5%	11%	13%	2%	4%	21%	2%	5%			
Rheinland-Pfalz			22%	5%	8%				2%	2%	5%			5%	8%	5%	5%	2%	12%	5%	13%		2%	
Sachsen				1%	75%			6%		1%					4%		1%		6%	1%	4%			
Sachsen-Anhalt					80%			7%											13%					
Schleswig-Holstein			3%		4%	3%		3%	3%	5%	6%			6%	6%	1%	4%	2%	18%	3%	19%	11%	3%	
Thüringen				21%	41%	10%					15%										13%			
Deutschland		1%	2%	3%	7,9%	2%	2%	2%	1%	4%	6%	3%	1%	5%	4%	3%	2%	2%	24%	7,3%	14%	3%	0%	

Eine Vielzahl von Begehren scheitert, bevor es zum Bürgerentscheid kommt. Ein wesentlicher Grund dafür liegt darin, dass Begehren Gegenstände zum Thema haben, die der Entscheidungskompetenz der Räte vorbehalten sind oder sogar noch nicht einmal in kommunale Beschlussfassungskompetenz fallen. Es macht deshalb Sinn, einmal die Themenfelder zu betrachten, die Gegenstand eines Bürgerentscheids waren. Dazu konnten 989 Bürgerentscheide ausgewertet werden. Die vier wichtigsten Themenbereiche entsprechen – auch in der Reihenfolge – denen der Bürgerbegehren.

Lediglich die relative Bedeutung des Themas „Gebietsreform“ ist bei Bürgerentscheiden etwas stärker ausgeprägt. Dieses Thema unterliegt nicht dem Themenausschluss und wurde zudem durch einen hohen Anteil von Ratsbegehren ausgelöst.

Aufgrund der starken Dominanz der bayerischen Bürgerentscheide, die fast 50% der untersuchten Entscheide ausmachen, lohnt eine länderspezifische Betrachtung. Dadurch fällt auf, dass die „Stadtplanung“ nur noch in fünf Ländern (Bayern, Hessen, Hamburg, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) auf Platz 1 oder 2 rangiert, während dies bei Bürgerbegehren noch in zehn Ländern der Fall war. Die Ursache liegt im Themenausschlusskatalog, der in mehreren Bundesländern Fragen der Bauleitplanung der direktdemokratischen Entscheidung entzieht.

Bemerkenswert ist Rang 1 für den Bau von Bürgerhäusern in Rheinland-Pfalz.

In Niedersachsen erreichen die Themen „Umweltschutz“ und „Prestigeobjekte“ (je 36%) eine Bedeutung, die in anderen Bundesländern nicht festzustellen ist.

In Nordrhein-Westfalen zeigt sich eine breite Streuung der Themen. Sechs Themenbereiche liegen über 10% – die bereits erwähnten Fragen der kommunalen Beteiligung und der Schwimmbäder (je 17%), Stadtplanung (14%), Prestigeobjekte, Schulpolitik und Verkehrsfragen (je 10%).

Die Themen „Atomkraft“, „Windenergienutzung“ und „Mobilfunk“ spielen in Bürgerentscheiden so gut wie keine Rolle.

Themenzuordnung von Bürgerentscheiden (absolute Zahlen)

	gesamt	Atomkraft	Bau Bürgerhaus	Erhalt kommunaler Einrichtungen	Gebietsreform	Gebühren	gegen belastende Einrichtung	innere Organisation	Kindergarten	kommunale Beteiligung	Müll/Abwasser	Mobifunk	Parkraum-bewirtschaftung	Prestigeobjekt	Schulpolitik	Schwimmbad	sonstige	Sport	Stadtplanung	Umweltschutz	Verkehr	Wasser	Windkraft
Baden-Württemberg	101		11	5	2			3		10				2	5	8		10	16	3	23	3	
Bayern	487		3	8	4	8	10	2	7	14	25	10		27	19	9	8	2	169	51	102	9	
Hamburg	1																		1				
Hessen	66						2	5	1	8	5			4	1	3		1	20	6	8	2	
Mecklenburg-Vorpommern	23				14			2			1			1				2	2		1		
Niedersachsen	14			1										5						5	3		
Nordrhein-Westfalen	70			4		2				12	2		4	7	7	12	1	1	10	1	7		
Rheinland-Pfalz	29		8		5				1					1	5	1	2		5		1		
Sachsen	95				78			8			1				2		1		3	1	1		
Sachsen-Anhalt	15				12			1											2				
Schleswig-Holstein	86		5		7			1	1	4	4			8	7	1	3	2	10	2	16	15	
Thüringen	12				8				1		2								1				
Deutschland	999	0	27	18	130	10	12	22	11	48	40	10	4	55	46	34	15	18	239	69	162	29	0

Themenzuordnung von Bürgerentscheiden (relative Zahlen je Bundesland)

	gesamt	Atomkraft	Bau Bürgerhaus	Erhalt kommunaler Einrichtungen	Gebietsreform	Gebühren	gegen belastende Einrichtung	innere Organisation	Kindergarten	kommunale Beteiligung	Müll/Abwasser	Mobilfunk	Parkraum-bewirtschaftung	Prestigeobjekt	Schulpolitik	Schwimmbad	sonstige	Sport	Stadtplanung	Umweltschutz	Verkehr	Wasser	Windkraft
Baden-Württemberg			11%	5%	2%			3%		10%				2%	5%	8%		10%	16%	3%	23%	3%	
Bayern			1%	2%	1%	2%	2%		1%	3%	5%	2%		6%	4%	2%	2%		35%	10%	21%	2%	
Hamburg																			100%				
Hessen				0%			3%	8%	2%	12%	8%			6%	2%	5%		2%	30%	9%	12%		
Mecklenburg-Vorpommern					61%			9%			4%			4%				9%	9%		4%		
Niedersachsen				7%										36%						36%	21%		
Nordrhein-Westfalen				6%		3%				17%	3%		6%	10%	10%	17%	1%	1%	14%	1%	10%		
Rheinland-Pfalz			28%		17%				3%					3%	17%	3%	7%		17%		3%		
Sachsen					82%			8%			1%				2%		1%		3%	1%	1%		
Sachsen-Anhalt					80%			7%											13%				
Schleswig-Holstein			6%		8%			1%	1%	5%	5%			9%	8%	1%	3%	2%	12%	2%	19%	17%	
Thüringen					67%				8%		17%								8%				
Deutschland		0%	3%	2%	13%	1%	1%	2%	1%	5%	4%	1%	0%	6%	5%	3%	2%	2%	24%	7%	16%	3%	0%

Tendenzen beim Abstimmungsverhalten – das Beispiel Hessen

Eine komplette Aufstellung aller Bürgerentscheide einschließlich ihrer Fragestellungen ist lediglich für das Land Hessen verfügbar. Die folgende Darstellung beschränkt sich aus diesem Grund auf die 66 in Hessen durchgeführten Bürgerentscheide.

Bürgerentscheide werden i.d.R. eingeleitet mit dem Ziel, bereits gefasste Ratsentscheidungen rückgängig zu machen (kassieren). Soweit dies aus der Fragestellung erkennbar ist, müssen 93% der Bürgerentscheide als kassierende Begehren eingeordnet werden. Lediglich 7% der Bürgerentscheide waren darauf gerichtet, den Gemeinderat zu einer bestimmten Aktivität anzuregen (initiierendes Begehren).

Bei Wahlen kann der Wähler im Regelfall zwischen mehreren Parteien auswählen, so dass sich in Deutschland absolute Mehrheiten nur relativ selten ergeben. Bei Bürgerentscheiden gibt es nur die Alternative, für oder gegen das Begehren zu stimmen. Es ergibt sich also bei jeder Abstimmung eine Mehrheit.

Diese kann u.U. sehr knapp ausfallen. So wurde im Jahr 2001 in Hüttenberg (10.000 Einwohner) das Begehren, die Ausweisung eines Gewerbegebietes zu verhindern, mit nur einer Stimme Mehrheit abgelehnt. Da das Beteiligungsquorum erreicht wurde, war diese Entscheidung bindend. Ebenfalls mündeten in einer „Quasi-Pattsituation“ Bürgerentscheide in Mörfelden-Walldorf (32.000 Einwohner) und Melsungen (17.000 Einwohner). Mit einem relativ knappen Abstimmungsergebnis von max. 55% zu 45% endeten 24% der Bürgerentscheide.

Mit eindeutigen Ergebnissen von 2/3- oder größeren Mehrheiten wurden 38% der Bürgerentscheide abgeschlossen. Das deutlichste Ergebnis wurde in Marburg (77.000 Einwohner) verzeichnet, wo 1997 eine Mehrheit von 86,8% die Erweiterung des Magistrats um einen weiteren hauptamtlichen Stadtrat ablehnte. Eindeutige Mehrheiten sind allerdings noch keine Garantie dafür, dass Bürgerentscheide zu bindenden, an die Stelle eines Ratsbeschlusses tretenden Ergebnissen führen. Von den 25 Bürgerentscheiden, die mit einer 2/3-Mehrheit endeten, scheiterten dennoch sechs (24%), weil sie das Mindestzustimmungsquorum nicht erreichten. Betrachtet man alle Bürgerentscheide in Hessen, so scheiterten nur 18% am Nichterreichen des Zustimmungsquorums.

Zwischen der Eindeutigkeit der Abstimmungsergebnisse und den zur Entscheidung gestellten Themen lassen sich signifikante Abhängigkeiten bis auf eine Ausnahme nicht feststellen. Alle Bürgerentscheide, bei denen Fragen der Ausweitung oder Begrenzung des hauptamtlichen

Führungspersonals der Kommune zur Debatte standen, endeten mit einer 2/3- oder noch größeren Mehrheit.

Die wichtigste inhaltliche Tendenz, die aus den Ergebnissen der Bürgerentscheide herauszulesen ist, lautet: Es soll alles so bleiben, wie es ist.

71% der Entscheide endeten mit einer Mehrheit für die Beibehaltung des Status quo oder zumindest zugunsten der Alternative, die die geringere Veränderung verlangte.

Deutlich sind auch die Mehrheiten, wenn belastende Anlagen oder Einrichtungen aus der Kommune ferngehalten werden sollen, z.B. Gewerbegebiete, Abbaugelände für Bodenschätze und Anlagen zur Abfallbehandlung. Keine einzige Abfallbehandlungsanlage, die Gegenstand eines Bürgerentscheids war, erhielt eine Mehrheit. Davon sind Anlagen, die als mit hohen Risikofaktoren verbunden angesehen werden, wie z.B. Müllverbrennungsanlagen, genauso betroffen wie vergleichsweise harmlose Anlagen wie z.B. ein Recyclinghof. Überraschend wurde der Einrichtung einer forensischen Klinik und einer Justizvollzugsanstalt mit Mehrheit zugestimmt.

Bei allen Umfragen über die Wichtigkeit politischer Themen rangiert die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit an erster Stelle. Wenn es jedoch darum geht, dass dies auch durch Arbeitsplätze vor der eigenen Haustür geschehen könnte, verliert das Thema deutlich an Wichtigkeit. Betrachtet man die Ergebnisse der Bürgerentscheide unter dem Aspekt, ob die Entscheidungen die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die wirtschaftliche Entwicklung vor Ort eher fördern oder eher hemmen, so ergibt sich eine deutliche 2/3-Mehrheit gegen die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Ausweitung wirtschaftlicher Aktivität. Erfreulich ist, dass immerhin 37% der Entscheide, die eine Mehrheit für Veränderungen erhielten, für eine positive wirtschaftliche Entwicklung standen, und es keine Veränderungen gab, deren Ziel auf eine Einschränkung der wirtschaftlichen Aktivität gerichtet war. Vorhandene wirtschaftliche Betätigung wird offenbar akzeptiert oder zumindest hingenommen. Neue Aktivitäten werden allerdings eher abgelehnt als befürwortet.

Ein ähnliches Phänomen konnte auch bei städtischen Dienstleistungsangeboten beobachtet werden. Einerseits erhalten Fragen eine Mehrheit, die sich einer Einschränkung öffentlicher Dienstleistungen widersetzen (z.B. Bildung größerer Kindergartengruppen, Schließung eines Schwimmbades), andererseits wird die Neueinrichtung eines Schwimmbades oder der Bau einer größeren Sporthalle genauso abgelehnt wie die Verschönerung des Kurparks.

Generell ist festzustellen, dass Angebote, die in den Augen der Bürger zusätzliche Mittel benötigen, abgelehnt werden. Ganz eklatant wird dies bei Fragen des Neubaus oder der Erweiterung von Rathäusern und Verwaltungsgebäuden. Lediglich bei der Alternative, ein ehemaliges Rathausgebäude für ein Kulturcafé oder als Verwaltungsgebäude zu nutzen, sprach sich die Mehrheit für eine Verwaltungsnutzung aus – im Hinblick auf die Sparsamkeit gegenüber neuen kostenträchtigen Aufgaben eigentlich konsequent.

Auf besondere Ablehnung stießen Bemühungen, die Verwaltungsspitze zu verbreitern. Alle fünf Bürgerentscheide, die sich gegen die Installierung eines weiteren hauptamtlichen Beigeordneten richteten, wurden von einer Mehrheit unterstützt.

Ambivalent ist die Haltung zu Fragen, ob Versorgungsunternehmen in öffentlicher oder privater Trägerschaft betrieben werden sollen. Alle Entscheide, die den Verkauf öffentlicher Unternehmen (Stadtwerke) betrafen, endeten mit einer Mehrheit für den Verbleib des Unternehmens im Eigentum der Gemeinde. Andererseits wurde die Übernahme des Leitungsnetzes eines überregionalen privaten Stromversorgers in kommunales Eigentum von einer Mehrheit abgelehnt. Wenn Unternehmen privatisiert werden sollen, wird dies offensichtlich regelmäßig von der Mehrheit verworfen; genauso wird ihre Übernahme durch die öffentliche Hand ebenfalls abgelehnt, wenn sich diese bereits in privater Hand befinden. Auch hier gilt: Am besten bleibt alles, wie es ist.

Eine bemerkenswerte Ausnahme von diesem Grundsatz ist allerdings auffällig. Wenn es um Verkehrsprojekte geht, ist die Veränderungsbereitschaft größer. Immerhin endete die Hälfte der Bürgerentscheide zu Verkehrsfragen mit einer Entscheidung zugunsten von Veränderungen. Sachlich endete eine knappe Mehrheit mit Entscheidungen, die den motorisierten Verkehr eher förderten oder zumindest seine Einschränkung verhinderten (z.B. Bau von Ortsumgehungen, Bahnunterführungen, Verhinderung von Verkehrsberuhigungsmaßnahmen und Erhalt eines Parkhauses).

Fallbeispiel: Der Bürgerentscheid in Münster am 16. Juni 2002

Das Bürgerbegehren für den Erhalt der Stadtwerke Münster wird hier exemplarisch für den Ablauf eines aktuellen Bürgerbegehrens mit nachfolgendem, erfolgreichen Bürgerentscheid dargestellt.

Am 14. November 2001 beschloss der Rat der Stadt Münster (267.000 Einwohner) mit einer Mehrheit von CDU und F.D.P., einen strategischen Partner mit bis zu 49% an den Stadtwer-

ken Münster zu beteiligen. Mit Aufnahme dieses Partners sollte in den Geschäftsbereichen Strom, Gas, Wasser der Brückenschlag zu den europäischen Energiemärkten vollzogen und die Stadtwerke langfristig wettbewerbsfähig gehalten werden. Der Beteiligungserlös sollte zu 75% zur Schuldentilgung der Stadt verwendet und zu einem Viertel in Modernisierungsvorhaben an den Schulen investiert werden. Gegen den Beschluss stimmten SPD, Grüne und PDS.

Die Gegner der Teilprivatisierung leiteten ein Bürgerbegehren ein, in dessen Verlauf knapp 17.000 Unterschriften gesammelt wurden. Ihre Übergabe an den Oberbürgermeister erfolgte am 14. Februar 2002. 14.798 Unterschriften erwiesen sich als gültig. Das notwendige Unterschriftenquorum von 8.261 wurde also deutlich übertroffen. Am 20. März 2002 beschloss der Rat, dem Bürgerbegehren nicht zu entsprechen. Der Bürgerentscheid fand am 16. Juni 2002 statt. Er endete mit einer Mehrheit zugunsten des Begehrens von 65,4% der Abstimmenden. Die Abstimmungsbeteiligung lag bei 31,6%. Von den Abstimmungsberechtigten stimmten 42.931 (20,67%) für das Begehren. Damit war das notwendige Zustimmungsquorum von 20% knapp überschritten. Der Bürgerentscheid ist gültig. Der angestrebte Teilverkauf der Stadtwerke kann nicht erfolgen.

Relativ schnell nach dem Ratsbeschluss gelang es SPD und Grünen, über die Ratsfraktionen hinaus ein breites Bündnis zu bilden. An vorderster Stelle ist ver.di zu nennen, die sich auf eine knappe Mehrheit der Stadtwerke-Mitarbeiter berief. Als Galionsfiguren holte man öffentlichkeitswirksam die sich bereits im Ruhestand befindende, ehemalige Oberbürgermeisterin (SPD) in die Politik zurück und gewann einen ehemaligen Studentenpfarrer. Im Führungskreis der Initiative, die unter der Überschrift „Wir lassen uns nicht verkaufen!“ auftrat, waren Bundestags- und Landtagsabgeordnete von SPD und Grünen, der Unterbezirksvorsitzende und Bundestagskandidat der SPD, Ratsmitglieder von SPD und Grünen, der ehemalige und der amtierende Aufsichtsratsvorsitzende der Stadtwerke, ver.di Münster, Hochschullehrer, Pfarrer und Künstler vertreten. Unterstützt wurde dieser Kreis durch die hinter diesen Personen stehenden Organisationen sowie durch ein Netzwerk von Umweltorganisationen, Studentengruppen und Globalisierungsgegnern. Man scheute sich nicht, auch die PDS in das Bündnis mit aufzunehmen.

Die Kampagne wurde von einem Vollzeit-Kampagneleiter, einem hauptberuflichen Gewerkschaftsfunktionär, gesteuert und wies zahlreiche Parallelen zu „normalen“ Wahlkämpfen auf. Es gab einen langfristig angelegten Zeitplan für Aktionen und Veranstaltungen, bei denen mehrfach Redner aus anderen Teilen der Republik auftraten. Es wurden Plakate und sogar

Großflächenplakate geklebt. Mit Flyern, einer eigenen Zeitung, die u.a. einen WM-Spielplan enthielt und Bekennerstatements versuchte die Initiative, für den Bürgerentscheid zu mobilisieren. Im Internet stellten Befürworter und Gegner ausführlich ihre Positionen dar. Die Stadt Münster unterrichtete ihrerseits mit einem äußerst informativen Internetauftritt (www.muenster.de/stadt/stadtwerke) und einem Bürgerbrief des Oberbürgermeisters. Die lokale Presse berichtete ausführlich, so z.B. eine der Lokalzeitungen mit mehr als 80 Beiträgen in sieben Monaten.

Auch in Bezug auf die Finanzen tauchten altbekannte Argumentationsmuster auf. Die Initiative verfüge nur über ein „karges Budget“ – nach eigenen Angaben immerhin 100.000 Euro – , das von „armen Organisationen wie ver.di, SPD, Grüne, PDS, Unabhängigen und Einzelpersonen“ aufgebracht werde und nur vom Engagement der vielen Freiwilligen lebe. Die beiden „rechten Parteien“ hätten demgegenüber eine „teure Materialschlacht“ geliefert. Das Geld schien für diese „keine Rolle zu spielen; wahrscheinlich waren schon reichlich Spenden von interessierten Firmen RWE und e.on geflossen“ (so der ehemalige Studentenpfarrer Otto Meyer in: Ossietzky, 13/2002, Sozialistische Positionen).

Die Organisatoren verfolgten eine geschickte Doppelstrategie. Einerseits stellte man sich bewusst als bodenständig und münsterorientiert dar, andererseits wurde die übergeordnete Bedeutung dieser Entscheidung als Absage an weitere Privatisierungen, als Teil des Kampfes gegen die Globalisierung oder als Beitrag zum Schutz der Umwelt herausgestellt. Für die erste Linie stand die ehemalige Oberbürgermeisterin: „Es war für Münster noch immer gut, einen eigenen Weg zu gehen.“ Für die zweite Argumentationsschiene der Pfarrer: „Man kann doch solch lebenswichtige Dienste wie Gas, Wasser, Strom und Busverkehr nicht einem Konzern überlassen, der nur ein Ziel kennt: Gewinnmaximierung!“ Der Rat hatte von vornherein beschlossen, die Bussparte, derzeit Teil des Stadtwerkekonzerns, werde nicht in den Teilverkauf miteinbezogen. Dennoch argumentierte die Initiative ständig mit negativen Auswirkungen für den öffentlichen Personennahverkehr. Insbesondere Schüler, Studenten und Senioren waren die Zielgruppe dieser Teilkampagne.

Das Abstimmungsergebnis, vom CDU-Kreisvorsitzenden als „Entscheidung des Bauches gegen den Kopf“ bezeichnet, wurde insbesondere von der SPD sofort als Signal für den Aufbruch zur Bundestagswahl kommuniziert. Der Sieg „sei ein gelungener Auftakt für die Bundestagswahl“ und „habe die Kampagnefähigkeit der Münsteraner SPD unter Beweis gestellt.“ Die Folgeprobleme, nämlich die der Stadt fehlenden Mittel für die münsterischen Schulen, wurden umgehend der Ratsmehrheit und dem Oberbürgermeister (CDU) angelastet. Sie solle

„aufhören, über den Ausgang des Bürgerentscheids zu lamentieren und endlich Lösungen für die Schulsituation liefern.“

Dem Bürgerbegehren in Münster waren Bürgerentscheide zu ähnlichen Themen in anderen Städten Nordrhein-Westfalens vorausgegangen (13.05.2001 Steinheim, 14.000 Einwohner; 20.05.2001 Düsseldorf, 570.000 Einwohner; 24.06.2001 Hamm, 183.000 Einwohner). Sie endeten alle mit einer Mehrheit der Privatisierungsgegner. Insbesondere die Kampagne in Hamm weist deutliche Parallelen auf. Auch hier gehörten eine ehemalige SPD-Oberbürgermeisterin und ein Theologe zum Führungskreis der Kampagne. Der erfolgreiche Kampagnenführer, ein hauptamtlicher ver.di-Funktionär, war sowohl in Hamm wie in Münster tätig und nach Presseberichten unmittelbar anschließend unterwegs zum nächsten Bürgerbegehren gegen die Privatisierung eines öffentlichen Versorgungsunternehmens. Der Mann habe „bisher in keiner Kommune einen Bürgerentscheid verloren,“ schrieb die Presse am Tag nach dem Bürgerentscheid.

Der Verlauf dieses Bürgerentscheids ist ein Lehrbeispiel: Bürgerbegehren sind im Jahr 2002 nicht das Instrumentarium des einzelnen Bürgers, um Vorschläge für eine gemeinwohlorientierte Gestaltung seiner Gemeinde einzubringen und durchzusetzen. Sie sind häufig ein Mittel im Kampf mächtiger, professionell agierender Interessengruppen und parlamentarischer Minderheiten gegen Entscheidungen der durch Wählervotum mit zeitlich limitierter Gestaltungskompetenz ausgestatteten Parlamentsmehrheit.

Ausblick:

Für die Einschätzung, welche Auswirkungen die Instrumentarien der direkten Demokratie auf die politische Entwicklung der jeweiligen Kommune hatten, sollten weitere Untersuchungen angestellt werden. Insbesondere sind zusätzliche Datenerhebungen erforderlich. Die bisher festgehaltenen Parameter konzentrieren sich auf vermeintlich objektive Kriterien. Bisher stehen überwiegend Daten zum Zustandekommen bzw. Scheitern, formale Kriterien und Abstimmungsergebnisse zur Verfügung.

Die Tatsache, dass durch politische Vorgänge immer auch Machtfragen beeinflusst werden, wird bisher ebenso ausgeblendet wie die Folgewirkungen politischer Entscheidungen. Angesichts des Ansatzes der meisten Initiatoren von Datensammlungen zu Themen der direkten Demokratie, nämlich dem Ziel, direktdemokratische Verfahren auszuweiten, verwundert die Auswahl der Erhebungskriterien nicht. Zusätzliche Datenerhebungen sind erforderlich, um

die politische Wirkung von Bürgerbegehren und -entscheiden einschätzen zu können. Folgende Themenkomplexe sollten einer genaueren Betrachtung unterzogen werden:

- Initiatoren (eventuell auch verdeckt agierende) des Bürgerbegehrens
- Interessenlage und Beweggründe der Initiatoren
- Unterstützer und ihre Bedeutung für das Ergebnis
- Verfolgung des weiteren Engagements der Initiatoren/Unterstützer nach dem Abschluss des Begehrens
- Einfluss der Medien auf Verlauf und Ergebnis
- sachliche Relevanz des Begehrens für die weitere Entwicklung der Kommune
- Problemlösung, zeitliche Verschiebung oder Verlagerung der Probleme auf andere Themenfelder
- Bestandskraft von Bürgerentscheiden
- Auswirkung des Begehrens auf die aktiv handelnden Ratsvertreter
- Auswirkungen auf politische Mehrheitsverhältnisse
- Folgewirkungen von Bürgerbegehren auf innerparteiliche Vorgänge
- nachträgliche Bewertung der Folgen von Bürgerentscheiden

Weiterführende Quellen:

Schiller, Theo: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen, Eine Zwischenbilanz nach fünfjähriger Praxis, 1998.

Wegmann, Manfred: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Zwischenbilanz und aktuelle rechtliche Fragen, in: Kommunalpolitik in Bayern, 1997.

Wehling, Hans-Georg: Bürgerentscheide in Baden-Württemberg, Ein Rückblick auf vier Jahrzehnte Praxis, in: Symposium „der Bürgerentscheid in Bayern“, 1995.

Landtagsdrucksachen.

Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide“ 15/1836.

Die Untersuchung beruht zum überwiegenden Teil auf Internetrecherchen. Besonders wichtige Quellen sind:

www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/ Kommunalrecht Online

www.mehr-demokratie.de/ Verein „Mehr Demokratie e.V.“

www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de/ Universität Marburg

www.andreas-paust.de/ Informationsstelle Bürgerbegehren



HESSISCHER LANDTAG

05. 02. 2010

Kleine Anfrage

des Abg. Siebel (SPD) vom 17.12.2009

betreffend Bürgerbegehren in Hessen

und

Antwort

des Ministers des Innern und für Sport

- Frage 1. Wie viele Bürgerbegehren hat es seit Einführung der Bestimmungen zur Durchführung von Bürgerbegehren in Hessen gegeben?
- Frage 2. Welchen Inhalt hatten die einzelnen zu Frage 1 dargestellten Bürgerbegehren?
- Frage 3. Welche dieser Bürgerbegehren sind daran gescheitert, dass die Anzahl der Unterstützungsunterschriften zu gering ausgefallen ist?
- Frage 4. Welche dieser vorgenannten Bürgerbegehren sind daran gescheitert, dass das gesetzlich vorgesehene Quorum nicht erreicht worden ist?
- Frage 5. Welche Bürgerbegehren waren erfolgreich?
- Frage 6. Mit welchen Kosten waren die Begehren jeweils verbunden?

Zu den durchgeführten Bürgerbegehren in Hessen hat die Landesregierung eigene Erkenntnisse nur insofern, als die entsprechenden Unterschriftensammlungen im Einzelfall einen Bürgerentscheid nach sich gezogen haben. Nur hinsichtlich eines durchgeführten Bürgerentscheids haben die Gemeinden gem. § 55 Abs. 2 Kommunalwahlordnung (KWO) i.V.m. § 76 KWO eine Meldepflicht gegenüber dem Statistischen Landesamt.

Die Daten stehen zu jedermanns Einsicht auf der Homepage des HSL zur Verfügung (vgl. <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/wahlen/daten/nach-datum/index.html>).

Danach hat es in Hessen seit Einführung des § 8b HGO zum 1.4.1993 bisher (Stand: 10.01.2010) 101 Bürgerentscheide gegeben. Aus der Internetveröffentlichung ist zu entnehmen, in welchen Gemeinden Bürgerentscheide stattgefunden haben, welchen Inhalt im Einzelnen der jeweilige Bürgerentscheid hatte und in welchen Fällen die Initiatoren des Bürgerbegehrens letztendlich bei dem Bürgerentscheid erfolgreich waren, insbesondere das notwendige Abstimmungsquorum (§ 8b Abs. 6 HGO) erreicht haben.

Im Interesse einer schlanken Verwaltung und des Bürokratieabbaus gibt es keine Informationspflicht der Gemeinden (schon) über ein beim jeweiligen Gemeindevorstand (§ 8b Abs. 3 S. 1 HGO) eingereichtes Bürgerbegehren. Daher existiert diesbezüglich auch keine amtliche Statistik, worauf das Innenministerium bereits in seiner Antwort vom 13.2.1996 auf eine entsprechende Kleine Anfrage aufmerksam gemacht hat (LT-Drs. 14/1420). Die politikwissenschaftliche Begleitung und Auswertung von Bürgerbegehren in Hessen (und in den anderen deutschen Ländern) hat sich allerdings - neben den Stiftungen der Parteien - insbesondere die Philipps-Universität Marburg zur Aufgabe gemacht.

Die Darstellung der dort erfassten Bürgerbegehren in Hessen ist im Internet veröffentlicht und wird laufend aktualisiert (vgl. http://cgi-host.uni-marburg.de/~mittendv/fsbbdd/begehrensauwahl.php?_BLkurz=HES).

Einzelheiten über den Inhalt und das Schicksal von initiierten Bürgerbegehren lassen sich dort individuell für alle hessischen Gemeinden ermitteln. Aus

der Statistik lässt sich insbesondere entnehmen, ob das Bürgerbegehren im Sinne der Initiatoren erfolgreich war, sei es - wie oben erwähnt - durch einen entsprechenden Bürgerentscheid oder bereits durch einen entsprechenden Abhilfebeschluss der Gemeindevertretung (§ 8b Abs. 4 Satz 3 HGO). War das Bürgerbegehren dagegen erfolglos, ergibt sich aus der Datenbank, ob es von den Initiatoren erst gar nicht eingereicht, der Gemeindeverwaltung also niemals offiziell zur Kenntnis gebracht wurde, oder aber ob es von der Gemeindevertretung für unzulässig erklärt wurde (§ 8b Abs. 4 Satz 2 HGO).

Sowohl auf die Statistik des HSL als auch auf die Datenbank der "Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie" bei der Philipps-Universität Marburg hat das hessische Innenministerium auf seiner eigenen Homepage einen entsprechenden Link geschaltet (vgl. www.hmdi.hessen.de unter der Rubrik Kommunales/Kommunalverfassung/Kommunale Demokratie).

Frage 7. Wie bewertet die Landesregierung die Bedeutung des Instituts des Bürgerbegehrens als Mittel der zusätzlichen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen?

Die Hessische Landesregierung hat sowohl unter SPD-Führung wie auch - nach 1999 - unter CDU-Führung wiederholt betont, dass sich die hessischen Regelungen über Bürgerentscheid und Bürgerbegehren als ergänzende Instrumente zur repräsentativen Demokratie auf gemeindlicher Ebene bewährt haben. In einer Presseerklärung vom 19.9.2000 hat das Innenministerium anlässlich einer Gesetzesinitiative der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 17.8.2000 zur Herabsetzung der Quoren in § 8b HGO (LT-Drs. 15/1472) § 8b HGO ausdrücklich als "ausgewogen" bezeichnet. Die Regelung ist einerseits für die Bürger unkompliziert anzuwenden und schützt andererseits vor Missbrauch.

Frage 8. Wie beurteilt die Landesregierung die in der HGO verankerten formalen Bedingungen für die Durchführung und den Erfolg von Bürgerbegehren und in welchem Umfang sieht sie die Notwendigkeit, Veränderungen herbeizuführen, die zu einer bürgerfreundlicheren Ausgestaltung von Bürgerbegehren führen?

In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP vom Januar 2009 für die 18. Legislaturperiode 2009 bis 2014 ist ausdrücklich festgehalten (S. 63 Nr. 18): "Wir bekennen uns zur repräsentativen Demokratie. Diese kann aber um Elemente der direkten Demokratie ergänzt werden. Deshalb sollen die formalen Anforderungen für Bürgerbegehren vereinfacht, eine nachträgliche Heilung bei Mängeln ermöglicht und die Information der Antragsteller verbessert werden."

Die Landesregierung wird in diesem Sinne im Rahmen der durch die Befristung zum 31.12.2011 (§ 156 HGO) notwendigen und in diesem Jahr beginnenden Evaluation der HGO mit den beiden gemeindlichen Spitzenverbänden besprechen, wie § 8b HGO (noch) bürgerfreundlicher ausgestaltet werden kann.

Wiesbaden, 25. Januar 2010

Volker Bouffier

Andreas Paust



Arbeitsblätter Nr. 24

Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Ein Praxisleitfaden

2. überarbeitete Auflage

Andreas Paust

Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Ein Praxisleitfaden

2., überarbeitete Auflage 2005

Diese Arbeitshilfe bietet eine Einführung in die rechtlichen Grundlagen und die praktische Anwendung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Die gesetzlichen Regelungen sind von Bundesland zu Bundesland verschieden. Der Leitfaden kann deshalb im Einzelfall eine juristische Beratung nicht ersetzen.

Wer weitere Informationen sucht, findet sie im Internet bei der „Informationsstelle Bürgerbegehren“ unter **<http://www.buergerbegehren.de>** oder bei „Mehr Demokratie e.V.“ unter **<http://www.mehr-demokratie.de>**

Herausgeber:

Stiftung MITARBEIT
Bornheimer Str. 37
D-53111 Bonn
Tel: 0228-60424-0
Fax: 0228-60424-22
E-Mail: info@mitarbeit.de
Internet: <http://www.mitarbeit.de>
<http://www.buergergesellschaft.de>

Arbeitshilfe für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 24

Layout: Brigitte Floßdorf
Umschlag: Hanns-Jörg Sippel

ISBN: 3-928053-74-4
Bonn 2005

Inhalt

1. Einleitung.....	7
2. Was Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind und zu welchem Zweck sie durchgeführt werden können	9
3. Wer ein Bürgerbegehren initiieren und wer daran teilnehmen kann	12
4. Themen und Gegenstände	14
4.1 Negativkatalog.....	14
4.2 Zulässige Themen.....	16
4.3 Formulierungstricks	17
5. Fristen	18
5.1 Initiierendes Bürgerbegehren.....	18
5.2 Kassierendes Bürgerbegehren	19
5.3 Frist verpasst?.....	21
5.4 Aufschiebende Wirkung?	22
6. Abstimmungsfrage.....	23
7. Begründung.....	26
8. Kostendeckungsvorschlag.....	27
9. Vertretungsberechtigte.....	31
10. Unterschriftenliste	33
11. Motto, Logo, Geld, Pressearbeit, Aktionsformen, Internet.....	34
12. Unterschriftensammlung.....	36
13. Einleitungsquorum	38
14. Zulässigkeitsprüfung	40
14.1 Unzulässiges Bürgerbegehren und Rechtsweg.....	41
14.2 Zulässiges Bürgerbegehren	42
14.3 Beschluss über Entsprechung/Nichtentsprechung	42
14.4 Vollzugssperre	44
15. Durchführung des Bürgerentscheids.....	45
15.1 Bekanntmachung und Frage	45
15.2 Termin	46
15.3 Information	47
15.4 Abstimmungslokale und Briefabstimmung.....	48
15.5 Abstimmungskampf.....	48
15.6 Sonderfall: Konkurrenzvorlage/gegenläufiges Bürgerbegehren.....	50
16. Das Zustimmungsquorum.....	51
17. Der gescheiterte Bürgerentscheid.....	53
18. Der erfolgreiche Bürgerentscheid.....	54
19. Literatur	55
20. Anhang: Muster für eine Unterschriftenliste	59
21. Stiftung MITARBEIT	60
22. Publikationsverzeichnis	61

Vorwort

In allen Bundesländern haben die Bürgerinnen und Bürger inzwischen die Möglichkeit, mit Hilfe von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid direkt in die Kommunalpolitik einzugreifen. Allerdings ist der Weg dorthin nicht immer ganz einfach, mitunter mit einer Reihe formaler Stolpersteine versehen und zudem von Bundesland zu Bundesland teilweise sehr unterschiedlich. Viele lokale Initiativen und Gruppen, für die sich die Frage der Einleitung eines Bürgerbegehrens stellt, suchen daher nach Rat und Hilfestellung.

Diesem Informations- und Beratungsbedarf abzuhelpfen und eine komprimierte Einführung in die formalen Voraussetzungen und Grundlagen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu geben, ist das Ziel dieses Leitfadens, der nun in neuer, überarbeiteter Auflage vorliegt.

Er stellt die wichtigsten formalen Anforderungen an Bürgerbegehren und -entscheide überblickartig und mit vielen praktischen Beispielen dar, geht auf länderspezifische Besonderheiten und darauf, was besonders zu beachten ist, ein und soll so helfen, die größten Fehler bei der Vorbereitung und Durchführung zu vermeiden. Ein Erfolg kann zwar nicht garantiert, aber ein Scheitern aus rein formalen Gründen zumindest unwahrscheinlicher gemacht werden.

Mit der Veröffentlichung der Arbeitshilfe hoffen wir, zur Stärkung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als wichtigen Elementen lokaler Demokratie beizutragen. Unser besonderer Dank gilt dem Verfasser Dr. Andreas Paust, dessen empirische Arbeit „Direkte Demokratie in der Kommune“ schon vor Jahren in unserer Reihe *Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten* erschienen ist.

Dr. Adrian Reinert
Stiftung MITARBEIT

1. Einleitung

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind die mächtigsten Instrumente, die Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen, um die Politik in ihrer Stadt, ihrer Gemeinde oder ihrem Landkreis zu beeinflussen. Im Gegensatz zu allen anderen Beteiligungsformen können die Bürger mit Hilfe eines Bürgerentscheids ihren gewählten Repräsentanten eine Sachentscheidung aus der Hand nehmen. Was die Bevölkerung im Bürgerentscheid beschließt, muss wie ein Gemeinderatsbeschluss umgesetzt werden.

So machtvoll Bürgerbegehren und -entscheid sind, so schwierig sind sie anzuwenden. Die Gemeinde- und Kreisordnungen der deutschen Bundesländer sowie ggf. ergänzende Verordnungen und Satzungen der Kommunen schreiben detailliert vor, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein Bürgerbegehren zulässig ist. Die Themenauswahl wird durch Negativkataloge beschränkt, es sind Fristen und formale Bestimmungen zu beachten und Quoren zu überwinden; das alles sind Faktoren, die die Durchführung eines Bürgerbegehrens sehr erschweren oder gar unmöglich machen können.

Das sollte aber niemanden davon abhalten, ein Bürgerbegehren durchzuführen, wenn er oder sie der Meinung ist, die Ratsvertreter hätten falsche Entscheidungen getroffen oder würden wichtige lokale Themen verschlafen. Dabei muss jedoch sorgfältig geplant und überlegt vorgegangen werden. Vor allem aber sind die gesetzlichen Bestimmungen genauestens zu beachten, damit das Begehren nicht wegen - scheinbar - nebensächlicher Formalien für ungültig erklärt wird oder wegen schlechter organisatorischer Vorbereitung scheitert.

Welche Formalien es sind, die unbedingt eingehalten werden müssen, worauf man achten sollte und mit welchen Aktionsformen ein Bürgerbegehren durchgeführt werden kann, wird in dieser Arbeitshilfe beschrieben. Dabei kann nicht auf jedes Detail in jedem Bundesland eingegangen werden, da sich die gesetzlichen Regelungen im Einzelfall unterscheiden, vom Gesetzgeber jederzeit geändert und von der Gerichten neu interpretiert werden können. Dennoch lassen sich einige allgemeine Hinweise auf die generellen Bedingungen und Voraussetzungen geben, die bei einem Bürgerbegehren beachtet werden müssen.

Zur verwendeten Terminologie: wenn im Folgenden von "Kommunalverfassung" oder von "Gemeindeordnung" die Rede ist, so sind damit auch die vergleichbaren Gesetze gemeint, z.B. das Kommunalselbstverwaltungsgesetz im Saarland, die Bezirksverwaltungsgesetze in Berlin und Hamburg sowie die (Land)Kreisordnungen einschließlich eventueller Durchführungsverordnungen.

Der Begriff "Kommune" umfasst dementsprechend sämtliche lokalen Ebenen, auf denen Bürgerbegehren prinzipiell möglich sind: kreisfreie Stadt, kreisangehörige Stadt, Gemeinde, (Land)Kreis, (Stadt)Bezirk, Ortschaft.

Das Gleiche gilt für die Bezeichnungen der Funktionsträger und Gremien. Mit "Bürgermeister" ist stets der Chef der Verwaltung gemeint, auch wenn er im Einzelfall Oberbürgermeister oder - als kollektives Leitungsgremium - Magistrat bzw. auf Landkreisebene Landrat heißt, mit "Gemeinderat" ist das politische Gremium gemeint, das auch Stadtrat, Ratsversammlung, Stadtverordnetenversammlung oder - auf Landkreisebene - Kreistag genannt wird. Alle Begriffe werden synonym verwendet.

Anders als in Berlin und Hamburg gibt es im Stadtstaat Bremen kein Bürgerbegehren auf bezirklicher Ebene. Zwar existieren dort Volksbegehren und Volksentscheid, die in gewisser Weise Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Stadtebene entsprechen, wegen der gänzlich anderen Regelungen wird hierauf jedoch nicht weiter eingegangen.

- **Bevor Sie ein Bürgerbegehren starten, sollten Sie sich unbedingt die für Ihr Bundesland geltenden gesetzlichen Regelungen beschaffen.**

2. Was Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind und zu welchem Zweck sie durchgeführt werden können

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind Instrumente, mit denen man sich auf kommunaler Ebene in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einmischen kann.

Als Beispiel für eine offizielle Definition hier die Formulierung der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung: *"Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid)."*(§ 26 Abs.1 GO NW)

Mit anderen Worten:

- **Ein Bürgerbegehren ist der Antrag der Bürgerinnen und Bürger an die Gemeindevertretung, einen Bürgerentscheid durchzuführen. Ein Bürgerentscheid ist die Abstimmung der Bürgerinnen und Bürger über eine kommunalpolitische Sachfrage.**

Beim Bürgerbegehren tragen sich alle diejenigen in Unterschriftenlisten ein, die möchten, dass ein Bürgerentscheid stattfindet. Die Abgabe der Unterschrift bedeutet nicht zwingend eine Meinungsäußerung in der Sache. Auch wer dem Ziel des Begehrens nicht zustimmt, aber dennoch der Meinung ist, über eine bestimmte Angelegenheit sollten die Bürgerinnen und Bürger selber entscheiden, kann unterschreiben. In der Regel ist aber der Eintrag in eine Unterschriftenliste zugleich eine Meinungsäußerung in der Sache.

Ziel eines Bürgerbegehrens ist also, dass eine vom Gemeinderat beschlossene Maßnahme verhindert oder eine neue Maßnahme durchgesetzt wird. Dieses Ziel kann auf verschiedene Weise erreicht werden:

- Bereits die glaubwürdige Ankündigung eines Bürgerbegehrens kann in Einzelfällen den Gemeinderat überzeugen. Das kommt eher selten vor.
- Die erfolgreiche Sammlung von Unterschriften kann den Gemeinderat umstimmen. Auch dies ist die Ausnahme.
- Nach einem erfolgreichen Bürgerbegehren kann der Gemeinderat das Bürgerbegehren übernehmen; oder die Vertretungsberechtigten und der Gemeinderat einigen sich auf einen Kompromiss. Das kommt schon öfter vor, ist aber immer noch ein Ausnahme.

- Der Bürgerentscheid ist erfolgreich. Das ist die häufigste Form, das Ziel eines Bürgerbegehrens zu erreichen.

➤ **Bürgerbegehren sind nicht dazu da, individuelle Einzelinteressen durchzusetzen, z.B. nachträglich die Zustimmung zu einem abgelehnten Bauantrag zu erzwingen. Hierbei handelt es sich um einen Verwaltungsakt, gegen die Rechtsmittel eingelegt werden können. Bürgerbegehren dienen vielmehr den Bürgerinnen und Bürger dazu, Ratsbeschlüsse zu korrigieren bzw. Maßnahmen von allgemeinem Interesse durchzusetzen.**

Beim Bürgerentscheid gehen die Bürgerinnen und Bürger - ähnlich einer Wahl - zu den Abstimmungslokalen und geben ihre Stimme ab.

➤ **Sonderfall Ratsbegehren**

Manchmal sind Kommunalpolitiker der Meinung, dass die Bevölkerung über eine Streitfrage abstimmen sollte. Sie beschließen dann von sich aus, einen Bürgerentscheid durchzuführen; man nennt diesen Vorgang "Ratsbegehren". Ratsbegehren sind jedoch nur in einigen Bundesländern möglich. Dort muss der Rat mit einfacher Mehrheit oder mit Zweidrittelmehrheit die Durchführung des Bürgerentscheids beschließen.

Im Normalfall ist das Verfahren also zweistufig:

- erst findet das Bürgerbegehren statt,
- dann folgt der Bürgerentscheid.

In allen Bundesländern sind Bürgerbegehren auf der untersten kommunalen Ebene möglich: in einer kreisfreien Stadt, einer kreisangehörigen Stadt, in einer Gemeinde.

In den meisten Bundesländern können Bürgerbegehren auch auf Landkreisebene durchgeführt werden. Allerdings treten sie vergleichsweise selten auf. Die Regelungen zu Bürgerbegehren auf Landkreisebene sind im Großen und Ganzen analog zu den jeweiligen Regelungen auf Gemeindeebene ausgestaltet.

In einigen Bundesländern sind Bürgerbegehren auch in (Stadt)Bezirken bzw. auf Ortschaftsebene möglich, und zwar über Angelegenheiten, für die der Bezirksaus-

schuss, die Bezirksvertretung bzw. die Bezirks(verordneten)versammlung zuständig ist.

Man unterscheidet drei wesentliche Gründe, warum ein Bürgerbegehren durchgeführt wird:

1. es soll etwas Neues erreicht werden, mit dem sich die Gemeindevertretung noch nicht beschäftigt hat - oder
2. es soll etwas, was die Gemeindevertretung bereits abgelehnt hat, doch noch durchgesetzt werden oder
3. es soll etwas verhindert werden, was die Gemeindevertretung bereits beschlossen hat.

Da man im ersten Fall etwas Neues erreichen möchte, spricht man auch vom initiierenden Bürgerbegehren. Da sich Bürgerbegehren im zweiten und dritten Fall auf bereits gefasste Beschlüsse beziehen, die verhindert oder rückgängig gemacht werden sollen, werden sie unter dem Namen kassierende Bürgerbegehren zusammengefasst. Letzteres ist der am häufigsten vorkommende Fall.

Nicht ganz einfach ist die Situation, wenn die Gemeindevertretung noch nichts beschlossen hat, aber kurz davor ist, das zu tun. Wenn das Bürgerbegehren vor dem Ratsbeschluss beendet wird, hat es den Charakter eines initiierenden Begehrens, wenn es danach beendet wird, eines kassierenden Begehrens.

- **Bevor man ein Bürgerbegehren startet, muss man sich darüber im Klaren sein, ob man ein initiierendes oder ein kassierendes Bürgerbegehren durchführen will. Die Antwort auf diese Frage ist äußerst bedeutsam, denn von ihr hängen in den meisten Bundesländern wichtige Fristen ab.**

3. Wer ein Bürgerbegehren initiieren und wer daran teilnehmen kann

Ein Bürgerbegehren kann nur in sehr kleinen Gemeinden von einer Einzelperson durchgeführt werden. Zumindest für die Unterschriftensammlung sind Mithelferinnen und Mithelfer nötig. Das können Freunde, Verwandte, Bekannte, Arbeitskollegen oder Nachbarn sein. Wer immer sich berufen fühlt, beim Bürgerbegehren tatkräftig zu helfen, ist willkommen.

Je größer die Kommune ist, desto wichtiger ist es, Bündnispartner für das Bürgerbegehren zu finden. Hierbei handelt es sich um etablierte Organisationen vor Ort, die sich dem Ziel des Bürgerbegehrens anschließen und es unterstützen. Bündnispartner können Bürgerinitiativen, Heimatvereine, Umweltverbände, Kirchen, Gewerkschaften, Parteien etc. sein.

Hilfreich kann es bereits sein, wenn bekannte Organisationen ihren Namen als Unterstützer des Bürgerbegehrens zur Verfügung stellen, ohne selbst an dessen Durchführung mitzuwirken. Besser ist es natürlich, wenn sie Mithelfer für die Unterschriftensammlung stellen, ihre Infrastruktur für die Anfertigung und Verteilung von Flugblättern und Unterschriftenlisten zur Verfügung stellen, das Bürgerbegehren durch Sach- und Geldspenden unterstützen oder – wenn es sich um Parteien und Fraktionen handelt - Sprachrohr des Bürgerbegehrens in den politischen Gremien sind.

- **Je mehr (auch finanzkräftige und organisationsstarke) Bündnispartner und Unterstützer zur Verfügung stehen, desto leichter ist es, die notwendigen Unterschriften zusammenzubekommen und den späteren "Abstimmungskampf" mit seinem großen organisatorischen Aufwand zu bewältigen. Die Unterstützung durch große Verbündete ist allerdings keine Erfolgsgarantie!**

Zu beachten ist, dass immer nur Einzelpersonen (auch Gemeinderatsmitglieder), nicht aber Organisationen, Verbände oder Bürgerinitiativen kollektiv als Vertretungsberechtigte eines Bürgerbegehrens auftreten dürfen.

- **Wer immer ein Bürgerbegehren initiiert, sollte über Mindestkenntnisse des politischen Entscheidungsprozesses in der Kommune verfügen oder sich aneignen, damit das Begehren nicht von vornherein aussichtslos ist.**

Teilnehmen an Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – also unterschreiben und abstimmen - dürfen nur "Bürgerinnen und Bürger", d.h. diejenigen, die zu den Kommunalwahlen wahlberechtigt sind. Kinder und Jugendliche (je nach Bundesland bis 16 oder 18 Jahren), Ausländer, die nicht aus den Staaten der Europäischen Union kommen, und alle anderen, die aus sonstigen Gründen nicht wahlberechtigt sind, sind von der Teilnahme ausgeschlossen.

4. Themen und Gegenstände

Ein Bürgerentscheid findet nur dann statt, wenn das ihm vorausgehende Bürgerbegehren materiell, d.h. von Inhalt und Thema her, zulässig ist. Welche Themen Gegenstand eines Bürgerbegehrens und damit auch eines Bürgerentscheids werden können, ist in erster Linie von der jeweiligen Gemeindeordnung abhängig. Die dort getroffenen Regelungen weichen sehr stark voneinander ab.

➤ **Ob e in Gegenstand bürgerbegehrensfähig ist, unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland. Lesen Sie unbedingt den entsprechenden Passus in Ihrer Gemeindeordnung nach!**

Alle Gemeindeordnungen sind sich darin einig, dass Bürgerbegehren grundsätzlich nur über Angelegenheiten der Gemeinde stattfinden können, also über Gegenstände, die in den kommunalen Zuständigkeitsbereich fallen. Allgemeinpolitische Fragen, z.B. Resolutionen über verteidigungspolitische Entscheidungen oder Ähnliches, gehören nicht dazu. Diese Regelung ist unumstritten und korrespondiert mit der Tatsache, dass auch die Gemeinderäte nur Entscheidungskompetenzen bei Aufgaben haben, die zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehören. Aber auch Auftrags- und Weisungsangelegenheiten, wie z.B. die Bauaufsicht oder das Pass- und Meldewesen, sind vom Bürgerbegehren ausgeschlossen.

Grundsätzlich gilt, dass nur eine solche Angelegenheit bürgerbegehrensfähig ist, in der auch der Gemeinderat Entscheidungen treffen kann. Das heißt, wenn z.B. Angelegenheiten eines städtischen Unternehmens (Stadtwerke, Wohnungsbau-gesellschaft etc.) betroffen sind, ist nicht immer ein Bürgerbegehren möglich oder der Bürgerentscheid hat nur empfehlenden Charakter. Mitunter findet sich auch die Regelung, dass über diejenigen Themen kein Bürgerbegehren stattfinden kann, die der Entscheidung des Gemeinderates vorbehalten sind, d.h. die nicht auf Ausschüsse übertragen werden können.

4.1 Negativkatalog und Positivkatalog

Wenn von einer Angelegenheit der Gemeinde die Rede ist, so ist damit nicht jede Angelegenheit gemeint, über die die Gemeindevertretung abstimmen kann. In Form eines "Negativkatalogs" schließen alle Gemeindeordnungen eine Vielzahl von Themen vom Bürgerbegehren aus. Generell lässt sich feststellen, dass die wenigsten Themen in Bayern, Hessen und Sachsen, die meisten in Brandenburg, Mecklen-

burg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Thüringen vom Bürgerbegehren ausgeschlossen sind. Die übrigen Bundesländer bewegen sich dazwischen.

➤ **Die in allen Gemeindeordnungen vorhandenen Negativkataloge haben ihren Schwerpunkt im Bereich der Finanz-, Haushalts- und Personalangelegenheiten der Kommune.**

Einige Länder zeichnen sich durch einen verhältnismäßig weitreichenden Negativkatalog aus. Dies betrifft insbesondere Entscheidungen bei umweltrelevanten Vorhaben, Planfeststellungsverfahren und Angelegenheiten der Bauleitplanung, die in manchen Bundesländern nicht zulässig sind. In anderen sind nur Bürgerbegehren über die Haushaltssatzung (einschließlich der Festsetzung der Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer), über Abgaben, Tarife und Entgelte sowie hinsichtlich Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten (z.B. hinsichtlich der Frage, ob Klage erhoben wird) ausgeschlossen.

Eine weitere Einschränkung von möglichen Bürgerentscheidsthemen nimmt die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung vor, indem sie Bürgerbegehren nur für "wichtige Gemeindeangelegenheiten" zulässt, die in einem sogenannten "Positivkatalog" aufgelistet sind: „1. die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist, 2. die Änderung des Gemeindegebiets und die Änderung des Gebiets von Verbandsgemeinden, 3. die Bildung, Änderung und Auflösung von Ortsbezirken“. Die Gemeinderäte können in der Hauptsatzung festlegen, was darüber hinaus als wichtige Gemeindeangelegenheit gilt. Das bedeutet, dass in den Fällen, in denen ein Bürgerbegehren über eine Angelegenheit stattfinden soll, die nicht im Positivkatalog aufgeführt ist, der Gemeinderat im Einzelfall entscheiden muss, ob es sich um eine wichtige Angelegenheit handelt. Das ist auch noch möglich, nachdem das Bürgerbegehren bereits eingereicht worden ist. Gelegentlich überzeugt eine erfolgreiche Unterschriftensammlung den Gemeinderat, trotz Unzulässigkeit eines Abstimmungsgegenstandes den Positivkatalog in der Hauptsatzung auszuweiten. Ein Rechtsanspruch auf die Aufnahme einer Angelegenheit als „wichtig“ in die Hauptsatzung besteht allerdings nicht.

4.2 Zulässige Themen

Angesichts der sehr unterschiedlichen Negativ- und Positivkataloge ist es nicht möglich, allgemein festzustellen, welche Themen bürgerbegehrensfähig sind.

Geht man von dem sehr restriktiven Negativkatalog in Nordrhein-Westfalen aus, so sind dort immerhin noch zulässig:

- Bau, Ausbau und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen (Rathaus, Schwimmbad, Theater, Schule, Freizeitzentrum, Stadthalle etc.),
- Nutzungsänderung von Bauwerken (die Nutzung eines stadteigenen Gebäudes für Jugend- und Freizeitzwecke etc.),
- die Standortfrage bestimmter Einrichtungen (Friedhof, Kindergarten etc.),
- Maßnahmen der Verkehrsberuhigung,
- Ausbau des Radwegenetzes, Straßenbau,
- Grünflächengestaltung bzw. Ausweisung von Grünflächen, Stadtsanierung etc.
- Verkauf städtischen Eigentums

In anderen Bundesländern können noch viel mehr Themen Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

- **Im Einzelfall ist ein Blick in die jeweilige Gemeindeordnung unverzichtbar. Bei Zweifeln sollte man juristischen Rat einholen: z.B. beim Rechtsamt der Stadt, bei der Kommunalaufsicht (Landratsamt/Kreisverwaltung, Bezirksregierung, Innenministerium) oder bei Juristen (das wird in der Regel nicht kostenlos sein).**

Man sollte die Frage nach der Zulässigkeit des Themas unbedingt klären, bevor man ein Bürgerbegehren startet, sonst kann es sein, dass alle Arbeit umsonst ist.

- **Nicht selten wird die Frage der materiellen Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens kontrovers beantwortet, so dass letztlich die Gerichte entscheiden müssen.**

4.3 Formulierungstricks

Was tun, wenn das Thema offensichtlich unter den Negativkatalog fällt und unzulässig ist?

Viele kommunalpolitische Streitfragen bestehen aus mehreren Beschlüssen, die erst zusammen die geplante Maßnahme möglich machen.

- **Mit etwas Geschick kann man einen Beschluss zum Gegenstand des Bürgerbegehrens machen, der nicht unter die Ausschlussangelegenheiten fällt, aber für die Gesamtmaßnahme unverzichtbar ist.**

Das ist allerdings nicht überall zulässig, und man muss aufpassen, dass die Fristen eingehalten werden.

Beispiel:

In Neuss sollte 1995 mit einem Bürgerentscheid der Bau eines Hotels verhindert werden. Bauangelegenheiten werden jedoch im Flächennutzungsplan und im Bebauungsplan geregelt, die in NRW nicht mit einem Bürgerbegehren angegriffen werden können. Das Bürgerbegehren durfte sich also nicht gegen den Bebauungsplan für das Hotel richten, sonst wäre es unzulässig gewesen. Da jedoch das Hotel auf einem Grundstück errichtet werden sollte, das die Stadt an den Hotelbauherren verkauft hatte, machten die Initiatoren den Kaufvertrag zum Gegenstand des Bürgerbegehrens: sie forderten, die Stadt solle den Vertrag rückgängig machen.

5. Fristen

Bei der Durchführung eines Bürgerbegehrens sind - jedenfalls dann, wenn es sich gegen einen Ratsbeschluss richtet - strenge Fristen zu beachten, innerhalb deren die Unterschriftensammlung beendet sein muss. Das gilt jedoch nicht für „initiiierende Bürgerbegehren“.

Grundsätzlich gibt es in den meisten Bundesländern eine sogenannte „Initiativsperrre“, d.h. ein Bürgerbegehren in der selben Angelegenheit ist innerhalb eines Zeitraums von – je nach Gemeindeordnung - zwei oder drei Jahren nicht zulässig. Für Bayern gilt das nicht. Hier kann unmittelbar nach einem Bürgerentscheid ein neues Bürgerbegehren initiiert werden.

5.1 Initiiierendes Bürgerbegehren

Ein initiiierendes Bürgerbegehren kann in den meisten Bundesländern jederzeit und ohne Beachtung von Fristen durchgeführt werden.

➤ **Bei "initiiierenden Bürgerbegehren" kann man sich im Prinzip unendlich viel Zeit lassen.**

Ausnahmen sind Berlin, Hamburg und Niedersachsen, wo Bürgerbegehren dem Bezirksamt bzw. der Gemeinde anzuzeigen und innerhalb von sechs Monaten zu beenden sind. Auch im Saarland ist ein besonderes Zulassungsverfahren nötig.

Ob ein Bürgerbegehren initiiierend oder kassierend ist, ist manchmal schwierig zu entscheiden. Aus einem initiiierenden Bürgerbegehren kann ein kassierendes werden, ein scheinbar kassierendes Bürgerbegehren kann in Wirklichkeit ein initiiierendes sein.

Ein Bürgerbegehren, das als initiiierendes gestartet wurde, kann durch einen Gemeinderatsbeschluss zu einem kassierenden werden. Denkbar wäre, dass man ein initiiierendes Bürgerbegehren gestartet hat (die Unterschriftensammlung also bereits stattfindet) und sich nun die Gemeindevertretung mit der Angelegenheit beschäftigt. Wenn sie dann einen Beschluss fällt, ist das ursprünglich als initiiierend geplante Bürgerbegehren nur noch als ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss möglich. Die Folge ist, dass die strengen Fristvorschriften eines kassierenden Bürgerbegehrens gelten.

Möglicherweise hat sich die Gemeindevertretung vor einiger Zeit bereits mit der Angelegenheit, die man initiieren möchte, befasst und damals eine Entscheidung getroffen. In diesem Fall könnte das geplante Bürgerbegehren ein kassierendes sein - das aber nicht zulässig ist, weil die Fristen abgelaufen sind.

Denkbar ist aber auch, dass man mit einem Bürgerbegehren gegen einen Beschluss vorgehen will, der vor mehreren Jahren gefasst wurde. Normalerweise ist ein solcher Beschluss längst umgesetzt. Sollte das aber nicht der Fall sein, spricht vieles dafür, dass sich zwischenzeitlich die Verhältnisse geändert haben. Das Bürgerbegehren ist dann, obwohl es gegen einen Beschluss gerichtet ist, ein initiierendes.

- **Man sollte auf jeden Fall Erkundigungen über den bisherigen Diskussionsstand zu dem initiierten Sachverhalt einholen, damit man nicht genau das fordert, was schon mal abgelehnt wurde. In einem solchen Fall müsste das Ziel des Bürgerbegehrens umformuliert werden.**

5.2 Kassierendes Bürgerbegehren

Das kassierende Bürgerbegehren ist gegen einen konkreten Beschluss der Gemeindevertretung gerichtet. Ob darunter auch Beschlüsse von Fachausschüssen fallen, ist strittig. Aus der Formulierung in der Gemeindeordnung, die Bürger beschließen "an Stelle des Rates" ist geschlussfolgert worden, nur Ratsbeschlüsse könnten angegriffen werden.

Beispiel

Mit dieser Begründung ist ein Bürgerbegehren im nordrhein-westfälischen Blankenheim zurückgewiesen worden, mit dem eine vom Wahlausschuss und nicht vom Rat beschlossene Wahlkreisänderung rückgängig gemacht werden sollte.

Der Beschluss, gegen den vorgegangen werden soll, muss im Bürgerbegehren nicht ausdrücklich genannt werden. Es reicht, wenn aus dem Zusammenhang deutlich wird, um welchen Beschluss es sich handelt.

In Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz kann ein Bürgerbegehren nur gegen weichenstellende Grundsatzbeschlüsse, nicht aber gegen bloße Vollzugsbeschlüsse eingeleitet werden. In den übrigen Bundesländern ist jeder Ratsbeschluss, der nicht unter den Negativkatalog fällt, einem Bürgerentscheid zugänglich.

- **Beim kassierenden Bürgerbegehren sind teilweise strenge Fristen zu beachten. Nur innerhalb dieser Fristen darf ein Bürgerbegehren initiiert werden.**

<u>Die Fristen im Einzelnen:</u>	
Bundesland	Frist
Baden-Württemberg	sechs Wochen
Bayern	keine
Berlin	sechs Monate*
Brandenburg	sechs Wochen
Hamburg	sechs Monate*
Hessen	sechs Wochen
Mecklenburg-Vorpommern	sechs Wochen
Niedersachsen	drei Monate
Nordrhein-Westfalen	sechs Wochen oder drei Monate*
Rheinland-Pfalz	zwei Monate
Saarland	zwei Monate
Sachsen	zwei Monate
Sachsen-Anhalt	sechs Wochen
Schleswig-Holstein	vier Wochen
Thüringen	vier Wochen

*siehe Erläuterung im Text

(Stand: September 2005)

Berlin und Hamburg unterscheiden nicht zwischen initiierenden und kassierenden Bürgerbegehren. Beide müssen zunächst dem zuständigen Bezirksamt bekannt gemacht und von diesem innerhalb von vier Wochen (Berlin) bzw. zwei Monaten (Hamburg) zugelassen werden. Erst dann beginnt die Frist zur Unterschriftensammlung.

Als einziges Bundesland unterscheidet Nordrhein-Westfalen beim kassierenden Bürgerbegehren zwischen bekanntmachungspflichtigen und nicht bekanntmachungspflichtigen Beschlüssen.

Beschlüsse, die bekannt gemacht werden müssen, sind Satzungen (z.B. die Baumschutzsatzung) und sonstige ortsrechtliche Bestimmungen. Bekanntmachungspflicht-

tig sind z.B. Widmungen von Straßen, Benutzungsordnungen, Gebührensatzungen. Bekanntmachungspflichtige Rats- oder Kreistagsbeschlüsse werden im städtischen Amtsblatt, in der Tageszeitung unter "Amtliche Bekanntmachungen" oder durch öffentlichen Aushang veröffentlicht. (Wie die Kommune ihre Beschlüsse bekannt macht, regelt die Hauptsatzung.)

Alle anderen Beschlüsse sind einfache Rats-, Kreistags- oder Bezirksvertretungsbeschlüsse, die nicht bekanntmachungspflichtig sind (z.B. Schulschließungen, Grundstücksverkäufe). Den Umgang mit diesen regelt z.B. § 52 Abs.2 GO NW: *"Der wesentliche Inhalt der Beschlüsse soll in öffentlicher Sitzung oder in anderer geeigneter Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, soweit nicht im Einzelfall etwas anderes beschlossen wird."*

Ein Bürgerbegehren gegen einen bekanntmachungspflichtigen Beschluss muss innerhalb von sechs Wochen eingereicht sein, d.h. spätestens sechs Wochen, nachdem der Beschluss bekannt gemacht (= veröffentlicht) wurde, müssen die Unterschriften vorgelegt werden. Ein Bürgerbegehren gegen einen nicht bekanntmachungspflichtigen Beschluss muss innerhalb von drei Monaten eingereicht sein, d.h. spätestens drei Monate, nachdem der Beschluss gefasst wurde, müssen die Unterschriftenlisten eingereicht werden.

Generell gilt, dass die Frist beginnt, wenn die Bevölkerung die grundsätzliche Möglichkeit der Kenntnisnahme des Beschlusses hatte.

5.3 Frist verpasst?

Auch wenn die Frist, innerhalb der ein Bürgerbegehren möglich wäre, abgelaufen ist, kann ein kassierendes Begehren noch möglich sein. Dazu müssen aber bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein oder Verfahrenstricks angewandt werden.

Zum einen besteht die Möglichkeit, gegen einen wiederholenden Grundsatzbeschluss vorzugehen. Zu diesem Zweck müsste eine Gemeinderatsminderheit die Angelegenheit erneut auf die Tagesordnung setzen, um sie so erneut einem Bürgerbegehren zugänglich zu machen. Dieses Vorgehen wird allerdings häufig von den Geschäftsordnungen der Gemeindevertretungen ausgeschlossen, die eine erneute Befassung mit einer Angelegenheit nur erlauben, wenn neu aufgetretene entscheidungsrelevante Tatsachen vorliegen.

In Nordrhein-Westfalen kann mit Hilfe eines Einwohnerantrags (§ 25 GO NW) ein neuer Ratsbeschluss erzwungen werden, der dann mit einem Bürgerbegehren angegriffen werden kann. Zwar kann dies als eine unzulässige Umgehung der Fristvorgaben gedeutet werden, allerdings ist in Remscheid im Jahre 1996 auf diese

Weise ein Bürgerentscheid gegen einen Ratsbeschluss aus dem Jahre 1992 zustande gekommen.

Eine weitere Möglichkeit, ein Bürgerbegehren auch nach der Frist einzureichen, ist die sogenannte „Abänderungssperre“ abzuwarten. Die Gemeindeordnungen erlauben die Aufhebung eines Bürgerentscheids durch den Rat, wenn eine Frist von einem, zwei oder drei Jahren verstrichen ist. Daraus kann man schlussfolgern, dass nach dieser Zeit nicht nur der Rat einen Bürgerentscheid eigenständig ändern kann, sondern auch die Bürgerschaft mit Hilfe eines Bürgerbegehrens. Wenn also die Maßnahme, gegen die sich das Bürgerbegehren richtet, nach Ablauf der Abänderungssperre immer noch nicht umgesetzt wurde, müsste ein Bürgerbegehren wieder möglich sein. In der Praxis wird eine solche Situation nur selten eintreten, sollte es aber doch der Fall sein, haben sich vermutlich die Verhältnisse so sehr geändert, dass man auch ein initiiertes Bürgerbegehren starten kann.

5.4 Aufschiebende Wirkung?

Sehr zum Verdruss der Initiatoren löst ein Bürgerbegehren in nahezu allen Bundesländern keine aufschiebende Wirkung aus. Die Verwaltung kann noch während der Unterschriftensammlung die Maßnahme, die mit dem Begehren verhindert werden soll, vollziehen. Das ist entweder gesetzlich oder per höchstrichterlicher Rechtsprechung zugelassen. Allerdings hat es Fälle gegeben, in denen erfolgreich eine einstweilige Anordnung gemäß § 123 VwGO beantragt wurde. Hier kommt es entscheidend auf den Einzelfall an.

In Hamburg darf nach Abgabe eines Drittels der Unterschriften beim Bezirksamt für drei Monate eine dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidung durch die Bezirksorgane nicht mehr getroffen und mit dem Vollzug einer solchen Entscheidung nicht begonnen werden.

6. Abstimmungsfrage

Auf allen Unterschriftenlisten muss die Abstimmungsfrage stehen. Sie muss so deutlich formuliert sein, dass die Unterzeichner wissen, worum es geht, und die Verwaltung eine klare Handlungsanweisung erhält. Eine einfache Unterschriftensammlung, die nicht als Bürgerbegehren oder Antrag auf Bürgerentscheid gekennzeichnet ist, wird lediglich als Petition bewertet. Ausdrücklich schreibt die niedersächsische Gemeindeordnung vor, *"die gewünschte Sachentscheidung so genau (zu) bezeichnen, dass über sie im Bürgerentscheid mit 'Ja' oder 'Nein' abgestimmt werden kann."* (§ 22 b Abs. 3 GO Nds.)

Die Abstimmungsfrage muss nicht unbedingt eine Frage sein. Es kann auch ein Aussagesatz sein. Auch kann die Frage/Aussage aus mehreren Sätzen bestehen, wenn das zur Klarstellung nötig ist. Wichtig ist, dass jeder verstehen kann, was gemeint ist - und die Frage/Aussage auch der Text eines Ratsbeschlusses sein könnte. In Baden-Württemberg muss die Abstimmungsfrage nicht ausformuliert sein; hier genügt es, wenn sie hinreichend klar und eindeutig ist und einen ausführbaren Inhalt hat. Bei einem kassierenden Bürgerbegehren ist es nicht notwendig, dass der Ratsbeschluss, gegen den sich das Begehren richtet, ausdrücklich genannt wird. Auf jeden Fall muss die Abstimmungsfrage einen Ratsbeschluss ersetzen bzw. es muss durch ihn eine Entscheidung anstelle des Rates getroffen werden. Ein Bürgerbegehren, durch das der Rat lediglich aufgefordert wird, in eine bestimmte Richtung zu denken, indem ihm Vorgaben für eine noch zu treffende Entscheidung gemacht werden, ist nicht zulässig.

Vermeiden sollte man polemische, beleidigende oder suggestive Fragestellungen, wenn es auch Fälle gibt, in denen z.B. suggestive Fragen nicht beanstandet wurden.

Beispiel für eine suggestive, gleichwohl zulässige Fragestellung

"Der Stadtrat der Stadt Neuss hat am 20. Juni 1997 beschlossen, die Straßenbahnlinie 709 auf die Promenadenstraße, die heutige Busspur von "McDonald's" bis zum Zolltor, zu verlegen. Die Baukosten werden voraussichtlich 27 bis 30 Millionen DM betragen. Soll diese unsinnige und teure Straßenbahntrasse tatsächlich gebaut werden?" (Ja/Nein)"

Alternativen, die sich gegenseitig ausschließen, darf die Fragestellung selbstverständlich nicht enthalten.

Der "Richtung" der Fragestellung, d.h. ob mit "Ja" oder "Nein" geantwortet werden muss, kann für den Erfolg des Bürgerentscheid eine ausschlaggebende Bedeutung

haben, da bei Stimmgleichheit der Antrag abgelehnt ist. Auch wird deutlicher, was gemeint ist.

- **Es ist sinnvoll, die Frage/Aussage so zu formulieren, dass mit "Ja" geantwortet werden muss, wenn mit dem Bürgerbegehren etwas erreicht, und mit "Nein", wenn mit ihm etwas verhindert werden soll - es erspart einem später aufwendige Diskussionen.**

Beispiel für eine kaum verständliche Abstimmungsfrage

"Sind Sie dagegen, dass der Rat der Stadt Velbert dem Aufsichtsrat der Stadtwerke Velbert GmbH empfiehlt, hinsichtlich der Flächen des Parkbades, Gemarkung Velbert, Flur 7 Nr. 458 und Flur 4 Nr. 780, der Medicoplan Projekt-Beratungs GmbH, Hamburg eine Option zum Abschluss eines Erbbaurechtsvertrages bzw. eines Kaufvertrages bis zum 31.12.2000 einzuräumen, um WAIKIKI am Standort Parkstraße zu bauen?" (Velbert, 13. Juni 1999) Das war rechtlich zulässig, aber ziemlich kompliziert formuliert und um die Ecke gedacht. Wer gegen das Spaßbad WAIKIKI war, musste mit "Ja", wer dafür, mit "Nein" stimmen.

- Sonderfälle sind Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, wo ausdrücklich vorgeschrieben wird, dass nur ein mit „Ja“ beantworteter Bürgerentscheid die Wirkung eines Ratsbeschlusses hat. Hier muss also die Frage so formuliert werden, dass für die Unterstützung des Bürgerbegehrens mit „Ja“ geantwortet werden muss.

Hierauf sollte man achten:

- **Ist die Frage oder Aussage unmissverständlich?**
- **Ist die Frage oder Aussage eindeutig und hinreichend bestimmt?**
- **Ist die Frage oder Aussage sachlich?**
- **Ist die Frage oder Aussage mit "Ja" oder "Nein" zu beantworten?**
- **Kann die Frage oder Aussage einen Ratsbeschluss ersetzen?**

Beispiele für zulässige Fragestellungen

- *"Sind Sie dafür, dass die Übernahme des Stromnetzes nur mit einer RWE-Minderheitsbeteiligung (24,9%) erfolgen soll?"* (Erkrath, Nordrhein-Westfalen, 28.4.1996)
- *„Sind Sie dafür, dass die Stadt Ulm zusammen mit der Stadt Neu-Ulm die Straßenbahn zu einem modernen Stadtbahnnetz ausbaut, beginnend mit der ersten Linie vom Oberen Eselsberg nach Neu-Ulm/Ludwigsfeld?“* (Ulm, Baden-Württemberg, 11. Juli 1999)
- *„Wollen Sie, dass in Worms ein Nibelungenmuseum an der Stadtmauer gebaut wird, für das öffentliche Mittel in vielfacher Millionenhöhe eingesetzt werden, die damit für andere, sinnvolle Projekte nicht mehr zur Verfügung stehen?“* (Worms, Rheinland-Pfalz, 12. September 1999)
- *„Sind Sie für den Bau des Stadtbahntunnels Kaiserstraße?“* (Karlsruhe, Baden-Württemberg, 20.10.1996)
- *„Ich will, dass die Gemeinde Mauerstetten alle rechtlich überhaupt vertretbaren Maßnahmen ergreift, um Windkraftanlagen im Gemeindegebiet zu unterbinden und mich dadurch vor möglichen gesundheitlichen Gefahren schützt, sowie das Orts- und Landschaftsbild bewahrt.“* (Mauerstetten, Bayern, 13.6.1999)
- *"Soll die Stadtbahn Haslach über die Kronenstraße und den Ring (Werder-/Rotteck- und Friedrichring) zum Siegesdenkmal mit Anschluss an die Kaiser-Joseph-Straße gebaut werden (Variante B)?"* (Freiburg, Baden-Württemberg, 25.7.1999)
- *„Sind Sie gegen eine direkte Katamaran-Schiffsverbindung zwischen Konstanz und Friedrichshafen?“* (Konstanz, Baden-Württemberg 2.12.2001)
- *„Sind Sie dafür, dass das Hallenbad zum Weiterbetrieb nach dem Konzept der Kristallbädergruppe verkauft und modernisiert wird?“* (Unterwössen, Bayern, 16.12.2001 - Ratsbegehren)
- *"Der Bau eines Krematoriums auf dem Verdener Waldfriedhof wird abgelehnt."* (Verden, Niedersachsen, 25.1.2004)

7. Begründung

➤ **Auf allen Unterschriftenlisten muss eine Begründung stehen.**

Die Begründung kann allgemein gehalten werden und sollte sich auf einige wenige griffige Argumente konzentrieren. Sie darf keine falschen Tatsachenbehauptungen enthalten; allerdings kann das mitunter zum Streitpunkt zwischen Befürwortern und Gegnern einer Maßnahme werden.

Beispiele für Begründungen

- *„Das Hotel beeinträchtigt die unersetzliche Grünzone des Neusser Stadtgartens. Der Hotelbau führt zu zusätzlichem Verkehrsaufkommen in der Neusser Innenstadt. Der Hotelbau ist überflüssig, da es Überkapazitäten bei anderen Hotels gibt.“* (Neuss, 1995)
- *„Hilden ist eine der am dichtesten besiedelten kreisangehörigen Städte der Bundesrepublik Deutschland. Die Freiflächen in Hilden sind extrem knapp. Rat und Verwaltung dürfen nicht länger eine unkontrollierte Verdichtung in Hilden betreiben. Jede weitere Ausdehnung der Siedlungsflächen, gleich ob für Gewerbe- oder Wohnbauten würde die Lebensqualität in Hilden beeinträchtigen. Die Grundsatzentscheidung der Bürgerinnen und Bürger über den weiteren Flächenverbrauch ist jetzt notwendig, um den Lebens- und Wohnwert in Hilden zu erhalten. Die Grenzen des Wachstums sind erreicht. Deshalb müssen zumindest die noch vorhandenen Freiflächen erhalten bleiben.“* (Hilden, 1999)
- *„Im Interesse der Bürgerinnen und Bürger ist der Erhalt des Einflusses der Stadt Bielefeld auf die Stadtwerke Bielefeld GmbH unverzichtbar. Mehrheitlich unter kommunalem Einfluss stehende Stadtwerke stärken in hohem Maße die regionale Wirtschaft und sichern damit den Erhalt von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen. Für kommunale Unternehmen sind die Wahrung der Interessen der Bürgerinnen und Bürger und das Gemeinwohl wesentliche Unternehmensgrundsätze. Entscheidungen über die Versorgung mit Energie und Wasser sowie die Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs müssen weiterhin in Bielefeld getroffen werden. Mehrere renommierte Gutachter haben der Stadt Bielefeld übereinstimmend empfohlen, die Zukunft der Stadtwerke durch die Beteiligung an einem mehrheitlich in kommunaler Hand stehenden regionalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen zu sichern.“* (Bielefeld, 2000)

8. Kostendeckungsvorschlag

In allen Bundesländern – außer Bayern und Hamburg - ist ein Kostendeckungsvorschlag für die verlangte Maßnahme erforderlich. Diese Bedingung stellt eine große Hürde dar, weil bei einem fehlerhaften Kostendeckungsvorschlag ein Bürgerbegehren unzulässig ist.

➤ **Auf allen Unterschriftenlisten muss ein Kostendeckungsvorschlag stehen.**

Zu den Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf in einem Urteil 1998 ausgeführt: *"An den (...) Kostendeckungsvorschlag dürfen allerdings keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Es muss berücksichtigt werden, dass die Initiatoren des Bürgerbegehrens in der Regel mit dem kommunalen Haushaltsrecht nicht vertraut sind und nicht über Fachwissen verfügen. Von daher genügen überschlägige, aber schlüssige Angaben über die geschätzte Höhe der anfallenden Kosten und die Folgen der Umsetzung der Maßnahme für den Gemeindehaushalt. Soweit die Maßnahme nicht nur einmalige (Herstellungs- oder Anschaffungs-)Kosten, sondern darüber hinaus Folgekosten (Betriebs- und Investitionskosten) verursacht, sind auch insoweit eine höhenmäßig bezifferte Prognose und ein Vorschlag zur Deckung dieser Kosten notwendig." (in: Städte- und Gemeinderat 5/1998:126)*

Bedacht werden müssen also die

- Anschaffungs- und Herstellungskosten und die
- Betriebs- und Folgekosten

Für die Bestimmung der Betriebs- und Folgekosten einer Maßnahme können folgende Berechnungen des Hochbauamtes der Stadt Kaiserslautern hilfreich sein:

Gebäudeart	Baufolgekosten in Prozent der Baukosten p.a.
Schulen und Kindergärten	31
Krankenhäuser	26
Hallenbäder	21
Sporthallen	17
Freibäder	15
Verkehrsanlagen	10
Produktionsgebäude	10
Büro- und Verwaltungsgebäude	8,5

(Quelle: Magazin für kommunales Management 3/2002, S.5)

Beispiel für einen nicht-ausreichenden Kostendeckungsvorschlag

"Betrieb und Erhalt (eines Schwimmbades, das der Rat schließen wollte,) sollen weiterhin aus allgemeinen Haushaltsmitteln bestritten werden. Das geschätzte Investitionsvolumen von 1,5 Mio. DM soll durch Kreditaufnahme finanziert werden".
(Korschenbroich 1997)

Selbstverständlich ist kein Kostendeckungsvorschlag fällig, wenn die geforderte Realisierung kein Geld kostet oder preiswerter ausfällt als vom Rat bereits im Haushalt veranschlagt. Das gilt erst recht, wenn man den kompletten Verzicht auf eine Maßnahme fordert.

Beispiel

Beim Bürgerbegehren in Neuss 1997 war das Ziel, die vom Rat beschlossene Verlegung einer Straßenbahn zu verhindern. Hier lautete der zulässige Kostendeckungsvorschlag: *"Dieses Bürgerbegehren fordert keine neuen Ausgaben, sondern den Verzicht auf ein teures Projekt und somit die Einsparung von Steuergeldern."*

Probleme kann es beim Kostendeckungsvorschlag geben, wenn mit dem Bürgerbegehren eine Investition oder andere Maßnahme verhindert werden soll, die Einnahmen für die Kommune bringt (z.B. zusätzlich Steuern oder Verkaufserlöse). In diesem Fall ist der Vorschlag dann entbehrlich, wenn die Mittel noch nicht im Haushalt veranschlagt sind.

Beispiel

„Bei einem Erhalt der kommunalen Mehrheit an den Stadtwerken Bielefeld GmbH stehen die Erträge des Unternehmens weiterhin mehrheitlich der Stadt Bielefeld zu, so dass die haushaltswirtschaftliche Situation der Stadt nicht verschlechtert wird.“
(Bielefeld, 2000)

Auch die Tatsache, dass in einer Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept gilt, kann für den Kostendeckungsvorschlag problematisch sein.

Beispiele

- *In Schmelz (Saarland) wurde ein Bürgerbegehren mit der Begründung für unzulässig erklärt, es sei finanzwirksam und verstoße damit gegen das Haushaltssicherungskonzept, das wiederum unter den Negativkatalog falle.*
- *In Altena (Nordrhein-Westfalen) wurde ein Bürgerbegehren für den Erhalt eines Schwimmbades für unzulässig erklärt, weil die Gemeinde im Zustand der vorläufigen Haushaltsführung sei; deshalb dürfe die Gemeinde keine zusätzlichen freiwilligen Ausgaben, wie Zuschüsse an den Schwimmbad-Verein, beschließen. Außerdem seien die durch die Schwimmbad-Schließung beschlossenen Maßnahmen Teil eines bereits genehmigten Haushalts-Sicherungskonzepts (Westfälische Rundschau, 30.1.2002).*

Ingesamt sollte man vorsichtig sein: häufig sind zur Durchführung einer Maßnahme bereits Verträge geschlossen oder Vorleistungen getätigt worden, so dass Schadenersatzansprüche fällig werden können. Im Zweifelsfall sollte man besser zu ausführlich als zu kurz formulieren. Immer ist zu bedenken, dass der Deckungsvorschlag mit den Grundsätzen einer sparsamen Haushaltsführung in Einklang steht.

Denkbare Kostendeckungsvorschläge sind:

- **Umschichtungen im Haushalt (z.B. Zurückstellung der gewünschten Maßnahme zugunsten einer anderen),**
- **Verzicht auf andere Projekte,**
- **Erhöhung der Finanzmittel (z.B. Steuererhöhungen),**
- **Veräußerung von Gemeindevermögen;**
- **Für die Folgekosten: Einnahme von Entgelten, Abgabenerhöhungen.**

Beispiel

Einen mustergültigen, wenn auch nur mit fachmännischer Hilfe zu erstellenden Kostendeckungsvorschlag gab es beim Bürgerbegehren Herne 1998: *"Zunächst ist das Hallenbad Herne-Mitte mit einem von der Verwaltung geschätzten Aufwand (den wir bezweifeln) in Höhe von ca. 8,4 Mio. DM (lt. Haushaltsplan 1997) zu sanieren, anschließend das Sommerbad Bergstraße mit einem geschätzten Aufwand in Höhe von ca. 8,5 Mio. DM. Der jährliche Zuschussbedarf wird durch bauliche und technische Erneuerungen auf ca. 2 Mio. DM verringert. Die Investitionskosten können durch den Erlös aus dem Verkauf der TGG Tagungs- und Gastronomiegesellschaft Herne mbH (mit Parkhaus und Hotel für 8 Mio. DM) sowie von verwertbarem Liegenschaftsvermögen (Bahnhofstraße 15 und 15a = 3 Mio. DM, Betriebshof Dünkelstraße mit Wohnhäusern = 7 Mio. DM, Schulstraße 39 und 30 = 2,5 Mio. DM) erbracht werden. Die jährlichen Betriebskosten sind durch Einsparungen zu decken, die durch den Verzicht auf die Kommunale Gebäudereinigung erzielt werden können."*

Übrigens ist der Kostendeckungsvorschlag nicht Bestandteil des späteren Bürgerentscheids, und er hat keine bindende Wirkung für den Rat.

In Berlin ist das Bezirksamt verpflichtet, eine Schätzung der voraussichtlichen Kosten des dem Bürgerbegehren zugrunde liegenden Anliegens vorzunehmen, die dann auf den Unterschriftenlisten veröffentlicht werden muss. Bei Zweifeln können die Initiatoren zusätzlich eine eigene Kostenschätzung aufnehmen.

Bayern und Hamburger benötigen keinen Kostendeckungsvorschlag. Allerdings kann bei ihnen das – im Übrigen auch die anderen Bundesländer treffende - Problem entstehen, dass ein Bürgerbegehren unzulässig ist, weil es gegen die hauswirtschaftlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstößt. Das kann z.B. dann der Fall sein, wenn durch das Begehren eine Baumaßnahme gestoppt werden soll, für die bereits Landes- und/oder Bundeszuschüsse gezahlt worden sind. Richtschnur dabei ist, so hat der VGH München 1998 entschieden, ob die Gemeinde die vom Bürgerbegehren angestrebte Maßnahme auch selbst ohne Verletzung der Grundsätze wirtschaftlichen Handelns beschließen könnte: *"Die Rechtmäßigkeit eines Bürgerbegehren (...) darf nicht unter strengeren Voraussetzungen beurteilt werden als die Rechtmäßigkeit gemeindlicher Beschlüsse."*

Für die Kosten des Bürgerentscheids selbst (Druckkosten der Stimmzettel, Porto für den Versand der Abstimmungsbenachrichtigungen, Erfrischungsgeld für die Abstimmungshelfer etc.) muss kein Finanzierungsvorschlag gemacht werden.

9. Vertretungsberechtigte

In allen Ländern – außer in Brandenburg und Thüringen - müssen bei einem Bürgerbegehren bis zu drei bzw. genau drei Personen benannt werden, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (auch Vertreter, Vertretungsberechtigte, Vertrauensleute genannt). In Bayern können darüber hinaus auch noch Stellvertreter benannt werden. Die Vertretungsberechtigten müssen Bürger der jeweiligen Gemeinde sein. Selbstverständlich können auch Ratsmitglieder – als Privatpersonen - ein Bürgerbegehren vertreten, allerdings kann hier eine (wenn auch nicht rechtliche, so doch politische) Befangenheit vorliegen, wenn ein Vertretungsberechtigter in seiner Funktion als Ratsmitglied über die Zulässigkeit seines Begehrens abstimmt. Selbst wenn ein Bürgerbegehren maßgeblich von einer oder mehreren Parteien getragen wird, sollten stets parteiungebundene Bürgerinnen und Bürger als Vertretungsberechtigte auftreten, damit der Eindruck eines "Parteibegehrens" vermieden wird.

- **Man sollte immer – auch dort, wo es nicht vorgeschrieben ist - drei und nicht etwa nur zwei Vertreter/Vertreterinnen benennen, sonst kann es passieren, dass während des Verfahrens der eine wegzieht und der andere stirbt und das Bürgerbegehren dann keinen Vertreter mehr hat. Es dürfen aber nicht mehr Vertretungsberechtigte benannt werden, als in der Gemeindeordnung vorgeschrieben.**

Die Vertretungsberechtigten stellen das Bindeglied zwischen den Unterzeichnern des Bürgerbegehrens und der Gemeinde dar. Sie sind von großer Bedeutung, weil sie die Unterschriften einreichen, die Ansprechpartner der Verwaltung bei Anhörungen und die Empfänger des förmlichen Bescheids sind, der dann ergeht, wenn die Gemeindevertretung die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens feststellt. Sie sind auch diejenigen, die für die Öffentlichkeitsarbeit des Begehrens verantwortlich sind, etwa als Ansprechpartner von Journalisten oder als Gesprächsteilnehmer bei Podiumsdiskussionen. Die Vertretungsberechtigten können das Bürgerbegehren auch zurücknehmen.

In der Regel müssen die Vertretungsberechtigten auf jeder Unterschriftenliste ausdrücklich genannt und als solche bezeichnet werden. In Baden-Württemberg gelten dann, wenn im Antrag keine Personen genannt sind, die beiden ersten Unterzeichner als Vertretungsberechtigte; in Rheinland-Pfalz reicht es aus, wenn ihre Benennung mit der Einreichung des Bürgerbegehrens durch die Initiatoren erfolgt.

- **Die Auswahl der Vertretungsberechtigten sollte sehr sorgfältig erfolgen. Es sollten Personen sein, die einerseits die zeitaufreibende Organisation eines Bürgerbegehrens übernehmen können und andererseits keine Scheu haben, in der Öffentlichkeit aufzutreten. Auch sollte darauf geachtet werden, dass die Vertretungsberechtigten unterschiedliche Organisationen repräsentieren.**

Beispiele für örtliche prominente Vertretungsberechtigte

- *Bürgerbegehren für den Erhalt der kommunalen Mehrheit an den Stadtwerken Bielefeld: ein Landtagspräsident a.D. und ein Oberbürgermeister a.D.*
- *Bürgerbegehren gegen den Bau eines Hotels im Stadtgarten Neuss: die Vorsitzende des BUND.*

10. Unterschriftenliste

Das maßgebliche Dokument eines Bürgerbegehrens ist die Unterschriftenliste, mit der eigenhändige Unterschriften der Bürgerinnen und Bürger gesammelt werden. Diese Listen müssen mit größter Sorgfalt formuliert, gestaltet und behandelt werden, und sie sollten alle gleich aussehen. Schon ein kleiner Fehler kann das Begehren unzulässig machen – und wochenlange Unterschriftensammlungen waren umsonst.

Es ist zu beachten, dass auf allen Unterschriftenlisten mindestens

- Abstimmungsfrage
- Begründung
- Kostendeckungsvorschlag
- Vertretungsberechtigte

aufgeführt sind.



Ein Muster für die Unterschriftenliste findet sich im Anhang.

Sollte man unsicher sein, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorschriften entspricht, kann man sie durch die Gemeinde prüfen lassen. (Das ergibt sich entweder aus besonderen Bestimmungen in den Bürgerbegehrensparagrafen oder aus allgemeinen Formulierungen in den Gemeindeordnungen, die die Gemeinde verpflichten, ihren Einwohnern bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren behilflich zu sein.) Hilfe gibt es auch bei der Bürgerbegehrensberatung des Vereins „Mehr Demokratie“ unter www.mehr-demokratie.de.

Maßgeblich für die Gültigkeit der Unterschriften ist in Bayern und Niedersachsen die Wahlberechtigung am Tag der Einreichung der Unterschriftenlisten, in den anderen Bundesländern zum Zeitpunkt der Zulässigkeitsentscheidung.

11. Motto, Logo, Geld, Pressearbeit, Aktionsformen, Internet

Sinnvollerweise stellt man ein Bürgerbegehren unter ein klares und verständliches Motto. Dieses sollte auf Handzetteln, Plakaten, Aufklebern etc. immer wieder verwendet werden, damit es sich einprägt. Das Motto kann, muss aber nicht der Fragestellung des Bürgerbegehrens entsprechen. Entscheidend ist, dass in wenigen Worten das Ziel des Begehrens benannt wird.

Beispiele für Mottos

- „*Freie Fahrt statt Tunnelblick*“ (gegen den Bau einer U-Bahn in Düsseldorf)
- „*Wir lassen uns nicht verkaufen*“ (gegen den Verkauf von Stadtwerken in Radolfzell und Münster)
- „*Unser Wasser gehört uns*“ bzw. „*Damit uns das Wasser nicht baden geht*“ (gegen die Privatisierung der Wasserversorgung in Kassel bzw. Paderborn)
- „*Gesundheit ist keine Ware*“ (gegen den Verkauf des Krankenhauses in Hildesheim).

Wer auf die Hilfe eines Grafikers zurückgreifen oder gut mit einem Bildbearbeitungsprogramm umgehen kann, sollte sich ein Logo anfertigen lassen. Dieses ist dann, zusammen mit dem Motto, auf allen Veröffentlichungen anzubringen und eignet sich gut als Aufkleber oder als Bügelfolie für T-Shirts.

Jedes Bürgerbegehren kostet Geld. Es gibt keinerlei Erstattung von Seiten der Kommune an die Organisatoren. Deshalb ist die Spendeneinwerbung unverzichtbar. Hilfreich ist es, wenn die Ausstellung einer Spendenquittung sichergestellt werden kann. Das geht am einfachsten, indem ein gemeinnütziger Verein als Unterstützer auftritt. Über diesen können dann die Einnahmen und Ausgaben abgewickelt werden. Steht ein solcher Verein nicht zur Verfügung, ist bei einem örtlichen Kreditinstitut ein Sonderkonto zu eröffnen. Die Vertretungsberechtigten können – jeder für sich oder auch gemeinschaftlich - die Zeichnungsberechtigten sein. Auf jeder Veröffentlichung des Bürgerbegehrens ist dann ein Spendenaufruf unter Angabe der Kontonummer anzugeben.

- **Da die Durchführung eines Bürgerbegehrens Geld kostet, sollte auf den Unterschriftenlisten und/oder auf beigefügten Informationsblättern stets ein Spendenkonto angegeben sein.**

Unverzichtbar für ein erfolgreiches Bürgerbegehren ist eine schon frühzeitig beginnende aktive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Das Ziel muss sein, die Öffentlichkeit über das Begehren zu unterrichten und für das Anliegen zu gewinnen. Dazu ist mit Journalisten Kontakt aufzunehmen und aufrecht zu erhalten. Die üblichen Instrumente dazu sind

- *Versand von Medien-/Pressemitteilungen (möglichst mit Übersendung von Fotos)*
- *Durchführung von Pressekonferenzen*
- *Regelmäßige persönliche (Hintergrund)Gespräche.*

Sinnvoll ist die regelmäßige Bekanntgabe der schon gesammelten Unterschriften in Form von „Wasserstandsmeldungen“: „Es sind bereits soundsoviele Unterschriften gesammelt.“ „Es fehlen nur noch soundsoviele Unterschriften bis zum Erfolg.“ etc.

Daneben sollten Leserbrief(-aktionen) durchgeführt und – wenn die nötigen Finanzmittel vorhanden sind – in der örtlichen Presse (Klein-)Anzeigen geschaltet werden.

Während der Unterschriftensammlung sollten möglichst spektakuläre Aktionsformen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf das Anliegen lenken. Denkbar sind u.a. folgende Maßnahmen:

- Verteilung von Flugblättern/Flyern mit zusätzlichen Informationen
- Verteilung von Aufklebern, Bierdeckeln etc. mit dem Motto
- Schaltung von Zeitungsanzeigen
- Aufstellen von Plakaten
- Durchführung von Podiumsdiskussionen und Streitgesprächen
- Durchführung von Demonstrationen, Kundgebungen und Mahnwachen
- Straßentheater-ähnliche Aktionen
- Wettbewerbe
- Konzerte / Feste / Partys
- Werbespots im Lokalradio/-fernsehen

Auch im Internet kann für das Bürgerbegehren geworben werden. Unter einer einprägsamen Web-Adresse, die auf allen Publikationen auftaucht, können Unterschriftenlisten zum download angeboten sowie weitere Informationen und Termine veröffentlicht werden.

Beispiele für Internetadressen von Bürgerbegehren:

- www.buergerentscheid-aachen.de
- www.zukunft-odelshausen.de
- www.massvolle-neue-mitte.de
- www.buergerbegehren-pro-stadtwerke.de

12. Unterschriftensammlung

Die Sammlung der benötigten Unterschriften müssen die Organisatoren selbst durchführen. Sie können im Prinzip frei sammeln, also selbst entscheiden, wann, wo und wie.

Die Sammlung der Unterschriften kann z.B. erfolgen

- **durch Auslage von Listen in Geschäften (z.B. Bäckereien, Apotheken, Frisöre),**
- **durch persönliche Ansprache der Bevölkerung bei Infoständen,**
- **vor (nicht in!) Kirchen, Schulen, öffentlichen Gebäuden,**
- **bei Märkten, Festivals und ähnlichen Veranstaltungen,**
- **durch Hausbesuche,**
- **per Postwurfsendung,**
- **per Inserat in der Zeitung,**
- **im Internet (Unterschriftenlisten zum download bereitstellen)**

Es sollten so viele Formen der Unterschriftensammlung wie möglich genutzt werden, damit das Begehren nicht an einer zu geringen Zahl von Unterschriften scheitert.

Bei der Unterschriftensammlung durch Hausbesuche ist Folgendes zu beachten:

- Freundliches und höfliches Auftreten
- kein Händeschütteln, nicht auf die Person zugehen
- kurze Vorstellung
- Unterschriftenliste vorlegen
- freundlich bitten, zu unterschreiben
- Spendenaufruf nicht vergessen!
- Unterschriftenliste zum selber Sammeln da lassen; Rückgabe klären!

Wenn kein Bewohner angetroffen wird, sollte eine Unterschriftenliste in den Briefkasten gesteckt werden.

- **Gültig sind nur die Unterschriften derjenigen, die für die Kommunalwahlen in der jeweiligen Stadt/Gemeinde wahlberechtigt sind. Alle Unterschriften von Auswärtigen, Kindern, Nicht-EU-Ausländern sind ungültig, und sie werden von der Stadtverwaltung ebenso von der Liste gestrichen wie unleserliche, unvollständige oder mehrfach geleistete Unterschriften - und natürlich nicht mitgezählt. Darauf ist beim Sammeln der Unterschriften zu achten.**

Es ist davon auszugehen, dass im Durchschnitt ca. 10% der Unterschriften ungültig sind. (Es hat auch Fälle gegeben, wo mehr als die Hälfte aller Unterschriften für ungültig erklärt worden ist).

Beispiel

Bei einem Bürgerbegehren im Kreis Nordfriesland (Schleswig-Holstein) waren 20,96% der Unterschriften ungültig. In den meisten Fällen wegen fehlender, unvollständiger oder falscher Anschriften oder Geburtsdaten. Weitere Fehler waren: doppelte Unterschriftsleistungen, unleserliche Angaben, Hauptwohnsitz außerhalb des Kreisgebietes oder nicht feststellbar. Schließlich waren Unterzeichner vor dem Stichtag verstorben, besaßen nicht die deutsche oder eine andere EU-Staatsangehörigkeit, hatten das 16. Lebensjahr nicht vollendet, waren vor dem Stichtag verzogen, hatten das Unterzeichnungsdatum nicht angegeben, hatten nicht persönlich und handschriftlich unterschrieben bzw. ihren Namen überhaupt nicht angegeben (aus: Pressemitteilung des Kreises Nordfriesland, 21.12.2001).

- **Sicherheitshalber sollte ein Viertel mehr Unterschriften gesammelt werden, als gesetzlich vorgeschrieben ist.**

In allen Bundesländern außer Niedersachsen ist es möglich, fehlende Unterschriften bis zur Entscheidung der Gemeinde über die Zulässigkeit des Begehrens nachzureichen. Eine Rücknahme von Unterschriften ist dagegen überall nur bis zum Einreichen des Begehrens möglich.

13. Einleitungsquorum

Ein Bürgerbegehren ist nur dann erfolgreich, wenn das sogenannte Einleitungsquorum erreicht ist, d.h. wenn das Begehren von genügend Bürgerinnen und Bürgern unterschrieben worden ist. Bürgerinnen und Bürger sind diejenigen, die zu den Kommunalwahlen wahlberechtigt sind. Bei einem Bürgerbegehren in einem Stadtbezirk gilt selbstverständlich, dass nur die im Stadtbezirk wohnenden Bürger unterschrifts- und später stimmberechtigt sind.

Das Einleitungsquorum ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt:

Bundesland	Quorum in %
Baden-Württemberg	10*
Bayern	zwischen 3 und 10
Berlin	3
Brandenburg	10
Hamburg	zwischen 2 und 3
Hessen	10
Mecklenburg-Vorpommern	10*
Niedersachsen	10
Nordrhein-Westfalen	zwischen 3 und 10
Rheinland-Pfalz	15*
Saarland	15*
Sachsen	zwischen 5 und 15
Sachsen-Anhalt	15*
Schleswig-Holstein	10
Thüringen	20
*mit Gemeindegrößenklassenabstufungen (siehe Erläuterungen im Text)	
(Stand: September 2005)	

Abweichend von einem generellen Quorum werden in einigen Gemeindeordnungen bestimmte Gemeindegrößenklassen festgelegt, für die eine Mindestzahl von Unterschriften ausreicht. Bayern und Nordrhein-Westfalen z.B. geben ein abgestuftes Quorum vor, das um je einen Prozentpunkt sinkt, je größer die Kommune ist. In Sachsen ist es möglich, dass der Gemeinderat durch eine Regelung in der Hauptsatzung das Einleitungsquorum auf bis zu 5% senkt. Genaue Angaben über die Abstufungsregelungen geben die Gemeindeordnungen!

- **Man beachte bei der Berechnung der notwendigen Unterschriftenzahl unbedingt die Unterschiede zwischen "Bürgern" (= alle Wahlberechtigten), "Einwohnern" (= alle Bewohner der Stadt/Gemeinde/des Stadtbezirks) und "Unterschriften". Es ist die genaue Kenntnis der Anzahl der wahlberechtigten Personen wichtig - eine Zahl, die beim Wahlamt erfragt werden kann.**

Bei der Festlegung der Stimmberechtigten wird in der Regel die Zahl der Wahlberechtigten bei der letzten Kommunalwahl bzw. die für den aktuellen Zeitpunkt maßgebende Zahl der Wahlberechtigten zugrunde gelegt; als Richtschnur kann gelten, dass ca. 70 - 75% der Einwohner einer Gemeinde wahlberechtigt sind.

Wenn die nötigen Unterschriften gesammelt sind, werden die Listen der Gemeindeverwaltung überreicht.

- **Um Öffentlichkeit zu erreichen, sollten die Listen dem Bürgermeister im Rahmen einer medienwirksamen Aktion überreicht werden.**

Es müssen nicht alle Unterschriften auf einmal eingereicht werden, vielmehr können Unterschriften bis zum Ende der Sammelfrist nachgereicht werden. Die Gemeinde darf die Namen der Unterzeichner nicht bekannt geben.

14. Zulässigkeitsprüfung

Sobald die Unterschriftenlisten fristgerecht eingereicht worden sind, wird das Bürgerbegehren auf seine rechtliche Zulässigkeit hin geprüft.

In der Regel erfolgt diese Prüfung durch das Rechtsamt der Stadt, und die Verwaltung legt der Gemeindevertretung einen Beschlussvorschlag vor. Denkbar ist aber auch, dass in komplexen Fällen zuvor ein juristischer Gutachter oder ein kommunaler Spitzenverband mit der Prüfung beauftragt wird. In Mecklenburg-Vorpommern findet die Zulässigkeitsprüfung durch die Gemeinde, aber mit Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde statt, in Niedersachsen entscheidet nicht der Rat, sondern der Verwaltungsausschuss. Einen Sonderfall stellt Schleswig-Holstein dar, weil hier die Zulässigkeitsprüfung durch die Kommunalaufsicht (d.h. durch den Landrat bei kreisangehörigen Gemeinden oder das Innenministerium bei kreisfreien Städten) erfolgt.

Wie lange sich die Gemeinde für die Zulässigkeitsprüfung Zeit lassen kann, ist unterschiedlich geregelt. In den meisten Bundesländern gibt es keine Fristvorgaben. Andere Gemeindeordnungen schreiben vor, es müsse „unverzüglich“ geprüft werden, was soviel heißt wie „so schnell wie möglich“. Hamburg und Bayern geben zwei bzw. einen Monat als Prüfungszeitraum vor.

Beispiel

Beim ersten Neusser Bürgerbegehren wurden die ca. 16.300 Unterschriften am 29.5.1995 eingereicht, und bereits am 10.6.1995 fand eine Ratssondersitzung über die Frage der Zulässigkeit statt (zu diesem Zeitpunkt waren die Unterschriften bereits geprüft). Wegen einiger noch offener Fragen wurde die Einholung eines Rechtsgutachtens beschlossen. Die endgültige Zulässigkeitsentscheidung erfolgte am 7.7.1995 - also sechs Wochen nach Vorlage der Unterschriften. Beim zweiten Neusser Bürgerbegehren wurden die 15.000 Unterschriften am 19.9.1997 eingereicht, und am 20.10.1997 fand die Ratssondersitzung mit der Zulässigkeitsentscheidung statt - vier Wochen nach Vorlage der Unterschriften.

Dort, wo es keine genaue Regelung über den Prüfungszeitraum gibt, kann die Verwaltung versucht sein, die Prüfung hinauszuzögern, um die politische Brisanz des Begehrens zu entschärfen. Sollte ohne sachliche Gründe die Zulässigkeitsprüfung verzögert werden, können die Vertretungsberechtigten diese gerichtlich erzwingen. Als richtige Klageart wird dabei die sogenannte „Leistungsklage“ angesehen. Man sollte in einem solchen Fall einen Rechtsanwalt hinzuziehen.

Bei der Zulässigkeitsprüfung wird die materielle und formelle Zulässigkeit geprüft:

- **Fällt der Gegenstand des Begehrens unter den Negativ- bzw. Positivkatalog?**
- **Ist das Begehren fristgerecht eingereicht?**
- **Liegen genügend Unterschriften vor?**
- **Ist die Fragestellung hinreichend bestimmt, ist ihr Inhalt vollziehbar?**
- **Gibt es eine Begründung?**
- **Ist ein Kostendeckungsvorschlag vorhanden und ausreichend?**
- **Sind (bis zu) drei Vertretungsberechtigte benannt?**

In öffentlicher Sitzung stimmt die Gemeindevertretung mit einfacher Mehrheit darüber ab, ob sie das Bürgerbegehren für zulässig hält oder nicht. In Nordrhein-Westfalen und im Saarland haben die Vertretungsberechtigten das Recht, zuvor ihren Standpunkt zu erläutern. In den anderen Ländern sollten sie dieses Recht einfordern. Die Zulässigkeitsentscheidung über ein Bürgerbegehren in einem nordrheinwestfälischen Stadtbezirk trifft der Rat, nicht die Bezirksvertretung.

14.1 Unzulässiges Bürgerbegehren und Rechtsweg

Wird die Zulässigkeit nicht anerkannt, können die Vertretungsberechtigten bzw. die Unterzeichner dagegen gerichtlich vorgehen. Es ist uneinheitlich geregelt, wer wann klagen kann. Auch die Frage nach der richtigen Klageart ist noch nicht abschließend geklärt.



Man sollte unbedingt einen Rechtsanwalt zu Rate ziehen!

Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens wird als feststellender Verwaltungsakt angesehen, der gegenüber den Vertretungsberechtigten und/oder öffentlich bekannt gemacht werden muss. Gegen ihn können die Vertretungsberechtigten zunächst Widerspruch einlegen, in Bayern dürfen sie sofort klagen.

Wenn der Widerspruch abgelehnt wird, dürfen in Bayern und Nordrhein-Westfalen nur die Vertretungsberechtigten, in Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt jeder Unterzeichner des Bürgerbegehrens dagegen klagen; das gilt auch für Brandenburg

und Thüringen, da hier keine Vertreter benannt werden müssen. Bei den übrigen Ländern, wo keine ausdrücklichen Bestimmungen existieren, ist davon auszugehen, dass nur die Vertretungsberechtigten klagen dürfen. Klagegegner ist die Gemeinde.

In Baden-Württemberg kann Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage erhoben werden. In Nordrhein-Westfalen gilt der Nicht-Zulässigkeits-Beschluss ein belastender Verwaltungsakt, gegen den die Vertretungsberechtigten - und nur sie - Widerspruch einlegen können. Wird der Widerspruch abgelehnt, können sie eine Verpflichtungsklage erheben mit dem Ziel, den Rat zur Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens zu verpflichten. In Hessen kommt für die Unterzeichner des Bürgerbegehrens die Feststellungsklage in Betracht.

Wenn in Schleswig-Holstein die Kommunalaufsicht ein Bürgerbegehren für unzulässig erklärt hat, können dagegen nicht nur die Vertretungsberechtigten sondern auch die Gemeindevertretung klagen.

14.2 Zulässiges Bürgerbegehren

Erkennt der Rat die Zulässigkeit des Begehrens an, findet entweder automatisch oder nach einer weiteren Abstimmung über die Nicht-Entscheidung der Bürgerentscheid statt.

Wenn die Zulässigkeit beschlossen wird, obwohl sie nicht gegeben ist, kann der Bürgermeister oder die Kommunalaufsichtsbehörde diesen Beschluss beanstanden. Gegen diese Entscheidung wiederum kann – ggf. nach einem Widerspruchsverfahren – von der Gemeindevertretung geklagt werden; dann entscheidet das Verwaltungsgericht. Bis zur endgültigen Entscheidung darf der Bürgerentscheid nicht durchgeführt werden.

Erkennt der Rat die Zulässigkeit an, sind Rechtsmittel gegen diesen Zulässigkeitsbeschluss - z.B. durch Bürger, die den Bürgerentscheid nicht wollen - nicht zulässig.

14.3 Beschluss über Entsprechung/Nichtentsprechung

Wenn die Gemeindevertretung festgestellt hat, dass das Bürgerbegehren zulässig ist, beschließt sie in den meisten Bundesländern darüber, ob sie dem Begehren entspricht, d.h. ob sie die beantragte Maßnahme durchführt oder nicht. Bei einem Bürgerbegehren im Stadtbezirk entscheidet die Bezirksvertretung über die Entsprechung.

Dieser Beschluss muss nicht unbedingt in derselben Sitzung gefasst werden, in der über die Zulässigkeit entschieden wurde. Es kann noch zuvor eine Beratung durch die Verwaltung, die Fachausschüsse und ggf. betroffene Bezirksvertretungen stattfinden.

"Entspricht" heißt: die Gemeindevertretung kommt dem Begehren in seinen wesentlichen Punkten nach. Dabei reicht es nicht, die grundsätzliche Bereitschaft für eine spätere Durchführung zu erklären oder gar eine halbherzige Ersatz- oder Teilmaßnahme zu beschließen. Allerdings muss nicht sofort mit der Ausführung der beantragten Maßnahme begonnen werden. In Niedersachsen reicht es aus, wenn der Rat „im Wesentlichen“ im Sinne des Begehrens entscheidet.

Denkbar ist auch, dass sich die Vertretungsberechtigten und der Gemeinderat auf einen Kompromiss einigen. Auch in diesem Fall entfällt der Bürgerentscheid.

Beispiel

In Rüsselsheim (Hessen) wurden im August 2002 zwischen dem Magistrat und den Vertretungspersonen von drei Bürgerbegehren schriftliche Vereinbarungen geschlossen. Dieses Vorgehen wurde folgendermaßen begründet: *„Ein Bürgerbegehren spiegelt die Unzufriedenheit eines Teils der Bevölkerung mit Vorhaben der Stadt wider, auch wenn diese in der Sache notwendig sind. Unabhängig vom Ausgang von Bürgerbegehren, lässt es möglicherweise viel Unzufriedenheit und Missverständnis zurück, insbesondere wenn Bürgerbegehren einen Bürgerentscheid nach sich ziehen. Der Magistrat hat es als seine Aufgabe gesehen, in diesem Konflikt zwischen Stadt und den Interessenslagen eines Teils der Einwohnerschaft einen Vermittlungsversuch zu unternehmen. Der Abschluss von Vereinbarungen, die von allen Beteiligten getragen werden können, ist für das einvernehmliche Zusammenleben in einer Stadt sinnvoller als das Herbeiführen von Entscheidungen durch Stimmabgabe bei einem Bürgerentscheid. Rüsselsheim hat zurecht den Ruf einer für Jugend und Familie, Kinder, Schule, Bildung und Kultur gegenüber aufgeschlossenen Stadt und arbeitet gerade im Interesse der Zukunftssicherung unter Einsatz erheblicher finanzieller Mittel daran, diesen Ruf zu stärken, auszubauen und mit Inhalt anzureichern. Die Durchführung von drei Bürgerentscheiden und schon die vorangegangenen Diskussionen drohten, diesen Ruf zum Nachteil der Stadt zu schädigen. Auch deshalb hielt es der Magistrat für geboten, mit den Vertrauenspersonen der Bürgerbegehren einvernehmliche Lösungen zu finden. Dadurch können auch mögliche rechtliche Auseinandersetzungen über die Frage der inhaltlichen Zulässigkeit der drei Bürgerbegehren vermieden werden. Der Magistrat hält den Abschluss von Vereinbarungen für sinnvoller als das Austragen möglicher rechtlicher Meinungsverschiedenheiten zwischen Stadt und Teilen der Einwohnerschaft.“*

- **Beschließt die Gemeindevertretung dem Begehren zu entsprechen oder einigt man sich mit den Vertretungsberechtigten, findet kein Bürgerentscheid statt.**

Selbstverständlich kann die Gemeindevertretung auch vor der Zulässigkeitsklärung dem Wunsch des Begehrens folgen.

Wenn die Vertretungsberechtigten mit dem Beschluss der Gemeindevertretung nicht einverstanden sind, weil sie ihr Anliegen nicht als erledigt ansehen, können sie dagegen gerichtlich vorgehen.

Beschließt die Gemeindevertretung, dem Bürgerbegehren nicht zu entsprechen - und das wird bei einem kassierenden Bürgerbegehren die Regel sein -, findet der Bürgerentscheid statt.

14.4 Vollzugssperre

Wenn ein Bürgerbegehren für zulässig erklärt worden ist, entfaltet es in einigen Bundesländern eine Vollzugssperre, die nur aus besonders wichtigen Gründen - z.B. wegen bereits eingegangener Verbindlichkeiten oder rechtlicher Verpflichtungen der Gemeinde – aufgehoben werden kann. So darf in Berlin, Bayern und Sachsen nach Feststellung der Zulässigkeit keine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung mehr getroffen werden. Keine ausdrückliche Regelung treffen die meisten anderen Gemeindeordnungen. Dort gibt es jedoch die Möglichkeit, im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO die Gemeinde zu verpflichten, den Vollzug des angegriffenen Ratsbeschlusses zu unterlassen, wenn damit einem möglicherweise erfolgreichen Bürgerentscheid die Grundlagen entzogen würde. Ein Sonderfall stellt Niedersachsen dar, wo die Gemeinde ausdrücklich dazu ermächtigt ist, Entscheidungen zu vollziehen, die den Gegenstand des Bürgerbegehrens betreffen.

15. Durchführung des Bürgerentscheids

Während das Bürgerbegehren durch die Initiatoren durchgeführt werden muss, liegt die Organisation des Bürgerentscheids bei der Gemeinde. Sie übernimmt dabei alle anfallenden Kosten für Personal- und Wahlraumkosten, für den Druck und Versand der Abstimmungsbenachrichtigungen, für den Druck der Stimmzettel, für die Entschädigung der Abstimmungshelfer usw.

Wie der Bürgerentscheid durchgeführt wird, unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland teilweise erheblich. Einige Kommunalverfassungen verweisen für die Durchführung eines Bürgerentscheids auf die Kommunalwahlgesetze oder -ordnungen bzw. auf Vorschriften für die Wahl von Bürgermeistern, die analog anzuwenden sind. Andere erwähnen besondere Durchführungsverordnungen oder spezielle Regelungen in den Hauptsatzungen. Möglich ist auch, dass die jeweilige Kommune eine eigene Bürgerentscheidssatzung erlässt.

- **Auf jeden Fall sollten die Organisatoren darauf drängen, dass sich die Gemeinde auch dann an den grundsätzlichen Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes orientiert, wenn es dazu keine rechtliche Verpflichtung gibt.**

Zwar obliegt die konkrete Durchführung des Bürgerentscheids der Gemeinde, wenn aber die Abstimmungsbedingungen zu restriktiv ausgestaltet sind, kann man versuchen, eine einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO zu erwirken.

15.1 Bekanntmachung und Frage

Zunächst müssen die Bürgerinnen und Bürger durch die Gemeinde/den Kreis über den Tag und den Ort des Bürgerentscheids sowie den Abstimmungstext informiert werden. Das geschieht

- schriftlich durch Übersendung einer Abstimmungsbenachrichtigung und/oder
- durch ortsübliche Bekanntmachung.

In Sachsen schreibt die Durchführungsverordnung darüber hinaus vor, dass der Abstimmungstermin und die Abstimmungsfrage spätestens 27 Tage vor dem Abstimmungstag bekannt gemacht werden müssen.

Auf den Stimmzetteln darf nur die Abstimmungsfrage zusammen mit Feldern zum Ankreuzen von „Ja“ oder „Nein“ stehen. Die Begründung und der Finanzierungsvor-

schlag dürfen nicht erscheinen. Im Normalfall wird die Frage des Bürgerbegehrens wörtlich auf den Stimmzettel übernommen, sollte diese aber unklar sein, hat die Gemeinde die Möglichkeit, eine neue Fragestellung zu formulieren. In Baden-Württemberg obliegt die endgültige Formulierung der Abstimmungsfrage dem Gemeinderat, und zwar unter Berücksichtigung der Beschlusslage.

15.2 Termin

Der zeitliche Abstand zwischen der Feststellung der Zulässigkeit und dem eigentlichen Bürgerentscheid kann von Bundesland zu Bundesland und von Fall zu Fall unterschiedlich lang sein. Während in manchen keine ausdrückliche Regelung getroffen worden ist, schreiben andere vor, dass die Abstimmung "unverzüglich" stattfinden muss; in Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt ist präzise von höchstens drei Monaten, in Hamburg von vier Monaten die Rede.

Normalerweise wird der Bürgerentscheid an einem Sonntag stattfinden (in Sachsen schreibt die Durchführungsverordnung dies sogar ausdrücklich vor). Allerdings wurde der erste Bürgerentscheid in einem Hamburger Bezirk an einem Donnerstag durchgeführt. Denkbar ist weiterhin, dass sich der Abstimmungsvorgang über mehrere Tage hinstreckt.

Beispiel

In Eschweiler (NRW) fand ein Bürgerentscheid zwischen dem 28.10. und dem 10.11.2002 statt. Das Stimmlokal im Rathaus war von Montag bis Samstag von 8.00 - 18.00 Uhr, am Sonntag und an Allerheiligen von 9.00 – 18.00 Uhr geöffnet. Daneben gab es die Möglichkeit der Briefabstimmung.

Die Zusammenlegung mit Wahlen ist teilweise ausgeschlossen, teilweise aber auch zulässig. In Niedersachsen schreibt die Gemeindeordnung ausdrücklich vor, dass kein Bürgerentscheid zusammen mit einer Bürgermeister- oder Kommunalwahl stattfinden darf. In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein dagegen ist die Zusammenlegung mit allgemeinen Wahlen ausdrücklich für zulässig erklärt worden. Auch in den anderen Bundesländern spricht – außer den Terminvorgaben, die sich aus dem Verfahren ergeben – nichts gegen die Zusammenlegung eines Bürgerentscheids mit einer Wahl, aber viel – insbesondere die Kostenersparnis für die Kommune – dafür.

- **Aber auch aus einem anderen Grund sollten die Vertretungsberechtigten, wenn die terminliche Möglichkeit besteht, die Durchführung des Bürgerentscheids an einem Wahltermin fordern: auf diese Weise ist die Chance, das Zustimmungsquorum zu erreichen, um ein Vielfaches größer.**

15.3 Information

Eine amtliche Information der Bürgerinnen und Bürger zu den inhaltlichen Fragen des Bürgerentscheids (Darlegung der Pro- und Kontraargumente) ist in einigen Bundesländern zwingend vorgeschrieben. Teilweise müssen den Bürgern dabei allerdings nur die innerhalb der Gemeindeorgane vertretenen Auffassungen dargelegt werden. Dies kann dazu führen, dass von der Stadt eine Informationsschrift verteilt wird, in der nur die offizielle Meinung vertreten wird. Die Organisationen müssen dann mit eigenen Veröffentlichungen (Flugblättern, Plakaten, Anzeigen) dagegen halten. In anderen Bundesländern muss die Gemeinde auch den Initiatoren des Bürgerbegehrens die Möglichkeit geben, ihre Position in der Informationsschrift zu veröffentlichen.

Beispiel

Zum Bürgerentscheid in Konstanz am 2.12.2001 zur Katamaran-Schiffsverbindung nach Friedrichshafen gab es eine achtseitige Broschüre, die zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung verschickt wurde; ihr Inhalt: Berichte über die Vorgeschichte des Vorhabens, eine Beschreibung durch die Projektträger, Kurzprotokolle der entscheidenden Gemeinderatssitzungen, Stellungnahmen der Fraktionen und einer parteiübergreifenden Gruppierung. Die Gegner kamen auf den letzten Seiten zu Wort. (vgl. Südkurier 6.11.2001)

Ob die Informationsschrift zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung verschickt werden darf, ist rechtlich umstritten. Wenn die Organisatoren des Bürgerbegehrens der Meinung sind, die Abstimmungsinformationen seien unvollständig, fehlerhaft oder tendenziös, können sie sich an die Rechtsaufsichtsbehörde wenden.

- **Organisatoren, die ihre Position in einer amtlichen Information bekannt geben können, sollten das so ausführlich wie nötig, aber so kurz wie möglich und dabei sachlich und in einer leicht verständlichen Form tun.**

Die Informationen können weiterhin durch öffentliche Bekanntmachung (so zwingend vorgeschrieben in Rheinland-Pfalz und dem Saarland) oder bei einer Einwohnerversammlung gegeben werden.

15.4 Abstimmungslokale und Briefabstimmung

Normalerweise wird die Stimmabgabe bei einem Bürgerentscheid durch geheime Abstimmung in Abstimmungslokalen erfolgen. Nur Mecklenburg-Vorpommern räumt kleinen Gemeinden ein, den Bürgerentscheid im Rahmen einer Einwohnerversammlung in offener Abstimmung durchzuführen.

Die Anzahl der Abstimmungslokale ist, sofern nicht die Bestimmungen der Kommunalwahlgesetze analog anzuwenden sind, nicht vorgeschrieben. Das könnte im Extremfall bedeuten, dass es nur ein einziges, z.B. im Rathaus, gibt. In Sachsen schreibt die Durchführungsverordnung vor, dass ein Abstimmungsbezirk nicht mehr als 4.000 Einwohner umfassen darf. Daraus ergibt sich die für die jeweilige Gemeinde notwendige Zahl von Abstimmungslokalen.

Beispiel

In Paderborn gab es beim ersten Bürgerentscheid drei Abstimmungslokale, die eine ganze Woche lang geöffnet waren, und beim zweiten 15 Abstimmungslokale, die nur an einem Abstimmungssonntag geöffnet waren (Neue Westfälische 19.4.2001).

Die Möglichkeit der Stimmabgabe per Brief ("Briefwahl") ist in den meisten Bundesländern vorgeschrieben.

15.5 Abstimmungskampf

Wie einer Wahl wird auch einem Bürgerentscheid ein "Wahlkampf" vorausgehen, bei dem beide Seiten mit Flugblättern, Infoständen usw. für ihre Position werben. Allerdings sind die Organisatoren des Bürgerbegehrens in der schlechteren Position: sie haben nämlich nur dann Erfolg, wenn sie das sogenannte Zustimmungskorum erreichen. Sie sind deshalb mitunter gezwungen, größere Geldbeträge in ihre Kampagne zu investieren.

Beispiel

In Westerland auf Sylt gaben die Initiatoren eines Bürgerentscheids zur Umgestaltung der Friedrichstraße 40.000 DM für Anzeigenkampagnen und Plakate aus (vgl. Die Welt 4.9.2001).

Der Abstimmungskampf sollte – wie die Unterschriftensammlung – durch medien- und öffentlichkeitswirksame Aktivitäten geprägt sein, bei denen es darauf ankommt, zur Stimmabgabe aufzurufen und zu erläutern, wo das Kreuz zu machen ist:

- **Veröffentlichung von Zeitungsanzeigen**
- **Verteilung von Flugblättern/Flyern mit zusätzlichen Informationen**
- **Informationsstände in der Fußgängerzone, auf Wochenmärkten etc.**
- **Aufstellen von Plakaten**
- **Verteilung von Aufklebern, Bierdeckeln etc.**
- **Fahrten mit Lautsprecherwagen**
- **Durchführung von Podiumsdiskussionen**
- **Senden von Werbespots im Lokalradio/-fernsehen**
- **Verteilung von eigenen „Abstimmungsbenachrichtigungen“**
- **Organisierung eines Fahrdienstes, der Stimmberechtigte zu den Wahllokalen bringt**
- **Ausschilderung der Abstimmungslokale**

Die Gegner des Bürgerbegehrens – im Normalfall die Ratsmehrheit und die Verwaltung – neigen manchmal dazu, durch Totschweigen oder durch Aufruf zum Boykott den Entscheid am Zustimmungsquorum scheitern zu lassen. Nicht selten haben sie damit Erfolg: wenn sich zu wenige Abstimmungsberechtigte zur Stimmabgabe motivieren lassen, wird das Quorum nicht erreicht.

Diese Strategie kann aber auch nach hinten losgehen.

Beispiel

Im nordrhein-westfälischen Olpe war ein Bürgerentscheid gegen Ausbaupläne für ein Freibad erfolgreich, weil – wie der CDU-Fraktionsvorsitzende einräumte – „wir schwere Fehler gemacht haben. (...) Die Entscheidung, im wesentlichen passiv zu bleiben und darauf zu vertrauen, dass nicht genügend Bürger für das Begehren zur Urne gehen würden, war falsch. Richtig wäre es gewesen, eine richtige Kampagne für unser Vorhaben an die Urne zu bringen.“ Der Fraktionsvorsitzende übernahm dafür die Verantwortung und erklärte seinen Rücktritt. (vgl. Westfälische Rundschau, 4.9.2001).

15.6 Sonderfall: Konkurrenzvorlage/gegenläufiges Bürgerbegehren

In Bayern und Berlin kann der Gemeinderat bzw. die Bezirksverordnetenversammlung dem Bürgerbegehren eine eigene Konkurrenzvorlage entgegenstellen. Im Freistaat sind mehrere, auch einander widersprechende Bürgerbegehren zu ein und dem selben Gegenstand zulässig. In diesen Fällen finden sich dann beim Bürgerentscheid zwei Abstimmungsfragen und eine Stichfrage auf dem Stimmzettel.

Beispiel

Bei einem Bürgerentscheid in Wörthsee (Bayern) am 14. Oktober 2001 standen zwei Fragen zur Abstimmung. Das Bürgerbegehren wollte wissen: „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Wörthsee auf die Ausweisung eines neuen Gewerbegebietes im Osten von Etterschlag verzichtet und die bisherigen Planungen hierfür einstellt und nicht weiterverfolgt?“ Dem stellte der Gemeinderat folgenden Text gegenüber: „Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Wörthsee im Rahmen der Bauleitplanung überprüft, ob und in welchem Umfang Gewerbeflächen auf den angebotenen Grundstücken am Autobahnanschluss Wörthsee ausgewiesen werden können.“ Die Stichfrage lautete: „Werden die bei Bürgerentscheid 1 und 2 zur Abstimmung gestellten Fragen in einer nicht miteinander zu vereinbarenden Weise jeweils mehrheitlich mit JA beantwortet, welche Entscheidung soll dann gelten: Bürgerentscheid 1 / Bürgerentscheid 2?“

16. Das Zustimmungsquorum

Ein Bürgerentscheid hat nur Erfolg, wenn er zwei Hürden überspringt:

1. ihm muss die Mehrheit der Abstimmenden zustimmen und
2. diese Mehrheit muss einen bestimmten Anteil an allen Stimmberechtigten ausmachen (Erfolgs- oder Zustimmungsquorum *)

Bei Stimmgleichheit gilt ein Bürgerentscheid als abgelehnt.

Das Zustimmungsquorum unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland:

Bundesland	Quorum in %
Baden-Württemberg	25
Bayern	10 bis 20**
Berlin	15*
Brandenburg	25
Hessen	25
Mecklenburg-Vorpommern	25
Niedersachsen	25
Nordrhein-Westfalen	20
Rheinland-Pfalz	30
Saarland	30
Sachsen	25
Sachsen-Anhalt	25
Schleswig-Holstein	25
Thüringen	25

*In Berlin gibt es kein Zustimmungs-, sondern ein Beteiligungsquorum; d.h. es müssen sich mindestens 15 Prozent der bei der letzten Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung festgestellten Zahl der Wahlberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben.

**Bayern hat als einziges Bundesland ein gestaffeltes Quorum. Es beträgt in Gemeinden mit

bis zu	50.000 Einwohnern	20%
bis zu	100.000 Einwohnern	15%
mit mehr als	100.000 Einwohnern	10 %.

(Stand: September 2005)

Bei der Quorumsregelung ist zu bedenken, dass nicht die Abstimmungsbeteiligung mindestens dem Quorum entsprechen muss, sondern dass mindestens die dem

Quorum entsprechende Zahl aller Bürger - also aller Wahlberechtigten - im Sinne des Bürgerbegehrens abgestimmt haben muss, sonst ist das Ergebnis ungültig. Das bedeutet, dass jede nicht abgegebene Stimme solange den Gegnern des Bürgerentscheids zugeschlagen wird, wie das Quorum nicht erreicht ist.

Zwei fiktive Beispiele

- *Eine Kommune hat 50.000 Stimmberechtigte und es gilt ein Zustimmungsquorum von 25%. Bei einem Bürgerentscheid beteiligen sich 14.000 Bürger (28%) an der Abstimmung, davon stimmen 11.000 (78,6%) für und 3.000 (21,4%) gegen das Begehren. Die 11.000 Ja-Stimmen bedeuten ein Zustimmungsquorum von 22%. Damit ist der Bürgerentscheid gescheitert.*
- *Bei einem zweiten Bürgerentscheid in der gleichen Kommune beteiligen sich 16.000 Bürger (32%) an der Abstimmung, davon stimmen 13.000 (81,25%) für und 3.000 (18,75%) gegen das Begehren. Die 13.000 bedeuten ein Zustimmungsquorum von 26%. Damit ist der Bürgerentscheid erfolgreich.*

Es reicht also nicht aus, wenn man die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhält - und mag sie noch so groß sein. Eine niedrige Abstimmungsbeteiligung wird mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem Scheitern führt.



Deshalb müssen die Organisatoren des Bürgerbegehrens alles versuchen, damit die Abstimmungsbeteiligung möglichst hoch ist. Umgekehrt werden die Gegner alles daran setzen, die Beteiligung niedrig zu halten. Jede nicht abgegebene Stimme ist eine Stimme gegen das Bürgerbegehren.

Nachdem die Abstimmung stattgefunden hat und die Stimmen ausgezählt worden sind, wird das Ergebnis durch den Bürgermeister als Abstimmungsleiter bekannt gegeben. Dann zeigt sich, wie sich die Ja- und die Neinstimmen verteilen und ob das Zustimmungsquorum erreicht wurde - ob also der Bürgerentscheid erfolgreich war oder ob er gescheitert ist.

17. Der gescheiterte Bürgerentscheid

Wenn ein Bürgerentscheid gescheitert ist, ist damit in einigen Bundesländern die Angelegenheit erledigt. In anderen ist die Gemeindevertretung verpflichtet, (erneut) eine Entscheidung in der Sache zu treffen.

- **Dort, wo die Ratsmitglieder nach einem gescheiterten Bürgerentscheid noch einmal über die Angelegenheit abstimmen, sollten die Organisatoren dann, wenn das Begehren trotz einer hohen Abstimmungsbeteiligung am Quorum gescheitert ist, an die Gemeindevertretung appellieren, das deutliche Bürgervotum nicht zu missachten.**

Ein gescheiterter Bürgerentscheid löst in allen Bundesländern die sogenannte „Initiativsperr“ aus, das heißt, die Bürger dürfen innerhalb von zwei oder drei Jahren kein zweites Bürgerbegehren in der selben Angelegenheit starten.

18. Der erfolgreiche Bürgerentscheid

Der erfolgreiche Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses, d.h. er muss von der Verwaltung genauso umgesetzt werden, wie ein Gemeinderatsbeschluss. Sollte das nicht geschehen, kann das bei der Kommunalaufsicht beanstandet werden.

Darüber hinaus löst ein erfolgreicher Bürgerentscheid eine „Abänderungssperre“ aus, d.h. er kann innerhalb einer bestimmten Zeitspanne entweder gar nicht oder nur auf Initiative des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden. Ein erfolgreicher Bürgerentscheid hat damit einen höheren Bestandsschutz als ein Ratsbeschluss, der vom Rat jederzeit geändert werden kann.

Die Abänderungssperre liegt je nach Gemeindeordnung zwischen einem und drei Jahren. Vor Ablauf dieser Frist darf die Gemeindevertretung den Bürgerentscheid nicht durch einen einfachen Ratsbeschluss wieder aufheben. Sie darf allerdings teilweise innerhalb dieser Frist einen erneuten Bürgerentscheid (Ratsbegehren) anberaumen. Wenn also dem Rat das Ergebnis des Bürgerentscheids nicht passt, kann er beschließen, dass ein neuer Bürgerentscheid stattfindet.

Demgegenüber dürfen die in der Abstimmung unterlegenen Bürger wegen der „Initiativsperrre“ in dieser Zeit kein erneutes Bürgerbegehren starten (Ausnahme Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein: wenn der Bürgerentscheid aufgrund eines Ratsbegehrens durchgeführt worden ist, darf auch innerhalb der Frist ein Bürgerbegehren initiiert werden.)

- **Das alles gilt nicht für Bayern: hier darf die unterlegene Seite sofort nach einem verlorenen Bürgerentscheid ein neues Bürgerbegehren starten.**

Nach Ablauf der Sperrfrist darf der Gemeinderat den Bürgerentscheid ohne einen neuen Bürgerentscheid durch einfachen Ratsbeschluss wieder aufheben.

19. Literatur

- Behnke, Bernd**, Formen unmittelbarer Teilhabe an Entscheidungsprozessen - insbesondere der Bürgerentscheid, in: Verwaltungsrundschau 4/1996, S. 113-115
- Bull, Hans Peter** (Hg.), Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg – unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen, Hamburg 2001
- Christian, Dirk-Martin**, Formen der direkten Demokratie nach der Sächsischen Gemeindeordnung. Politische Partizipation der Gemeindebürger, in: KommunalPraxis MO, 2/1997, S. 54
- Danwitz, Thomas von**, Plebiszitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung, in: Die öffentliche Verwaltung 14/1992, S. 601-608
- Danwitz, Thomas von**, Bürgerbegehren in der kommunalen Willensbildung, Deutsches Verwaltungsblatt 3/1996, S. 134-142
- Dustmann, Ulrike**, Die Regelungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 2000
- Erbguth, Wilfried**, Verstärkung der Elemente unmittelbarer Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene - Praktische Erfahrung mit der bisherigen Handhabung, in: Die Öffentliche Verwaltung 48 (19/1995) S. 793-802 (in überarbeiteter Form auch erschienen in: Der Landkreis 4/1996, S. 162-167)
- Erlenkämper, Friedel**, Entwicklungen im Kommunalrecht, in: Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1997, H.6, S. 546-561
- Erlenkämper, Friedel**, Entwicklungen im Kommunalrecht, in: Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1998, H.4, S. 354-372
- Fischer, Hans Georg**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - ein neues Element unmittelbarer Demokratie in der Kommunalverfassung von Nordrhein-Westfalen, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 10/1995, S. 366-372
- Gabriel, Oscar W./Knemeyer, Franz-Ludwig /Strohmeier, Klaus Peter**, Neue Formen politischer Partizipation – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Sankt Augustin (Interne Studie Nr. 136 der Konrad-Adenauer-Stiftung), 1997

Gardiner, Angelika (Hg.), Mehr Demokratie – Ohne Bürger geht das nicht! Erinnerungen an die Hamburger Kampagne, Hamburg 2000

Geitmann, Roland, Die Durchführung von Bürgerbegehren und –entscheiden in Baden-Württemberg, Stuttgart 2005 (hekt. Manuskript)

Heimlich, Jörg, Die allgemeine Leistungsklage zur Durchsetzung eines Bürgerbegehrens, in: Die Öffentliche Verwaltung, 24/1999, S.1029-1036

Held, Friedrich Wilhelm/Wilmbusse, Reinhard, Das neue Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen. Darstellung für die Praxis, Wiesbaden 1994

Henneke, Hans-Günter, Bürgerentscheide in den (Land-)Kreisen, in: Der Landkreis 4/1996, S. 159-161

Hofmann, Harald, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der kommunalen Praxis, in: Verwaltungsrundschau 5/1997, S. 156-163

Klein, Martin, Die Ausgestaltung von Bürgerentscheiden in den Flächenstaaten, in: KommunalPraxis N 12/1998, S. 328-334

Knemeyer, Franz-Ludwig (Hg.), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern. Modell für mehr Demokratie und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung? Stuttgart u.a. 1996

Knopp, Anke, Dialog ohne Partner. Bürgerbeteiligung gegen Politikverdruß? Münster 1999

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V., Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Formen der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger bei kommunalen Angelegenheiten in Sachsen. Eine Handreichung zur Vorbereitung, Organisation und Durchführung, Dresden 1997

Kost, Andreas, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Genese, Programm und Wirkungen am Beispiel Nordrhein-Westfalen, Schwalbach/Ts. 1999

Mehr Demokratie e.V. Landesverband Berlin-Brandenburg, Leitfaden zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Berliner Bezirken, Berlin 2005 (hekt. Manuskript)

Mehr Demokratie in Bayern, Argumentationshilfen zum Volksentscheid am 1. Oktober 1995, München

- Muckel, Stefan**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - wirksame Instrumente unmittelbarer Demokratie in den Gemeinden? in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 3/1997, S. 223-228
- Müller, Jürgen**, Nach dem Bürgerentscheid - Erfahrungen und Fragen, in: Eildienst Städtetag NW 9/1996, S. 238-243
- Neusinger, Ulrich**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Aktuelle Fragen des kommunalen Volksentscheids in Bayern, Kronach u.a. 1998
- Paust, Andreas**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland, in: Stiftung Mitarbeit (Hg.), Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort, Bonn 1997, S. 43-59
- Paust, Andreas**, Direkte Demokratie in der Kommune. Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Bonn 1999
- Ritgen, Klaus**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Dargestellt am Beispiel des § 26 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung, Baden-Baden, 1997
- Ritgen, Klaus**, Zu den thematischen Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2/2000, S. 129-136
- Schroeder, Henrik**, Die Sperrwirkung und das Sicherungsrecht des Bürgerbegehrens. Eine Untersuchung zum Kompetenzkonflikt zwischen plebiszitärer und repräsentativdemokratischer Willensbildung auf kommunaler Ebene, Osnabrück 2001
- Seeger, Richard**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/1988, S. 516-535
- Schiller, Theo** (Hg.), Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt 1999
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker/Rehmet, Frank**, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen - Eine Zwischenbilanz nach fünfjähriger Praxis, hekt. Manuskript, Marburg 1998
- Schliesky, Utz**, Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein - Kommentar, Wiesbaden 1998
- Schliesky, Utz**, Aktuelle Rechtsprobleme bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1998, S. 169-176

Schliesky, Utz, Die Weiterentwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 2/1999, S. 91-122

Spiess, Ute, Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid. Elemente direkter Demokratie, dargestellt am hessischen Kommunalrecht, Stuttgart u.a. 1999

Thiele, Robert, Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Niedersachsen, in: KommunalPraxis 3/1998, S. 76-78

Wegmann, Manfred, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Zwischenbilanz und aktuelle rechtliche Fragen, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hg.), Kommunalpolitik in Bayern, München 1997, S. 75-102

20. Anhang: Muster für eine Unterschriftenliste

LOGO

„Motto“

Bürgerbegehren gemäß § x der Gemeindeordnung

Die Unterzeichnenden beantragen, dass folgende Angelegenheit der Stadt/der Gemeinde/des Kreises /des Stadtbezirks zum Bürgerentscheid gestellt wird:

Text des Abstimmungstextes (hier den Text einsetzen)

Begründung (hier die Begründung einsetzen)

Finanzierungsvorschlag (hier den Finanzierungsvorschlag einsetzen)

Name	Vorname	Straße	Ort	Geburtsdatum	Datum, Unterschrift	Vermerke der Behörde
			(hier den Ort eindrucken)			
			(hier den Ort eindrucken)			
			(hier den Ort eindrucken)			
			(hier den Ort eindrucken)			

Berechtigt, die Unterzeichnenden zu vertreten, sind: (hier Namen und Adressen der drei Verantwortlichen einsetzen)

Weitere Hinweise:

Unterschriftenlisten vor dem Ausfüllen kopieren und weiterverteilen.

Die Listen mit den Originalunterschriften bitte bis zum (hier Datum einsetzen) **persönlich oder per Post an:** (hier Sammelstelle angeben).

Weitere Informationen gibt es unter (hier Internetadresse angeben).

Spendenkonto: (hier die Kontoverbindungsdaten angeben)

21. Stiftung MITARBEIT

Idee und Auftrag

Aufgabe der Stiftung MITARBEIT ist es, die Demokratie-Entwicklung von unten zu fördern. Sie möchte Menschen ermutigen, Eigeninitiative zu entwickeln und sich an der Lösung von Gemeinschaftsaufgaben zu beteiligen. Nur wenn möglichst viele Bürgerinnen und Bürger in unserer Gesellschaft bereit sind, sich einzumischen und demokratische Mitverantwortung zu übernehmen, kann Demokratie lebendig werden.

Seit 1963 unterstützt die Stiftung MITARBEIT daher bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfeaktivitäten in unterschiedlichsten Handlungsfeldern. Dies geschieht durch

- Publikationen und Öffentlichkeitsarbeit
- Fachtagungen und Methodenseminare
- Projekte und Modellentwicklungen
- Beratungsangebote für Initiativen und politische Organisationen
- das Internetportal »Wegweiser Bürgergesellschaft«
(www.buergergesellschaft.de)
- bundesweite Förderung von Vernetzungs- und Kooperationsprojekten
- Starthilfeförderung für neue Initiativen

Gegründet wurde die Stiftung von engagierten Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft mit zum Teil sehr unterschiedlichen politischen Überzeugungen. Diese parteipolitische Unabhängigkeit ist auch heute noch ein Grundpfeiler unserer Arbeit.

22. Publikationen der Stiftung MITARBEIT

I. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten

- Nr. 5 Beauftragte in Politik und Verwaltung. 1993 • 168 S.
ISBN 3-928053-27-2
- Nr. 14 Andreas Paust: Direkte Demokratie in der Kommune.
Zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.
2000 • 308 S. ISBN 3-928053-65-5
- Nr. 16 Die Karlsruher Republik – Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur Entwicklung der Demokratie und zur Integration der bundesdeutschen Gesellschaft. 2000 • 164 S.
ISBN 3-928053-67-1
- Nr. 19 Geschlechterdemokratische Beteiligung im Rahmen kommunaler Sozialplanung. 2003 • 280 S. • ISBN 3-928053-80-9
- Nr. 20 Die soziale Stadt – Chancen für die Gemeinwesenentwicklung. 2004 • 110 S. • ISBN 3-928053-88-4

II. Brennpunkt-Dokumentationen zu Selbsthilfe und Bürgerengagement

- Nr. 29 Forward to the roots ... – Community Organizing in den USA – Eine Perspektive in Deutschland? In Zusammenarbeit mit FOCO (Forum für Community Organizing). 1999 (2. Auflage) • 96 S.
ISBN 3-928053-50-7
- Nr. 34 Wozu Freiwilligen-Agenturen? – Visionen und Leitbilder. Beiträge zu einer Fachtagung. 1999 • 128 S.
ISBN 3-928053-62-0
- Nr. 36 Freiwilligenagenturen, Stiftungen und Unternehmen – Modelle für neue Partnerschaften. Beiträge zu einer Fachtagung. 1999 • 120 S. • ISBN 3-928053-68-X
- Nr. 37 Was die Welt im Innersten zusammenhält – Ehrenamtliche Arbeit von Frauen. 2000 • 220 S. • ISBN 3-928053-69-8
- Nr. 39 Handbuch Unternehmenskooperation – Erfahrungen mit Corporate Citizenship in Deutschland. 2001 • 192 S. • ISBN 3-928053-75-2
- Nr. 41 Kompetenzwerkstatt – Förderung von Kindern und Jugendlichen. 2004 • 80 S. • ISBN 3-928053-86-8

Nr. 42 Erfolgsgeschichten der Gemeinwesenarbeit. 2005 • 172 S.
ISBN 3-928053-91-4

III. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen

Nr. 5 Eine Veranstaltung planen – Tipps und Anregungen. 2003
(5. überarbeitete Auflage) • 52 S. • ISBN 3-928053-22-1

Nr. 10 Die mit den Problemen spielen – Ratgeber zur kreativen Problemlösung. 2004 (6. Auflage) • 80 S. • ISBN 3-928053-38-8

Nr. 12 Vereinspraxis – Ein Ratgeber zum Vereinsrecht, zum Arbeitsrecht und zu kaufmännischen Fragen. Mit CD-ROM. Gemeinschaftsausgabe mit der Arbeitsgemeinschaft sozialpolitischer Arbeitskreise (AG SPAK). 2003 (3. aktualisierte und erweiterte Auflage) • 173 S.
ISBN 3-928053-42-6

Nr. 18 Die Organizer-Spirale - Eine Anleitung zum Mächtig-Werden für Kampagnen, Initiativen, Projekte. 2003 (2. überarbeitete, aktualisierte Auflage) • 94 S. • ISBN 3-928053-57-4

Nr. 21 Fundraising. 1999 • 96 S. • ISBN 3-928053-64-7

Nr. 22 Wege aus der Gewalt – Trainingshandbuch für Multiplikatorinnen in der Jugendarbeit. 2003 (2. Auflage) • 104 S. • ISBN 3-928053-71-X

Nr. 23 In guter Gesellschaft - Szenarien aus Selbsthilfe und Bürgerengagement. 2001 • 144 S. • ISBN 3-928053-73-6

Nr. 24 Arbeitshilfe Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Ein Praxisleitfaden. 2., überarbeitete Auflage 2005 • 56 S.
ISBN 3-928053-74-4

Nr. 25 Projekte überzeugend präsentieren – So vermitteln Sie Ihr Anliegen klar und einprägsam. 2003 (2. Auflage) • 80 S.
ISBN 3-928053-76-0

Nr. 27 Virtuelle Netze nutzen lernen – Der Weg zu einem erfolgreichen Internet-Auftritt. 2003 • 64 S. • ISBN 3-928053-79-5

Nr. 28 Die Kunst, sich nicht über den Runden Tisch ziehen zu lassen – Ein Leitfaden für Bürger/inneninitiativen in Beteiligungsverfahren. 2003 • 112 S. • ISBN 3-928053-81-7

Nr. 29 Handbuch Aktivierende Befragung – Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis. 2003 • 244 S. • ISBN 3-928053-82-5

- Nr. 30 Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch. In Kooperation mit Agenda Transfer. 2004 • 312 S. • ISBN 3-928053-81-4
- Nr. 31 Fundraising als Chance. Arbeitshilfe zur Mittelbeschaffung und Organisationsentwicklung in Vereinen. 2004 • 56 S.
ISBN 3-928053-85-X
- Nr. 32 Baulücke? Zwischennutzen! – Ein Ratgeber für den Weg von der Brachfläche zur Stadtoase. 2004 • 105 S. • ISBN 3-928053-87-6
- Nr. 33 Eigenmittel erwirtschaften. Eine Navigationshilfe für gemeinnützige Träger. 2004 • 173 S. • ISBN 3-928053-89-2
- Nr. 34 Klare Worte für Verein & Co. Besser schreiben – mehr bewirken. 2004 • 96 S. • ISBN 3-928053-84-1

Gesetzentwurf

der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion

Titel **Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts**

Dresden, 8. Mai 2013



Steffen Flath MdL
und CDU-Fraktion



Holger Zastrow-MdL
und FDP-Fraktion

b.w.

Eingegangen am: 08. MAI 2013 Ausgegeben am: 13. MAI 2013

Vorblatt

zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalrechts

A. Zielstellung

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO), die Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (SächsLKrO) und das Sächsische Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) bilden seit 1993 die Verfassung für die Gemeinden und Landkreise im Freistaat Sachsen. Die Änderungen in den Gesetzen beruhen auf den gesammelten Erfahrungen der letzten Jahre. Sie dienen einer zeitgemäßen Fortentwicklung des Kommunalrechts. Daneben werden auch eine Reihe von redaktionellen Änderungen vorgenommen, die der Präzisierung dienen und mit denen zur Rechtssicherheit beigetragen wird. Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit wird für neue Instrumente kommunaler Zusammenarbeit geöffnet.

B. Wesentlicher Inhalt

Der Gesetzentwurf beinhaltet im Wesentlichen folgendes:

Artikel 1:

- Artikel 1 des Gesetzes regelt den Änderungsbedarf im allgemeinen Kommunalverfassungsrecht und dem kommunalen Wirtschaftsrecht.

Artikel 2:

- Artikel 2 beinhaltet die Änderungen der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen.

Artikel 3:

- Artikel 3 nimmt die erforderlichen Änderungen im Sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit vor.

Artikel 4:

- Artikel 4 ändert die Vorschriften im Kommunalwahlgesetz.

Artikel 5:

- Durch Artikel 5 werden die aus der Anpassung erforderlichen Änderungen des Sächsischen Beamtengesetzes vorgenommen.

Artikel 6:

- Artikel 6 eröffnet die Möglichkeit einer Neubekanntmachung der geänderten Gesetze.

Artikel 7:

- Artikel 7 regelt das Inkrafttreten und das Außerkrafttreten.

C. Alternativen

Aufgrund der Zielsetzung sind keine Alternativen ersichtlich.

D. Kosten

Keine.

Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts Vom

Artikel 1

Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2003 (SächsGVBl. S. 55, 159), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2013 (SächsGVBl. S. 158) wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) In der Angabe zu § 19 werden die Wörter „tätiger Bürger“ durch das Wort „Tätiger“ ersetzt.
 - b) Nach der Angabe zu § 69 wird folgende Angabe zu § 69a eingefügt:
„§ 69a Aufhebung der Ortschaftsverfassung“.
 - c) Der Angabe zu § 95 wird im Vierten Teil Dritter Abschnitt folgende Angabe zu § 94a vorangestellt:
„§ 94a Wirtschaftliche Unternehmen“.
 - d) Die Angabe zu § 95 wird wie folgt gefasst:
„§ 95 Unternehmensformen“.
 - e) Nach der Angabe zu § 95 wird folgende Angabe zu § 95a eingefügt:
„§ 95a Eigenbetriebe“.
 - f) Nach der Angabe zu § 96 wird folgende Angabe zu § 96a eingefügt:
„§ 96a Inhalt des Gesellschaftsvertrages“.
 - f1) Die Angabe zu § 97 wird wie folgt gefasst:
„§ 97 (aufgehoben)“
 - g) Die Angabe zu § 99 wird wie folgt gefasst:
„§ 99 Beteiligungsverwaltung“.
 - h) Die Angabe zu § 100 wird wie folgt gefasst:
„§ 100 (aufgehoben)“.
 - i) Die Angabe zu § 101 wird wie folgt gefasst:
„§101 Konzessionsverträge“.
 - j) Die Angabe zu § 102 wird wie folgt gefasst:
„§ 102 Anzeige-, Vorlage- und Genehmigungspflichten“.
 - k) Die Angabe zu § 126 wird wie folgt gefasst:
„§ 126 (aufgehoben).“
 - l) Die Angabe zu § 130 wird wie folgt gefasst:
„§ 130 Übergangsbestimmungen zur Rechtsstellung von Bürgermeisterern“.
 - m) Nach der Angabe zu § 130 wird folgende Angabe zu § 130a eingefügt:
„§ 130a Übergangsbestimmung zu § 4 Abs. 2 Satz 1“.
 - n) Die Angabe zu § 132 wird wie folgt gefasst:
„§ 132 Inkrafttreten“.

2. In § 2 Abs. 1 werden nach dem Wort „kulturelle“ ein Komma und das Wort „sportliche“ eingefügt.

3. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt: „Die Kreisfreiheit kann nur durch Gesetz verliehen oder aberkannt werden.“

- b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz eingefügt:
 „(2) Die Großen Kreisstädte sind kreisangehörige Gemeinden. Der Umfang der von ihnen zusätzlich wahrzunehmenden Aufgaben wird durch Gesetz oder auf Grund bundes- oder landesgesetzlicher Ermächtigung durch Rechtsverordnung bestimmt. Ist eine Große Kreisstadt erfüllende Gemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft, erstreckt sich die Zuständigkeit zur Erfüllung der Aufgaben nach Satz 2 auch auf die an der Verwaltungsgemeinschaft Beteiligten.“
- c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und wie folgt geändert:
- aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:
 „Gemeinden mit mehr als 17 500 Einwohnern werden auf Antrag der Gemeinde durch das Staatsministerium des Innern zu Großen Kreisstädten erklärt, wenn sie in drei aufeinanderfolgenden Jahren die erforderlichen Einwohnerzahlen überschreiten.“
- bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
 „Die Änderung tritt mit Beginn des darauffolgenden Jahres ein.“
- cc) Im neuen Satz 4 werden die Wörter „von der Staatsregierung“ durch die Wörter „vom Staatsministerium des Innern“ ersetzt.
- d) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.
4. § 4 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:
 „Satzungen werden vom Gemeinderat beschlossen.“
- b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
 „(2) Die Gemeinde hat eine Hauptsatzung zu erlassen. Die Hauptsatzung und ihre Änderungen werden mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder des Gemeinderats beschlossen.“
- c) In Absatz 3 Satz 3 werden nach dem Wort „Erlass“ die Wörter „in vollem Wortlaut“ eingefügt.
- d) In Absatz 5 wird die Angabe „Absatz 2 Satz 1“ durch die Angabe „Absatz 1 Satz 2“ ersetzt.
5. § 5 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 2 Satz 2 werden die Wörter „Die Staatsregierung kann auf Antrag die Bezeichnung ‚Stadt‘ an Gemeinden verleihen,“ durch die Wörter „Das Staatsministerium des Innern kann diese Bezeichnung auf Antrag an Gemeinden verleihen,“ ersetzt.
- b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 2 werden die Wörter „Die Staatsregierung“ durch die Wörter „Das Staatsministerium des Innern“ ersetzt.
- bb) Satz 3 wird wie folgt gefasst:
 „Absatz 2 Satz 3 gilt für den betreffenden Gemeindeteil entsprechend.“
6. Dem § 11 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:
 „Sie soll sich dabei auch elektronischer Formen bedienen.“
7. In § 12 Abs. 1 Satz 1 werden die Wörter „Jeder Einwohner“ durch die Wörter „Jede Person“ ersetzt.

8. § 13 Abs. 3 wird wie folgt geändert:
- a) Das Wort „Vordrucke“ wird durch das Wort „Formulare“ ersetzt.
 - b) Nach dem Wort „halten“ werden ein Komma und die Wörter „soweit möglich auch in elektronischer Form“ eingefügt.

9. § 17 wird wie folgt gefasst:

**„§ 17
Ehrenamtliche Tätigkeit**

(1) Die Bürger der Gemeinde sind zur Übernahme und Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit verpflichtet. Anderen kann die Gemeinde eine ehrenamtliche Tätigkeit mit deren Einverständnis übertragen.

(2) Soweit nichts anderes bestimmt ist, obliegt die Bestellung zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit dem Gemeinderat. Er kann die Bestellung jederzeit widerrufen.“

10. § 18 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:
„Aus wichtigem Grund kann die Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit abgelehnt oder die Beendigung dieser Tätigkeit verlangt werden.“
 - bb) In Satz 2 werden die Wörter „der Bürger“ durch die Wörter „die Person“ ersetzt.
- b) Dem Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:
„Abweichend hiervon entscheidet bei Ortschaftsräten der Ortschaftsrat, bei ehrenamtlichen Bürgermeistern die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde.“

11. § 19 wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift werden die Wörter „tätiger Bürger“ durch das Wort „Tätiger“ ersetzt.
- b) In Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „tätige Bürger“ durch das Wort „Tätige“ ersetzt.
- c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:
„(3) Ehrenbeamte dürfen Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde nicht geltend machen; hiervon ausgenommen sind Fälle der gesetzlichen Vertretung. Das Gleiche gilt für andere ehrenamtlich Tätige, wenn diese Ansprüche mit ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit im Zusammenhang stehen.“
- d) In Absatz 4 wird das Wort „Bürger“ durch die Wörter „ehrenamtlich Tätigen“ ersetzt.

12. § 20 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Die Wörter „tätige Bürger“ werden durch das Wort „Tätige“ ersetzt.
 - bb) Nummer 7 wird wie folgt gefasst:
„7. einer juristischen Person eines privaten Rechts, in deren Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder vergleichbarem Organ er tätig ist, oder einer juristischen Person des öffentlichen

Rechts, ausgenommen einer Gebietskörperschaft, in deren Organ er tätig ist, sofern er diese Tätigkeit nicht als Vertreter der Gemeinde oder auf deren Vorschlag hin ausübt.“

- b) In Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „tätige Bürger“ durch das Wort „Tätige“ ersetzt.
13. § 21 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „tätige Bürger“ durch das Wort „Tätige“ ersetzt.
- b) In Absatz 3 werden die Wörter „tätigen Bürgern“ durch das Wort „Tätigen“ ersetzt.
14. § 22 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 4 werden nach dem Wort „Bürgermeister“ die Wörter „oder ein von ihm beauftragter Bediensteter“ eingefügt.
- bb) In Satz 5 werden die Wörter „Bürgermeister sollen“ ersetzt durch die Wörter „Vertreter der Gemeindeverwaltung müssen“.
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 2 werden nach dem Wort „werden“ ein Semikolon und die Wörter „die elektronische Form ist ausgeschlossen“ eingefügt.
- bb) Es wird folgender Satz angefügt:
 „In dem Antrag sollen eine Vertrauensperson und eine stellvertretenden Vertrauensperson benannt werden, die jede für sich zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde und zur Abgabe von Erklärungen ermächtigt ist.“
15. § 23 wird wie folgt geändert:
- a) Die Absatzbezeichnung „(1)“ wird gestrichen.
- b) Absatz 2 wird aufgehoben.
- c) Dem Wortlaut wird folgender Satz angefügt:
 „Die Vertrauenspersonen sind bei der Beratung im Gemeinderat zu hören.“
16. § 24 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 werden nach dem Wort „Bürger“ die Wörter „an Stelle des Gemeinderats“ und nach den Wörtern „zwei Dritteln“ die Wörter „seiner Mitglieder“ eingefügt.
- b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
 „Bei einem Bürgerentscheid ist der zur Abstimmung gestellte Entscheidungsvorschlag angenommen, wenn er die Mehrheit der gültigen Stimmen erhält und diese Mehrheit mindestens 25 vom Hundert der Berechtigten beträgt.“
- c) Dem Absatz 5 wird folgender Satz angefügt:
 „Für einen solchen Beschluss gilt Absatz 4 Satz 2 entsprechend.“
17. § 25 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 werden nach der Angabe „(Bürgerbegehren)“ ein Semikolon und die Wörter „die elektronische Form ist ausgeschlossen“ eingefügt.

- bb) In Satz 2 wird die Angabe „15 vom Hundert“ durch die Angabe „10 vom Hundert“ ersetzt.
- b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
 „(2) Das Bürgerbegehren muss einen mit ja oder nein zu entscheidenden Entscheidungsvorschlag und eine Begründung enthalten sowie eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson bezeichnen, die jede für sich zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde und zur Abgabe zur Erklärungen ermächtigt ist. Das Bürgerbegehren muss einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten oder zum Ausgleich der Einnahmeausfälle der verlangten Maßnahme enthalten.“
- c) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz eingefügt:
 „(3) Das Bürgerbegehren muss vor Beginn der Unterschriftensammlung schriftlich bei der Gemeinde angezeigt werden. Es ist spätestens ein Jahr nach Zugang der Anzeige mit den nach Absatz 1 Satz 2 erforderlichen Unterschriften bei der Gemeinde einzureichen. Richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muss es innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses in öffentlicher Sitzung bei der Gemeinde eingereicht werden.“
- d) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und wie folgt geändert:
- aa) In Satz 2 werden nach dem Wort „bekanntzugeben“ die Wörter „und ergeht kostenfrei“ eingefügt.
- bb) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:
 „Über den Widerspruch entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde.“
18. § 28 wird wie folgt geändert:
- a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz eingefügt:
 „(2) Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann der Gemeinderat nicht übertragen:
1. die Festlegung von Grundsätzen für die Verwaltung der Gemeinde,
 2. die Bestellung der Mitglieder von Ausschüssen des Gemeinderats, der Stellvertreter des Bürgermeisters, der Beigeordneten sowie Angelegenheiten nach Absatz 4 Satz 1 bei leitenden Bediensteten,
 3. die Übernahme freiwilliger Aufgaben,
 4. Satzungen, anderes Ortsrecht und Flächennutzungspläne,
 5. die Änderung des Gemeindegebietes,
 6. die Entscheidung über die Durchführung eines Bürgerentscheides oder die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens,
 7. die Verleihung und Aberkennung des Ehrenbürgerrechts,
 8. die Regelung der allgemeinen Rechtsverhältnisse der Gemeindebediensteten,

9. die Übertragung von Aufgaben auf den Bürgermeister,
 10. die Erteilung des Einvernehmens zur Abgrenzung der Geschäftskreise der Beigeordneten,
 11. die Übertragung von Aufgaben auf das Rechnungsprüfungsamt,
 12. der Entzug der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes nach § 103 Abs. 4,
 13. die Entscheidung der Auswahl des örtlichen Prüfers nach § 103 Abs. 1 Satz 1 und 2,
 14. die Verfügung über Gemeindevermögen, das für die Gemeinde von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung ist,
 15. die Errichtung, Übernahme, wesentliche Veränderung, vollständige oder teilweise Veräußerung und die Auflösung von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen sowie die unmittelbare und mittelbare Beteiligung an solchen,
 16. ein Haushaltsstrukturkonzept,
 17. die Bestellung von Sicherheiten, die Übernahme von Bürgschaften und von Verpflichtungen aus Gewährverträgen und den Abschluss der ihnen wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäfte, soweit sie für die Gemeinden von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind,
 18. Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse, Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sondervermögen und Treuhandvermögen,
 19. die allgemeine Festsetzung von Abgaben,
 20. den Verzicht auf Ansprüche der Gemeinde und die Niederschlagung solcher Ansprüche, die Führung von Rechtsstreitigkeiten und den Abschluss von Vergleichen, soweit sie für die Gemeinde von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind,
 21. den Beitritt zu Zweckverbänden und den Austritt aus diesen.“
- b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.
 - c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und in Satz 1 werden nach dem Wort „Ernennung“ ein Komma und das Wort „Einstellung“ eingefügt.
 - d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5 und wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird das Wort „Viertel“ durch das Wort „Fünftel“ ersetzt.
 - bb) Es wird folgender Satz angefügt:
„Für den gemäß Satz 1 bestellten Ausschuss gilt § 43 entsprechend.“
 - e) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6 und in Satz 1 werden nach dem Wort „Frist“ ein Komma und die Wörter „die grundsätzlich vier Wochen beträgt,“ eingefügt.
 - f) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 7 und die Angabe „Absätze 4 und 5“ wird durch die Angabe „Absätze 5 und 6“ ersetzt.
19. § 31 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:
„(1) Wählbar in den Gemeinderat sind die Bürger der Gemeinde.“
 20. § 32 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

- „1. der Bürgermeister, die Beigeordneten und die übrigen Beamten, ausgenommen die Ehrenbeamten und Ruhestandsbeamten, sowie die Arbeitnehmer der Gemeinde,“
 - bb) In Nummer 2 werden die Wörter „und Angestellten“ durch die Wörter „und leitenden Arbeitnehmer“ ersetzt, nach dem Wort „öffentlichen“ die Wörter „oder privaten“ eingefügt und die Wörter „sowie die leitenden Angestellten einer juristischen Person des privaten Rechts, in der die Gemeinde einen maßgeblichen Einfluss ausübt“ gestrichen.
 - cc) In Nummer 3 und 4 wird jeweils das Wort „Angestellten“ durch das Wort „Arbeitnehmer“ ersetzt.
 - dd) Die Nummer 5 wird wie folgt gefasst:
„5. die Beamten und Arbeitnehmer der Rechtsaufsichtsbehörde, sowie der oberen und der obersten Rechtsaufsichtsbehörden, die unmittelbar mit der Ausübung der Rechtsaufsicht befasst sind,“.
 - ee) Nummer 6 wird wie folgt gefasst:
„6. die mit Angelegenheiten der überörtlichen Prüfung befassten Beamten und Arbeitnehmer der staatlichen Rechnungsprüfungsämter des Sächsischen Rechnungshofes,“.
 - b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz eingefügt:
„(2) Absatz 1 gilt nicht für Arbeitnehmer, deren Wählbarkeit nicht nach Artikel 137 Abs. 1 des Grundgesetzes eingeschränkt werden kann.“
 - c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und folgender Satz angefügt:
„Die Feststellung eines Hinderungsgrundes ergeht durch Verwaltungsakt.“
- 21. § 34 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Der Gemeinderat ist verpflichtet, unverzüglich das Ausscheiden nach Satz 1 und den Absätzen 3 und 4 festzustellen.“
 - b) Folgender Satz wird angefügt:
„Bis zu dieser Feststellung bleibt die Rechtswirksamkeit der Tätigkeit des Gemeinderats unberührt.“
- 22. In § 35 Abs. 6 wird die Angabe „(§ 97)“ durch die Angabe „(§ 94a)“ ersetzt.
- 23. § 35a wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 wird das Wort „dürfen“ durch das Wort „können“ ersetzt.
 - b) In Absatz 3 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:
„In Gemeinden ab 30 000 Einwohner sollen ihnen Mittel gewährt werden.“
 - c) Dem Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:
„Die Geschäftsordnung kann vorsehen, dass Arbeitnehmer der Fraktionen zu nichtöffentlichen Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse Zutritt haben.“
- 24. § 36 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „schriftlich“ die Wörter „oder in elektronischer Form“ eingefügt.

- bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
„Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“
 - cc) Im neuen Satz 3 wird Halbsatz 2 gestrichen.
 - dd) Im neuen Satz 4 wird das Wort „Viertel“ durch das Wort „Fünftel“ ersetzt.
 - b) In Absatz 5 Satz 1 werden nach dem Wort „Gemeinderäte“ die Wörter „oder eine Fraktion“ eingefügt.
25. § 38 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
„Bei wiederholten Verstößen nach Satz 1 kann der Gemeinderat ein Mitglied für mehrere, höchstens jedoch für drei Sitzungen, ausschließen.“
 - bb) Im neuen Satz 3 werden die Wörter „Satz 1 gilt“ durch die Wörter „Die Sätze 1 und 2 gelten“ ersetzt.
 - b) Es wird folgender Absatz angefügt:
„(4) Absatz 3 gilt entsprechend für sachkundige Einwohner, die zu den Beratungen zugezogen sind.“
26. § 39 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 1 wird wie folgt gefasst:
„Über Gegenstände einfacher Art und geringer Bedeutung kann im schriftlichen oder elektronischen Verfahren beschlossen werden;“.
 - b) In Absatz 4 Satz 1 werden nach dem Wort „Gemeinderat“ die Wörter „auch in der zweiten Sitzung“ eingefügt.
27. § 40 Abs. 1 Satz 1 wird durch folgende Sätze ersetzt: „Über den wesentlichen Inhalt der Verhandlungen des Gemeinderats ist eine Niederschrift zu fertigen; die elektronische Form ist ausgeschlossen. Die Niederschrift muss insbesondere den Namen des Vorsitzenden, die Zahl der anwesenden und die Namen der abwesenden Gemeinderäte unter Angabe des Grundes der Abwesenheit, die Gegenstände der Verhandlung, die Anträge, die Abstimmungs- und Wahlergebnisse und den Wortlaut der Beschlüsse enthalten.“
28. § 41 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
„(2) Auf beschließende Ausschüsse können die Aufgaben nicht übertragen werden, für die der Gemeinderat nach § 28 Abs. 2 ausschließlich zuständig ist.“
 - b) In Absatz 3 Satz 3 wird das Wort „Viertel“ durch das Wort „Fünftel“ ersetzt.
 - c) Absatz 5 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird die Angabe „und § 52 Abs. 2 und 3“ gestrichen.
 - bb) Satz 4 wird gestrichen.
29. § 42 wird wie folgt geändert:
- a) Dem Absatz 2 werden folgende Sätze angefügt:
„Anstelle der Wahl der Ausschussmitglieder kann der Gemeinderat beschließen, dass sich alle oder einzelne Ausschüsse nach dem

Stärkeverhältnis der Fraktionen zusammensetzen; § 21 Abs. 1 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (Kommunalwahlgesetz – KomWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. September 2003 (SächsGVBl. S. 428, 2004 S. 182) zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom (einsetzen: Ausfertigungsdatum des Mantelgesetzes) (SächsGVBl. S. [einsetzen: Seitenzahl]), in der jeweils geltenden Fassung, gilt entsprechend. In diesem Fall werden die Ausschussmitglieder dem Bürgermeister von den Fraktionen schriftlich benannt; dieser gibt dem Gemeinderat die Zusammensetzung der Ausschüsse schriftlich bekannt. Die Mitglieder der Ausschüsse können sich im Einzelfall durch andere Gemeinderäte vertreten lassen. Die von einer Fraktion benannten Ausschussmitglieder können von dieser abberufen werden; die Abberufung ist gegenüber dem Bürgermeister schriftlich zu erklären. Nachträgliche Änderungen des Stärkeverhältnisses der Fraktionen, die sich auf die Zusammensetzung der Ausschüsse auswirken, sind zu berücksichtigen; Satz 5 gilt entsprechend.“

- b) Dem Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:
„Den nach Satz 1 beauftragten Vertretern stehen die Rechte aus § 52 Abs. 2 und 3 zu.“
- c) In Absatz 4 werden vor dem Wort „teilnehmen“ die Wörter „als Zuhörer“ eingefügt.

30. Dem § 44 Abs. 2 wird folgender Satz angefügt:
„Mitglieder des Gemeinderats und Bedienstete der Gemeinde können nicht als sachkundige Einwohner berufen werden.“

31. § 45 wird wie folgt gefasst:

„§ 45 Ältestenrat

Der Gemeinderat kann durch die Hauptsatzung einen Ältestenrat bilden, der den Bürgermeister in Fragen der Tagesordnung und des Gangs der Verhandlungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse berät. Das Nähere über die Zusammensetzung und den Geschäftsgang regelt die Geschäftsordnung.“

32. § 46 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
„Der Beirat besteht aus höchstens fünf Mitgliedern, die vom Gemeinderat aus seiner Mitte bestellt werden.“
- b) Absatz 3 Satz 2 wird gestrichen.

33. § 48 wird wie folgt geändert:

- a) Die Absatzbezeichnung „(1)“ wird gestrichen.
- b) Absatz 2 wird aufgehoben.
- c) Dem Wortlaut wird folgender Satz angefügt:
„Das Nähere bestimmt das Kommunalwahlgesetz.“

34. § 49 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Grundgesetzes“ die Wörter „und Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ eingefügt und die Angabe „21. Lebensjahr“ durch die Angabe „18. Lebensjahr“ ersetzt.
 - bb) Satz 3 wird aufgehoben.
 - b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
 - „(2) Nicht wählbar ist, wer von der Wählbarkeit in den Gemeinderat gemäß § 31 Abs. 2 ausgeschlossen ist. Nicht wählbar ist ferner,
 - 1. wer aus dem Beamtenverhältnis entfernt, wem das Ruhegehalt aberkannt oder gegen wen in einem dem Disziplinarverfahren entsprechenden Verfahren durch die Europäische Union, in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum eine entsprechende Maßnahme verhängt worden ist oder
 - 2. wer wegen einer vorsätzlichen Tat durch ein deutsches Gericht oder durch die Recht sprechende Gewalt eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaats des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, die bei einem Beamten den Verlust der Beamtenrechte zur Folge hätte, in den auf die Unanfechtbarkeit der Maßnahme oder Entscheidung folgenden fünf Jahren.“
 - c) Es werden die folgenden Absätze angefügt:
 - „(3) Bedienstete der Rechtsaufsichtsbehörden können nicht gleichzeitig Bürgermeister sein. Für ehrenamtliche Bürgermeister findet Satz 1 nur Anwendung, wenn sie unmittelbar mit der Ausübung der Rechtsaufsicht befasst sind.
 - „(4) Der Bürgermeister kann nicht gleichzeitig sonstiger Bediensteter der Gemeinde oder Bürgermeister einer anderen Gemeinde sein.“
35. § 51 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 5 Satz 2 Nr. 2 wird die Angabe „§ 54 Abs. 3“ durch die Angabe „§ 54 Abs. 5“ ersetzt.
 - b) In Absatz 7 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:
 - „Für die Durchführung der Abwahl gelten die Bestimmungen zur Durchführung von Bürgerentscheiden entsprechend.“
 - c) Absatz 8 Satz 2 Halbsatz 1 wird wie folgt gefasst:
 - „Das Bürgerbegehren muss von mindestens einem Drittel der Bürger der Gemeinde unterzeichnet sein;“.
 - d) Absatz 9 wird wie folgt geändert:
 - aa) Die Wörter „aller Mitglieder des Gemeinderats“ werden durch die Wörter „aller Gemeinderäte“ ersetzt.
 - bb) Es wird folgender Satz angefügt:
 - „Eine Aussprache vor der Beschlussfassung findet nicht statt.“
36. § 52 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 2 Satz 4 Halbsatz 2 wird die Angabe „drei Wochen“ durch die Angabe „vier Wochen“ ersetzt.
 - b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz eingefügt:

- „(3) Absatz 2 gilt entsprechend für Beschlüsse, die durch beschließende Ausschüsse gefasst werden. In diesen Fällen hat der Gemeinderat über den Widerspruch zu entscheiden.“
- c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und folgender Satz angefügt:
„Das Gleiche gilt für Angelegenheiten, für deren Entscheidung ein beschließender Ausschuss zuständig ist.“
- d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.
37. In § 53 Abs. 2 Satz 3 werden die Wörter „die er nicht auf beschließende Ausschüsse übertragen kann (§ 41 Abs. 2)“ durch die Wörter „für die er ausschließlich zuständig ist (§ 28 Abs. 2)“ ersetzt.
38. § 54 wird wie folgt geändert:
- a) Nach Absatz 1 werden die folgenden Absätze eingefügt:
„(2) Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass sich die Stellvertretung nach Absatz 1 auf den Vorsitz im Gemeinderat und die Vorbereitung seiner Sitzungen (§ 36) und auf die Repräsentation der Gemeinde beschränkt. In diesem Falle hat der Bürgermeister im Einvernehmen mit dem Gemeinderat einen oder mehrere geeignete Bedienstete zu bestellen, die ihn in den Fällen der Verhinderung im Übrigen vertreten; § 28 Abs. 4 Satz 2 gilt entsprechend. Die Bestellung und die Bestimmung der Reihenfolge nimmt der Bürgermeister vor. Die Bestellung kann widerrufen werden. Im Übrigen gelten für die nach Satz 2 bestellten Vertreter § 44 Abs. 5, § 57 Abs. 2 und § 58 entsprechend.
(3) Der Stellvertreter nach Absatz 1 Satz 1 kann vom Gemeinderat vorzeitig abgewählt werden. Der Beschluss über die Abwahl bedarf der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder des Gemeinderats. Zwischen dem Antrag und dem Beschluss muss eine Frist von mindestens zwei und höchstens vier Wochen liegen. Die Stellvertretung endet mit Ablauf des Tages, an dem die Abwahl beschlossen wird.“
- b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4 und Satz 3 wie folgt gefasst:
„Der Amtsverweser ist in Gemeinden mit hauptamtlichem Bürgermeister zum Beamten auf Widerruf, in Gemeinden mit ehrenamtlichem Bürgermeister zum Ehrenbeamten auf Widerruf zu bestellen, sofern er nicht bereits Beamter der Gemeinde ist.“
- c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 5.
- d) Es wird folgender Absatz angefügt:
„(6) Der gemäß Absatz 5 bestellte Amtsverweser hat Stimmrecht im Gemeinderat und seinen Ausschüssen.“
39. § 55 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 3 Satz 1 werden nach dem Wort „Bürgermeister“ die Wörter „neben dem Fall der Verhinderung nach § 54 Abs. 1 Satz 2“ eingefügt.
- b) In Absatz 5 werden die Wörter „so gilt § 28 Abs. 3 Satz 2 entsprechend“ durch die Wörter „entscheidet der Gemeinderat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Stimmberechtigten allein“ ersetzt.
40. § 56 wird wie folgt geändert:
- a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Sie müssen die für das Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen.“

- b) Absatz 4 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 4 werden die Wörter „zu beraten und“ gestrichen.
 - bb) Nach Satz 4 wird folgender Satz eingefügt:
„Eine Aussprache vor der Beschlussfassung findet nicht statt.“
 - cc) Im neuen Satz 6 werden nach dem Wort „Wochen“ die Wörter „und muss spätestens acht Wochen“ eingefügt.
 - dd) Folgende Sätze werden angefügt:
„Der Beigeordnete scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem die Abwahl zum zweiten Mal beschlossen wird, aus seinem Amt. Er erhält bis zum Ablauf seiner Amtszeit die Bezüge wie ein in den einstweiligen Ruhestand versetzter Beamter.“
- c) Absatz 5 wird aufgehoben.

41. § 57 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:
„(1) Für Beigeordnete gilt § 49 entsprechend.“
- b) In Absatz 2 werden in Satz 1 und 2 jeweils nach dem Wort „Bürgermeister“ die Wörter „oder dem Amtsverweser gemäß § 54 Abs. 5“ eingefügt.

42. In § 58 werden nach dem Wort „Bürgermeister“ ein Komma und die Wörter „den Amtsverweser“ eingefügt.

43. § 67 Abs. 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die ortschaftsbezogenen Haushaltsansätze werden im Rahmen der Gesamtausgaben der Gemeinde unter Berücksichtigung des Umfangs der in der Ortschaft vorhandenen Einrichtungen festgesetzt.“

44. § 69 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
„Über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 19 Abs. 3 entscheidet der Gemeinderat auf Antrag des Ortschaftsrats.“
- b) Im neuen Satz 3 wird die Angabe „§ 51 Abs. 2 Satz 6“ durch die Angabe „§ 49 Abs. 3“ ersetzt.

45. Nach § 69 wird folgender § 69a eingefügt:

„§ 69a

Aufhebung der Ortschaftsverfassung

(1) Die Ortschaftsverfassung kann durch Änderung der Hauptsatzung zur nächsten regelmäßigen Wahl der Gemeinderäte aufgehoben werden.

(2) Wird die Ortschaftsverfassung auf Grund einer Vereinbarung nach § 9 Abs. 3 oder 4 auf unbestimmte Zeit eingeführt, kann sie nur mit Zustimmung des Ortschaftsrats aufgehoben werden, frühestens zur übernächsten regelmäßigen Wahl nach ihrer Einführung. Der Beschluss des Ortschaftsrats bedarf der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder. Ist die Zahl der Ortschaftsräte während der Wahlperiode auf weniger als die Hälfte der festgelegten Mitgliederzahl gesunken, tritt an Stelle des Beschlusses des Ortschaftsrats nach Satz 2 die Entscheidung des Gemeinderats.“

46. § 71 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 3 werden die Sätze 3 und 4 gestrichen.
 - b) Es werden die folgenden Absätze angefügt:
 „(4) Auf den Stadtbezirksbeirat finden die Vorschriften über den Geschäftsgang im Gemeinderat entsprechende Anwendung, soweit nichts anderes bestimmt ist.
 (5) Die Stadtbezirksverfassung kann durch Änderung der Hauptsatzung zur nächsten regelmäßigen Wahl der Gemeinderäte aufgehoben werden.“
47. § 74 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b Doppelbuchst. aa wird wie folgt gefasst:
 „aa) der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und deren Saldo als Zahlungsmittelüberschuss oder -bedarf aus laufender Verwaltungstätigkeit,“.
48. § 77 Abs. 3 wird wie folgt geändert:
- a) In Nummer 3 wird der Satzpunkt durch ein Komma ersetzt.
 - b) Folgende Nummer wird angefügt:
 „4. eine Mehrung oder Hebung von Beamtenstellen der Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 und für vergleichbare Beschäftigte, wenn dies im Verhältnis zur Gesamtzahl der Stellen unerheblich ist.“
49. § 90 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:
 „Ausnahmen sind im besonderen öffentlichen Interesse zulässig.“
 - bb) Der neue Satz 4 wird wie folgt gefasst:
 „Dies gilt insbesondere für Veräußerungen zur Förderung von sozialen Einrichtungen, des sozialen Wohnungsbaus, des Denkmalschutzes und der Bildung privaten Eigentums unter sozialen Gesichtspunkten.“
 - b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nummer 1 wird aufgehoben.
 - bb) Die Nummern 2 und 3 werden Nummern 1 und 2 und wie folgt gefasst:
 1. Grundstücke oder grundstücksgleiche Rechte sowie andere Vermögensgegenstände unentgeltlich oder unter ihrem vollen Wert zu veräußern, sofern sie nicht geringwertig sind,
 2. Vermögensgegenstände mit besonderem wissenschaftlichen, geschichtlichen, künstlerischen oder denkmalpflegerischen Wert zu veräußern.“
50. Im Vierten Teil Dritter Abschnitt wird dem § 95 folgender § 94a vorangestellt:
- „§ 94a**
Wirtschaftliche Unternehmen

(1) Die Gemeinde darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein wirtschaftliches Unternehmen ungeachtet der Rechtsform nur errichten, übernehmen,

unterhalten, wesentlich verändern oder sich daran unmittelbar oder mittelbar beteiligen, wenn

1. der öffentliche Zweck dies rechtfertigt,
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
3. der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Vor einer Entscheidung ist den betroffenen wirtschafts- und berufsständischen Kammern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(2) Im Bereich der Wohnungswirtschaft hat die Gemeinde darüber hinaus darauf hinzuwirken, dass die zur angemessenen Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes erforderliche Kredit- und Investitionsfähigkeit gesichert ist und der von ihr unmittelbar oder mittelbar gehaltene Wohnungsbestand keine marktbeherrschende Stellung einnimmt.

(3) Wirtschaftliche Unternehmen im Sinne dieses Gesetzes sind nicht

1. Unternehmen, mit denen die Gemeinde ihrer Verpflichtung zur Wasserversorgung sowie Abwasser- und Hausmüllentsorgung nachkommt,
2. Hilfsbetriebe, die ausschließlich zur Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen.

(4) Wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde sind so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird; sie sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird.

(5) Die Gemeinde darf keine Bankunternehmen betreiben oder Anteile an ihnen halten. Für Sparkassen und eine Beteiligung an der Sachsen-Finanzgruppe gelten die Vorschriften des Gesetzes über die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen und die Sachsen-Finanzgruppe vom 13. Dezember 2002 (SächsGVBl. S. 333, 347), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Juni 2012 (SächsGVBl. S. 302, 305) in der jeweils geltenden Fassung. Die §§ 95 bis 102 finden auf Sparkassen, eine Beteiligung an der Sachsen-Finanzgruppe und die sie tragenden Zweckverbände keine Anwendung.“

51. § 95 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 95

Unternehmensformen“.

b) Absatz 2 wird aufgehoben.

c) Absatz 3 wird Absatz 2 und in Satz 1 werden die Wörter „im Sinne von Absatz 1 Nr. 3“ gestrichen.

52. Nach § 95 wird folgender § 95a eingefügt:

„§ 95a

Eigenbetriebe

(1) Die Gemeinde kann Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit als Eigenbetrieb führen, wenn Art und Umfang der Tätigkeit eine selbstständige Wirtschaftsführung rechtfertigen. Eigenbetriebe werden finanzwirtschaftlich als Sondervermögen der Gemeinde verwaltet und nachgewiesen.

(2) Für den Eigenbetrieb ist eine Betriebsleitung zu bilden, die vom Gemeinderat gewählt wird. Die Betriebsleitung führt die laufenden Geschäfte des Eigenbetriebs und vertritt in diesem Umfang die Gemeinde. Ihr können weitere Aufgaben übertragen werden.

(3) Der Gemeinderat regelt die Rechtsverhältnisse des Eigenbetriebs in einer Betriebssatzung. Durch die Betriebssatzung soll ein beratender oder beschließender Ausschuss des Gemeinderats (Betriebsausschuss) für die Angelegenheiten des Eigenbetriebs gebildet werden.

(4) Die §§ 72 Abs. 1 und 2 Satz 1, §§ 73, 76 Abs. 2 Satz 2, §§ 78, 80 bis 84, 89 Abs. 1 bis 4 und § 90 über die Haushaltswirtschaft und das Vermögen der Gemeinde gelten entsprechend.“

53. § 96 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Ein Unternehmen in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft darf die Gemeinde nur errichten, übernehmen, wesentlich verändern oder sich daran unmittelbar oder mittelbar beteiligen, wenn der öffentliche Zweck des Unternehmens nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt wird oder erfüllt werden kann.“

b) Die Absätze 3 und 4 werden aufgehoben.

54. Nach § 96 wird folgender § 96a eingefügt:

„§ 96a

Inhalt des Gesellschaftsvertrages

(1) Steht der Gemeinde allein oder zusammen mit anderen kommunalen Trägern der Selbstverwaltung, die der Aufsicht des Freistaates Sachsen unterstehen, eine zur Änderung des Gesellschaftsvertrages berechtigende Mehrheit der Anteile zu, ist im Gesellschaftsvertrag festzulegen, dass

1. der Zustimmung der Gemeinde die Errichtung, Übernahme und Beteiligung an anderen Unternehmen bedürfen,
2. der Zustimmung der Gesellschafterversammlung bedürfen
 - a) wesentliche Veränderungen des Unternehmens,
 - b) Verfügungen über Vermögen und die Aufnahme von Krediten, soweit die Rechtsgeschäfte von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung für das Unternehmen sind, wobei die hiervon erfassten Rechtsgeschäfte durch Beschluss der Gesellschafterversammlung festgelegt werden sollen, und
 - c) die Bestellung und Abberufung von Mitgliedern der Geschäftsführung, wobei die Gesellschafterversammlung ihre Zuständigkeit auf den Aufsichtsrat übertragen kann.
3. die Gemeinde auch bei Rechtsgeschäften ihr selbst gegenüber in der Gesellschafterversammlung stimmberechtigt ist,
4. die §§ 394 und 395 des Aktiengesetzes entsprechend angewendet werden, soweit sie nicht unmittelbar Anwendung finden,
5. in entsprechender Anwendung der Vorschriften der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und die Jahresabschlussprüfung der kommunalen Eigenbetriebe (Sächsische Eigenbetriebsverordnung – SächsEigBVO) vom 15. Februar 2010 (SächsGVBl. S. 57), zuletzt geändert durch Artikel 4 der Verordnung

vom 20. Dezember 2011 (SächsGVBl. S. 657, 664), in der jeweils geltenden Fassung, ein Wirtschaftsplan für jedes Wirtschaftsjahr aufgestellt und der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde gelegt wird,

6. die Gemeinde über den Wirtschaftsplan und die Finanzplanung sowie wesentliche Abweichungen hiervon unverzüglich unterrichtet wird,
 7. die Abschlussprüfung im Umfang des § 53 Abs. 1 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz – HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671), in der jeweils geltenden Fassung, durchzuführen ist,
 8. der Jahresabschluss und der Lagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschriften für große Kapitalgesellschaften im Dritten Buch des Handelsgesetzbuchs aufgestellt und geprüft wird, sofern nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten,
 9. der Jahresabschluss, der Lagebericht und der Prüfungsbericht des Abschlussprüfers an die Gemeinde und die Rechtsaufsichtsbehörde unverzüglich übersandt werden; diese Verpflichtung bezieht sich gegenüber der Gemeinde auch auf die Angaben, die nach § 99 Abs. 2 und 3 für die Erstellung des Beteiligungsberichtes notwendig sind,
 10. der Gemeinde zu dem von ihr bestimmten Zeitpunkt die für die Aufstellung des Gesamtabchlusses (§ 88a) erforderlichen Unterlagen übersandt und Auskünfte erteilt werden,
 11. der örtlichen Prüfungseinrichtung und der überörtlichen Prüfungsbehörde die Befugnis zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens eingeräumt wird,
 12. der örtlichen Prüfungseinrichtung und der überörtlichen Prüfungsbehörde (§§ 105, 109) die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden,
 13. die Gesellschaft ein anderes Unternehmen nur unterhalten, übernehmen oder sich daran beteiligen darf, wenn den Nummern 1 und 2 sowie 4 bis 13 entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag dieses Unternehmens enthalten sind, sofern sie allein oder zusammen mit anderen Gesellschaftern, für die ebenfalls diese Verpflichtung besteht, eine zur Änderung des Gesellschaftsvertrages berechtigte Mehrheit der Anteile hat.
- (2) Bei einer geringeren Beteiligung hat die Gemeinde darauf hinzuwirken, dass die im Absatz 1 genannten Regelungen getroffen werden.
- (3) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für Unternehmen in anderen Rechtsformen des privaten Rechts.“

55. § 97 wird aufgehoben.

56. § 98 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 3 wird gestrichen.
 - bb) Im neuen Satz 3 wird das Wort „sollen“ durch das Wort „müssen“ ersetzt.

- cc) Im neuen Satz 4 wird die Angabe „und § 96 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. c“ gestrichen.
 - dd) Im neuen Satz 6 werden nach dem Wort „Gemeinderat“ die Wörter „oder einen beschließenden Ausschuss“ eingefügt.
- b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
- „(2) Hat die Gemeinde das Recht, Personen als Mitglied des Aufsichtsrates oder eines entsprechenden Überwachungsorgans zu entsenden oder der Gesellschafterversammlung zur Wahl vorzuschlagen, werden diese vom Gemeinderat bestimmt. Die Entsendung ist widerruflich. Als Mitglieder nach Satz 1 dürfen nur Personen bestimmt werden, die über die für diese Aufgabe erforderliche betriebswirtschaftliche Erfahrung und Sachkunde verfügen. Von der Gemeinde sollen keine Personen bestimmt werden, die Arbeitnehmer des Unternehmens oder eines von diesem abhängigen Unternehmens (§ 17 Abs. 1 AktG) sind. Wenn diese Gemeinde mehr als ein Mitglied in den Aufsichtsrat entsenden oder der Gesellschafterversammlung zur Wahl vorschlagen kann, dann ist auch der Bürgermeister oder ein von ihm benannter Bediensteter der Verwaltung vom Gemeinderat zu bestimmen.
- c) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz eingefügt:
- „(3) Die von der Gemeinde entsandten oder zur Wahl vorgeschlagenen Mitglieder des Aufsichtsrates haben den Gemeinderat oder einen beschließenden Ausschuss und, sofern dieser nicht dem Organ angehört, auch den Bürgermeister frühzeitig über alle Angelegenheiten des Unternehmens von besonderer Bedeutung zu unterrichten.“
- d) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden die Absätze 4 und 5.
57. § 99 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

**„§ 99
Beteiligungsverwaltung“.**
 - b) Dem Absatz 1 wird folgender Absatz vorangestellt:

„(1) Die Gemeinde schafft die Voraussetzungen, um die Unternehmen, an denen sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, zu steuern und zu überwachen sowie die auf ihre Veranlassung in diesen Unternehmen tätigen Aufsichtsratsmitglieder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu unterstützen.“
 - c) Der bisherige Absatz 1 wird Absatz 2 und in Satz 1 werden die Wörter „zum 31. Dezember eines jeden Jahres“ durch die Wörter „jeweils bis zum 31. Dezember des dem Berichtsjahr folgenden Jahres“ ersetzt.
 - d) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und die Angabe „fünf Prozent“ durch die Angabe „25 Prozent“ ersetzt.
 - e) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und wie folgt gefasst:

„(4) Der Beteiligungsbericht ist der Rechtsaufsichtsbehörde zuzuleiten. Die Angaben des Beteiligungsberichts nach Absatz 2 sind zur Einsichtnahme verfügbar zu halten. Dies ist ortsüblich bekannt zu geben.“
58. § 100 wird aufgehoben.
59. § 101 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:
**„§ 101
Konzessionsverträge“.**
- b) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „Verträge über die Lieferung von Energie in das Gemeindegebiet sowie“ gestrichen.
60. § 102 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:
**„§ 102
Anzeige-, Vorlage- und Genehmigungspflichten“.**
- b) Dem Wortlaut wird folgender Absatz vorangestellt:
„(1) Rechtsgeschäfte nach § 98 Abs. 1 und Beschlüsse des Gemeinderats im Fall einer wesentlichen Veränderung und der mittelbaren Beteiligung bedürfen der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Über die Genehmigung ist binnen acht Wochen nach Eingang des vollständigen Antrages zu entscheiden. Die Genehmigungsfrist kann durch die nächsthöhere Rechtsaufsichtsbehörde verlängert werden.“
- c) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 2 und die Angabe „§ 97 Abs. 1, §§ 100 und 101“ wird durch die Angabe „§ 95 Abs. 1 und § 103“ ersetzt.
- d) Es wird folgender Absatz angefügt:
„(3) Änderungen des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung, die nicht genehmigungspflichtig nach Absatz 1 sind, sowie Rechtsgeschäfte im Sinne von § 96a Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b sind der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen.“
61. § 106 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In Nummer 3 wird das Komma durch einen Satzpunkt ersetzt.
- bb) Nummer 4 wird gestrichen.
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Vergaben“ die Wörter „vor dem Abschluss von Lieferungs- und Leistungsverträgen“ eingefügt.
- bb) In Nummer 5 werden nach den Wörtern „die Gemeinde“ die Wörter „unmittelbar oder mittelbar“ eingefügt, das Wort „und“ wird gestrichen.
- cc) In Nummer 6 wird der Satzpunkt durch das Wort „und“ ersetzt.
- dd) Es wird folgende Nummer angefügt:
„7. die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung derjenigen Unternehmen, die ihm gemäß § 96a Abs. 1 Nr. 11 ein solches Prüfungsrecht eingeräumt haben.“
62. § 109 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 Nr. 1 werden nach dem Wort „unmittelbar“ die Wörter „oder mittelbar“ eingefügt.
- bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
„Die Prüfung schließt den Jahresabschluss, einschließlich des Anhangs mit allen Anlagen und des Rechnungsberichts, ein.“

- cc) Im neuen Satz 3 werden die Wörter „und der überörtlichen Prüfung (§ 110)“ gestrichen.
 - b) In Absatz 2 wird das Wort „erstrecken“ durch die Wörter „sowie auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung derjenigen Unternehmen erstrecken, die der überörtlichen Prüfungsbehörde gemäß § 96a Abs. 1 Nr. 11 ein solches Prüfungsrecht eingeräumt haben“ ersetzt.
 - c) Absatz 4 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Der Prüfbericht ist innerhalb von sechs Monaten nach Erhalt dem Gemeinderat vorzulegen.“
63. Dem § 112 wird folgender Absatz angefügt:
„(4) Ist an einer Entscheidung des Landkreises dieser als Rechtsaufsichtsbehörde aufgrund eigener kreislicher Interessen beteiligt, entscheidet die obere Rechtsaufsichtsbehörde. Diese entscheidet auch, ob die Voraussetzungen für ihre Zuständigkeit vorliegen.“
64. § 116 wird wie folgt geändert:
- a) Der Wortlaut wird Absatz 1.
 - b) Es wird folgender Absatz angefügt:
„(2) Die Rechtsaufsichtsbehörde kann von der Gemeinde die Vorauszahlung der voraussichtlichen Kosten der Ersatzvornahme verlangen.“
65. § 117 wird wie folgt geändert:
- a) Der Wortlaut wird Absatz 1.
 - b) Es wird folgender Absatz angefügt:
„(2) Der gemäß Absatz 1 bestellte Beauftragte hat kein Stimmrecht im Gemeinderat und seinen Ausschüssen.“
66. § 118 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:
„(3) Bei vorzeitiger Beendigung seiner Amtszeit wird der Bürgermeister besoldungs- und versorgungsrechtlich so gestellt, als wäre er abgewählt worden.“
67. In § 121 Abs. 2 Satz 1 werden nach dem Wort „Beigeordneten“ die Wörter „sowie Beschlüsse über Verträge der Gemeinde mit einer juristischen Person, die von einem Gemeinderat, dem Bürgermeister oder einem Beigeordneten geführt werden oder an denen solche Personen maßgeblichen Einfluss haben,“ eingefügt.
68. § 123 wird wie folgt geändert:
- a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:
„Soweit solche Rechtsvorschriften nicht bestehen, obliegt die Ausübung der Fachaufsicht den für die Rechtsaufsicht zuständigen Behörden mit der Maßgabe, dass oberste Fachaufsichtsbehörde das fachlich zuständige Staatsministerium ist.“
 - b) Nach Absatz 2 werden die folgenden Absätze eingefügt:
„(3) Leistet die Gemeinde einer ihr erteilten Weisung keine Folge und ermächtigt ein Gesetz die Fachaufsichtsbehörde, an Stelle der Gemeinde zu handeln, ist § 116 Abs. 2 entsprechend anzuwenden.“

(4) Soweit einzelne Gemeinden Aufgaben erfüllen, die sonst von den Landkreisen wahrgenommen werden, richten sich die Fachaufsicht und im Rahmen des Absatzes 2 Satz 2 die Zuständigkeit der Rechtsaufsichtsbehörden nach den für die Kreisfreien Städte geltenden Vorschriften.

(5) Sind die zu beaufsichtigenden Gebietskörperschaften in Angelegenheiten zuständig, die der Freistaat Sachsen im Auftrage des Bundes (Artikel 85 des Grundgesetzes) ausführt, obliegt ihnen die Erfüllung der Aufgabe als Weisungsaufgabe. Das Weisungsrecht ist nicht beschränkt. In den Fällen des Artikels 84 Abs. 5 des Grundgesetzes können die Fachaufsichtsbehörden auch Weisungen erteilen, soweit dies zum Vollzug von Einzelweisungen der Bundesregierung erforderlich ist; insoweit findet § 2 Abs. 3 Satz 3 keine Anwendung.“

c) Die bisherigen Absätze 3 bis 5 werden die Absätze 6 bis 8.

69. § 124 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz eingefügt:

„(2) Ordnungswidrig handelt ferner, wer als Gemeinderat oder Ortschaftsrat gemäß § 19 Abs. 3 Satz 1 Ansprüche und Interessen eines Dritten gegen die Gemeinde geltend macht. Satz 1 gilt nicht, soweit er als gesetzlicher Vertreter handelt.“

b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 3 und 4.

70. § 126 wird aufgehoben.

71. § 127 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Der Nummer 1 wird folgende Nummer vorangestellt:

„1. die Übertragung von Aufgaben der Landkreise und Kreisfreien Städte auf die Großen Kreisstädte nach § 3 Abs. 2 Satz 2,“.

bb) Die bisherige Nummer 1 wird Nummer 2 und das Wort „Das“ wird durch das Wort „das“ ersetzt.

cc) Die bisherige Nummer 2 wird Nummer 3 und nach dem Wort „Form“ werden die Wörter „und das Verfahren“ eingefügt.

dd) Die bisherigen Nummern 3 bis 14 werden die Nummern 4 bis 15.

ee) Die bisherige Nummer 15 wird Nummer 16 und die Angabe „Satz 3“ wird durch die Angabe „Satz 3 und 4“ ersetzt.

ff) Die bisherigen Nummern 16 bis 19 werden die Nummern 17 bis 20.

gg) Die bisherige Nummer 20 wird Nummer 21 und der Satzpunkt wird durch ein Komma ersetzt.

hh) Es wird folgende Nummer angefügt:

„22. die Organisation, die Wirtschaftsprüfung, das Rechnungswesen und die Prüfung der Eigenbetriebe.“

b) In Absatz 2 wird die Angabe „Absatz 1 Nr. 9“ durch die Angabe „Absatz 1 Nr. 10“ ersetzt.

72. § 130 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 130

Übergangsbestimmungen zur Rechtsstellung von Bürgermeistern“.

- b) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
- c) Es wird folgender Absatz angefügt:
„(2) Ein Bürgermeister, der am (einsetzen: Verkündungsdatum des Mantelgesetzes) Bürgermeister in mehr als einer Gemeinde ist, behält seine Rechtsstellung bis zum Ende der laufenden Amtszeit.“

73. Nach § 130 wird folgender § 130a eingefügt:

„§ 130a

Übergangsbestimmung zu § 4 Abs. 2 Satz 1“

Die Vorschrift des § 4 Abs. 2 Satz 1 ist spätestens bis zum 31. Dezember 2015 umzusetzen.“

Artikel 2

Änderung der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen

Die Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (SächsLKrO) vom 19. Juli 1993 (SächsGVBl. S. 577), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. März 2013 (SächsGVBl. S. 158, 159) wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) In der Angabe zu § 17 werden die Wörter „tätiger Bürger“ durch das Wort „Tätiger“ ersetzt.
 - b) Die Angabe zu § 65 wird wie folgt gefasst:
„§ 65 Aufsicht, Rechtsaufsichtsbehörden“.
 - c) Die Angaben zu den §§ 71 und 72 werden wie folgt gefasst:
„§ 71 (aufgehoben)
§ 72 (aufgehoben)“.
2. In § 2 Abs. 1 Satz 2 werden nach dem Wort „kulturelle“ ein Komma und das Wort „sportliche“ eingefügt.
3. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „regeln“ ein Komma sowie die Wörter „soweit Gesetze oder Rechtsverordnungen keine Vorschriften enthalten“ eingefügt.
 - bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
„Satzungen werden vom Kreistag beschlossen.“
 - b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
„(2) Der Landkreis hat eine Hauptsatzung zu erlassen. Die Hauptsatzung und ihre Änderung werden mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder des Kreistages beschlossen.“
 - c) In Absatz 4 Satz 3 werden nach dem Wort „Rechtsaufsichtsbehörde“ die Wörter „unverzüglich nach ihrem Erlass in vollem Wortlaut“ eingefügt.
4. In § 4 Abs. 1 Satz 1 werden die Wörter „ihre bisherigen“ durch die Wörter „den gesetzlich bestimmten“ ersetzt.

5. § 10 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
- a) In Satz 1 wird das Wort „Wirkungskreises“ durch das Wort „Aufgabenbereichs“ ersetzt.
 - b) Es wird folgender Satz angefügt:
„Er soll sich dabei auch elektronischer Formen bedienen.“
6. In § 11 Abs. 1 Satz 1 werden die Wörter „Jeder Einwohner“ durch die Wörter „Jede Person“ ersetzt.
7. § 15 wird wie folgt gefasst:

**„§ 15
Ehrenamtliche Tätigkeit**

(1) Die Bürger des Landkreises sind zur Übernahme und Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit verpflichtet. Anderen kann der Landkreis eine ehrenamtliche Tätigkeit mit deren Einverständnis übertragen.

(2) Soweit nichts anderes bestimmt ist, obliegt die Bestellung zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit dem Kreistag. Er kann die Bestellung jederzeit widerrufen.“

8. § 16 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:
„Aus wichtigem Grund kann die Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit abgelehnt oder das Ausscheiden aus der Tätigkeit verlangt werden.“
 - bb) In Satz 2 werden die Wörter „der Bürger“ durch die Wörter „die Person“ ersetzt.
 - b) Absatz 3 wird aufgehoben.
9. § 17 wird wie folgt geändert:
- a) In der Überschrift werden die Wörter „tätiger Bürger“ durch das Wort „Tätiger“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „tätige Bürger“ durch das Wort „Tätige“ ersetzt.
 - c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:
„(3) Kreisräte dürfen Ansprüche Dritter gegen den Landkreis nicht geltend machen; hiervon ausgenommen sind Fälle der gesetzlichen Vertretung. Das Gleiche gilt für andere ehrenamtlich Tätige, wenn diese Ansprüche mit ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit im Zusammenhang stehen.“
 - d) Absatz 4 wird wie folgt geändert:
 - aa) Das Wort „Bürger“ wird durch die Wörter „ehrenamtlich Tätigen“ ersetzt
 - bb) Nach dem Wort „Grund“ werden die Wörter „eine ehrenamtliche Tätigkeit ablehnt oder aus dieser ausscheidet“ und ein Komma eingefügt.
10. § 18 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- aa) Die Wörter „tätige Bürger“ werden durch das Wort „Tätige“ ersetzt.
 - bb) Nummer 7 wird wie folgt gefasst:
 „7. einer juristischen Person des privaten Rechts, in deren Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder vergleichbarem Organ er tätig ist, oder einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, ausgenommen einer Gebietskörperschaft, in deren Organ er tätig ist, sofern er diese Tätigkeit nicht als Vertreter des Landkreises oder auf deren Vorschlag ausübt.“
 - b) In Absatz 3 Satz 1 werden die Wörter „tätige Bürger“ durch das Wort „Tätige“ ersetzt.
11. § 19 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „tätige Bürger“ durch das Wort „Tätige“ ersetzt.
 - b) In Absatz 3 werden die Wörter „tätigen Bürgern“ durch das Wort „Tätigen“ ersetzt.
12. § 20 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:
 „(2) In dem Einwohnerantrag sollen eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson benannt werden, die jede für sich zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen des Landratsamtes und zur Abgabe von Erklärungen ermächtigt ist. Sie sind bei der Beratung im Kreistag zu hören.“
13. § 21 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 1 werden nach der Angabe „(Bürgerbegehren)“ ein Semikolon und die Wörter „die elektronische Form ist ausgeschlossen“ eingefügt.
 - b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
 „(2) Das Bürgerbegehren muss einen mit ja oder nein zu entscheidenden Entscheidungsvorschlag und eine Begründung enthalten sowie eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson bezeichnen, die jede für sich zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen des Landkreises ermächtigt ist. Die Abgabe von Erklärungen ist nur gemeinsam möglich. Das Bürgerbegehren muss einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag zur Deckung der Kosten oder der Einnahmeausfälle der verlangten Maßnahme enthalten.“
 - c) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz eingefügt:
 „(3) Das Bürgerbegehren muss vor Beginn der Unterschriftensammlung schriftlich bei dem Landkreis angezeigt werden. Es ist spätestens ein Jahr nach Zugang der Anzeige mit den nach Absatz 1 Satz 2 erforderlichen Unterschriften bei dem Landkreis einzureichen. Richtet es sich gegen einen Beschluss des Kreistages, muss es innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses in öffentlicher Sitzung bei dem Landkreis eingereicht werden.“
 - d) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 2 werden nach dem Wort „bekanntzugeben“ die Wörter „und ergeht kostenfrei“ eingefügt.
 - bb) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Über den Widerspruch entscheidet die
Rechtsaufsichtsbehörde.“

14. § 22 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 werden nach dem Wort „Bürger“ die Wörter „anstelle des Kreistags“ eingefügt.
 - b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
„Bei einem Bürgerentscheid ist der zur Abstimmung gestellte Entscheidungsvorschlag angenommen, wenn er die Mehrheit der gültigen Stimmen erhält und diese Mehrheit mindestens 25 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt.“
 - c) Dem Absatz 5 wird folgender Satz angefügt:
„Für einen solchen Beschluss gilt Absatz 4 Satz 2 entsprechend.“
15. § 24 wird wie folgt geändert:
- a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz eingefügt:
„(2) Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann der Kreistag nicht übertragen:
 1. die Festlegung von Grundsätzen für die Verwaltung des Landkreises,
 2. die Bestellung der Mitglieder von Ausschüssen des Kreistages, der Stellvertreter des Landrats, der Beigeordneten sowie Angelegenheiten nach Absatz 3 Satz 1 bei leitenden Bediensteten,
 3. die Übernahme freiwilliger Aufgaben,
 4. Satzungen und anderes Kreisrecht,
 5. die Änderung des Kreisgebiets,
 6. die Entscheidung über die Durchführung eines Bürgerentscheids oder die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens,
 7. die Regelung der allgemeinen Rechtsverhältnisse der Kreisbediensteten,
 8. die Übertragung von Aufgaben auf den Landrat,
 9. die Erteilung des Einvernehmens zur Abgrenzung der Geschäftskreise der Beigeordneten,
 10. die Übertragung von Aufgaben auf das Rechnungsprüfungsamt,
 11. der Entzug der Leitung des Rechnungsprüfungsamts nach § 103 Abs. 4 SächsGemO,
 12. die Entscheidung der Auswahl des örtlichen Prüfers nach § 103 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsGemO,
 13. die Verfügung über Kreisvermögen, das für den Landkreis von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung ist,
 14. die Errichtung, Übernahme, wesentliche Veränderung, vollständige oder teilweise Veräußerung und die Auflösung von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen sowie die unmittelbare und mittelbare Beteiligung an solchen,
 15. ein Haushaltsstrukturkonzept,
 16. die Bestellung von Sicherheiten, die Übernahme von Bürgschaften und von Verpflichtungen aus Gewährverträgen und den Abschluss der ihnen wirtschaftlich gleichkommenden

- Rechtsgeschäfte, soweit sie für den Landkreis von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind,
17. Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse, Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sondervermögen und Treuhandvermögen,
 18. die allgemeine Festsetzung von Abgaben,
 19. den Verzicht auf Ansprüche des Landkreises und die Niederschlagung solcher Ansprüche, die Führung von Rechtsstreitigkeiten und den Abschluss von Vergleichen, soweit sie für den Landkreis von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind,
 20. den Beitritt zu Zweckverbänden und den Austritt aus diesen.“
- b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.
 - c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und in Satz 1 werden vor dem Wort „Höhergruppierung“ das Wort „Einstellung“ und ein Komma eingefügt.
 - d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5 und wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird das Wort „Viertel“ durch das Wort „Fünftel“ ersetzt.
 - bb) Es wird folgender Satz angefügt:
„Für den gemäß Satz 1 bestellten Ausschuss gilt § 39 entsprechend.“
 - e) Absatz 5 wird Absatz 6 und in Satz 1 werden nach dem Wort „Frist“ ein Komma und die Wörter „die grundsätzlich vier Wochen beträgt“ eingefügt.
 - f) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 7 und die Angabe „Absätze 4 und 5“ durch die Angabe „Absätze 5 und 6“ ersetzt.
16. § 28 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:
„1. der Landrat, die Beigeordneten und die übrigen Beamten, ausgenommen die Ehrenbeamten und Ruhestandsbeamten, sowie die Arbeitnehmer des Landkreises,“.
 - bb) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:
„2. die Beamten und leitenden Arbeitnehmer einer juristischen Person des öffentliche oder privaten Rechts, in der der Landkreis einen maßgeblichen Einfluss ausübt,“.
 - cc) In Nummer 3 wird jeweils das Wort „Angestellten“ durch das Wort „Arbeitnehmer“ ersetzt.
 - dd) Nummer 4 wird wie folgt gefasst:
„4. die mit Angelegenheiten der überörtlichen Prüfung befassten Beamten und Arbeitnehmer der staatlichen Rechnungsprüfungsämter und des Sächsischen Rechnungshofes,“.
 - b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz eingefügt:
„(2) Absatz 1 gilt nicht für Arbeitnehmer, deren Wählbarkeit nicht nach Artikel 137 Abs. 1 des Grundgesetzes eingeschränkt werden kann.“
 - c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und folgender Satz angefügt:
„Die Feststellung eines Hinderungsgrundes ergeht durch Verwaltungsakt.“

17. § 30 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Der Kreistag ist verpflichtet, unverzüglich das Ausscheiden nach Satz 1 und den Absätzen 3 und 4 festzustellen.“
 - b) Es wird folgender Satz angefügt:

„Bis zu dieser Feststellung bleibt die Rechtswirksamkeit der Tätigkeit des Kreisrats unberührt.“
18. In § 31 Abs. 6 wird nach dem Wort „Unternehmens“ die Angabe „(§ 94a SächsGemO)“ eingefügt.
19. § 31a wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 wird das Wort „dürfen“ durch das Wort „können“ ersetzt.
 - b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Der Landkreis soll den Fraktionen Mittel aus seinem Haushalt für die sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewähren.“
 - c) Dem Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Die Geschäftsordnung kann vorsehen, dass Arbeitnehmer der Fraktionen zu nichtöffentlichen Sitzungen des Kreistages und seiner Ausschüsse Zutritt haben.“
20. § 32 Abs. 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Im Satz 1 werden nach dem Wort „schriftlich“ die Wörter „oder in elektronischer Form“ eingefügt.
 - b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“
 - c) Im neuen Satz 3 werden das Semikolon und die Wörter „er soll jedoch mindestens viermal im Jahr einberufen werden“ gestrichen.
 - d) Im neuen Satz 4 wird das Wort „Viertel“ durch das Wort „Fünftel“ ersetzt und nach dem Wort „Kreisräte“ werden die Wörter „oder eine Fraktion“ eingefügt.
21. In § 34 Abs. 3 Satz 2 werden die Wörter „sechs Sitzungen“ durch die Wörter „drei Sitzungen“ ersetzt.
22. In § 35 Abs. 1 Satz 2 werden nach dem Wort „Art“ die Wörter „und geringer Bedeutung“ und nach dem Wort „schriftlichen“ die Wörter „oder elektronischen“ eingefügt.
23. § 36 Abs. 1 Satz 1 wird durch folgende Sätze ersetzt: „Über den wesentlichen Inhalt der Verhandlungen des Kreistags ist eine Niederschrift zu fertigen; die elektronische Form ist ausgeschlossen. Die Niederschrift muss insbesondere den Namen des Vorsitzenden, die Zahl der anwesenden und die Namen der abwesenden Kreisräte unter Angabe des Grundes der Abwesenheit, die Gegenstände der Verhandlung, die Anträge, die Abstimmungs- und Wahlergebnisse und den Wortlaut der Beschlüsse enthalten.“
24. § 37 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Auf beschließende Ausschüsse können nicht die Aufgaben übertragen werden, für die der Kreistag nach § 24 Absatz 2 ausschließlich zuständig ist.“

- b) In Abs. 3 Satz 3 wird das Wort „Viertel“ durch das Wort „Fünftel“ ersetzt.
- c) Absatz 5 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird die Angabe „und § 48 Abs. 2 und 3“ gestrichen.
 - bb) Satz 4 wird gestrichen.

25. § 38 wird wie folgt geändert:

- a) Dem Absatz 2 werden folgende Sätze angefügt:
 „Anstelle der Wahl der Ausschussmitglieder kann der Kreistag beschließen, dass sich alle oder einzelne Ausschüsse nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zusammensetzen; § 21 Abs. 1 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (Kommunalwahlgesetz – KomWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. September 2003 (SächsGVBl. S. 428, 2004 S. 182), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom (einsetzen: Ausfertigungsdatum des Mantelgesetzes) (SächsGVBl. S. [einsetzen: Seitenzahl]), in der jeweils geltenden Fassung, gilt entsprechend. In diesem Fall werden die Ausschussmitglieder dem Landrat von den Fraktionen schriftlich benannt; dieser gibt dem Kreistag die Zusammensetzung der Ausschüsse schriftlich bekannt. Die Mitglieder der Ausschüsse können sich im Einzelfall durch andere Kreisträte vertreten lassen. Die von einer Fraktion benannten Ausschussmitglieder können von dieser abberufen werden; die Abberufung ist gegenüber dem Landrat schriftlich zu erklären. Nachträgliche Änderungen des Stärkeverhältnisses der Fraktionen, die sich auf die Zusammensetzung der Ausschüsse auswirken, sind zu berücksichtigen; Satz 5 gilt entsprechend.“
- b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird das Wort „Vorsitzende“ durch das Wort „Landrat“ ersetzt.
 - bb) Folgender Satz wird angefügt:
 „Den nach Satz 1 beauftragten Vertretern stehen die Rechte aus § 48 Abs. 2 und 3 zu.“
- c) In Absatz 4 werden nach dem Wort „Ausschusses“ die Wörter „als Zuhörer“ eingefügt.

26. Dem § 40 Abs. 2 wird folgender Satz angefügt:
 „Mitglieder des Kreistages und Bedienstete des Landkreises können nicht als sachkundige Einwohner berufen werden.“

27. § 41 wird wie folgt gefasst:

„§ 41 Ältestenrat

Der Kreistag kann durch Hauptsatzung einen Ältestenrat bilden, der den Landrat in Fragen der Tagesordnung und des Gangs der Verhandlungen des Kreistages und seiner Ausschüsse berät. Das Nähere über die Zusammensetzung und den Geschäftsgang regelt die Geschäftsordnung.“

28. § 42 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
„Der Beirat besteht aus höchstens fünf Mitgliedern, die vom Kreistag aus seiner Mitte bestellt werden.“
 - b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 2 wird gestrichen.
 - bb) Im neuen Satz 2 werden die Wörter „Der Vorsitzende“ durch das Wort „Er“ ersetzt.
29. § 44 wird wie folgt geändert:
- a) Die Absatzbezeichnung „(1)“ gestrichen.
 - b) Absatz 2 wird aufgehoben.
 - c) Dem Wortlaut wird folgender Satz angefügt:
„Das Nähere bestimmt das Kommunalwahlgesetz.“
30. § 45 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Grundgesetzes“ die Wörter „und Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ eingefügt.
 - bb) Satz 2 wird gestrichen.
 - b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz eingefügt:
„(2) Nicht wählbar ist, wer von der Wählbarkeit in den Kreistag gemäß § 27 Abs. 2 ausgeschlossen ist. Nicht wählbar ist ferner,
 - 1. wer aus dem Beamtenverhältnis entfernt, wem das Ruhegehalt aberkannt oder gegen wen in einem dem Disziplinarverfahren entsprechenden Verfahren durch die Europäische Union, in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum eine entsprechende Maßnahme verhängt worden ist oder
 - 2. wer wegen einer vorsätzlichen Tat durch ein deutsches Gericht oder durch die Recht sprechende Gewalt eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaats des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, die bei einem Beamten den Verlust der Beamtenrechte zur Folge hätte, in den auf die Unanfechtbarkeit der Maßnahme oder Entscheidung folgenden fünf Jahren.“
 - c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und wie folgt geändert:
 - aa) Die Wörter „Leitende sowie mit Angelegenheiten der Rechtsaufsicht Befasste“ werden gestrichen.
 - bb) Das Wort „der“ wird durch die Wörter „des Landkreises sowie der oberen und obersten“ ersetzt.
31. § 47 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 2 Satz 2 wird gestrichen.
 - b) Absatz 6 Satz 3 wird wie folgt gefasst:
„Für die Durchführung der Abwahl gelten die Bestimmungen zur Durchführung von Bürgerentscheiden entsprechend.“

- c) Absatz 7 wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Das Bürgerbegehren muss von mindestens einem Drittel der Bürger des Landkreises unterzeichnet sein.“
 - bb) In Satz 3 wird die Angabe „§ 22 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 21 Abs. 1“ ersetzt.
 - d) Absatz 8 wird wie folgt geändert:
 - aa) Die Wörter „Mitglieder des Kreistages“ werden durch das Wort „Kreisräte“ ersetzt.
 - bb) Folgender Satz wird angefügt:
„Eine Aussprache vor der Beschlussfassung findet nicht statt.“
32. § 48 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 2 Satz 4 Halbsatz 2 werden die Wörter „drei Wochen“ durch die Wörter „vier Wochen“ ersetzt.
 - b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz eingefügt:
„(3) Absatz 2 gilt entsprechend für Beschlüsse, die durch beschließende Ausschüsse gefasst werden. In diesen Fällen hat der Kreistag über den Widerspruch zu entscheiden.“
 - c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und folgender Satz wird angefügt:
„Das Gleiche gilt für Angelegenheiten, für deren Entscheidung ein beschließender Ausschuss zuständig ist.“
 - d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.
33. § 49 Abs. 2 Satz 3 wird wie folgt gefasst:
„Der Kreistag kann die Erledigung von Angelegenheiten, für die er ausschließlich zuständig ist (§ 24 Abs. 2), nicht auf den Landrat übertragen.“
34. In § 50 Abs. 4 werden die Wörter „so gilt § 24 Abs. 3 Satz 2 entsprechend“ durch die Wörter „entscheidet der Kreistag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Stimmberechtigten allein“ ersetzt.
35. § 51 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 2 Satz 3 werden nach dem Wort „Beamten“ die Wörter „auf Widerruf“ eingefügt.
 - b) Es wird folgender Absatz angefügt:
„(4) Der gemäß Absatz 3 bestellte Amtsverweser hat Stimmrecht im Kreistag und in seinen Ausschüssen.“
36. § 52 wird wie folgt geändert:
- a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:
„Sie müssen die für das Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen.“
 - b) Absatz 4 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 4 werden die Wörter „zu beraten und“ gestrichen.
 - bb) Nach Satz 4 wird folgender Satz eingefügt:
„Eine Aussprache vor der Beschlussfassung findet nicht statt.“
 - cc) Im neuen Satz 6 werden nach dem Wort „Wochen“ die Wörter „und muss spätestens acht Wochen“ eingefügt.
 - dd) Es werden folgende Sätze angefügt:

„Der Beigeordnete scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem die Abberufung zum zweiten Mal beschlossen wird, aus seinem Amt. Er erhält bis zum Ablauf seiner Amtszeit die Bezüge wie ein in den einstweiligen Ruhestand versetzter Beamter.“

- c) Absatz 5 wird aufgehoben.
37. § 53 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:
„(1) Für Beigeordnete gilt § 45 entsprechend.“
- b) In Absatz 2 werden in Satz 1 und 2 jeweils nach dem Wort „Landrat“ die Wörter „oder dem Amtsverweser gemäß § 51 Abs. 3“ eingefügt.
38. In § 54 werden nach dem Wort „Landrat“ ein Komma und die Wörter „den Amtsverweser“ eingefügt.
- 38a. In § 61 werden die Wörter „Artikel 1 des Gesetzes vom 7. November 2007 (SächsGVBl. S. 478)“ durch die Wörter „Artikel 1 des Gesetzes vom (einsetzen: Ausfertigungsdatum des Mantelgesetzes) (SächsGVBl. S. [einsetzen: Seitenzahl])“ ersetzt.
39. Die Überschrift zu § 65 wird wie folgt gefasst:
**„§ 65
Aufsicht, Rechtsaufsichtsbehörden“.**
40. § 66 wird wie folgt geändert:
- a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz eingefügt:
„(2) Ordnungswidrig handelt ferner, wer als Kreisrat gemäß § 17 Abs. 3 Satz 1 Ansprüche und Interessen eines Dritten gegen den Landkreis geltend macht. Satz 1 gilt nicht, soweit er als gesetzlicher Vertreter handelt.“
- b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und nach den Wörtern „Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten“ werden die Wörter „in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2353), in der jeweils geltenden Fassung,“ eingefügt.
- c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.
41. § 68 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
- a) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Form“ die Wörter „und das Verfahren“ eingefügt.
- b) In Nummer 4 wird die Angabe „§ 4 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 4 Abs. 1“ ersetzt.
- c) In Nummer 12 werden nach der Angabe „§ 89 Abs. 3 Satz 3 SächsGemO“ die Wörter „sowie die nähere Bestimmung des Begriffs des spekulativen Finanzgeschäfts gemäß § 72 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO“ eingefügt.
42. Die §§ 71 und 72 werden aufgehoben.
43. In § 73 wird die Absatzbezeichnung „(3)“ gestrichen.

44. In § 74 Satz 2 werden das Semikolon und die Wörter „§ 73 Absatz 1 und 2 bleibt unberührt“ gestrichen.

Artikel 3

Änderung des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit

Das Sächsische Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) vom 19. August 1993 (SächsGVBl. S. 815, 1103), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Oktober 2012 (SächsGVBl. S. 562), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Angabe zu § 71 wird wie folgt gefasst:
„§ 71 Voraussetzungen und Formen einer Zweckvereinbarung“.
 - b) Nach der Angabe zu § 73 werden folgende Angaben zum Sechsten Teil und zu § 73a eingefügt:

„Sechster Teil

Kommunale Arbeitsgemeinschaften

§ 73a Kommunale Arbeitsgemeinschaften“.

- c) Die Angabe zum Sechsten Teil wird durch die Angabe „Siebter Teil Aufsicht“ ersetzt.
- d) Die Angabe zum Siebten Teil wird durch die Angabe „Achter Teil Übergangs- und Schlussbestimmungen“ ersetzt.
- e) Nach der Angabe zu § 78b wird folgende Angabe zu § 78c eingefügt:
„§ 78c Übergangsbestimmungen aus Anlass des Gesetzes Fortentwicklung des Kommunalrechts“.
- f) Die Angabe zu § 82 wird wie folgt gefasst:
„§ 82 (aufgehoben)“.
- g) Die Angabe zu § 83 wird wie folgt gefasst:
„§ 83 (aufgehoben)“.
- h) Die Angabe zu § 84 wird wie folgt gefasst:
„§ 84 (aufgehoben)“.
- i) Die Angabe zu § 85 wird wie folgt gefasst:
„§ 85 (aufgehoben)“.

2. § 1 wird wie folgt gefasst:

„§ 1

Anwendungsbereich

Zur gemeinsamen Erfüllung ihrer Aufgaben können Gemeinden und Landkreise zusammenarbeiten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.“

3. § 2 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:
„(1) Formen der gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben sind:
 1. Zweckverband, Zweckvereinbarung und kommunale Arbeitsgemeinschaft,
 2. Verwaltungsverband und Verwaltungsgemeinschaft, sofern diese bis 17. November 2012 wirksam entstanden sind.“
4. § 6 Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„§ 124 Abs. 1 bis 3 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2003

(SächsGVBl. S. 55, 159, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom (einsetzen: Ausfertigungsdatum des Mantelgesetzes) (SächsGVBl. S. [einsetzen: Seitenzahl]), in der jeweils geltenden Fassung, gilt entsprechend.“

5. § 19 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 Satz 5 wird wie folgt gefasst:
„Der Einspruch ist zurückgewiesen, wenn der neue Beschluss mindestens mit der Mehrheit gefasst wird, die für den ursprünglichen Beschluss erforderlich war.“
 - b) Es wird folgender Absatz angefügt:
„(5) Die Vertreter eines Verbandsmitglieds haben in allen Angelegenheiten des Verwaltungsverbandes Stimmrecht, auch wenn einzelne Aufgaben nicht von allen Verbandsmitgliedern auf den Verwaltungsverband übertragen worden sind. Die Verbandssatzung kann Abweichendes bestimmen.“
6. In § 20 Abs. 5 wird die Angabe „(§ 56 Abs. 4 und 5)“ durch die Angabe „(§ 56 Abs. 5)“ ersetzt.
7. In § 21 Abs. 4 Satz 2 wird die Angabe „§ 52 Abs. 4 Satz 2“ durch die Angabe „§ 52 Abs. 5 Satz 2“ ersetzt.
8. § 29 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:
„(3) Das Verbandsvermögen ist nach dem Umlageschlüssel (§ 25 Abs. 1) im Zeitpunkt der Auflösung auf die Mitgliedsgemeinden zu verteilen, soweit die Mitgliedsgemeinden und der Verwaltungsverband nicht mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde eine abweichende Vereinbarung treffen.“
9. § 30 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:
„(2) Wird ein Verwaltungsverband aufgelöst, haften die Mitgliedsgemeinden für die Verbindlichkeiten des Verwaltungsverbandes als Gesamtschuldner.“
10. In § 32 Abs. 4 Satz 1 wird das Wort „bestimmte“ durch das Wort „unbestimmte“ ersetzt.
11. § 44 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:
„(1) Gemeinden, Verwaltungsverbände, Landkreise und Zweckverbände können sich zu einem Zweckverband (Freiverband) zusammenschließen und ihm bestimmte Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, übertragen oder zur Erfüllung von Pflichtaufgaben zu einem Zweckverband zusammengeschlossen werden (Pflichtverband). Der Zweckverband kann daneben auch Aufgaben für einzelne Verbandsmitglieder erfüllen. Die Erfüllung der Aufgaben kann auf einen Teil des Verbandsgebiets eines Verbandsmitglieds beschränkt werden.“
12. § 45 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:
„(2) Der Zweckverband führt weder Flagge noch Wappen.“
13. § 48 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Wortlaut wird Absatz 1 und in Satz 3 die Angabe „§ 11 Abs. 2 und 3“ durch die Angabe „§ 11 Abs. 2“ ersetzt.

- b) Folgender Absatz wird angefügt:
„(2) Die Verbandssatzung kann die Mitgliedschaft einzelner Verbandsmitglieder nur für eine bestimmte Zeit vorsehen. Für diesen Fall hat die Verbandssatzung auch die Grundlagen für eine Auseinandersetzung mit dem ausscheidenden Verbandsmitglied zu regeln.“
14. In § 49 Abs. 1 Satz 3 wird das Wort „Durchführung“ durch das Wort „Übertragung“ ersetzt.
15. § 52 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) Die Sätze 2 und 3 werden wie folgt gefasst:
„Die Verbandssatzung kann bestimmen, dass einzelne oder alle Verbandsmitglieder mehrere Vertreter in die Verbandsversammlung entsenden. Die Stimmenzahl eines Verbandsmitglieds kann unabhängig von der Zahl der von ihm entsandten Vertreter bestimmt werden.“
- bb) Folgender Satz wird angefügt:
„Die Stimmen eines Verbandsmitglieds werden einheitlich durch dessen Vertreter nach Absatz 3 Satz 1 abgegeben.“
- b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:
„(3) Eine Gemeinde wird in der Verbandsversammlung durch den Bürgermeister, ein Landkreis durch den Landrat und ein Verwaltungs- oder Zweckverband durch den Verbandsvorsitzenden vertreten, sofern nicht auf dessen Vorschlag das Hauptorgan des Verbandsmitglieds einen anderen leitenden Bediensteten zum Vertreter wählt. Sind mehrere Vertreter zu entsenden, werden diese vom Hauptorgan des Verbandsmitglieds gewählt. § 16 Abs. 4 gilt entsprechend.“
- c) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz eingefügt:
„(5) Die Verbandssatzung kann eine Beschlussfassung im schriftlichen Verfahren vorsehen. § 39 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO gilt entsprechend.“
- d) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6.
16. § 56 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:
„(1) Der Verbandsvorsitzende und mindestens ein Stellvertreter werden von der Verbandsversammlung aus der Mitte ihrer gemäß § 52 Abs. 3 Satz 1 entsandten Vertreter gewählt. Ist in der Verbandssatzung ein Verwaltungsrat vorgesehen, kann diese bestimmen, dass die Stellvertreter aus dessen Mitte gewählt werden; die Stellvertreter müssen dem Kreis der gemäß § 52 Abs. 3 Satz 1 entsandten Vertreter angehören.“
17. In § 57 Abs. 3 Satz 1 wird die Angabe „§§ 128 bis 133 des Beamtenrechtsrahmengesetzes“ durch die Angabe „§§ 36a bis 36e des Beamtengesetzes für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Beamtengesetz – SächsBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Mai 2009, das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130, 140) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,“ ersetzt.
18. § 58 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Verbandssatzung eines Zweckverbandes, dessen Hauptzweck der Betrieb eines Unternehmens im Sinne des § 95a SächsGemO ist, kann bestimmen, dass für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen des Zweckverbandes die für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe geltenden Vorschriften entsprechend Anwendung finden mit der Maßgabe, dass

1. an die Stelle der Gemeinde der Zweckverband, an die Stelle der Betriebssatzung die Verbandssatzung, an die Stelle des Gemeinderats die Verbandsversammlung, an die Stelle des Bürgermeisters und an die Stelle der Betriebsleitung der Verbandsvorsitzende tritt,
2. an die Stelle des Betriebsausschusses der Verwaltungsrat treten kann,
3. neben dem Betriebsausschuss weitere beratende oder beschließende Ausschüsse gebildet werden können.

Gleiches gilt für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen des Zweckverbandes, der einen Eigenbetrieb führt.“

19. § 60 Abs. 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
„Soweit Aufgaben auf den Zweckverband übergehen, steht das Recht, Abgaben und für die Benutzung einer Einrichtung Entgelte zu erheben, dem Zweckverband zu; die Verbandssatzung kann jedoch bestimmen, dass dieses Recht bei den Verbandmitgliedern verbleibt.“
20. § 62 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:
„(1) Der Zweckverband kann mit einer Mehrheit von mindestens drei Vierteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Verbandmitglieder seine Auflösung beschließen. Der Beschluss über die Auflösung bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn Gründe des öffentlichen Wohls der Auflösung nicht entgegenstehen, insbesondere die weitere Erfüllung der Pflichtaufgaben gesichert ist, keine unververtretbaren haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen zu erwarten sind und sich die Verbandmitglieder über die Auseinandersetzung geeinigt haben. § 13 und § 49 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 gelten entsprechend.“
 - b) Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Für den Beschluss über das Ausscheiden einzelner Verbandmitglieder kann die Verbandssatzung eine von Absatz 1 Satz 1 abweichende Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl festsetzen.“
 - c) Es wird folgender Absatz angefügt:
„(5) Hinsichtlich der Abwicklung und der Haftung gelten die §§ 29 und 30 entsprechend.“
21. § 68 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
„Für Rechtshandlungen, die wegen einer Vereinigung oder Eingliederung von Zweckverbänden notwendig werden, werden Abgaben nicht erhoben.“
22. § 71 wird wie folgt gefasst:

„§ 71

Voraussetzungen und Formen einer Zweckvereinbarung

- (1) Gemeinden, Verwaltungsverbände, Landkreise und Zweckverbände können vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften (beauftragte Körperschaft) bestimmte Aufgaben, zu deren Erfüllung jede der beteiligten Körperschaften berechtigt oder verpflichtet ist, für alle wahrnimmt, insbesondere den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer von ihr betriebenen Einrichtung gestattet (Zweckvereinbarung). § 44 Abs. 2 gilt entsprechend. Das Recht und die Pflicht der übrigen Beteiligten zur Wahrnehmung der Aufgaben und die dazu notwendigen Befugnisse gehen auf die beauftragte Körperschaft über; § 60 Abs. 3 gilt entsprechend.
- (2) Durch eine Zweckvereinbarung können auch die Durchführung bestimmter Aufgaben durch eine der beteiligten Körperschaften im Namen und nach Weisung der übrigen Beteiligten oder der Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle vereinbart werden. Die Zuständigkeit der Beteiligten als Träger der Aufgabe bleibt unberührt. In einer Zweckvereinbarung nach Satz 1 kann auch geregelt werden, dass eine Gebietskörperschaft den beteiligten anderen Gebietskörperschaften Dienstkräfte zur Erfüllung ihrer Aufgaben zeitanteilig zur Verfügung stellt.
- (3) Beim Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle üben die Bediensteten ihre Tätigkeiten nach der fachlichen Weisung der im Einzelfall zuständigen Körperschaft aus. Ihre dienstrechtliche Stellung im Übrigen bleibt unberührt. Verletzt ein Bediensteter in Ausübung seiner Tätigkeit in der gemeinsamen Dienststelle die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, haftet der Beteiligte, der für die Amtshandlung sachlich und örtlich zuständig ist.
- (4) Im Falle des Betriebs einer gemeinsamen Dienststelle hat jede beteiligte Körperschaft zu gewährleisten, dass bei ihr eine Stelle mit ausreichend qualifiziertem Personal besteht, die im Tätigkeitsbereich der gemeinsamen Dienststelle die erforderlichen Auskünfte erteilt und Anträge oder sonstige Erklärungen von den Bürgern entgegennimmt.“

23. § 72 Abs. 1 und 2 wird wie folgt gefasst:
- „(1) Die Rechtsverhältnisse sind durch die Beteiligten in einer Zweckvereinbarung schriftlich zu regeln. Die Zweckvereinbarung kann auf bestimmte oder unbestimmte Zeit geschlossen werden. Die Zweckvereinbarung sowie deren Änderung bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, sofern sie einen Aufgabenübergang oder den Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle zum Gegenstand hat. § 49 Abs. 1 Satz 2 bis 4 und Abs. 2 gilt entsprechend.
- (2) In der Zweckvereinbarung kann den übrigen Beteiligten ein Mitwirkungsrecht bei der Wahrnehmung der Aufgaben eingeräumt werden. Es kann insbesondere vereinbart werden, dass die Beteiligten einen gemeinsamen Ausschuss bilden. Für den gemeinsamen Ausschuss gelten die Vorschriften über die Verbandsversammlung des Zweckverbandes entsprechend, soweit in der Zweckvereinbarung nichts anderes bestimmt ist.“

24. § 73 wird wie folgt gefasst:

**„§ 73
Pflichtvereinbarung**

- (1) Besteht für den Abschluss einer Zweckvereinbarung zur Erfüllung bestimmter Pflichtaufgaben ein dringendes öffentliches Bedürfnis, kann die Rechtsaufsichtsbehörde den beteiligten Gemeinden, Verwaltungsverbänden,

Landkreisen und Zweckverbänden eine angemessene Frist zum Abschluss einer Zweckvereinbarung setzen.

(2) Wird die Zweckvereinbarung innerhalb der gesetzten Frist nicht abgeschlossen, legt die Rechtsaufsichtsbehörde die Zweckvereinbarung fest. Vor dieser Entscheidung sind die Beteiligten zu hören.

(3) Ist eine der Voraussetzungen für die Pflichtvereinbarung weggefallen, hat die Rechtsaufsichtsbehörde die Pflichtvereinbarung auf Antrag eines Beteiligten aufzuheben. § 13 gilt entsprechend.

(4) Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend für die Einbeziehung von Gemeinden, Landkreisen, Verwaltungsverbänden und Zweckverbänden in eine bestehende Zweckvereinbarung.“

25. Nach § 73 wird folgender Sechster Teil eingefügt:

**„Sechster Teil
Kommunale Arbeitsgemeinschaften**

**§73a
Kommunale Arbeitsgemeinschaften**

(1) Gemeinden, Landkreise, Verwaltungsverbände und Zweckverbände können sich zu kommunalen Arbeitsgemeinschaften zusammenschließen. In diese Arbeitsgemeinschaften können auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts aufgenommen werden.

(2) Die Arbeitsgemeinschaften beraten entsprechend der getroffenen Vereinbarung ihre Mitglieder in den sie gemeinsam betreffenden Angelegenheiten, stimmen Planungen sowie Tätigkeiten von Einrichtungen ihrer Mitglieder aufeinander ab, um eine möglichst wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen.

(3) Die Arbeitsgemeinschaften fassen keine die Mitglieder bindenden Beschlüsse. Die Zuständigkeit der Organe der einzelnen Mitglieder bleibt unberührt.“

26. Der bisherige Sechste Teil wird Siebter Teil.

27. Der bisherige Siebte Teil wird Achter Teil.

28. Nach § 78b wird folgender § 78c eingefügt:

**„§ 78c
Übergangsbestimmungen aus Anlass des Gesetzes
zur Fortentwicklung des Kommunalrechts**

(1) Nach § 19 Abs. 3 Satz 5 dieses Gesetzes in der Fassung vom 19. August 1993 (SächsGVBl. S. 815, 1103) bestehende satzungsmäßige Bestimmungen sind an die Vorschriften dieses Gesetzes in der am (einsetzen: Datum des Inkrafttretens des Mantelgesetzes) geltenden Fassung bis zum (einsetzen: Datum ein Jahr nach Inkrafttreten des Mantelgesetzes) anzupassen und zur Genehmigung vorzulegen. Bis dahin bleiben sie in Kraft, auch soweit sie den geänderten Vorschriften widersprechen.

(2) Geltende satzungsmäßige Bestimmungen zur Verteilung des Stimmrechts in der Verbandsversammlung gemäß den §§ 16 und 19 Abs. 3 Satz 1 dieses Gesetzes in der Fassung vom 19. August 1993 (SächsGVBl. S. 815, 1103) gelten fort.“

29. § 81 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
 „Die Mitgliedschaft einer Gemeinde, eines Verwaltungsverbandes, eines Landkreises, eines Zweckverbandes oder einer sonstigen der Aufsicht des Freistaates Sachsen unterstehenden Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts in einem Zweckverband, der seinen Sitz außerhalb des Freistaates Sachsen hat, ist nur möglich, wenn ein Staatsvertrag dies zulässt.“
30. Die §§ 82 bis 85 werden aufgehoben.

Artikel 4

Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Das Gesetz über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (Kommunalwahlgesetz – KomWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. September 2003 (SächsGVBl. S. 428, 2004 S. 182), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28. März 2013 (SächsGVBl. S. 158, 159), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) In der Angabe zu § 39 werden nach dem Wort „Bekanntmachung“ die Wörter „der Durchführung“ eingefügt.
 - b) Nach der Angabe zu § 44 wird folgende Angabe zu § 44a eingefügt:
 „§ 44a Erforderliche Stimmzahl, zweiter Wahlgang“.
 - c) Die Angabe zu § 47 wird wie folgt gefasst:
 „§ 47 (aufgehoben)“.

- 1a.) In § 1 Abs. 2 werden die Wörter „Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2013 (SächsGVBl. S. 158)“ durch die Wörter „Artikel 1 des Gesetzes vom (einsetzen: Ausfertigungsdatum des Mantelgesetzes) (SächsGVBl. S. [einsetzen: Seitenzahl])“ ersetzt.

2. § 39 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift werden nach dem Wort „Bekanntmachung“ die Wörter „der Durchführung“ eingefügt.
 - b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:
 „(2) Die Gemeinde hat den Tag eines etwa notwendig werdenden zweiten Wahlgangs öffentlich bekannt zu machen. Die öffentliche Bekanntmachung des Termins für den zweiten Wahlgang soll gleichzeitig mit der öffentlichen Bekanntmachung der Durchführung der Wahl erfolgen und kann bis zum 15. Tag vor der Wahl nachgeholt werden.“

3. In § 40 Halbsatz 1 werden die Wörter „eine Neuwahl nach § 48 Abs. 2 SächsGemO“ durch die Wörter „einen etwa notwendig werdenden zweiten Wahlgang“ und in Halbsatz 2 die Wörter „die Neuwahl“ durch die Wörter „den zweiten Wahlgang“ ersetzt.

4. § 41 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 2 werden die Sätze 2 und 3 gestrichen.
 - b) In Absatz 4 Satz 1 werden das Komma und die Wörter „für die Neuwahl nach § 48 Abs. 2 SächsGemO spätestens am 9. Tag“ gestrichen.
 - c) In Absatz 5 werden das Komma und die Wörter „für die Neuwahl nach § 48 Abs. 2 SächsGemO spätestens am 8. Tag“ gestrichen.
5. Nach § 44 wird folgender § 44a eingefügt:
- „§ 44a**
Erforderliche Stimmzahl, zweiter Wahlgang
- (1) Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat. Entfällt auf keinen Bewerber mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen, findet frühestens am zweiten und spätestens am vierten Sonntag nach der ersten Wahl ein zweiter Wahlgang statt.
- (2) Für den zweiten Wahlgang gelten die Vorschriften für die erste Wahl mit folgenden Maßgaben:
1. Wahlvorschläge, die zu der ersten Wahl zugelassen waren, können bis zum fünften Tag nach der Wahl zurückgenommen werden.
 2. Wahlvorschläge, die zu der ersten Wahl zugelassen waren, können nach Maßgabe des § 6d Abs. 1 bis zum fünften Tag nach der Wahl geändert werden; über die Zulassung des geänderten Wahlvorschlags entscheidet der Wahlausschuss unverzüglich.
 3. Die am zweiten Wahlgang teilnehmenden Wahlvorschläge sind bis zum achten Tag vor der Wahl öffentlich bekannt zu machen.
 4. Im zweiten Wahlgang ist gewählt, wer die höchste Stimmzahl auf sich vereint; bei Stimmgleichheit entscheidet das Los.
 5. Wird der zweite Wahlgang abgesagt oder nicht nur teilweise für ungültig erklärt, hat der Gemeinderat stets eine Neuwahl nach den Vorschriften für die erste Wahl anzuordnen.“
6. § 45 wird wie folgt geändert:
- a) Der Wortlaut wird Absatz 1.
 - b) Es wird folgender Absatz angefügt:
„(2) Stellt nach rechtskräftiger Aufhebung des Wahlergebnisses der Gemeindewahlausschuss gemäß § 30 Satz 1 und § 38 fest, dass auf keinen Bewerber mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen entfällt, hat der Gemeinderat stets eine Neuwahl nach den Vorschriften für die erste Wahl anzuordnen.“
7. § 47 wird aufgehoben.

Artikel 5

Änderung des Sächsischen Beamtengesetzes

Das Beamtengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Beamtengesetz – SächsBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Mai 2009, (SächsGVBl. S. 194), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130, 140), wird wie folgt geändert:

1. § 160 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Nummer 2 wird gestrichen.
 - b) Die Nummern 3 und 4 werden die Nummern 2 und 3.

2. § 163 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 2 Halbsatz 1 wird die Angabe „§ 160 Abs. 1 Nr. 2 bis 4“ durch die Angabe „§ 160 Abs. 1 Nr. 2 und 3“ ersetzt.
 - bb) Folgender Satz wird angefügt:
„Der Beigeordnete tritt mit Ablauf des Monats in den Ruhestand, in dem er das 68. Lebensjahr vollendet; § 50 gilt nicht.“
 - b) In Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „§ 160 Abs. 1 Nr. 4“ durch die Angabe „§ 160 Abs. 1 Nr. 3“ ersetzt.

3. § 165 wird wie folgt geändert:
In Satz 2 wird die Angabe „§ 160 Abs. 1 Nr. 4“ durch die Angabe „§ 160 Abs. 1 Nr. 3“ ersetzt.

4. § 165a Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Angabe „§ 160 Abs. 1 Nr. 2 und 3“ wird durch die Angabe „§ 160 Abs. 1 Nr. 2“ ersetzt.
 - b) Folgender Satz wird angefügt:
„§ 163 Abs. 1 Satz 3 gilt entsprechend.“

5. § 166 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 4 wird die Angabe „§ 160 Abs. 1 Nr. 2 bis 3 und Nr. 4 Sätze 1 bis 3“ durch die Angabe „§ 160 Abs. 1 Nr. 2 und 3 Satz 1 bis 3“ ersetzt.
 - b) Folgender Satz wird angefügt:
„§ 163 Abs. 1 Satz 3 gilt entsprechend.“

Artikel 6

Neubekanntmachung

Das Sächsische Staatsministerium des Innern wird ermächtigt, die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, die Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen, das Sächsische Gesetz über kommunale Zusammenarbeit sowie das Kommunalwahlgesetz in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt zu machen.

Artikel 7

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Gleichzeitig treten außer Kraft:

1. das Gesetz über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen (Sächsisches Eigenbetriebsgesetz – SächsEigBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Februar 2010 (SächsGVBl. S. 38),
2. das Sächsische Gesetz über die Zuständigkeiten der Großen Kreisstädte (SächsGrKrZuG) vom 26. Mai 1994 (SächsGVBl. S. 950) und

3. das Gesetz zur Übertragung von Aufgaben auf kreisangehörige Gemeinden vom 29. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 138, 160).

Begründung:

A. Allgemeiner Teil:

Mit der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO), der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (SächsLKrO) und dem Sächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) wurde 1993 die Verfassung für die Gemeinden und Landkreise im Freistaat Sachsen geschaffen. Die Regelungen sind seit ihrer Einführung in vielen Einzelfragen geändert worden. Nunmehr wurde eine umfassende und systematische Überprüfung durchgeführt und Fragen aus der Praxis aufgegriffen. Die Novelle geht von folgenden Prämissen aus:

- Keine Zusammenführung der SächsGemO und der SächsLKrO zu einer Kommunalordnung
- Beibehaltung der bewährten Konzeption der süddeutschen Ratsverfassung
- Eine zeitgemäße Fortentwicklung der SächsGemO und SächsLKrO auf Grundlage der gesammelten Erfahrungen der letzten Jahre. Damit gehen auch eine Reihe redaktioneller Änderungen einher, die der Klärung von Einzelfragen dienen und zur Rechtssicherheit beitragen.
- Fortentwicklung des SächsKomZG durch neue Formen kommunaler Zusammenarbeit.

I. Der Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung der SächsGemO regelt das allgemeine Kommunalverfassungsrecht und das kommunale Wirtschaftsrecht. Wesentliche Regelungsgegenstände des allgemeinen Kommunalverfassungsrechts sind:

- Aufnahme des Sports in den Wirkungsbereich der Gemeinde (§ 2 Abs. 1)
- Einarbeitung des Inhalts des Gesetzes über die Zuständigkeiten der Großen Kreisstädte in die SächsGemO (§§ 3, 127)
- Verpflichtung zur Einführung einer Hauptsatzung. Derzeit besteht eine Verpflichtung zum Erlass einer Hauptsatzung nur in der SächsLKrO (§ 4 Abs. 3).
- Klarstellung, dass eine Befangenheit aufgrund des Tatbestandes „in der Angelegenheit bereits in anderer Eigenschaft tätig geworden“ nicht gegeben ist, wenn es sich bei der ehrenamtlichen Tätigkeit um eine gesetzlich geregelte ehrenamtliche oder kommunalverfassungsrechtlich vorgesehene Tätigkeit handelt. Dies bedeutet beispielsweise, dass ein Bürgermeister nicht schon deswegen als Kreisrat befangen ist, weil er in seinem Gemeinderat zuvor die Beschlussvorlage des Landkreises erörtert hat (§ 20 Abs. 1 Satz 1).
- Absenkung des Quorums für ein Bürgerbegehren von 15% auf 10% bei Beibehaltung der Möglichkeit, dass die Hauptsatzung eine weitere Absenkung auf bis zu 5% vorsehen kann (§ 25 Abs. 1)
- Verbot Unterstützungsunterschriften auf Vorrat zu sammeln (sammeln längstens ein Jahr vor der Einreichung möglich) (§ 25 Abs. 3)
- Aufnahme einer Kostenfreiheit für die Zulassungsentscheidung eines Bürgerbegehrens und Festlegung der zuständigen Widerspruchsbehörde (§ 25 Abs. 3 Satz 3)
- Absenkung der Quoren für Minderheitenrechte von ¼ auf einheitlich 1/5 und Einräumung des Rechts für die Fraktionen einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung zu setzen (§§ 28 Abs. 5, 36 Abs. 5, 41 Abs. 3)
- Konkretisierung der Frist, innerhalb der der Bürgermeister Fragen zu beantworten hat (§ 28 Abs. 6).

- Streichung der Hinderungsgründe für Ehegatten, Lebenspartner, Verwandte und Verschwägerter sowie bei Gesellschaftsverhältnissen in einer Gesellschaft (§ 32 Abs. 6)
- Weitere Konkretisierung des Rechts der Fraktionen, ihre Auffassungen öffentlich darstellen zu können, z. B. im Amtsblatt, die Ausgestaltung bleibt gemäß § 35a Abs. 1 Satz 3 der Geschäftsordnung vorbehalten
- Klarstellung, dass in Gemeinden ab 30.000 Einwohner den Fraktionen Haushaltsmittel zur Unterstützung ihrer Arbeit (Einkauf von Hilfs-/Dienstleistungen) zur Verfügung gestellt werden sollen (§ 35a Abs. 2, 2. Halbsatz und Abs. 3 und Abs. 4).
- Eröffnung des Zugangs zu nicht öffentlichen Sitzungen für Fraktionsmitarbeiter in Begleitung des Fraktionsvertreters (§ 35a Abs. 4)
- Öffnung des kommunalen Verfassungsrechts für die elektronische Kommunikation mit den Gemeinderäten durch die Möglichkeit, künftig statt der Schriftform auch eine Übermittlung in elektronischer Form zuzulassen, so z. B. für die Ladung für die Sitzungen (§ 36 Abs. 3, 39 Abs. 1)
- Erweiterung des Kreises der Vorbehaltsaufgaben des Gemeinderats um die Festlegung von Grundsätzen für die Verwaltung, die Verleihung des Ehrenbürgerrechts sowie die Übertragung/den Entzug der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes. Des Weiteren Streichung der „allgemeinen Festsetzung von Tarifen“ als Teil der Vorbehaltsaufgaben, um flexiblere und schnellere Entscheidungen bei der Preisgestaltung zu ermöglichen (§§ 41 und 28 Abs. 2).
- Vereinfachung der Vorschriften über die Zusammensetzung der beschließenden Ausschüsse. Neben dem bisher allein vorgesehenen Wahlverfahren soll ein Benennungsverfahren eingeführt werden (§ 42 Abs. 2 Satz 4 bis 8).
- Klarstellung, dass Gemeinderäte, die nicht Mitglied eines Ausschusses sind, an den Sitzungen des Ausschusses als Zuhörer teilnehmen können (§ 42 Abs. 4)
- Klarstellung, dass Mitglieder des Gemeinderats und Bedienstete der Gemeinde nicht als sachkundige Einwohner in Ausschüsse berufen werden können (§ 44 Abs. 2)
- Ältestenrat soll den Bürgermeister auch über das Verfahren in den Ausschüssen beraten (§§ 41 Abs. 5, 43 Abs. 3 und § 45 Abs. 1 Satz 1)
- Keine Neuzulassung von Kandidaten zur Bürgermeister- oder Landratswahl im 2. Wahlgang (§ 48 Abs. 2 und Folgeänderung in Artikel 4)
- Absenkung des Mindestwahlalters für Bürgermeister von 21 auf 18 Jahre bei Beibehaltung des Mindestwahlalters für Landräte. Weiterhin Aufhebung der Altershöchstgrenze für Bürgermeister und Landräte, die bis zu ihrem Alter von maximal 72 Jahren die Amtszeit von 7 Jahren beenden können bei Beibehaltung der Altershöchstgrenze von 68 Jahren für die übrigen Wahlbeamten (§ 49 und Folgeänderungen in Artikel 5)
- Kommunalverfassungsrechtliche Gleichstellung ausländischer Unionsbürger bei der Wählbarkeit zum Bürgermeister/Landrat (§ 49 Abs. 1 und 2)
- Verlängerung der Frist um eine Woche auf insgesamt vier Wochen, innerhalb der der Gemeinderat über den Widerspruch des Bürgermeisters erneut in der Sache zu entscheiden hat (§ 52 Abs. 2)
- Vereinfachung der gemeindeinternen Rechtskontrolle beim Widerspruch des Bürgermeisters gegen Beschlüsse eines beschließenden Ausschusses. Auf den Widerspruch des Bürgermeisters gegen einen Beschluss eines Ausschusses hat künftig der Gemeinderat und nicht zunächst der Ausschuss zu entscheiden.

Damit wird das Verfahren der gemeindeinternen Rechtmäßigkeitskontrolle gestrafft und beschleunigt (§ 52 Abs. 3).

- Zur Stärkung der Qualität in der Verwaltung soll den Gemeinden als Optionsmodell angeboten werden: Vorrangige Vertretung des Bürgermeisters in Verwaltungsangelegenheiten durch Bedienstete aus der Verwaltung, soweit kein Beigeordneter vorhanden ist. Der Vorsitz im Gemeinderat und die Repräsentation der Gemeinde nach außen bleiben jedoch dem aus der Mitte des Gemeinderats gewählten Vertreter vorbehalten. Auch in Gemeinden ohne Beigeordnete besteht ein unabweisbares Bedürfnis nach einer professionellen Fortführung der Geschäfte des Bürgermeisters im Verhinderungsfall, für die der ehrenamtliche Stellvertreter häufig nicht über ausreichende Verwaltungserfahrungen verfügt (§ 54 Abs. 2).
- Möglichkeit der vorzeitigen Abwahl des aus der Mitte des Gemeinderats gewählten stellvertretenden Bürgermeisters und des Ortsvorstehers (§ 54 Abs. 3)
- Ausschluss des Stimmrechts im Gemeinderat sowohl für den vom Gemeinderat gewählten als auch für den von der Rechtsaufsichtsbehörde bestellten Amtsverweser. Aber Gewährung des Stimmrechts für den ebenfalls als Amtsverweser fungierenden bereits gewählten Bürgermeister, der sein Amt wegen einer laufenden Wahlanfechtung nicht antreten kann (§ 54 Abs. 6).
- Verpflichtung, dass ortschaftsbezogene Haushaltsansätze festgesetzt werden (§ 67 Abs. 3)
- Erleichterung der Aufhebung der Ortschaftsverfassung bei dauernder Beschlussunfähigkeit des Ortschaftsrates (§ 69a Abs. 2 Satz 3)
- Schließung von Regelungslücken bei der Stadtbezirksverfassung, wie beispielsweise die übergangsweise Weiterführung des Mandats nach Ablauf der Wahlperiode und ergänzende Bestimmungen zur Aufhebung (§ 71 Abs. 4 und 5)
- Schaffung einer Verpflichtung zur Vorauszahlung bei kostenintensiven rechtsaufsichtlichen Ersatzvornahmen und fachaufsichtlichen Selbsteintritten (§ 116 Abs. 2)
- Weiterentwicklung der Vorschriften über das kommunalverfassungsrechtliche Vertretungsverbot mit dem Ziel einer besseren Handhabbarkeit und Durchsetzbarkeit in der Verwaltungspraxis (§ 124 i. V. m. § 19).

Wesentliche Regelungsgegenstände des kommunalen Wirtschaftsrechts sind:

- Vor der Beschlussfassung im Gemeinderat soll den örtlichen Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Verbänden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, soweit ihr Geschäftsfeld betroffen ist (§ 94a Abs. 1 Satz 2)
- Erstreckung des Gemeindegewirtschaftsrechts auf alle Stufen mittelbarer Beteiligungen. Das Gemeindegewirtschaftsrecht soll umfassender als bisher für alle mittelbaren Beteiligungen der Kommunen gelten. Es ist vorgesehen, dass alle Unternehmen, an denen die kommunale Seite über eine zur Änderung des Gesellschaftsvertrages berechtigende Mehrheit verfügt, bestimmte Regelungen in den Gesellschaftsvertrag aufnehmen müssen, die es der Gemeinde ermöglichen, ihre Verantwortung für deren wirtschaftliche Betätigung wahrzunehmen. Bei einer geringeren Beteiligung soll eine dahingehende Hinwirkungspflicht bestehen (§ 96a Abs. 1 Nr. 1 und 13 sowie Abs. 2)
- Verbesserung der Beteiligungsverwaltung; der kommunalen Beteiligungsverwaltung muss angesichts der Größenordnung des in den kommunalen Unternehmen gebundenen öffentlichen Vermögens und der

Bedeutung der Unternehmen für die kommunale Aufgabenerfüllung noch größere Bedeutung beigemessen werden (§ 99 Abs. 1 Abs. 1).

II. Mit Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung der SächsLKrO werden die Änderungen der SächsGemO spiegelbildlich umgesetzt mit der Maßgabe, dass die Regelung zur Fraktionsfinanzierung in eine Sollvorschrift umgestaltet wird (§ 31a).

III. Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des SächsKomZG stärkt die kommunale Selbstverwaltung, schafft moderne und effiziente Strukturen und erweitert die Handlungsspielräume der Kommunen. Dazu werden den Kommunen neue und weiterreichende Möglichkeiten zur freiwilligen Zusammenarbeit ohne Zuständigkeitsverlagerung, wie beispielsweise die mandatsweise Durchführung von Aufgaben oder der Betrieb gemeinsamer Dienststellen, eingeräumt.

Damit wird dem immer stärker in den Vordergrund tretenden Wunsch der Kommunen Rechnung getragen, über die bisher im SächsKomZG vorgesehenen und stets mit einer Aufgabenübertragung verbunden Möglichkeiten der Zusammenarbeit hinaus auch die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben ohne Aufgabenverlagerung zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere für den Bereich Organisationsangelegenheiten oder das gemeinsame Ressourcenmanagement. Im Gesetzentwurf ist deshalb vorgesehen, die gemeinsame Durchführung von Aufgaben in der Rechtsform der Zweckvereinbarung (vgl. § 71 Abs. 2) zu integrieren. Außerdem wird der Betrieb gemeinsamer Dienststellen (vgl. § 71 Abs. 2, 3 und 4) als Sonderfall der gemeinsamen Durchführung von Aufgaben ermöglicht.

Die Öffnung des SächsKomZG für neue Instrumente kommunaler Zusammenarbeit entspricht auch den Forderungen und Erwartungen des Sächsischen Städte- und Gemeindetages (SSG), die in dem Papier „Kommune 2020“ des Landesvorstandes des SSG vom 7. September 2012 niedergelegt wurden. Danach sieht der SSG Bedarf für weitere bzw. zusätzliche Formen kommunaler Zusammenarbeit, wie öffentlich-rechtliche Verträge zur gemeinsamen Nutzung von spezialisiertem Personal und eine stärkere ebenenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Landkreis- und gemeindlicher Ebene.

Ergänzend zu den bislang im SächsKomZG geregelten Fällen der Übertragung von Aufgaben (sog. Delegation) wird somit künftig auch die Möglichkeit der gemeinsamen Durchführung von Aufgaben (sog. Mandatierung) unter Beibehaltung der bestehenden Zuständigkeitsverteilung eröffnet. Die Aufgabenübertragung (Delegation) und die Aufgabendurchführung (Mandatierung) haben dabei unterschiedliche Rechtsfolgen.

Bei der Aufgabenübertragung findet ein Aufgabenträgerwechsel statt. Dabei gehen grundsätzlich alle Rechte und Pflichten sowie die Befugnis, für die betreffenden Aufgaben Satzungen zu erlassen, auf die übernehmende Körperschaft über. Für den Zusammenschluss zu Zweckverbänden gem. §§ 44 ff SächsKomZG bleibt es dabei, dass Aufgaben, zu deren Erfüllung die Beteiligten berechtigt oder verpflichtet sind, auf den mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Zweckverband zur eigenständigen Erledigung übertragen werden. Die abgebende Körperschaft wird gleichzeitig von der Verpflichtung zur Erfüllung der Aufgabe frei. Einen Zweckverband, auf den Aufgaben lediglich zur Durchführung übergeleitet werden, wird es nicht geben, da im Rahmen der Zweckvereinbarung ausreichend

Möglichkeiten zur gemeinsamen Durchführung von Aufgaben vorsehen sind. Die Zweckvereinbarung wird künftig zwei in der Rechtsfolge unterschiedliche Möglichkeiten zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben vorsehen. Es bleibt – wie bisher – bei der Möglichkeit, Aufgaben, zu deren Erfüllung die Beteiligten berechtigt oder verpflichtet sind, auf eine der beteiligten Körperschaften zu übertragen (vgl. § 71 Abs. 1). Auch in diesem Fall wird die die Aufgabe übertragende Körperschaft von der Verpflichtung zur Erfüllung der Aufgabe frei. Neu ist die Zweckvereinbarung zur gemeinsamen Durchführung von Aufgaben ohne einen Aufgabenübergang (vgl. § 71 Abs. 2 Satz 1 erste Alternative). Wird eine andere kommunale Körperschaft lediglich mit der Durchführung der Aufgabe beauftragt, bleiben die Rechte und Pflichten der beauftragenden Körperschaft unberührt. Dies gilt insbesondere auch für die Satzungsbefugnis und für die Verpflichtung, für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgabe zu sorgen. Bei einer solchen sogenannten mandatierenden Vereinbarung nimmt die beauftragte Kommune eine Aufgabe für die zuständige Körperschaft in deren Namen und nach deren Weisung wahr. Der nach außen erforderliche Akt, also eine mit Rechtswirkung verbundene Entscheidung, bleibt vollständig in der Verantwortung der zuständigen (beauftragenden) Körperschaft und wird auch unter deren Namen ausgefertigt. Dies entspricht der in der Organisationsberatung geläufigen Unterscheidung in „Front-Office“ (entspricht hier der beauftragenden Körperschaft) und „Back-Office“ (entspricht hier der beauftragten Körperschaft).

Der Betrieb gemeinsamer Dienststellen ist ein Sonderfall der gemeinsamen Durchführung von Aufgaben (vgl. § 71 Abs. 2 Satz 1 2. Alternative). Gemeinden und Landkreise erhalten ausdrücklich die Möglichkeit, nach eigener näherer Gestaltung Aufgaben auch auf längere Dauer – ggf. an einem gemeinsamen Standort – zu erfüllen. Die Vorgaben sind bewusst weit gefasst, um den Kommunen Gestaltungsspielraum zu geben. So können beispielsweise neben den zu bearbeitenden Aufgaben auch der allgemeine Rahmen, die Ausstattung mit Personal und Sachmitteln, die innere Struktur oder die Arbeitsabläufe (Besprechungen, Festlegung von Arbeitsplänen oder Prioritäten, die Weisungsbefugnis etc.) vorgesehen werden. Im Unterschied zur gemeinsamen Durchführung von Aufgaben entstehen hier verfestigte Strukturen, die zwar an der Zuständigkeit nichts ändern, aber dennoch eine erhöhte Anforderung an die zu schließende Zweckvereinbarung (siehe unten § 71 Abs. 3 und 4) stellen. Folgerichtig muss die Zweckvereinbarung über den Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle – anders als nur die alleinige Durchführung von Aufgaben – auch von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt werden.

Die Öffnung des SächsKomZG ermöglicht auch die „vertikale“ (stufenübergreifende) gemeinsame Durchführung von Aufgaben ohne Zuständigkeitsverlagerung, d.h. auch die Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden, weil nicht jeder der Beteiligten zur Wahrnehmung der durchgeführten Aufgabe berechtigt oder verpflichtet sein muss (vgl. § 71 Abs. 2). Dadurch wird ermöglicht, dass sowohl kreisangehörige Gemeinden für den Landkreis als auch Landkreise für (einzelne oder mehrere) kreisangehörige Gemeinden Aufgaben durchführen. Ermöglicht wird auch, dass eine Gemeinde eine Schwerpunktaufgabe des Landkreises sowohl für ihr Gemeindegebiet als auch für eine oder mehrere benachbarte Gemeinden durchführt. Es bleibt aber auch hier dabei, dass die nach außen erforderliche Entscheidung vollständig in der Verantwortung der zuständigen Körperschaft bleibt und auch unter

deren Namen ausgefertigt wird. Da es nicht zu einer Aufgabenübertragung kommt, besteht keine Gefahr der Schaffung neuer Verwaltungsebenen.

Neu ins Gesetz aufgenommen werden außerdem die Regelungen zur kommunalen Arbeitsgemeinschaft (vgl. § 73a). Diese einfachste Form der kommunalen Zusammenarbeit ist auch ohne eine gesetzliche Regelung schon bisher möglich gewesen. Eine Aufgabenübertragung mit einem Zuständigkeitswechsel erfolgt nicht. Mit der Aufnahme in das Gesetz wird das Ziel verfolgt, den Kommunen die vorhandenen Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zu verdeutlichen und die Rahmenbedingungen aufzuzeigen.

IV. Mit Artikel 4 werden die Folgeänderungen zum KomWG umgesetzt, die sich aus dem Verzicht der Möglichkeit ergeben, bei den Bürgermeister- und Landratswahlen für den zweiten Wahlgang keine neuen Bewerber zuzulassen.

V. Mit Artikel 5 werden die Folgeänderungen zum SächsBG umgesetzt, die mit der Aufhebung der Altershöchstgrenze für die hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte einhergehen.

B. Zu den Einzelvorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nummer 2

Dem Sport kommt ein hoher gesellschaftlicher Stellenwert zu. Die Gemeinden und Landkreise fördern in ihrem Gebiet den Sport in vielfältiger Weise, zum Beispiel in Form einer finanziellen oder sachlichen Unterstützung von örtlichen Sportvereinen und -veranstaltungen, Talent- und Nachwuchsförderung u. a. in Sportschulen. Die Gemeinden und Landkreise schaffen Sportanlagen als öffentliche Einrichtungen. Diese Aufgaben der Kommunen genießen nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 84 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf verfassungsrechtlichen Schutz. Mit der Sportförderung wird auch das in Art. 11 SächsVerf verankerte Staatsziel verfolgt.

Zu Nummer 3

Buchst. a

Mit dem neu eingefügten Satz 2 wird klargestellt, dass die Kreisfreiheit nur durch Gesetz erlangt oder verloren gehen kann. Die §§ 7 ff. SächsGemO finden insoweit keine Anwendung.

Buchst. b

Satz 1

Klarstellung, dass Große Kreisstädte kreisangehörige Gemeinden sind.

Satz 2 ff.

Die Institution der Großen Kreisstadt hat sich bewährt. Der Inhalt des Gesetzes über die Zuständigkeiten der Großen Kreisstädte vom 26. Mai 1994 (SächsGVBl. S. 950) wird daher in die Gemeindeordnung eingefügt und aufgehoben. Auf diese Weise wird die Übersichtlichkeit des Landesrechts erhöht, die Stellung der Gemeindeordnung als Zusammenfassung der für alle Gemeinden maßgeblichen Rechtsnormen gestärkt und ein Beitrag zur Rechtsvereinfachung geleistet. Die Neufassung regelt, auf welcher Grundlage Aufgaben übertragen werden können.

Buchst. c

Die Anknüpfung an die Einwohnerzahl dient der Verwaltungsvereinfachung. Gemeinden mit mehr als 17.500 Einwohnern verfügen über eine ausreichende Organisations- und Personalausstattung, um auch die zusätzlichen Aufgaben einer Großen Kreisstadt ordnungsgemäß zu erfüllen. Die Zuständigkeit der Staatsregierung wird auf das Sächsische Staatsministerium des Innern übertragen.

Das Antragserfordernis stellt es in das Ermessen der Gemeinde, ob sie den Status der Großen Kreisstadt beantragen will. Dasselbe gilt auch für den Widerruf, der nach der Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt Rechtfolgen für die Zukunft entfaltet.

Zu Nummer 4Buchst. a

Der bisherige Absatz 2 Satz 1 wird als Satz 2 eingefügt.

Buchst. b

Bereits nach jetziger Rechtslage verfügt die überwiegende Zahl der Gemeinden über eine Hauptsatzung. Die Regelung dient der einheitlicheren Gestaltung des Ortsrechts und der verbindlichen Schaffung eines zentralen Regelwerks. In der Hauptsatzung ist zu regeln, was nach den Vorschriften dieses Gesetzes der Hauptsatzung vorbehalten ist. Auch andere, für die innere Verfassung der Gemeinde wesentliche, Fragen können in der Hauptsatzung geregelt werden. Die Vorschrift wurde der vergleichbaren Regelung in § 3 Abs. 2 SächsLKrO nachgebildet. In § 130a Abs. 1 ist eine zweijährige Übergangsfrist vorgesehen.

Buchst. c

Durch die Änderung wird den Rechtsaufsichtsbehörden die Möglichkeit gegeben, die Satzungen inhaltlich überprüfen zu können, ohne in jedem Einzelfall von ihrem Informationsrecht nach § 113 SächsGemO Gebrauch machen zu müssen.

Buchst d

Folgeänderung zu Absätzen 1 und 2.

Zu Nummer 5Buchst. a

Die Zuständigkeit wird auf das Sächsische Staatsministerium des Innern übertragen.

Buchst. b

Satz 3 ist bisher missverständlich. Aus der Verweisung auf § 5 Abs. 2 Satz 3 könnte geschlossen werden, die aufnehmende oder neu gebildete Gemeinde könne die sonstige Bezeichnung für die gesamte Gemeinde durch Gebietsänderungsvertrag übernehmen. Dieses Ergebnis wäre nicht sachgerecht. Durch die Einfügung der Worte „für den betreffenden Gemeindeteil“ wird klargestellt, dass die Bezeichnung nur für den betreffenden Gemeindeteil weitergegeben werden kann. Die Gemeinden sollten in die Vereinbarung nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 eine Regelung zur Weiterführung von Bezeichnungen aufnehmen. Der Gemeinde bleibt es unbenommen nach § 5 Abs. 3 Satz 2 die Erstreckung der besonderen Bezeichnung auf die Gesamtgemeinde zu beantragen, wenn dies im Einzelfall sachgerecht ist.

Zu Nummer 6

Anpassung des Gesetzes an moderne Formen der elektronischen Kommunikation. Die elektronische Form im Sinne dieser Vorschrift umfasst jedwede Art telekommunikativer Übermittlung. Die Einfügung stellt eine bloße Ordnungsvorschrift dar. Sie ist keine grundsätzliche Rechtspflicht, die einklagbar oder mit aufsichtlichen Mitteln erzwingbar wäre.

Zu Nummer 7

§ 12 beruht auf Artikel 17 des Grundgesetzes und Artikel 35 der Sächsischen Verfassung. Die Auslegung hat sich daher an diesen Verfassungsbestimmungen zu orientieren. Der eindeutige Wortlaut der Verfassungsnormen lässt eine Einschränkung auf Einwohner der Gemeinde nicht zu. Über den Wortlaut des Satzes 1 hinaus steht das Petitionsrecht jedermann zu. Der Wortlaut soll an Artikel 35 der Sächsischen Verfassung angeglichen werden.

Zu Nummer 8

Anpassung des Gesetzes an moderne Formen der elektronischen Kommunikation.

Zu Nummer 9

Durch die Neufassung des Absatz 1 wird klargestellt, dass auch Personen, die keine Bürger der Gemeinde sind, mit ihrem Einverständnis eine ehrenamtliche Tätigkeit übertragen werden kann. Bürger hingegen sind, wie Absatz 1 schon bisher ausdrücklich bestimmt, zur Übernahme und Ausübung verpflichtet. Insoweit ergibt sich keine Änderung gegenüber dem geltenden Recht. Absatz 2 wird als Zuständigkeitsregelung ausgestaltet.

Zu Nummer 10

Es handelt sich um eine Folgeanpassung an den neuen § 17. Die Neufassung des Absatzes 1 knüpft nicht mehr an die Bürgerschaft an und stellt damit klar, dass auch Personen, die, ohne Bürger der Gemeinde zu sein, eine ehrenamtliche Tätigkeit übernommen haben, unter den Voraussetzungen des Satzes 2 die Beendigung verlangen können.

Klarstellung von Zuständigkeiten.

Zu Nummer 11

Buchst a, b und d

Folgeänderung zu § 17.

Buchst. c

Durch die Neuformulierung des Absatzes 3 wird das schon bisher für Gemeinderäte geltende Vertretungsverbot auf Ortsvorsteher und ehrenamtliche Bürgermeister ausgedehnt. Bisher galt dieses lediglich spezialgesetzlich für Rechtsanwälte aus § 45 Abs. 1 Nr. 1 BRAO, nicht jedoch für Steuerberater oder andere rechtsberatende Berufe. Zugleich wird zukünftig klargestellt, dass sich das Vertretungsverbot für Ratsmitglieder auf das zwingend Notwendige, für Ortschaftsräte etwa auf Überschneidungen mit ihrer konkreten Funktion als Ortschaftsrat, beschränkt. Ein Verstoß stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, die gem. § 124 Abs. 2 mit einer Geldbuße geahndet werden kann. Satz 2 ist auch eine Folgeänderung zu § 17.

Zu Nummer 12

Buchst. a

Satz 1 ist eine Folgeänderung zu § 17, die Neufassung der Nummer 7 dient der Klarstellung der geltenden Rechtslage. In der bisherigen Fassung bezog sich der Halbsatz „in deren Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder vergleichbaren Organ“ auch auf die juristische Person des öffentlichen Rechts, obwohl diese Begriffe auf Gesellschaften des privaten Rechts zugeschnitten sind.

Buchst. b

Satz 1 ist eine Folgeänderung zu § 17.

Buchst. c

Anpassung des Verweisungszitats

Zu Nummer 13

Folgeänderung zu § 17

Zu Nummer 14Buchst. a

Durch die Änderung erhält der Bürgermeister die Möglichkeit, den Vorsitz an den fachlich zuständigen Bediensteten (z. B. den Amtsleiter) zu übertragen. Dies ist besonders dann sinnvoll, wenn Gegenstand der Einwohnerversammlung ein Gegenstand ist, dessen Behandlung besondere Fachkenntnisse verlangt. Gleichzeitig wird den besonderen Verhältnissen in Großstädten Rechnung getragen. Wegen der Bedeutung sind Vertreter der Gemeindeverwaltung und Gemeinderäte künftig verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen und den Bürgern für Fragen zur Verfügung zu stehen.

Buchst. bDoppelbuchst. aa

Das Quorum kann nur anhand von Unterschriftslisten nachgewiesen und überprüft werden. Eine Trennung des Antrages in eine elektronische Form (auch mit qualifizierter elektronischer Signatur) und in eine Unterschriftsliste ist weder hinreichend sicher noch praktikabel. Die elektronische Form im Sinne dieses Gesetzes umfasst jedwede Form telekommunikativer Übermittlung. Sofern die elektronische Kommunikation ausgeschlossen ist, gilt dies auch für Kommunikationsverfahren, die den Anforderungen einer qualifizierten digitalen Signatur nach dem Signaturgesetz genügen.

Doppelbuchst. bb

Dem § 22 fehlt bislang eine Regelung, ob und wer von den Antragstellern zur Entgegennahme und Abgabe von Erklärungen bei der Beantragung und Anberaumung einer Einwohnerversammlung berechtigt bzw. verpflichtet ist. Eine analoge Anwendung vergleichbarer Rechtsvorschriften ist mit erheblichen rechtlichen Zweifeln behaftet, weil die Vorschriften über den Einwohnerantrag (§ 23 Abs. 2), das Bürgerbegehren (§ 25 Abs. 2 Satz 1) und die kommunalwahlrechtlichen Vorschriften über die Einreichung von Wahlvorschlägen (§ 6 a Abs. 5 KomWG) unterschiedliche Regelungen treffen. Diese Lücke wird in Anlehnung an den neuen § 25 Abs. 2 Satz 1 geschlossen.

Zu Nummer 15

Wie in § 22 werden Vorschriften über die Stellung der Vertrauenspersonen eingeführt (vgl. Begründung zu § 22 – Nummer 14). Aufgrund der neu eingefügten Regelung in

§ 22 Abs. 2 ist der bisherige Absatz 2 Satz 1 entbehrlich geworden. Er wird von der Verweisung mit umfasst. Der bisherige § 23 Abs. 2 Satz 2 wird neuer Satz 3.

Zu Nummer 16

Buchst. a

Mit der Neuformulierung wird verdeutlicht, dass ein Bürgerentscheid einem Gemeinderatsbeschluss gleichsteht und dementsprechend wie eine Beschlussvorlage zu formulieren ist. Nachdem es in der Praxis, auch wegen der unterschiedlichen Meinungen in der Kommentarliteratur, zu Unklarheiten gekommen ist, an welcher Bezugsgröße die zwei Drittel Mehrheit zu messen ist, wird in Anlehnung an die Regelung in der SächsLKRÖ im Gesetz festgeschrieben, dass eine Mehrheit von zwei Drittel aller Mitglieder des Gemeinderats entscheidend ist.

Buchst. b

Die Ersetzung des Wortes „Frage“ durch „Entscheidungsvorschlag“ verdeutlicht, dass ein Bürgerentscheid einem Gemeinderatsbeschluss gleichsteht und dementsprechend wie eine Beschlussvorlage zu formulieren ist. Wenn der Entscheidungsvorschlag keine Mehrheit gefunden hat, entfaltet er keine Wirkung.

Buchst. c

Systemgerechte Stärkung des Instituts des Bürgerentscheids. Der Gemeinderat konnte nach bisheriger Rechtslage einem Bürgerentscheid durch Beschluss zuvorkommen und diesen Beschluss anschließend jederzeit wieder abändern. Damit konnte die Sperrwirkung des neuen Absatzes 5 unterlaufen werden. Diese Möglichkeit wird dadurch beseitigt, dass ein Gemeinderatsbeschluss nach Absatz 5 einem Bürgerentscheid nach Absatz 4 insoweit gleichgestellt wird.

Zu Nummer 17

Buchst. a

Doppelbuchst. aa

Das Bürgerbegehren bedarf eines Quorums. Dieses Quorum kann nur anhand von Unterschriftslisten nachgewiesen und überprüft werden. Eine Trennung des Antrages in eine elektronische Form und in eine Unterschriftsliste ist weder hinreichend sicher noch praktikabel.

Doppelbuchst. bb

Zur Stärkung der unmittelbaren Demokratie auf Gemeindeebene wird das gesetzliche Quorum auf 10 vom Hundert abgesenkt.

Buchst. b

Satz 1

Die Vorschriften über Vertrauenspersonen werden für alle Verfahren mit Bürgerbeteiligung vereinheitlicht (vgl. auch §§ 22 und 23). Die Anzahl entspricht dem Kommunalwahlrecht (§ 6a Abs. 5 KomWG). Die Bestimmung, dass jede der Vertrauenspersonen für sich zur Entgegennahme von Mitteilungen der Gemeinde und Abgabe von Erklärungen berechtigt ist, dient der Klarstellung der bisherigen Rechtslage.

Satz 2

Satz 2 dient der Klarstellung, dass ein Bürgerbegehren auch haushaltswirksam wird und eines Konsolidierungsvorschlages bedarf. Folgeänderung zu § 24 Abs. 3 Satz 1.

Satz 3

Streichung als Folgeänderung zum neu eingefügten Absatz 3.

Buchst. cSatz 1 und 2

Gemäß Absatz 1 Satz 1 ist die Durchführung eines Bürgerentscheids von den Bürgern der Gemeinde zu beantragen, d. h., die Unterschriftsleistenden müssen zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens bei der Gemeinde Bürger der Gemeinde sein. Durch die Neuregelung wird die Zahl der ungültigen Unterschriften reduziert, da sich die Gefahr, dass die Unterzeichner bei Einreichung des Bürgerbegehrens nicht mehr Bürger sind, verringert. Zugleich wird die Glaubwürdigkeit des Bürgerbegehrens im Hinblick auf die politische Frage, ob bei langjährigen Unterschriftensammlungen die Bürger noch hinter ihrer Unterschrift stehen, gestärkt.

Satz 3

Der Begriff der „öffentlichen Bekanntgabe“ im bisherigen Absatz 2 Satz 3 ist der SächsGemO fremd. Sie unterscheidet zwischen der öffentlichen Bekanntmachung einerseits und der ortsüblichen Bekanntgabe andererseits. Daher wird durch die bisherige Formulierung der Eindruck erweckt, dass es in der SächsGemO Vorschriften über eine öffentliche Bekanntmachung (Bekanntgabe) von Gemeinderatsbeschlüssen gäbe. Dies ist aber nicht der Fall. Wird der Gemeinderatsbeschluss in öffentlicher Sitzung gefasst, ist er zu diesem Zeitpunkt auch „bekannt gegeben“, ohne dass es eines gesonderten Bekanntmachungsaktes bedarf. Wird der Gemeinderatsbeschluss in nicht öffentlicher Sitzung gefasst, so ist nach § 37 Abs. 1 Satz 3 der dort gefasste Beschluss, sofern nicht Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen, in öffentlicher Sitzung bekannt zu geben. Mit diesem Zeitpunkt läuft die in § 25 Abs. 3 Satz 3 (neu) genannte Frist.

Buchst. d

Es wird klarstellend bestimmt, dass die Entscheidung kostenfrei zu erfolgen hat. Die Zuständigkeitsregelung erfolgt in Anlehnung an den Verweis in § 12 der Bürgerentscheide-Durchführungsverordnung auf das Kommunalwahlrecht. So entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde über Beschwerden, die sich gegen die Nichtzulassung von Wahlvorschlägen richten (§ 7 Abs. 2 KomWG).

Zu Nummer 18Buchst. a

Der neugefasste Absatz 2 enthält den Katalog der sog. Vorbehaltsaufgaben, der ursprünglich in § 41 Abs. 2 enthalten war. § 41 Abs. 2 war als Negativkatalog formuliert und zählte die Aufgaben auf, die auf einen beschließenden Ausschuss nicht übertragen werden konnten. Diese Aufgaben können gemäß § 53 Abs. 2 Satz 3 weder auf den Bürgermeister noch gemäß § 67 Abs. 2 auf den Ortschaftsrat übertragen werden, so dass sich hieraus im Umkehrschluss die ausschließliche Zuständigkeit des Gemeinderats ergab. Die Neufassung dient der Klarstellung, denn nun werden in einer zentralen Vorschrift auch die Aufgaben und Befugnisse des Gemeinderats geregelt, die er weder auf beschließende Ausschüsse noch auf den Bürgermeister übertragen kann.

Ziff. 1

Die Festlegung von Grundsätzen für die Verwaltung der Gemeinde ist die wichtigste und unentziehbare Aufgabe des Gemeinderats (siehe § 28 Abs. 1). Daher ist sie auch in den Kreis der Vorbehaltsaufgaben aufzunehmen.

Ziff. 7

Die Verleihung des Ehrenbürgerrechts ist die höchste Ehre, die die Gemeinden einer verdienten Person zuteilwerden lassen können. Die Entscheidung hierüber kann daher nur der Gemeinderat selbst treffen. Dies gilt auch für die Aberkennung.

Ziff. 10

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an den Wortlaut des § 55 Abs. 3 Satz 2, auf den sich diese Bestimmung bezieht. Nach dieser Vorschrift ist für die Festlegung der Geschäftskreise der Beigeordneten durch den Bürgermeister das Einvernehmen mit dem Gemeinderat erforderlich.

Ziff. 12

Bereits nach bisheriger Rechtslage war diese Entscheidung dem Gemeinderat vorbehalten, jedoch nicht in den Katalog der Vorbehaltsaufgaben aufgenommen. Dabei sind die engen Voraussetzungen des § 105 Abs. 4 zu beachten.

Ziff. 13

Die Auswahl des örtlichen Prüfers i. S. d. § 105 Abs. 1 Satz 1 und 2 wird wegen der grundsätzlichen Bedeutung für die Gemeinde dem Gemeinderat vorbehalten. Die örtliche Prüfung stellt eine Kontrolle des Verwaltungshandels dar. Bereits bei der Vergabe dieser Leistungen ist größtmögliche Objektivität zu gewährleisten.

Ziff. 19

Mit der Streichung der „Allgemeinen Festsetzung von Tarifen“ als Teil der Vorbehaltsaufgaben sollen - entsprechend des baden-württembergischen Vorbilds - flexiblere und schnellere Entscheidungen bei der Preisgestaltung ermöglicht werden, indem diese Aufgabe auf einen beschließenden Ausschuss oder den Bürgermeister übertragen werden kann.

Buchst. c

Die Einfügung des Tatbestandes „Einstellung“ dient der Schließung einer offenkundigen Gesetzeslücke. Der bislang genannte Fall der Ernennung ist ein rein beamtenrechtlicher Rechtsbegriff (siehe § 10 SächsBG). Dem Wortlaut nach wäre damit die Begründung eines Dienstverhältnisses mit einem Arbeitnehmer nicht umfasst. Dies ist ein sachwidriges Ergebnis. Es ist kein Grund erkennbar, dass der Bürgermeister zwar bei der Einstellung eines Beamten, nicht aber eines Arbeitnehmers mitwirken sollte. Andernfalls wäre der Bürgermeister nicht in der Lage, seine Verantwortung für den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung zu erfüllen (§ 53 Abs. 1). Da die SächsGemO dem Bürgermeister auch bei der Höhergruppierung und Entlassung von Arbeitnehmern ein Mitwirkungsrecht zuerkennt, muss dies bei der Begründung eines Arbeitsverhältnisses ebenfalls gelten.

Buchst. d

Doppelbuchst. aa

Das gesetzlich vorgesehene Quorum in Satz 1 wird zur Stärkung des Informations- und Akteneinsichtsrechts als ein Minderheitenerfordernis abgesenkt. Soweit Anhaltspunkte für Missstände in der Gemeindeverwaltung auftreten, so kann nunmehr ein Fünftel der Gemeinderäte von seinen Rechten auf Information und Akteneinsicht Gebrauch machen, damit der Bürgermeister aufgetretene Defizite beseitigen kann.

Doppelbuchst. bb

Bisher war nicht geregelt, welche Vorschriften auf den Geschäftsgang des gemäß Absatz 5 bestellten Ausschusses Anwendung finden. Nunmehr wird mit dem Verweis auf § 43 auf den Geschäftsgang für die beratenden Ausschüsse verwiesen.

Buchst. e

Es hat sich bewährt, Anfragen und Auskunftersuchen einzelner Gemeinderäte zu beantworten, um ein gutes Einvernehmen zwischen Gemeinderat, Bürgermeister und Gemeindeverwaltung zu ermöglichen. In der Praxis gab es immer wieder Probleme, ob eine Beantwortung noch innerhalb einer angemessenen Frist erfolgte. Auf der einen Seite darf der Bürgermeister eine Beantwortung nicht verschleppen, andererseits darf und muss er sich die der Schwierigkeit der Materie entsprechende und für das Zusammenstellen des Materials durch die Bediensteten benötigte Zeit nehmen. In Abhängigkeit von den Anfragen ist für eine Beantwortung ein mehr oder weniger großer Zeit- und Arbeitsaufwand erforderlich. Eine Vielzahl von Anfragen kann auch unter Berücksichtigung der politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Bedeutung des Gegenstandes der Frage in wenigen Wochen beantwortet werden. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass grundsätzlich eine Beantwortung innerhalb von vier Wochen erfolgen kann. Soweit die Beantwortung einer Frage einen erheblichen Aufwand bei der Beschaffung von Informationen, Auswertungen oder Aufklärung mit sich bringt, ist der Gemeinderat entsprechend zu unterrichten. Das Nähere ist in der Geschäftsordnung zu regeln.

Zu Nummer 19

Durch die Neufassung des § 15 durch das Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher Vorschriften im Freistaat Sachsen vom 28. März 2013 sind Bürger der Gemeinde nicht nur deutsche Staatsangehörige, sondern auch Staatsangehörige eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union. Damit kann die Wählbarkeitsvorschrift vereinfacht werden.

Zu Nummer 20Buchst. aDoppelbuchst. aa

Durch den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) ist die frühere tarifliche Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern aufgegeben worden. Vor diesem Hintergrund ist eine Novellierung der Vorschrift des § 32 Abs. 1 SächsGemO sinnvoll. Die Vorschrift knüpft an den unverändert geltenden Artikel 137 des Grundgesetzes (GG) an, wonach zwar Angestellte des öffentlichen Dienstes, nicht jedoch Arbeiter von der Wählbarkeit ausgeschlossen werden können. Ein landesrechtlicher Ausschluss auch der Arbeiter wäre damit nicht verfassungskonform. Der neu eingefügte Absatz 2 stellt dies ausdrücklich klar. Der Begriff des Arbeitnehmers in § 32 Abs. 1 SächsGemO ist im Sinne des Artikels 137 Abs. 1 des Grundgesetzes und nach den zur grundgesetzlichen Vorschrift von der Rechtsprechung aufgestellten Kriterien auszulegen.

Doppelbuchst. bb

Die Neufassung der Nummer 2 schränkt die Ausschlussstatbestände für Beschäftigte im Bereich wirtschaftlicher Tätigkeit der Kommune auf das unbedingt notwendige Maß ein. Erfasst werden nur noch leitende Arbeitnehmer juristischer Personen des öffentlichen und privaten Rechts, in der die Gemeinde einen maßgeblichen Einfluss ausübt.

Doppelbuchst. cc

Der Begriff des Angestellten wird nach der Änderung des TVöD durch den Begriff des Arbeitnehmers ersetzt.

Doppelbuchst. dd

Die Neufassung der Nummer 5 schränkt den bisherigen Ausschlussstatbestand auf das unbedingt notwendige Maß ein. Nunmehr sind nur noch Beamte und

Arbeitnehmer der unteren Rechtsaufsichtsbehörde generell gehindert, Gemeinderäte zu sein sowie Bedienstete der Landesdirektionen oder des SMI, die mit der Ausübung der Rechtsaufsicht befasst sind. Für den Fall der Interessenkollisionen im Einzelfall reichen die Regelungen über die Befangenheit aus.

Doppelbuchst. ee

Die bisherige Nummer 6 geht davon aus, dass bei Angehörigen und Geschäftspartnern des Bürgermeisters bzw. Beigeordneten eine derart verfestigte Befangenheit besteht, dass von einer umfassenden Hinderung, die Funktion des Gemeinderats auszuüben, auszugehen ist. Seit dem Inkrafttreten der Gemeindeordnung ist die Zahl der Gemeinden von 1626 auf 438 gesunken. In den damit entstandenen großen Einheitsgemeinden besteht aufgrund der größeren Zahl der Gemeinderäte nicht mehr in dem Maße der Anschein einer Gefahr der unangemessenen Einflussnahme durch den Einzelnen. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass Einschränkungen der Wählbarkeit auf das unabweisbar Notwendige zu beschränken sind, ist daher dieser Hinderungsgrund nicht aufrechtzuerhalten. Es obliegt damit den Gemeinderäten, dem Bürgermeister und der Rechtsaufsichtsbehörde, zukünftig verstärkt auf die Einhaltung der Befangenheitsregeln im Einzelfall zu achten.

Mit der Neufassung wird zugleich eine bisher bestehende Regelungslücke geschlossen, auch bei dem hier genannten Personenkreis können Interessenkonflikte eintreten.

Buchst. b

Bei dem neueingefügten Absatz 2 handelt es sich um die Umsetzung des TVöD, der nur noch von Arbeitnehmern ausgeht und nicht mehr zwischen Angestellten und Arbeitern unterscheidet. Artikel 137 Abs. 1 GG bezieht sich nach dem eindeutigen Wortlaut nur auf Angestellte, nicht auf Arbeiter. Es kann im Einzelfall entscheidend sein, ob ein Arbeitnehmer der öffentlichen Hand der Gruppe der Angestellten oder Arbeiter zuzurechnen ist. Praxisrelevant wird diese Abgrenzungsfrage insofern, als Arbeiter bei einer Vergrößerung ihres Verantwortungsbereiches auch vermischte Aufgaben ausüben. Nach den Kriterien, die die Rechtsprechung aufgestellt hat, werden unter Arbeitern solche Personen verstanden, die überwiegend körperliche Arbeit erbringen. Bei gemischten Tätigkeiten kommt es darauf an, welche Tätigkeit überwiegt und im Gesamtbild der Arbeitsleistungen im Vordergrund steht. Absatz 2 stellt klar, dass nur solche Personen ausgeschlossen werden, die das Grundgesetz erfasst und ausschließen will.

Buchst. c

Bei dem im neuen Absatz 3 angefügten Satz 3 handelt es sich um eine Folgeänderung zu § 34 Abs. 1. Auf die dortige Begründung wird verwiesen. Durch Absatz 3 Satz 3 wird klargestellt, dass es sich bei der – wenn auch nur deklaratorischen – Feststellung des Vorliegens eines Hinderungsgrundes gegenüber den Betroffenen um einen Verwaltungsakt handelt.

Zu Nummer 21

Obwohl das Ausscheiden, d. h. der Verlust des Mandates, automatisch bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen und damit unabhängig vom Zeitpunkt des Bekanntwerdens eintritt, hat dies der Gemeinderat aus Gründen der Rechtssicherheit gemäß § 34 Abs. 1 Satz 2 durch Beschluss festzustellen.

Die Feststellung durch Beschluss und die damit einhergehende zeitliche Fixierung ist notwendig, weil die rechtswidrige Zusammensetzung des Gemeinderats auf die

Rechtmäßigkeit der bis zum Zeitpunkt der Feststellung nach Abs. 1 Satz 2 getroffenen Gemeinderatsbeschlüsse keine Auswirkung hat. Beim Vorliegen eines Hinderungsgrundes (§ 32) ergibt sich dies unmittelbar aus § 32 Abs. 3 Satz 2. Beim Vorliegen eines Wählbarkeitshindernisses wird § 32 Abs. 3 Satz 2 entsprechend angewandt. Die Schließung dieser Regelungslücke ist geboten. Hierfür spricht auch die Regelung des § 33 Abs. 3, wonach selbst die Rechtswirksamkeit der Tätigkeit eines Gemeinderats unberührt bleibt, dessen Wahl nach dem Zusammentritt rechtskräftig für ungültig erklärt worden ist und welcher bis zur Neufeststellung des Wahlergebnisses die Geschäfte weiterführt.

Zu Nummer 22

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu Nummer 23

Buchst. a

Mit der Änderung wird sprachlich herausgestellt, dass Fraktionen die Möglichkeit haben, ihre Auffassungen öffentlich zum Ausdruck zu bringen.

Buchst. b

Aus der Rechtsnatur von Fraktionen als Teile und ständige Gliederungen der Vertretungskörperschaften ergibt sich, dass es sich bei der Fraktionsfinanzierung um Haushaltsausgaben der Gebietskörperschaften handelt. Hinsichtlich der Gewährung und Höhe der den Fraktionen zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel gelten neben dem Erfordernis der allgemeinen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaft die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. In Gemeinden ab 30.000 Einwohnern erscheint es angemessen, dass Fraktionen Mittel zur Verfügung gestellt werden, um auch unterstützende Dienstleistungen, ohne das Personal fest angestellt werden muss, bezahlt werden können.

Buchst. c

Soweit Fraktionen Arbeitnehmer beschäftigen, erlangen sie im Rahmen ihrer Tätigkeit auch Kenntnisse über geheimhaltungspflichtige Vorgänge. Sie sind auch gemäß § 19 Abs. 2 zur Verschwiegenheit verpflichtet. Die Arbeitnehmer unterstützen die Fraktionen. Es soll ermöglicht werden, Arbeitnehmern der Fraktionen in Begleitung des jeweiligen Fraktionsvertreters, den sie nicht vertreten können, Zutritt auch zu nichtöffentlichen Sitzungen zu ermöglichen. Weitergehende Rechte, wie z. B. ein Rederecht oder weitergehende gestaltende Rechte, sind mit dem Zutrittsrecht nicht verbunden. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

Zu Nummer 24

Buchst. a

Doppelbuchst. aa und bb

Mit der zunehmenden elektronischen Kommunikation ergibt sich auch der Bedarf, zu Gemeinderatssitzungen per E-Mail einzuladen. Die elektronische Form umfasst auch sogenannte einfache Formen. Die Gemeinde ist nicht an die Vorgaben nach § 126a BGB (qualifizierte Signatur; siehe hierzu auch Nr. 14) gebunden. Diesem praktischen Bedürfnis soll Rechnung getragen werden und die Gemeindeordnung für die elektronische Kommunikation zwischen der Verwaltung den Gemeinderäten eröffnet werden. Die Gemeinderäte sollen entweder schriftlich oder in elektronischer Form eingeladen werden. Beide Ladungsformen stehen gleichrangig nebeneinander. Für

die elektronische Ladung muss sichergestellt sein, dass alle Gemeinderäte auch über einen technischen Zugang verfügen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.
Doppelbuchst. cc

Die Streichung des zweiten Halbsatzes in Absatz 1 Satz 3 dient der Rechtsvereinfachung und Deregulierung. Die Pflicht, Sitzungen einmal im Monat einzuberufen, ohne dass die Geschäftslage es gebieten würde, ist unangemessen. Im Gegenzug wird der Bürgermeister verpflichtet, einen Verhandlungsgegenstand spätestens für die übernächste Sitzung auf die Tagesordnung zu setzen, wenn das hierfür erforderliche Quorum dies verlangt (Absatz 5).

Doppelbuchst. dd

Das gesetzlich vorgesehene Quorum in Satz 3, 1. Halbsatz wird zur Stärkung des Minderheitenrechts abgesenkt.

Buchst. b

Den im Gemeinderat vertretenen Fraktionen wird das Recht eingeräumt, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung zu setzen.

Zu Nummer 25

Die SächsGemO sah bislang keine Möglichkeit des Ausschlusses bei wiederholten Ordnungsverstößen vor. Hingegen erlaubte die SächsLKrO den Ausschluss für bis zu sechs Sitzungen. Die Neufassung stellt einen angemessenen Mittelweg dar, der für Fälle außergewöhnlicher Störungen das für die Aufrechterhaltung eines geordneten Sitzungsablaufs notwendige Instrumentarium bereitstellt, und zugleich mit dem freien Mandat des Gemeinderats vereinbar ist. Der Verlust des Anspruchs auf Entschädigung erstreckt sich auch auf eine eventuell gesondert gewährte Reisekostenentschädigung nach § 21 Abs. 1.

Zu Nummer 26

Buchst. a

Aufgrund der fehlenden praktischen Relevanz wurde das Offenlegungsverfahren in § 39 Abs. 1 Satz 2 als eine Form des vereinfachten Verfahrens ersatzlos gestrichen. Ausdrücklich klargestellt wurde allerdings, dass das vereinfachte Verfahren nur bei Gegenständen einfacher Art und geringer Bedeutung Anwendung findet. Dies ist dann der Fall, wenn die Gegenstände nur von unerheblicher Bedeutung sind und die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen der Entscheidung und ihrer Auswirkungen ohne weiteres zu übersehen sind und einer mündlichen Erläuterung nicht bedürfen. In diesen Fällen soll neben dem schriftlichen Verfahren auch das elektronische Verfahren ermöglicht werden.

Buchst. b

Es handelt sich um eine Klarstellung. Aus der Regelung des Absatzes 3 ergibt sich, dass sich das Verfahren nach Absatz 4 auf die zweite nicht beschlussfähige Sitzung bezieht. Vgl. auch die Parallelvorschrift des § 35 Abs. 4 SächsLKrO, die bereits eine derartige Klarstellung enthält.

Zu Nummer 27

Die Niederschrift über eine Sitzung des Gemeinderats ist eine öffentliche Urkunde, die dem Nachweis der Sitzungen dient und es den Einwohnern des Gemeinwesens erlaubt, sich über die Arbeit der Vertretungskörperschaft zu informieren. Wegen dieser Funktionen ist es unzumutbar, diese Niederschrift allein als elektronisches Dokument anzufertigen. Für die Angabe des Grundes der Abwesenheit ist es aus

Gründen des Datenschutzes ausreichend, wenn die Niederschrift Angaben dazu enthält, ob der abwesende Gemeinderat aus dienstlichen oder privaten Gründen entschuldigt oder unentschuldigt fehlt. Dadurch lassen sich eventuelle Pflichtverletzungen des Gemeinderats (§§ 35 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 SächsGemO) oder des Arbeitgebers (§ 35 Abs. 2 SächsGemO) nachvollziehen.

Zu Nummer 28

Buchst. a

Siehe die Folgeänderung zu § 28 Abs. 2.

Buchst. b

Das gesetzlich vorgesehene Quorum in Satz 3 wird zur Stärkung des Minderheitenrechts abgesenkt.

Buchst. c

Die Streichung des § 52 Abs. 2 in Satz 1 und 4 steht im Zusammenhang mit der Einfügung eines neuen § 52 Abs. 3 (Nummer 36 Buchst. b); auf die dortige Begründung wird verwiesen.

Zu Nummer 29

Buchst. a

Mit der Anfügung der Sätze 4 bis 8 in § 42 Abs. 2 wird für den Fall einer Nichteinigung bei der Zusammensetzung beschließender Ausschüsse neben dem bisher allein vorgesehenen Wahlverfahren ein Benennungsverfahren eingeführt, auf das sich der Gemeinderat einigen kann. Die Möglichkeit des Benennungsverfahrens soll zu einer Verfahrensvereinfachung führen.

In einem ersten Schritt ist vom Gemeinderat festzustellen, wie viele Sitze in einem beschließenden Ausschuss den jeweiligen Gemeinderatsfraktionen zustehen, wenn die Zusammensetzung des Ausschusses spiegelbildlich der Mandatsverteilung im Gemeinderat entspricht. Steht die Verteilung der Sitze im Ausschuss auf die jeweiligen Gemeinderatsfraktionen fest, entscheiden in einem zweiten Schritt die jeweiligen Gemeinderatsfraktionen selbst, wen sie aus ihrer Mitte in den Ausschuss entsenden. In einem dritten Schritt ist die Entscheidung, welche namentlich benannten Fraktionsmitglieder in den Ausschuss entsandt werden, dem Bürgermeister als Vorsitzenden des Ausschusses schriftlich mitzuteilen. Gleichzeitig sind gegenüber dem Bürgermeister weitere Fraktionsmitglieder namentlich zu benennen, die die in den Ausschuss entsandten Fraktionsmitglieder im Verhinderungsfalle vertreten sollen. Die Benennung wird mit der Bekanntgabe der erstmals benannten Mitglieder bzw. der späteren Änderungen durch den Bürgermeister wirksam.

Buchst. b

Der neu eingefügte Satz 2 schließt eine Regelungslücke. Bisher war nicht eindeutig bestimmt, ob der Vertreter das Eilentscheidungs- und Widerspruchsrecht hat, da es sich bei § 42 Abs. 3 gerade nicht um einen Fall der Verhinderungsstellvertretung handelt. Zweckmäßigerweise soll das Widerspruchsrecht sowohl dem mit dem Vorsitz in einem beschließenden Ausschuss beauftragten Beigeordneten als auch dem mit dem Vorsitz beauftragten Gemeinderatsmitglied zustehen. Anders als im Fall der Verhinderungsvertretung besteht indes in der vorliegenden Fallkonstellation keine praktische Notwendigkeit, dem Vorsitzenden des beschließenden Ausschusses anstelle des Bürgermeisters auch ein Eilentscheidungsrecht

einzuräumen, wenn der Bürgermeister selbst nicht verhindert ist und lediglich eine andere Person mit dem Vorsitz im beschließenden Ausschuss beauftragt hat. In diesem Fall bleibt es bei der persönlichen Ausübung des Eilentscheidungsrechts durch den Bürgermeister selbst, es sei denn er ist verhindert.

Buchst. c

Die Änderung dient der Klarstellung und beseitigt die in der Praxis immer wieder aufgetretenen Unklarheiten.

Zu Nummer 30

Mit der Ergänzung wird eine Regelungslücke geschlossen. Mit dem Ausschluss der Berufung dieser Personengruppen als sachkundige Einwohner soll verhindert werden, dass der Gesetzeszweck, externen bürgerschaftlichen Sachverstand einzubeziehen, unterlaufen wird.

Zu Nummer 31

§ 45 wird deutlich vereinfacht und von überflüssigen Regelungen befreit. Die Aufgaben des Ältestenrates werden erweitert. Es gehört zu seinen Aufgaben, den Bürgermeister auch im Hinblick auf die Ausschüsse zu beraten. Da es Aufgabe des Ältestenrates ist, den Bürgermeister zu beraten, versteht es sich von selbst, dass der Bürgermeister auch das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen des Ältestenrates hat. Wer Vorsitzender des Ältestenrates ist, wird in der Geschäftsordnung geregelt.

Zu Nummer 32

Buchst. a

Absatz 2 wird erheblich vereinfacht und von überflüssigen Regelungen befreit. In der Hauptsatzung wird nunmehr die Anzahl der Mitglieder dieses Beirats festgesetzt, wobei der Beirat aus höchstens fünf Mitgliedern bestehen darf, die dem Gemeinderat angehören müssen.

Buchst. b

Absatz 3 Satz 2 ist überflüssig und wird ersatzlos gestrichen. Vorsitzender des Beirats für geheim zu haltende Angelegenheiten ist der Natur dieses Beirats nach immer der Bürgermeister.

Zu Nummer 33

Die weitergehenden Wahlgrundsätze werden in das Kommunalwahlgesetz übergeleitet. Gleichzeitig wird auf die Möglichkeit verzichtet, dass sich bei der Neuwahl neue Bewerber aufstellen lassen. Die Ausgestaltung des zweiten Wahlgangs bei Bürgermeister- und Landratswahlen als Neuwahl mit der Möglichkeit hierfür nochmals neue Bewerber aufzustellen (§ 41 Abs. 2 Satz 2 KomWG) wurde in der Erwartung getroffen, dass bei einer ergebnislosen ersten Wahl die Wahlvorschlagsträger für den zweiten Wahlgang konsensfähige Alternativbewerber suchen. Dies hat sich in der Praxis nicht bewährt. Zu einer Nachnominierung ist es lediglich in einer geringen Zahl von Fällen gekommen, die alle nicht ergebnisrelevant gewesen sind. Auf die Möglichkeit, für den zweiten Wahlgang neue Bewerber aufzustellen, wird daher zukünftig verzichtet. Dies erleichtert auch erheblich die Vorbereitung des zweiten Wahlgangs für die Wahlbehörden.

Zu Nummer 34

Buchst. a

Doppelbuchst. aa

Die Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen ist, ebenso wie die Änderung des § 15 Abs. 1, Ausdruck der fortschreitenden Integration in Europa und eine Umsetzung des § 7 BeamtenstatusG. Neben der Zuerkennung der Bürgereigenschaft wird den Unionsbürgern neben dem aktiven Wahlrecht auch das passive Wahlrecht für das Amt des Bürgermeisters eingeräumt.

Das passive Wahlalter wird auf 18 Jahre abgesenkt, um das kommunale Wahlamt für junge Leute attraktiv zu machen.

Doppelbuchst. bb

Regelung findet sich nunmehr im neu gefassten Absatz 2 (Buchst. b).

Buchst. b

Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 trägt dem Umstand Rechnung, dass der Bürgermeister kommunaler Wahlbeamter ist (vgl. § 158 Nr. 1, § 160 Abs. 1 Nr. 1 SächsBG). Beamter, und damit auch kommunaler Wahlbeamter, kann nicht werden, wer zuvor im Rahmen eines Disziplinarverfahrens aus einem anderen Beamtenverhältnis entfernt, wem das Ruhegehalt aberkannt (vgl. § 10 Abs. 6 und § 12 Abs. 4 SächsDG) oder gegen den eine gleichwertige Maßnahme nach dem Recht der Europäischen Union verhängt worden ist.

Absatz 2 Satz 2 Nr. 2 entspricht sinngemäß der Regelung des § 24 Abs. 1 BeamStG zum Verlust der Beamtenrechte durch strafgerichtliches Urteil.

Buchst c

Absatz 3 enthält eine Erweiterung der bisherigen Inkompatibilitätsregelungen. Danach ist eine gleichzeitige Tätigkeit in der Rechtsaufsichtsbehörde und als hauptamtlicher Bürgermeister künftig unabhängig von der Funktion unzulässig. Der neu aufgenommene Absatz 4 soll Interessenkollisionen vermeiden, die insbesondere dann auftreten können, wenn eine Person Bürgermeister in zwei (oder mehr) Gemeinden ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Bürgermeister einer erfüllenden Gemeinde auch gleichzeitig Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft ist. Die neue Bestimmung trägt gleichzeitig zur Entflechtung von Zuständigkeiten bei und dient damit auch der Transparenz.

Zu Nummer 35Buchst. a

Folgeänderung zu § 54.

Buchst. b

Die Ergänzung des Absatzes 7 stellt klar, dass es sich bei der Abwahl nicht um einen Bürgerentscheid handelt, sondern lediglich das Verfahren des Bürgerentscheides entsprechende Anwendung findet, da es der zur Abstimmung stehenden Entscheidung besser entspricht als das eigentliche Wahlverfahren nach KomWG.

Buchst. c

Da es sich bei einem Bürgerbegehren zur Einleitung des Abwahlverfahrens nach Absatz 8 um ein Bürgerbegehren im Sinne des § 25 handelt, ist auch hier jegliche elektronische Form ausgeschlossen; zur Begründung wird auf § 25 neue Fassung verwiesen.

Buchst. d

Bei Absatz 9 Satz 1 handelt es sich um eine Klarstellung. Der Bürgermeister kann auch nach derzeitiger Rechtslage wegen Befangenheit nicht mitwirken. Absatz 9 Satz 2 regelt, dass der Beschluss künftig ohne vorherige Aussprache zu fassen ist. Die Abwahl ist ein politischer Akt und bedarf ohnehin keiner Begründung. Die SächsGemO stellt für die Abwahl des Bürgermeisters keine inhaltlichen Voraussetzungen auf. Mit der Änderung soll eine mit dem Abwahlverfahren einhergehende, das Ansehen und die Integrität des Amtsinhabers schädigende Personaldebatte unterbunden werden.

Zu Nummer 36

Buchst. a

Zu Satz 4, 2. Halbsatz: In der Praxis hat es Probleme gegeben, die Drei-Wochen-Frist einzuhalten. Diese Frist hatte in der Regel eine Sondersitzung zur Folge. Sie soll um eine Woche verlängert, und damit eng an den üblichen Sitzungsturnus der Gemeinderäte von vier Wochen anknüpfen. Die Verlängerung ist auch noch vertretbar, obwohl die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs länger andauern kann.

Buchst. b

Die Einfügung des Absatzes 3 steht im Zusammenhang mit der Streichung des Verweises auf die entsprechende Anwendung des § 52 Abs. 2 und 3 in § 41 Abs. 5. Auf den Widerspruch des Bürgermeisters gegen einen Beschluss eines Ausschusses hat künftig der Gemeinderat und nicht zunächst der Ausschuss zu entscheiden. Damit wird das Verfahren der gemeindeinternen Rechtmäßigkeitskontrolle gestrafft und beschleunigt. Wirksamkeitsverluste oder eine Schwächung der Ausschüsse sind nicht zu befürchten. Die neue Regelung ist auch systemgerecht, weil der Gemeinderat nach § 41 Abs. 3 Satz 5 ohnehin eine Sachentscheidung jederzeit an sich ziehen kann, solange der Beschluss nicht vollzogen ist.

Buchst. c

Es handelt sich um eine Klarstellung, dass das Eilentscheidungsrecht des Bürgermeisters auch für Angelegenheiten gilt, die in die Zuständigkeit eines beschließenden Ausschusses fallen.

Zu Nummer 37

Folgeänderung zur Neufassung des § 28 Abs. 2 und § 41 Abs. 2; auf die Begründung zu § 28 Abs. 2 wird verwiesen.

Zu Nummer 38

Buchst. a

§ 54 Abs. 2 (neu)

Nach derzeitiger Rechtslage übernimmt der aus der Mitte des Gemeinderats gewählte Stellvertreter sämtliche Funktionen des Bürgermeisters, wenn der Fall der Verhinderung eintritt. Diese Rechtslage berücksichtigt zu wenig, dass der Stellvertreter nach § 54 Abs. 1 häufig nicht über ausreichende Verwaltungserfahrung verfügt, zumal eine Vertretung nur im Verhinderungsfalle bei einer außerhalb der Verwaltung stehenden Person nicht geeignet ist, die erforderliche Erfahrung zu verschaffen. Dies ist bei einer absehbar kurzen Vertretung vielfach zu überbrücken, wobei dies in der Praxis auch unter extensiver Anwendung der Vorschriften über die Beauftragung (§ 59 Abs. 1) geschieht. Bei voraussichtlich längerer Verhinderung kann durch die Bestellung eines Amtsverwesers die Leitung der Verwaltung

gesichert werden. Gleichwohl kann sich, auch ohne dass die Voraussetzungen des § 54 Abs. 2 vorliegen, das Bedürfnis nach einer kontinuierlichen, fachlichen Fortführung der Geschäfte ergeben. Dies betrifft insbesondere Gemeinden, die die für die Bestellung eines Beigeordneten erforderliche Einwohnerzahl nur knapp nicht erreichen, bei denen aber bereits in erheblichem Umfang Geschäfte zu erledigen sind, die einer fachkundigen und kontinuierlichen Leitung bedürfen. Der neue Absatz 2 ermöglicht es hier der Gemeinde, die Leitung der Verwaltungsgeschäfte für den Fall der Verhinderung des Bürgermeisters einem Bediensteten der Gemeinde zu übertragen. Die Repräsentation der Gemeinde sowie der Vorsitz im Gemeinderat einschließlich der Sitzungsvorbereitung bleibt dem Stellvertreter nach Absatz 1 vorbehalten, weil nur er über die hierfür notwendige demokratische Legitimation verfügt.

§ 54 Abs. 3 (neu)

Die bisherige Rechtslage, wonach zwar der Bürgermeister und die Beigeordneten, nicht aber der Stellvertreter nach § 54 Abs. 1 vorzeitig abgewählt werden können, ist nicht systemgerecht. Die vorgesehenen Regelungen über die Abwahl orientieren sich an den für die Beigeordneten geltenden Vorschriften, jedoch mit der vereinfachenden Maßgabe, dass es eines zweiten Wahlgangs nicht bedarf.

Buchst. b

Die Regelung des § 54 Abs. 4 (neu) bestimmt in Satz 3 nunmehr, dass der Amtsverweser in Gemeinden mit hauptamtlichem Bürgermeister zum Beamten auf Widerruf und in Gemeinden mit ehrenamtlichem Bürgermeister zum Ehrenbeamten auf Widerruf zu bestellen ist. Bisher enthielt § 54 Abs. 2 a. F. eine derartige ausdrückliche Regelung nicht, die gemäß § 6 Abs. 1 SächsBG indes erforderlich ist, um Ehrenbeamte ernennen zu können. Nach § 6 Abs. 1 SächsBG dürfen Ehrenbeamte nur ernannt werden, soweit dies gesetzlich besonders bestimmt ist. Die Berufung des Amtsverwesers wegen Verhinderung des Bürgermeisters in ein Beamtenverhältnis oder Ehrenbeamtenverhältnis auf Widerruf ist sachgerecht, weil die Begründung eines Beamtenverhältnisses auf Widerruf nur für die Fälle der vorübergehenden Wahrnehmung von hoheitsrechtlicher Aufgaben vorgesehen werden soll (vgl. § 4 Abs. 4 Buchst. b BeamtStG). Bei der Bestellung eines Amtsverwesers wegen Verhinderung des Bürgermeisters steht von vornherein fest, dass dieser nur vorübergehend tätig werden soll, die Zeitdauer der Vertretung steht jedoch nicht von vornherein fest, so dass schon aus diesem Grunde nur die Begründung eines Beamtenverhältnisses auf Widerruf in Betracht kommen kann.

Buchst. d

Der neue Absatz 6 dient der Klarstellung. Das fehlende Stimmrecht des Amtsverwesers nach Absatz 4 im Gemeinderat ergibt sich aus dem Umstand, dass der Amtsverweser seine Legitimation im Gegensatz zum Bürgermeister nicht aus einer unmittelbaren Volkswahl ableiten kann. Gleiches gilt auch für die Bestellung eines Beauftragten nach § 117; auf die dortige Änderung wird verwiesen. Hingegen hat der ebenfalls als Amtsverweser fungierende, bereits gewählte Bürgermeister, der sein Amt wegen einer laufenden Wahlanfechtung nicht antreten kann (Fall des § 54 Abs. 5 SächsGemO) das Stimmrecht, da er wie der Bürgermeister seine Legitimation aus einer direkten Volkswahl ableiten kann und zudem nicht schlechter gestellt werden soll als der nach Ablauf der Amtszeit lediglich noch amtierende Bürgermeister der ein Stimmrecht hat.

Zu Nummer 39

Buchst a

Absatz 3 stellt klar, dass zwischen Verhinderungsstellvertretung und ständiger Vertretung zu unterscheiden ist.

Buchst. b

Auflösung der bisherigen Verweisung auf § 28 Abs. 3 Satz 2; inhaltliche Änderungen sind damit nicht verbunden.

Zu Nummer 40Buchst. a

Es soll klargestellt werden, dass die Beigeordneten die fachlichen Voraussetzungen erfüllen müssen, die ihr Amt erfordern.

Buchst. bDoppelbuchst. aa

In Absatz 4 Satz 3 werden nach dem Wort „zweimal“ die Worte „zu beraten und“ gestrichen, weil die Gefahr gesehen wird, dass es durch das Erfordernis einer zweimaligen Beratung in Satz 4 einerseits und dem Ausschluss einer vorherigen Aussprache in Satz 5 andererseits zu Missverständnissen kommen könnte. Diese Besorgnis ist begründet. Die Begriffe „Beratung“ und „Aussprache“ werden teilweise in der Kommentarliteratur zur Gemeindeordnung synonym verwendet, teilweise wird der Begriff Beratung auch für die Behandlung eines Tagesordnungspunktes innerhalb einer Gemeinderatssitzung ohne Beschlussfassung verwendet (vgl. Menke in Quecke/Schmid/, SächsGemO, § 39 Rdnr. 53 ff. [66]). Auch, wenn über die Abwahl eine Aussprache nicht stattfindet, so erschöpft sich der Akt der Abwahl gleichwohl nicht allein in der Stimmabgabe. Er beinhaltet auch den vorangehenden Sachvortrag des Bürgermeisters, so dass auch ohne Aussprache eine an Fakten orientierte Meinungsbildung der Gemeinderäte möglich und ein geordnetes Abwahlverfahren gewährleistet ist.

Doppelbuchst. bb

Absatz 4 Satz 5 regelt, dass der Beschluss künftig ohne vorherige Aussprache zu fassen ist. Die Abwahl ist ein politischer Akt und bedarf ohnehin keiner Begründung. Die SächsGemO stellt für die Abwahl des Beigeordneten, so wie für die Bürgermeister auch (§ 51 Abs. 9), keine inhaltlichen Voraussetzungen auf. Mit der Änderung soll eine mit dem Abwahlverfahren einhergehende, das Ansehen und die Integrität des Amtsinhabers schädigende Personaldebatte unterbunden werden.

Doppelbuchst. cc und dd

Die Beibehaltung einer zweimaligen, im zeitlichen Mindestabstand von vier Wochen vorzunehmende Beschlussfassung ist erforderlich, um die häufig von kommunalpolitischen Beweggründen getragene erste Beschlussfassung einer sachlichen Zweitentscheidung zugänglich zu machen ("Abkühlungsphase"). Damit wird auch dem beamtenrechtlich gebotenen Erfordernis der Ämterstabilität gedient. Durch die Änderung wird sichergestellt, dass die Erwägungen, die Grundlage des ersten Beschlusses waren, bei der zweiten Beschlussfassung noch gegenwärtig sind, und dass die Amtsführung des Beigeordneten nicht über einen nicht mehr vertretbaren Zeitraum unter der Belastung eines bevorstehenden zweiten Wahlgangs steht. Im Interesse der gemeindlichen Handlungsfähigkeit, aber auch zur Wahrung der beamtenrechtlichen und persönlichen Stellung des Beigeordneten ist es geboten, dass das Abwahlverfahren innerhalb einer im Vorhinein absehbaren Frist zum Abschluss gebracht wird.

Buchst. c

Absatz 5 wird in Absatz 4 übergeleitet.

Zu Nummer 41

Durch die Neufassung ist klargestellt, dass für den Beigeordneten die gleichen Wählbarkeitsvoraussetzungen und die gleichen Hinderungsgründe gelten wie für den Bürgermeister. Im Übrigen handelt es sich um eine Folgeänderung zum neuen § 49.

Zu Nummer 42

Mit der Aufnahme des Amtsverwesers in die Vorschrift des § 58 wird eine Regelungslücke geschlossen. Es besteht kein sachlicher Grund, den Amtsverweser, der ebenso wie der Beigeordnete den Bürgermeister vertritt, von der Anwendbarkeit dieser Vorschrift auszunehmen.

Zu Nummer 43

Die Mittel, die dem Ortschaftsrat zur Verfügung gestellt werden, müssen angemessen sein. Der Begriff der Angemessenheit wird im Satz 2 konkretisiert, und räumt dem Gemeinderat bei der Höhe der Haushaltsmittel einen großen Spielraum ein. Dies hat in der Praxis zu Problemen geführt. Es ist sachgerecht, den Einschätzungsspielraum des Gemeinderats dahin gehend zu konkretisieren und mit der Änderung in Satz 2 verbindlich fest zu schreiben, dass für die Frage, was angemessene Haushaltsmittel sind, der Umfang der gesamtgemeindlichen Aufgabenverpflichtungen einerseits und der finanzielle Bedarf in der Ortschaft andererseits zu beachten sind.

Zu Nummer 44

Folgeänderung zu § 49

Zu Nummer 45

In der neu geschaffenen Vorschrift werden die Aufhebungstatbestände zusammengefasst. Der neu eingefügte Satz 3 erleichtert hierbei die Abschaffung der Ortschaftsverfassung, wenn eine fortdauernde Beschlussunfähigkeit des Ortschaftsrates besteht.

Zu Nummer 46Buchst. a

Die Streichung der Sätze 3 und 4 erfolgt wegen der neuen Absätze 4 und 5.

Buchst. b

Der mit dem neuangefügten Absatz 4 nunmehr vorgenommene Verweis auf den Gemeinderat löst bisher bestehende Rechtsfragen, wie etwa das amtierende Handeln nach Ablauf der Wahlperiode.

Der neuangefügte Absatz 5 schließt eine Regelungslücke

Zu Nummer 47

Die Änderung stellt eine Anpassung an die Regelungen in der SächsKomHVO-Doppik und damit eine Vereinheitlichung dar.

Nach der bisherigen Regelung sind die zahlungswirksamen Positionen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit wie Einzahlungen und Auszahlungen nicht unmittelbar im Finanzhaushalt ausgewiesen worden. Der Zahlungsmittelsaldo aus

der laufenden Verwaltungstätigkeit ergab sich vielmehr aus einer sog. Überleitungsrechnung, mit deren Hilfe das aus dem Ergebnishaushalt übernommene Ergebnis um die nicht zahlungswirksamen Erträge und Aufwendungen sowie die nicht ergebniswirksamen Ein- und Auszahlungen bereinigt worden ist. Die Positionen ergaben sich somit rechnerisch. Dementsprechend war in der Haushaltssatzung nur der Saldo aus Ein- und Auszahlungen festzusetzen.

Nach der neuen Regelung sollen die Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aus Gründen der Transparenz und Vereinfachung unmittelbar im Finanzhaushalt ausgewiesen werden. Hierzu gehört insbesondere die Investitions- und Finanzierungstätigkeit. Dementsprechend sollen auch die Angaben in der Haushaltssatzung zur laufenden Verwaltungstätigkeit mit denen zur Investitions- und zur Finanzierungstätigkeit (vgl. § 74 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b Doppelbuchst. bb und dd vereinheitlicht werden.

Zu Nummer 48

Im Interesse einer flexiblen Personalwirtschaft soll eine weitere Abweichung vom Stellenplan zugelassen werden.

Zu Nummer 49

Buchst. a

In Absatz 1 Satz 3 und 4 werden die Ausnahmen vom Verbot der Unterwertveräußerung, weitergehend als dies bisher der Fall ist, konkretisiert.

Buchst. b

Durch die Streichung von Nr. 1 und die Änderung von Nr. 2 wird die Genehmigungspflicht für die Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten auf die Fälle beschränkt, in denen einen Veräußerung unter Wert vorliegt.

Zu Nummer 50

Die allgemeinen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen (bisher § 97) werden als neuer § 94a an den Anfang gestellt.

Absatz 1 Satz 2

Durch die Einführung des Anhörungsrechts soll sichergestellt werden, dass der Gemeinderat sich aufgrund von Stellungnahmen aus dem jeweiligen Wirtschaftszweig mit den Möglichkeiten, die Aufgabe von privaten Unternehmen erfüllen zu lassen, sachlich fundiert auseinandersetzt. Das Anhörungsrecht wird den Kammern eingeräumt, weil dadurch der Kreis der Anhörungsberechtigten im Interesse der gebotenen Rechtssicherheit eindeutig definiert ist. Im Übrigen gehört es bereits zu ihrem gesetzlich definierten Auftrag, im Interesse ihrer Mitglieder sich zu Entscheidungen der Kommunen zu äußern.

Absatz 2

Entspricht § 97 Abs. 1 Satz 2 geltende Fassung.

In Absatz 3 wird der Begriff des nicht-wirtschaftlichen Unternehmens eindeutig definiert. Die bisherige Formulierung ist missverständlich, da die Gemeinde bei Pflichtaufgaben nicht zum „Betrieb“ eines Unternehmens „gesetzlich verpflichtet“ ist.

Absatz 4

Entspricht § 97 Abs. 3 geltende Fassung.

Absatz 5

Die Änderung ist redaktioneller Natur und dient der Klarstellung.

Zu Nummer 51

Der bisherige Absatz 2 geht aus systematischen Gründen in § 96 Abs. 2 (neu) über.

Zu Nummer 52

Der neueingefügte § 95a enthält die notwendigen gesetzlichen Regelungen für Eigenbetriebe und tritt damit an die Stelle des SächsEigBG, das in Artikel 7 Satz 2 Nr. 1 aufgehoben wird. Alle weiteren im SächsEigBG noch enthaltenen Regelungen können aufgrund der Ermächtigung in § 127 Abs. 1 Nr. 22 in die SächsEigBVO übernommen werden.

Zu Nummer 53**Buchst. a**

Der neue Absatz 2 wurde aus systematischen Gründen aus § 95 Abs. 2 überführt.

Buchst. b

Die Aufhebung des bisherigen Absatzes 4 ist Folgeänderung der Änderung in § 102.

Zu Nummer 54**Absatz 1**

Aus Gründen der Benutzerfreundlichkeit werden die Bestimmungen zum Inhalt des Gesellschaftervertrages in einen eigenen Paragraphen ausgegliedert. Dabei entspricht Absatz 1 dem bisherigen § 96 Abs. 2 mit folgenden Änderungen:

Nummer 1

Durch die Regelung wird erreicht, dass zur Eingehung weiterer mittelbarer Beteiligungen die Zustimmung der Gemeinde notwendig ist. In Verbindung mit der Regelung in Nummer 13 gilt dies nicht nur für die erste, sondern auch für weitere Stufen mittelbarer Beteiligungen.

Nummer 2 Buchst. b

Es handelt sich um eine Klarstellung.

Nummer 2 Buchst. c

Es handelt sich um eine Klarstellung. Die Neuregelung zeichnet nur die Gestaltungsspielräume nach, die das Gesellschaftsrecht in den §§ 45 Abs. 2, 46 Nr. 5 GmbHG im Hinblick auf fakultative Aufsichtsräte ohnehin einräumt.

Nummer 3

Die Regelung verhindert, dass der kommunale Gesellschafter bei Rechtsgeschäften ihm selbst gegenüber gem. § 47 Abs. 4 Satz 2 1. Alt. GmbHG vom Stimmrecht ausgeschlossen ist. Die Regelung stellt eine von § 47 GmbHG abweichende Regelung i. S. v. § 45 Abs. 2 GmbHG dar. Sie gewährleistet in Unternehmen mit privater Beteiligung einen angemessenen Einfluss der Gemeinde.

Nummer 10

Es handelt sich im Verhältnis zur bisherigen Regelung (§ 96 Abs. 2 Nr. 7) um eine Verfahrenserleichterung.

Nummer 13

Die Vorgaben für die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages, wenn die Gemeinde sich selbst unmittelbar an einem Unternehmen mit einer $\frac{3}{4}$ Mehrheit beteiligt, sollen bei entsprechenden Mehrheitsverhältnissen zukünftig auch Eingang in den Gesellschaftsvertrag aller Stufen mittelbarer Beteiligung finden. § 96 Abs. 2 Nr. 9 (geltende Fassung) sah dagegen bisher nur vor, dass diese Regelungen in den Gesellschaftsvertrag der ersten Stufe mittelbarer Beteiligungen aufgenommen werden.

Durch die in Nummer 13 für den Gesellschaftsvertrag vorgegebene Regelung werden die Unternehmen deshalb verpflichtet, eine Unterbeteiligung nur unter der Voraussetzung einzugehen oder weiter zu unterhalten, dass der Gesellschaftsvertrag dieses Unternehmens auch wieder die in § 96a Abs. 1 genannten Regelungen enthält.

Die Regelung in Nummer 3 ist auf mittelbare Beteiligungen nicht übertragbar. Die Regelung zur Genehmigungspflicht, die in Absatz 4 des geltenden § 96 enthalten ist, wird aus redaktionellen Gründen in § 102 (neu) aufgenommen.

Absatz 2

Absatz 2 entspricht dem bisherigen § 96 Abs. 3.

Zu Nummer 55

Folgeänderung zu dem neugeschaffenen § 94a.

Zu Nummer 56

Buchst. a

Doppelbuchst. aa

Für den Fall, dass die Gemeinde neben dem Bürgermeister noch weitere Vertreter in die Gesellschafterversammlung entsenden kann, sah die bisherige Regelung vor, dass für das Wahlverfahren § 42 Abs. 2 über die Besetzung beschließender Ausschüsse entsprechend gilt. Diese Vorgabe ist nicht sachgerecht, weil die Gesellschafterversammlung nicht wie ein beschließender Ausschuss „anstelle“ des Gemeinderats handelt und diesen deshalb auch nicht spiegelbildlich abbilden muss. Für die Wahl sollen daher die allgemeinen Grundsätze über die Beschlussfassung des Gemeinderats (§ 39) gelten.

Doppelbuchst. bb

Das Sachkundeerfordernis wird von einer Soll- zu einer Mussvorschrift erhoben. Diese Änderung dient auch dem Schutz der gemeindlichen Vertreter vor Schadensersatzansprüchen wegen grober Fahrlässigkeit.

Doppelbuchst. cc

Aufgrund der Streichung des Verweises auf § 96 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. c ist die Beschlussfassung des Gemeinderats über die Berufung und Abberufung des Geschäftsführers zwar möglich, aber nicht mehr zwingend vorgeschrieben.

Doppelbuchst. dd

Es wird ermöglicht, die Ausübung bestimmter Informationsrechte vom Gemeinderat auf einen Beteiligungsausschuss zu übertragen.

Buchst. b

Satz 1 und 2

Die Neufassung von Satz 1 und 2 dient der Klarstellung im Hinblick auf die unterschiedlichen, gesellschaftsrechtlich zulässigen Verfahren zur Bestellung des Aufsichtsrates.

Für das Wahlverfahren im Gemeinderat wird nicht mehr die entsprechende Anwendung der Regelungen über die Besetzung beschließender Ausschüsse (§ 42 Abs. 2) vorgeschrieben. Die Wahl richtet sich daher nach den allgemeinen Regeln über die Beschlussfassung im Gemeinderat (§ 39). Die größere Flexibilität der Regelung erleichtert es neben der Mehrheitsfindung auch Qualitätsanforderungen bei der Beschlussfassung zu berücksichtigen.

Satz 3

Das Sachkundeerfordernis wird von einer Soll- zu einer Mussvorschrift erhoben. Diese Änderung dient auch dem Schutz der gemeindlichen Vertreter vor Schadensersatzansprüchen wegen grober Fahrlässigkeit.

Satz 4

Durch die als Soll-Vorschrift ausgestaltete Regelung wird verlangt, dass Personen, die Arbeitnehmer des Unternehmens sind, vom Gemeinderat in der Regel nicht für den Aufsichtsrat bestimmt werden dürfen. Dadurch soll verhindert werden, dass die auf Veranlassung der Gemeinde im Aufsichtsrat tätige Personen durch eigene Interessen, die sie als Unternehmensangehörige haben, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe beeinflusst sind. Im Übrigen müssen nach dem Drittelbeteiligungsgesetz bei Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmern zwingend von der Arbeitnehmerseite Vertreter in den Aufsichtsrat entsandt werden, so dass eine angemessene Arbeitnehmervertretung bereits durch bundesrechtliche Regelungen gewährleistet ist.

Satz 5

Bei mehreren (mehr als einem) von der Gemeinde zu entsendenden oder zur Wahl vorzuschlagenden Aufsichtsratsmitgliedern muss auch der Bürgermeister oder ein von ihm benannter Bediensteter der Verwaltung vom Gemeinderat bestimmt werden. Mit dieser Regelung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass nach einem aktuellen Urteil des SächsOVG (Urteil vom 8. Febr. 2011, Az.: 4 A 637/10) der Bürgermeister nicht schon im Gesellschaftsvertrag als „geborenes“ Aufsichtsratsmitglied festgelegt werden kann.

Buchst. c

Die Regelung entspricht § 98 Abs. 2 und ist eine Folgeänderung wegen der Neufassung.

Zu Nummer 57

Buchst. b

Der neueingefügte Absatz 1 bringt zum Ausdruck, dass der Beteiligungsverwaltung angesichts der Größenordnung des in den kommunalen Unternehmen gebundenen öffentlichen Vermögens und der Bedeutung der Unternehmen für die kommunale Aufgabenerfüllung besondere Bedeutung beigemessen werden muss. Konkrete Vorgaben für die Organisation der Beteiligungsverwaltung werden durch die Regelung nicht gemacht.

Buchst. c

Durch die Änderung im (neuen) Absatz 2 wird klargestellt, bis wann der Beteiligungsbericht dem Gemeinderat vorzulegen ist.

Buchst. d

Die Änderung im (neuen) Absatz 3 Satz 1 macht den Umfang des Berichts stärker als bisher von der Höhe der Beteiligung abhängig. Damit wird verhindert, dass durch die Pflicht zur Erstellung des Beteiligungsberichts ein unverhältnismäßiger Aufwand entsteht.

Buchst. e

Der neu angefügte Absatz 4 beschränkt die Angaben des Beteiligungsberichts, die der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, auf diejenigen nach Absatz 2. Dadurch wird verhindert, dass die nach Absatz 3 zu machenden Angaben, die vertrauliche Informationen beinhalten können, an andere, konkurrierende Unternehmen

gelangen. Um die Einsichtnahme für die Öffentlichkeit zu erleichtern, werden die für sie bestimmten Informationen das ganze Jahr über zur Einsichtnahme verfügbar gehalten, statt wie bisher zeitlich begrenzt auf „mindestens eine Woche“ ausgelegt.

Zu Nummer 58

§ 100 zur Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen wird aufgehoben. Die Regelung und die daran anknüpfende Vorlagepflicht sind nicht erforderlich. Die Gemeinde kann nach eigenem, pflichtgemäßem Ermessen darüber entscheiden, ob sie ein Unternehmen veräußert. Im Übrigen findet bei der Veräußerung von Unternehmen § 90 über die Veräußerung kommunalen Vermögens Anwendung.

Zu Nummer 59

Die Änderung trägt der Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes Rechnung. Die Gemeinde kann danach zwar weiterhin Konzessionsverträge mit einem Netzbetreiber über die Gewährung der Wegerechte schließen. Die Möglichkeit, Verträge über die Lieferung von Energie in das Gemeindegebiet abzuschließen, ist dagegen als Folge des seither bestehenden Durchleitungsrechts entfallen.

Zu Nummer 60

Aus systematischen Gründen werden in § 102 zukünftig nicht nur die vorlagepflichtigen, sondern auch die anzeige- und genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäfte und Beschlüsse geregelt. Die bisherige Regelung in § 96 Abs. 4 über anzeige- und genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte und Beschlüsse wird dabei in Absatz 1 und 3 inhaltlich übernommen.

Zu Nummer 61

Buchst. a

§ 87 Abs. 2 Satz 1 sah bis zu seiner Änderung durch Artikel 1 des Gesetzes über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen vom 7. November 2007 vor, dass für die automatisierte Ausführung der Kassengeschäfte und anderer Geschäfte im Bereich des Finanzwesens nur Programme verwendet werden dürften, die von der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung im Einvernehmen mit der überörtlichen Prüfungseinrichtung geprüft worden sind. Die Sätze 2 ff. sahen die Mitwirkung der Rechnungsprüfungsämter bei dieser Prüfung vor.

Durch die o. g. Änderung ist die Mitwirkung der Rechnungsprüfungsämter bei der Programmprüfung entfallen. § 106 Abs. 1 Nr. 4 SächsGemO, der sich noch auf die frühere Fassung des § 87 Abs. 2 SächsGemO bezog, ist dadurch gegenstandslos geworden und ist somit zu streichen.

Buchst. b

Doppelbuchst. aa

Es handelt sich um eine Klarstellung, die an der bereits jetzt geltenden Rechtslage nichts ändert. Die nachträgliche Prüfung der Auftragsvergaben dahingehend, ob die jeweils geltenden Vorschriften des nationalen und europäischen Vergaberechts beachtet worden sind, ist bereits Gegenstand der Prüfung des Jahresabschlusses gem. § 104 SächsGemO (siehe auch § 9 Abs. 2 Nr. 9 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsverordnung – KomPrüfVO bzw. § 13 Abs. 2 Nr. 10 der Sächsische Kommunalprüfungsverordnung-Doppik – SächsKomPrüfVO-Doppik). Im Gegensatz dazu wird durch die Neufassung der Nummer 2 bereits die vorbereitende

Prüfung der Vergaben erfasst. Sie kann bereits vor Beginn des Vergabeverfahrens einsetzen.

Doppelbuchst. bb

Die SächsGemO enthält zahlreiche Vorgaben für die Gemeinde, wenn sie mittelbar über andere kommunale Unternehmen an einem Unternehmen beteiligt ist. Die Einhaltung dieser Regelungen sollte auch Gegenstand der Betätigungsprüfung nach § 106 Abs. 2 Nr. 5 sein.

Doppelbuchst. dd

Die Regelung ist eine Klarstellung. Sie ergänzt das im Gesellschaftsvertrag dem Rechnungsprüfungsamt unter bestimmten Voraussetzungen einzuräumenden Prüfungsrecht durch eine entsprechende, bisher fehlende Aufgabenzuweisung.

Zu Nummer 62

Buchst. a

Doppelbuchst. aa

Die SächsGemO enthält seit ihrer Änderung durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes vom 4. März 2003 zahlreiche Vorgaben für die Gemeinde, wenn sie mittelbar über andere kommunale Unternehmen an einem Unternehmen beteiligt ist. Die Einhaltung dieser Regelungen sollte auch Gegenstand der Betätigungsprüfung nach § 109 Abs. 1 Nr. 1 sein.

Doppelbuchst. bb

Durch den Einschub erfolgt eine klarstellende Ergänzung, welche Unterlagen prüfungsrelevant sind.

Buchst. b

Die Regelung ist eine Klarstellung. Sie ergänzt das im Gesellschaftsvertrag dem Sächsischen Rechnungshof unter bestimmten Voraussetzungen einzuräumende Prüfungsrecht durch eine entsprechende, bisher fehlende Aufgabenzuweisung.

Buchst. c

Der Gemeinderat soll den vollständigen Prüfbericht zeitnah erhalten. Auf diese Art und Weise soll gewährleistet werden, dass er seine Kontrollfunktion effektiv ausüben kann.

Zu Nummer 63

Der neue Absatz 4 soll mögliche Interessenkonflikte beseitigen, die entstehen können, wenn der Landkreis an einer Angelegenheit sowohl als Rechtsaufsichtsbehörde als auch als kommunale Gebietskörperschaft selbst beteiligt ist und deshalb seine Funktion als unparteiische Aufsichtsbehörde in Frage gezogen werden könnte.

Zu Nummer 64

Bisher sieht § 116 vor, dass wenn eine Gemeinde eine Anordnung der Rechtsaufsichtsbehörde nach §§ 113 bis 115 nicht innerhalb der bestimmten Frist nachkommt, die Rechtsaufsichtsbehörde die Anordnung an Stelle und auf Kosten der Gemeinde selbst durchführen oder mit der Durchführung einen Dritten beauftragen kann (so VG BW Urteil vom 5. April 1989 – 1 S2 540/87 in juris, Brüning/Vogelgesang Die Kommunalaufsicht 2. Auflage (2009) Rn. 270; Gern, Sächsisches Kommunalrecht (1994) Rn. 932). Es ist umstritten, ob die Rechtsaufsichtsbehörde bei einer Ersatzvornahme als ein gesetzlicher Vertreter der

Gemeinde handelt oder ob mit der Formulierung „an Stelle... der Gemeinde“ lediglich eine Kompetenzübertragung erfolgt (so Thüringen OVG Beschluss vom 6. Oktober 2003 in DÖV 2004, 256; Rehak in Quecke/Schmid u. a. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Kommentar § 116 Rn. 16). Folgt man der Auffassung, dass die Rechtsaufsicht bei einer Ersatzvornahme aufgrund einer ihr zugewiesenen eigenen Kompetenz auch im Außenverhältnis handelt, hat dies für die Kostentragungspflicht zur Folge, dass die Rechtsaufsichtsbehörden gegenüber Dritten Vertragspartner wird und somit die Zahlungspflicht zu erfüllen hat. Für diese Zahlungsverpflichtung hat die Rechtsaufsichtsbehörde regelmäßig keine eigenen Haushaltsmittel veranschlagt, im Gegensatz zu der Gemeinde. Gegenüber der Gemeinde hat die Rechtsaufsichtsbehörde lediglich einen Erstattungsanspruch (Rehak in Quecke/Schmid u. a. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Kommentar § 116 Rn. 16).

Eine Ersatzvornahme ist mit der Vollstreckung eines „normalen“ Verwaltungsaktes nicht zu vergleichen, weil sie eine eigenständige Maßnahme ist. Folglich sind die Regelungen des SächsVwVG nicht anwendbar (Rehak in Quecke/Schmid u. a. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Kommentar § 116 Rn. 1) und damit auch nicht die Regelung des § 24 Abs. 2 für eine Vorauszahlung der voraussichtlichen Kosten einer Ersatzvornahme. In Anlehnung an die Regelung des § 24 Abs. 2 SächsVwVG soll mit dem neuen Abs. 2 des § 116 den Rechtsaufsichtsbehörden die Möglichkeit gegeben werden, bei kostenintensiven Ersatzvornahmen, z. B. Planungs- und Bauaufträgen, von der Gemeinde eine Vorauszahlung der voraussichtlichen Kosten der Ersatzvornahme zu verlangen. Mit der neuen Regelung soll somit die Handlungsfähigkeit der Rechtsaufsichtsbehörde gestärkt werden, indem deren Tätigwerden in Form einer Ersatzvornahme nicht von fiskalischen Erwägungen beeinflusst wird. Derzeit ist lediglich ein Erstattungsanspruch, für den durch die Ersatzvornahme verursachten speziellen Verwaltungsaufwand, normiert. Dies hat zur Folge, dass die Finanzierung vorab zunächst aus den Haushaltsmitteln der Rechtsaufsichtsbehörde erfolgen muss. Derartige Kosten stellen für die handelnden Rechtsaufsichtsbehörden - insbesondere bei größeren Planungs- und Bauaufträgen - eine finanzielle Belastung dar, die in deren Haushalt nicht veranschlagt ist. Die Bindungswirkung des Haushalts steht derartigen Ausgaben entgegen. Demgegenüber folgt schon aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG; Art. 1 SächsVerf) und dem Inhalt der Rechtsaufsicht (§ 111 Abs. 1 SächsGemO), namentlich der Sicherstellung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, dass die Ermessensentscheidung des § 116 SächsGemO über das Tätigwerden in Form einer Ersatzvornahme keinen Raum für die Einbeziehung derartiger fiskalischer Erwägungen eröffnet. Im Ergebnis wird durch die neue Regelung die beschriebene Problemsituation gelöst und den Rechtsaufsichtsbehörden auch bei größeren Planungs- und Bauaufträgen tatsächlich die Möglichkeit zum Tätigwerden in Form der Ersatzvornahme eröffnet. Die Regelung ist auch ausgewogen, da sie sowohl die Interessen der Rechtsaufsichtsbehörde als auch der Gemeinden berücksichtigt. Die Entscheidung, ob im konkreten Einzelfall eine Vorauszahlung verlangt wird, ist dabei in das Ermessen der handelnden Rechtsaufsichtsbehörde gestellt. Somit kann von dieser auf die spezifischen Gegebenheiten des Einzelfalls Rücksicht genommen werden und z. B. auf eine Vorauszahlung von kleineren Geldbeträgen verzichtet werden und eine Erstattung der entstandenen Kosten im Nachhinein erfolgen.

Zu Nummer 65

Im neuen Absatz 2 wird klargestellt, dass er kein Stimmrecht hat. Dem nach Absatz 1 bestellten Beauftragten fehlt, anders als dem nach § 54 Abs. 5 bestellten Amtsverweser, eine Legitimation aus deiner direkten Volkswahl.

Zu Nummer 66

Wenn die Voraussetzungen für eine vorzeitige Beendigung der Amtszeit vorliegen und die obere Rechtsaufsicht die Amtszeit vorzeitig beendet, dann gibt es keinen Grund den Bürgermeister besoldungs- und versorgungsrechtlich anders zu behandeln als Bürgermeister, die abgewählt wurden oder die nach der Durchführung eines Disziplinarverfahrens aus dem Dienst entfernt wurden. Es soll daher bei den besoldungs- und versorgungsrechtlichen Folgen eine Gleichstellung erfolgen.

Zu Nummer 67

Die Möglichkeit der Vorteilserlangung besteht auch dann, wenn die Gemeinde Verträge mit juristischen Personen, z. B. GmbH, Vereine abschließt, die von Gemeinderäten, dem Bürgermeister oder den Beigeordneten geleitet werden und/oder an denen sie Geschäftsanteile halten. Der Vertragsabschluss liegt auch in diesen Fällen im wirtschaftlichen Interesse dieses Personenkreises, so dass sie regelmäßig gemäß § 20 befangen sind.

Zu Nummer 68

Buchst. a

In der Regel benennen die Gesetze, die den Gemeinden Pflichtaufgaben nach Weisung übertragen, zugleich die für die Ausübung der Fachaufsicht zuständige Behörde. In Einzelfällen, in denen dies nicht geschehen ist, wird mit Absatz 1 Satz 2 eine Auffangvorschrift eingeführt, die die für die Rechtsaufsicht zuständigen Behörden mit der Ausübung der Fachaufsicht betraut. Damit ist eine lückenlose Zuständigkeitsregelung gewährleistet. In künftig zu erlassenden Rechtsvorschriften kann auf eine Regelung der Fachaufsicht verzichtet werden, weil auf die neu eingefügte Bestimmung zurückgegriffen werden kann.

Buchst. b

Auch wenn einer fachaufsichtlichen Weisung nicht Folge geleistet wird, wird mit dem neuen Absatz 3 die Möglichkeit der Einforderung von Vorauszahlungen bei einem kostenintensiven Selbsteintritt geschaffen.

Mit der Änderung des § 112 Abs. 1 durch das Gesetz zur Änderung von Rechtsvorschriften über Große Kreisstädte vom 20. Februar 1997 (SächsGVBl. S. 105) ist die Rechtsaufsicht über die Großen Kreisstädte auf die Landratsämter übertragen worden. Diese Regelung hat sich bewährt, an ihr wird daher festgehalten. Allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass, soweit die Großen Kreisstädte nach § 3 Abs. 4 einzelne Aufgaben erfüllen, die sonst vom Landkreis wahrzunehmen sind, diese zueinander auf derselben „erstinstanzlichen“ Stufe stehen. Sie können daher auch fachlich nur von derselben Behörde beaufsichtigt werden. Im Hinblick auf Absatz 2 Satz 2, wonach zu förmlichen Aufsichtsmitteln grundsätzlich nur die Rechtsaufsichtsbehörden befugt sind, bedeutet dies, dass sich die Landesdirektion als Fachaufsichtsbehörde an das Landratsamt als Rechtsaufsichtsbehörde wenden müsste, damit im Wege der förmlichen Aufsichtsmittel eingeschritten werden kann. Diese Rechtslage fügt sich nicht in die Grundsätze des Behördenaufbaues ein. Die Neuordnung ist verwaltungstechnisch einfacher und effektiver; sie schmälert die Stellung der Landratsämter als einheitliche Rechtsaufsichtsbehörde über alle kreisangehörigen Gemeinden nicht.

Die Einfügung des neuen Absatzes 4 ist wegen § 2 Abs. 3 Satz 3 aus gesetzessystematischen Gründen geboten. Denn eine klare Regelung der Weisungsverhältnisse in Angelegenheiten der Bundesauftragsverwaltung ist von grundsätzlicher Bedeutung. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung besteht ein unmittelbares Auftragsverhältnis nur zwischen dem Bund und dem Land. Das Land ist verpflichtet, im Rahmen seines zum Bund bestehenden Auftragsverhältnisses sicherzustellen, dass auch die kommunalen Körperschaften, soweit ihnen der Vollzug obliegt, die Weisungen des Bundes befolgen. Es ist folglich Sache des Freistaates, sich gegenüber den kommunalen Körperschaften alle zur Realisierung von Bundesweisungen notwendigen Vollmachten vorzubehalten. Diese Verpflichtung wird dadurch allgemein erfüllt, dass diese Aufgaben zu Weisungsaufgaben mit unbeschränktem Weisungsrecht erklärt werden. Dies gilt ausdrücklich auch in den Fällen, in denen die Bundesregierung nach Artikel 84 Abs. 5 GG Einzelweisungen erteilt. Aus diesem Grunde wird auch die Anwendung des § 2 Abs. 3 Satz 3 ausgeschlossen. Eine allgemeine Normierung hat bislang gefehlt; die Vorschriften der SächsGemO haben die Rechtslage insoweit nur unvollständig wiedergegeben.

Zu Nummer 69

Mit der Ausgestaltung als Ordnungswidrigkeit wird der Wirkungsgrad des kommunalverfassungsrechtlichen Vertretungsverbots erhöht.

Zu Nummer 70

Die Vorschrift ist am 31. Dezember 2000 ausgelaufen und kann daher aufgehoben werden.

Zu Nummer 71

Buchst. a

Doppelbuchst. aa

Folgeänderung von § 3 Abs. 2 und Aufhebung des SächsGrKrZuG.

Doppelbuchst. cc

Die bisherige Verordnungsermächtigung für das Verfahren öffentlicher Bekanntmachungen wurde in der Vergangenheit aus der Verordnungsermächtigung für die Form öffentlicher Bekanntmachungen als Annexermächtigung abgeleitet. Zur Klarstellung soll die Verordnungsermächtigung erweitert werden, um eine einheitliche Form und ein einheitliches Verfahren bei öffentlichen Bekanntmachungen zu gewährleisten.

Doppelbuchst. hh

Vgl. die Begründung unter Nummer 54 zum neu eingefügten § 95a.

Zu Nummer 72

Buchst. c

Der neuangefügte Absatz 2 ist Übergangsregelung zum geänderten § 49 Abs. 4.

Zu Nummer 73

Den Gemeinden wird eine Übergangsfrist eingeräumt, innerhalb der sie eine Hauptsatzung beschließen müssen.

Zu Artikel 2

Zu Nummer 2

Dem Sport kommt ein hoher gesellschaftlicher Stellenwert zu. Die Gemeinden und Landkreise fördern in ihrem Gebiet den Sport in vielfältiger Weise, zum Beispiel in Form einer finanziellen oder sachlichen Unterstützung von örtlichen Sportvereinen und –veranstaltungen, Talent- und Nachwuchsförderung u.a. in Sportschulen. Die Gemeinden und Landkreise schaffen Sportanlagen als öffentliche Einrichtungen. Diese Aufgaben der Kommunen genießen nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 84 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf verfassungsrechtlichen Schutz. Mit der Sportförderung wird auch das in Art. 11 SächsVerf verankerte Staatsziel verfolgt.

Zu Nummer 3

Buchst. a

Zur Klarstellung wird – wie auch in der SächsGemO – geregelt, dass Satzungen erlassen werden können, soweit rechtliche Regelungen dem nicht entgegenstehen und Satzungen vom Kreistag beschlossen werden.

Buchst. b

Klarstellung, dass auch die Änderung der Hauptsatzung einer qualifizierten Mehrheit bedarf. Angleichung an den Regelungsvorschlag in der SächsGemO.

Buchst. c

Durch die Änderung wird den Rechtsaufsichtsbehörden die Möglichkeit gegeben, die Satzungen inhaltlich überprüfen zu können, ohne in jedem Einzelfall von ihrem Informationsrecht nach § 113 SächsGemO Gebrauch machen zu müssen.

Zu Nummer 4

Redaktionelle Anpassung:

Satz 1 trägt der durchgeführten Kreisgebietsreform Rechnung. Die Möglichkeit der Namensänderung ergibt sich aus der SächsLKrO (kommunale Selbstverwaltung).

Zu Nummer 5

Buchst. a

Satz 1

Anpassung der Begrifflichkeit an das monistische Aufgabenmodell, das den sächsischen Kommunalordnungen zu Grunde liegt.

Buchst. b

Satz 2

Anpassung des Gesetzestextes an die modernen Formen der elektronischen Kommunikation. Die Einfügung stellt eine bloße Ordnungsvorschrift dar. Sie ist keine grundsätzliche Rechtspflicht, die einklagbar oder mit aufsichtlichen Mitteln erzwingbar wäre.

Zu Nummer 6

§ 11 beruht auf Artikel 17 des Grundgesetzes und Artikel 35 der Sächsischen Verfassung. Die Auslegung hat sich daher an diesen Verfassungsbestimmungen zu orientieren. Der eindeutige Wortlaut der Verfassungsnormen lässt eine Einschränkung auf Einwohner des Landkreises nicht zu. Über den Wortlaut des Satzes 1 hinaus steht das Petitionsrecht jedermann zu. Der Wortlaut soll an Artikel 35 der Sächsischen Verfassung angeglichen werden.

Zu Nummer 7

Mit dem neuen Absatz 1 wird die in der Vergangenheit bestehende Streitfrage geklärt, ob die Ausübung einer ehrenamtlichen Tätigkeit nur den Bürgern des Landkreises vorbehalten ist. Nunmehr ist klaggestellt, dass auch Personen, die keine Bürger sind, mit ihrem Einverständnis eine ehrenamtliche Tätigkeit übertragen werden kann. Bürger hingegen sind, wie Absatz 2 ausdrücklich bestimmt, zur Übernahme und Ausübung verpflichtet. Insoweit ergibt sich keine Änderung gegenüber dem geltenden Recht. Im Übrigen handelt es sich um Folgeänderungen zu § 13 Abs. 1. Der Absatz 2 wird als Zuständigkeitsregelung ausgestaltet.

Zu Nummer 8

Buchst. a

Es handelt sich um eine Folgeanpassung an den neuen § 15. Die Neufassung des Absatzes 1 knüpft nicht mehr an die Bürgereigenschaft an und stellt damit klar, dass auch Personen, die ohne Bürger zu sein, eine ehrenamtliche Tätigkeit übernommen haben, unter den Voraussetzungen des Satzes 2 die Beendigung verlangen können. Im Übrigen handelt es sich um eine Folgeänderung zum § 13.

Buchst. b

Der bisherige Absatz 3 wird in § 17 Abs. 4 überführt.

Zu Nummer 9

Buchst. a

Folgeänderung zu § 15

Buchst. b

Folgeänderung zu § 13, mit der Änderung wahlrechtlicher Regelungen.

Buchst. c

Der gefasste Abs. 3 dient der Präzisierung des gesetzlichen Tatbestandes und berücksichtigt sowohl in seiner derzeit geltenden als auch in der mit der Synopse vorgeschlagenen Fassung ausschließlich die Kreisräte. Insoweit besteht hier ein Vertretungsverbot – soweit ersichtlich – lediglich für Rechtsanwälte aus § 45 Abs. 1 Nr. 1 BRAO, nicht jedoch für Steuerberater oder andere rechtsberatende Berufe. Es wird daher in Anlehnung an die Gemeindeordnungen anderer Länder eine Neuformulierung des Absatzes 3 vorgenommen. Damit wird zugleich sichergestellt, dass sich das Vertretungsverbot für Kreisräte auf das zwingend Notwendige. Ein Verstoß stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, die gem. § 66 SächsLKrO mit einer Geldbuße geahndet werden kann.

Buchst. d

Überführung des § 16 Abs. 3 SächsLKrO.

Zu Nummer 10

Buchst. a

Satz 1 ist auch eine Folgeänderung zu § 13.

Die Änderung der Nummer 7 dient der Klarstellung der geltenden Rechtslage. In der bisherigen Fassung bezog sich der Halbsatz „in deren Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder vergleichbaren Organ“ auch auf die juristische Person des öffentlichen Rechts, obwohl diese Begriffe auf Gesellschaften des privaten Rechts zugeschnitten sind.

Buchst. b

Folgeänderung zu § 13

Zu Nummer 11

Folgeänderung zu § 13

Zu Nummer 12

Um rechtliche Klarheit zu schaffen, wer von den Antragstellern zur Entgegennahme und Abgabe von Erklärungen berechtigt ist, wird eine Vertrauensperson rechtlich normiert. In Anlehnung an die Vertrauensperson in § 22 Abs. 2 des Entwurfes zur SächsGemO und den bewährten § 6a Abs. 5 KomWG wird Absatz 2 Satz 1 um o. g. Vertrauensperson erweitert.

Zu Nummer 13Buchst. a

Das Bürgerbegehren bedarf eines Quorums. Dieses Quorum kann nur anhand von Unterschriftenlisten nachgewiesen und überprüft werden. Eine Trennung des Antrages in eine elektronische Form und in eine Unterschriftenliste ist weder hinreichend sicher noch praktikabel. Die elektronische Form im Sinne dieses Gesetzes umfasst jedwede Form telekommunikativer Übermittlung. Sofern die elektronische Kommunikation ausgeschlossen ist, gilt dies auch für Kommunikationsverfahren, die den Anforderungen einer qualifizierten digitalen Signatur nach dem Signaturgesetz genügen.

Buchst. bSatz 1

Die Vorschriften über die Vertrauenspersonen werden für Verfahren mit Bürgerbeteiligung vereinheitlicht (vgl. auch § 20). Die Anzahl entspricht dem Kommunalwahlrecht (§ 6 a Abs. 5 KomWG). Die Bestimmung, dass jede der Vertrauenspersonen für sich zur Entgegennahme von Mitteilungen der Gemeinde und Abgabe von Erklärungen berechtigt ist, dient der Klarstellung der bisherigen Rechtslage.

Satz 2: Satz 2 dient der Klarstellung, dass ein Bürgerbegehren auch haushaltswirksam wird und eines Konsolidierungsvorschlages bedarf.
Folgeänderung zu § 24 Abs. 3 Satz 1.

Buchst. c

Gemäß Absatz 1 Satz 1 ist die Durchführung eines Bürgerentscheids von den Einwohnern des Landkreises zu beantragen, d. h., die Unterschriftsleistenden müssen zum Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens Einwohner des Landkreises sein. Durch die Neuregelung wird die Zahl der ungültigen Unterschriften reduziert, da sich die Gefahr, dass die Unterzeichner bei Einreichung des Bürgerbegehrens nicht mehr Einwohnern des Landkreises sind, verringert. Zugleich wird die Glaubwürdigkeit des Bürgerbegehrens im Hinblick auf die politische Frage, ob bei langjährigen Unterschriftensammlungen die Einwohner noch hinter ihrer Unterschrift stehen, gestärkt.

Satz 3

Der Begriff der „öffentlichen Bekanntgabe“ ist der SächsLKrO fremd. Wird ein Beschluss des Kreistages in öffentlicher Sitzung gefasst, ist er zu diesem Zeitpunkt auch „bekannt gegeben“, ohne dass es eines gesonderten Bekanntmachungsaktes bedarf. Wird der Kreistagsbeschluss nicht in öffentlicher Sitzung gefasst, so ist nach

§ 33 Abs. 1 Satz 3 der dort gefasste Beschluss, sofern nicht Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen, in öffentlicher Sitzung bekannt zu geben. Mit diesem Zeitpunkt läuft die in § 21 Abs. 3 Satz 3 genannte Frist.

Buchst. d

Es wird klarstellend bestimmt, dass die Entscheidung kostenfrei zu erfolgen hat. Die Zuständigkeitsregelung erfolgt in Anlehnung an den Verweis in § 12 der Bürgerentscheide-Durchführungsverordnung auf das Kommunalwahlrecht. So entscheidet die Rechtsaufsichtsbehörde über Beschwerden, die sich gegen die Ablehnung von Wahlvorschlägen richten (§ 7 Abs. 2 KomWG).

Zu Nummer 14

Buchst. a

Folgeänderung zu § 13. Mit der Neuformulierung wird verdeutlicht, dass ein Bürgerentscheid einem Kreistagsbeschluss gleichsteht und dementsprechend wie eine Beschlussvorlage zu formulieren ist.

Buchst. b

Satz 1

Die Ersetzung des Wortes „Frage“ durch „Entscheidungsvorschlag“ verdeutlicht, dass ein Bürgerentscheid einem Kreistagsbeschluss gleichsteht und dementsprechend wie eine Beschlussvorlage zu formulieren ist. Wenn der Entscheidungsvorschlag keine Mehrheit gefunden hat, entfaltet er keine Wirkung.

Buchst. c

Die Ergänzung im Absatz 5 ist eine systemgerechte Stärkung des Instituts des Bürgerentscheids. Der Kreistag könnte nach derzeitiger Rechtslage einem Bürgerentscheid durch Beschluss zuvorkommen und diesen Beschluss anschließend wieder abändern. Damit würde die Sperrwirkung des Absatzes 5 unterlaufen. Diese Möglichkeit wird dadurch beseitigt, dass ein Kreistagsbeschluss nach Absatz 5 einem Bürgerentscheid nach Absatz 4 insoweit gleichgestellt wird.

Folgeänderung zu § 13, mit der Änderung der wahrrechtlichen Regelungen. Danach sind Bürger nicht nur deutsche Staatsangehörige, sondern auch Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union.

Zu Nummer 15

Buchst. a

Absatz 2 ist neu und enthält den Katalog der sog. Vorbehaltsaufgaben, der ursprünglich in § 37 Abs. 2 enthalten war. § 37 Abs. 2 war als Negativkatalog formuliert und zählte die Aufgaben auf, die auf einen beschließenden Ausschuss nicht übertragen werden konnten. Diese Aufgaben können gemäß § 49 Abs. 2 Satz 3 nicht auf den Landrat übertragen werden, so dass sich hieraus im Umkehrschluss die ausschließliche Zuständigkeit des Gemeinderats ergab. Die Neufassung dient der Klarstellung, denn nun werden in einer zentralen Vorschrift auch die Aufgaben und Befugnisse des Kreistages geregelt, die er weder auf beschließende Ausschüsse noch auf den Landrat übertragen kann.

Ziff. 1

Die Festlegung von Grundsätzen für die Verwaltung der Gemeinde ist die wichtigste und unentziehbare Aufgabe des Kreistages (siehe § 24 Abs. 1). Daher ist sie auch in den Kreis der Vorbehaltsaufgaben aufzunehmen.

Ziff. 9

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an den Wortlaut des § 50 Abs. 3 Satz 2, auf den sich diese Bestimmung bezieht. Nach dieser Vorschrift ist für die Festlegung der Geschäftskreise der Beigeordneten durch den Landrat das Einvernehmen mit dem Kreistag erforderlich.

Ziff. 11

Bereits nach bisheriger Rechtslage war diese Entscheidung dem Kreistag vorbehalten, jedoch nicht in den Katalog der Vorbehaltsaufgaben aufgenommen. Dabei sind die engen Voraussetzungen des § 105 Abs. 4 SächsGemO zu beachten.

Ziff 12

Die Auswahl des örtlichen Prüfers i. S. d. § 105 Abs. 1 wird wegen der grundsätzlichen Bedeutung für die Gemeinde diese Entscheidung dem Gemeinderat vorbehalten. Die örtliche Prüfung stellt eine Kontrolle des Verwaltungshandels vor. Bereits bei der Vergabe dieser Leistungen ist größtmögliche Objektivität zu gewährleisten.

Ziff. 15

Mit der Streichung der „Allgemeinen Festsetzung von Tarifen“ als Teil der Vorbehaltsaufgaben sollen – entsprechend des baden-württembergischen Vorbilds – flexiblere und schnellere Entscheidungen bei der Preisgestaltung ermöglicht werden.

Buchst. c

Die Einfügung dient der Schließung einer offenkundigen Gesetzeslücke. Der bislang genannte Fall der Ernennung ist ein rein beamtenrechtlicher Rechtsbegriff (siehe § 10 SächsBG). Dem Wortlaut nach wäre damit die Begründung eines Dienstverhältnisses mit einem Angestellten nicht umfasst. Dies ist ein sachwidriges Ergebnis. Es ist kein Grund erkennbar, dass der Landrat zwar bei der Einstellung eines Beamten, nicht aber eines Angestellten mitwirken sollte. Andernfalls wäre der Landrat nicht in der Lage, seine Verantwortung für den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung zu erfüllen (§ 49 Abs. 1). Da die SächsLKrO den Landräten auch bei der Höhergruppierung und Entlassung von Angestellten ein Mitwirkungsrecht zuerkennt, muss dies bei der Begründung eines Angestelltenverhältnisses ebenfalls gelten.

Buchst. d

Das gesetzlich vorgesehene Quorum in Satz 1 wird zur Stärkung des Unterrichts- und Akteneinsichtsrechts als ein Minderheitenerfordernis abgesenkt. Soweit Anhaltspunkte für Missstände in der Landkreisverwaltung auftreten, so kann nunmehr ein Fünftel der Kreisräte von seinen Rechten auf Unterrichtung und Akteneinsicht Gebrauch machen, damit der Landrat aufgetretene Defizite beseitigen kann. Bisher war nicht geregelt, welche Vorschriften auf den Geschäftsgang des gemäß Absatz 5 bestellten Ausschusses Anwendung finden. Nunmehr wird mit dem Verweis auf § 39 auf den Geschäftsgang für die beratenden Ausschüsse verwiesen.

Buchst. e

Es hat sich bewährt, Anfragen und Auskunftersuchen einzelner Kreisräte zu beantworten, um ein gutes Einvernehmen zwischen Kreistag, Landrat und Landkreisverwaltung zu ermöglichen. In der Praxis gab es immer wieder Probleme, ob eine Beantwortung noch innerhalb einer angemessenen Frist erfolgte. Auf der einen Seite darf der Landrat eine Beantwortung nicht verschleppen, andererseits darf und muss er sich die der Schwierigkeit der Materie entsprechende und für das Zusammenstellen des Materials durch die Bediensteten benötigte Zeit nehmen. In Abhängigkeit von den Anfragen ist für eine Beantwortung ein mehr oder weniger großer Zeit- und Arbeitsaufwand erforderlich. Eine Vielzahl von Anfragen kann auch

unter Berücksichtigung der politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Bedeutung des Gegenstandes der Frage in wenigen Wochen beantwortet werden. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass grundsätzlich eine Beantwortung innerhalb von vier Wochen erfolgen kann. Soweit die Beantwortung einer Frage einen erheblichen Aufwand bei der Beschaffung von Informationen, Auswertungen oder Aufklärung mit sich bringt, ist der Kreistag entsprechend zu unterrichten. Das Nähere ist in der Geschäftsordnung zu regeln.

Zu Nummer 16

Buchst. a

Doppelbuchst. aa

Durch den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) ist die frühere tarifliche Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern aufgegeben worden. Vor diesem Hintergrund ist eine Novellierung der Vorschrift des § 28 Abs. 1 SächsLKrO sinnvoll. Die Vorschrift knüpft an den unverändert geltenden Artikel 137 des Grundgesetzes (GG) an, wonach zwar Angestellte des öffentlichen Dienstes, nicht jedoch Arbeiter von der Wählbarkeit ausgeschlossen werden können. Ein landesrechtlicher Ausschluss auch der Arbeiter wäre damit nicht verfassungskonform. Der neu eingefügte Absatz 2 stellt dies ausdrücklich klar. Der Begriff des Arbeitnehmers in § 28 Abs. 1 ist im Sinne des Artikels 137 Abs. 1 des Grundgesetzes und nach den zur grundgesetzlichen Vorschrift von der Rechtsprechung aufgestellten Kriterien auszulegen.

Doppelbuchst. bb

Die Neufassung der Nr. 2 schränkt den Ausschlussstatbestand für Beschäftigte im Bereich wirtschaftlicher Tätigkeit des Landkreises auf das unbedingt notwendige Maß ein.

Doppelbuchst. cc

Der Begriff des Angestellten wird nach der Änderung des TVöD durch den Begriff des Arbeitnehmers ersetzt.

Doppelbuchst. dd

Der Verzicht auf die Regelungen der bisherigen Nummer 4 erfolgt im Gleichklang mit der entsprechenden Änderung in der Gemeindeordnung. Zugleich wird durch die Neufassung eine bisher bestehende Regelungslücke geschlossen, weil bei diesem Personenkreis ebenfalls Interessenkonflikte eintreten können.

Buchst. b

Bei dem neueinfügten Absatz 2 handelt es sich um die Umsetzung des TVöD, der nur noch von Arbeitnehmern ausgeht und nicht mehr zwischen Angestellten und Arbeitern unterscheidet. Artikel 137 Abs. 1 GG bezieht sich nach dem eindeutigen Wortlaut nur auf Angestellte, nicht auf Arbeiter. Es kann im Einzelfall entscheidend sein, ob ein Arbeitnehmer der öffentlichen Hand der Gruppe der Angestellten oder Arbeiter zuzurechnen ist. Praxisrelevant wird diese Abgrenzungsfrage insofern, als Arbeiter bei einer Vergrößerung ihres Verantwortungsbereiches auch vermischte Aufgaben ausüben. Nach den Kriterien, die die Rechtsprechung aufgestellt hat, werden unter Arbeitern solche Personen verstanden, die überwiegend körperliche Arbeit erbringen. Bei gemischten Tätigkeiten kommt es darauf an, welche Tätigkeit überwiegt und im Gesamtbild der Arbeitsleistungen im Vordergrund steht. Absatz 2 stellt klar, dass nur solche Personen ausgeschlossen werden, die das Grundgesetz erfasst und ausschließen will.

Buchst. c

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu § 30 Abs. 1. Auf die dortige Begründung wird verwiesen. Dort ist nunmehr geregelt, dass bis zur Feststellung des Vorliegens eines Hinderungsgrundes die Rechtswirksamkeit der Tätigkeit des Kreisrates unberührt bleibt.

Zu Nummer 17

Obwohl das Ausscheiden, d. h. der Verlust des Mandates, automatisch bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen und damit unabhängig vom Zeitpunkt des Bekanntwerdens eintritt, hat dies der Kreistag aus Gründen der Rechtssicherheit gemäß § 30 Abs. 1 Satz 2 durch Beschluss festzustellen.

Die Feststellung durch Beschluss und die damit einhergehende zeitliche Fixierung ist notwendig, weil die rechtswidrige Zusammensetzung des Kreistages auf die Rechtmäßigkeit der bis zum Zeitpunkt der Feststellung nach Abs. 1 Satz 2 getroffenen Kreistagsbeschlüsse keine Auswirkung hat. Beim Vorliegen eines Hinderungsgrundes (§ 28) ergibt sich dies unmittelbar aus § 28 Abs. 3 Satz 2. Beim Vorliegen eines Wählbarkeitshindernisses wird § 28 Abs. 3 Satz 2 entsprechend angewandt. Die Schließung dieser Regelungslücke ist geboten. Hierfür spricht auch die Regelung des § 29 Abs. 3, wonach selbst die Rechtswirksamkeit der Tätigkeit eines Kreisrates unberührt bleibt, dessen Wahl nach dem Zusammentritt rechtskräftig für ungültig erklärt worden ist und welcher bis zur Neufeststellung des Wahlergebnisses die Geschäfte weiterführt.

Zu Nummer 18

Klarstellung

Zu Nummer 19

Buchst. a

Mit der Änderung wird sprachlich herausgestellt, dass Fraktionen die Möglichkeit haben, ihre Auffassungen öffentlich zum Ausdruck zu bringen.

Buchst. b

Die seit dem 1. August 2008 geltende Pflicht der Landkreise, den Fraktionen angemessene Mittel jeweils für Sach- und Personalkosten zu gewähren, stellt einen Eingriff in die Finanzhoheit der Landkreise dar und berührt damit die kommunale Selbstverwaltung.

Der Anspruch auf eine angemessene Finanzierung nach § 31a führte auch zu rechtlichen Problemen und unvertretbarem Verwaltungsaufwand. Nach dem Urteil des VG Dresden vom 14. September 2010 (Az.: 7 K 1090/09) zu § 31a reicht eine pauschale, einwohnerbezogene Fraktionsfinanzierung nicht aus. Vielmehr muss der tatsächliche notwendige Bedarf der Fraktionen ermittelt werden. Nach dieser Entscheidung kommt auf die Landkreise damit die Aufgabe zu, den tatsächlichen Bedarf zu ermitteln, der auch einer gerichtlichen Überprüfung standhalten muss. Insgesamt führt dies zu einer Situation, die mit Rechtsunsicherheiten behaftet ist. Für eine Differenzierung bei der Fraktionsfinanzierung zwischen den Gemeinden und den Landkreisen besteht auch kein sachlicher Grund. Auch die Größe der in 2008 neu gebildeten Landkreise stellt kein Kriterium für eine Ungleichbehandlung dar, da es auch Große Kreisstädte gibt, die mehr Einwohner als die Landkreise haben. Die Regelung soll wieder an die Regelung des § 35a SächsGemO angeglichen und den Landkreisen die Entscheidung überlassen werden.

Buchst. c

Soweit Fraktionen Arbeitnehmer beschäftigen, erlangen sie im Rahmen ihrer Tätigkeit auch Kenntnisse über geheimhaltungspflichtige Vorgänge. Sie sind auch gemäß § 17 Abs. 2 zur Verschwiegenheit verpflichtet. Die Arbeitnehmer unterstützen die Fraktionen. Es soll ermöglicht werden, Arbeitnehmern der Fraktionen in Begleitung des jeweiligen Fraktionsvertreters, den sie nicht vertreten können, Zutritt auch zu nichtöffentlichen Sitzungen zu ermöglichen. Weitergehende Rechte, wie z. B. ein Rederecht oder weitergehende gestaltende Rechte, sind mit dem Zutrittsrecht nicht verbunden. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

Zu Nummer 20

Buchst. a und b

Mit der zunehmenden elektronischen Kommunikation ergibt sich auch der Bedarf, zu Gemeinderatssitzungen per E-Mail einzuladen. Diesem praktischen Bedürfnis soll Rechnung getragen werden und die Gemeindeordnung für die elektronische Kommunikation zwischen der Verwaltung den Gemeinderäten eröffnet werden. Die Gemeinderäte sollen entweder schriftlich oder in elektronischer Form eingeladen werden. Die elektronische Form umfasst auch sogenannte einfache Formen. Die Gemeinde ist nicht an die Vorgaben nach § 126a BGB (qualifizierte Signatur; siehe hierzu auch Nr. 14) gebunden. Beide Ladungsformen stehen gleichrangig nebeneinander. Für die elektronische Ladung muss sichergestellt sein, dass alle Kreisräte auch über einen technischen Zugang verfügen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

Buchst. c

Streichung des zweiten Halbsatzes in Absatz 1 Satz 2: Die Streichung dient der Rechtsvereinfachung und Deregulierung. Die Pflicht, Sitzungen einmal im Monat einzuberufen, ohne dass die Geschäftslage es gebieten würde, ist unangemessen. Im Gegenzug wird der Landrat verpflichtet, einen Verhandlungsgegenstand spätestens für die übernächste Sitzung auf die Tagesordnung zu setzen, wenn das hierfür erforderliche Quorum dies verlangt (Absatz 5).

Buchst. d

Das gesetzlich vorgesehene Quorum wird zur Stärkung des Minderheitenrechts abgesenkt. Gleichzeitig wird den im Kreistag vertretenen Fraktionen das Recht eingeräumt, einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung zu setzen.

Zu Nummer 21

Entsprechend der neu eingefügten Regelung in der SächsGemO wird die Möglichkeit des Ausschlusses von der Teilnahme an den Kreistagssitzungen auf drei Sitzungen beschränkt und ein Gleichklang mit den Regelungen der SächsGemO hergestellt. Durch diese Begrenzung wird gleichzeitig auf das freie Mandat des Kreisrates Rücksicht genommen. Der Verlust des Anspruchs auf Entschädigung erstreckt sich auch auf eine eventuell gesondert gewährte Reisekostenentschädigung nach § 19 Abs. 1.

Zu Nummer 22

Aufgrund der fehlenden praktischen Relevanz wurde das Offenlegungsverfahren in § 35 Abs. 1 Satz 2 als eine Form des vereinfachten Verfahrens ersatzlos gestrichen. Ausdrücklich klargestellt wurde allerdings, dass das vereinfachte Verfahren nur bei Gegenständen einfacher Art und geringer Bedeutung Anwendung findet. Dies ist dann der Fall, wenn die Gegenstände nur von unerheblicher Bedeutung sind und die

tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen der Entscheidung und ihrer Auswirkungen ohne weiteres zu übersehen sind und einer mündlichen Erläuterung nicht bedürfen. In diesen Fällen soll neben dem schriftlichen Verfahren auch das elektronische Verfahren ermöglicht werden.

Zu Nummer 23

Die Niederschrift über eine Sitzung des Kreistages ist eine öffentliche Urkunde, die dem Nachweis der Sitzungen dient und es den Einwohnern des Gemeinwesens erlaubt, sich über die Arbeit der Vertretungskörperschaft zu informieren. Wegen dieser Funktionen ist es unzweckmäßig, diese Niederschrift allein als elektronisches Dokument anzufertigen.

Für die Angabe des Grundes der Abwesenheit ist es aus Gründen des Datenschutzes ausreichend, wenn die Niederschrift Angaben dazu enthält, ob der abwesende Kreisrat aus dienstlichen oder privaten Gründen entschuldigt oder unentschuldigt fehlt. Dadurch lassen sich eventuelle Pflichtverletzungen des Kreisrates (§§ 31 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 SächsLKrO) oder des Arbeitgebers (§ 31 Abs. 2 SächsLKrO) nachvollziehen.

Zu Nummer 24

Buchst. a

§ 37 Abs. 2 stellt eine Folgeänderung zu § 24 Abs. 2 dar, in dem nunmehr die dem Kreistag vorbehaltenen Aufgaben geregelt sind.

Buchst. b

Das gesetzlich vorgesehene Quorum in Satz 3 wird zur Stärkung des Minderheitenrechts abgesenkt.

Buchst. c

Die Streichung des § 48 Abs. 2 in Satz 2 und 4 steht im Zusammenhang mit der Einfügung eines neuen § 48 Abs. 3. Auf die dortige Begründung wird verwiesen.

Zu Nummer 25

Buchst. a

Mit der Anfügung der Sätze 4 bis 8 in § 38 Abs. 2 wird für den Fall einer Nichteinigung bei der Zusammensetzung beschließender Ausschüsse neben dem bisher allein vorgesehenen Wahlverfahren ein Benennungsverfahren eingeführt, auf das sich der Kreistag einigen kann. Die Möglichkeit des Benennungsverfahrens soll zu einer Verfahrensvereinfachung führen.

In einem ersten Schritt ist vom Kreistag festzustellen, wie viele Sitze in einem beschließenden Ausschuss den jeweiligen Kreistagsfraktionen zustehen, wenn die Zusammensetzung des Ausschusses spiegelbildlich der Mandatsverteilung im Kreistag entspricht. Steht die Verteilung der Sitze im Ausschuss auf die jeweiligen Kreistagsfraktionen fest, entscheiden in einem zweiten Schritt die jeweiligen Kreistagsfraktionen selbst, wen sie aus ihrer Mitte in den Ausschuss entsenden. In einem dritten Schritt ist die Entscheidung, welche namentlich benannten Fraktionsmitglieder in den Ausschuss entsandt werden, dem Landrat als Vorsitzenden des Ausschusses schriftlich mitzuteilen. Gleichzeitig sind gegenüber dem Landrat weitere Fraktionsmitglieder namentlich zu benennen, die die in den Ausschuss entsandten Fraktionsmitglieder im Verhinderungsfalle vertreten sollen. Die Benennung wird mit der Bekanntgabe der erstmals benannten Mitglieder bzw. der späteren Änderungen durch den Landrat wirksam.

Buchst. b

Der neu eingefügte Satz 2 schließt eine Regelungslücke. Bisher war nicht eindeutig bestimmt, ob der Vertreter das Eilentscheidungs- und Widerspruchsrecht hat, da es sich bei § 38 Abs. 3 gerade nicht um einen Fall der Verhinderungsstellvertretung handelt. Zweckmäßigerweise soll das Widerspruchsrecht sowohl dem mit dem Vorsitz in einem beschließenden Ausschuss beauftragten Beigeordneten als auch dem mit dem Vorsitz beauftragten Kreisrat zustehen. Anders als im Fall der Verhinderungsververtretung besteht indes in der vorliegenden Fallkonstellation keine praktische Notwendigkeit, dem Vorsitzenden des beschließenden Ausschusses anstelle des Landrates auch ein Eilentscheidungsrecht einzuräumen, wenn der Landrat selbst nicht verhindert ist und lediglich eine andere Person mit dem Vorsitz im beschließenden Ausschuss beauftragt hat. In diesem Fall bleibt es bei der persönlichen Ausübung des Eilentscheidungsrechts durch den Landrat selbst, es sei denn er ist verhindert.

Buchst. c

Die Änderung dient der Klarstellung und beseitigt die in der Praxis immer wieder auftretenden Unklarheiten.

Zu Nummer 26

Mit der Ergänzung wird eine Regelungslücke geschlossen. Mit dem Ausschluss der Berufung dieser Personengruppen als sachkundige Einwohner soll verhindert werden, dass der Gesetzeszweck, externen bürgerschaftlichen Sachverständigen einzubeziehen, unterlaufen wird.

Zu Nummer 27

§ 41 wird deutlich vereinfacht und von überflüssigen Regelungen befreit. Die Aufgaben des Ältestenrates werden erweitert. Es gehört auch zu seinen Aufgaben, den Landrat auch im Hinblick auf die Ausschüsse zu beraten. Da es Aufgabe des Ältestenrates ist, den Landrat zu beraten, versteht es sich von selbst, dass der Landrat auch das Recht zur Teilnahme an den Sitzungen des Ältestenrates hat. Wer Vorsitzender des Ältestenrates ist, wird in der Geschäftsordnung geregelt.

Zu Nummer 28Buchst. a

Mit dem Ziel, den Beirat personell zu verschlanken und dessen Arbeitsfähigkeit zu verbessern, wird die Höchstzahl seiner Mitglieder auf fünf festgesetzt.

Buchst. b

Absatz 3 bestimmt nunmehr, dass Vorsitzender des Beirats für geheim zu haltende Angelegenheiten stets der Landrat ist. Die Möglichkeit, einen anderen Vorsitzenden durch die Hauptsatzung festzusetzen, ist nicht mehr vorgesehen. Dies entspricht dem Wesen dieses Beirats, der sich mit den Pflichtaufgaben des Landkreises beschäftigt, deren Erfüllung dem Landrat obliegt.

Zu Nummer 29

Die weitergehenden Wahlgrundsätze werden in das Kommunalwahlgesetz übergeleitet. Gleichzeitig wird auf die Möglichkeit verzichtet, dass sich bei der Neuwahl neue Bewerber aufstellen lassen. Die Ausgestaltung des zweiten Wahlgangs bei Bürgermeister- und Landratswahlen als Neuwahl mit der Möglichkeit

hierfür nochmals neue Bewerber aufzustellen (§ 41 Abs. 2 Satz 2 KomWG) wurde in der Erwartung getroffen, dass bei einer ergebnislosen ersten Wahl die Wahlvorschlagsträger für den zweiten Wahlgang konsensfähige Alternativbewerber suchen. Dies hat sich in der Praxis nicht bewährt. Zu einer Nachnominierung ist es lediglich in einer geringen Zahl von Fällen gekommen, die alle nicht ergebnisrelevant gewesen sind. Auf die Möglichkeit, für den zweiten Wahlgang neue Bewerber aufzustellen, wird daher zukünftig verzichtet. Dies erleichtert auch erheblich die Vorbereitung des zweiten Wahlgangs für die Wahlbehörden.

Zu Nummer 30

Buchst. a

Die Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen ist, ebenso wie die Änderung des § 13 Abs. 1, Ausdruck der fortschreitenden Integration in Europa und eine Umsetzung des § 7 Beamtenstatusgesetz. Neben der Zuerkennung der Bürgereigenschaft wird den Unionsbürgern neben dem aktiven Wahlrecht auch das passive Wahlrecht für das Amt des Landrates eingeräumt.

Buchst. b

Satz 2 Nr. 1 trägt dem Umstand Rechnung, dass der Landrat kommunaler Wahlbeamter ist (vgl. § 158 Nr. 2, § 160 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 164 SächsBG). Beamter, und damit auch kommunaler Wahlbeamter, kann nicht werden, wer zuvor im Rahmen eines Disziplinarverfahrens aus einem anderen Beamtenverhältnis entfernt, wem das Ruhegehalt aberkannt (vgl. § 10 Abs. 6 und § 12 Abs. 4 SächsDG) oder gegen den eine gleichwertige Maßnahme nach dem Recht der Europäischen Union verhängt worden ist.

Satz 2 Nr. 2 entspricht sinngemäß der Regelung des § 24 Abs. 1 BeamtStG zum Verlust der Beamtenrechte durch strafgerichtliches Urteil.

Buchst. c

Erweiterung der bisherigen Inkompatibilitätsregelungen unter Einbeziehung des bisherigen § 47 Abs. 2

Nummer 31

Buchst. a

Der Wegfall des Satzes 2 ist Folgeänderung zur Änderung in § 45 Abs. 3.

Buchst. b

Die Neufassung des Absatzes 6 stellt klar, dass es sich bei der Abwahl nicht um einen Bürgerentscheid handelt, sondern lediglich das Verfahren des Bürgerentscheides entsprechende Anwendung findet, da es der zur Abstimmung stehenden Entscheidung besser entspricht als das eigentliche Wahlverfahren nach KomWG.

Buchst. c

Durch die Verweisung wird klargestellt, dass auch bei einem Bürgerbegehren zur Einleitung des Abwahlverfahrens jegliche elektronische Form ausgeschlossen ist; zur Begründung wird auf § 21 neue Fassung verwiesen.

Buchst. d

Es handelt sich um eine Klarstellung. Der Landrat kann auch nach derzeitiger Rechtslage wegen Befangenheit nicht mitwirken.

Der Beschluss ist künftig ohne vorherige Aussprache zu fassen. Die Abwahl ist ein politischer Akt und bedarf ohnehin keiner Begründung. Die SächsLKrO stellt für die Abwahl des Landrates keine inhaltlichen Voraussetzungen auf. Mit der Änderung soll eine mit dem Abwahlverfahren einhergehende, das Ansehen und die Integrität des Amtsinhabers schädigende Personaldebatte unterbunden werden.

Zu Nummer 32

Buchst. a

In der Praxis hat es Probleme gegeben, die Drei-Wochen-Frist einzuhalten. Diese Frist hatte in der Regel eine Sondersitzung zur Folge. Sie soll um eine Woche verlängert werden. Die Verlängerung ist auch noch vertretbar, obwohl die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs länger andauern kann.

Buchst. b

Die Einfügung des Absatzes 3 steht im Zusammenhang mit der Streichung des Verweises auf die entsprechende Anwendung des § 48 Abs. 2 und 3 in § 37 Abs. 5. Auf den Widerspruch des Landrates gegen einen Beschluss eines Ausschusses hat auch nach jetziger Rechtslage der Kreistag und nicht zunächst der Ausschuss zu entscheiden. (Klarstellung)

Buchst. c

Es handelt sich um eine Klarstellung, dass das Eilentscheidungsrecht des Landrats auch für Angelegenheiten gilt, die in die Zuständigkeit eines beschließenden Ausschusses fallen.

Zu Nummer 33

Folgeänderung zu § 24 Abs. 2 und § 37 Abs. 2; auf die Begründung zu § 24 Abs. 2 (Nummer 15) wird verwiesen.

Zu Nummer 34

Auflösung der bisherigen Verweisung auf § 24 Abs. 3 Satz 2; inhaltliche Änderungen sind damit nicht verbunden.

Zu Nummer 35

Buchst. a

Die Änderung von Satz 3 dient der Klarstellung.

Buchst. b

Der neuangefügte Absatz 4 dient der Klarstellung. Das fehlende Stimmrecht des Amtsverwesers gemäß Absatz 2 im Kreistag ergibt sich aus dem Umstand, dass der Amtsverweser seine Legitimation im Gegensatz zum Landrat nicht aus einer unmittelbaren Volkswahl ableiten kann. Hingegen hat der gemäß Absatz 3 ebenfalls als Amtsverweser fungierende, bereits gewählte Landrat, der sein Amt wegen einer laufenden Wahlanfechtung nicht antreten kann, das Stimmrecht, da er wie der Landrat seine Legitimation aus einer direkten Volkswahl ableiten kann und zudem nicht schlechter gestellt werden soll als der nach Ablauf der Amtszeit lediglich noch amtierende Landrat, der ein Stimmrecht hat.

Zu Nummer 36

Buchst. a

Es soll klargestellt werden, dass die Beigeordneten die fachlichen Voraussetzungen erfüllen müssen, die ihr Amt erfordern.

Buchst. b

Doppelbuchst. aa

In Satz 4 des Absatzes 4 werden nach dem Wort „zweimal“ die Worte „zu beraten und“ gestrichen, weil die Gefahr gesehen wird, dass es durch das Erfordernis einer zweimaligen Beratung in Satz 4 einerseits und dem Ausschluss einer vorherigen Aussprache in Satz 5 andererseits zu Missverständnissen kommen könnte. Diese Besorgnis ist begründet. Die Begriffe „Beratung“ und „Aussprache“ werden teilweise in der Kommentarliteratur zur Gemeindeordnung synonym verwendet, teilweise wird der Begriff Beratung auch für die Behandlung eines Tagesordnungspunktes innerhalb einer Gemeinderatssitzung ohne Beschlussfassung verwendet (vgl. Menke in Quecke/Schmid/, SächsGemO, § 39 Rdnr. 53 ff. [66]). Auch, wenn über die Abwahl eine Aussprache nicht stattfindet, so erschöpft sich der Akt der Abwahl gleichwohl nicht allein in der Stimmabgabe. Er beinhaltet auch den vorangehenden Sachvortrag des Landrates so dass auch ohne Aussprache eine an Fakten orientierte Meinungsbildung der Kreisräte möglich und ein geordnetes Abwahlverfahren gewährleistet ist (siehe auch § 56 Abs. 6 SächsGemO).

Doppelbuchst. bb

Der Beschluss ist künftig ohne vorherige Aussprache zu fassen. Die Abwahl ist ein politischer Akt und bedarf ohnehin keiner Begründung. Die SächsLKrO stellt für die Abwahl des Beigeordneten, so wie auch für die Abwahl des Landrates, keine inhaltlichen Voraussetzungen auf. Mit der Änderung soll eine mit dem Abwahlverfahren einhergehende, das Ansehen und die Integrität des Amtsinhabers schädigende Personaldebatte unterbunden werden.

Doppelbuchst. cc und dd

Die Beibehaltung einer zweimaligen, im zeitlichen Mindestabstand von vier Wochen vorzunehmende Beschlussfassung ist erforderlich, um die häufig von kommunalpolitischen Beweggründen getragene erste Beschlussfassung einer sachlichen Zweitentscheidung zugänglich zu machen ("Abkühlungsphase"). Damit wird auch dem beamtenrechtlich gebotenen Erfordernis der Ämterstabilität gedient. Durch die Änderung wird sichergestellt, dass die Erwägungen, die Grundlage des ersten Beschlusses waren, bei der zweiten Beschlussfassung noch gegenwärtig sind, und dass die Amtsführung des Beigeordneten nicht über einen nicht mehr vertretbaren Zeitraum unter der Belastung eines bevorstehenden zweiten Wahlgangs steht. Im Interesse der kreislichen Handlungsfähigkeit, aber auch zur Wahrung der beamtenrechtlichen und persönlichen Stellung des Beigeordneten ist es geboten, dass das Abwahlverfahren innerhalb einer im Vorhinein absehbaren Frist zum Abschluss gebracht wird.

Buchst. c

Absatz 5 wird in Absatz 4 übergeleitet.

Zu Nummer 37

Buchst. a

Durch die Neufassung ist klargestellt, dass für den Beigeordneten die gleichen Wählbarkeitsvoraussetzungen und die gleichen Hinderungsgründe gelten wie für den Landrat. Im Übrigen handelt es sich um eine Folgeänderung zum neuen § 45.

Buchst. b

Mit der Ergänzung des Absatzes 2 um den Amtsverweser gemäß § 51 Abs. 3 wird eine Regelungslücke geschlossen. Dem Landrat ist unter dem Aspekt der Befangenheit ein zum Landrat gewählter Bewerber gleichzustellen, dessen Wahl angefochten worden und der zum Amtsverweser bestellt worden ist. Dort kann von einem auf Dauer angelegten Befangenheitstatbestand ausgegangen werden.

Zu Nummer 38

Mit der Aufnahme des Amtsverwesers in die Vorschrift wird eine Regelungslücke geschlossen.

Zu Nummer 39

Dem Paragraphen wird eine Überschrift gegeben.

Zu Nummer 40

Mit der Ausgestaltung als Ordnungswidrigkeit wird der Wirkungsgrad des kommunalverfassungsrechtlichen Vertretungsverbots erhöht.

Zu Nummer 41

Buchst. a

Die bisherige Verordnungsermächtigung für das Verfahren öffentlicher Bekanntmachungen wurde in der Vergangenheit aus der Verordnungsermächtigung für die Form öffentlicher Bekanntmachungen als Annexermächtigung abgeleitet. Zur Klarstellung soll die Verordnungsermächtigung erweitert werden, um eine einheitliche Form und ein einheitliches Verfahren bei öffentlichen Bekanntmachungen zu gewährleisten.

Buchst. b

Die Verleihung einer sonstigen Bezeichnung ist in § 4 Abs. 1 geregelt.

Buchst. c

Redaktionelle Anpassung an die gleichlautende Regelung in § 127 Abs. 1 Nr. 14 SächsGemO

Zu Nummer 42

Die Paragraphen können aufgehoben werden.

Zu Nummer 43

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu Nummer 44

Bereinigung eines redaktionellen Fehlers in § 1 Nr. 3 des Zweiten Gesetzes des Freistaates Sachsen zur Bereinigung des Landesrechts vom 6. Juni 2002 (SächsGVBl. S. 168).

Zu Artikel 3

Zu Nummer 1

Anpassung des Inhaltsverzeichnisses an die nachfolgenden Änderungen.

Zu Nummer 2

Der Wortlaut des § 1 wird an den erweiterten Anwendungsbereich des SächsKomZG angepasst.

Ergänzend zu der bisher nach SächsKomZG möglichen gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben, zu deren Erfüllung die Beteiligten berechtigt oder verpflichtet sind und die zwingend zu einem Zuständigkeitswechsel führt, wird künftig die Möglichkeit der gemeinsamen Durchführung von Aufgaben unter Beibehaltung der bestehenden Zuständigkeiten (vgl. §§ 71 ff.) eröffnet.

Künftig wird auf der Grundlage des SächsKomZG auch die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben ohne Aufgabenübergang und unter Beibehaltung der Zuständigkeiten vereinbart werden (§ 71 Abs. 2 bis 4) können. Daher wird der Begriff „gemeinsame Erfüllung von Aufgaben“ eingeführt, er umfasst sowohl die Übertragung (Delegation) wie die Durchführung (Mandatierung) von Aufgaben.

Zu Nummer 3

Statt des Begriffs „gemeinsame Wahrnehmung“ wird der Begriff „gemeinsame Erfüllung“ von Aufgaben verwendet. Dazu wird auf die Begründung zu § 1 verwiesen. In § 2 Abs. 1 Nr. 1 werden die bisher aufgeführten Formen kommunaler Zusammenarbeit um die kommunale Arbeitsgemeinschaft ergänzt. Zweckvereinbarungen können künftig auch in der Form der gemeinsamen Dienststelle vereinbart werden. § 71 Abs. 2 und 3 enthält hierzu die näheren Bestimmungen.

Zu Nummer 4

Bei der Neufassung des § 6 Abs. 2 Satz 2 handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung zur Änderung der SächsGemO.

Zu Nummer 5

Buchst. a

Absatz 3 regelte bisher, dass ein Einspruch gegen den Beschluss der Verbandsversammlung mit der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Stimmberechtigten zurückgewiesen werden kann. Dies führte in der Praxis häufig dazu, dass die Willensbildung und Beschlussfassung in den Verbandsversammlungen erheblich erschwert wurden.

Problematisch ist insbesondere der Fall, wenn eine Gemeinde mit drei Fünfteln der satzungsmäßigen Stimmen in einem Zweckverband mit zwei Mitgliedern gegen eine Vielzahl von Beschlüssen der Verbandsversammlung Einspruch einlegt und mit ihrer Stimmenzahl die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit zur Zurückweisung der Einsprüche verhindert. Dies hat zur Folge, dass der Vollzug der Beschlüsse dauerhaft blockiert ist. Dies ist kommunalrechtlich, insbesondere im Interesse einer geordneten Verbandstätigkeit, nicht hinnehmbar. Denn die aufschiebende Wirkung des Einspruchs kann nur mit der Zurückweisung des Einspruchs beseitigt werden. Kommt die Mehrheit für die Zurückweisung des Einspruchs nicht zustande, so kommt nach derzeitiger Rechtslage bei einer unberechtigten Einspruchserhebung lediglich ein Organstreitverfahren zwischen den Verbandsmitgliedern in Betracht. Um derartige, die Handlungsfähigkeit lähmende Blockadesituationen zu vermeiden, genügt künftig für die Zurückweisung des Einspruchs diejenige Mehrheit, die für den ursprünglichen Beschluss erforderlich war. Dies schränkt zwar den Minderheitenschutz des bisherigen § 19 Abs. 3 ein, ist aber aus den genannten übergeordneten Gesichtspunkten hinzunehmen. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Beibehaltung der bisherigen unbefriedigenden Rechtslage besteht nicht.

Satzungen, die die Regelungen zur Zurückweisung eines Einspruchs nach der bisher geltenden Rechtslage deklaratorisch beinhalten, müssen an die neue Rechtslage angepasst werden (siehe unten Nummer 29 § 78c).

Buchst. b

Die bisherige Rechtslage ging davon aus, dass in den Fällen, in denen Aufgaben nur von einzelnen oder mehreren Gemeinden auf den Verwaltungsverband übertragen wurden sind, ein sog. „gespaltenes Stimmrecht“ besteht. Dies wirft in der Praxis vielfältige Abgrenzungsfragen auf. Dies gilt besonders im Zweckverbandsrecht, in dem diese Rechtslage ebenfalls besteht. Künftig ist im Interesse der Rechtssicherheit das Prinzip der einheitlichen Stimmabgabe der gesetzliche Normalfall. Die Verbände können aber weiterhin ein gespaltenes Stimmrecht vorsehen, wenn sie dies für sachgerecht erachten. Die unterschiedliche Aufgabenübertragung kann somit bei der Stimmverteilung berücksichtigt werden. Im Rahmen dieses sog. gespaltenen Stimmrechts können Einzelfallgestaltungen bei der Festlegung des Stimmrechts Beachtung finden. Der Gestaltungsspielraum für den Satzungsgeber wird damit erhöht. Geltende Stimmrechtsregelungen bleiben unverändert in Kraft, eine Anpassung der bestehenden Satzungen an die neue Rechtslage ist nicht erforderlich; auf § 78c wird verwiesen.

Zu Nummer 6

Bei der Änderung des Verweises in § 20 Abs. 5 handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung an die Änderung der SächsGemO.

Zu Nummer 7

Bei der Änderung des Verweises in § 21 Abs. 4 Satz 2 handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung an die Änderung der SächsGemO.

Zu Nummer 8

Während der Verbandsbildung ist nur selten konkret abzusehen, welche Vermögenswerte oder Lasten bei Auflösung zwischen den Mitgliedsgemeinden zu verteilen sind. Daher enthalten die Verbandssatzungen zumeist nur Grundsätze für die Auseinandersetzung, die im konkreten Einzelfall vertraglich geklärt werden können. Der neu eingefügte Halbsatz in Absatz 3 des § 29 eröffnet eine erweiterte Möglichkeit zur Auseinandersetzung des Verbandsvermögens. Es ist damit zukünftig nicht mehr erforderlich, unmittelbar vor Verbandsauflösung nochmals die Verbandssatzung zu ändern, um dort die Auflösungsmodalitäten zu verankern.

Zu Nummer 9

§ 30 Abs. 2 hatte bislang nur insoweit praktische Bedeutung als er auch für Zweckverbände gilt. Durch die Neufassung in § 62 Abs. 1 wird bestimmt, dass eine Auflösung erst möglich ist, wenn sämtliche Fragen der Auseinandersetzung und damit der Haftung im Innenverhältnis abschließend geklärt sind. Dagegen ist die Frage nach der Ausgestaltung der Haftung im Außenverhältnis bislang nicht ausdrücklich geregelt, obwohl diese Frage der verbindlichen Klarstellung bedarf, auch im Interesse des Gläubigerschutzes. Die Neufassung bestimmt, dass der Verband seinen Gläubigern gegenüber unbeschränkt haftet, und dass dies auch in Ansehung der nach dem Eintritt der Vollbeendigung zu Tage tretenden Altverbindlichkeiten gilt. Denn allein durch die Auflösung des Verbandes können sich die vormaligen Mitglieder einer bereits angelegten Haftung nicht wieder entziehen. Gründe für die bisher in Absatz 2 vorgesehene mögliche Beschränkung der Dauer

der Haftung zu Lasten der Gläubiger des Verwaltungsverbandes sind nicht ersichtlich.

Zu Nummer 10

Bei der Änderung des § 32 Abs. 4 Satz 1 handelt es sich um eine redaktionelle Richtigstellung.

Zu Nummer 11

Die Bildung eines Zweckverbandes setzt auch künftig gemäß § 44 Abs. 1 voraus, dass dem Zweckverband Aufgaben zur Erfüllung übertragen werden (Delegation). Die Neuformulierung in Abs. 1 Satz 1 („übertragen“) macht dies deutlich. Die Bildung eines Zweckverbandes zur mandatsweisen Durchführung von Aufgaben in fremden Namen ist nicht vorgesehen. Dies bleibt einer Zweckvereinbarung vorbehalten. Die Schaffung einer neuen Körperschaft des öffentlichen Rechts ist wie bisher nur sinnvoll, wenn sie mit einem echten Aufgabenübergang im Sinne einer Aufgabendelegation verbunden ist. Die mandatierende Aufgabenerledigung setzt typischerweise einen bestehenden „starken Partner“ voraus; hierfür ist das Institut der Zweckvereinbarung vorgesehen. Der neue Satz 2 entspricht der bisherigen Rechtslage („für alle oder einzelne“).

Der neue Satz 3 dient der Klarstellung, er entspricht einer bereits geübten Praxis.

Zu Nummer 12

Der Begriff "Fahne" wird in § 45 Abs. 2 durch den Begriff "Flagge" ersetzt, da letzterer der terminologisch korrekte Begriff ist und ebenso in § 6 Abs. 1 SächsGemO gebraucht wird. Im Übrigen wird klargestellt, dass ein Zweckverband weder zur Führung des Staatswappens noch zur Führung eines eigenen Wappens befugt ist. Im Hinblick darauf, dass die Aufgaben von Zweckverbänden überwiegend wirtschaftlicher Natur sind, besteht für die Führung von Hoheitszeichen kein Bedürfnis. Zudem kommen Wappen sowohl mit Blick auf die geschichtliche Entwicklung als auch nach ihrem Wesen ausschließlich Gebietskörperschaften zu. Das Wappen einer Gebietskörperschaft, die Verbandsmitglied ist, kann jedoch auch vom Zweckverband geführt werden.

Zu Nummer 13

Buchst. a

Der Wortlaut des bisherigen § 48 wird Absatz 1.

Buchst. b

Die Verweisung in § 48 Satz 3 auf § 11 Abs. 3, wonach die Verbandssatzung die sonstigen Rechtsverhältnisse des Verwaltungsverbandes im Rahmen dieses Gesetzes regeln kann, ist entbehrlich und wird gestrichen. § 47 Abs. 1 enthält insoweit für den Zweckverband eine entsprechende eigenständige Regelung.

Regelmäßig sind Zweckverbände als neu geschaffene Körperschaften des öffentlichen Rechts auf Dauer angelegt. Daher sah das SächsKomZG die Möglichkeit einer befristeten Mitgliedschaft in Zweckverbänden bisher nicht vor. Es können sich jedoch Gründe für eine befristete Mitgliedschaft einzelner Personen beispielsweise daraus ergeben, dass sich die Beteiligten gerade nicht auf unbestimmte Zeit binden wollen oder mit dem Erlöschen der Aufgabe bzw. dem Erstarken der eigenen Leistungsfähigkeit rechnen. Um den Kommunen künftig mehr Flexibilität im Zweckverbandsrecht einzuräumen, kann gemäß § 48 Abs. 2 in der Verbandssatzung

eine befristete Mitgliedschaft vorgesehen werden. Für den Fall des Ausscheidens sind nach Abs. 2 Satz 2 die Grundlagen für eine Auseinandersetzung ebenfalls in der Verbandssatzung zu regeln.

Zu Nummer 14

Bei der Änderung des § 49 Abs. 1 Satz 3 handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung (vgl. die Begründung zu § 1). Der Begriff der „Durchführung“ einer Aufgabe ist künftig für die Zusammenarbeit in Form der Mandatierung ohne Aufgabenübergang reserviert.

Zu Nummer 15

Buchst. a

Doppelbuchst. aa

Da die Auslegung des bisherigen § 52 Abs. 1 in der Praxis zu Schwierigkeiten geführt hat und bereits Gegenstand von gerichtlichen Verfahren war (SächsOVG, Urteil vom 17.06.2009, Az.: 5 B 286/07; VG Dresden, Urteil vom 25.01.2011, Az.: 7 K 1224/10, bestätigt durch den Beschluss des SächsOVG vom 17.07.2012, Az.: 4 A 174/11), enthält § 52 Abs. 1 eine Neufassung der Regelung zur einheitlichen Stimmabgabe.

Doppelbuchst. bb

Der neu angefügte Satz 4 des Absatzes 1 legt nunmehr verbindlich die Stimmführerschaft des Vertreters gemäß Absatz 3 Satz 1 (d. h. des Hauptverwaltungsbeamten als gesetzlichen Vertreter des Verbandsmitglieds bzw. des ggf. auf Vorschlag des Hauptverwaltungsbeamten durch das Hauptorgan in die Verbandsversammlung entsandten ständigen Vertreters) in der Verbandsversammlung fest. Weitere Regelungen, wie bei der einheitlichen Stimmabgabe zu verfahren ist, können somit entfallen.

Buchst. b

Durch die Neufassung der Sätze 1 und 2 des Absatzes 3 wird nunmehr geregelt, dass die kommunale Körperschaft nicht zwangsläufig durch den Bürgermeister, Landrat bzw. Verbandsvorsitzenden im Zweckverband vertreten sein muss, sondern sich dauerhaft auch durch einen anderen leitenden Bediensteten der kommunalen Körperschaft vertreten lassen kann. Dieser Vertreter des Verbandsmitglieds kann zukünftig im Zweckverband mit allen Rechten agieren, insbesondere auch in verbandsinterne Organe gewählt werden. Es wird somit eine Vertretung durch Beigeordnete oder – insbesondere bei Gemeinden ohne Beigeordnete – durch sonstige leitende Bedienstete des Verbandsmitglieds ermöglicht. Die Entscheidung, wer die kommunale Körperschaft in diesem Fall vertritt, trifft dessen Hauptorgan (Gemeinderat, Kreistag bzw. Verbandsversammlung). Dies ist auch folgerichtig, da es sich hierbei um eine Entscheidung von einigem Gewicht handelt und nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Die Initiative zur Entsendung eines anderen leitenden Bediensteten als Vertreter in die Verbandsversammlung muss jedoch zwingend immer vom Hauptverwaltungsbeamten ausgehen.

Buchst. c

Absatz 5 sieht nunmehr auch die Möglichkeit der Beschlussfassung im schriftlichen Verfahren vor und verweist dazu auf die Vorschriften der SächsGemO für den Gemeinderat.

Von dieser generellen Regelung werden spezialrechtliche Regelungen nicht berührt. Eine solche spezialgesetzliche Regelung befindet sich beispielsweise in § 11 Abs. 1

Satz 8 des Gesetzes über die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten im Freistaat Sachsen (GörK).

Buchst. d

Redaktionelle Änderung. Durch das Einfügen des neuen Absatzes 5 wird der bisherige Absatz 5 zu Absatz 6.

Zu Nummer 16

Künftig können zum Verbandsvorsitzenden und dessen Verhinderungsstellvertreter, unabhängig davon, ob der Zweckverband Weisungsaufgaben erfüllt oder nicht, nur noch Hauptverwaltungsbeamte oder deren gemäß § 52 Abs. 3 Satz 1 berufende ständige Vertreter (sonstige leitende Bedienstete) gewählt werden.

Diese Einschränkung in der Wählbarkeit zum Verbandsvorsitzenden ist sachgerecht, weil die für dieses Amt erwartete Verwaltungs- und Fachkompetenz vom Hauptverwaltungsbeamten oder von einem leitenden Bediensteten eines Mitglieds in besonderer Weise unterstellt werden kann.

Ersetzt wird damit die bisher geltende „Soll-Vorschrift“ des Absatzes 1 Satz 3, wonach ein Hauptverwaltungsbeamter Verbandsvorsitzender sein sollte. Schon bisher war nach Absatz 1 Satz 3 bei der Erfüllung von Weisungsaufgaben durch den Zweckverband zwingend erforderlich, dass der Verbandsvorsitzende ein Hauptverwaltungsbeamter ist. Auf diese Unterscheidung kommt es somit künftig nicht mehr an.

Zu Nummer 17

Die Änderung des § 57 Abs. 3 wurde durch die Ersetzung der Regelungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes durch landesrechtliche Regelungen des Beamtenrechts im Zuge der Föderalismusreform von 2006 notwendig an die geltende Fassung angepasst.

Zu Nummer 18

Der Verweis auf das Eigenbetriebsrecht wird redaktionell angepasst. Es wird auf den neu eingefügten § 95a SächsGemO verwiesen der die notwendigen gesetzlichen Regelungen für Eigenbetriebe enthält und damit an die Stelle des SächsEigBG, das in Artikel 7 aufgehoben wird, tritt.

Die Änderungen im Weiteren haben klarstellenden Charakter: Es bleibt dabei, dass die Zweckverbände keinen separaten Eigenbetrieb führen müssen. Erforderlich ist nur das Betreiben einer Unternehmenseinheit, die auch als Eigenbetrieb geführt werden könnte.

In der Praxis ergaben sich zudem Unklarheiten hinsichtlich der Reichweite der anzuwendenden eigenbetriebsrechtlichen Vorschriften, insbesondere über die nach Eigenbetriebsrecht zu entlastende Person. Mit der Neuregelung wird klargestellt, dass nur die Vorschriften für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe auch für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Zweckverbände anwendbar sind (u. a. mit der Folge, dass es im Zweckverband keine ‚Betriebsleitung‘ nach Eigenbetriebsrecht gibt) und insbesondere im Zweckverband der Verbandsvorsitzende zu entlasten ist.

Durch die Ersetzung von „unmittelbar“ durch „entsprechend“ wird die Übertragbarkeit der eigenbetriebsrechtlichen Regeln auf die Situation des Zweckverbands erleichtert. Durch die Einfügung von Satz 2 werden auch die Fälle erfasst, in denen der Zweckverband einen Eigenbetrieb errichtet hat. Der Zweckverband hat für seine

eigene Wirtschaftsführung ebenfalls das Wahlrecht, ob er Eigenbetriebsrecht anwenden will oder nicht.

Zu Nummer 19

Mit der Änderung des § 60 Abs. 3 Satz 1 erfasst der Anwendungsbereich der Norm nunmehr abschließend sämtliche Entgelte und Abgaben, die nicht auf dem SächsKAG beruhen. Die bisher bestehende Regelungslücke wird damit geschlossen. Nach der Systematik des SächsKomZG handelt es sich bei § 60 Abs. 3 in Bezug auf die Abgaben- und Entgelterhebung um eine Spezialvorschrift gegenüber § 46 SächsKomZG.

Zu Nummer 20

Buchst. a

Bislang war in § 62 Abs. 1 bestimmt, dass ein Zweckverband aus Gründen des öffentlichen Wohls aufgelöst werden kann. Gleichzeitig war aufgrund der Verweisung auf die Regelungen zum Pflichtverband (§ 50) in Abs. 1 Satz 3 Voraussetzung, dass für den Bestand des Zweckverbandes kein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht. Diese beiden Voraussetzungen haben zu Anwendungsschwierigkeiten in der Praxis geführt.

Sämtliche Voraussetzungen für die Genehmigung der Auflösung eines Zweckverbandes werden nunmehr in § 62 Abs. 1 in einem Positivkatalog zusammengefasst. Die Genehmigung darf künftig nur dann erteilt werden, wenn Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen. Dabei ist die Entscheidung insbesondere davon abhängig zu machen, ob die bislang durch den Zweckverband wahrgenommenen Pflichtaufgaben (unter Einschluss der Weisungsaufgaben) weiterhin in einer den öffentlichen Belangen entsprechenden Weise wahrgenommen werden können. Weiterhin wird Berücksichtigung finden, ob - beispielsweise bei Zweckverbänden, die die Aufgaben der Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung erfüllen - die durch den Austritt bedingten finanziellen Auswirkungen sowohl für den Restverband als auch für das austrittswillige Verbandsmitglied vertretbar bleiben. Zudem wird nunmehr ausdrücklich bestimmt, dass Voraussetzung für die Erteilung der Genehmigung zur Auflösung die Einigung der Verbandsmitglieder über die Auseinandersetzung ist.

Buchst. b

Es wird in § 62 Abs. 2 Satz 2 klargestellt, dass die Möglichkeit, beim Ausscheiden einzelner Mitglieder abweichende Regelungen zu treffen, sich lediglich auf das für den Beschluss über das Ausscheiden erforderliche Stimmenquorum bezieht. Die anderen Bestimmungen sind nicht abdingbar.

Buchst. c

Es wird im neu angefügten Absatz 5 des § 62 ausdrücklich klargestellt, dass selbstverständlich §§ 29 und 30, die die Abwicklung und die Haftung regeln, für den Zweckverband entsprechend gelten.

Zu Nummer 21

Bei der Neufassung des § 68 Satz 1 handelt es sich um eine berichtigende Klarstellung.

Zu Nummer 22

Absatz 1

Künftig zählen auch Zweckverbände neben Gemeinden, Landkreisen und Verwaltungsverbänden zu den "originären" Beteiligten einer Zweckvereinbarung. Künftig können somit auch Zweckverbände untereinander eine Zweckvereinbarung abschließen.

Bisher konnte eine Zusammenarbeit nach § 71 SächsKomZG im Rahmen einer Zweckvereinbarung nur vereinbart werden, wenn eine Aufgabenübertragung stattfand und grundsätzlich alle mit der Aufgabe verbundenen Rechte und Pflichten auf den neuen Aufgabenträger übergegangen sind. Das Gesetz sieht nunmehr für die Zweckvereinbarung zwei in der Rechtsfolge unterschiedliche Möglichkeiten zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben vor. In Absatz 1 bleibt es bei der Zweckvereinbarung mit Aufgabenübergang. Gegenstand der Aufgabenübertragung können somit weiterhin nur solche Aufgaben sein, zu deren Erfüllung alle Beteiligten berechtigt und verpflichtet sind. Die Zuständigkeit geht in dieser Form der gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben auf die beauftragte Körperschaft über. Die Verweisung auf § 60 Abs. 3 war bislang in § 72 Abs. 2 enthalten; im Rahmen der inhaltlichen Neugestaltung wurden die §§ 71 und 72 zueinander rechtssystematisch neu abgegrenzt.

Absatz 2

In Absatz 2 wird die Rechtsform der Zweckvereinbarung um die gemeinsame Durchführung von Aufgaben ohne Zuständigkeitswechsel erweitert. Der Begriff ist weit zu verstehen. Er umfasst sowohl hoheitliche Maßnahmen – wie den Erlass von Verwaltungsakten für die zuständige Kommune –, als auch die sog. Querschnittsaufgaben beispielsweise Datenverarbeitung, Immobilienwirtschaft, Kreditmanagement, Beschaffungen, Personalsachbearbeitung oder Grünflächenpflege. Da ein Wechsel der Trägerschaft der Aufgabe nicht stattfindet, wird neben der horizontalen Zusammenarbeit auf der gleichen Stufe auch die stufenübergreifende Vereinbarung zur Durchführung von Aufgaben ermöglicht. Bisher kam zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden nur in Ausnahmefällen eine Aufgabenübertragung dann in Betracht, wenn die Beteiligten für die Aufgabe in gleicher Weise zuständig waren. Daraus folgt, dass bisher eine Übertragung von Aufgaben im Rahmen einer Zweckvereinbarung in der Regel nur horizontal erfolgen konnte.

Die gemeinsame Durchführung von Aufgaben nach Absatz 2 ist nicht an die in Absatz 1 geregelten Voraussetzungen der Berechtigung oder Verpflichtung jedes Beteiligten zur Erfüllung der in Rede stehenden Aufgabe gebunden. Auf dem Gebiet der Mandatierung können Landkreise, Städte und Gemeinden künftig auf der Grundlage des SächsKomZG ebenenübergreifend zusammenarbeiten. Möglich ist sowohl die Durchführung von Aufgaben der Städte und Gemeinden durch den Landkreis, als auch von Aufgaben des Landkreises durch Städte und Gemeinden. Möglich ist auch die Fallgestaltung, dass eine Gemeinde für einen Aufgabenschwerpunkt eine Aufgabe des Landkreises für ihr eigenes Gemeindegebiet, sowie zusätzlich für eine oder mehrere benachbarte Gemeinden durchführt.

Für die mit dem Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (SächsVwNG) vom 29. Januar 2008 geschaffene Möglichkeit, gem. § 1 des Art. 24 SächsVwNG Aufgaben zur Erprobung zu übertragen, besteht folglich kein Bedürfnis mehr, so dass dieses Gesetz aufgehoben werden kann (siehe Artikel 7 Nr. 3). Eine Kompetenzverlagerung tritt durch den Abschluss der Vereinbarung nicht ein, es bleibt bei der originären Zuständigkeit der Beteiligten. Die Zusammenarbeit wird nach außen nicht sichtbar, sie findet gewissermaßen im „Back-Office“ statt. Am nach außen in Erscheinung tretenden „Front-Office“ ändert sich nichts. Dies gilt auch für

die Satzungsbefugnis und für die Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgabe. Die nach außen erforderliche, mit Rechtswirkung verbundene Entscheidung, bleibt voll in der Verantwortung der zuständigen Körperschaft und wird auch unter deren Namen ausgefertigt.

Die Regelung zur Aufteilung von Dienstkräften in § 71 Abs. 2 letzter Satz ermöglicht, dass Bedienstete einer Gebietskörperschaft zeitanteilig auch zur Erfüllung von Aufgaben anderer Gebietskörperschaften tätig werden und dabei in deren Namen Befugnisse ausüben, beispielsweise im Rahmen der Aufgabe der kommunalen Parküberwachung. Dieser auf Dauer angelegte zeitanteilige Einsatz von Bediensteten ist keine Abordnung. Das Beamtenrechtsrahmengesetz steht der Regelung nicht entgegen. Das beamtenrechtliche bzw. dienstvertragliche Verhältnis zur Anstellungskörperschaft bleibt bestehen. Die Modalitäten des anteiligen Einsatzes sind in der Zweckvereinbarung zu regeln.

Absatz 3

Der Betrieb gemeinsamer Dienststellen wird wegen seiner besonderen Bedeutung als Sonderfall der gemeinsamen Durchführung von Aufgaben ausdrücklich erwähnt, ohne dass die konkrete Ausgestaltung in allen Einzelheiten festgelegt wird. Der Betrieb gemeinsamer Dienststellen bewirkt ebenfalls keine Zuständigkeitsverlagerung. Über die Durchführung der Aufgabe hinaus erhalten die Gemeinden und Landkreise damit die Möglichkeit, nach eigener näherer Gestaltung, Aufgaben auch auf längere Dauer und, je nach Einzelfall, auch an einem gemeinsamen Standort zu erfüllen. Sie können auf diese Weise den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen. Dafür können sie nicht nur die zu bearbeitenden Aufgaben, den allgemeinen Rahmen oder die Ausstattung mit Personal und Sachmitteln, sondern auch die Arbeitsabläufe und die innere Struktur festlegen. Die gemeinsame Dienststelle ermöglicht, die inneren Bearbeitungsabläufe flexibel zu gestalten und größere Arbeitsmengen im „Back-Office“, auch durch Beschäftigte einer anderen beteiligten Körperschaft, aufzufangen.

Der Einsatz von Beschäftigten einer Gemeinde für die Aufgaben einer anderen Gemeinde ist eine Verwaltungsleihe eigener Art. Soweit die Inanspruchnahme reicht, wird der „fremde“ Beschäftigte der sachlich und örtlich zuständigen Körperschaft zugeordnet. Seine Handlungen sind ihr zuzurechnen. Ein Beleihungsverhältnis liegt dagegen nicht vor, da ein Beliehener in eigener Zuständigkeit im eigenen Namen handelt. Ebenso kommt zwischen dem eingesetzten Beschäftigten und der „fremden“ Behörde kein Auftragsverhältnis zustande, da dies bedeuten würde, dass die Handlungen des Beschäftigten seiner Gemeinde, mit der ein Dienstverhältnis besteht, zuzurechnen wären. Die sachliche Zuständigkeit und damit die Verantwortung werden aber mit der vorliegenden Regelung nicht verändert.

Absatz 3 Satz 1 dient der Sicherstellung des Weisungsstranges innerhalb der Fachaufsicht. Die letztlich in der Sache weiterhin verantwortliche Körperschaft ist auch bei der Tätigkeit einer gemeinsamen Dienststelle befugt, im Einzelfall die Sachentscheidung zu treffen und darauf inhaltlich einzuwirken, auch wenn ein Beschäftigter einer anderen Körperschaft sachbearbeitend tätig ist. In Absatz 3 Satz 2 wird klargestellt, dass die dienstrechtliche Stellung des Beschäftigten in der gemeinsamen Dienststelle mit Ausnahme des nach Satz 3 gegebenen Weisungsrechts unberührt bleibt.

Nach § 839 Bürgerliches Gesetzbuch i. V. m. Artikel 34 Satz 1 des Grundgesetzes trifft bei Amtspflichtverletzungen die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der handelnde Beschäftigte steht. In der Regel wird als maßgebend betrachtet, wer dem Amtsträger das Amt, bei dessen Ausübung fehlerhaft gehandelt hat, anvertraut hat. Um im Einzelfall schwierige

Abgrenzungsfragen zu erleichtern, legt Absatz 3 Satz 3 fest, dass im Ergebnis der Träger der sachlich und örtlich zuständigen Körperschaft für den Schaden aufzukommen hat, und zwar unabhängig davon, ob der Schaden durch eigene oder „fremde“ Beschäftigte verursacht wurde. Dies entspricht dem der zuständigen Körperschaft eingeräumten Weisungsrecht.

Absatz 4

Es muss sichergestellt sein, dass auch nach der Vereinbarung zur Durchführung von Aufgaben in einer gemeinsamen Dienststelle, die Kommunen und Zweckverbände noch ausreichend qualifiziertes Personal in den Stammdienststellen vorhalten.

Absatz 4 verpflichtet die Beteiligten insoweit, die gesetzliche Aufgabenzuweisung zu wahren. Außerdem darf die Vereinbarung gemeinsamer Dienststellen für den Bürger nicht zu unzumutbaren Wegen führen. Die gemeinsame Dienststelle ist als „Back-Office“ nur im Hintergrund tätig, nach außen muss der jeweils zuständige Beteiligte handlungsfähig sein.

Zu Nummer 23

Absatz 1

Um den Beteiligten eine möglichst konkret für den Einzelfall zugeschnittene Gestaltung der Zweckvereinbarung zu ermöglichen, beinhaltet der neu gefasste § 72 Abs. 1 ausdrücklich die Möglichkeit die Zweckvereinbarung befristet abzuschließen, wenn es im Einzelfall sinnvoll erscheint. Gerade in Aufgabenbereichen gemeinschaftlich erfüllter Dienstleistungen – wie beispielsweise der Datenverarbeitung – wird durch diese Möglichkeit mehr Flexibilität erreicht.

Es soll auch künftig bei der Genehmigungspflicht für Zweckvereinbarungen bleiben, sofern es zu einer Aufgabenverlagerung kommt. Da auch beim Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle die Zusammenarbeit auf Dauer und in verfestigten Strukturen angelegt ist, ist hier eine Genehmigung erforderlich.

Absatz 2

Der bisherige Satz 1 des § 72 Abs. 2 wird künftig in § 71 Abs. 1 als neu eingefügter Satz 3 übernommen und ist daher in § 72 Abs. 2 zu streichen. Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Änderung des § 71 Abs. 2 bis 4. Da nunmehr für die Zweckvereinbarung zwei in der Rechtsfolge unterschiedliche Möglichkeiten zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben mit und ohne Aufgabenübergang vorgesehen sind, gilt die bisher in § 72 Abs. 2 Satz 2 geregelte Rechtsfolge der Zweckvereinbarung und der Verweis auf § 60 Abs. 3 nur für die Zweckvereinbarung mit Aufgabenübergang nach § 71 Abs. 1 und ist dort zu regeln.

Die Möglichkeiten zur Mitwirkung, die auch weiterhin in § 72 Abs. 2 geregelt sind, können in beiden Formen der Zweckvereinbarung vereinbart werden. Durch die Änderung des Satzes 2 werden beide Formen der Zweckvereinbarung erfasst.

Zu Nummer 24

Absatz 1

Es handelt es sich um eine Folgeänderung zur Änderung des § 71. Ferner wurde ein sprachlicher Gleichklang zur Regelung des § 50 Abs. 1 hergestellt.

Absatz 2

Mit der Änderung wird der sprachliche Gleichklang zur Regelung des § 50 Abs. 2 hergestellt.

Absatz 3

Es handelt sich um eine klarstellende gesetzestechnische Vereinfachung.

Absatz 4

Es wird auf die Begründung zu Absatz 1 verwiesen.

Zu Nummer 25**Absatz 1**

Die im neu eingeführten Sechsten Teil in § 73 a geregelte Arbeitsgemeinschaft ist eine wichtige Vorstufe für eine engere, verbindlichere Zusammenarbeit und wird deshalb ausdrücklich erwähnt. In kommunalen Arbeitsgemeinschaften geben die Kommunen die Aufgaben nicht aus der Hand, können sich aber die Unterstützung anderer kompetenter Verwaltungsbediensteter auf diesem Wege sichern. Es ergibt sich außerdem eine Verbesserung der Koordination des Verwaltungshandelns durch die Nutzung der Arbeitsgemeinschaft zur gegenseitigen Information und Kommunikation. Absatz 1 regelt den Kreis der Beteiligten an den kommunalen Arbeitsgemeinschaften. Trotz der möglichen Beteiligung Privater entsteht eine Vereinbarung jedoch immer aufgrund der Vereinbarung mehrerer Kommunen zum Zweck der gemeinsamen Koordination und Planung von kommunalen Aufgaben.

Absatz 2

Geregelt wird der Aufgabenkreis der Kommunalen Arbeitsgemeinschaften. Danach können Gegenstand der Arbeitsgemeinschaften nur solche Aufgaben sein, die die Beteiligten gemeinsam betreffen. Ausgeschlossen sind damit überörtliche oder staatliche Aufgaben. Die Arbeitsgemeinschaft dient insbesondere der Beratung und Abstimmung bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben, so dass ihr in erster Linie eine vorbereitende Funktion zukommt.

Absatz 3

Es wird klargestellt, dass Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse nicht auf die Arbeitsgemeinschaft übergehen können und vollständig in der Zuständigkeit der beteiligten Kommunen verbleiben. Eine Kompetenzverlagerung tritt nicht ein. Beschlüsse, die in der Arbeitsgemeinschaft gefasst werden, sind nur Anregungen und Empfehlungen an die Beteiligten ohne Bindungswirkung und ohne Außenwirkung gegenüber Dritten.

Zu Nummer 26 und Nummer 27

Redaktionelle Änderungen durch das Einfügen des neuen Sechsten Teiles.

Zu Nummer 28

Die Übergangsvorschrift des neu eingefügten § 78c stellt klar, dass Satzungen, die den bisherigen Regelungsinhalt des § 19 Abs. 3 Satz 5 einschließlich der erforderlichen Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen für die Zurückweisung eines Einspruchs, deklaratorisch in die Satzung aufgenommen haben, innerhalb eines Jahres an die neue Rechtslage anzupassen sind.

Andere als die in Absatz 1 genannten Satzungsbestimmungen können dagegen fortgelten. Weiterhin stellt die Übergangsvorschrift klar, dass § 19 Abs. 5 nur für die Zukunft gilt. Eine Verpflichtung zur Anpassung der bestehenden Satzungen an die neue Rechtslage besteht insoweit nicht.

Zu Nummer 29

Bei der Neufassung des § 81 Abs. 1 Satz 1 handelt es sich um eine Folgeänderung zu § 44 Abs. 1.

Zu Nummer 30

§ 82 wird aufgehoben, da die Neubekanntmachung der Sächsischen Bauordnung mit Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Mai 2004 (SächsGVBl. S. 200) erfolgte.

§ 83 wird aufgehoben, da die Neubekanntmachung des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen mit Bekanntmachung vom 22. Juli 2004 (SächsGVBl. S. 358) erfolgte.

§ 84 wird aufgehoben, da das kommunalbeamtenrechtliche Vorschaltgesetz mit Artikel 3 des Gesetzes vom 19. April 1994 (SächsGVBl. S. 781, 784) aufgehoben wurde.

§ 85 wird aufgehoben, da das Sächsische Brandschutzgesetz mit Artikel 6 Abs. 3 Nr. 1 des Gesetzes vom 24. Juni 2004 (SächsGVBl. S. 245, 265) am 1. Januar 2005 außer Kraft getreten ist.

Zu Artikel 4

Zu Nummer 2

Buchst. a

Die Ergänzung dient der Klarstellung, vgl. auch Neufassung der Überschrift des §1 durch das Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher Vorschriften im Freistaat Sachsen vom 28. März 2013.

Buchst. b

Zukünftig wird auf die Möglichkeit verzichtet, für die Neuwahl neue Bewerber aufstellen zu können. Die bisherige Ausgestaltung des zweiten Wahlgangs bei Bürgermeister- und Landratswahlen als Neuwahl mit der Möglichkeit, hierfür nochmals neue Bewerber aufzustellen (§ 41 Abs. 2 Satz 2 KomWG), wurde in der Erwartung getroffen, dass bei einer ergebnislosen ersten Wahl die Wahlvorschlagsträger für den zweiten Wahlgang konsensfähige Alternativbewerber suchen. Dies hat sich in der Praxis nicht bewährt. Zu einer Nachnominierung ist es lediglich in einer geringen Zahl von Fällen gekommen, die alle nicht ergebnisrelevant gewesen sind. Auf die Möglichkeit, für den zweiten Wahlgang neue Bewerber aufzustellen, wird daher zukünftig verzichtet. Dies erleichtert erheblich die Vorbereitung des zweiten Wahlgangs für die Wahlbehörden.

Zu Nummer 3

Folgeänderung zur Änderung der §§ 48 SächsGemO, 39 KomWG.

Zu Nummer 4

Buchst. a

Die Streichung des Satz 2 ist Folgeänderung zur Änderung der §§ 48 SächsGemO, 39 KomWG, die Streichung des Satz 3 ist Folgeänderung zum neugeschaffenen § 44a Abs. 2 Nr. 1

Buchst. b

Folgeänderung zur Änderung der § 48 SächsGemO, 39 KomWG.

Buchst. c

Die Streichung ist Folgeänderung zum neugeschaffenen § 44a Abs. 2 Nr. 3.

Zu Nummer 5

Durch den neugeschaffenen § 44a werden die bisher für die Neuwahl nach § 48 SächsGemO in der Gemeindeordnung und im Kommunalwahlgesetz verstreut

getroffenen Verfahrensbestimmungen zusammengefasst und im Hinblick auf den stattdessen nunmehr eingeführten zweiten Wahlgang angepasst.

Absatz 1

Durch den neueingefügten § 44a Abs. 1 werden diejenigen wahlrechtlichen Bestimmungen, die bisher in § 48 Abs. 2 SächsGemO geregelt waren, mit in das Kommunalwahlrecht integriert.

Absatz 2

In Absatz 2 werden die abweichenden Bestimmungen für den zweiten Wahlgang, die die bisherigen Regelungen zur Neuwahl im kommunalverfassungsrechtlichen Sinn ersetzen, zusammengefasst, im Einzelnen:

Absatz 2 Nr. 1

Fortführung der bisher für die Neuwahl im kommunalverfassungsrechtlichen Sinn bestehenden Regelung in § 41 Abs. 2 Satz 3.

Absatz 2 Nr. 2

Durch den Verzicht auf die Möglichkeit des bisherigen § 41 Abs. 2 Satz 2, für den zweiten Wahlgang neue Bewerber nominieren zu können, entfällt auch die erneute Zulassungsentscheidung nach § 41 Abs. 5 am 9. Tag vor dem zweiten Wahlgang. Ab dem Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung für die erste Wahl gibt es damit keine Möglichkeit mehr, für einen verstorbenen Wahlbewerber einen „Ersatzbewerber“ nachzunominieren (§ 6d Abs. 1 Satz 3 KomWG). § 44a Abs. 1 Nr. 2 öffnet für den zweiten Wahlgang nochmals die Möglichkeit der Nachnominierung für zwischenzeitlich verstorbene Bewerber.

Absatz 2 Nr. 3

Fortführung der bisher für die Neuwahl im kommunalverfassungsrechtlichen Sinn bestehenden Regelung in § 41 Abs. 2 Satz 5.

Absatz 2 Nr. 4

Fortführung der bisher für die Neuwahl im kommunalverfassungsrechtlichen Sinn bestehenden Regelung in § 48 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO.

Absatz 2 Nr. 5

Fortführung der bisher für die Neuwahl im kommunalverfassungsrechtlichen Sinn bestehenden Regelung in § 47. Zugleich wird klargestellt, dass auch bei der vorherigen Absage des zweiten Wahlgangs eine Nachwahl in Form der Wiederholungswahl nicht möglich ist. Der zweite Wahlgang muss aufgrund seines akzessorischen Charakters in engem zeitlichen Zusammenhang zur ersten Wahl stehen, so dass die Einhaltung der Frist des § 4a Abs. 1 Satz 2 zwingend ist. Die Fristen des § 29 Abs. 1 Satz 3 finden insoweit keine Anwendung.

Zu Nummer 6

Es wird klargestellt, dass bei einer nachträglichen Neufeststellung des Wahlergebnisses ein zweiter Wahlgang nicht mehr möglich ist. Der zweite Wahlgang muss aufgrund seines akzessorischen Charakters in engem zeitlichen Zusammenhang zur ersten Wahl stehen, so dass die Einhaltung der Frist des § 4a Abs. 1 Satz 2 zwingend ist. In diesem Fall ist stets eine Neuwahl durchzuführen.

Zu Nummer 7

Die Aufhebung des § 47 ist Folgeänderung des neugeschaffenen § 44a Abs. 2 Nr. 5.

Zu Artikel 5

Zu Nummer 1

Mit der Streichung des § 160 Abs. 1 Nr. 2 wird die auf die Vollendung des 68. Lebensjahrs festgesetzte gesetzliche Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand für hauptamtliche Bürgermeister und Landräte (i. V. m. § 164 Abs. 1 Satz 1) mit dem Ziel aufgehoben, diesem Personenkreis die Möglichkeit zu eröffnen, ihre siebenjährige Amtszeit zu Ende führen, soweit sie noch kurz vor Vollendung ihres 65. Lebensjahrs in dieses Amt gewählt worden sind.

Zu Nummer 2

Bei der Änderung des § 163 handelt es sich um eine Folgeänderung der Streichung des § 160 Abs. 1 Nr. 2. Für Beigeordnete verbleibt es bei der Altersgrenze von 68 Jahren. Aus der Nichtanwendbarkeit des § 50 folgt, dass ein Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand über das vollendete 68. Lebensjahr hinaus nicht möglich ist.

Zu Nummer 3

Bei der Änderung des § 165 handelt es sich um eine Folgeänderung der Streichung des § 160 Abs. 1 Nr. 2. Für Verbandsvorsitzende von Verwaltungsverbänden verbleibt es bei der Altersgrenze von 68 Jahren. Ein Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand über das vollendete 68. Lebensjahr hinaus ist nicht möglich.

Zu Nummer 4

Bei der Änderung des § 165a handelt es sich um eine Folgeänderung der Streichung des § 160 Abs. 1 Nr. 2. Für hauptamtliche Ortsvorsteher verbleibt es bei der Altersgrenze von 68 Jahren. Ein Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand über das vollendete 68. Lebensjahr hinaus ist nicht möglich.

Zu Nummer 5

Bei der Änderung des § 166 handelt es sich um eine Folgeänderung der Streichung des § 160 Abs. 1 Nr. 2. Für hauptamtliche Amtsverweser verbleibt es bei der Altersgrenze von 68 Jahren. Ein Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand über das vollendete 68. Lebensjahr hinaus ist nicht möglich.

Zu Artikel 6

Aufgrund der umfassenden Änderungen ist im Interesse der Benutzerfreundlichkeit eine Neubekanntmachung der geänderten Gesetze angezeigt.

Zu Artikel 7

Satz 2 Nummer 1

Folgeänderung zum neueingefügten § 95a SächsGemO (Artikel 1 Nr. 52)

Satz 2 Nummer 2

Folgeänderung zur Änderung in § 3 Abs. 2 SächsGemO (Artikel 1 Nr. 3b).

Satz 2 Nummer 3

Folgeänderung zum neugefassten § 71 Abs. 2 bis 4 SächsKomZG (Artikel 3 Nr. 23).



Kleine Anfrage

des Abgeordneten Dr. Patrick Breyer (PIRATEN)

und

Antwort

der Landesregierung - Ministerpräsident

Windkraftanlagen und Mitbestimmung der Kommunen und Bürger

1. Welche Kommunen oder deren Bürger (Bürgerentscheid) haben sich nach Kenntnis der Landesregierung im Zusammenhang mit der Aufstellung der letzten Regionalpläne oder seither gegen weitere Windkraftanlagen ausgesprochen (bitte auflisten)?

Die Beschlussfassungen der Gemeindevertretungen im Zusammenhang mit der Aufstellung der letzten Regionalpläne oder seither gegen weitere Windkraftanlagen liegen der Landesregierung nicht vor.

Statistische Angaben zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden werden bereits seit der im Jahr 1996 ff. durchgeführten Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik nicht mehr erhoben; eine Berichtspflicht der Gemeinden und unteren Kommunalaufsichtsbehörden wurde ebenfalls abgeschafft. Auf besondere Anforderung haben die zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden der Kreise im Januar 2011 die Anzahl von insgesamt 34 Bürgerbegehren/Bürgerentscheide im Zusammenhang mit der Anmeldung von Windenergieeignungsflächen im Rahmen der Teilfortschreibung der Regionalpläne mitgeteilt. Davon sollten nach dem Ergebnis der Abstimmungen in 21 Gemeinden keine weiteren Flächen im Rahmen der Teilfortschreibung angemeldet werden. In

drei Gemeinden entfiel ein Bürgerentscheid aufgrund entsprechender Beschlussfassung der Gemeindevertretung. In einer Gemeinde wurde vor Durchführung eines Bürgerbegehrens ein kommunalpolitischer Kompromiss gefunden. In einem Fall war das Bürgerbegehren unzulässig.

Im Verlauf des weiteren Verfahrens der Teilfortschreibung Wind 2012 haben die Gemeinden, in denen Bürgerentscheide im Zusammenhang mit der Anmeldung von Windenergieeignungsflächen durchgeführt wurden, die Landesregierung über das Ergebnis der Abstimmungen informiert. Zum Zeitpunkt der letzten Kabinettsbefassung zur Teilfortschreibung Wind 2012 lagen folgende Meldungen mit negativem Votum vor:

Gemeinde	Kreis	Datum
Bebensee	SE	24.01.2010 und 1.02.2012
Bendfeld	PLÖ	14.03.2010
Ehndorf	RD	01.08.2010
Embühren	RD	02.09.2012
Feldhorst	OD	k.A.
Föhrden-Barl	SE	27.09.2009 u. 15.01.2012
Gnutz	RD	10.11.2011
Groß Kummerfeld	SE	06.11.2011
Groß Buchwald	RD	18.09.2011
Haale	RD	02.09.2012
Heidmoor	SE	15.01.2012
Jahrsdorf	RD	k.A.
Klinkrade	RZ	28.02.2010 u. 13.11.2011
Krogaspe	RD	in 2009
Mönkloh	SE	27.09.2009
Mörel	RD	29.01.2012
Negenharrie	RD	18.09.2011
Niendorf/Stecknitz	RZ	06.11.2011
Nübbel	RD	21.03.2010
Nützen	SE	15.01.2012
Rade b. Hohenwestedt	RD	29.01.2012
Rodenbek	RD	22.01.2012
Schnarup-Thumby	SL	06.05.2012 u. 14.06.2012
Schülldorf	RD	20.09.2011
Schülp	HEI	06.11.2011
Schulendorf	RZ	25.04.2010
Stoltebüll	SL	13.11.2011
Timmaspe	RD	31.11.2011
Wasbek	RD	30.05.2010
Wattenbek	RD	22.01.2012

Weddelbrook	SE	27.09.2009 u. 29.01.2012
Wiershop	RZ	06.05.2012

Andere statistische Angaben für den nachgefragten Zeitraum liegen der Landesregierung nicht vor. Soweit in Einzelfällen eine Beratung der unteren Kommunalaufsichtsbehörde hinsichtlich der Durchführung von Bürgerbegehren oder Bürgerentscheiden zu der betreffenden Fragestellung erfolgt ist, ist der Ausgang des Verfahrens nicht bekannt.

2. Sind in diesem Jahr Genehmigungen von Windkraftanlagen in Kommunen erteilt worden, deren Vertretung oder deren Bürger (Bürgerentscheid) das konkrete Vorhaben oder weitere Windkraftanlagen in der Kommune allgemein abgelehnt hatten? Wenn ja, welche? (bitte jeweils auch Standortgemeinde, Kreis, Anzahl und Höhe angeben)

Nein. Die in diesem Jahr bisher erteilten Genehmigungen sind bis zur Änderung der Rechtslage in den Eignungsgebieten der Regionalpläne 2012 erteilt worden, bei deren Ausweisung Gemeindebeschlüsse und Bürgerentscheide berücksichtigt wurden. In den Fällen, in denen Repowering-Vorhaben 2015 genehmigt worden sind, sah der LEP 2010 in Ziff. 3.5.2 Abs. 13 letzter Spiegelstrich das gemeindliche Einvernehmen vor, sodass auch hier keine Genehmigungen gegen Gemeindebeschlüsse oder Bürgerentscheide erteilt wurden. Nach Änderung der Rechtslage sind keine Genehmigungen in Gemeinden erteilt worden, deren Gemeindevertretung oder Bürger sich gegen Windkraft ausgesprochen haben.

3. Soweit über Anträge noch nicht entschieden ist:
 - a) Welche Anträge beziehen sich auf Gemeinden, die sich durch ihre Vertretung oder ihre Bürger ablehnend gegen das Vorhaben oder weitere Windkraftanlagen allgemein geäußert haben? (bitte auch Standortgemeinde, Kreis, Anzahl und Höhe angeben)

In den Verfahren, in denen Anträge in ehemaligen Eignungsgebieten gestellt werden, geht die Landesplanungsbehörde davon aus, dass Gemeinden das Vorhaben nicht ablehnen oder sich nicht allgemein gegen Windkraftanlagen geäußert haben. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens werden die betroffenen Gemeinden beteiligt. Von 505 derzeit noch nicht genehmigten Anträgen liegen 291 Anträge innerhalb alter Eignungsgebiete. Zu den 214 außerhalb alter Eignungsgebiete liegenden derzeit noch nicht entschiedenen Anträgen liegen der Landesregierung nur in Einzelfällen Informationen zu den Gemeindebeschlüssen der Standortgemeinden vor.

Über Ergebnisse von Bürgerentscheiden zu den noch nicht entschiedenen Anträgen liegen der Landesregierung nur in Einzelfällen Informationen bezogen auf die derzeit noch nicht entschiedenen Anträge vor.

b) Sollen in diesen Fällen absehbar oder voraussichtlich Ausnahmen nach § 18 a Abs. 2 LaplaG zugelassen werden oder kann dies ausgeschlossen werden?

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in alten Eignungsgebieten Ausnahmen nach § 18 a Abs. 2 LaplaG zugelassen werden, wenn und soweit raumbedeutsame Windkraftanlagen nach dem jeweiligen Stand der in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung nicht befürchten lassen, dass sie die Verwirklichung dieser Ziele unmöglich machen oder wesentlich erschweren.

c) Eine Ausnahme nach § 18 a Abs. 2 LaplaG wird nicht zugelassen, wenn Abwägungsbelange der Landesplanung zum derzeitigen Planungsstand der Regionalplanung noch nicht abschließend geklärt werden können. Laut Rund-erlass der Landesplanungsbehörde vom 23. Juni 2015 indizieren befürworten-de oder ablehnende Bürgerentscheide, "dass vor Ort Kriterien für bzw. gegen Flächenausweisungen vorhanden sein können". Ergibt sich aus einer ableh-nenden Stellungnahme der betroffenen Gemeinde oder ihrer Bürger (Bürger-entscheid) gegen ein Vorhaben oder weitere Windkraftanlagen in der Ge-meinde allgemein, dass eine Abwägung im Rahmen der Regionalplanung vor-zunehmen ist und nicht durch eine Ausnahmegenehmigung nach § 18 a Abs. 2 LaplaG vorgegriffen werden darf?

Nein. Aus Ziffer IV.7. des Runderlasses des Ministerpräsidenten vom 23.06.2015 folgt, dass die Landesplanungsbehörde aufgrund von Gemeindebeschlüssen und Bürgerentscheiden die Vollständigkeit ihres Abwägungsmaterials überprüft. Eine Entscheidung, ob eine Ausnahme zuzulassen oder zurückzustellen ist, ergibt sich allein aus der Frage, ob eine abschließende Abwägung bereits im Ausnahmeverfah-ren möglich ist.

4. Welche Änderungen am Runderlass vom 23.06.2015 und am Beratungserlass vom 26.08.2015 ergeben sich aus dem Beschluss des VG Schleswig vom 10.09.2015 (Az. 6 A 190/13)?

Für den Runderlass des Ministerpräsidenten vom 23.06.2015 ergeben sich aus dem Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts keine Änderungen. Der Gemeinsame Beratungserlass der Staatskanzlei, des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten und des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein vom 26.08.2015 wird derzeit im Hinblick auf die Ausführungen des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts zur gemeindlichen Bauleitplanung (Randnummern 29 und 30 des Beschlusses) überarbeitet. Nach erfolgter Abstimmung mit den beteiligten Ressorts wird er in neuer Fassung veröffentlicht. Insbesondere wird dabei die Thematik der gemeindlichen Steuerung durch Flächennutzungsplanung neugefasst werden.

Schutz des Persönlichkeitsrechts im öffentlichen Bereich

18. Tätigkeitsbericht

des

Sächsischen Datenschutzbeauftragten

Berichtszeitraum: 1. April 2015 bis 31. März 2017

Dem Sächsischen Landtag

vorgelegt zum 31. März 2017

gemäß § 30 des Sächsischen Datenschutzgesetzes

Eingegangen am: 27. Oktober 2017

Ausgegeben am: 27. Oktober 2017

Vorbemerkung zum Sprachgebrauch in diesem Bericht:

Logisch ist zu unterscheiden zwischen biologischem und grammatischem Geschlecht (sexus und genus). Es wäre ein Verlust, diese Unterscheidung aufzugeben; sie erleichtert das Verständnis von Texten und hilft, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren. Frauen bitte ich, sich auch von scheinbar männlichen, in Wahrheit nur generellen Bezeichnungen gemeint zu wissen: Bauherr, Lehrer, Beamter, Betroffener etc. (Übrigens gibt es auch den umgekehrten Fall: Der [männliche] Entbindungspfleger ist eine Hebamme i. S. v. § 53 Abs. 1 Nr. 3 StPO.)

Herausgeber: Der Sächsische Datenschutzbeauftragte
 Andreas Schurig
 Bernhard-von-Lindenau-Platz 1 Postfach 12 07 05
 01067 Dresden 01008 Dresden
 Telefon: 0351/4935-401
 Fax : 0351/4935-490

Besucheranschrift: Devrientstraße 1
 01067 Dresden

Herstellung: Parlamentsdruckerei

Vervielfältigung erwünscht.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	10	
1	Datenschutz im Freistaat Sachsen	17
1.1	Datensparsamkeit versus Datenreichtum	17
1.2	Datenschutz-Grundverordnung und JI-Richtlinie der Europäischen Union in Kraft getreten – eine neue Zeitrechnung im Datenschutzrecht	18
1.3	Datenschutz-Grundverordnung – Behördliche Datenschutzbeauftragte	20
1.4	Datenschutz-Grundverordnung – Datenschutz-Folgenabschätzung und vorherige Konsultation	23
1.5	Datenschutz-Grundverordnung – Datenverarbeitung im Auftrag	24
1.6	Datenschutz-Grundverordnung – Die Einwilligung	26
1.7	Datenschutz-Grundverordnung – Zur Fortgeltung willenserklärungsabhängiger Rechtsverhältnisse nach altem Recht: Einwilligungen, Auftragsdatenverarbeitung, Datenschutzbeauftragte, Datengeheimnis	29
2	Parlament	34
3	Europäische Union	37
4	Medien	37
4.1	Datenschutz als ein Teil der Medienbildung – Abschlussbericht der AG Digitale Medien	37
5	Inneres	39
5.1	Personalwesen	39
5.1.1	Nutzung von Zeiterfassungsdaten für Controlling-Zwecke	39
5.1.2	Abgleich der IBAN von Bediensteten zum Zwecke der Korruptionsprävention	40

5.1.3	Videodatenverarbeitung in Bewerbungsverfahren und im Beschäftigungsverhältnis	42
5.1.4	Weitergehende Nutzung von Beschäftigten- und Studentendaten	43
5.2	Personalvertretung	45
5.2.1	Online-Wahl zur Personalvertretung	45
5.3	Einwohnermeldewesen	46
5.3.1	Veröffentlichung von Alters- und Ehejubiläen in kommunalen Amtsblättern	46
5.3.2	Einführung eines elektronischen Systems für die Erhebung der Fremdenverkehrs- und Kurbeiträge	48
5.3.3	Mitwirkungspflicht des Wohnungsgebers	51
5.3.4	Weitergabe der neuen Wohnanschrift vom Vorvermieter an die Meldebehörde	52
5.3.5	Verpflichtung auf das Meldegeheimnis	53
5.3.6	Melderegisterauskünfte zu Kindern und Minderjährigen	53
5.3.7	Stichprobenartige Überprüfung der Einwilligungen bei Melderegisterbehörden wegen einfacher Melderegisterauskünfte durch Werbe- und Adresshandelsunternehmen	54
5.3.8	Anträge auf Einrichtung einer Auskunftssperre nach § 51 Abs. 1 BMG	55
5.4	Personenstandswesen	57
5.4.1	Änderung des Personalausweisgesetzes und des Passgesetzes	57
5.5	Kommunale Selbstverwaltung	57
5.5.1	Lichtbildabgleich durch die Bußgeldstellen zur Fahrerermittlung	57
5.5.2	Darf die Presse von einer Stadtverwaltung erstmals erfahren, wer gegen Asylbewerber demonstriert hat?	59
5.5.3	Umfangreiche Datenerhebung im Rahmen des Bieterverfahrens eines kommunalen Grundstücksverkaufs	60
5.5.4	Herausgabe von elektronischen Fundsachen an den Finder	62
5.5.5	Drohnenüberflüge und Videoaufnahmen durch Gemeinden	63

5.5.6	Informationsfreiheitssatzungen der Gemeinden und Datenschutz	64
5.5.7	Ratsinformationssysteme und der Zugang zu Sitzungsunterlagen und Niederschriften	65
5.5.8	Veröffentlichung von Gemeinderatsbeschlüssen, die personenbezogene Daten enthalten, auf der kommunalen Webseite	69
5.6	Baurecht; Wohnungswesen	71
5.7	Statistikwesen	71
5.7.1	Zulässige Kopplung von Zuwendungsbescheiden an die verpflichtende Teilnahme an der Datenübermittlung nach ÜSchuldStatG	71
5.8	Archivwesen	73
5.8.1	Erhebung personenbezogener Daten bei der Archivnutzung	73
5.9	Polizei	73
5.9.1	Keine illegalen Gesprächsaufzeichnungen bei der sächsischen Polizei	73
5.9.2	Regelanfrage von Gewerbeämtern an die Polizei zu Mitarbeitern im Bewachungsgewerbe	75
5.9.3	Veröffentlichung personenbezogener Daten im Facebook-Profil „Polizei Sachsen“	76
5.9.4	Wie weiter mit Daten mit theoretisch möglichem NSU-Bezug?	77
5.9.5	Inanspruchnahme von Medien zur Öffentlichkeitsfahndung nach Personen	78
5.10	Verfassungsschutz	79
5.10.1	Rechtswidrige Datenübermittlungen zwischen LfV und einer sächsischen Hochschule und einer sächsischen Forschungseinrichtung	79
5.11	E-Government	82
5.12	Landessystemkonzept / Landesnetz	82
5.12.1	Grundverschlüsselung - der neue Normalfall	82
5.13	Ausländerwesen	83
5.14	Wahlrecht	83

6	Finanzen	84
6.1	Einsatz privater Speichermedien (Handy) bei der Sachverhaltsaufklärung	84
7	Kultus	86
7.1	Datenschutz als ein Teil der Medienbildung und Digitalisierung in der Schule	86
7.2	Fragebögen im Unterricht	88
7.3	Digitales Lernen an sächsischen Schulen	89
7.4	Datenübermittlung einer Schule an das Jugendamt	94
7.5	Elektronisches Klassenbuch	96
8	Justiz	97
8.1	Übersendung von Austrittsmitteilungen zu Gefangenen durch eine Justizvollzugsanstalt	97
8.2	Übermittlung personenbezogener Daten von Kostenschuldnern durch die Landesjustizkasse an Finanzämter ohne Rechtsgrundlage	98
8.3	Zuverlässigkeitsüberprüfung durch eine JVA nach unwirksamer Einwilligung	100
8.4	Auskunft für Gerichtsvollzieher bei der Polizei	103
8.5	Meine Zeugnisverweigerungsrechte in Ermittlungsverfahren	104
9	Wirtschaft und Arbeit	105
9.1	Straßenverkehrswesen	105
9.1.1	Aufbewahrungsfristen in Führerscheinakten	105
9.2	Gewerberecht	107
9.2.1	Datenverarbeitung im Verfahren zur Aufhebung der Bestellung eines Schornsteinfegers	107
9.3	Kammerwesen	108
9.4	Offene Vermögensfragen	108

10	Gesundheit und Soziales	109
10.1	Gesundheitswesen	109
10.1.1	Verhältnismäßige betriebsärztliche Untersuchungen und Datenerhebungen	109
10.1.2	eHealth-Beirat	110
10.2	Sozialwesen	111
10.2.1	Datenerhebung der Krankenkasse zur Unterstützung von Versicherten bei Behandlungsfehlern gemäß § 66 SGB V	111
10.2.2	Leistungen für ambulant betreute Wohngruppen	113
10.2.3	Datenerhebungen aufgrund von Unterhaltspflichten nach dem SGB XII	114
10.2.4	Anvertraute Sozialdaten nach § 65 SGB VIII	115
10.2.5	Unzulässiger Anamnesefragebogen für Krippen- und Kindergartenkinder	117
10.2.6	Erforderlichkeit einer richterlichen Anordnung nach § 73 SGB X im Bereich der Jugendhilfe nach SGB VIII	119
10.3	Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen	122
10.4	Rehabilitierungsgesetze	122
11	Landwirtschaft, Ernährung und Forsten	123
12	Umwelt und Landesentwicklung	123
13	Wissenschaft und Kunst	123
14	Technischer und organisatorischer Datenschutz	124
14.1	Einsatz von Google Analytics auf einer Webseite der Polizei Sachsen	124
14.2	Sicherheitsvorfall bei der Sächsischen Bildungsagentur	125
14.3	Weiterentwicklung und Einsatz des Standard-Datenschutzmodells	126
14.4	Datenschutz und Informationssicherheit transparent und ohne Aufbau von ‚Herrschaftswissen‘	127

14.5	Verschlüsselung von Webseiten - Totgesagte leben länger	128
15	Vortrags- und Schulungstätigkeit	130
16	Ordnungswidrigkeitenverfahren	132
17	Materialien	133
17.1	Entschliefungen der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder	133
17.1.1	Entschliebung zwischen der 89. und 90. Konferenz vom 9. Juni 2015: Gegen den Gesetzentwurf zur Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken	133
17.1.2	Entschliebung der 90. Konferenz am 30. September und 1. Oktober 2015 in Darmstadt: Verfassungsschutzreform bedroht die Grundrechte	134
17.1.3	Entschliebung der 90. Konferenz am 30. September und 1. Oktober 2015 in Darmstadt: Cloud-unterstützte Betriebssysteme bergen Datenschutzrisiken	135
17.1.4	Entschliebung der 91. Konferenz am 6./7. April 2016 in Schwerin: Wahrung der Freiheits- und Persönlichkeitsrechte bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus	137
17.1.5	Entschliebung der 91. Konferenz am 6./7. April 2016 in Schwerin: Datenschutz bei Servicekonten	138
17.1.6	Entschliebung der 91. Konferenz am 6./7. April 2016 in Schwerin: Wearables und Gesundheits-Apps – Sensible Gesundheitsdaten effektiv schützen!	140
17.1.7	Entschliebung der 91. Konferenz am 6./7. April 2016 in Schwerin: Stärkung des Datenschutzes in Europa – nationale Spielräume nutzen	142
17.1.8	Entschliebung zwischen der 91. und 92. Konferenz vom 20. April 2016: Klagerecht für Datenschutzbehörden – EU-Kommissionsentscheidungen müssen gerichtlich überprüfbar sein	143
17.1.9	Entschliebung zwischen der 91. und 92. Konferenz vom 25. Mai 2016: EU-Datenschutz-Grundverordnung erfordert zusätzliche Ressourcen für Datenschutzbehörden	144
17.1.10	Entschliebung der 92. Konferenz am 9./10. November 2016 in Kühlungsborn: „Videoüberwachungsverbesserungsgesetz“ zurückziehen!	146

17.1.11	EntschlieÙung der 92. Konferenz am 9./10. November 2016 in Kühlungsborn: Gemeinsame Prüfung der Falldatei Rauschgift deckt gravierende Mängel auf – Konsequenzen für polizeiliche Datenverarbeitung notwendig	148
17.1.12	EntschlieÙung zwischen der 92. und 93. Konferenz vom 24. Januar 2017: Novellierung des Personalausweisgesetzes – Änderungen müssen bürger- und datenschutzfreundlich realisiert werden!	149
17.1.13	EntschlieÙung zwischen der 92. und 93. Konferenz vom 15. März 2017: Einsatz externer Dienstleister durch Berufsgeheimnisträger rechtssicher und datenschutzkonform gestalten!	151
17.1.14	EntschlieÙung zwischen der 92. und 93. Konferenz vom 16. März 2017: Gesetzentwurf zur Aufzeichnung von Fahrdaten ist völlig unzureichend!	152
17.1.15	EntschlieÙung zwischen der 92. und 93. Konferenz vom 16. März 2017: Neues Bundeskriminalamtgesetz – Informationspool beschneidet Grundrechte	153
17.1.16	EntschlieÙung der 93. Konferenz am 29./30. März 2017 in Göttingen: Göttinger Erklärung – Vom Wert des Datenschutzes in der digitalen Gesellschaft	154
17.1.17	EntschlieÙung der 93. Konferenz am 29./30. März 2017 in Göttingen: Einsatz von Videokameras zur biometrischen Gesichtserkennung birgt erhebliche Risiken	156
17.2	Sonstiges	158
17.2.1	Handlungsfelder mit Handlungsempfehlungen der AG Digitale Medien des Landespräventionsrates Sachsen	158
17.2.2	Verpflichtungserklärung zur Einhaltung des Meldegeheimnisses	161
	Stichwortverzeichnis	162

Abkürzungsverzeichnis

Vorschriften

Nachstehend werden Gesetze und andere Vorschriften nach der alphabetischen Reihenfolge der *amtlichen, in Ausnahmefällen auch nichtamtlichen Abkürzung, ersatzweise der amtlichen Kurzbezeichnung* aufgeführt.

- AO Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745)
- BDSG Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097)
- BeamStG Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 8. Juni 2017 (BGBl. I S. 1570)
- BewachV Bewachungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Juli 2003 (BGBl. I S. 1378), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2692)
- BGB Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2787)
- BKAG Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997 (BGBl. I S. 1650), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 1. Juni 2017 (BGBl. I S. 1354)
- BMG Bundesmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), geändert durch Art. 11 Abs. 4 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745)
- BZRG Bundeszentralregistergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1984 (BGBl. I S. 1229, 1985 BGBl. I S. 195), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2732)

GewO	Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2789)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347)
GO	Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags 6. Wahlperiode vom 12. November 2014 (SächsABl. S. 1497)
KKG	Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2975), zuletzt geändert durch Art. 20 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234)
NachwG	Nachweisgesetz vom 20. Juli 1995 (BGBl. I S. 946), zuletzt geändert durch Art. 3a des Gesetzes vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348)
PaßG	Paßgesetz vom 19. April 1986 (BGBl. I S. 537), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 7. Juli 2017 (BGBl. I S. 2310)
PAuswG	Personalausweisgesetz vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745)
Richtlinie (EU) 2016/680	Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates
SächsAGBMG	Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Bundesmeldegesetzes vom 9. Juli 2014 (SächsGVBl. S. 76), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 26. Oktober 2016 (SächsGVBl. S. 504)
SächsArchivBenVO	Sächsische Archivbenutzungsverordnung vom 24. Februar 2003 (SächsGVBl. S. 79)
SächsDSG	Gesetz zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung im Freistaat Sachsen (Sächsisches Datenschutzgesetz) vom 25. August 2003 (SächsGVBl. S. 330), zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 349)

SächsEGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Freistaat Sachsen (Sächsisches E-Government-Gesetz) vom 9. Juli 2014 (SächsGVBl. S. 398), geändert durch die Verordnung vom 4. April 2015 (SächsGVBl. S. 374)
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 146), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 13. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 652)
SächsJG	Sächsisches Justizgesetz vom 24. November 2000 (SächsGVBl. S. 482; 2001 S. 704), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 630)
SächsJStVollzG	Sächsisches Jugendstrafvollzugsgesetz vom 12. Dezember 2007 (SächsGVBl. S. 558), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 16. Mai 2013 (SächsGVBl. S. 250)
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 2004 (SächsGVBl. S. 418; 2005 S. 306), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 26. Oktober 2016 (SächsGVBl. S. 504)
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. August 1999 (SächsGVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 890)
SächsPresseG	Sächsisches Gesetz über die Presse vom 3. April 1992 (SächsGVBl. S. 125), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 896)
SächsSchulG	Sächsisches Schulgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juli 2004 (SächsGVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 26. April 2017 (SächsGVBl. S. 242)
SächsStVollzG	Sächsisches Strafvollzugsgesetz vom 16. Mai 2013 (SächsGVBl. S. 250)
SächsSWG	Sächsisches Sicherheitswachtgesetz vom 12. Dezember 1997 (SächsGVBl. S. 647), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 18. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 970)
SächsUHaftVollzG	Sächsisches Untersuchungshaftvollzugsgesetz vom 14. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 414), geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 16. Mai 2013 (SächsGVBl. S. 250)

SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502)
SächsVSG	Gesetz über den Verfassungsschutz im Freistaat Sachsen (Sächsisches Verfassungsschutzgesetz) vom 16. Oktober 1992 (SächsGVBl. S. 459), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 890)
SchfHwG	Schornsteinfeger-Handwerksgesetz vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2242), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2495)
SGB I	Erstes Buch Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil – (Art. I des Gesetzes vom 11. Dezember 1975, BGBl. I S. 3015), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3214)
SGB V	Fünftes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung (Art. 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3214)
SGB VIII	Achtes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780)
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2739)
SGB XI	Elftes Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – (Art. 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, 1015), geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2757)
SGB XII	Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Art. 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3214)
StGB	Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202)

StPO	Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. August 2017 (BGBl. I S. 3295)
StVG	Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202)
TMG	Telemediengesetz vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 1. September 2016 (BGBl. I S. 3352)
ÜSchuldStatG	Gesetz über die Statistik der Überschuldung privater Personen (Überschuldungsstatistikgesetz) vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3083)
Verordnung (EU) 2016/679	Datenschutz-Grundverordnung – Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, die ab 25. Mai 2018 vollständig in Kraft tritt

Sonstiges

a. F.	alte Fassung
AG	Arbeitsgruppe
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
BfDI	Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BKA	Bundeskriminalamt
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Bundessozialgerichtsentscheidung

BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
DSK	Konferenz der unabhängigen Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder – Datenschutzkonferenz (findet halbjährlich statt)
EU	Europäische Union
IVO	Integriertes Vorgangsbearbeitungssystem für die Landespolizei
JVA	Justizvollzugsanstalt
KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz des Freistaates Sachsen
LKA	Landeskriminalamt Sachsen
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
n. F.	neue Fassung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
SächsABl.	Sächsisches Amtsblatt
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsVerfGH	Sächsischer Verfassungsgerichtshof
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz

SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
StA	Staatsanwaltschaft
SVN	Sächsisches Verwaltungsnetz
VwV	Verwaltungsvorschrift

Verweise im Text auf Ausführungen in früheren Tätigkeitsberichten des Sächsischen Datenschutzbeauftragten sind durch Angabe der Nummer des jeweiligen Tätigkeitsberichtes sowie der jeweiligen Abschnitt-Nr. – getrennt durch einen Schrägstrich – gekennzeichnet (z. B. 4/5.1.2.6).

1 **Datenschutz im Freistaat Sachsen**

1.1 **Datensparsamkeit versus Datenreichtum**

In letzter Zeit hört man in Deutschland im Rahmen der Digitalisierungsdebatte neue wohlklingende Schlagwörter vorrangig aus Politikermund wie „Datenreichtum“, „Datenschutz“ oder „Datensouveränität“. Daten sind das „Öl“ oder der „Rohstoff des 21. Jahrhunderts“. Ziel ist nicht einfach das Sammeln von Daten („Big Data“), sondern das Auswerten („Smart Data“). Datensparsamkeit dagegen verhindert Fortschritt und reduziert Entwicklungschancen. Wohlweislich wird dabei vermieden, darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Daten oft um Informationen über Personen handelt, die in ihrer Summe weitreichende Persönlichkeitsprofile zulassen. Erstaunlich ist dabei, dass die europäische und globale Entwicklung dem deutlich entgegentläuft. Erst letztes Jahr hat die Europäische Union eine Datenschutzreform verabschiedet, die die Datenminimierung als zentralen Verarbeitungsgrundsatz benennt. Einige global agierende Konzerne entdecken den Datenschutz („privacy“) als Verkaufsvorteil und versuchen zumindest, dies auch in ihren Geschäftsmodellen zu verankern. Immer mehr erkennen, dass es für Geschäftsmodelle, bei denen Informationen über Menschen verarbeitet werden, essentiell auf das Vertrauen der Betroffenen ankommt. Im Gegensatz zur analogen Welt ist die digitale deutlich undurchschaubarer. Dies betrifft sowohl die verwendeten Mittel als auch die ablaufenden Prozesse. Nicht umsonst redet man zum Beispiel von der Cloud, die eben wolkig und undurchsichtig ist. Wer digitale Dienste nutzt, muss Vertrauen in die Sicherheit der Systeme und in die Versicherungen des Anbieters haben. Die Mittel, dieses Vertrauen zu erzeugen, sind Transparenz seitens der Anbieter, Überprüfung und Zertifizierung ihrer Dienste und Produkte sowie Kontrolle durch Aufsichtsinstitutionen, alles wesentliche Bestandteile der neuen EU-Datenschutzreform. Dass die Erzeugung dieses Vertrauens sowohl im Interesse der Unternehmen als auch der Nutzer ist, ist leider nicht allen Beteiligten an der Umsetzung der Datenschutzreform hinreichend klar. Wer aus einer falsch verstandenen Fortschrittsgläubigkeit mit dem Ziel „Schranken abzubauen“ Datenschutz erschweren und beseitigen will, verhindert gerade eine Entwicklung, die technische und gesellschaftliche Entwicklung akzeptiert und mit Grundwerten verbindet.

Das dabei noch viele Fragen offen sind, wird bei der aktuellen Umsetzung der Datenschutzreform deutlich. Nachdem im Berichtszeitraum der europäische Gesetzgebungsprozess abgeschlossen worden ist, stand die Umsetzung in nationales Recht an. Ein erster Schritt auf der Bundesebene ist erfolgt, vieles ist in Bund und Ländern noch zu tun. Darüber hinaus wird auch die direkte Vorbereitung in den datenverarbeitenden Stellen immer drängender. Hinweise dafür werden von den Datenschutzaufsichtsbehörden herausgegeben und finden sich auch im Weiteren in diesem Tätigkeitsbericht.

Die Neuregelungen werden erhebliche Auswirkungen auf meine Organisationsstruktur, meine Befugnisse und Aufgaben haben. Letztere werden sich enorm ausweiten; je nach Zählart kommt man auf 50 bis 60 neue Aufgaben für meine Behörde. Hieraus resultiert ein erheblicher Personalmehrbedarf. Meine Behörde verfügt derzeit, Anfang 2017, über fast die gleiche Anzahl von Stellen (21) wie zur Anfangszeit ihres Bestehens (1993 19 Stellen), obwohl sich die Aufgaben seither – von der 2007 durch den Gesetzgeber zugewiesenen, zuvor den Regierungspräsidien obliegenden, Aufsicht über die nicht-öffentlichen Stellen (Unternehmen, Vereine etc. in Sachsen) über einige andere neue Aufgaben bis zu dem sich neuerdings abzeichnenden „Gemeinsamen Kompetenz- und Dienstleistungszentrums“ der Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, enorm ausgeweitet haben. Gleiches gilt – als Zeichen eines gestiegenen Datenschutzbewusstseins zu begrüßen – für die stark gewachsene Anzahl der Bürgeranfragen. Ich bin aber deshalb derzeit nicht in der Lage, meine gesetzlichen Aufgaben vollumfänglich und mit der eigentlich notwendigen Breite und Tiefe zu erfüllen. Dies ist ein konkreter Nachteil für die sächsischen Bürger und Unternehmen. Ich hoffe, dass dies im Rahmen der Umsetzung der Datenschutzreform gelöst werden kann.

Wie immer an dieser Stelle möchte ich meinen Dank gegenüber der Landtagsverwaltung äußern. Den positiven Ausführungen in meinem Bericht ist nichts hinzuzufügen. Auch die Zusammenarbeit mit Parlament und Staatsregierung gestaltet sich in bewährter Weise. Dies kommt insbesondere der Qualität und der Zügigkeit der Umsetzung der EU-Datenschutzreform in Sachsen zugute.

1.2 **Datenschutz-Grundverordnung und JI-Richtlinie der Europäischen Union in Kraft getreten – eine neue Zeitrechnung im Datenschutzrecht**

Am 25. Mai 2016 ist die

„Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)“

und am 5. Mai 2016 die

„Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Er-

mittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016“

in Kraft getreten. Mit diesen beiden EU-Gesetzen ist ein seit Anfang 2012, mit Vorarbeiten seit 2008, im Zusammenwirken der EU-Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates entworfenes Datenschutz-Reformpaket abgeschlossen worden. Ab dem 25. Mai 2018 wird die Datenschutz-Grundverordnung unmittelbar und direkt in allen Mitgliedsstaaten der EU anwendbar sein. Bis zum 6. Mai 2018 muss die JI-Richtlinie in allen Mitgliedsstaaten, also auch in Sachsen, in nationales Recht umgesetzt worden sein.

Meine Beteiligung

Ich habe von Anfang an auf nationaler Ebene – in der deutschen Datenschutzkonferenz der staatlichen Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern – sowie auf internationaler Ebene – im direkten Kontakt mit der EU-Kommission, Mitgliedern des Europäischen Parlaments sowie der Bundesregierung – an der Reform mitgewirkt.

Eine neue Datenschutzarchitektur

Mit der Datenschutz-Grundverordnung und der JI-Richtlinie werden die bisherige Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG, die den Rahmen für die Verarbeitung personenbezogener Daten im größten Teil der öffentlichen Verwaltung und im gesamten nicht-öffentlichen Bereich vorgegeben hatte, sowie der Rahmenbeschluss 2008/977/JI, der Gleiches für die grenzüberschreitende Datenverarbeitung im polizeilichen und justiziellen Bereich bewirkt hatte, vollständig ersetzt. Damit wird das Datenschutzrecht auf EU-Ebene grundlegend neu geordnet und eine neue datenschutzrechtliche Architektur in der Union geschaffen.

Datenschutzbehörden künftig auf unionsrechtlicher Grundlage

Mit beiden Rechtsvorschriften wird erstmals in der Bundesrepublik Deutschland und der übrigen Union eine Verwaltung, namentlich die Datenschutz-Aufsichtsbehörden, auf EU-rechtlicher Grundlage bestehen und verfahren. Meine Befugnisse, meine Aufgaben und meine Verfahrensweise werden im Bereich der Datenschutz-Grundverordnung grundsätzlich nur noch auf Unionsrecht beruhen. Nationales Recht, in meinem Fall also bundesdeutsches und sächsisches Recht, wird insofern nur noch als Ausführungsrecht eine Rolle spielen. Anderes gilt für die Datenverarbeitungsvorschriften (z. B. die Erhebungs- oder Löschungsvorschriften nach dem Sozialgesetzbuch), die nach der

Datenschutz-Grundverordnung grundsätzlich weiter durch den nationalen Gesetzgeber gestaltet werden können.

Das Verfahren im Berichtszeitraum

Nachdem die Verhandlungen im Lauf des Jahres 2015 deutlich an Fahrt aufgenommen hatten, traten die Beteiligten – Kommission, Parlament und Rat – zum Ende des Jahres 2015 in die abschließenden sogenannten Trilog-Verhandlungen ein. Der luxemburgische Ratsvorsitz hatte hierzu einen konsolidierten Text erstellt. Zuletzt wurde im Wesentlichen noch über die „besonders sensiblen Daten“ (Art. 9), die sogenannte Datenportabilität (Art. 18), die Meldung von Datenschutzverletzungen (Art. 31, 32), die betrieblichen und behördlichen Datenschutzbeauftragten (Art. 35), die Abberufung eines Mitglieds der Datenschutzaufsichtsbehörde (Art. 48 Abs. 4) sowie über Fragen der Haftung (Art. 77) und Geldbußen (Art. 79) verhandelt. Mit dem 15. Dezember 2015 konnten die Trilog-Verhandlungen zu einem Ende gebracht werden.

Neuerungen durch die Datenschutz-Grundverordnung

Mit der Datenschutz-Grundverordnung werden zum einen die subjektiven Datenschutzrechte natürlicher Personen gestärkt und neue Verfahren zum Schutz der Datenschutz-Grundrechte eingeführt, zum anderen der freie Verkehr personenbezogener Daten in der Union erleichtert.

Datenverarbeitungen, die die betroffene Person tatsächlich oder vermeintlich belasten, werden objektiv aus mehreren Gründen zunehmen und damit auch die Zahl der Beschwerden, die von den Aufsichtsbehörden zu bearbeiten sind. Erstens wird durch das Marktortprinzip (Art. 3) die Zahl der von der Datenschutz-Grundverordnung erfassten Datenverarbeitungsvorgänge – vor allem im Internet – erheblich zunehmen. Zweitens wird darüber hinaus die Digitalisierung aller Lebensbereiche zu einer Vervielfachung der Verarbeitung von personenbezogenen Daten führen.

1.3 **Datenschutz-Grundverordnung – Behördliche Datenschutzbeauftragte**

Die Datenschutz-Grundverordnung sieht in Art. 37 innerbetriebliche und behördliche Datenschutzbeauftragte vor. Für öffentliche Stellen – *Verantwortliche* (Art. 4 Nr. 7) – sind Datenschutzbeauftragte zukünftig verpflichtend zu berufen, Art. 37 Abs. 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/679.

Somit haben auch abweichend von derzeitigen Verwaltungsfestlegungen wie der VwV Schuldatenschutz nicht nur Schulen ab einer bestimmten Größe, sondern alle Schulen einen Datenschutzbeauftragten zu bestellen. In der Verwaltungspraxis werden Bestellungen Datenschutzbeauftragter nicht selten erstmals außerhalb des staatlichen Verwaltungsbereichs, bei vielen kommunalen Stellen, vorzunehmen sein. Zusätzlich haben auch alle Datenverarbeitungsauftragnehmer als *Auftragsverarbeiter* (Art. 4 Nr. 8) öffentlicher Stellen einen Datenschutzbeauftragten zu bestellen, vgl. hierzu Art. 37 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679 und dessen Wortlaut am Anfang.

Wie nach der bisherigen Rechtslage nach dem Sächsischen Datenschutzgesetz können interne und externe Datenschutzbeauftragte bestellt werden (Art. 37 Abs. 6 der Verordnung (EU) 2016/679). Gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage, was Zuverlässigkeit und Sachkunde betrifft, präzisiert der Verordnungstext, dass der Datenschutzbeauftragte „auf der Grundlage seiner beruflichen Qualifikation und insbesondere seines Fachwissens“, das er „auf dem Gebiet des Datenschutzrechts und der Datenschutzpraxis besitzt“ – Bezug genommen wird zudem auf die Aufgaben nach Art. 39 der Verordnung (EU) 2016/679 –, benannt werden soll. Eine ausdrückliche Kontrollbefugnis, was personenbezogene Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterfallen, betrifft, enthält die Datenschutz-Grundverordnung selbst nicht, vgl. § 11 Abs. 3 Satz 2 SächsDSG. Aber die bestellten Personen üben ihr Amt weiterhin weisungsfrei (Weisungsfreiheit) aus und dürfen wegen der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht abberufen und benachteiligt werden (Benachteiligungsverbot), Art. 38 Abs. 3 Satz 1 und 2 der Verordnung (EU) 2016/679. Die Weisungsfreiheit bedingt, was die Rechtsstellung angeht, auch weiterhin, dass der Datenschutzbeauftragte in seiner Tätigkeit keinen kommunikativen Dienstwegen unterworfen ist. Verantwortlich ist der Datenschutzbeauftragte in seiner Funktion zwar auch weiterhin lediglich gegenüber der Amtsspitze, vgl. Art. 38 Abs. 3 Satz 3 der Verordnung (EU) 2016/679. Wegen der Weisungsfreiheit betrifft dies aber dienstrechtliche Fragen bzw. die notwendige Information und Beratung gemäß Art. 39 der Verordnung (EU) 2016/679. Die Weisungsfreiheit bedingt jedoch aufgrund der Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflicht des Art. 38 Abs. 5 der Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz Betroffener, was Berichtsbefugnisse und Berichtspflichten angeht, auch weiterhin eine Verschwiegenheitspflicht, personenbezogene Einzelheiten und Identitäten betreffend, gegenüber der Amtsspitze.

Meiner Behörde sind, ohne dass diese explizit ein Register der Datenschutzbeauftragten zu führen hätte, weiterhin die Kontaktdaten des Datenschutzbeauftragten mitzuteilen. Der Verantwortliche und der Auftragsverarbeiter, die öffentliche Stelle und bisherige Auftragsdatenverarbeiter, haben zudem die „Kontaktdaten“, wozu Namensangaben, dienstliche Adressen, Raumnummern und angebotene Telefon- und E-Mail-Kommuni-

kationsmöglichkeiten zählen, um den Datenschutzbeauftragten erreichen zu können, zu veröffentlichen, vgl. Art. 37 Abs. 7 der Verordnung (EU) 2016/679.

Hervorzuheben ist, dass die Aufgaben des Datenschutzbeauftragten gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage geändert werden. Die Aufgaben sind in Art. 39 der Verordnung (EU) 2016/679 aufgeführt. Datenschutzbeauftragte haben nicht mehr, wie bisher in § 11 Abs. 4 Nr. 3 SächsDSG geregelt, das Verfahrensverzeichnis zu führen. Das künftige Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten wird stattdessen gemäß Art. 30 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679 durch den Verantwortlichen selbst geführt. Zudem ist das Verzeichnis nach Art. 30 Abs. 4 der Verordnung (EU) 2016/679 nur noch meiner Behörde auf Anfrage zur Verfügung zu stellen. Ein § 11 Abs. 4 Nr. 5 oder § 31 Abs. 2 SächsDSG vergleichbares Einsichtsrecht für jedermann wird es künftig nicht mehr geben.

Auch ist künftig nur noch der Rat des Datenschutzbeauftragten bei einer *Datenschutz-Folgenabschätzung* durch den Verantwortlichen (siehe dazu 1.4) einzuholen, Art. 35 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2016/679. Eine § 11 Abs. 4 Nr. 4 SächsDSG vergleichbare Pflicht zur Durchführung der Vorabkontrolle besteht hingegen künftig nicht mehr. Der Datenschutzbeauftragte hat jedoch gemäß Art. 39 Abs. 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2016/679 die Durchführung der Datenschutz-Folgenabschätzung zu „überwachen“.

Wie bisher ist der Datenschutzbeauftragte ordnungsgemäß und frühzeitig in alle mit dem Schutz personenbezogener Daten zusammenhängenden Fragen einzubinden und bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen, Art. 38 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679. Es ist sicherzustellen, dass seine anderen Aufgaben und Pflichten nicht zu einem Interessenkonflikt mit seiner Tätigkeit als Datenschutzbeauftragter führen, vgl. Abs. 6 der Vorschrift.

Nachdem es gemäß Art. 39 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679 zu seinen Aufgaben gehört, den Verantwortlichen, Auftragnehmer und Beschäftigte hinsichtlich ihrer Pflichten u. a. nach der Datenschutz-Grundverordnung zu beraten, die Verarbeitung zu überwachen und Mitarbeiter zu schulen, ist nach meiner Überzeugung nicht davon auszugehen, dass sich der Arbeitsumfang verringern wird. Hervorzuheben ist nämlich neben der Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde – Buchstabe d – als Aufgabe auch noch die neuartige Festlegung, dass der Datenschutzbeauftragte „Anlaufstelle“ für die Aufsichtsbehörde sein soll, Art. 39 Abs. 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2016/679. Wegen der Aufgabenverdichtung sind die Verantwortlichen und Auftragsverarbeiter pflichtig, sicherzustellen, dass der Datenschutzbeauftragte in angemessenem Umfang

von anderen Aufgaben freigestellt wird bzw. genügend Ressourcen zur Aufgabenerledigung zur Verfügung gestellt bekommt, vgl. Art. 38 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2016/679.

1.4 Datenschutz-Grundverordnung – Datenschutz-Folgenabschätzung und vorherige Konsultation

Die bisher in § 10 Abs. 4 SächsDSG vorgesehene Vorabkontrolle wird durch die „Datenschutz-Folgenabschätzung“ (Art. 35) und die „vorherige Konsultation“ (Art. 36) der Datenschutz-Grundverordnung ersetzt.

Anders als die Vorabkontrolle nach dem bisherigen Recht wird die Datenschutz-Folgenabschätzung durch den Verantwortlichen – Art. 4 Nr. 7 der Verordnung (EU) 2016/679 – selbst durchgeführt, Art. 35 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679. Ihr Mindestinhalt ist in Art. 35 Abs. 7 der Verordnung (EU) 2016/679 festgelegt worden.

Die Datenschutz-Folgenabschätzung ist durchzuführen, wenn sich aus einer Abschätzung der Risiken der Verarbeitungsvorgänge („Schwellwertanalyse“) ein voraussichtlich hohes Risiko, bezogen auf den Schutz personenbezogener Daten, ergibt. Wird festgestellt, dass ein Verarbeitungsvorgang vermutlich kein hohes Risiko aufweist, dann ist dieses Ergebnis für den konkreten Verarbeitungsvorgang mit Angabe der Gründe zu dokumentieren. Artikel 35 selbst benennt in Absatz 3 nur einige Faktoren, die wahrscheinlich zu einem hohen Risiko führen. Aufbauend auf den Leitlinien der Artikel-29-Datenschutzgruppe werden die Datenschutzaufsichtsbehörden eine nicht-abschließende Liste veröffentlichen, die Verarbeitungstätigkeiten aufführt, bei denen eine Datenschutz-Folgeabschätzung durchzuführen ist, vgl. Art. 35 Abs. 4 der Verordnung (EU) 2016/679. Zur Durchführung der Schwellwertanalyse werden künftig Hinweise der Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt werden.

Eine Datenschutz-Folgenabschätzung ist *vor* der Aufnahme der zu betrachtenden Verarbeitungsvorgänge durchzuführen. Zu beachten ist, dass auch bereits bestehende Verarbeitungsvorgänge unter die Pflicht einer Datenschutz-Folgenabschätzung fallen können. Da eine Datenschutz-Folgenabschätzung meist nicht kurzfristig erstellt werden kann, ist sie rechtzeitig, vorzugsweise im Zusammenhang mit einem Datenschutz- und Informationssicherheitskonzept nach § 5 Abs. 1 SächsEGovG, auf den Weg zu bringen. Dabei kann das sogenannte „Standard-Datenschutzmodell“ (siehe dazu 14.3) Anwendung finden.

Eine Datenschutz-Folgenabschätzung ist kein einmaliger und dann abgeschlossener Akt, sondern kann als Verfahrensmethode und Maßstab eines fortwährenden Beobach-

tungsprozesses begriffen werden. Sollten sich auf Seiten des Verantwortlichen Veränderungen und neue Risiken ergeben, die in der untersuchenden Betrachtung bisher nicht berücksichtigt wurden, so ist die Ausarbeitung zu überprüfen und ggf. anzupassen. Um dies zu gewährleisten, sind geeignete personell-organisatorische Vorkehrungen zu treffen, zum Beispiel mittels eines eingerichteten Datenschutz-Managements.

Wenn aus einer Datenschutz-Folgenabschätzung hervorgeht, dass die Verarbeitung ein hohes Risiko zur Folge hätte, sofern der Verantwortliche keine Maßnahmen zur Eindämmung des Risikos trifft, ist meine Behörde vor der Verarbeitung zu konsultieren, Art. 36 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679. Das Verfahren ist im Wesentlichen in Art. 36 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2016/679 geregelt. Komme ich zu der Auffassung, dass die geplante Verarbeitung nicht im Einklang mit dieser Verordnung steht, unterbreite ich dem Verantwortlichen – und ggf. dem Auftragsverarbeiter – innerhalb eines Zeitraums von bis zu acht Wochen nach Erhalt des Ersuchens um Konsultation entsprechende schriftliche Empfehlungen und kann meine in Art. 58 der Verordnung (EU) 2016/679 genannten Befugnisse ausüben. Diese Frist kann unter Berücksichtigung der Komplexität der geplanten Verarbeitung um weitere sechs Wochen verlängert werden. Welche Informationen des Verantwortlichen für die vorherige Konsultation seitens der Aufsichtsbehörden zur Bearbeitung Verwendung finden sollen, regelt Art. 36 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2016/679.

1.5 Datenschutz-Grundverordnung – Datenverarbeitung im Auftrag

Die nach § 7 SächsDSG bestehende Sonderregelung für eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag behält die Datenschutz-Grundverordnung bei. Allerdings legt insbesondere Art. 28 der Verordnung (EU) 2016/679 den Auftragnehmern künftig mehr Verantwortung und mehr Pflichten auf.

Datenschutzrechtlich wird der per Auftrag und weisungsgebunden eingesetzte Dienstleister – der *Auftragsverarbeiter* – im Rahmen der (weisungsgebundenen) Verarbeitung für den Auftraggeber nicht als *Dritter* betrachtet. Die normierte Fiktion schließt daher, wie bisher, die Anwendung der Übermittlungsvorschriften aus.

Anders als bisher (siehe dazu 17/14.6.) wird künftig auch eine Auftragsverarbeitung durch Dienstleister außerhalb des EU-/EWR-Raums zulässig sein, wenn die zusätzlichen Anforderungen der Art. 44 ff. der Verordnung (EU) 2016/679 für Verarbeitungen in Drittstaaten eingehalten werden.

Künftig sollen jedoch ausdrücklich nur Auftragnehmer beauftragt werden, die hinreichend Garantien dafür bieten, dass sie geeignete technische und organisatorische Maßnahmen für einen ausreichenden Datenschutz haben, sodass die Verarbeitung im Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung erfolgt und der Schutz der Rechte der betroffenen Personen gewährleistet ist, vgl. Art. 28 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679.

Wie bisher muss mit dem Auftragnehmer im Regelfall ein Vertrag über die weisungsgebundene Tätigkeit geschlossen werden, der schriftlich oder künftig auch in elektronischer Form abgefasst sein kann, Art. 28 Abs. 3 und 9 der Verordnung (EU) 2016/679. Für den notwendigen Inhalt des Vertrags gilt weitestgehend das Gleiche wie bisher. Ein wichtiger Bestandteil wird jedoch vor allem die Darstellung der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherheit der Verarbeitung nach Art. 32 der Verordnung (EU) 2016/679.

Es ist eine der Aufgaben der Aufsichtsbehörden, für solche Verträge zur Auftragsverarbeitung als Muster sog. Standardvertragsklauseln festzulegen, sowohl für Auftragsverhältnisse innerhalb EU/EWR wie auch für Auftragsverhältnisse in Drittstaaten. Entsprechende Ausarbeitungen werden gegenwärtig noch vorbereitet.

Will der Auftragsverarbeiter Subunternehmen als weitere Auftragsverarbeiter bei der Erbringung der vereinbarten Dienstleistung einsetzen, so bedarf dies der vorherigen (schriftlichen oder elektronischen) Genehmigung durch den Verantwortlichen. Später beabsichtigte Änderungen bei den eingesetzten Subunternehmen muss der Auftragsverarbeiter dem Auftraggeber als Verantwortlichen vorher mitteilen, wobei der Verantwortliche dann bei Bedarf Einspruch gegen die geplante Einbeziehung des neuen Subunternehmens einlegen kann, Art. 28 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2016/679 – vgl. auch Absatz 4 der Vorschrift.

Verstößt ein Auftragsverarbeiter gegen die Pflicht zur weisungsgebundenen Verarbeitung, indem er die Daten des Auftraggebers eigenmächtig für eigene Zwecke oder Zwecke Dritter verarbeitet, gilt er insoweit selbst als Verantwortlicher – mit allen rechtlichen Folgen, z. B. auch zur Erfüllung der Betroffenenrechte, Art. 28 Abs. 10 der Verordnung (EU) 2016/679. Neu hinzugekommen sind auch spezielle Haftungsregelungen für Auftragsverarbeiter bei Datenschutzverletzungen. Demnach drohen Auftragsverarbeitern bei Verstößen auch Schadensersatzforderungen von Betroffenen, vgl. auch Art. 82 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679.

Des Weiteren besteht für Auftragsverarbeiter die neue Pflicht, künftig auch ein Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2016/679 für alle Kategorien von im Auftrag eines Verantwortlichen durchgeführten Tätig-

keiten der Verarbeitung zu führen. Zudem hat er, wenn er für eine öffentliche Stelle tätig wird, gemäß Art. 37 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679 in jedem Fall einen Datenschutzbeauftragten zu bestellen.

Die bisher in § 7 Abs. 5 SächsDSG vorgenommene Einordnung aller Wartungsarbeiten als Auftragsdatenverarbeitung wird es künftig so nicht mehr geben. Nur im Falle einer Notwendigkeit oder Möglichkeit des Zugriffs auf personenbezogene Daten durch IT-Wartungs- oder Fernwartungs-Dienstleister – z. B. bei der Prüfung von Speicher-Dumps, bei Support-Arbeiten in Systemen des Auftraggebers usw. – handelt es sich im Hinblick auf die weite Definition einer Verarbeitung in Art. 4 Nr. 2 der Verordnung (EU) 2016/679 – z. B. das Auslesen, Abfragen, Verwenden von Daten – ebenfalls um eine Form bzw. Teiltätigkeit einer Auftragsverarbeitung.

Nach Art. 33 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2016/679 muss ein Auftragsverarbeiter eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten nach Bekanntwerden unverzüglich dem Verantwortlichen melden.

Ebenso sind die umfassenden Bußgeldvorschriften des Art. 83 Abs. 4, 5 und 6 der Verordnung (EU) 2016/679 zu berücksichtigen: Diese können bei Verstößen durchaus auch bei einem Auftragsverarbeiter zur Anwendung kommen, speziell z. B. bei Verstößen des Auftragsverarbeiters gegen seine Verpflichtungen aus Art. 28 Abs. 2 bis 4 der Verordnung (EU) 2016/679.

1.6 Datenschutz-Grundverordnung – Die Einwilligung

Nach der neuen Datenschutz-Grundverordnung kann Datenverarbeitung neben gesetzlichen Rechtsgrundlagen auf eine Einwilligung gestützt werden, Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679. Die Einwilligung folgt nicht mehr dem Sächsischen Datenschutzgesetz, sondern der Datenschutz-Grundverordnung. Allerdings dürfen Konkretisierungen bereichsspezifisch erfolgen, soweit die Verordnung dies zulässt.

Art. 4 Nr. 11 der Verordnung (EU) 2016/679 enthält die Begriffsbestimmung zur Einwilligung, die vom bisherigen Recht des § 4 SächsDSG abweicht. Eine Neuerung ist danach, dass eine unmissverständliche Willensbekundung, einverstanden zu sein, genügt. Auch konkludente Handlungen sind denkbar. Und das bedeutet auch, dass Einwilligungen nicht mehr schriftlich zu erfolgen haben, selbst Gesten oder mündliche Bekundungen sind ausreichend, vgl. den Wortlaut von Art. 4 Nr. 11 der Verordnung (EU) 2016/679. Allerdings ist in dem Zusammenhang auch auf die Nachweispflicht des *Verantwortlichen*, dass eingewilligt worden ist, hinzuweisen, Art. 7 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2016/679. In der Praxis werden Behörden daher zweckmäßigerweise weiter-

hin eine schriftliche Erklärung des Einwilligenden einzuholen bestrebt sein, da die Nicht-Nachweisbarkeit gravierende Folgen, was die Annahme der Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung auf Einwilligungsgrundlage angeht, haben kann. Dem Erwägungsgrund 32 der Datenschutz-Grundverordnung ist zusätzlich zu entnehmen, dass für die Erteilung von Einwilligungen ein aktives Verhalten der betroffenen Personen erforderlich ist und eine Einwilligungsmöglichkeit auf elektronischem Wege ohne Hindernisse grundsätzlich besteht (z. B. per E-Mail), dagegen Stillschweigen, bereits markierte Vorlagen oder Untätigkeit der betroffenen Personen keine Einwilligung darstellen.

Die Begriffsdefinition des Art. 4 der Verordnung (EU) 2016/679 legt zudem fest, dass es sich um eine freiwillige Erklärung für einen bestimmten Fall unter der Voraussetzung der Informiertheit der einwilligenden betroffenen Person handeln muss, Art. 4 Nr. 11 der Verordnung (EU) 2016/679.

Im Hinblick auf die Freiwilligkeit ist auf Erwägungsgrund 43 der Datenschutz-Grundverordnung hinzuweisen, wonach keine gültige Rechtsgrundlage besteht, wenn zwischen der betroffenen Person und dem Verantwortlichen ein klares Ungleichgewicht besteht, und es deshalb „unwahrscheinlich“ ist, dass die Einwilligung freiwillig gegeben wurde. Insbesondere soll dies gelten, wenn es sich bei dem Verantwortlichen um eine Behörde handelt. Gleichwohl wird in dem Erwägungsgrund diese Aussage auf die konkreten Einzelfallumstände bezogen. Soweit eine Einwilligung nicht gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist, werden damit die Möglichkeiten der Datenverarbeitung von öffentlichen Stellen weiter eingeschränkt sein und sich zunehmend auf einen Bereich, der nicht einem Über-Unterordnungsverhältnis zuzurechnen ist, bzw. auf Zusatzleistungen seitens öffentlicher Stellen gegenüber betroffenen Personen zu beschränken haben. Generell ist nach Erwägungsgrund 42 zu beachten, dass Freiwilligkeit der Einwilligung eine Verweigerungs- und Widerrufsmöglichkeit ohne Nachteile bedingt.

Erwägungsgrund 33 relativiert die eigentlich erforderliche Konkretisierung des Zwecks, den „bestimmten Fall“ nach Art. 4 Nr. 11 der Verordnung (EU) 2016/679, bei der Einwilligung bei Forschungsvorhaben unter Einhaltung ethischer Standards, indem eine Eingrenzung auf bestimmte Bereiche der Forschung genügen soll. Öffentliche Stellen wie Universitäten, Institute und Universitätskliniken können sich hierauf berufen.

In Bezug auf die Informiertheit gemäß Art. 4 Nr. 11 der Verordnung (EU) 2016/679 ist bei Datenerhebungen zudem auf Art. 13 der Verordnung (EU) 2016/679 hinzuweisen, der Festlegungen zur Informationspflicht des Verantwortlichen enthält.

Art. 7 der Verordnung (EU) 2016/679, in dem die Bedingungen der Einwilligung festgelegt werden, regelt die schon erwähnte Nachweispflicht in Absatz 1, ein neu-

artiges explizites Gebot, ausdrückliches Ersuchen um Einwilligung von anderen Textinhalten inhaltlich zu trennen und textlich verständlich abzusetzen (Absatz 2), eine Hinweispflicht auf den durchführbaren Widerruf jederzeit für die Zukunft, dass der Widerruf für die Zukunft gilt und eine Hinweispflicht des Verantwortlichen gegenüber der betroffenen Person darauf (Absatz 3) sowie ein Kopplungsverbot, die Einwilligung nicht in Abhängigkeit zu Verträgen oder der Erbringung von Dienstleistungen zu bringen. Auch diese Qualifizierung des Gebots der Freiwilligkeit – Art. 4 Nr. 11 – in Abs. 4 des Art. 7 der Verordnung (EU) 2016/679 stellt eine Neuerung dar. Keine Freiwilligkeit der Einwilligung läge danach vor, wenn die Erfüllung eines Vertrages von einer Einwilligung abhängig gemacht wird. Rechtswidrigkeit der Datenverarbeitung wäre die Folge.

Bezogen auf Absatz 2 ist bei Vertragsregeln zu beachten, dass anders als nach der bisherigen Rechtsprechung des BGH (Urteil vom 16. Juli 2008 – VIII ZR 348/06; Urteil vom 11. November 2009 – VIII ZR 12/08) es nicht mehr ausreichend sein soll, dass betroffene Personen auf inkludierte Vertragsklauseln verwiesen werden, die fiktiv erteilte Erklärungen enthalten, Erwägungsgrund 32 der Datenschutz-Grundverordnung.

Relevant im Schul- und Bildungsbereich sein kann Art. 8 der Verordnung (EU) 2016/679, insbesondere wenn im Schulbereich Lern-Medien und Internetplattformen in Anspruch genommen werden sollen, vgl. zu Medien hierzu die ausführliche Betrachtung unter 7.3. Art. 8 der Verordnung (EU) 2016/679 enthält besondere Regeln für die Einwilligung von Kindern bei sogenannten „informationsgesellschaftlichen Diensten“. Danach ist es für eine Einwilligung erforderlich, dass es sich um einen mindestens 16-Jährigen oder eine Erklärung der Elternsorgeberechtigten handelt. Zudem ist eine ordnungsgemäße Einwilligung durch technische Maßnahmen sicherzustellen.

Art. 9 der Verordnung (EU) 2016/679 legt in Bezug auf die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten – besonders schützenswerte Daten – Ausnahmebereiche nach der Datenschutz-Grundverordnung fest, wonach für die Verarbeitung solcher Daten eine ausdrückliche Einwilligung erforderlich ist. Konkludente Handlungen sind danach ausgeschlossen, vgl. Art. 9 Abs. 2 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/679. Im Falle der Unmöglichkeit der Einwilligung bei Eintreten besonderer Umstände zum Schutz lebenswichtiger Interessen der betroffenen Personen kann auf eine Einwilligung verzichtet werden, Art. 9 Abs. 2 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2016/679. Letztlich sollen besonders schutzwürdige Daten verarbeitet werden dürfen, wenn eine Stiftung oder eine Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht geeignete datenschutzrechtliche Garantien in Bezug auf Mitglieder oder Kontaktpersonen

sicherstellt und eine Offenlegung gegenüber Dritten nicht ohne Einwilligung erfolgt, Art. 9 Abs. 2 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2016/679.

Bezogen auf Art. 9 Abs. 2 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/679 wären danach z. B. gesetzliche Regelungen zur Patientendatenverarbeitung nach dem Sächsischen Krankenhausgesetz mit der Festlegung der Schriftlichkeit der Einwilligung im Einklang mit der Verordnung.

Einwilligungen, die nicht den Ordnungsanforderungen genügen, sind unwirksam und können nicht als Rechtsgrundlage für eine Datenverarbeitung herangezogen werden.

Bei Verstößen – einschließlich der Bedingungen für die Einwilligung – kann nach Maßgabe von Art. 83 Abs. 5 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/679 eine Geldbuße verhängt werden. Schadensersatzansprüche der betroffenen Person kommen zudem in Betracht, vgl. Art. 82 der Verordnung (EU) 2016/679.

Bestehende Einwilligungen sind durch die öffentlichen Stellen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, vgl. hierzu die Ausführungen unter 1.7.

1.7 Datenschutz-Grundverordnung – Zur Fortgeltung willenserklärungsabhängiger Rechtsverhältnisse nach altem Recht: Einwilligungen, Auftragsdatenverarbeitung, Datenschutzbeauftragte, Datengeheimnis

Mit Wirksamwerden der Datenschutz-Grundverordnung stellt sich auch die Frage, inwieweit auf Grundlage alten Rechts bestehende Datenverarbeitungsverhältnisse fortgelten. Soweit gesetzliche und bereichsspezifische Regelungen weiterbestehen, können auch Datenverarbeitungen fortgesetzt werden. Eine andere Problemlage ergibt sich bei Rechtsinstrumenten, die in die Datenschutz-Grundverordnung aufgenommen worden und dort abschließend geregelt sind und altes Recht verdrängt haben. Die Frage stellt sich insbesondere bei erteilten Einwilligungen, Verträgen der Auftragsdatenverarbeitung und der Bestellung behördlicher Datenschutzbeauftragter sowie bei Verpflichtungen auf das Datengeheimnis.

Bei der Einwilligung kommt es darauf an. Entscheidend wird im Wesentlichen sein, ob die alte Willenserklärung, die im Verfahren angesichts bestimmter rechtlicher und tatsächlicher Umstände abgegeben worden ist, der Einwilligung, die erneuert oder neu abgegeben würde, entspricht. Die Einwilligung bezieht sich auf eine konkrete Datenverarbeitung unter tatsächlichen Bedingungen. Erwägungsgrund 171 der Datenschutz-Grundverordnung eröffnet die Möglichkeit der Fortgeltung der Wirksamkeit der Ein-

willigung, die Grundlage einer begonnenen Datenverarbeitung sein soll. Danach ist es nicht erforderlich, dass die betroffene Person zu einer gleichartigen fortgesetzten Datenverarbeitung, zu der sie gemäß altem Recht eingewilligt hat, erneut einwilligt, wenn die Art der bereits erteilten Einwilligung den Bedingungen der Datenschutz-Grundverordnung entspricht. Eine zurückliegend wirksam erteilte Einwilligung nach altem Recht gilt dann bis auf weiteres für unbestimmte Zeit fort.

Erwägungsgrund 42 der Datenschutz-Grundverordnung hebt bei Einwilligungen darauf ab, dass eine vom Verantwortlichen vorformulierte Einwilligungserklärung in verständlicher und leicht zugänglicher Form, in einer klaren und einfachen Sprache zur Verfügung gestellt wird, keine missverständlichen Inhalte aufweist und die betroffene Person mindestens darüber informiert worden ist, wer der Verantwortliche ist und zu welchen Zwecken ihre personenbezogenen Daten verarbeitet werden sollen. Diese Bedingungen werden bei Alt-Einwilligungen gemäß der Vorschrift zur informierten Einwilligung nach § 4 Abs. 3 SächsDSG regelmäßig noch erfüllt sein. Zu beachten ist darüber hinaus aber auch Art. 7 Abs. 3 Satz 3 der Verordnung (EU) 2016/679, was die Hinweispflicht auf die Wirkung des Widerrufs für die Zukunft anbelangt. Außerdem ist Art. 13 der Verordnung (EU) 2016/679, wonach umfassende Informationspflichten bestehen, die bei Erhebung personenbezogener Daten bei betroffenen Personen vorgesehen sind, einzuhalten.

Es ist durch die öffentlichen Stellen, die eine Datenverarbeitung, die auf Einwilligungen gestützt worden ist, begonnen haben, daher von Fall zu Fall zu entscheiden, ob zurückliegende Einwilligungen den Regelungen der Datenschutz-Grundverordnung genügen würden. In Zweifelsfällen wird aus Gründen der Rechtssicherheit die Einwilligung zu wiederholen und nach der Datenschutz-Grundverordnung erneut einzuholen sein.

Im Unterschied zur Einwilligung finden sich zur Auftragsdatenverarbeitung keine Hinweise zur Fortgeltung in den Erwägungsgründen. Die Fortgeltung des alten Rechtsinstrumentes ist nicht vorgesehen. Altes Recht ist ab dem 25. Mai 2018, dem vollständigen Wirksamwerden der Datenschutz-Grundverordnung, außer Kraft. Aber Auftragsdatenverarbeitungsverhältnisse bestehen auf vertraglicher Grundlage. Und Verträge sind nach deutschem Recht einzuhalten, *pacta sunt servanda*. Allerdings handelt es sich letztendlich um eine von beiden Parteien nicht zu vertretende Vertragsstörung, die sich mit der neuen Rechtslage eingestellt hat, wenn die Vertragsparteien bei einer vertragsgemäßen Fortsetzung der Datenverarbeitungsverhältnisse, die einem nicht mehr wirksamen Rechtsinstrument entspricht, gegen öffentliches Ordnungsrecht – EU-Recht – verstoßen. Das alte Rechtsinstitut der Auftragsdatenverarbeitung – jetzt Auftragsverarbeitung – ist, was Rechte, Pflichten und Verhältnisse des Auftragsverarbeiters

gegenüber dem Auftraggeber als Verantwortlichem betrifft, materiell-rechtlich nach den Normativen der Datenschutz-Grundverordnung verändert, vgl. 1.5. Bestehende alte Formularverträge, wie die meiner Dienststelle, verweisen inhaltlich zudem neben der Vorschrift des § 7 SächsDSG zur Auftragsdatenverarbeitung regelmäßig auf weitere Bestimmungen, die außer Kraft gesetzt sind, wie z. B. Schutzziele nach § 9 SächsDSG, die mit der Datenschutz-Grundverordnung nicht mehr vollständig kongruent sein werden. Hinzuweisen ist daher in diesem Zusammenhang auf Erwägungsgrund 171 – zweiter Satz –, wonach Verarbeitungen, die zum Zeitpunkt der Anwendung dieser Verordnung bereits begonnen haben, innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten der Verordnung mit ihr in Einklang gebracht werden „sollten“. Zu berücksichtigen ist zudem auch die Schriftlichkeit bzw. Dokumentationspflicht nach Art. 28 Abs. 9 der Verordnung (EU) 2016/679, was denkbare Änderungen des Vertrags entsprechend zu dokumentieren sind. Damit im Einklang stehend, sehen die Verträge – zivilrechtlich – regelmäßig vor, dass Änderungen des Vertrags nur wirksam werden sollen, wenn sie schriftlich erfolgen.

Als Ergebnis des Ganzen bleibt danach festzuhalten, dass Verantwortliche als datenverarbeitende Stellen nach der Datenschutz-Grundverordnung pflichtig sind, gemäß den Bestimmungen der Verordnung Auftragsverarbeitung zu organisieren und dass, solange alte Verträge der Auftragsdatenverarbeitung fortbestehen und die Auftragsverarbeitung nicht in diesem Sinne ordnungsgemäß durchgeführt werden kann, öffentliche Stellen auch pflichtig sind, die entsprechenden Verträge anzupassen oder zu beenden. Auf welche Weise dies erfolgt, ob mit einer einvernehmlichen Vertragsänderung oder etwa im Wege einer außerordentlichen Kündigung aus wichtigem Grund, ist eine zivilrechtliche Frage, die im Einzelfall zu bewerten und zu entscheiden ist, vgl. auch § 313 Abs. 1 BGB.

In jedem Fall sind bestehende Auftragsdatenverarbeitungsverhältnisse auf die neue Rechtslage hin zu überprüfen, vgl. Erwägungsgrund 171.

Bei der Bestellung der Datenschutzbeauftragten kann nach meiner Überzeugung das alte Rechtsverhältnis in jedem Fall nicht erhalten bleiben. Nach bisherigem Recht durchgeführte Bestellungen sind regelmäßig unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die entsprechenden Rechtsnormen und ab 25. Mai 2018 nach dann nicht mehr wirksamem Recht erfolgt. Zurückliegende Bestellungen sind nicht nur deklaratorisch in Bezug auf die Aufgabe, sondern formell-inhaltlich erfolgt. § 11 SächsDSG z. B. ist Rechtsgrund der Bestellung. Zudem ist, wie unter 1.3 dargestellt, inhaltlich der Aufgaben- und Befugnisbereich des Datenschutzbeauftragten verändert worden, was bei einer Nichtanpassung der Alt-Bestellungen in dienst-, arbeits- und vertragsrechtlicher Hinsicht zu nicht überschaubaren rechtlichen Fragen zu führen geeignet ist. Die Bestellung der

Datenschutzbeauftragten bei öffentlichen Stellen ist nach der neuen Rechtslage auch nicht mehr nur fakultativ, sondern obligatorisch vorzunehmen. Zur Herstellung vertragsrechtlicher bzw. dienstrechtlicher Rechtssicherheit rate ich daher auch, die Bestellungen der Datenschutzbeauftragten anzupassen oder zum Ende des 24. Mai 2018 zu widerrufen und ggf. im Gegenzug Bestellungen zum 25. Mai 2018 nach der Datenschutz-Grundverordnung unter Beachtung der zivil- und dienstrechtlichen Besonderheiten vorzunehmen. Ebenso würde man in Anbetracht der veränderten Aufgaben zweckmäßigerweise die Verträge mit externen Dienstleistern und Datenschutzbeauftragten modifizieren. Wenn auch Art. 37 ff. der Verordnung (EU) 2016/679 keine schriftliche Bestellung verlangen, wird bei internen Bestellungen weiterhin nach § 50 BeamStG bzw. nach § 2 Abs. 2 NachwG zu verfahren sein und die Aufnahme der Bestellung bzw. die vorgenommene Anpassung in die Personalakte erfolgen müssen. Im Übrigen wird bei externen Bestellungen vertraglich oder mit Verwaltungsvereinbarung die Einsetzung und Aufgabenübertragung bei öffentlichen Stellen – bereits aus Gründen der ordnungsgemäßen Haushaltsführung – schriftlich zu dokumentieren sein. Angeraten wird meinerseits auch, die Bestellungen in der bisher empfohlenen Weise unter Nennung der konkreten Aufgaben und bei interner Übertragung unter Freistellung des Beschäftigten von sonstigen Aufgaben bzw. der Einräumung eines Zeitanteils vorzunehmen und auf die Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung zu verweisen. Nach altem Recht bestellten behördlichen Datenschutzbeauftragten sollte so mit einem erneuernden Akt ebenfalls in Bezug auf ihren Rechtsstatus Gewissheit verschafft werden.

Eine Verpflichtung auf das Datengeheimnis entfällt nach der Datenschutz-Grundverordnung, auch wenn sich eine gewisse Entsprechung zum bisherigen Datengeheimnis in Art. 29 der Verordnung (EU) 2016/679 findet. Die eingetretene materiell-rechtliche Unwirksamkeit für die Zukunft, ab 25. Mai 2018, hat keine weiteren Folgen. Es ist seitens der personalverwaltenden Stellen noch zu prüfen, ob und wann Dokumente zur Verpflichtung auf das Datengeheimnis aus Personalakten entfernt werden können und sollen.

Der im Kontext beachtenswerte Erwägungsgrund 171 im gesamten Wortlaut lautet folgendermaßen: „Die Richtlinie 95/46/EG sollte durch diese Verordnung aufgehoben werden. Verarbeitungen, die zum Zeitpunkt der Anwendung dieser Verordnung bereits begonnen haben, sollten innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung mit ihr in Einklang gebracht werden. Beruhen die Verarbeitungen auf einer Einwilligung gemäß der Richtlinie 95/46/EG, so ist es nicht erforderlich, dass die betroffene Person erneut ihre Einwilligung dazu erteilt, wenn die Art der bereits erteilten Einwilligung den Bedingungen dieser Verordnung entspricht, sodass der Verantwortliche die Verarbeitung nach dem Zeitpunkt der Anwendung der vorliegenden Verord-

nung fortsetzen kann. Auf der Richtlinie 95/46/EG beruhende Entscheidungen bzw. Beschlüsse der Kommission und Genehmigungen der Aufsichtsbehörden bleiben in Kraft, bis sie geändert, ersetzt oder aufgehoben werden.“

2 Parlament

Mitunter treten Mitglieder des Landtags oder Vertreter eines Staatsministeriums mit der Frage an mich heran, inwieweit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Dritter der Beantwortung von Abgeordnetenschreiben – gemeint sind nicht die formalisierten parlamentarischen Fragerechte gemäß Art. 51 SächsVerf, sondern informelle Abgeordnetenschreiben – entgegensteht. Mit Abgeordnetenschreiben wenden sich Mitglieder des Landtags direkt an ein Staatsministerium, um Informationen zu erfragen und Auskünfte zu erlangen.

Um zu klären, welcher rechtliche Rahmen für die Beantwortung solcher Schreiben durch ein Staatsministerium zu beachten ist, bedarf es zunächst einer Einordnung des Abgeordnetenschreibens innerhalb der Informationsbeziehungen zwischen Parlament und Staatsregierung.

Direkt an ein Staatsministerium gerichtete Abgeordnetenschreiben gehören nicht zu den formell geregelten Ausformungen des Fragerechts der Abgeordneten, das für die Kontrollfunktion des Parlaments von zentraler Bedeutung ist. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf bestimmt, dass Fragen einzelner Abgeordneter oder parlamentarische Anfragen die Staatsregierung oder ihre Mitglieder im Landtag und in seinen Ausschüssen nach bestem Wissen unverzüglich und vollständig zu beantworten haben. Näheres regelt nach Art. 51 Abs. 3 SächsVerf die Geschäftsordnung des Landtags. In Abschnitt IX. der Geschäftsordnung des 6. Sächsischen Landtags (GO) finden sich Bestimmungen zum Verfahren bei der Befragung der Staatsminister nach der Aktuellen Stunde in Plenum, zur Fragestunde im Rahmen von Sitzungen des Landtags, zur Aktuellen Stunde, zu Großen Anfragen sowie zu Kleinen Anfragen. Diese Ausformungen des Fragerechts unterfallen Art. 51 SächsVerf; sie sind in der Geschäftsordnung formell geregelt und ziehen nach ständiger Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes eine Pflicht der Staatsregierung zur Beantwortung nach sich, die sich direkt aus Art. 51 SächsVerf ergibt. Die Antwort der Staatsregierung oder ihrer Mitglieder erfolgt in diesen Fällen gemäß Art. 51 Abs. 1 SächsVerf „im Landtag“ und „in seinen Ausschüssen“. Die Fragen und ihre Antworten sind als Teil des Plenarprotokolls oder als sonstige Landtagsdrucksachen in aller Regel öffentlich zugänglich und stehen nicht nur dem Fragesteller allein zur Verfügung.

Das Abgeordnetenschreiben wird im Gegensatz zu den genannten Frageformen in der Geschäftsordnung „verfahrenstechnisch“ nicht geregelt, es findet aber an einer Stelle – in § 56 Abs. 3 Satz 3 GO – Erwähnung. Diese Erwähnung des Abgeordnetenschreibens in der Geschäftsordnung des Landtags und der lange parlamentarische Brauch der

Ausübung des Informationsrechts der Abgeordneten (auch) über dieses Instrument lassen keine Zweifel an der Zulässigkeit des Abgeordnetenschreibens. Wenn sich diese nicht aus Art. 51 SächsVerf ergibt, was insofern zweifelhaft wäre, als das Verfahren für das Abgeordnetenschreiben in der Geschäftsordnung gerade nicht formell geregelt ist und die Antwort nicht „im Landtag“ oder „in seinen Ausschüssen“ erfolgt, sondern direkt an den anfragenden Abgeordneten gerichtet wird, so wird sich die Befugnis des Abgeordneten zu direkten Anfragen bei Staatsministerien jedenfalls aus der Ausübung seines freien Mandats nach Art. 39 Abs. 3 SächsVerf herleiten lassen.

Abgeordnetenschreiben sind danach nicht als formelle Anfrage im Sinne von Art. 51 SächsVerf anzusehen. Eine Pflicht zur Beantwortung durch die Staatsregierung und ihre Mitglieder oder Beauftragten ergibt sich mithin nicht aus Art. 51 Abs. 1 SächsVerf; die Beschränkung der Antwort richtet sich damit auch nicht nach Art. 51 Abs. 2 SächsVerf. Vielmehr liegt ihre Beantwortung durch die Exekutive in deren Ermessen. Hinsichtlich des „Ob“ einer Antwort dürfte bei Fragen von Abgeordneten, die auf den Verantwortungsbereich der Staatsregierung zielen, allerdings in aller Regel eine Ermessensreduzierung auf null anzunehmen sein und eine entsprechende Verpflichtung der Staatsregierung bestehen. Bezüglich des „Wie“, d. h. des Inhalts der Antwort hätte die Staatsregierung bei einer evtl. Verarbeitung personenbezogener Daten allerdings einfachgesetzliche, den Schutz potentiell Betroffener bezweckende Übermittlungsvorschriften zu beachten. Die einschlägige Bestimmung ist dabei § 16 SächsDSG.

Die Antwort auf Abgeordnetenschreiben stellt keine fachspezifische Aufgabe einer Behörde dar – sie gehört für Stellen der Staatsregierung vielmehr, wie etwa die Erteilung von Auskünften an die Presse oder die Löschung nicht mehr erforderlicher personenbezogener Daten, zum Kanon allgemeiner Aufgaben der Verwaltung. Eine Übermittlung zum Zweck der Beantwortung eines Abgeordnetenschreibens dient damit nicht der Erfüllung eigener Aufgaben im Sinne von § 16 Abs. 1 Nr. 1 SächsDSG. Einschlägig ist § 16 Abs. 1 Nr. 2 SächsDSG, wobei das berechtigte Interesse des Abgeordneten in aller Regel gegeben sein dürfte (s. o.). Die Abwägung zwischen dem Interesse des Abgeordneten an der erfragten Information und dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen hat nun über die Berücksichtigung des schutzwürdigen Interesses des Betroffenen nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 SächsDSG zu erfolgen.

Dabei können für personenbezogene Auskünfte auf Abgeordnetenschreiben die vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof für Auskünfte im Rahmen von Art. 51 SächsVerf entwickelten Abwägungsgrundsätze herangezogen werden: Das Informationsinteresse des Abgeordneten und das Geheimhaltungsinteresse des Dritten sind unter Berücksichtigung der Bedeutung der Pflicht zur erschöpfenden Beantwortung parlamentarischer Anfragen für die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems gegeneinander ab-

zuwägen. Da sowohl das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als auch der parlamentarische Informationsanspruch auf der Ebene des Verfassungsrechts angesiedelt sind, müssen sie im konkreten Fall einander so zugeordnet werden, dass beide so weit wie möglich ihre Wirkungen entfalten (SächsVerfGH, Urteil vom 20. April 2010 – Vf. 54-I-09, S. 24). Diese Bewertung hat die Staatsregierung einzelfallbezogen anhand der jeweiligen Gesamtumstände vorzunehmen (vgl. SächsVerfGH, a. a. O.).

Kommt die Staatsregierung bzw. das angefragte Staatsministerium in der Einzelfallabwägung zum Ergebnis eines Vorrangs des Schutzes des oder der Betroffenen, muss eine Übermittlung unterbleiben. In der Regel wird das Ministerium dies in seiner Antwort auf das Abgeordnetenschreiben mitteilen und begründen. Nicht personenbezogene bzw. -beziehbare, insbesondere pseudonymisierte Auskünfte dürften selbstverständlich erteilt werden.

Ergibt die Abwägung im Einzelfall ein Übergewicht des Interesses des Abgeordneten an der Information, ist eine Übermittlung grundsätzlich zulässig. Allerdings schreibt § 16 Abs. 3 SächsDSG für diesen Fall eine Anhörung des Betroffenen vor der Übermittlung vor. Schwerwiegende öffentliche oder private Belange – § 16 Abs. 3, 2. Halbsatz SächsDSG – dürften vor Übermittlungen auf Abgeordnetenschreiben einer Anhörung nicht entgegenstehen. Der Abgeordnete hat stets die Möglichkeit, sein Informationsrecht über eine formelle Anfrage, insbesondere die Kleine Anfrage nach § 56 GO zu befriedigen, wobei es nicht zu Anhörungen/Unterrichtungen der von Datenübermittlungen betroffenen Dritten käme. Einen Anspruch auf Geheimhaltung seiner Anforderungen personenbezogener Daten im Wege des einfachen Abgeordnetenschreibens hat der Abgeordnete nicht. Gleiches gilt für die Unterrichtung der Betroffenen nach einer erfolgten Übermittlung (§ 16 Abs. 3 SächsDSG). Sollte der Betroffene auf die Anhörung vor der Übermittlung dieser widersprechen (§ 22 SächsDSG), müsste die Staatsregierung bzw. das Staatsministerium prüfen, ob den vorgebrachten persönlichen Gründen Vorrang gegenüber dem Interesse der Behörde, ein Abgeordnetenschreiben zu beantworten, einzuräumen ist. Eine Übermittlung ist in der Regel zulässig, wenn sie zumindest auch im öffentlichen Interesse erfolgt. Die Beantwortung von Abgeordnetenschreiben, die in Ausübung des freien Mandats an die Exekutive gerichtet werden, liegt auch im öffentlichen Interesse. Über die Anhörung und Unterrichtung wäre der Betroffene zudem in der Lage, die Übermittlung gerichtlich überprüfen zu lassen.

3 Europäische Union

In diesem Jahr nicht belegt. Bitte beachten Sie die Punkte 1.1 bis 1.7 dieses Tätigkeitsberichts.

4 Medien

4.1 Datenschutz als ein Teil der Medienbildung – Abschlussbericht der AG Digitale Medien

Digitale Medien gehören selbstverständlich zum Alltag der meisten Menschen. Glaubt man mittelfristigen Zukunftsprognosen und verfolgt die dynamischen Entwicklungen, die die Digitalisierung mit sich bringt, ist es allerhöchste Zeit, sich dem Themenfeld Digitale Medien in umfassender Weise nachhaltig zu widmen. Nur so können die Menschen mit den technischen Errungenschaften Schritt halten, diese mündig und selbstbewusst in ihr Leben einbinden und selbst gestalten. Digitales Grundwissen der Bürger ist eine Voraussetzung für die Erhaltung des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandorts Sachsen.

Gemäß eines Beschlusses des Plenums des Landespräventionsrates luden der Sächsische Datenschutzbeauftragte und der Sächsische Landespräventionsrat die ihnen bekannten, im Bereich der Digitalen Medienbildung aktiven Institutionen im Freistaat Sachsen zur Mitarbeit in der AG Digitale Medien des Landespräventionsrates ein. Über einen Zeitraum von einem Jahr sollten gemeinsam konkrete Bedürfnisse der Bürger, Anforderungen aus Perspektive der Institutionen und bestehende Maßnahmen im Themenbereich digitaler Medien ermittelt und diskutiert werden.

Die Arbeitsgruppe verfolgte hierbei folgende Ziele:

- Erstellung einer IST-Analyse der durch die beteiligten Institutionen aktuell geleisteten Arbeiten im Handlungsfeld Prävention und digitale Medien,
- Ermittlung von Schnittstellen und möglichen Redundanzen,
- Erhebung weiterer Präventionserfordernisse in Bezug auf digitale Medien.

Die Analyse sollte aufzeigen, mit welchen Bedürfnissen und Fragen bezüglich der digitalen Medien die sächsischen Bürger an die einzelnen Institutionen herantreten und welche Aktivitäten behördlicherseits bereits angeboten und durchgeführt werden. Hierbei sollte Bedarf offengelegt werden, der derzeit noch keine oder wenig Berücksichtigung findet. Prävention soll im Hinblick auf digitale Medien im Lebensverlauf der Bürger verbindlich verankert werden. Entsprechend ist es notwendig, die Bildungspro-

zesse generationsübergreifend an dem Konzept des lebenslangen Lernens auszurichten, um eine umfassende Medienbildung zu gestalten.

Das Ergebnis der Tätigkeit der Arbeitsgruppe sind ein Bericht (http://www.lpr.sachsen.de/download/landespraeventionsrat/20170410_Bericht_final_AG_Digitale_Medien.pdf) und die vorgelegten 15 Handlungsempfehlungen, vgl. Anhang unter 17.2.1.

Die Bildung zu digitalen Medien ist eine große Herausforderung, die ein abgestimmtes und koordiniertes Handeln aller Akteure dieses Themenfeldes erfordert. Der Landespräventionsrat plant auf der Grundlage des Berichts gemeinsam mit den betroffenen Ressorts, das Ziel einer gelungenen Bildung zu digitalen Medien weiter zu verfolgen und dafür die Arbeit der derzeit temporären Arbeitsgruppe fortzuführen.

Vgl. auch 7.1 zu Datenschutz als ein Teil der Medienbildung und Digitalisierung in der Schule.

5 Inneres

5.1 Personalwesen

5.1.1 Nutzung von Zeiterfassungsdaten für Controlling-Zwecke

Ein Staatsministerium informierte mich über Pläne, zukünftig die Wirtschaftlichkeitskennzahlen mit einer speziellen Software in einem großen nachgeordneten Bereich genauer zu ermitteln. Zu diesem Zweck sollten die tatsächlichen Anwesenheitszeiten der Bediensteten der Aufgabenbereiche mithilfe einer Schnittstelle zum elektronischen Zeiterfassungs- und Zutrittskontrollsystem genutzt werden, um zusammen mit Vorgangszahlen Leistungsmessdaten zu gewinnen, die auch den Behördenleitungen zur Verfügung gestellt werden sollten.

Das Fachministerium teilte mir in diesem Zusammenhang mit, dass die anderen am Leistungsvergleich beteiligten Länderverwaltungen entsprechende Wirtschaftlichkeitskennzahlen bereits so ermitteln würden. Dies konnte in einer Umfrage durch mich nicht verifiziert werden. Im Gegenteil: Keine einzige der von mir kontaktierten Datenschutzbehörden der Länder bestätigte die Nutzung von Zeiterfassungsdaten für die vorgesehenen Controlling-Zwecke.

Der Vorgang hatte für mich grundsätzliche Bedeutung. Der Zulässigkeit der vorgesehenen Nutzung stand entgegen, dass die einschlägige Rahmendienstvereinbarung zur Nutzung des Zeiterfassungs- und Zutrittskontrollsystems die zulässigen Nutzungsmöglichkeiten der entsprechenden Daten abschließend aufzählt; eine Verwendung für Controlling-Zwecke ist davon aber nicht umfasst. Eine Erweiterung der genannten Zwecke ist nur mit Zustimmung des Hauptpersonalrats zulässig. Diese Regelungen könnten geändert und erweitert werden, wie es das Staatsministerium insofern folgerichtig bedeutete. Allerdings müsste eine Änderung der Dienstvereinbarung auch mit den gesetzlichen Bestimmungen in Einklang zu bringen sein.

Mittels Schnittstelle sollten auch sehr kleine oder einzelne Beschäftigtengruppen erfasst und weiterverarbeitet werden. Eine Zuordnung der Daten zu einzelnen Beschäftigten war aufgrund der Bezüge der Informationen und erkennbaren Organisationseinheiten nicht auszuschließen, auch wenn ansonsten pseudonyme Informationen, Daten ohne Klarnamen, ausgewertet werden sollten. Sofern Beschäftigtendaten aber nicht anonymisiert werden, ist § 37 Abs. 6 SächsDSG anwendbar, wonach Daten von Beschäftigten, die zur Verhaltens- oder Leistungskontrolle erhoben werden, nur zu diesem Zweck verarbeitet werden dürfen. Arbeitszeitdaten werden zur Verhaltenskontrolle erhoben und verarbeitet. Primärer Zweck der Verarbeitung der Arbeitszeitdaten ist neben der Sicherstellung der arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen die Einhaltung der dienstrechtlich und arbeitsvertraglich geregelten Dienst- und Arbeitszeiten. Zwar eröffnet § 13 Abs. 3

SächsDSG, dass Daten gespeichert und genutzt werden können, wenn dies der Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollbefugnissen, der Rechnungsprüfung, der Durchführung von Organisationsuntersuchungen, der Prüfung und Wartung von automatisierten Verfahren der Datenverarbeitung sowie statistischen Zwecken der speichernden Stelle dient. Diese Zwecke lagen nach meiner Überzeugung aber eben gerade nicht vor bzw. die zweckändernde Datenverarbeitung war nicht erforderlich oder unverhältnismäßig. Weder handelt es sich um die Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollbefugnissen im Sinne der Vorschrift, noch handelt es sich insbesondere um “Organisationsuntersuchungen”, die zu einem bestimmten Zeitpunkt durchgeführt und dann abgeschlossen werden, sondern um kybernetische Informationen, die aus den Beschäftigendaten immer wiederkehrend gewonnen werden sollen. Controlling bedeutet die Gewinnung von standardisierten (betriebswirtschaftlichen) Informationen für Zwecke der Führung und einer gewissen betriebswirtschaftlichen Transparenz. Gegen das Prinzip, das im öffentlichen Verwaltungssektor wirtschaftswissenschaftlich nur bedingt trägt, ist dem Grunde nach auch nichts einzuwenden. Allerdings hat die Beschäftigendatenverarbeitung grundsätzlich informationell abgeschottet zu erfolgen. Das gilt auch insoweit, dass das vorgesehene Verfahren mit seiner Schnittstelle, die originär eben nur zu Verhaltens- und nicht zur Leistungskontrolle verarbeiteten Arbeitszeitdaten mit weiteren Informationen verbinden soll, die dazu dienen, Leistungsmesszahlen zu gewinnen, die nicht nur sehr granular sein sollen, sondern auch einzelne Beschäftigte zu betreffen geeignet sind. Ein so weitgehendes Controlling ist nach meiner Überzeugung nicht erforderlich, um den vorgeblichen Zweck zu erreichen. Unabhängig von dem Controlling ist es der Personalverwaltung eröffnet, notwendige personelle Entscheidungen in Bezug auf personelle Ressourcen, Fehlzeiten und Erledigungen zu treffen. Inwieweit die Erweiterung des Verfahrens den betreffenden Verwaltungsbereich unmittelbar produktiv ertüchtigt, ist nach den mir vorgelegten Unterlagen nicht dargetan worden und zwingend.

Ich habe mich daher nur mit der Nutzung von aus den Arbeitszeitdaten gewonnenen statistischen und anonymen Informationen für das Verfahren einverstanden erklärt. Kleinere Organisationseinheiten betreffende Arbeitszeitinformationen müssten hochgerechnet werden, um keine Rückschlüsse auf einzelne Bedienstete zuzulassen. Entsprechendes teilte ich dem Hauptpersonalrat auf Anfrage mit.

5.1.2 Abgleich der IBAN von Bediensteten zum Zwecke der Korruptionsprävention

Im Berichtszeitraum wurde ich von einem Landkreis gebeten, zu prüfen, ob und inwieweit ein Abgleich der dem Personalreferat aus den Gehaltsabrechnungen bekannten IBAN (International Bank Account Number) der Landkreisbediensteten mit den IBAN

von Sozialleistungsdaten des angegliederten „Jobcenters“ rechtmäßig wäre. Hintergrund war, dass bekannt geworden war, dass ein Landkreisbediensteter neben seinem Arbeitsentgelt auch ihm nicht zustehende Sozialleistungen nach SGB II bezog, also ein Fall des Sozialleistungsmissbrauchs.

Den Abgleich sollte das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises im Auftrag (§ 7 SächsDSG) des Personalreferats durchführen. Dadurch erhoffte sich die Landkreisverwaltung, etwaige weitere Missbrauchsfälle aufdecken zu können. Konkrete Anhaltspunkte für weitere Missbrauchsfälle lagen nicht vor. Im Falle eines Treffers, also einer Doppelung, sollten weitere Ermittlungen angestellt werden, um festzustellen, ob der betreffende Landkreisbedienstete tatsächlich unrechtmäßig Zahlungen nach SGB II erhält. Rechtsgrundlage sollte § 106 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO (Prüfung der Vergaben vor dem Abschluss von Lieferungs- und Leistungsverträgen) sein, wonach u. a. auch die vorbeugende Korruptionsprävention zu den Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung zählen kann.

Ich habe den Landkreis in dieser Angelegenheit, in der es um den Schutz von Beschäftigtendaten im öffentlichen Dienst gemäß § 37 SächsDSG ging, wie folgt beraten: Die IBAN ist ein personenbezogenes Datum i. S. v. § 3 Abs. 1 SächsDSG, denn durch sie kann, wenn der Kontoinhaber eine natürliche Person ist, diese eindeutig identifiziert werden. Zweifelhaft erscheint mir jedoch bereits, ob es sich bei dem beabsichtigten Datenabgleich überhaupt um eine Maßnahme der vorbeugenden Korruptionsbekämpfung (und nicht um Ermittlungen „ins Blaue“ hinein) handelt und mithin § 106 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO eine taugliche Rechtsgrundlage für diese Verarbeitung personenbezogener Daten (Vorbehalt des Gesetzes) sein kann. Im Ergebnis kann dies aber offengelassen werden, da jedenfalls das Personalreferat nicht befugt ist, Beschäftigtendaten i. S. v. § 37 SächsDSG zu anderen Zwecken als der „Eingehung, Durchführung, Beendigung oder Abwicklung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses oder zur Durchführung organisatorischer, personeller und sozialer Maßnahmen“ oder dann zu verarbeiten, wenn ein „Gesetz, ein Tarifvertrag oder eine Dienstvereinbarung“ dies vorsieht, § 37 Abs. 1 SächsDSG (sogenannte enge Zweckbindung des Beschäftigtendatenschutzes). Auch die Voraussetzungen von § 37 Abs. 3 SächsDSG, wonach eine Übermittlung von Beschäftigtendaten nur zulässig ist, wenn eine Rechtsvorschrift dies vorsieht oder der Betroffene eingewilligt hat oder die Voraussetzungen einer Veröffentlichung vorliegen, sind nicht gegeben. Diesen strengen Vorgaben zum Beschäftigtendatenschutz kann sich der Landkreis auch nicht dadurch entziehen, indem er sich die Befugnis einer funktional anderen Stelle, hier des Rechnungsprüfungsamts, im Wege der Auftragsdatenverarbeitung quasi aneignet. Eine solche Aufweichung der Zweckbindung des § 37 SächsDSG und der Zuständigkeitsregelungen dürfte nur der Gesetzgeber vornehmen.

Der Landkreis hat daraufhin von seinem Vorhaben Abstand genommen.

5.1.3 Videodatenverarbeitung in Bewerbungsverfahren und im Beschäftigungsverhältnis

Neue Medientechnik erlaubt Kommunikation und Datenverarbeitungswege, die für den öffentlichen Verwaltungssektor neuartig ist. Z. T. wird nach meiner Kenntnis, im nicht-öffentlichen Bereich, aber auch im Bereich öffentlicher Hochschulen Videotechnik eingesetzt, um Abschnitte des Bewerbungsverfahrens, wie z. B. (Vor-)Auswahlgespräche durchzuführen. Verbreitet ist hierbei u. a. der Microsoft-Dienst „Skype“.

Bei einer Video-Kommunikation handelt es sich nach meiner Überzeugung um eine automatisierte Datenverarbeitung gemäß § 3 Abs. 5 SächsDSG. Auch IP-gestützte Kommunikation von personenbezogenen Daten fällt hierunter und eingesetzte Verfahren wie Skype sind als elektronische programmgesteuerte Datenverarbeitungssysteme, unabhängig vom Inhalt, automatisierte Verfahren. Verantwortliche Stelle ist nach § 3 Abs. 3 SächsDSG die Stelle, die die Bewerbungsgespräche mit dem Verfahren durchführt.

Das Führen von Bewerbungsgesprächen über derartige Anbieterpräsenzen würde zudem ein Verfahren darstellen, das nach § 10 Abs. 4 Nr. 3 SächsDSG der Vorabkontrolle durch den Datenschutzbeauftragten unterliegt. Danach ist eine Vorabkontrolle erforderlich, wenn die Verarbeitung von Beschäftigtendaten durchgeführt wird. Bewerberinformationen sind auch Beschäftigtendaten, vgl. den Wortlaut von § 37 Abs. 1 SächsDSG.

Es handelt sich auch um neue Technologien, die, sofern Personaldaten offenbart werden, besondere Risiken im Hinblick auf die betroffenen Bewerber bergen. Zum einen handelt es sich um Peer to Peer-Kommunikationstechnik, die informationssicherheits-technisch zu untersuchen sein wird. Zum anderen speichern Anbieter wie Skype ggf. gemäß ihren Nutzungsbedingungen Inhalte der Gespräche auf zentralen Serveranlagen, zumindest kurzzeitig. Soweit Anbieter für sich in Anspruch nehmen Inhalte zu speichern, zu übertragen, zu kopieren oder weiter zu verteilen, ist im Hinblick auf das Risiko in Bezug auf Beschäftigtendaten und die Vertraulichkeit des Bewerbungsgesprächs die Zulässigkeit eines Einsatzes in Frage zu stellen.

Der Dienstherr bzw. Arbeitgeber ist gemäß § 37 SächsDSG zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten der Bewerber befugt. Eine Berechtigung von Anbietern wie Skype, selbst Daten gleichzeitig zu verarbeiten, ergibt sich aus der Zustimmung der Nutzer zu den Nutzungsbedingungen der Dienste. Falls Bewerber von potentiellen Dienstherrn und Arbeitgebern veranlasst werden, Nutzungsbedingungen zuzustimmen, wenn sie die entsprechende Beschäftigung haben möchten, und kein alternatives Bewer-

bungsgespräch angeboten wird, ist fraglich, ob von einer Freiwilligkeit der Einwilligung in das Videotelefonat im Verhältnis zum potentiellen Dienstherrn und Arbeitgeber sowie zum Anbieter ausgegangen werden kann.

Im letzten Tätigkeitsbericht war ich bereits auf Videografie im Beschäftigungsverhältnis eingegangen und hatte auch in Bezug auf den Abschluss von Dienstvereinbarungen Empfehlungen ausgesprochen, vgl. auch 17/5.1.5. Dienstvereinbarungen bieten wegen ihrer normativen Wirkung den Vorteil, dass sich damit das Problem der Freiwilligkeit bei ansonsten einzuholenden Einwilligungen, nicht stellt. Die Freiwilligkeit wird man im Beschäftigungsverhältnis bei derartigen eingreifenden Maßnahmen seitens des Arbeitgebers und Dienstherrn als eingeschränkt ansehen müssen. Allerdings entscheiden auch immer wieder Gerichte dahingehend, dass sie eine entsprechende Einwilligung für zulässig halten. In einer aktuelleren Entscheidung aus dem letzten Berichtszeitraum entschied das Verwaltungsgericht Saarlouis (VG vom 29. Januar 2016 – Az. 1 K 1122/14) in Sachen Videoüberwachung in einer Apotheke. Das Gericht hat die Einwilligungserklärungen der Beschäftigten in eine Videoüberwachung der Arbeitsplätze für zulässig und wirksam gehalten.

5.1.4 Weitergehende Nutzung von Beschäftigten- und Studentendaten

Ein Betroffener wies mich darauf hin, dass die Leitung einer großen sächsischen Hochschuleinrichtung Beschäftigte und Studenten der Hochschule über deren dienstliche E-Mail-Adresse zur Teilnahme an bestimmten, ausgewählten allgemeinpolitischen, aber nicht hochschulbezogenen Veranstaltungen aufrufen würde. Verwiesen wurde seitens eines Betroffenen unter anderem auf eine letzte Mail-Aussendung an Bedienstete und Studenten, mit der auf Veranstaltungen im Oktober 2016 hingewiesen wurde. Der genaue Wortlaut der Mail wurde mir zugeleitet.

Gemäß § 37 SächsDSG dürfen Daten von Beschäftigten nur verarbeitet werden, soweit dies zur Eingehung, Durchführung, Beendigung oder Abwicklung des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses oder zur Durchführung organisatorischer, personeller und sozialer Maßnahmen, insbesondere auch zu Zwecken der Personalplanung und des Personaleinsatzes, erforderlich ist oder ein Gesetz, ein Tarifvertrag oder eine Dienstvereinbarung dies vorsieht. Auch die E-Mail-Adressdaten der Studenten sind zu universitären Zwecken eingerichtet.

Nachdem es sich auch bei dienstlichen E-Mail-Adressen zwar nur um eingeschränkt schutzwürdige Daten, aber auch um Beschäftigtendaten handelt und zudem zusätzlich Studenten betroffen waren, bat ich um Stellungnahme zum Sachverhalt und wie die

Nutzung der E-Mail-Adressen zu dem streitigen Zweck dienstlich gerechtfertigt sein sollte.

Die Hochschule äußerte sich nach mehreren Monaten dahingehend, dass der Rektor lediglich „eine sachliche Information über eine Veranstaltung“ versandt habe, aber eine Verpflichtung zur Teilnahme bzw. eine Werbung nicht erfolgt sei. Die Aussendung habe im Wesentlichen dem Aufruf an die Beschäftigten und Studenten gedient, „sich ihrer Rolle als Individuen in einer demokratischen Gesellschaft bewusst zu werden“. Zudem habe die Zielrichtung der Veranstaltung einen überparteilichen Charakter gehabt. Man sehe die Information des Rektors über die Veranstaltung von dessen Befugnissen als „Leiter einer staatlichen international zusammengesetzten und orientierten Wissenschaftseinrichtung gedeckt“. Einen Teilnahmedruck habe man nicht erzeugen wollen. Das Schreiben schloss mit der Bemerkung, dass „es sich um die zunächst letzte Mail dieser Art, die über diese Kommunikationskanäle an die Beschäftigten und Studierenden versendet wurde“ gehandelt habe.

Die Veranstaltung, auf die der Rektor zuletzt hinwies, bezog sich auf eine zeitaktuelle gesellschaftspolitische Thematik, die allgemein streitig diskutiert wird. Unterstützt wurde sie von zahlreichen Vereinen und Parteien, die sich wiederum politisch gegen konkrete gegensätzlich positionierte Parteien bzw. Zusammenschlüsse wandten. Auch wurde das Angebot eines „Sammelpunkts“ im Universitätsbereich zum gemeinsamen Gang in die Innenstadt gemacht. Insoweit konnte die Hochschule nach meiner Überzeugung die in sie geweckten Zweifel an einer Einhaltung der Neutralitätspflicht, verbunden mit der Ausnutzung der Hochschulressourcen und einer zweckwidrigen Verwendung der dienstlichen und studentischen E-Mail-Adressen nicht entkräften.

In mehreren gerichtlichen Entscheidungen sind in letzter Zeit ähnliche Fälle behandelt worden (BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14, BVerfG, Beschluss vom 7. November 2015 – 2 BvQ 39/15, OVG Münster, Urteil vom 4. November 2016 – 15 A 2293/15, BVerwG, Urteil vom 13. September 2017 – 10 C 6.16). Das Oberverwaltungsgericht schreibt in seiner Entscheidung: „Soweit ein Amtsinhaber am politischen Meinungskampf zwischen den politischen Parteien teilnimmt, muss zur Wahrung der Chancengleichheit dieser Parteien sichergestellt sein, dass ein Rückgriff auf die mit dem Amt verbundenen Mittel und Möglichkeiten unterbleibt. Nimmt der Amtsinhaber für sein Handeln die Autorität des Amtes oder die damit verbundenen Ressourcen in spezifischer Weise in Anspruch, ist es im Verhältnis zu den politischen Parteien dem Neutralitätsgebot unterworfen. ... Amtsautorität wird dabei in Anspruch genommen, wenn der Amtsinhaber sich durch amtliche Verlautbarungen etwa in Form offizieller Publikationen, Pressemitteilungen oder auf offiziellen Internetseiten seines

Geschäftsbereichs erklärt. ... Dass der Amtsinhaber außerhalb seiner amtlichen Funktionen am politischen Meinungskampf teilnimmt und in den Wahlkampf eingreift, ist dagegen nicht ausgeschlossen. Ob die Äußerung unter spezifischer Inanspruchnahme der Autorität des Regierungsamtes oder der mit ihm verbundenen Ressourcen stattgefunden hat, ist nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles zu bestimmen.“

Auch ein Amtsträger hat das Recht, für ein ihm wichtiges Anliegen einzutreten, aber er hat auch die sich aus seinem Amt ergebenden Schranken zu beachten.

5.2 Personalvertretung

5.2.1 Online-Wahl zur Personalvertretung

Vertreter einer sächsischen öffentlichen Stelle mit einer sehr hohen Beschäftigtenanzahl traten mit meiner Behörde wegen Wahlen zum Gesamtpersonalrat und von örtlichen Personalräten in Kontakt. Die Wahlvorstände verfolgten die Überlegung, die Wahlen online über eine Firma durchzuführen. Die Wählerverzeichnisse sollten zu diesem Zweck an die Firma übermittelt werden. Per E-Mail sollte der für die Beauftragung vorgesehene Dienstleister individuelle Internetverknüpfungen an die Wahlberechtigten versenden, die auf diese Weise dann hätten online abstimmen können. Die Firma hätte in der Folge automatisiert das Wahlergebnis ermittelt. Nach Angaben des Unternehmens sei sichergestellt gewesen, dass die Wahl geheim geblieben wäre und technisch keine Verbindung zwischen dem Wähler und seiner Wahlentscheidung zugänglich gemacht worden wäre. Das Unternehmen reklamierte für sich, vom BSI zertifiziert worden zu sein. Mit dem Verfahren wäre die Datenverarbeitung des Wahlverfahrens an eine externe Stelle ausgelagert worden und neben der datenschutzrechtlichen Problematik der Übermittlung der personenbezogenen Daten der Wahlberechtigten und der Datenverarbeitung des Wahlvorgangs selbst, hätte die Schwierigkeit bestanden, wie bei dem vorgesehenen Verfahren ein revisionsfähiges transparentes Wahlverfahren hätte sichergestellt werden können.

In der Folge trat ich sodann an die für Personalvertretungsrecht zuständige Aufsichtsbehörde heran, was ich auch dem behördlichen Datenschutzbeauftragten der Stelle so anempfahl.

Die Behörde teilte der öffentlichen Stelle den aktuellen Verfahrensstand einer vorgesehenen Änderung der Sächsischen Personalvertretungswahlverordnung mit und dass es keine Rechtsgrundlage für die Durchführung von Online-Personalratswahlen gebe. Ergänzend wies die Behörde darauf hin, dass eine Online-Wahl nicht nur anfechtbar, sondern von den Verwaltungsgerichten möglicherweise darüber hinaus als nichtig angesehen werden könnte. Die Rechtsprechung sei nämlich dann ausnahmsweise von einer

Nichtigkeit ausgegangen, wenn in so hohem Maß gegen allgemeine Grundsätze jeder ordnungsgemäßen Wahl verstoßen worden war, dass selbst der Anschein einer ordnungsgemäßen Wahl nicht mehr vorliegt. Eine Nichtigkeit der Wahl mit der Folge, dass ein Personalrat nie bestanden habe, könnte ggf. von jedem Beschäftigten und jederzeit geltend gemacht werden

Danach nahmen die zuständigen Wahlvorstände der öffentlichen Stelle von der Umsetzung des Verfahrens Abstand.

5.3 Einwohnermeldewesen

5.3.1 Veröffentlichung von Alters- und Ehejubiläen in kommunalen Amtsblättern

Es ist in vielen Gemeinden üblich, dass Bürgermeister bzw. deren Vertreter ältere Menschen zu ihren Ehrentagen aufsuchen, um diesen ihre Glückwünsche persönlich zu überbringen. Die Mandatäre schätzen die Möglichkeiten ihres Amtes zur Kontaktpflege zur Wählerschaft. Zusätzlich werden Informationen zu Alters- und Ehejubilaren über die amtlichen Blätter der Gemeinden verbreitet.

Jedoch erreichten mich im letzten Berichtszeitraum wieder verstärkt Anfragen und Beschwerden von Betroffenen, die mit einer Veröffentlichung ihrer Daten nicht einverstanden waren und nachfragten, ob das Handeln der Gemeinde datenschutzrechtlich ordnungsgemäß sei. Hintergrund des Ganzen sind maßgebliche Änderungen des Melderechts.

Auf meine Nachfragen hin teilten mir die Gemeinden häufig mit, dass die Betroffenen, deren Namen und Geburtstage und Hochzeitstage als Altersjubilare und Ehejubilare verbreitet würden, selbst großen Wert auf die persönliche Gratulation und die Veröffentlichung im Gemeindeblatt legten, da diese als eine Anerkennung und Ehrung empfunden werde. Die Enttäuschung der Jubilare sei dagegen groß, wenn Veröffentlichungen unterblieben. Das mag tatsächlich die Sicht einiger Menschen sein, aber nicht wenige Betroffene sehen das wiederum anders und allein entscheidend ist letztendlich die Gesetzeslage.

Nach altem Recht waren die Meldebehörden gemäß § 33 Abs. 2 Sächsisches Meldengesetz tatsächlich zum einen befugt, Namen, Doktorgrad, Anschriften, Tag und Art des Jubiläums von Alters- und Ehejubiläen intern weiterzugeben und selbst zu veröffentlichen, aber auch an Presse, Rundfunk oder andere Medien „zum Zwecke der Veröffentlichung“ zu übermitteln. Altersjubilare waren Einwohner, die den 70. oder einen spä-

teren Geburtstag hatten, Ehejubilare Einwohner, die die goldene Hochzeit oder ein späteres Ehejubiläum begingen.

Mit Inkrafttreten der im November 2015 die vorgenannte Vorschrift ablösenden Bestimmung des § 50 BMG darf die Meldebehörde gemäß Absatz 2 auf Verlangen von Mandatsträgern und von Presse oder Rundfunk Auskunft aus dem Melderegister über Alters- oder Ehejubiläen von Einwohnern erteilen, es sei denn, diese haben von ihrem Widerspruchsrecht gegen diese Übermittlung gemäß § 50 Abs. 5 BMG Gebrauch gemacht. Die Befugnis zur Datenweitergabe umfasst Familienname, Vorname, Doktorgrad, Anschrift sowie Datum und Art des Jubiläums. Als Altersjubiläen, zu denen Informationen übermittelt werden dürfen, gelten nach neuem Recht nur noch der 70. Geburtstag und jeder fünfte darauffolgende Geburtstag sowie ab dem 100. Geburtstag jeder jährliche Geburtstag. Als Ehejubiläen gelten nach neuem Recht das 50. und jedes danach folgende Ehejubiläum.

So kann man festhalten, dass die Melderegisterdaten zu Alters- und Ehejubiläen an die Bürgermeister für eine persönliche Gratulation der Jubilare unter Beachtung der Einschränkungen nach § 50 Abs. 2 BMG weiterzugeben, zulässig ist. Möchte der Bürgermeister den Einwohnern zu weiteren Jubiläen, als den in § 50 Abs. 2 BMG abschließend genannten, gratulieren, könnten die notwendigen Daten durch die Meldebehörde auf Grundlage von § 37 Abs. 1 BMG übermittelt werden, soweit man gewisse Eigenpräzisionszwecke des Bürgermeisters als von den gemeindlichen Aufgaben umfasst ansieht. Das betrifft allerdings nur den Bürgermeister und dessen Verwaltung selbst.

Die gesetzliche Regelung des § 50 Abs. 2 BMG regelt im Unterschied zu der alten Regelung nach dem Sächsischen Meldegesetz lediglich die Weitergabe- bzw. Übermittlung an die erlaubten Empfänger. Chronologisch nachfolgende Datenverarbeitungsphasen durch diese Stellen werden von der Regelung des Bundesmeldegesetzes hingegen gar nicht erfasst, hat der Bund doch auch keine Gesetzgebungsbefugnis für die Datenverarbeitung sächsischer Gemeinden bzw. richtet sich die Datenverarbeitung anderer Stellen nach dem Bundesdatenschutzgesetz. Das bedeutet auch, dass die empfangenden Stellen sich bei Veröffentlichungen der Jubiläumsdaten auf gesonderte bereichsspezifische Vorschriften stützen müssten. Der Verweis auf § 50 Abs. 2 BMG, den Empfang der Daten, genügt nicht. Weder werden Presse- noch Medienunternehmen ohne ausdrückliche Einwilligung Betroffener entsprechende Veröffentlichungen vorzunehmen befugt sein, noch ermächtigt die Sächsische Gemeindeordnung den Bürgermeister oder die Gemeinde selbst, die behördenintern weitergegebenen Melderegisterdaten als Jubiläumsdaten im Amtsblatt zu veröffentlichen.

Mir mitgeteilte Beschwerden zu einer gegenteiligen Praxis (weiterhin) veröffentlichender Gemeinden sind meinerseits als begründet zu betrachten gewesen.

Keine Einwände gegen eine Veröffentlichung von Jubiläumsdaten als Interesse und Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft bestehen nur insoweit, als Jubilare selbst den Gemeinden *schriftlich* gegenüber per Einwilligung erklären, dass sie (weiterhin) eine Veröffentlichung ihrer Ehrentage im Gemeindeblatt wünschen. Hierfür könnten die Gemeinden auch ein Formblatt vorhalten, welches in den örtlichen Amtsblättern verbreitet wird. Für die Einwilligungserklärung sind die Verfahrens- und Formvorschriften des § 4 Abs. 3 bis 5 SächsDSG einzuhalten.

Die betroffenen Personen, die keine Gratulation durch den Bürgermeister bzw. eine Veröffentlichung ihrer Jubiläumsdaten wünschen, haben das Recht, der Weitergabe ihrer Daten gemäß § 50 Abs. 2 BMG zu widersprechen. Die Praxis zeigt immer wieder, dass den Betroffenen ihr Widerspruchsrecht gemäß § 50 Abs. 5 BMG nicht bekannt ist. Hervorzuheben ist daher, dass die Meldebehörde verpflichtet ist, Betroffene auf das bestehende Widerspruchsrecht bei der Anmeldung nach § 17 Abs. 1 BMG sowie mindestens einmal jährlich durch ortsübliche Bekanntmachung hinzuweisen. Auf Anfragen hin versicherten mir jedenfalls die entsprechenden Kommunen, dass diese jährliche Bekanntmachung im örtlichen Gemeindeblatt auch durchgeführt werde.

5.3.2 Einführung eines elektronischen Systems für die Erhebung der Fremdenverkehrs- und Kurbeiträge

Im letzten Berichtszeitraum wandten sich Petenten und Tourismusvereine an meine Behörde. Gegenstand war die geplante Einführung eines gemeindeübergreifenden elektronischen Meldesystems für die Erhebung der Kurtaxe und die Ausgabe einer regionalen Gästekarte in verschiedenen sächsischen Regionen.

Hierzu wurde das Verfahren zur Abrechnung der Gästeabgabe bzw. Kurtaxe verändert – eine elektronische Lösung sollte das handschriftliche Ausfüllen von Meldescheinen zukünftig überflüssig machen und so nicht nur die Verfahren zur Meldung und Abrechnung zwischen Beherbergungsstätten und Kommunalverwaltungen optimieren, sondern gleichzeitig auch Nutzungsmöglichkeiten für das Tourismusmarketing eröffnen.

In den mir vorliegenden Stellungnahmen von zwei beteiligten Tourismusverbänden wurde mir mitgeteilt, dass diese im Rahmen der jeweils regionalen Einführungsprojekte lediglich eine koordinierende Funktion eingenommen hätten. Ziel sei es gewesen, die Vereinheitlichung der von den Orten ausgegebenen Kur- und Gästekarten zu einer gemeinsamen regionalen Gästekarte herbeizuführen.

Über das einzuführende elektronische System sollte das Verfahren zur Meldung und Abrechnung der Fremdenverkehrs- und Kurbeiträge durchgeführt werden. Laut der technischen Beschreibung wurden die Daten des Gastes in einer Erfassungsmaske im System durch den Beherberger elektronisch erfasst. Nach dem Ausdruck des elektronischen Meldescheins und dessen handschriftlicher Unterzeichnung durch den Gast erhalte dieser eine Gästekarte. Die Gästekarte sei zum einen die Quittung für den bezahlten Fremdenverkehrs- und Kurbeitrag und zum anderen habe sie eine Ausweiskfunktion für kostenlose Eintritte oder ermäßigte Leistungen als Gegenleistung für die bezahlte Gebühr. Die durch den Beherberger elektronisch erfassten Personendaten des Gastes würden in einem System gespeichert und der Kommunalverwaltung zur Rechnungsstellung der Kurtaxe gegenüber dem Beherbergungsbetrieb zur Verfügung gestellt. Eine zusätzliche Speicherung der Daten durch den Beherberger erfolge nicht. Nur ein Ausdruck des Meldescheins verbliebe beim Beherberger für dessen eigene Unterlagen. Gäste würden auf dem ausgedruckten Meldeschein auf die elektronische Speicherung und Verarbeitung der Daten hingewiesen.

In Beherbergungsstätten gilt eine besondere Meldepflicht. Gemäß § 29 Abs. 2 BMG hat die beherbergte Person am Tag der Ankunft einen besonderen Meldeschein handschriftlich zu unterschreiben, der die in § 30 Abs. 2 BMG aufgeführten Daten enthält. Diese Daten sind das Datum der Ankunft und der voraussichtlichen Abreise, Familiennamen, Vornamen, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeiten, Anschrift, Zahl der Mitreisenden und ihre Staatsangehörigkeit, Seriennummer des anerkannten und gültigen Passes oder Passersatzpapiers bei ausländischen Personen.

Gemäß § 30 Abs. 3 BMG kann durch Landesrecht bestimmt werden, dass für die Erhebung von Fremdenverkehrs- und Kurbeiträgen weitere Daten auf dem Meldeschein erhoben werden.

Mit § 10 SächsAGBMG hat der Freistaat Sachsen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Hiernach können Gemeinden durch Satzung zusätzlich zu den in § 30 Abs. 2 BMG genannten Daten weitere, für die Erhebung der Kurtaxe nach § 34 SächsKAG erforderliche Daten auf dem Meldeschein erheben. Für Gemeinden, die dem Anwendungsbereich der *Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über die Erhebung der Kurtaxe in den sächsischen Staatsbädern* (Kurtaxordnung) unterfallen, kann das SMF die entsprechenden Daten durch Rechtsverordnung bestimmen. Die Verwendung von Meldescheinen, die die Muster des nach § 11 Nr. 1 SächsAGBMG zu bestimmenden Meldescheins entsprechend ergänzen, ist in den betreffenden Gemeinden zulässig.

Ich stehe auf dem Standpunkt, dass das Verfahren in § 30 BMG und in § 10 SächsAGBMG abschließend geregelt ist. Die Verwendung der Meldescheine und das Meldeverfahren sind dort gesetzlich vorgeschrieben und müssen unverändert vollständig eingehalten werden.

Allerdings hat das SMI nach mir erteilter Auskunft eben gerade darauf verzichtet, Vordrucke für besondere Meldescheine vorzusehen, dies um automatisierte Verfahren in der oben dargestellten Weise formfrei zu lassen und so zu ermöglichen.

Bei gegenwärtigem Rechtsstand in Sachsen sind lediglich die nach dem Bundesmeldegesetz vorgesehenen Daten (§ 30 Abs. 2 BMG) in irgendeiner Weise zu erheben. Formularfestlegungen kann die Gemeinde, um eine einheitliche Datenverarbeitung sicherzustellen, selbst vornehmen. Damit wäre die Gemeinde bei gegenwärtigen Rechtsstand auch dazu befugt, in der vorgesehenen Weise zu verfahren, ohne gegen Melderecht zu verstoßen.

Nach den mir zugegangenen Informationen nutzen die Gemeinden zur Erfassung der Daten gemäß § 29 Abs. 2 i. V. m. § 30 Abs. 2 BMG das elektronische System eines Anbieters. Die jeweiligen Verträge zur Auftragsdatenverarbeitung würden zwischen dem Auftragnehmer und der jeweiligen Gemeinde geschlossen. Jede Gemeinde werde als Mandant in einem nur für sie zugänglichen System angelegt und erhalte auf die elektronischen Meldesysteme der weiteren beteiligten Gemeinden, die sich an der Einführung einer regionalen Gästekarte beteiligen, keinen Zugriff. Auch hätten weder die Tourismusverbände noch die sich beteiligten Gewerbetreibenden Einsichts- bzw. Zugriffsrechte auf das von den Gemeinden genutzte elektronische Verfahren.

Gemäß § 7 Abs. 1 SächsDSG kann eine öffentliche Stelle, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, einen anderen mit der Verarbeitung personenbezogener Daten beauftragen (Datenverarbeitung im Auftrag). Für die Einhaltung dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz ist der Auftraggeber verantwortlich, d. h. die jeweilige Gemeinde.

Der Auftraggeber hat den Auftragnehmer unter besonderer Berücksichtigung der Eignung der von diesem getroffenen personellen, technischen und organisatorischen Maßnahmen sorgfältig auszuwählen. Der Auftrag ist schriftlich zu erteilen, wobei Gegenstand und Umfang der Datenverarbeitung, die notwendigen zusätzlichen personellen, technischen und organisatorischen Maßnahmen sowie etwaige Unterauftragsverhältnisse festzulegen sind. Der Auftraggeber ist verpflichtet, sich von der Einhaltung der getroffenen Festlegungen beim Auftragnehmer zu überzeugen. Der Auftraggeber hat dem

Auftragnehmer die erforderlichen Weisungen zu erteilen. Die Datenverarbeitung ist nur im Rahmen des Auftrags und der Weisungen zulässig (§ 7 Abs. 2 SächsDSG).

Ich werde kontrollieren, wie die Vorschriften und die festgelegten Maßnahmen im laufenden Praxisbetrieb umgesetzt werden.

Auch habe ich darauf hingewiesen, dass die Regelungen für ein elektronisches Meldeverfahren in die jeweilige Kurtaxensatzung der beteiligten Gemeinden aufzunehmen sind. Ich empfahl, ein Meldescheinmuster für das automatisierte Verfahren und ein empfohlenes Muster für die herkömmliche Erfassung der Meldedaten durch den Beherberger der Satzung als Anlage beizufügen.

5.3.3 Mitwirkungspflicht des Wohnungsgebers

Zuweilen besteht bei Wohnungsgebern Unklarheit darüber, welche Mitwirkungspflichten sie bei der An- oder Abmeldung ihrer Mieter gegenüber dem Einwohnermeldeamt haben.

Seit dem 1. November 2015 sind Wohnungsgeber nach § 19 BMG verpflichtet, den Mietern den Einzug oder Auszug schriftlich oder elektronisch zu bestätigen.

Mit der *Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes* (BMGVwV) konkretisiert der Gesetzgeber die unbestimmten Rechtsbegriffe des § 19 BMG. Hiernach ist Wohnungsgeber, wer einem anderen eine Wohnung tatsächlich zur Benutzung überlässt, unabhängig davon, ob dem ein wirksames Rechtsverhältnis zugrunde liegt. Wohnungsgeber ist zum Beispiel der Eigentümer oder Nießbraucher, der die Wohnung vermietet, oder die vom Eigentümer mit der Vermietung der Wohnung beauftragte Person oder Stelle. Wohnt eine Person zur Untermiete, ist für diese der Hauptmieter Wohnungsgeber.

Der Wohnungsgeber oder eine von ihm beauftragte Person hat nach dem Einzug oder Auszug der meldepflichtigen Person schriftlich mit Unterschrift oder gegenüber der Meldebehörde nach § 19 Abs. 4 BMG elektronisch innerhalb der in § 17 Abs. 1 oder 2 BMG genannten Fristen zu bestätigen.

Nach § 19 Abs. 3 BMG soll die Bestätigung des Wohnungsgebers als Daten Name und Anschrift des Wohnungseigners, Art des meldepflichtigen Vorgangs mit Einzugs- oder Auszugsdatum, Anschrift der Wohnung sowie Namen der meldepflichtigen Personen enthalten.

In Anlage 2 BMGVwV ist eine Wohnungsgeberbestätigung als Muster dargestellt. Entsprechend dieser Anlage werden die in § 19 Abs. 3 BMG genannten Daten konkretisiert. So meint der Gesetzgeber mit Name den jeweiligen Vor- und Familiennamen. Und Zusatzangaben zur Wohnung, z. B. Stockwerks- oder Wohnungsnummer, sind anzugeben.

Unabhängig von der Pflicht des Vermieters bleiben Mieter weiterhin verpflichtet, sich bei einem Wohnungswechsel innerhalb von zwei Wochen bei der zuständigen Meldebehörde anzumelden, § 17 Abs. 1 BMG.

Der Wohnungsgeber ist berechtigt von der Meldebehörde Informationen zu beziehen, ob sich sein Mieter an- bzw. abgemeldet hat. Die Meldebehörde wiederum ist befugt, Informationen über aktuelle oder vorherige Mieter beim Vermieter nachzufragen.

5.3.4 Weitergabe der neuen Wohnanschrift vom Vorvermieter an die Meldebehörde

Ein Betroffener wandte sich an mich und bat um datenschutzrechtliche Prüfung der Rechtmäßigkeit der Weitergabe der neuen Wohnanschrift vom Vormieter an die Meldebehörde.

Der Betroffene teilte mir mit, dass er umgezogen sei. Eine Abmeldung am alten Wohnort habe er nicht vorgenommen, jedoch räumte er ein, dass die Anmeldung am neuen Wohnort etwas verspätet erfolgt sei.

Von der Meldebehörde des alten Wohnortes habe er sodann einen Brief erhalten, in dem ihm die fehlende Abmeldung vorgeworfen und Bußgeld angedroht worden sei. Auf telefonische Nachfrage bei der Meldebehörde habe man ihm mitgeteilt, dass ein Brief der Kommune an seine alte Wohnanschrift nicht zugestellt werden konnte. Daraufhin habe die Meldebehörde den ehemaligen Vermieter kontaktiert und von diesem das Auszugsdatum und die neue Wohnanschrift des Betroffenen erfahren. Nach Ansicht des Betroffenen könne jedoch nur der Vermieter bei der Meldebehörde Informationen zu seinen Mietern erfragen und nicht umgekehrt.

Wer eine Wohnung bezieht, hat sich gemäß § 17 Abs. 1 BMG innerhalb von zwei Wochen nach dem Einzug bei der zuständigen Meldebehörde anzumelden. Eine separate Abmeldung für den Auszug ist in diesem Fall nicht notwendig. Jedoch muss sich derjenige, der aus einer Wohnung auszieht und keine neue Wohnung im Inland bezieht, innerhalb von zwei Wochen nach dem Auszug bei der zuständigen Meldebehörde gemäß § 17 Abs. 2 BMG abmelden. Kommt der Meldepflichtige seiner Meldepflicht

innerhalb dieser Zweiwochenfrist nicht nach, so begeht er eine Ordnungswidrigkeit nach § 54 Abs. 2 Nr. 1 BMG.

Da die Meldebehörde des alten Wohnortes Kenntnis vom Auszug des Betroffenen erhalten hatte und nach der genannten Zwei-Wochen-Frist weder eine Anmeldung vom Bezug einer neuen Wohnung durch die Meldebehörde des neuen Wohnortes erhielt, noch eine Abmeldung durch den Betroffenen selbst erfolgte, ging die Meldebehörde von einer Ordnungswidrigkeit nach § 54 Abs. 2 Nr. 1 BMG aus. Da der entsprechende Schriftverkehr nicht zugestellt werden konnte, nahm die Meldebehörde des alten Wohnortes Kontakt mit dem Vorvermieter (Wohnungsgeber) auf.

§ 19 BMG regelt die Mitwirkungspflichten des Wohnungsgebers (Vermieters) bei An- und Abmeldungen. Hiernach kann sich der Wohnungsgeber (Vermieter) durch Rückfrage bei der zuständigen Meldebehörde davon überzeugen, dass sich die meldepflichtige Person an- oder abgemeldet hat (§ 19 Abs. 1 Satz 3 BMG). Gemäß § 19 Abs. 5 BMG kann auch die zuständige Meldebehörde vom Wohnungsgeber Auskunft über Personen verlangen, welche bei ihm wohnen oder gewohnt haben. Die Auskunftspflicht des Wohnungsgebers bezieht sich auf diejenigen Angaben, zu denen er aufgrund seiner vorhandenen Unterlagen oder aufgrund seiner Erinnerung in der Lage ist.

5.3.5 Verpflichtung auf das Meldegeheimnis

Auch das neue bundesgesetzliche Bundesmeldegesetz sieht eine Verpflichtung auf das Meldegeheimnis vor. Die Verpflichtung auf die Einhaltung des Meldegeheimnisses erfolgt nunmehr gemäß § 7 BMG. Von Gemeinden bin ich angefragt worden, ob meine Behörde ein entsprechendes Formular als Arbeitshilfe zur Verfügung stellen könne. Dem bin ich gerne nachgekommen. Das Formular, das auch auf meiner Internetpräsenz zur Verfügung gestellt wird, ist im Anhang unter 17.2.2 abgedruckt. Die Verpflichtungen auf das Meldegeheimnis nach altem Recht sind durch die Meldebehörden anzupassen bzw. zu ersetzen.

5.3.6 Melderegisterauskünfte zu Kindern und Minderjährigen

Eine Meldebehörde teilte mir mit, dass sie Melderegisterauskunftsanträge zu Kindern und Minderjährigen negativ bescheidet. Die Auskunftsbestimmungen des Bundesmeldegesetzes sind Befugnisnormen für die öffentlichen Stellen. Antragsteller haben Anspruch auf ordnungsgemäße Bescheidung und gleichmäßige Behandlung. Gesetzlich besteht aber kein Anspruch auf Auskunft. Die Bestimmung zur einfachen Melderegisterauskunft unterscheidet jedoch nicht im Hinblick auf das Lebensalter der registrierten Personen oder ob es sich um Kinder oder Erwachsene handelt, § 44 BMG. Das habe ich der Behörde so mitgeteilt.

Tatsächlich werden in Bezug auf Kinder in der Praxis häufige und zahlreiche Abfragen durchgeführt, so z. B. bei Unterhaltsfragen, wenn ein ehemaliger Ehepartner in Erfahrung zu bringen trachtet, ob der Partner mit seiner neuen Freundin gemeinsame Kinder zu versorgen hat. Zwar sind bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres im Familienverbund Daten im Melderegister gespeichert, aber derartige Auskunftsanträge sind nicht selten abzulehnen, da das Gesetz derartige erweiterte Auskünfte für Private nicht vorsieht. Die eingangs erwähnte einfache Melderegisterauskunft ist hingegen, ergeben sich keine sonstigen Hinderungsgründe, auch in Bezug auf Kinder, gegenüber anfragenden Privatpersonen zu beauskunften.

Auch seitens öffentlicher Stellen, die gemäß ihrer Aufgabenerledigung weitere Meldedaten zu beziehen befugt sind, erfolgen ebenso häufig Anfragen zu Kindern, nicht selten auch in Unterhaltsangelegenheiten, so wenn von Seiten eines Gerichts nachgefragt wird, wie viele Kinder sich in einem Haushalt befinden. Inhaltlich sind die Auskünfte dennoch nur von eingeschränktem Nutzen, ergeben sich aus dem Melderegister zwar Informationen, wie die zu gesetzlichen Vertretern der Kinder, aber viele Bezüge eben nicht, so etwa die biologische Abstammung der Kinder. In Zweifelsfällen sollten die Bediensteten der Meldebehörden wegen der Zweckmäßigkeit des Auskunftersuchens bei der anfragenden Stelle rückfragen.

5.3.7 Stichprobenartige Überprüfung der Einwilligungen bei Melderegisterbehörden wegen einfacher Melderegisterauskünfte durch Werbe- und Adresshandelsunternehmen

Gemäß § 44 Abs. 3 Satz 6 BMG haben die Meldebehörden wegen der einfachen Melderegisterauskunft durch Auskunft verlangende Werbe- oder Adresshandelsunternehmen das Vorliegen der für Auskünfte dieser Branchen nach dem Gesetz notwendigen Einwilligungserklärungen der Betroffenen stichprobenhaft zu überprüfen, vgl. auch Satz 2 bis 5 der Vorschrift. Die Regelung wurde im parlamentarischen Verfahren zu einem sehr späten Zeitpunkt eingefügt, als (scheinbares) Zugeständnis an Kritiker, um zu demonstrieren, dass Interessen der Betroffenen durch die Parlamentarier gewahrt werden. Tatsächlich ist sie unzweckmäßig und geht ins Leere. Weder beschreiten Werbeindustrie und Adresshandel den Weg, sich über einfache Melderegisterauskünfte im nennenswerten Umfang Daten zu verschaffen, noch willigen Betroffene ein, dass ihre Melderegisterdaten für Adresshandel und durch Werbefirmen genutzt werden können sollen. Die einfache Melderegisterauskunft ist für die genannten Branchen angesichts der für Adressen üblichen Marktpreise und gezielter neuartiger Beschaffungsmöglichkeiten, z. B. über Internetaktionen einfach nicht wirtschaftlich.

Eine Abfrage an Meldebehörden durch meine Dienststelle bestätigte meine bisherigen Einschätzungen. Die Meldebehörden teilten mir mit, dass entsprechende Einwilligungen Betroffener gar nicht vorlägen. Meine auch in der Vergangenheit immer wieder vorgebrachte Kritik, dass vielmehr – die nach neuem Recht gemäß § 50 Abs. 3 BMG – gesetzlich erlaubten Gruppenauskünfte an Adressbuchverlage, die eine Massendatenverarbeitung betreffen, von der Einwilligung und nicht von Widerspruchserklärungen der Betroffenen, die aus rechtlicher Unkenntnis zumeist nicht vorliegen, abhängig gemacht werden sollten, blieb ungehört.

Allen betroffenen meldepflichtigen Personen möchte ich raten, die gesetzlich bestehenden Widerspruchsmöglichkeiten gegen Datenübermittlungen zu erwägen. Die Meldebehörden haben die Einwohner diesbezüglich aufzuklären und zu beraten, vgl. auch 5.3.1. Bisher wegen Widerspruchs nach dem alten Sächsischen Meldegesetz eingetragene Widersprüche werden seitens der sächsischen Meldebehörden weiterhin berücksichtigt; die Übermittlungssperren bleiben bestehen.

5.3.8 Anträge auf Einrichtung einer Auskunftssperre nach § 51 Abs. 1 BMG

Immer wiederkehrend wenden sich Personen an mich, die darlegen, als Personen gefährdet zu sein und die Einrichtung einer Auskunftssperre, die ihnen von der Meldebehörde versagt wurde, verlangen. Auskunftssperren können auf Antrag oder von Amts wegen eingetragen werden. Eine Auskunftssperre kann aber – auch nach neuer Rechtslage – nur in den Fällen erfolgen, in denen „Tatsachen“ vorliegen, „die die Annahme rechtfertigen“, dass dem Betroffenen durch Melderegisterauskünfte „eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen erwachsen kann“. Nicht selten bitten mich dabei auch Angehörige bestimmter Berufsgruppen um datenschutzrechtliche Prüfung der Ablehnung des Antrages auf Einrichtung einer Auskunftssperre durch deren Meldebehörde.

Die tatbestandlichen Gewährungs Voraussetzungen nach § 51 Abs. 1 BMG sind nach dem Wortlaut aber eben nicht erfüllt, soweit in den entsprechenden Anträgen lediglich eine abstrakte Gefahrenlage durch eine mögliche Melderegisterauskunft dargestellt werden kann. Diese Rechtsauffassung hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 14. Februar 2017 (BVerwG – 6 B 49.16) bestätigt. Das Gericht führt dazu aus: „§ 51 Abs. 1 BMG fordert für die Eintragung einer Auskunftssperre im Melderegister, dass Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass der betroffenen oder einer anderen Person durch eine Melderegisterauskunft eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Interessen erwachsen kann. Nach dem Gesetzeswortlaut hängt das Vorliegen einer Gefahr i. S. d. § 51 Abs. 1 BMG für eine Person von deren individuellen Verhältnissen ab; die Überschreitung der maßgeblichen

Gefahrschwelle lässt sich nur in Bezug auf eine konkrete Person durch Darlegung ihrer Verhältnisse belegen. Zu den individuellen Verhältnissen gehört auch die berufliche Tätigkeit der betroffenen Person (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. März 2016 – 6 B 11.16 [ECLI: DE: BVerwG:2016:070316B6B11.16.0] – juris Rdnr. 6). Allein die berufliche Tätigkeit und damit die Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe kann hiernach eine Gefahr im Sinne des § 51 Abs. 1 BMG allerdings nur in seltenen Ausnahmefällen begründen. Dazu muss die Gefahrschwelle, die das Vorliegen eines schwerwiegenden Grundes verlangt (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2006 – 6 C 5.05 – BVerwGE 126, 140 Rdnr. 17), allein durch die berufstypischen Risiken überschritten werden, denen sich die betroffene Berufsgruppe ausgesetzt sieht. Das setzt hinreichend dichte Tatsachenfeststellungen voraus, aus denen sich abstrakt das Vorliegen einer Gefahr für alle Angehörigen dieser Berufsgruppe ergibt. Denn die Gefahrschwelle liegt bei einer abstrakten Gefahr nicht niedriger als im Falle der individuellen Prognose einer konkreten Gefahr. Das ergibt sich aus den Zwecken des Melderegisters, der Melderegisterauskunft sowie dem Ausnahmecharakter der Auskunftssperre gemäß § 51 BMG. Für die Annahme einer abstrakten Gefahr, die für eine Eintragung einer Auskunftssperre nach § 51 Abs. 1 BMG allein aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe ausnahmsweise ausreicht, ist erforderlich, dass Tatsachen festgestellt werden, die eine Gefahrenprognose rechtfertigen, dass aufgrund von in Einzelfällen verwirklichten Gefährdungen der Schluss gezogen werden kann, dass alle Angehörigen der Berufsgruppe sich in einer vergleichbaren Gefährdungslage befinden. Hierzu reicht die Feststellung einzelner Vorfälle nicht aus. Die Vorfälle müssen in einer Anzahl und Häufigkeit auftreten, dass der Schluss berechtigt ist, jeder Angehörige der jeweiligen Berufsgruppe sei einer berufstypischen Gefährdung ausgesetzt. Eine derartige berufsgruppentypische Gefährdungslage dürfte in aller Regel nur durch statistische Angaben oder Ergebnisse repräsentativer Umfragen belegt werden können.“

Soweit eine Gefahr für alle Angehörigen einer beruflichen oder gesellschaftlichen Gruppe generell nicht bejaht werden kann, z. B. bei Bediensteten von Sozialbehörden, Polizisten, privaten Personenschützern oder politischen Mandatsträgern, sind in den Anträgen konkrete Tatsachen, die eine Gefahr zu begründen geeignet sind, anzuführen bzw. von den Meldebehörden von Amts wegen heranzuziehen.

In allen anderen Fällen hat die Eintragung einer Auskunftssperre zu unterbleiben.

5.4 Personenstandswesen

5.4.1 Änderung des Personalausweisgesetzes und des Passgesetzes

Im letzten Berichtszeitraum änderte der Gesetzgeber das Personalausweisgesetz und das Passgesetz. Abweichend vom alten Rechtsstand werden die Personalausweise im Scheckkartenformat standardmäßig mit einem integrierten elektronischen Identitätsnachweis ausgegeben. Mit der Online-Funktion sollen sich Bürger online ausweisen können, einkaufen oder sich gegenüber Behörden authentifizieren. Bis dahin hatte die Anwendung kaum jemand benötigt und genutzt. Die Bundesregierung teilte mit, dass der Ausweis seit 2010 an 45 Millionen Bürger ausgegeben worden sei und nur ein Drittel die Online-Funktion aktiviert habe, was bislang auch freiwillig durchzuführen war. Durch die Gesetzesänderungen sollen die Online-Ausweisfunktionen aus Regierungssicht erweitert und leichter anwendbar werden. Ob dies so gelingt, ist m. E. fraglich, zumal alternative Identifikationsmöglichkeiten im privatwirtschaftlichen Sektor bereits etabliert sind.

Neben der e-ID hat der Gesetzgeber im Personalausweisgesetz und im Passgesetz vorgesehen, dass zusätzlich zu Polizeibehörden die deutschen Geheimdienste zukünftig weitgehend unregelt in automatisierten Verfahren auf die Daten in den Meldebehörden zuzugreifen befugt sein sollen, einschließlich der biometrischen Passbilder, vgl. u. a. § 25 Abs. 2 PAuswG. Der automatisierte Abruf, der ohne eine Protokollierung und Kenntnis bei den Meldeämtern erfolgen können soll, wird die Kontrolle darüber, welche Geheimdienste welche Daten abrufen, erschweren. Wenn auch eine zentrale biometrische Datenbank nach dem Personalausweis- und Passrecht ausgeschlossen bleibt, teile ich zudem die Bedenken von Bürgerrechtlern, wonach der fortgeschrittene Ausbau des Abrufs biometrischer Daten immer mehr dazu zu führen geeignet ist, dass biometrische Informationen für Behörden Erkennungsmerkmal zu einzelnen Personen im öffentlichen Raum werden.

Die vor der abschließenden Parlamentsberatung erfolgte Entschließung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder „Novellierung des Personalausweisgesetzes vom 24. Januar 2017“ konnte den Gesetzgebungsprozess in den entscheidenden Fragen nicht beeinflussen, vgl. 17.1.12.

5.5 Kommunale Selbstverwaltung

5.5.1 Lichtbildabgleich durch die Bußgeldstellen zur Fahrerermittlung

Im Berichtszeitraum erreichten mich erneut Beschwerden wegen durch kommunale Bußgeldstellen vorgenommener Lichtbildabgleiche zur Fahrerermittlung im Zuge der

Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten. Ich verweise zur rechtlichen Bewertung im Wesentlichen auf meine Ausführungen in 13./9.1.3.

In den mir erneut bekannt gewordenen Fällen sandten die Bußgeldstellen bei sog. negativem Plausibilitätsabgleich (z. B. Halter männlich, Fahrer eine Frau) zunächst richtigerweise dem Fahrzeughalter einen Zeugenfragebogen zur Fahrerermittlung zu. Die Halter machten jedoch von ihrem Auskunfts- bzw. Zeugnisverweigerungsrecht nach den §§ 52 bis 55 StPO Gebrauch. Die Bußgeldstellen ersuchten daraufhin bei den Meldebehörden um Übermittlung von Name und Anschrift von Familienmitgliedern des Halters und die Übersendung der von diesen Familienmitgliedern hinterlegten Lichtbilder. Anschließend glichen sie sofort das Beweisfoto mit dem übermittelten Foto ab.

Diese Verfahrensweise widerspricht aber den Regelungen des *Erlasses des SMI zur Einsichtnahme des Polizeivollzugsdienstes und der Bußgeldbehörden in des Personalausweis- und Passregister wegen eines Bildabgleiches bei Verfahren wegen Verkehrsordnungswidrigkeiten* vom 18. November 1999, zuletzt geändert am 1. Juli 2005, AZ 31-055/14. Zwar gibt Nr. 1.2 des o. g. Erlasses durchaus das Recht, nach erfolgloser Anhörung des Halters die Meldedaten der Familienangehörigen bei den Meldebehörden nach § 34 Abs. 1 BMG zu ermitteln. Allerdings sind diese zunächst als Zeugen zu hören. Der Anhörungsbogen muss dabei folgenden Hinweis enthalten:

‘Hinweis: Nach dem gegenwärtigen Stand der Ermittlungen sind Sie Zeuge und möglicher Betroffener im Verfahren wegen o. g. Ordnungswidrigkeit. Sofern Sie innerhalb einer Frist von einer Woche keine Angaben zum verantwortlichen Fahrzeugführer machen, kann das Beweisfoto mit Ihrem im Pass- und Personalausweisregister hinterlegtem Foto verglichen werden.’

Erst nach Verstreichen der gesetzten Frist oder der Ausübung des Zeugnisverweigerungsrechtes ist die Anforderung des im Pass- und Personalausweisregister hinterlegten Lichtbildes zum Abgleich mit dem Beweisfoto rechtlich zulässig (§ 22 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 3 PaßG und § 24 Abs. 2 PAuswG). Die Regelung folgt dem Grundsatz, dass Daten zunächst direkt beim Betroffenen zu erheben sind (vgl. § 12 Abs. 2 SächsDSG). Der befragte Zeuge kann so die Datenerhebung verhindern, indem er die ggf. im Verwarnungsgeldverfahren eingeräumte Möglichkeit, das Verwarnungsgeld zu bezahlen, nutzt oder den verantwortlichen Fahrer benennt.

Meine Ermittlungen ergaben weiterhin, dass noch vor dem (rechtswidrigen) Lichtbildabgleich Ermittlungen am Wohnort des Betroffenen stattgefunden hatten. Dies oder gar eine Befragung der Nachbarschaft darf aufgrund der Schwere des Grundrechtseingriffes

jedoch erst erfolgen, wenn der (rechtmäßige) Lichtbildabgleich ergebnislos verlaufen ist. Dies ist ebenfalls in dem o. g. Erlass vorgeschrieben.

Ich habe die betroffenen Behörden auf die korrekte Anwendung des Erlasses des SMI hingewiesen und für die datenschutzrechtlichen Belange sensibilisiert. Auch habe ich dafür gesorgt, dass die im o. g. Erlass vorgegebenen Hinweise in die Anhörungsbögen aufzunehmen sind. Aufgrund der guten Zusammenarbeit bei der Aufklärung der Vorfälle und der Zusicherung, die Verfahrensfehler abzustellen, habe ich von Beanstandungen abgesehen. Allerdings habe ich das SMI um Prüfung aufsichtsrechtlicher Schritte gebeten. Dieses beauftragte im November 2016 die Landesdirektion Sachsen, die Bußgeldstellen im Rahmen der Fachaufsicht erneut über die korrekte Verfahrensweise zu belehren.

5.5.2 Darf die Presse von einer Stadtverwaltung erstmals erfahren, wer gegen Asylbewerber demonstriert hat?

Nicht nur im Hinblick auf die mangelhafte Ersterfassung von Asylbewerbern bin ich im Rahmen der Massenimmigration des Jahres 2015 mit datenschutzrechtlichen Fragen befasst worden. Auch im Hinblick auf damit zusammenhängende Themen habe ich verschiedentlich Kommunen beraten. Einen beispielhaften Fall, in dem es um das Verhältnis zwischen presserechtlichem Auskunftsanspruch und Datenschutz für die beteiligten Einwohner geht, möchte ich hier schildern.

Eine Stadtverwaltung hatte mich telefonisch und dringend um Beratung zu folgendem Fall gebeten: „Vor der Tür“ stünden Journalisten einer größeren deutschen Zeitschrift, die Fragen zu drei Personen, die im Zusammenhang mit Protesten gegen eine Asylbewerber-Gemeinschaftsunterkunft aufgefallen seien, verlangten. Die Stadt wisse nicht genau, ob und was sie der Presse insofern über diese Personen, die gemeldete Einwohner der Stadt seien, sagen dürfe.

Ich habe die Stadtverwaltung wie folgt beraten: Presserechtlich ergibt sich ein Auskunftsanspruch der Presse aus § 4 Abs. 2 SächsPresseG. Dagegen steht § 4 Abs. 2 Nr. 1 SächsPresseG, wonach die Auskunft verweigert werden darf, wenn und soweit „Vorschriften über die Geheimhaltung“ entgegenstehen. Eine solche Vorschrift stellt § 7 BMG dar, wonach es Personen, die bei Meldebehörden oder anderen Stellen, die im Auftrag der Meldebehörden handeln, verboten ist, personenbezogene Daten unbefugt zu verarbeiten, d. h. hier zu übermitteln (Meldegeheimnis). Es handelt sich beim Meldegeheimnis um ein besonderes Amtsgeheimnis und damit über eine „Vorschrift über die Geheimhaltung“ i. S. v. § 4 Abs. 2 Nr. 1 SächsPresseG. Daher wären Auskünfte zu bisher der Presse nicht namentlich bekannten Einwohnern der Stadt unzulässig. Dagegen

können die Journalisten, wie jeder andere auch, eine einfache Melderegisterauskunft nach § 44 BMG zu ihnen bereits namentlich bekannten Personen erhalten. Voraussetzung ist lediglich, dass die Personen, zu denen eine Melderegisterauskunft beantragt wird, eindeutig identifizierbar sind, § 44 Abs. 3 BMG. Hier entscheiden die Umstände des Einzelfalls. Handelt es sich um gebräuchliche Namen, die mehrfach in der Melde-datei vorhanden sind, muss die Presse die betroffenen Personen durch die Angabe des Geburtsdatums oder einer Anschrift eindeutig identifizieren.

Angesichts der Tatsache, dass gegen die angefragten Personen zum Zeitpunkt der Presseanfrage auch ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren lief, habe ich der Stadtverwaltung insofern zusätzlich zur Zurückhaltung geraten.

5.5.3 Umfangreiche Datenerhebung im Rahmen des Bieterverfahrens eines kommunalen Grundstücksverkaufs

Eine Gemeinde führte zum Verkauf eines Baugrundstücks ein Bieterverfahren für interessierte Erwerber durch. Ein Betroffener fühlte sich durch den Umfang der dabei vorgesehenen Datenverarbeitung in seinem Grundrecht auf Datenschutz beeinträchtigt.

In der Ausschreibung zum Bieterverfahren wurden klare Vorgaben gemacht, was das Bieterangebot enthalten sollte. Gefordert waren das Gebot sowie ein ausgefülltes Antragsformular, das über die Internetseite der Gemeinde zur Verfügung gestellt wurde. Weiterhin war der Einsendetermin genannt und der Hinweis, dass in der Regel der Kaufinteressent mit dem höheren Gebot bevorzugt werden würde. Im Antragsformular wurden Angaben zur antragstellenden Person, nämlich Name, Vorname, Anschrift, Telefon- und Faxnummer, E-Mail-Adresse, Anzahl der Kinder verlangt. Darüber hinaus sollten Angaben zum Vorhabenträger und zum Bauvorhaben, der Schaffung von Wohnungen oder Gewerbeflächen erfolgen und ob Stell- oder Tiefgaragenparkplätze vorgesehen sind, gemacht werden. Auch war eine Finanzierungserklärung beizufügen. Auch das hierfür vorgesehene Formblatt konnte von der Internetseite heruntergeladen werden.

Angaben bzw. Regeln für die Durchführung des Bieterverfahrens, wie beispielsweise eine Bewertungsmatrix, Vorgaben für eine spätere Nutzung des Objektes etc., waren nicht bekannt gemacht worden.

Der Petent fragte nach durchgeführter Entscheidung über den Verkauf, ob die Datenerhebung durch die Gemeinde zulässig gewesen sei. Er habe nur einen lapidaren Zweizeiler als Absage erhalten, dass andere Bieter mehr geboten hätten. Eine Auskunft auf seine Nachfrage nach dem Höchstgebot bzw. der zu Grunde gelegten Bewertungsmatrix für die Entscheidung sei ihm ohne Angabe von Gründen verweigert worden.

Grundsätzlich hat der Gemeinderat die Entscheidungen über Vermögensveräußerungen zu treffen, § 28 Abs. 1 SächsGemO. Nach § 41 SächsGemO kann der Gemeinderat durch die Hauptsatzung beschließende Ausschüsse bilden und ihnen bestimmte Aufgaben zur dauernden Erledigung übertragen.

Für die Veräußerung von Grundstücken durch Gemeinden gibt es aus rechtlicher Sicht keine klaren Vorgaben für ein Bieterverfahren. Unter Beachtung von § 72 Abs. 2 SächsGemO (Allgemeine Haushaltsgrundsätze), § 90 SächsGemO (Veräußerung von Vermögen) und den Regelungen der *Verwaltungsvorschrift über die Veräußerung kommunaler Grundstücke* (VwV kommunale Grundstücksveräußerung) liegt es im Ermessen der Gemeinde, wie sie das Bieterverfahren durchführt. D. h. die Gemeinde kann festlegen, welche Kriterien sie ihrer Zuschlagserteilung zu Grunde legt. Bezogen auf die Informationen, die von den Bietern abverlangt werden, sind auch nur erforderliche personenbezogene Daten zu erheben.

Auch wenn die Grundsätze des Vergaberechts nicht ohne weiteres auf ein Bieterverfahren der Gemeinde übertragen werden kann (vgl. BGH, Urteil vom 22. Februar 2008 – V ZR 56/07), sollte die Gemeinde jedoch die Regeln für die Durchführung eines Bieterverfahrens detailliert und so konkret wie möglich festlegen, und zwar in schriftlicher Form. Im Rahmen des Bieterverfahrens entsteht zwischen dem Bieter und der Gemeinde ein vorvertragliches Vertrauensverhältnis. Dieses verpflichtet die Gemeinden zur Gleichbehandlung der Teilnehmer, Transparenz des Verfahrens und Rücksichtnahme. Das gilt auch außerhalb des Anwendungsbereichs des allgemeinen Vergaberechts (BGH, Urteil vom 12. Juni 2001 – X ZR 150/99).

Die Sitzungen des Gemeinderates (nach § 37 SächsGemO) und die Sitzungen des Grundstücksverkehrsausschusses (nach Hauptsatzung i. V. m. § 37 SächsGemO) sind öffentlich, soweit diese über Gegenstände verhandeln und beschließen, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechnete Interessen Einzelner eine nichtöffentliche Verhandlung erfordern. Jedoch sind auch Beschlüsse, die in nichtöffentlichen Sitzungen gefasst wurden, in öffentlichen Sitzungen bekannt zu geben, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechnete Interessen Einzelner entgegenstehen. Als berechnete Interessen Einzelner kommen alle rechtlich geschützten oder anerkannten Individualinteressen in Betracht, insbesondere persönliche oder wirtschaftliche Verhältnisse.

Der Erwerberkaufpreis und der Nutzungszweck des Grundstückes ist namens- und identitätsbezogen bekanntzugeben, da sich aus diesem Bekanntwerden nichts ergibt, was im Interesse der Parteien vor der Öffentlichkeit geheim zu halten wäre und bei Verkaufsangelegenheiten der Gemeinde der Öffentlichkeitsgrundsatz regelmäßig über-

wiegt. Gegen eine Herausgabe der zugrunde gelegten Entscheidungsregeln und -maßstäbe bestanden ohnehin keine datenschutzrechtlichen Vorbehalte.

Auf die Nachfrage des betroffenen Bieters, welche Daten zu seiner Person anlässlich des Verfahrens gespeichert worden sind und wie diese ausgewertet wurden, war gemäß § 18 SächsDSG seitens der Gemeinde kostenfrei und ohne unzumutbare Verzögerung Auskunft zu erteilen gewesen.

5.5.4 Herausgabe von elektronischen Fundsachen an den Finder

An mich wurde die Frage herangetragen, ob ein Finder nach Vorliegen der zivilrechtlichen Voraussetzungen die Herausgabe von Mobiltelefonen, Smartphones oder anderen elektronischen Speichermedien verlangen kann oder ob dies aus datenschutzrechtlichen Gründen verwehrt werden muss.

Nach § 973 Abs. 1 BGB erwirbt der Finder mit dem Ablauf von sechs Monaten nach der Anzeige des Fundes bei der zuständigen Behörde das Eigentum an der Sache, wenn kein Empfangsberechtigter dem Finder bekannt geworden ist oder sein Recht bei der zuständigen Behörde angemeldet hat.

Handelt es sich bei der Fundsache um Mobiltelefone, USB-Speicherstifte, Laptops und sonstige Datenträger, die noch personenbezogene Daten enthalten, ist der Herausgabeanspruch gegen die Gemeinde aus dem öffentlich-rechtlichen Verwahrverhältnis, den der Finder zugleich mit dem Eigentumsübergang nach § 973 BGB erhält, datenschutzrechtlich überlagert, denn mit Ablieferung der Fundsache beim gemeindlichen Fundamt wird dieses datenschutzrechtlich verantwortliche öffentliche Stelle für die auf der Fundsache gespeicherten Daten.

In der Herausgabe der Fundsache durch die Gemeinde mitsamt der auf dieser gespeicherten unkörperlichen personenbezogenen Daten des ehemaligen Eigentümers an den Finder (natürliche Person) ist eine Datenübermittlung an eine nicht-öffentliche Stelle zu sehen.

Mangels einschlägiger speziellerer Regelungen im Sinne des § 2 Abs. 4 SächsDSG wäre diese Datenverarbeitung einer Gemeinde als verantwortlicher Stelle nur unter den Voraussetzungen des § 16 Abs. 1 i. V. m. § 12 Abs. 4 und § 13 Abs. 2 SächsDSG zulässig.

An diesen Voraussetzungen wird es aber regelmäßig mangeln. Weder ist die Herausgabe der Fundsache mitsamt den auf dieser gespeicherten Daten zur Aufgabenerfüllung

der Fundbehörde gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 1 SächsDSG erforderlich, noch liegen die Voraussetzungen von § 12 Abs. 4 und § 13 Abs. 2 SächsDSG vor. Darüber hinaus kann auch ein schutzwürdiges Interesse des ehemaligen Eigentümers am Unterbleiben der Übermittlung gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 2 SächsDSG nicht ausgeschlossen werden.

Daher sind vor einer Herausgabe der Fundsache an den Finder die auf dieser gespeicherten personenbezogenen Daten des ehemaligen Eigentümers zu löschen. Sollte eine Löschung nicht möglich bzw. Aufwand und Kosten, die dem Finder aufgebürdet werden können, für die Löschung unverhältnismäßig groß sein, oder kann aufgrund technischer Hindernisse mit angemessenem Aufwand nicht geklärt werden, ob auf dem Gerät noch schutzwürdige Daten gespeichert sind, ist dieses Gerät datenschutzgerecht zu entsorgen.

Nach meiner Überzeugung ist der Schutz des Datenschutzgrundrechts des betroffenen Verlierers und ursprünglichen Eigentümers höher zu bewerten als der Vollzug des Eigentumserwerbs an der körperlichen Sache. Sofern durch eine Löschung der Daten kein gefahrenbefreiter Zustand hergestellt werden kann, ist die Herausgabe öffentlich-rechtlich gehindert.

5.5.5 Drohnenüberflüge und Videoaufnahmen durch Gemeinden

Im letzten Berichtszeitraum wandte sich ein Betroffener an mich und teilte mit, dass ihm zur Kenntnis gelangt sei, dass die städtische Verwaltung einer sächsischen Großstadt bei einer Veranstaltung Drohnenüberflüge und Videoaufnahmen durchgeführt habe.

Meine Anfrage an die Stadt und eine Vorortkontrolle ergaben, dass das Ordnungsamt der Gemeinde eine Befliegung und Videoaufnahmen beauftragt hatte, um für dieselbe Veranstaltung im nächsten Jahr Rettungs- und Einsatzwege sowie die mit freien Verkehrswegen und die mit einer kritischen Anzahl von Menschen zusammenhängende Frage straßenrechtlicher Sondergenehmigungen zur Verkaufsstandvergabe planen zu können.

Bei den Videoaufnahmen war eine konkrete Verletzung der Rechte des Betroffenen nicht feststellbar gewesen. Gesichter waren nicht erkennbar. Die Auflösung war zu grob. Allerdings hätten aufgrund der Qualität der Aufnahmen einzelne Personen aufgrund besonderer Kleidung oder Umstände bei einigen Videoaufnahmen wiedererkannt werden können. Auf eine zeitliche Zuordnung der durch Videoaufnahmen erfassten Personen auf den Verkehrswegen war durch den Auftragnehmer verzichtet worden.

Ein schriftlicher Vertrag der Stadt mit dem Dienstleister zu der Überfliegung lag allerdings nicht vor. Der Auftrag wurde mündlich erteilt. Schon formell waren daher die Voraussetzungen einer Auftragsdatenverarbeitung im Sinne von § 7 SächsDSG nicht eingehalten. Zudem konnte der Auftragnehmer frei und ohne engere Vorgaben seine Luftaufnahmen zusammentragen. Demgegenüber hätte eine Auftragsdatenverarbeitung vorausgesetzt, dass der Auftragnehmer die Videoaufnahmen nach konkreten Weisungen anfertigt. So war von einer Datenerhebung durch eine nicht-öffentliche Stelle auszugehen, § 6b BDSG.

Die Sondervorschrift des § 33 SächsDSG erfordert nicht die Verarbeitung *personenbezogener* Daten, vgl. auch den Wortlaut von § 33 Abs. 2 SächsDSG. Die Verarbeitung von Daten genügt. Öffentlichen Stellen rate ich zur Auftragsdatenverarbeitung, möglichst unter Verzicht auf die Erhebung personenbezogener Daten, den Einsatz von mit Videoaufnahmegegeräten ausgerüsteten Drohnen durch Auftragnehmer zur eigenen Aufgabenerfüllung mit einer Verfahrensbeschreibung vorzubereiten und den Zweck und sämtliche gesetzlichen Voraussetzungen zu dokumentieren. Die Videografie durch den Auftragnehmer sollte auf Grundlage eines konkreten Befliegungsplans anhand einer Kartierung festgelegt werden, ebenso der Einsatz der konkreten Technik, die Datenqualität, Auflösung der Aufnahmen, Flughöhe, Flugbedingungen und -dauer, um damit eine weisungsgebundene Datenverarbeitung des Auftragnehmers sicherzustellen und dass möglichst keine Personen identifiziert werden können. Die Daten sind an die Gemeinde als Auftraggeber zu übergeben bzw. nach Auftragserfüllung und Auswertung zu löschen. Je nach Dauer und Einsatzaufwand sollten entsprechende Ankündigungen der Maßnahme als Bekanntmachungen im amtlichen Gemeindeblatt und ggf. in Tageszeitungen erfolgen, vgl. § 33 Abs. 3 SächsDSG.

5.5.6 Informationsfreiheitssatzungen der Gemeinden und Datenschutz

Der Freistaat Sachsen verfügt bisher über kein Informationsfreiheitsgesetz. Einige Gemeinden sind dazu übergegangen, Informationsfreiheitssatzungen zu erlassen.

In Ermangelung bereichsspezifischer gesetzlicher Grundlagen kann eine entsprechende Normsetzung auf Grundlage von § 4 Abs. 1 SächsGemO erfolgen. Nach der Vorschrift können die Gemeinden zur Regelung ihrer Angelegenheiten, also für den weisungsfreien Bereich, Satzungen erlassen. Die Rechtsetzungskompetenz für die weisungsfreien Selbstverwaltungsangelegenheiten ist Ausfluss des verfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts. Die gemeindeordnungsrechtliche Vorschrift kommt damit grundsätzlich als Rechtsgrundlage in Betracht. Die allgemeine Satzungsbefugnis ermächtigt nach der ständigen Rechtsprechung

des Bundesverwaltungsgerichts allerdings nur zu Regelungen, die nicht in Rechte Dritter eingreifen. Grundrechtseingriffe bedürfen einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung in Form eines parlamentarischen Gesetzes, vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Oktober 2013 – 8 CN 1.12. Dementsprechend können z. B. Abwägungen von widerstreitenden Grundrechten nicht in einer auf der Generalklausel beruhenden Satzung gestützt werden. Bei entsprechenden Satzungen ist demzufolge darauf zu achten, dass Grundrechtseingriffe durch eine entsprechende Gestaltung der Ausschlussgründe verhindert werden.

Gewährung von Informationsfreiheit ist – naheliegenderweise – geeignet, sowohl, was personenbezogene Daten, die vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung geschützt sind (Art. 2 Abs. 1 i.V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), als auch was Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG), die häufig personenbezogene Daten enthalten, betrifft, einen gegen den Willen der betroffenen Grundrechtsträger gerichteten Grundrechtseingriff darzustellen. Da der Eingriff allein aufgrund der kommunalrechtlichen Generalklausel zum Satzungserlass nicht gerechtfertigt werden kann, haben gemeindliche Informationsfreiheitssatzungen personenbezogene Daten ebenso wie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse umfassend vor einer behördlichen Offenbarung zu schützen. Bei Auskunftsbegehren, die sich auch gegen einzelne Betroffene richten, kann daher das Ortsrecht nicht formelle Gesetze abändern. Damit bleibt es auch bei allgemeinen Bestimmungen wie § 16 SächsDSG oder bereichsspezifischen Regelungen, die eine Übermittlung an nicht-öffentliche Stellen nur unter den normierten Voraussetzungen zulassen oder wenn der Betroffene eingewilligt hat, vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 2 SächsDSG. Entsprechend hat die kommunale Rechtsetzung inhaltlich ausgestaltet zu sein.

Die Satzungen müssen meiner Behörde nicht zugeleitet werden. Kommunale Satzungen werden aber der Rechtsaufsichtsbehörde angezeigt, § 4 Abs. 3 Satz 3 SächsGemO. Bei bisher mir bekanntgewordenen gemeindlichen Satzungen konnte ich bisher keine Rechtsfehler ausmachen.

5.5.7 Ratsinformationssysteme und der Zugang zu Sitzungsunterlagen und Niederschriften

Zurückliegend hatte ich mich mehrfach zu der Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten in Stadtratsunterlagen bzw. Sitzungsvorlagen geäußert, vgl. auch 12/5.5.6, 12/5.5.9, 14/5.5.4, 15/5.5.3.

Vielfach gehen Gemeinden dazu über, nicht nur, wie es die Sächsische Gemeindeordnung vorsieht, über anstehende Beratungen und Beschlussfassungen zu informieren, sondern die Tagesordnungen der Sitzungen mitsamt den Vorlagen und den Nieder-

schriften mittels Internetpräsenz nicht nur den Gemeinderäten, sondern auch einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Was die Stadtratsvorlagen betrifft, gibt es hierfür keine gesetzliche Stütze, auch nicht, was die Inhalte öffentlicher Sitzungen anbelangt. § 36 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO sieht lediglich vor, dass der Bürgermeister den Gemeinderat schriftlich oder in elektronischer Form mit angemessener Frist einberuft, ihm rechtzeitig die Verhandlungsgegenstände mitteilt und die für die Beratung erforderlichen Unterlagen beifügt, soweit nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner entgegenstehen. Allerdings bestehen gegen die Zugänglichmachung der Informationen dann allein datenschutzrechtlich keine Einwände, wenn keine personenbezogenen Daten Betroffener verarbeitet werden. Nach dem Gesetz ist sogar die Beschränkung der Gemeinderäte selbst vorgesehen, wenn berechtigte Interessen Einzelner entgegenstehen, siehe den Wortlaut von § 36 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO – am Ende. Und da in den kommunalen Vertretungskörperschaften und Ausschüssen, in Personalvorgängen, bei Beschwerden von Bürgern, Vertrags- und Steuerangelegenheiten regelmäßig auch personenbezogene schützenswerte und vertrauliche Angelegenheiten Gegenstand sind, bedeutet das, dass die Gemeinden als datenverarbeitende Stellen sämtliche vorgesehenen Inhalte vor einer Veröffentlichung im Internet zu prüfen haben und personenbezogene Inhalte unkenntlich oder von dem Angebot auszunehmen haben, um Datenschutzverletzungen auszuschließen. Vgl. zu Beschlussfassungen im Übrigen auch 5.5.8, zu Niederschriften auch 14/5.5.2.

Erfolgt die Veröffentlichung von Sitzungsunterlagen, die allein den Gemeinderäten zur Verfügung gestellt worden sind, wiederum durch die Mandatäre selbsttätig, wird eine solche Eigenmacht nach der gegebenen Rechtslage in Sachsen regelmäßig als rechtswidrig zu erkennen sein, vgl. Beschluss des OVG Bautzen vom 8. Juli 2016 – 4 B 366/15. Im letzten Berichtszeitraum hatte das Oberverwaltungsgericht zu einer Veröffentlichung von Stadtratsunterlagen durch einen Gemeinderat entschieden, dass durch die modernen Informations- und Kommunikationstechniken vielfältige Möglichkeiten bestünden, personenbezogene Daten zielgerichtet auszuwerten und zu verarbeiten und eine unzulässige Veröffentlichung im Internet und mangelnde Datensicherheit der in den Ratsinformationssystemen verarbeiteten und gespeicherten personenbezogenen Daten eine Gefährdung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen ergebe. Im konkreten Fall hatte die Stadt neben dem Betreff, Beschlussvorschlag und lediglich eine kurze Zusammenfassung des Sachverhalts zur Information der Einwohner im Internet bereitgestellt, die einen geringeren inhaltlichen Gehalt aufwies, als die Sitzungsunterlagen und Anlagen, deren Veröffentlichung durch den Gemeinderat die Gemeinde zu verhindern trachtete. In seiner Entscheidung wies das Gericht zudem auf die Verschwiegenheitspflicht der Gemeinderäte nach § 19 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO hin, zu der diese über geheimzuhaltende Angelegenheiten verpflichtet sind. Deren

Geheimhaltung ist ihrer Natur nach erforderlich, da Offenbarungen dem Gemeinwohl bzw. den schutzwürdigen Interessen einzelner Personen zuwiderlaufen. Bei internen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung besteht parallel zudem gesetzliche Amtverschwiegenheit. Letztendlich betrachtet das Obergerverwaltungsgericht, dessen Rechtsauffassung ich in der Sache vollumfänglich teile, die Sitzungsunterlagen als „rein interne Papiere der Verwaltung“ und sieht eine Befugnis einzelner Gemeinderäte zur Veröffentlichung verwaltungsinterner Schriftstücke bzw. kompletter Sitzungsunterlagen als nicht gegeben an. Der Zweck der Sitzungsunterlagen bestehe „allein in der Verwendung innerhalb des Stadtrats“, der „Unterrichtung innerhalb des Stadtrats“ und „der Vorbereitung von Abstimmungen im Stadtrat“.

Grundsätzlich erhöhen Informationsangebote im Internet zu den Gemeinderatsangelegenheiten aber auch die Transparenz der Entscheidungen, die das persönliche Lebensumfeld der Bürger in der gemeindlichen Öffentlichkeit betreffen und sind daher auch als zweckmäßig zu betrachten. Neben der Frage, welche Informationen der Öffentlichkeit angeboten werden sollten – vgl. oben –, sind aber derartige Verfahren, die zumeist gleichzeitig die Aufgabenerledigung der ehrenamtlichen Räte durch Recherche- und Archivfunktionen unterstützen und verbessern sollen, informationssicherheitstechnisch sicher auszugestalten.

Entscheidet die Vertretungskörperschaft der Gemeinde Tagesordnung, Sitzungsvorlagen und Niederschriften öffentlicher Sitzungen in das Internet einzustellen, so sind hierfür eine entsprechende Beschlussfassung des Rates und ggf. ergänzende Festlegungen, die auch in der Geschäftsordnung getroffen werden können, notwendig. So sind Vorgänge, die aufgrund berechtigter Interessen Betroffener in nichtöffentlicher Sitzung zu behandeln sind, ohne Einwilligung nicht im öffentlich zugänglichen Teil eines Ratsinformationssystems zu platzieren. Auch sollten die Gemeinderäte im Rahmen ihrer Verpflichtung auf ihre Rechte und Pflichten auf den ordnungsgemäßen Umgang mit dem Ratsinformationssystem hingewiesen werden.

Des Weiteren sollten Tagesordnungen und Sitzungsvorlagen bzw. Zusammenfassungen zu den Themen inhaltlich so bearbeitet sein, dass Personenbezug ausgeschlossen ist. Auch ist zu raten bereits bei der Erstellung der Vorlagen von verantwortlichen Beschäftigten festzulegen, ob die Dokumente in den öffentlichen Teil des Ratsinformationssystems eingestellt werden sollen oder nur verwaltungsintern und Gemeinderäten zugänglich gemacht werden sollen. Zu Beschlussfassungen, siehe ausführlich 5.5.8. Auch eine Veröffentlichung von Niederschriften öffentlicher Sitzungen sieht die Sächsische Gemeindeordnung nicht vor, lediglich ein Einsichtnahmerecht für Einwohner. Soweit Niederschriften oder Zusammenfassungen der Sitzungen publiziert werden sollen, wäre nach der gegenwärtigen Rechtslage daher ebenso auf einen datenschutzgerechten Inhalt

zu achten. So sind personenbezogene Angaben in veröffentlichten Fassungen von Niederschriften zu vermeiden, vgl. 14/5.5.2. Auch ist davon abzusehen, Wortprotokolle und Protokollierungen des Abstimmungsverhaltens einzelner Ratsfrauen oder Ratsherren in das Internet einzustellen.

Im Hinblick auf Zugriffs- und Einsichtsrechte ist sicherzustellen, dass das Ratsinformationssystem personenbezogene Informationen, die in nichtöffentlicher Sitzung behandelt worden sind, nur Beschäftigten zugänglich gemacht werden, die im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung auch an den jeweiligen Vorgängen zu beteiligen sind. Die Zugriffs- und Einsichtsrechte sind generell nach Schreib- und Leserechten zu differenzieren und in einem Berechtigungs- und Rollenkonzept niederzulegen. Gemeinderäten kann nach sächsischem Gemeinderecht ein Zugriff auf sämtliche Vorlagen, auch nichtöffentlicher Sitzungen des Rates und der sonstigen Ausschüsse und Gremien, eröffnet werden, auch wenn sie diesen Ausschüssen nicht angehören, § 42 Abs. 4 SächsGemO. Mitglieder von Ausschüssen, die hingegen nicht Gemeinderatsmitglieder sind, dürfen nur Zugriff auf Unterlagen und Niederschriften nichtöffentlicher Sitzungen des Ausschusses haben, denen sie selbst angehören. Mitarbeiter von Fraktionen, können im Einklang mit § 35a Abs. 4 SächsGemO Zugang erhalten.

Ratsinformationssysteme, die im Übrigen regelmäßig vorabkontrollpflichtig sein werden, vgl. § 10 Abs. 4 SächsDSG, sind aufgrund der Art und des Umfangs der Datenverarbeitung Gegenstand von Dienstanweisungen und ggf. Dienstvereinbarungen, in denen Mandatare und Beschäftigte über die einzuhaltenden technisch-organisatorischen Maßnahmen zu informieren sind.

Ein Augenmerk ist in technisch-organisatorischer Hinsicht in besonderer Weise auf Zugriffe auf das Verfahren von außerhalb des Netzwerks zu legen, um mittels Firewall und Verschlüsselungstechnik einen kontrollierten Zugang und eine gesicherte Datenkommunikation in das lokale Netzwerk absichern zu können. Entsprechende Maßnahmen sind bei der Einbindung von E-Mail-Diensten zu ergreifen. Bei Ratsinformationssystemen größerer Gemeinden bieten sich, was den nichtöffentlichen und internen Bereich angeht, Authentifikationsmittel wie Chip- und Signaturkartensysteme an.

Soweit Gemeinderäte mit eigener Hardware von außerhalb auf das Ratsinformationssystem zugreifen und Daten lokal speichern, sollte die Gemeindeverwaltung eine Sicherheitsprüfung durch die Administratoren anbieten, um Sicherheitsmängel auszuschließen. Auf der privaten Hardware sollte dem technischen Standard entsprechende Sicherheitssoftware zum Einsatz kommen. Soweit schutzwürdige Informationen auf Computersystemen außerhalb der Verwaltung gespeichert werden, sollten die verant-

wortlichen Gemeinderäte verpflichtet werden, die Daten in geeigneter Weise gegen unbefugten Zugriff zu sichern. Zweckmäßig ist, eine Verschlüsselung von aus dem Ratsinformationssystem übertragenen Daten auf externen Trägern durchzuführen. Letztlich ist, wenn Gemeinderäte ihre ehrenamtliche Tätigkeit beenden, sicherzustellen, dass die auf heimischen Computersystemen gespeicherten vertraulichen Informationen unverzüglich und unumkehrbar gelöscht werden. Der Export von Inhalten die besonders hohen Schutzgrad aufweisen, ist zu unterbinden.

Was die Veröffentlichung personenbezogener Daten der Gemeinderäte, Mandatare in Gremien und deren Zusammensetzung im Ratsinformationssystem selbst betrifft, werden über die wahlgesetzlichen Kandidateninformationen hinausgehende Daten, wie Portraitabbildungen oder private Anschriften- und Kommunikationsdaten nur bei Vorliegen einer schriftlichen Einwilligung zulässig veröffentlicht werden dürfen. Das Kunsturhebergesetz ist bei der Veröffentlichung von Abbildungen zu beachten. Ich rate allerdings generell zur Einrichtung von Gemeinde-E-Mail-Adressen und der Kommunikation über das Rathaus um eine gewisse Chancengerechtigkeit aufrechtzuerhalten, dies daher, da nicht wenige politisch engagierte Personen im Freistaat Sachsen Aggressionen und Einschüchterungen ausgesetzt sind.

5.5.8 Veröffentlichung von Gemeinderatsbeschlüssen, die personenbezogene Daten enthalten, auf der kommunalen Webseite

Häufig werde ich um Auskunft darüber ersucht, ob die Veröffentlichung von Gemeinderatsbeschlüssen, die personenbezogene Daten enthalten, gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen verstößt, zum Beispiel bei Veräußerungen der Gemeinde.

Einerseits sind die Gemeinden gemäß § 37 SächsGemO angehalten, Sitzungen des Gemeinderates grundsätzlich öffentlich durchzuführen, sofern nicht das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner eine nichtöffentliche Verhandlung fordern. Die in nichtöffentlichen Sitzungen gefassten Beschlüsse sind in öffentlichen Sitzungen bekanntzugeben.

Jedoch bedürfen die Beschlüsse des Gemeinderates weder der öffentlichen Bekanntmachung noch der ortsüblichen Bekanntgabe. Wird der Beschluss in öffentlicher Sitzung gefasst bzw. bekanntgegeben, ist er zu diesem Zeitpunkt auch „bekanntgegeben“, ohne dass es einer weiteren nochmaligen Veröffentlichung bedarf. Ein zusätzlicher Veröffentlichungsakt wird vom Gesetzeswortlaut nicht vorgeschrieben (vgl. Quecke/Schmid/Menke/Rehak/Wahl/Vinke/Blazek/Schaffarzik, Rdnr. 43 zu § 37 SächsGemO). Unstreitig ist jedoch, dass es wegen der kommunalpolitischen Bedeutung zweckmäßig

ist, wenn über die Ergebnisse z. B. im Amts- oder Mitteilungsblatt der Gemeinde berichtet wird.

Viele sächsische Gemeinden stellen im Ansinnen, Bürgerfreundlichkeit, mehr Transparenz der Verwaltung und eine Verbesserung der Informationen und Teilhabe der Einwohner am kommunalpolitischen Geschehen herzustellen, ihre Amts- und Mitteilungsblätter auf ihre Internetseiten oder z. T. über besondere Online-Ratsinformationssysteme zur Verfügung.

Meine Behörde hat sich bereits in der Vergangenheit immer wieder mit der Zulässigkeit der Veröffentlichung kommunaler Dokumente im Internet beschäftigt (siehe 14/5.5.2, 15/5.5.6, 16/5.5.1). Das Sächsische E-Government-Gesetz enthält in § 4 klare Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen amtliche Mitteilungs- und Verkündungsblätter auch im Internet veröffentlicht werden dürfen. Auf kommunaler Ebene ist ergänzend eine entsprechende Rechtsetzung mit einer Satzung erforderlich. Darin ist auch festzulegen, welche Form, die Papier- oder elektronische Fassung, als die authentische anzusehen ist. Bei einer elektronischen Fassung ist zudem sicherzustellen, dass personenbezogene Daten unkenntlich gemacht werden, wenn der Zweck ihrer Veröffentlichung erledigt ist und eine fortdauernde Veröffentlichung das Recht der betroffenen Person auf informationelle Selbstbestimmung unangemessen beeinträchtigen würde. Derartige Änderungen sind als solche erkennbar zu machen und haben den Zeitpunkt der Änderung erkennen zu lassen. Ich begrüße in dem Zusammenhang sehr die ministeriellen Bemühungen, den einheitlichen Vollzug des E-Government-Gesetzes durch Umsetzungshinweise zu gewährleisten und die Behörden damit in ihrer Rechtsanwendung zu unterstützen. Eine Ergänzung der Hinweise zu der gesetzlich zugrundeliegenden Vorschrift des § 4 SächsEGovG zur Veröffentlichung möchte ich, in Anbetracht erwartbarer praktischer Schwierigkeiten der öffentlichen Stellen, anraten.

Zu bedenken ist bei einer Veröffentlichung im Internet generell, dass die Daten weltweit einem unbeschränkten Personenkreis zur Verfügung gestellt werden. Moderne Informations- und Kommunikationstechniken bieten vielfältige Möglichkeiten, personenbezogene Daten zielgerichtet auszuwerten und zu verarbeiten. Durch eine Veröffentlichung im Internet kann sich eine Gefährdung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ggf. auch erst aus einer möglichen weiteren Verknüpfung von Angaben einzelner Personen mit Informationen aus anderen Datenbeständen ergeben. Die Gemeinden sollten dies stets bei ihren Entscheidungen, Daten im Internet zu veröffentlichen, berücksichtigen, sorgfältig und einzelfallbezogen abwägen und entsprechende datenschutzorganisatorische und technische Maßnahmen ergreifen.

Der Zweck einer Veröffentlichung von Gemeinderatsbeschlüssen ist erfüllt, wenn die Einwohner die Möglichkeit eröffnet bekommen haben, Kenntnis von den Beschlüssen und der Tätigkeit des Gemeinderates zu nehmen. Als zeitliche Vorgabe hierfür könnte daher auch für im Internet zugängliche Informationen der Zeitraum herangezogen werden, in dem das aktuell gedruckte amtliche Gemeindeblatt in den Gemeinden ausliegt. Hinzuweisen ist auch noch darauf, dass den Einwohnern die Möglichkeit zu gewähren ist, Einsicht in die Niederschriften der Ratssitzungen zu nehmen, die die Niederschriften der Beschlüsse in ihrem Wortlaut enthalten, § 40 Abs. 1 SächsGemO.

Auf meine Anregung hin haben die betroffenen Gemeinden alle Beschlüsse, die nicht das laufende Kalenderjahr betreffen, löschen lassen. Den Gemeinden empfahl ich weiter, das Verfahren in Bezug auf eine elektronische Veröffentlichung der kommunalen amtlichen Mitteilungs- oder Verkündungsblätter in ihre Bekanntmachungssatzungen aufzunehmen. Dabei kann auch der Zeitraum der elektronischen Veröffentlichung festgelegt werden. Nach der Unkenntlichmachung der personenbezogenen Daten in den Beschlüssen oder auch der Gesamtausgabe der elektronischen Amts- oder Mitteilungsblätter, kann ein Hinweis erfolgen, dass benötigte Druckausgaben künftig in den Räumen der Gemeinde, z. B. der Verwaltungsbibliothek oder dem Archiv zur Einwohnerinformation als Präsenzexemplare zur Verfügung gestellt werden können.

5.6 Baurecht; Wohnungswesen

In diesem Jahr nicht belegt.

5.7 Statistikwesen

5.7.1 Zulässige Kopplung von Zuwendungsbescheiden an die verpflichtende Teilnahme an der Datenübermittlung nach ÜSchuldStatG

Die Überschuldungsstatistik ist eine zentral vom Statistischen Bundesamt durchgeführte Erhebung bei den Schuldnerberatungsstellen, um Informationen zur Situation von Personen bereitzustellen, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden. Grundlage für die Durchführung der Überschuldungsstatistik ist das Überschuldungsstatistikgesetz.

Die Erteilung der Auskunft durch die Schuldner- oder Insolvenzberatungsstellen zur Durchführung der Überschuldungsstatistik an das Statistische Bundesamt ist nach § 7 Abs. 1 ÜSchuldStatG freiwillig. Soweit personenbezogene Daten betroffen sind, ist die Auskunftserteilung durch die Schuldner- oder Insolvenzberatungsstelle an das Statistische Bundesamt nach Absatz 2 der Vorschrift auch nur zulässig, wenn die betroffene Person in die Übermittlung ihrer Daten eingewilligt hat.

Im Berichtszeitraum erreichte mich die Anfrage einer Schuldnerberatungsstelle, ob die Praxis des SMS, die Zuwendungsbescheide an die verpflichtende Teilnahme an der Datenübermittlung nach dem Überschuldungsstatistikgesetz zu koppeln, rechtmäßig sei. Zudem wollte die Beratungsstelle wissen, wie sie zu verfahren hätte, wenn der zu Beratende die Einwilligung zur Datenübermittlung verweigere.

Die Datenübermittlung an das Statistische Bundesamt erfolgt, wie bereits erwähnt, freiwillig. Allerdings hat der Bundesgesetzgeber den Ländern in der damaligen Gesetzesbegründung zu § 7 Abs. 1 ÜSchuldStatG (BT-Drs. 17/7418) das Recht eingeräumt, den Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen Vorgaben zu machen. Dieses Vorgabenrecht deckt aus meiner Sicht die verpflichtende Teilnahme im Zusammenhang mit den Zuwendungsbescheiden. Die Freiwilligkeit wird hierbei nicht per se eingeschränkt, sondern nur im Zusammenhang mit der Gewährung einer Leistung. Das Interesse des Freistaates an der Datenübermittlung besteht darin, dass der Freistaat bei einer statistisch relevanten Datenmenge Abfragen aus der Bundesstatistik durchführen kann, was wiederum Relevanz für politische Entscheidungen hat.

Die Frage, ob eine Übermittlung auch bei fehlender Einwilligung zulässig ist, lässt sich mit § 7 Abs. 2 ÜSchuldStatG beantworten. Allerdings ist dabei zu prüfen, ob es sich bei dem Datensatz um personenbezogene Daten handelt, also gemäß § 3 Abs. 1 BDSG um Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person. Die Abfrage sachlicher und persönlicher Verhältnisse ist unstrittig. Da bei dem Formular keine Namen, Anschriften und exakte Geburtsdaten übermittelt werden, ist keine Bestimmtheit gegeben. Die Bestimmbarkeit der Person ist von mehreren Faktoren abhängig. Zum einen von dem den Datensatz pseudonymisierenden und von der Beratungsstelle zu vergebenen Aktenzeichen. Dies darf keinen direkten Bezug zum Namen oder Geburtsdatum enthalten. Zum anderen können, je nach Grad der Einmaligkeit und des Herausstechens der Daten sowie der Größe der Gemeinde, die Daten durchaus zu personenbezogenen Daten werden. Die wäre z. B. gegeben, wenn in einer kleinen Gemeinde nur ein 12-Personenhaushalt wohnt. Dann wäre der Bezug durch die abgefragten Daten „Haushaltsgröße“ und „Gemeindeschlüssel“ zu der Person herstellbar.

Die, im Einzelfall eventuell schwierige, Abwägung, ob es sich im konkreten Fall um personenbezogene Daten handelt oder nicht, obliegt der datenübermittelnden Stelle. Sollte im Einzelfall die Überzeugung entstehen, dass es sich bei den zu übermittelnden Daten um personenbezogene Daten handelt, ist eine Einwilligung einzuholen. Wird die Einwilligung verweigert, hat eine Datenübermittlung zu unterbleiben. Ein Verlangen seitens des SMS, die Übermittlung dennoch durchzuführen, wäre rechtswidrig und da-

mit nichtig. Allerdings ist jährlich die Anzahl der Widersprüche gegen die Datenübermittlung dem Statistischen Bundesamt mitzuteilen.

Die Einwilligung darf aber auch nur dann eingeholt werden, wenn es sich um personenbezogene Daten handelt, da die Übermittlung andernfalls auch ohne Einwilligung zulässig und im Falle einer Zuwendung auch verpflichtend wäre.

Ansonsten wird dem Betroffenen ein Wahlrecht suggeriert, welches er in Wahrheit gar nicht besitzt.

5.8 Archivwesen

5.8.1 Erhebung personenbezogener Daten bei der Archivnutzung

Mir wurde die Frage gestellt, ob die Archivverwaltung berechtigt sei, Angaben zur Person, die Archivgut nutzen möchte, erfragen, also im datenschutzrechtlichen Sinne erheben zu dürfen.

Hintergrund der Anfrage war, dass im Rahmen der letzten Novellierung des Sächsischen Archivgesetzes die Vorschrift des § 9 dahingehend geändert worden ist, dass auf die Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses als Zugangsvoraussetzung für die Nutzung verzichtet wird und nunmehr jedermann Archivgut nutzen darf.

Die Erhebung personenbezogener Daten in Bezug auf den Nutzer halte ich dennoch weiterhin für zulässig, da die Archivverwaltung weiterhin im Einzelfall prüfen muss, ob Gründe entgegenstehen, die – ausnahmsweise – einer Nutzung durch den – konkreten – Antragsteller entgegenstehen und dem konkreten Antragsteller gegenüber eine Nutzung genehmigt, versagt oder widerrufen werden muss.

Insoweit können sich die Archivverwaltungen auch weiterhin auf den nach wie vor gültigen § 2 SächsArchivBenVO, insbesondere dessen Absatz 2, stützen, der die Erhebung bestimmter personenbezogener Daten des Antragstellers vorsieht.

5.9 Polizei

5.9.1 Keine illegalen Gesprächsaufzeichnungen bei der sächsischen Polizei

Im Berichtszeitraum wurde ich durch Medienberichte auf eine angeblich massenhafte und für Betroffene nicht nachvollziehbare Speicherung von Telefongesprächen bei der Thüringer Polizei aufmerksam. Dort sollten nicht nur Gespräche über die Notrufnummer „110“, sondern auch Telefonate innerhalb von Polizeibehörden und mit externen Teilnehmern, u. a. Rechtsanwälten, Justizbeamten oder Journalisten, aufgezeichnet worden sein. Weiterhin sollten auch heimliche Mitschnitte von Gesprächen in Polizei-

dienststellen möglich gewesen sein. Diese Veröffentlichungen nahm ich zum Anlass einer schriftlichen Kontrolle, ob eventuell ähnliche Gesprächsaufzeichnungen im sächsischen Polizeidienst stattfinden.

In seinem ausführlichen Antwortschreiben teilte mir der Landespolizeipräsident mit, dass in Sachsen die über die Kurzwahl „110“ eingehenden Notrufe automatisch aufgezeichnet würden. Bei Notrufen, welche über eine allgemein bekannte Einwahlrufnummer der örtlichen Polizeidirektion erfolgten, würde die Aufzeichnung des Anrufes manuell durch den Disponenten in der Leitstelle verfügt. Beide Vorgänge würden nach § 43 Abs. 1 SächsPolG i. V. m. der Errichtungsanordnung für den Betrieb von Einsatzleittechnik in den Leitstellen der Polizei Sachsen als zulässig erachtet. Darüber hinaus fände keine Speicherung von Telefonaten statt.

Da diese Regelungen aber aufgrund ihres allgemeinen Charakters für die Aufzeichnung von Notrufen nicht optimal sind, sagte das SMI zu, auf eine gesetzliche Regelung zur Speicherung von Notrufen im Freistaat Sachsen hinzuwirken. Hierauf hatte ich bereits anlässlich früherer Kontrollverfahren hingewiesen. Aus meiner Sicht ist eine spezielle gesetzliche Regelung, auch im Hinblick auf eindeutige Regelungen zur Erhebung, Aufbewahrung und Löschung dieser Daten, sehr zu begrüßen.

Auch zu der Möglichkeit des unbemerkten Abhörens der Raumgespräche hat sich der Polizeipräsident geäußert. Zwar gibt es bei den eingesetzten Telekommunikationsanlagen grundsätzlich die Möglichkeit der Direktannahme von Gesprächen (Leistungsmerkmal „Direktantworten“), wodurch das Mikrofon aktiviert wird und ein Mithören der Gespräche im Raum möglich wäre. Dennoch ist dies nicht mit den angeblichen Umständen in Thüringen vergleichbar. Zum einen ist diese Funktion durch den Mitarbeiter problemlos jederzeit deaktivierbar, zum anderen wird der Umstand, dass das Mikrofon eingeschaltet ist, durch eine leuchtende Lampe am Telefonapparat angezeigt. Um dennoch weitestgehend die Möglichkeit der ungewollten Überwachung durch diese Funktion auszuschließen, werden die Polizisten und Zivilbediensteten in die Funktionsweise dieses Leistungsmerkmals eingewiesen und auf ihr Widerspruchsrecht zur Nutzung dieser Funktion hingewiesen. Ferner ist die Einrichtung des Leistungsmerkmals in Besprechungs- und Aufenthaltsräumen untersagt. Die getroffenen Maßnahmen erschienen mir als geeignet, die ungewollte Aufzeichnung von Gesprächen im Raum wirksam zu verhindern.

Ich habe mithin keine Anhaltspunkte für systematische Datenschutzverletzungen bei der Nutzung von Fernsprechtechnik bei der sächsischen Polizei feststellen können.

5.9.2 Regelanfrage von Gewerbeämtern an die Polizei zu Mitarbeitern im Bewachungsgewerbe

Das LKA Sachsen fragte mich, unter welchen Voraussetzungen kommunale Gewerbeämter Daten zur Zuverlässigkeitsbeurteilung von Personal zur Bewachung von Erstaufnahmeeinrichtungen bei anderen Behörden, insbesondere der Polizei, erheben dürfen.

Hintergrund war der 2015 gestiegene Bedarf an Personal zur Bewachung von Erstaufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber. Die zur Bewachung eingesetzten Personen, darunter EU-Ausländer sowie Personen aus den Herkunftsländern der Asylantragsteller, sollten vor ihrem Dienstantritt auf ihre Zuverlässigkeit überprüft werden. Dem LKA Sachsen war die Zuständigkeit für derartige Auskunftersuchen im Zuge einer Verfahrensvereinheitlichung im Februar 2016 von den Polizeidirektionen übertragen worden.

Die Gesetzeslage stellt sich wie folgt dar: Gemäß § 34a Abs. 4 GewO dürfen nur solche Personen in einem Bewachungsunternehmen beschäftigt werden, die die dafür erforderliche Zuverlässigkeit besitzen. Anhaltspunkte für eine Unzuverlässigkeit sind nach § 34 Abs. 1 Satz 4 GewO etwa die Mitgliedschaft in einem verfassungswidrigen Verein oder einer solchen Partei, die mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Steuerschulden, die Verletzung sozialversicherungsrechtlicher Verpflichtungen, die Verurteilung wegen einer gewerbebezogenen Straftat oder die Begehung einer gewerbebezogenen nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeit. Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 BewachV hat die Behörde zur Überprüfung der Zuverlässigkeit eine unbeschränkte Auskunft nach § 41 Abs. 1 Nr. 9 BZRG einzuholen. Diese umfasst neben den rechtskräftigen Entscheidungen von Strafgerichten, auch bestimmte Entscheidungen von Verwaltungsbehörden sowie unter Umständen auch Suchvermerke. In Frage stand, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen ein Gewerbeamt zusätzlich nach § 11 GewO befugt ist, weitere Auskünfte, hier aus kriminalpolizeilichen Akten, oder eine Stellungnahme der örtlichen Polizeidirektion zu erheben. § 11 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 1 GewO erlaubt es, personenbezogene Daten, insbesondere auch solche aus bereits abgeschlossenen oder sonst anhängigen gewerberechtlichen Straf- oder Bußgeldverfahren zu erheben, sofern dies zur Zuverlässigkeitsbeurteilung erforderlich ist.

Ich habe dem LKA mitgeteilt, dass § 11 GewO m. E. als allgemeine Bestimmung neben den speziellen Vorschriften für das Bewachungsgewerbe angewendet werden kann. Damit ist es m. E. zulässig, personenbezogene Daten auch aus Polizeiakten zur Zuverlässigkeitsbeurteilung heranzuziehen. Allerdings erlaubt § 11 GewO keine Regelabfrage, sondern nur eine im begründeten Einzelfall durchzuführende Anfrage.

SMI und SMWA haben daraufhin in gleichgerichteten Erlassen an ihre nachgeordneten Behörden ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Abfragen nach § 11 GewO bei der Polizei nur vorgenommen werden dürfen, wenn die Erhebung der Daten zur Beurteilung der Zuverlässigkeit im Einzelfall erforderlich ist. Eine Regelabfrage auf der Grundlage von § 11 GewO ist damit ausgeschlossen.

5.9.3 Veröffentlichung personenbezogener Daten im Facebook-Profil „Polizei Sachsen“

Im Sommer 2015 beschäftigte mich ein Beitrag, der auf dem Facebook-Profil „Polizei Sachsen“ veröffentlicht worden war.

In der Meldung der Polizei wurde über die Aufklärung einer Diebstahlsserie berichtet und mitgeteilt, dass der mutmaßliche Täter gefasst worden sei. Erwähnt wurden das Alter und die Nationalität des Mannes sowie der Umstand, dass dieser kurze Zeit zuvor einen Sportwettbewerb gewonnen habe. Die Kommentare, die von Besuchern des Profils „Polizei Sachsen“ abgegeben wurden, bewegten sich zwischen Unverständnis über die Darstellung der Polizei und offen fremdenfeindlichen Äußerungen. Einem Kommentar, der darauf aufmerksam machte, dass in der Meldung personenbezogene Daten verwendet worden seien, durch deren Zusammenspiel die Identität des Betroffenen offenbart worden sei, widersprach die „Polizei Sachsen“.

Aufgrund der in dem Beitrag genannten Informationen war es allerdings in der Tat möglich, durch eine oberflächliche Internetrecherche binnen weniger Minuten die Identität des Mannes festzustellen. Es handelte sich daher zweifelsohne um die Veröffentlichung personenbezogener Daten. Ich richtete unverzüglich ein Schreiben an das SMI, das für das Facebook-Profil „Polizei Sachsen“ verantwortlich zeichnet, und bat um eine rasche Löschung des Beitrages nebst Kommentaren. Dieser Bitte kam das Ministerium umgehend nach.

In der Auswertung des Vorgangs teilte das SMI mit, dass es meine Auffassung, es habe sich um eine rechtswidrige Veröffentlichung personenbezogener Daten gehandelt, teile und die Mitarbeiter der polizeilichen Pressestellen in Zukunft weitergehend belehren werde, um datenschutzrechtliche Verstöße dieser Art zu vermeiden.

Wegen der Erheblichkeit des Verstoßes gegen datenschutzrechtliche Vorschriften habe ich die ohne Rechtsgrundlage erfolgte Veröffentlichung personenbezogener Daten aus einem laufenden Ermittlungsverfahren förmlich beanstandet. Besonders bemerkenswert an dem Vorfall war der Umstand, dass die Polizei nach langen Gesprächen über die Nutzung von Facebook für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit eigentlich sensibilisiert

war für die Gefahren und Risiken bei Aktivitäten in sozialen Netzwerken, insbesondere bei einem notorischen Datenschutznegligenten wie Facebook. In den Datenschutzhinweisen des Facebook-Profiles „Polizei Sachsen“ selbst wird zutreffend darauf hingewiesen, dass nicht ersichtlich sei, in welchem Umfang, an welchem Ort und für welche Dauer die Daten gespeichert würden, inwieweit Facebook bestehenden Löschungs-pflichten nachkomme, welche Auswertungen und Verknüpfungen mit den Daten vorgenommen würden und an wen die Daten weitergegeben würden, was im Ergebnis auch der Grund dafür ist, dass die sächsische Polizei von Fahndungsauffrufen auf Facebook absieht.

Ich hoffe – gemeinsam mit dem SMI –, dass sich eine Veröffentlichung personenbezogener Daten auf Facebook durch die sächsische Polizei nicht wiederholen wird.

5.9.4 Wie weiter mit Daten mit theoretisch möglichem NSU-Bezug?

Das LKA Sachsen bat mich im Berichtszeitraum um Beratung zu den im Polizeibereich vorhandenen, gesetzmäßig mittlerweile zu löschenden, aber seit 2011 auf Bitten des 1. Untersuchungsausschuss („Neonazistische Terrornetzwerke in Sachsen“) des Landtages nicht gelöschten Daten und nicht vernichteten Akten, die in irgendeinem Zusammenhang mit dem „Nationalsozialistischen Untergrund“ (NSU) stehen könnten. Mitte 2012 habe die Polizei dazu ein erstes Löschmoratorium beschlossen, das seitdem ständig verlängert worden sei. Nach diesem sollen personenbezogene Daten und Unterlagen von Personen, die in Verbindung mit dem NSU stehen könnten, mit einem Sperrvermerk versehen werden. Ein solcher Sperrvermerk verhindere die Löschung der Einträge im „Polizeilichen Auskunftssystem Sachsen“ („PASS“) und die Vernichtung der Papierakten, obwohl dies gemäß § 49 SächsPolG i. V. m. § 20 SächsDSG nach bestimmten Kriterien (Zeitablauf, weitere Relevanz für die polizeiliche Aufgabenerfüllung) zu geschehen habe. Bei diesen Datensätzen sei zum Teil unklar, ob auch nur theoretisch Bezüge zum NSU bestünden und sie für die Arbeit des Untersuchungsausschuss auch nur von theoretischer Relevanz sein könnten. Das LKA teilte mir u. a. weiter mit, dass die Unterlagen auch bei den Justizbehörden vorhanden sind.

Das LKA habe, was den im PASS gespeicherten, zu löschenden, jedoch automatisiert durch Sperrvermerk gesicherten Datenbestand angeht, ein Verfahren zur Migration dieser Daten in eine separierte, in sich abgeschlossene Datei entwickelt. Damit wären Zugriffsmöglichkeiten auf so wenig wie möglich Personen beschränkt. Gleichzeitig könnten die Daten in PASS endlich gelöscht werden.

Des Weiteren habe das LKA, was die Papierakten angeht, organisiert, dass, sobald in PASS eine Löschung verfügt wird, automatisch eine Mitteilung an die aktenführende

Stelle (z. B. den mit der Sache befassten Sachbearbeiter im Polizeirevier) zur Vernichtung der Papierakte geht. Mit der Löschung aus PASS würden somit auch die Papierakten vernichtet werden. Zwischen den elektronischen Akten und den Papierakten sei aber keine vollkommene Übereinstimmung gegeben. Auch die bei den Justizbehörden vorhandenen Akten, die nach Zusicherung des SMJus im Hinblick auf eine eventuelle Anforderung durch den Untersuchungsausschuss noch vorgehalten würden, seien nicht völlig deckungsgleich mit den Ermittlungsakten der Polizei. Ein manueller Abgleich der Unterlagen sei aufgrund des Umfangs der Daten und Unterlagen aus organisatorischer und personeller Sicht nicht möglich.

Ich habe dem LKA mitgeteilt, dass das Löschoratorium rechtlich umso prekärer wird, je mehr Zeit seit dem Zeitpunkt der Löschungsverpflichtung abläuft. Zusammen mit dem Untersuchungsausschuss, dem SMI und dem SMJus werde ich über das weitere Vorgehen beraten.

5.9.5 Inanspruchnahme von Medien zur Öffentlichkeitsfahndung nach Personen

Nach Maßgabe bundeseinheitlicher Richtlinien muss der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch bei der Öffentlichkeitsfahndung nach Personen beachtet werden. Danach hat die Polizei stets zu prüfen, ob zunächst Medien von geringer Breitenwirkung, z. B. eine nur lokal verbreitete Zeitung, in Anspruch genommen werden können. Nach geltender Erlasslage in Sachsen beginnt daher die Öffentlichkeitsfahndung nach einer Person regelmäßig mit der Veröffentlichung von Fahndungsinformationen in den regionalen Printmedien. Entscheidend dafür, welches Veröffentlichungsmedium durch die Polizei gewählt wird, sind die Umstände des Einzelfalls. Nach einem regional tätigen Täter muss nicht überregional gefahndet werden. Die gleichzeitige Veröffentlichung durch die Medien in deren Online-Diensten ist durch die Polizei grundsätzlich zu untersagen, da dies eine zu einem solch frühen Zeitpunkt noch nicht zulässige Internetfahndung darstellte.

Im Berichtszeitraum ist es nun wiederholt vorgekommen, dass sich bestimmte Zeitungen nicht an die Vorgaben der Polizeidirektionen bzw. an die zugrundeliegenden richterlichen Beschlüsse, die Veröffentlichung von Fahndungsaufrufen zunächst auf lokale Printmedien zu beschränken, hielten, und stattdessen die Fahndungsinformationen unverzüglich auf ihren (überregional, ja weltweit abrufbaren) Internetseiten und Facebook-Profilen veröffentlichten. Dies unterläuft die entsprechenden Festlegungen zur Inanspruchnahme von Publikationsorganen und die Nutzung des Internets zur Öffentlichkeitsfahndung und entsprechende sächsische Verwaltungsvorschriften.

Das SMI hat sich von Anfang an offen für die Lösung des Problems gezeigt. Ich habe zahlreiche Gespräche mit den Vertretern des SMI sowie zusammen mit diesen mit Pressevertretern geführt und dabei mögliche Lösungswege erörtert. Insbesondere habe ich der Polizei vorgeschlagen, Zeitungen, die sich in der Vergangenheit nicht an entsprechende Vorgaben gehalten haben, von der Verteilerliste zu nehmen. Ich halte dies für presserechtlich gerechtfertigt und rechtsstaatlich geboten. Leider konnte sich das SMI – mit aus seiner Sicht nicht abwegigen Argumenten – meiner Sichtweise bisher nicht anschließen.

Ich bleibe bei meiner Bitte, die Einrichtung von getrennten Verteilern für allgemeine polizeiliche Presseinformationen und Öffentlichkeitsfahndungen ernsthaft zu prüfen, wenn die Praxis einzelner Printmedien, die Fahndungsersuchen unmittelbar auch auf ihren Webseiten und in sozialen Netzwerken im Internet zu veröffentlichen, fortgeführt wird.

5.10 Verfassungsschutz

5.10.1 Rechtswidrige Datenübermittlungen zwischen LfV und einer sächsischen Hochschule und einer sächsischen Forschungseinrichtung

Im Berichtszeitraum wandte sich ein Petent an mich, der vermutete, dass Mitteilungen des LfV an zwei seiner früheren Arbeitgeber zur Beendigung des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses geführt hätten. Gewissheit hatte er in dieser Frage auch nicht über ein Auskunftersuchen nach § 9 SächsVSG erlangen können, auf welches hin ihn das LfV zwar über bestimmte Speicherungen informiert hatte, in dem Übermittlungen an andere Stellen aber nicht erwähnt worden waren.

Im Laufe meiner datenschutzrechtlichen Kontrolle bestätigte mir das LfV, dass es in der Vergangenheit Kontakte zu den beiden zeitweiligen Beschäftigungsstellen des Petenten gehabt und dabei Auskünfte über ihn übermittelt hatte. Bei den Stellen handelte es sich um eine sächsische Hochschule (öffentliche Stelle) und eine nicht-öffentliche Forschungseinrichtung (nicht-öffentliche Stelle). Während Speicherungen zum Petenten durch das LfV gesetzlich gedeckt und nicht zu beanstanden waren, musste ich hinsichtlich der Übermittlungen Versäumnisse und Gesetzesverstöße feststellen, die zu handfesten, existenziell bedrohlichen Konsequenzen für den Petenten führten, ohne dass er irgendwann in die Lage versetzt worden wäre, Rechtsschutz erlangen zu können. Die mündlichen Übermittlungen fanden in den Jahren 2009, 2010 und 2012 statt.

Sachverhalt und datenschutzrechtliche Prüfung stellen sich mir wie folgt dar:

Einige Monate nach zwei Gesprächen zwischen der Hochschulleitung und dem LfV hatte sich die Hochschule mit einem schriftlichen Mitwirkungsersuchen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 SächsVSG) an das LfV gewandt, über die bevorstehende Entscheidung über die Weiterbeschäftigung des Petenten informiert und um schriftliche Mitteilung evtl. entgegenstehender Gründe gebeten. Das Gesetz setzt in derartigen Fällen voraus, dass der Betroffene über Zweck und Verfahren der Überprüfung einschließlich der Verarbeitung der erhobenen Daten durch die anfragende Stelle unterrichtet wird (§ 2 Abs. 3 Satz 1 SächsVSG). Tatsächlich wurde der Petent jedoch in keiner Weise informiert – weder unterrichtete die Hochschule ihn von ihrem Ersuchen an das LfV noch vergewisserte sich das LfV über das Vorliegen der gesetzlich geforderten Unterrichtung. Die auf das Ersuchen der Hochschule folgenden Gespräche zwischen Hochschulleitung und LfV fanden vertraulich statt. Das LfV übermittelte dabei seine Erkenntnisse weder schriftlich – die Dienstvorschrift bestimmte die schriftliche Übermittlung aber als Regelfall und die Hochschule hatte um schriftliche Antwort gebeten – noch dokumentierte es die Besprechungen mit der von der Dienstvorschrift bestimmten Genauigkeit.

Das LfV teilte mir dazu mit, dass das Mitwirkungsersuchen der Hochschule seinerzeit nicht als solches erkannt worden sei und räumte Ungenauigkeiten bei der Dokumentation ein; im Übrigen seien die Übermittlungen an die Hochschulleitung aber gesetzlich gedeckt gewesen.

Nach einigen Gesprächen zwischen der Hochschulleitung und dem LfV wurde dem Petenten – nach anderslautenden Signalen im Vorfeld für ihn überraschend – mitgeteilt, dass seine Weiterbeschäftigung an der Hochschule nicht möglich sei. Sein Arbeitsplatz war dahin. Der Petent zog mit seiner Familie daraufhin in eine andere sächsische Stadt und fand eine Stelle in einer nicht-öffentlich organisierten Forschungseinrichtung. Allerdings wurde dem LfV seine neue Anstellung bekannt. Es teilte der dortigen Leitung daraufhin mit, weshalb der Petent an der Hochschule nicht mehr weiterbeschäftigt worden war. Auch diese Übermittlung erfolgte nicht schriftlich; auch sie wurde nicht in dem Maße dokumentiert, wie es die Dienstvorschrift erfordert hätte. Etwa einen Monat nach dem Gespräch zwischen dem LfV und der Forschungseinrichtung meldete letztere telefonisch an das LfV, dass das Beschäftigungsverhältnis mit dem Petenten beendet worden sei.

In der datenschutzrechtlichen Kontrolle räumte das LfV ein, dass es irrtümlich davon ausgegangen sei, dass die Forschungseinrichtung eine öffentliche Stelle im Sinne des § 12 Abs. 1 SächsVSG gewesen sei. Tatsächlich aber handelte es sich um eine nicht-öffentliche Stelle. Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Übermittlung personenbe-

zogener Daten an eine nicht-öffentliche Stelle nach § 12 Abs. 3 SächsVSG hätten allerdings nicht vorgelegen, weshalb diese Übermittlung ohne Rechtsgrundlage erfolgt sei.

Ich habe das LfV wegen der aus meiner Sicht – und zumindest teilweise mit der Auffassung des LfV übereinstimmenden Einschätzung – rechtswidrigen Übermittlungen von Angaben über den Petenten an die Hochschule und die Forschungseinrichtung förmlich beanstandet. Den Petenten habe ich, nicht ohne das LfV zuvor darüber zu informieren, von den Übermittlungen und meiner rechtlichen Bewertung des Vorgehens des LfV unterrichtet.

Das LfV sagte zu, Übermittlungen des LfV aus den letzten Jahren an Hochschulen und nicht-öffentliche Stellen zu überprüfen.

Einen unerwarteten Verlauf nahm das mit der Beanstandung eigentlich abgeschlossene Kontrollverfahren mit der Stellungnahme des SMI, das als oberste Aufsichtsbehörde über das LfV Adressat der förmlichen Beanstandung nach § 29 SächsDSG gewesen war. Differenzen in der Bewertung von objektiven Versäumnissen und Verfahrensfehlern durch das LfV konnten bis zuletzt nicht ausgeräumt werden. Hinweise aus dem Ministerium auf die Bedeutung des Informationsaustausches zwischen dem LfV und anderen staatlichen Stellen sowie darauf, dass es notwendig sei, „dass das LfV Sachsen als verlässlicher und vertrauensvoller Gesprächspartner auftritt“ geben Anlass, auf Folgendes hinzuweisen. Eine enge Ausrichtung an Recht und Gesetz bei der Wahrnehmung fachaufsichtlicher Aufgaben ist vor allem und gerade im Bereich oftmals verdeckter (Grund-)Rechtseingriffe von rechtsstaatlich elementarer Bedeutung. Voraussetzungen, unter denen personenbezogene Daten verarbeitet, insbesondere übermittelt werden dürfen, werden allein durch das Gesetz bestimmt. Es ist zwar zutreffend, dass insbesondere der Austausch zwischen den Nachrichtendiensten und mit Sicherheitsbehörden zwingend erforderlich ist. Je weiter aber (öffentliche) Stellen als Empfänger personenbezogener Daten, die das LfV übermittelt, vom Aufgabenbereich des Schutzes der inneren Sicherheit entfernt sind, desto größer muss die Zurückhaltung der Verfassungsschutzbehörden hinsichtlich der Weitergabe personenbezogener Daten an diese Stellen sein. Der Grund hierfür liegt in dem enormen Missverhältnis zwischen möglichen Konsequenzen der Übermittlung für den Betroffenen einerseits und andererseits der fehlenden Möglichkeit, Rechtsschutz zu erlangen, da der Betroffene regelmäßig nicht über solche Übermittlungen informiert wird.

Die mittlerweile abgeschlossene Prüfung von Übermittlungen an Hochschulen und nicht-öffentliche Stellen durch das LfV in den letzten Jahren ergab, dass solche Informationen relativ selten vorgenommen worden waren. Zwar erschien auch in anderen Fällen die Dokumentation der Übermittlungen verbesserungswürdig, Regelverletzungen

in einem Ausmaß wie im hier vorgestellten Fall seien aber nicht noch einmal festgestellt worden. Meine stichprobenhafte Prüfung bestätigte diesen Befund.

Das LfV nahm den Fall zum Anlass, Änderungen an der einschlägigen Dienstvorschrift vorzunehmen, die das Risiko von Fehlern bei der Übermittlung personenbezogener Daten weiter reduzieren sollen.

5.11 E-Government

In diesem Jahr nicht belegt.

5.12 Landessystemkonzept / Landesnetz

5.12.1 Grundverschlüsselung - der neue Normalfall

Das Sächsische Verwaltungsnetzwerk (SVN) erbringt seit Jahren einen ganzen Katalog an Leistungen für die sächsische Landesverwaltung und die kommunalen Einrichtungen. Dabei wurde seitens der Verantwortlichen gern – auch um den Unterschied zur Zeit vor dem SVN herauszustellen – auf Veranstaltungen und in Präsentationen der Satz gebraucht: „Das SVN ist sicher“.

Nun ist Sicherheit ohnehin ein relativer Begriff, der immer einer weitergehenden Erläuterung bedarf. Allzu oft ist diese Aussage leider missverstanden worden und hat in der Folge dazu geführt, dass Verfahrensverantwortliche die eigenen technischen und organisatorischen Maßnahmen nicht mit der gebotenen Sorgfalt ausgestaltet haben.

Sicherheit im bisherigen SVN war vor allem dadurch ausgeprägt, dass sich abgeschlossene Benutzergruppen bilden konnten (Landes- und Kommunalverwaltung), zwischen denen definierte verfahrenstechnische Übergänge oder insgesamt Übergänge in Verfahren des Bundes sowie für alle ein gesicherter Zugang zum Internet bereitgestellt wurde. Darüber hinaus waren Leistungen im SVN vor allem durch „Service Level Agreements“ (SLA) gesicherte Leistungen, die vor allem der *Ausfallsicherheit* zuzurechnen sind und im Sinne einer Schutzzielbetrachtung nach § 9 SächsDSG dem Schutzziel *Verfügbarkeit* unterfallen.

Auch wenn das Angriffs- und Schadpotential durch klare Begrenzung der Benutzergruppen deutlich reduziert werden konnte, stellt dies allein keine angemessene Maßnahme dar, um zum Beispiel dem Schutzziel der Vertraulichkeit bei Übertragung oder Verarbeitung besonders schutzwürdiger personenbezogener Daten zu genügen. Seitens der SVN-Verantwortlichen wurde dazu auch immer wieder darauf hingewiesen, dass höhere Anforderungen innerhalb von Fachverfahren durch eigene – zusätzliche – Maß-

nahmen umgesetzt werden müssen. Dies ist bei manchen Entscheidern nicht immer in der Klarheit angekommen oder in der Praxis umgesetzt worden, wenn allein der oben zitierte Satz zur Sicherheit im SVN als Maßstab herangezogen wurde.

So ergaben sich im Berichtszeitraum immer wieder Fälle, in denen unzulässiger Weise sensitive Daten unverschlüsselt (z. B. per E-Mail) übertragen wurden.

Wenn hierzu im Bereich E-Mail-Übertragung im Berichtszeitraum in Teilbereichen der sächsischen Verwaltung ein Fortschritt erreicht werden konnte, ist dies ausschließlich der eingesetzten Software zu verdanken, mit der für den Versand von Nachrichten von Server zu Server eine so genannte Transport-Verschlüsselung per Standard Einzug gehalten hat. Das erlaubt aufgrund anderer fortbestehender Risiken zwar dennoch nicht grundsätzlich den Versand besonders schutzwürdiger personenbezogener Daten per E-Mail, hebt aber dennoch das Schutzniveau für E-Mails zwischen Einrichtungen der sächsischen Landesverwaltung an. Hierzu zählt sich auch aus, dass in der Landesverwaltung frühzeitig auf Verfahrensvereinheitlichung gesetzt wurde, wodurch sich gleichzeitig in der Kommunalverwaltung ein wesentlich weniger homogenes Bild ergibt.

Grundsätzlich obliegt die Gewährleistung der Vertraulichkeit (wie auch der anderen Schutzziele nach § 9 SächsDSG) immer den Verfahrensverantwortlichen, also nicht automatisch dem SVN bzw. seinen Betreibern. Unter meiner Mitwirkung wurde im Zuge der Neuausschreibung des Nachfolgers (SVN2) besonderes Augenmerk darauf gelegt, das Grundniveau der Vertraulichkeit deutlich anzuheben. Erfreulicherweise ist es gelungen, diese sog. Grundverschlüsselung zwischen Behördenstandorten als wesentlichen Eckpunkt des neuen Verwaltungsnetzwerkes festzuschreiben. Auch wenn in darüberhinausgehenden Fällen, in denen es eine direkte Verschlüsselung zwischen zwei Kommunikationsteilnehmern erforderlich macht, auch weiterhin zusätzliche Schutzmaßnahmen unabdingbar sind (z. B. die Inhaltsverschlüsselung / Ende-zu-Ende-Verschlüsselung), werden von dieser nun beschlossenen Grundverschlüsselung alle Verwaltungsverfahren ganz grundsätzlich profitieren, wenn die Gewährleistung der Vertraulichkeit von Behördengrenze zu Behördengrenze als ausreichend betrachtet wird.

5.13 Ausländerwesen

In diesem Jahr nicht belegt.

5.14 Wahlrecht

In diesem Jahr nicht belegt.

6 Finanzen

6.1 Einsatz privater Speichermedien (Handy) bei der Sachverhaltsaufklärung

Im Berichtszeitraum wandte sich ein Petent mit dem Vortrag an mich, dass sein zuständiges Finanzamt ihm die Aufwendungen für sein dienstlich genutztes Telefon nur zur Hälfte anerkannt habe. Zum Beleg fügte der Petent eine Kopie des Schreibens des Sachbearbeiters des Finanzamts bei, in dem wörtlich geschrieben stand:

„6. Darüber hinaus werden die Aufwendungen für das dienstlich genutzte Telefon trotz Arbeitgeberbescheinigung nur zu 50 % anerkannt, weil nur für diese Nummer ein WhatsApp-Konto besteht. Auf diesem WhatsApp-Konto wurde als Profilbild ein Foto Ihres Kindes verwendet. Allein dies spricht gegen eine allein ausschließlich dienstliche Verwendung des Telefons. Zudem waren auch am Wochenende Online-Zeiten zu verzeichnen. Erfahrungsgemäß wird ein WhatsApp-Konto sogar zumeist für private Kommunikation verwendet.“

Auf meine Ermittlungen hin teilte mir das Finanzamt mit, dass der zuständige Bedienstete mittels seines privaten Mobiltelefons und in der WhatsApp-Kontakte-Datei des Bediensteten Ermittlungen zu dem Steuerpflichtigen angestellt habe.

Ich habe daraufhin dem Finanzamt mitgeteilt, dass ich die Benutzung privater Mobiltelefone zu dienstlichen Zwecken unter Verarbeitung personenbezogener Daten von Steuerpflichtigen als problematisch ansehe. Für die (auch nur vorübergehende) Speicherung der Daten des Petenten im Nummernverzeichnis des privaten Mobiltelefons und in der WhatsApp-Kontakte-Datei des Bediensteten ist die erforderliche gesetzliche Grundlage nicht ersichtlich. Auch stellt sich – unabhängig vom Einzelfall – die Frage, wie gewährleistet werden kann, dass die Daten Steuerpflichtiger nach Erfüllung der Aufgabe, hier der Sachverhaltsermittlung gemäß § 88 AO, wieder gelöscht werden. Unter Löschung ist die rückstandsfreie nicht-mehr-Zuordenbarkeit der personenbezogenen Daten des Steuerpflichtigen in einem Speichermedium zu verstehen.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen stellt nach völlig herrschender Auffassung, u. a. des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesfinanzhofs, einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG; Art. 33 SächsVerf) dar, die in jedem Fall einer Rechtsvorschrift oder der Einwilligung des Betroffenen als Grundlage bedarf. Selbst wenn man – was ich nicht tue – hier § 88 AO als gesetzliche Rechtsgrundlage für die Verarbeitung, hier: Speicherung, der personenbezogenen Daten des Petenten in dem privaten

Mobiltelefon des Bediensteten ansähe, wären Anlass, Art und Ausmaß solcher Speicherungen regelungsbedürftig. Eine Regelung, etwa durch Verwaltungsvorschrift, unter welchen Voraussetzungen private Sachmittel zur Sachverhaltsaufklärung genutzt werden dürfen, ist jedoch, soweit mir ersichtlich, nicht vorhanden. Damit bleibt insbesondere die Frage offen, nach welcher Zeit dort eingespeicherte personenbezogene Daten von Steuerpflichtigen wieder gelöscht werden und wie dies kontrolliert werden kann.

Ferner und lediglich ergänzend halte ich die Nutzung privater Sachmittel, die über mehr und andere Merkmale als die dienstlich bereitgestellten Sachmittel verfügen, im Hinblick auf die damit verbundene Umgehung des Willens des Haushaltsgesetzgebers für problematisch.

Aus alledem folgte, dass ich das Finanzamt aufgefordert habe, ab dem 1. Mai 2016 keine privaten Speichermedien wie Smartphones etc. zur Sachverhaltsaufklärung mehr einzusetzen. Da ich annehmen musste, dass die hier kritisierte Vorgehensweise auch in anderen Finanzämtern des Freistaates Sachsen praktiziert wird, habe ich dem Finanzamt anheimgestellt, das LSF und eventuell das SMF einzubeziehen.

Das LSF hat mir daraufhin bestätigt, dass in dem betreffenden Finanzamt ab dem 1. Mai 2016 keine privaten Speichermedien zur Sachverhaltsaufklärung mehr eingesetzt werden. Es sei veranlasst worden, dass sämtliche personenbezogenen Daten des Petenten einschließlich seines Profilbilds auf dem privaten Mobiltelefon des zuständigen Bediensteten vollständig gelöscht worden sind. Der Fall sei außerdem zum Anlass genommen worden, sämtliche sächsischen Finanzämter nochmals darauf hinzuweisen, dass keine privaten Speichermedien zur Sachverhaltsaufklärung eingesetzt werden dürfen. Insofern ist mir eine interne Anweisung des LSF vorgelegt worden.

Aus diesen Gründen durfte ich davon ausgehen, dass eine Wiederholung eines solchen Falles künftig ausgeschlossen ist. Ich habe daher von einer förmlichen Beanstandung des SMF abgesehen.

7 Kultus

7.1 Datenschutz als ein Teil der Medienbildung und Digitalisierung in der Schule

Eine gelungene Medienbildung soll die Schüler dazu in die Lage versetzen, mit den Herausforderungen der modernen Medien kompetent umzugehen, auch um die Gefahren, die durch deren Nutzung entstehen können, möglichst überschaubar zu halten. Datenschutz ist ein Bestandteil dieser Bildungsaufgabe.

Bereits im letzten Tätigkeitsbericht beschäftigte ich mich mit diesem Thema. Im aktuellen Berichtszeitraum unterstützte ich das für Medienbildung zuständige Referat des SMK bei der Erstellung der Konzeption „Medienbildung und Digitalisierung in der Schule“. Bildung zu digitalen Medien ist eine Herausforderung, die ein abgestimmtes und koordiniertes Handeln aller Akteure dieses Themenfeldes erfordert. Es freut mich daher, dass das zuständige Ressort als eine Grundlage des Konzeptes den Bericht der AG Digitale Medien des Landespräventionsrates zu Grunde gelegt hat, vgl., 4.1.

Mit diesem Konzept erfolgen die pädagogischen, didaktischen und technisch-infrastrukturellen Festlegungen der schulischen Bildung zu digitalen Medien.

Das für mich vorrangige Thema Datenschutz als Teil der Medienbildung berührt die Lehrkräfte hierbei in zweierlei Hinsicht. Zum einen nutzen die Lehrer digitale Medien als didaktisches Mittel. In dieser Rolle ist der Lehrer als Teil einer öffentlichen Stelle an die sächsischen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften gebunden. In einer zweiten ebenso wichtigen Funktion ist die Lehrkraft als „Befähiger“ der Schüler zur Nutzung digitaler Medien tätig. In diesem Bereich beschäftigt er sich z. B. mit der Lebenswirklichkeit der Schüler und den Wirkmechanismen des Internets. Beide Rollen setzen bei Lehrern jedoch gänzlich unterschiedliches datenschutzrechtliches Wissen voraus. Um Lehrer und Schüler in die Lage zu versetzen, selbstbestimmt, kritisch und verantwortungsbewusst die digitalen Medien zu nutzen, ist Datenschutz als ein Teil der Medienbildung sowohl für Schüler als auch für Lehrer verbindlich, nachhaltig und systematisch in den Bildungsgang zu integrieren.

Vor dem Hintergrund der nach meiner Überzeugung ansonsten nicht zureichenden Berücksichtigung medienpädagogischer Inhalte in Aus- und Fortbildung der pädagogischen Fachkräfte und der fehlenden Vermittlung medienpädagogischer Grundlagen in den entsprechenden Studiengängen, stimmt es mich einigermaßen optimistisch, dass im Berichtszeitraum eine gute Zusammenarbeit meiner Behörde mit der TU Dresden, der Professur für Didaktik der Informatik der Fakultät Informatik und der Professur für

Medienpädagogik der Fakultät Erziehungswissenschaften, entstehen konnte. Dabei fanden medienpädagogische und datenschutzrechtliche Aus- und Weiterbildungen von Lehramts-Studenten und Teilnehmern im berufsbegleitenden Studium statt.

Ich hoffe, dass die Kooperation mit der Technischen Universität weiter ausgebaut wird und die Inhalte zukünftig auch den Studenten anderer pädagogischer Studiengänge, auch an anderen Hochschuleinrichtungen, zugänglich gemacht werden.

Um die sächsischen Schüler auf die persönlichen und beruflichen Anforderungen unserer digital geprägten Zeit gut vorzubereiten, ist die Vermittlung einer umfassenden Medienbildung erforderlich. Diese geht mit dem Einsatz und der Nutzung moderner Medien im Unterricht einher. Im Berichtszeitraum fanden zu diesen Fragen Vorträge und Seminare statt. Die Schule bleibt auch bei der Nutzung moderner Lernmedien verantwortliche Stelle für die Datenverarbeitung und -nutzung. Hinsichtlich der Fragen des Schuldatenschutzes bestehen oft erhebliche Unsicherheiten. Die Lehrer müssen die datenschutzrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung der modernen Medien im Unterricht kennen, um zu erkennen, wie der Einsatz im Unterricht datenschutzkonform erfolgen kann. Die Begründung und der Ausbau schuldatenschutzrechtlicher Aus- und Fortbildungsangebote ist in diesem Zusammenhang ein anzustrebendes Ziel.

Nicht weniger notwendig ist, neben der Vermittlung der Schuldatenschutzinhalte, die Ausbildung von Lehrern und Lehramtsanwärtern zu der Frage, wie Schülern die Themen des Datenschutzes erfolgreich vermittelt werden können. Zu diesem Thema wurde anlässlich einer Veranstaltung zum 23. Sächsischen Schulinformatiktag an der Fakultät Informatik der TU Dresden referiert. Ziel ist dabei, die Schüler in Sachsen auf die persönlichen und beruflichen Anforderungen des Informationszeitalters vorzubereiten. Datenschutz aus technischer und rechtlicher Sicht bietet eine Vielzahl an Möglichkeiten für Schüler, sich inhaltlich auseinanderzusetzen. Datenschutz als Bildungsaufgabe bedeutet, neben verfassungsrechtlichen Fragestellungen, die Vermittlung von Funktionsbedingungen des digitalen Zeitalters und eine Sensibilisierung für die Risiken und die Möglichkeiten, sich sicherheitstechnisch selbst behelfen zu können. Am Ende sollte Schülern bewusst sein, in Bezug auf neue Medien nicht nur über Rechte und Möglichkeiten zu verfügen, sondern auch über Pflichten. Und sie sollten die Erkenntnis gewinnen, dass es ein Gewinn für alle ist, rücksichtsvoll und respektvoll mit personenbezogenen Daten und Bildern anderer umzugehen.

Auch zu diesem Thema sollten den Lehrern verstärkt Aus- und Fortbildungsangebote offeriert werden.

7.2 Fragebögen im Unterricht

Im Berichtszeitraum wandten sich besorgte Eltern mit der Bitte an mich, die Zulässigkeit eines im Unterricht verwendeten Fragebogens datenschutzrechtlich zu überprüfen.

Hintergrund der Anfrage war, dass einem Schüler der vierten Klasse von der Klassenleiterin ein Fragebogen mit dem Titel „Weiterführende Schule“ zur Beantwortung vorgelegt worden ist. Im Fragebogen wurde unter anderem abgefragt, auf welche Schule das Kind gern gehen würde und weshalb dieser Wunsch bestünde. Anstoß nahmen die anfragenden Eltern an den Fragen „Meine Eltern wünschen sich für mich diese Schule.“, „Weißt Du, warum sie sich das wünschen? Wenn ja, warum?“, „So fühle ich mich, wenn ich an die weiterführende Schule denke:“ und „Darauf freue ich mich/habe ich vielleicht Angst:“.

Für die anfragenden Eltern war es nicht nachvollziehbar, in welchem Zusammenhang die genannten Fragen in einem Arbeitsblatt der Klassenstufe 4 mit der Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrages der Grundschule bzw. der Erfüllung des Lehrplanes stehen.

Da von der Schule hierzu keine überzeugenden Antworten gegeben worden seien, vertraten die Eltern die Auffassung, dass derartige an 10-jährige Schüler gerichtete Fragen lediglich den Zweck verfolgten, über die Schüler „Gesinnungsschnüffelei“ in Bezug auf das Elternhaus zu betreiben.

Ich prüfte diesen Vorgang, konnte jedoch keinen Datenschutzverstoß festzustellen.

Im schulischen Bereich erfolgt die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Schulverwaltung oder zur Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrages der Grundschule.

Unterricht findet dialogisch statt. Dabei werden vielfältige personenbezogene Informationen zu einzelnen Schülern im Unterricht von Lehrern und Mitschülern miterfasst. Ein kommunikativer Gedankenaustausch bewegt sich im Rahmen eines pädagogisch notwendigen und auch rechtlich anerkannten schulischen Spielraums bei der Erziehung, Unterrichtsgestaltung und Leistungsbewertungen der Schüler. Dass hierbei auch häufig persönlichkeitsrechtsrelevante Informationen offenbart werden, macht die Informationsflüsse, auch wenn sie personenbezogen sind, nicht datenschutzrechtswidrig, vgl. u. a. die Überlegungen in 17/7.4 zur Bekanntgabe von Noten im Klassenverband. So werden Informationen, auch bei schriftlichen Aufgabenstellungen und Prüfungen in Schulen in ständiger Übung von den Lehrkräften ausgewertet.

Eine Speicherung der Inhalte, das Anlegen von Kopien etc., erfolgt bei dem Unterricht regelmäßig nicht, auch wenn die Beiträge der Schüler zeitweise von den Lehrkräften verwahrt werden sollten, vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 1 SächsDSG. Gespeichert werden gegebenenfalls bei den Lehrkräften Auswertungen, Ergebnisse und Leistungseinschätzungen. Die Informationen im vorliegenden Vorgang wurden zum Zweck der unmittelbaren pädagogischen Arbeit der Lehrkraft verarbeitet. Die Schule teilte mir mit, dass sie keine Datensammlung von zusätzlichen Informationen bei der Schulübergangphase zu den betroffenen Schülern und Elternsorgeberechtigten anlegt und angelegt hat, als die Informationen, die für den Besuch der weiterführenden Schule materiell-gesetzlich vorgesehen sind. Nach Angaben der Schule verblieben die Fragebögen vielmehr im Sachunterrichtsordner der Schüler und wurden auch nicht von der unterrichtenden Lehrkraft im Unterricht eingesammelt.

Personenbezogene Daten wurden seitens der öffentlichen Stelle – bezogen auf den Fragebogen des betroffenen Schülers – damit nicht gespeichert. Begründet worden ist die Unterrichtsmaßnahme als Übung zur Selbstreflexion im Zusammenhang mit dem Schulübergang.

Meine Kontrolle ergab, dass im Lehrplan der 4. Klasse im Unterrichtsfach Sachkunde und dort im Lernbereich 1 „Zusammen leben und lernen“ das Thema „Kennen von Bildungswegen nach Abschluss der Grundschule“ explizit aufgeführt ist. Die Lehrkraft ist nach den Erläuterungen des Lehrplanes dazu angehalten, mit den Schülern Bildungsinteressen, -angebote und -bedingungen abzuwägen und auf die Selbstsicht und -einschätzung der Schüler einzugehen.

Mit dem Lehrplan und den Freiräumen zu dessen Umsetzung, konnten daher die Daten, die die Schullaufbahn und die persönliche Meinungsbildung der Schüler betreffen, im Rahmen eines aufgabenbezogenen Unterrichts grundsätzlich thematisiert werden.

Demzufolge war nicht von einem Datenschutzverstoß auszugehen.

7.3 Digitales Lernen an sächsischen Schulen

Der Einsatz digitaler Lehr- und Lernmedien ist aus dem heutigen Schulalltag nicht mehr wegzudenken. Im Gegenteil: Digitale Medien werden als nützliches Hilfsmittel in der schulischen Praxis künftig weiter an Bedeutung gewinnen.

Die Zwecke des Einsatzes sogenannter Online-Lernmedien an der Schule sind vielfältig. Mit ihnen wird ein einfacher Zugang zu digitalen Lehr- und Lerninhalten ermöglicht und die Lernbegleitung der Schüler erleichtert. Ein reichhaltiges Angebot an digitalen

Inhalten und Anwendungen bieten zahllose Möglichkeiten für eine zeitgemäße Vermittlung des Unterrichtsstoffs.

Didaktische Möglichkeiten und Komfortabilität dürfen allerdings nicht vergessen lassen, dass mit der Nutzung digitaler Lehr- und Lernmedien regelmäßig Schüler- und Lehrerdaten webbasiert verarbeitet werden. Die Systeme stellen zumeist ein Kontingent personalisierter Benutzerkonten zur Verfügung. Schule bzw. der verantwortlichen Lehrkraft wird eine Teiladministration eröffnet, mit der Zugriffsrechte für die einzelnen Nutzer festgelegt und die Funktionalitäten ausgewählt werden können, die im Unterricht genutzt werden sollen, z. B. Lerninhalte, Diskussionsforen oder Übungsaufgaben.

Sei es durch die personalisierte Anmeldung der Nutzer oder der Speicherung des Nutzerverhaltens, es werden hierbei personenbezogene Daten verarbeitet. Gespeichert wird z. B. wann welcher Nutzer auf welche Seite zugegriffen oder ob und mit welchem Ergebnis er sich an einem Test beteiligt hat. Die Nutzung der Lehr- und Lernmedien bedingt wegen des Umfangs, der Tiefe und des Ausmaßes der Datenverarbeitung im Hintergrund auch die Gefahr der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen oder angereicherten Informationen über bestimmte Schüler und Lehrkräfte. Daher sind besondere datenschutzrechtliche und -organisatorische Anforderungen vor und während der Nutzung der digitalen Lehr- und Lernmedien zu beachten.

Für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten beim Einsatz digitaler Lehr- und Lernmedien ist die jeweilige Schule als datenverarbeitende Stelle (§ 3 Abs. 3 SächsDSG) zuständig.

Gemäß § 58 Abs. 1 SächsSchulG steht das gesamte Schulwesen in der Verantwortung des Landes Sachsen, welches insbesondere die Schulen berät und unterstützt, die Qualität der Arbeit gewährleistet und die Fach- und Dienstaufsicht sowie die Rechtsaufsicht wahrnimmt. Demgegenüber obliegt den Schulträgern gemäß § 23 Abs. 2 SächsSchulG die sachliche Ausstattung und ordnungsgemäße Unterhaltung. Daraus ergibt sich, dass das Land Sachsen die inhaltliche, pädagogische Ausrichtung einer Schule zu verantworten hat, während der Schulträger die sachliche Ausstattung der jeweiligen Schulgebäude und Schulanlagen sowie deren Organisation gewährleistet. Dient der Einsatz digitaler Lernmedien der Unterstützung der Unterrichtsziele der Schule, wie z. B. dem Erlernen des Lesens, ist dessen Einsatz damit auch dem Verantwortungsbereich der Schule zuzurechnen. Gemäß § 23 SächsSchulG kann der Schulträger zwar für die Anschaffung des Leseprogramms zuständig sein, sollte diese Anschaffung jedoch im Hinblick darauf, dass die Nutzung des Programms unmittelbar mit der Verarbeitung personenbezogener

Daten zu pädagogischen Zwecken verbunden ist, in enger Abstimmung mit der Schule tätigen.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist zulässig, wenn entweder eine Rechtsvorschrift die Verarbeitung zulässt oder der Betroffene eingewilligt hat, § 4 Abs. 1 SächsDSG. Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung personenbezogener Schülerdaten auch in Online-Lernmedien sind zunächst das Schulgesetz und dazu erlassene Schulordnungen (z. B. Schulordnung Grundschulen). Ergänzend dazu kommen z. B. die Verwaltungsvorschrift Schuldatenschutz und das Sächsische Datenschutzgesetz zur Anwendung.

Die verpflichtende Verwendung eines Lehrmediums kann nur durch oder aufgrund Gesetzes vorgeschrieben werden. Eine gesetzliche Grundlage in diesem Sinne liegt derzeit und auch mit der Novelle des Schulgesetzes, welches zum 1. August 2018 in Kraft tritt, nicht vor. Mit § 38b des neuen Schulgesetzes wird E-Learning zwar geregelt, aber lediglich, dass Schüler an allen Schularten bei Vorlage eines von der Schulkonferenz beschlossenen pädagogischen Konzeptes innerhalb und außerhalb der Schule zeitweilig über elektronische Medien und mittels Lern- und Kommunikationsplattformen unterrichtet werden können. E-Learning soll nach Vorstellung des Gesetzgebers Ausnahme bleiben. Satz 2 der Vorschrift legt beispielhaft fest, in welchen besonderen Ausnahmefällen E-Learning genutzt werden kann. Dies sollen die Unterrichtung von Schülern, die längerfristig erkrankt sind, die selbst oder mit ihren Eltern beruflich reisen oder für die Förderung individueller besonderer Begabungen und bei sonderpädagogischem Förderbedarf der Fall sein. Mit der Eingrenzung für E-Learning, besteht für einen flächendeckenden Einsatz außerhalb der genannten oder anderer maßstäblich vergleichbarer Sonderfälle keine Rechtsgrundlage.

Aus diesem Grund und auch weil digitale Lehrmedien zur Aufgabenerfüllung der Schule nicht als zwingend erforderlich anzusehen sind, wären sie datenschutzrechtlich nur auf Grundlage einer freiwillig erteilten Einwilligung zulässig, was gleichzeitig die Schwierigkeit mit sich bringt, dass bei Versagung der Einwilligung eine gleichmäßige Beschulung nicht stattfinden kann und dann wiederum von dem Vorhaben Abstand genommen werden müsste.

Bei der Formulierung der Einwilligung wäre darauf zu achten, dass Betroffene nachvollziehen können, welche personenbezogenen Daten, zu welchem Zweck, in welcher Art und Weise verarbeitet und ggf. an welche weiteren Stellen übermittelt werden, vgl. § 4 Abs. 3 SächsDSG als sogenannter informierten Einwilligung. Für den Fall, dass die Schule die Daten an den Anbieter übermittelt, was auch erfolgen kann, indem die Schule die Stammdaten der Schüler in einem Internetportal anlegt, empfehle ich auch

diese Übermittlung in die Einwilligung mit aufzunehmen. In der Einwilligung ist darüber zu informieren, welche Auswertungsmöglichkeiten die Anwendung bietet und welche Konsequenzen das Nutzerverhalten ggf. haben kann. In der Einwilligung ist ausdrücklich auf deren Freiwilligkeit und das bestehende Widerrufsrecht hinzuweisen. Die Einwilligung ist schriftlich einzuholen. Um die Einwilligung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben nach § 4 Abs. 3 bis 5 SächsDSG formulieren zu können, ist es erforderlich, dass die Schule sich mit den Datenverarbeitungsprozessen des Anbieters vertieft auseinandersetzt.

Die meisten Online-Lernplattformen funktionieren letztendlich als gemeinsames Verfahren oder als Verbunddatenverarbeitung, bei denen der technische Betrieb über den Anbieter gewährleistet wird. Die Schule ist daher, soweit sie die Informationen über die Online-Lernplattform auswertet und nutzt, für die Einhaltung dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz verantwortlich, selbst wenn sie z. B. Stammdaten an den Anbieter und Plattformbetreiber übermittelt, die dieser einspeist oder verwaltet. Verantwortliche datenverarbeitende Stellen haben gemäß § 9 SächsDSG alle angemessenen personellen, technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um eine den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechende Datenverarbeitung zu gewährleisten. Dazu gehört auch, dass Online-Lernangebote mit der gebotenen Sorgfalt im Hinblick auf die Zuverlässigkeit des Anbieters bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ausgewählt werden. Die öffentliche Stelle sollte bei der Auswahl des Anbieters u. a. darauf achten, dass dieser den europäischen Datenschutznormen unterfällt. Die schul- und datenschutzrechtlichen Regelungen für die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten setzen zudem voraus, dass deren Verarbeitung für die Aufgabenwahrnehmung durch die Schule erforderlich sein muss. Dies gilt für jedes einzelne personenbezogene Datum, welches in dem Lernprogramm verarbeitet wird. Daher ist strikt auf die Grundsätze der Datenvermeidung und Datensparsamkeit und zum Beispiel auch auf die Einhaltung von Löschrufen zu achten.

Regelmäßig werden in den Verfahren unterschiedliche Arten von Daten verarbeitet. Dazu gehören Stammdaten, optionale Daten, Nutzungsdaten und weitere Daten wie pädagogische Prozessdaten (Forendiskussion; Wiki-Einträge; Glossar (Datenbank); Lernobjekte (Aufgaben, Tests) etc.) oder statistische Daten ohne Personenbezug. Viele Online-Lernmedien stellen erheblich mehr Möglichkeiten zur Datenauswertung zur Verfügung, als für die Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind. Das Verfahren ist daher so einzurichten, dass ausschließlich die zur Aufgabenerfüllung der Schule erforderlichen Daten erhoben und verarbeitet werden.

Bei dem Einsatz von digitalen Lernmedien ist neben der Verarbeitung von Schülerdaten auch von einer Verarbeitung von Beschäftigtendaten der Bediensteten des Schulträgers und auch der staatlichen Lehrkräfte auszugehen. Eine Dienstvereinbarung zur Beschäftigtendatenverarbeitung gemäß § 37 Abs. 1 SächsDSG sollte abgeschlossen werden, um den Einsatz entsprechender Verfahren normativ abzusichern. Regelungsgegenstand sollten Angaben zu Art, Umfang und Zweck der Datenverarbeitung sein, ebenso wie beschränkende Festlegungen zu Auswertungen der Nutzungsdaten von Lehrkräften.

Nähere Informationen enthält die *Orientierungshilfe der Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder für Online-Lernplattformen im Schulunterricht*, die auf meiner Internetpräsenz unter Öffentlicher Bereich/Informationen/Arbeitshilfen abgerufen werden kann.

Je nach vertraglicher Gestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen dem Anbieter des Verfahrens und der zuständigen Stelle wird zu entscheiden sein, ob es sich um eine Datenverarbeitung im Auftrag gemäß § 7 SächsDSG handelt oder ob die Nutzung eines Programms, z. B. auf der Grundlage einer Schulträgerlizenz angeschlossenen Schulen bereitgestellt wird. Datenverarbeitung im Auftrag bedeutet, dass eine öffentliche Stelle einen Auftragnehmer mit der Verarbeitung personenbezogener Daten weisungsgebunden beauftragt. Voraussetzung dafür wäre, dass die Schule als verantwortliche Stelle den Inhalt der Daten vorgibt und bestimmt. Dazu müsste sie festlegen, wer die Daten auf welche Weise verarbeitet und nutzt. Sie müsste, gegenüber dem Auftragnehmer ein Weisungsrecht in Bezug auf die Datenverarbeitung und -nutzung haben und sich vertraglich Kontrollrechte einräumen. Nur so wären die Vorgaben zur Regelung der Datenverarbeitung im Auftrag gemäß § 7 SächsDSG einzuhalten. Entsprechend wären die allgemeinen Geschäftsbedingungen externer Dienstleister unter Beachtung der hier dargestellten Grundsätze zu überprüfen und ggf. vertraglich abzuändern. Mit dem Auftragnehmer wäre ein entsprechender Vertrag zu schließen. Die Voraussetzungen der Auftragsdatenverarbeitung bei Lizenzvereinbarungen zur Nutzung einer Schulträgerlizenz sehe ich regelmäßig als nicht gegeben an. Es kommt jedoch auf den Einzelfall an. Auch, soweit allgemeine Geschäftsbedingungen, die die Datenverarbeitung betreffen, als nicht abänderbar vorgegeben werden, wird genau zu prüfen sein, ob die Schule die Datenverarbeitung des Online-Lernangebots bestimmen kann und eine Auftragsdatenverarbeitung zu bejahen ist.

Als verantwortliche Stelle hat die Schule sicherzustellen, dass gemäß § 9 SächsDSG alle angemessenen personellen, technischen und organisatorischen Maßnahmen getroffen werden, die erforderlich sind, um eine ordnungsgemäße Datenverarbeitung zu gewährleisten. Die rechtliche Prüfung der Zulässigkeit des Einsatzes des Verfahrens hat der behördliche Datenschutzbeauftragte der datenverarbeitenden Stelle durchzuführen.

Vor dem Einsatz des digitalen Lehr- und Lernmediums ist dessen vorgesehener Einsatz in einer Nutzerordnung bzw. einer Arbeits- und Dienstanweisung festzulegen. Außerdem sind die Lehrkräfte und Administratoren entsprechend zu schulen und die Schüler entsprechend zu unterweisen. Die von der Schule zu erstellenden Nutzungsbedingungen, das Verfahrensverzeichnis und die sonstigen getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen unterliegen der datenschutzrechtlichen Prüfung des Datenschutzbeauftragten. Die datenschutzrechtlichen Fragen sind neben den pädagogischen und didaktischen Aspekten eine entscheidende Anforderung an digitale Lernmedien.

7.4 Datenübermittlung einer Schule an das Jugendamt

Im Berichtszeitraum hatte ich die Rechtmäßigkeit einer Datenübermittlung der Schule an das zuständige Jugendamt im Zusammenhang mit einer vermuteten Kindeswohlgefährdung zu prüfen.

Der Petent, Elternteil eines Schulkindes, gab an, dass es außerhalb der Schule zu einem tätlichen Vorfall mit dem eigenen Kind gekommen sei. Dieser Vorfall soll von Seiten der Grundschullehrerin angesprochen worden sein, was im Ergebnis schulseitig zu einer Kontaktaufnahme des Jugendamts geführt habe. Die Eltern vermuteten in der Übermittlung von Informationen zu dem Vorfall durch die Schule an das Jugendamt, ohne dass sie zuvor hierüber informiert worden seien, einen datenschutzrechtlichen Verstoß.

Ich bat die Schule um Stellungnahme zum Sachverhalt. Diese teilte mir mit, dass die Klassenleiterin an einem Tag äußerliche Verletzungen an dem Kind festgestellt habe. Das Kind habe sich ihr hilfesuchend anvertraut und berichtet, dass es wegen schulischer Probleme geschlagen und des Hauses verwiesen worden sei. Das Kind habe sich geängstigt und geäußert, sich den Kindseltern entziehen zu wollen. Weiter teilte die Schule neben vielen weitergehenden Details zum Vorgang mit, dass das Kind bereits zuvor gegenüber der Lehrerin und auch gegenüber Mitschülern bedeutet habe, dass es von seinen Eltern wegen negativer schulischer Leistungen Misshandlungen erfahren habe. Nach Rücksprache mit der Beratungslehrerin habe die Klassenleiterin daraufhin die Eltern wegen körperlicher Züchtigungen angesprochen, was keine Veränderungen ergeben habe.

Von den aktuellen Verletzungen und den Äußerungen sei die Klassenleiterin schockiert gewesen und habe den Schulleiter wegen des Verdachts einbezogen. Auch diesem gegenüber habe das Kind bekräftigt, dass es körperlicher Gewalt seitens seiner Eltern ausgesetzt gewesen sei. Der Schulleiter habe sich mit der Bitte um Beratung an eine Mitarbeiterin des Jugendamtes gewandt, um zu erfahren, welche Schritte von Seiten der

Schule einzuleiten seien. Nach einer Information sei die zuständige Mitarbeiterin des Jugendamtes daraufhin umgehend in der Schule erschienen und habe weitere Maßnahmen in die Wege geleitet. Die Grundschullehrerin sei vom Schulleiter nochmals gebeten worden, den Vorfall zu schildern und die Auffälligkeiten in der Vorsituation dem Jugendamt mitzuteilen. Dazu sei ein Vermerk gefertigt und dem Jugendamt übermittelt worden. Als Zweck der Datenübermittlung gab die Schule an, eine akut bestehende Gefahr für den anvertrauten Schüler abwenden zu wollen und damit die gesetzlichen Pflichten bei Vorliegen einer Gefährdung des Kindeswohls zu erfüllen. Als gesetzliche Grundlage wurde Art. 6 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG angegeben.

Meine Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung ergab keinen Verstoß gegen datenschutzrechtliche Normen.

Die Rechtsgrundlagen für die Übermittlung von personenbezogenen Daten durch die Schule im Zusammenhang mit einer Gefährdung des Kindeswohls sind das Schulgesetz und das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG). § 50a Abs. 1 SächsSchulG regelt, dass die Schule die erforderlichen Maßnahmen nach dem Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz einleiten soll, wenn Lehrern an Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit gewichtige Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Wohls eines Kindes oder eines Jugendlichen bekannt werden.

§ 4 KKG regelt die Beratung und Übermittlung von Informationen durch Geheimnisträger bei Kindeswohlgefährdung. Die Vorschrift sieht ein abgestuftes behördliches Handeln vor. Zunächst sollen die genannten Personengruppen Eltern beraten und motivieren, Hilfen nach dem SGB VIII anzunehmen, Absatz 1. Bei weiterer Erforderlichkeit sollen sie die Möglichkeit haben, zu Fragen der Gefährdung des Kindeswohls in einem konkreten Fall Beratung durch den öffentlichen Träger einzuholen, ohne die Identität der Betroffenen in diesem Stadium offenbaren zu müssen, Absatz 2. Erst danach, wenn dies keinen Erfolg verspricht, soll das Jugendamt über eine mögliche Gefährdung des Kindeswohls informiert werden.

Das Verfahren wurde nach meiner Einschätzung dennoch eingehalten. Im vorliegenden Fall hatte die Schule bereits vor dem letzten tätlichen Angriff gemäß § 4 Abs. 1 KKG wegen der dargestellten Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung mit der Mutter als Personensorgeberechtigter eine Aussprache durchgeführt. Die weiteren äußeren Verletzungen des Kindes und dessen weitere Angaben veranlassten den Schulleiter telefonische Beratung beim zuständigen Jugendamt gemäß § 4 Abs. 2 KKG zu suchen.

Aufgrund der Angaben und sichtbaren körperlichen Verletzungen des Kindes konnte die Schule von Anhaltspunkten einer Gefährdung des Kindeswohls ausgehen. Zu dem Zweck, das Wohl des Kindes zu schützen, durfte die Schule daher das Jugendamt über den Fall informieren und die erforderlichen Daten übermitteln. Auch die Entscheidung, auf eine vorherige Information über die Übermittlung zu verzichten, war nach meiner Überzeugung angesichts der Einschätzung einer Eilbedürftigkeit aufgrund akuter sichtbarer äußerer Verletzungen als nicht fehlerhaft zu beurteilen.

7.5 Elektronisches Klassenbuch

Ich erhalte zunehmend Anfragen von Schulen zur Zulässigkeit von sogenannten elektronischen Klassenbüchern. Das Klassenbuch besteht aus einem Klassentagebuch und aus einem Notenbuch. Das Klassentagebuch wird für Eintragungen zum erteilten Unterricht und für tägliche Aufzeichnungen über Schülerversäumnisse genutzt. Das Notenbuch dient der Erfassung aller erteilten Noten. Gemäß II.3.1 Schulformular-VwV (*Verwaltungsvorschrift des Staatministeriums für Kultus zur Verwendung von Vordrucken für die schulische Verwaltung*) sind jedoch beide im Format DIN A4 zu führen. Dies schließt nach meiner Auffassung eine rein elektronische Führung des Notenbuchs aus. Diese Auffassung vertritt das von mir um Stellungnahme gebetene SMK ebenfalls. Bis jetzt nicht geäußert hat sich die Behörde leider zu der ebenfalls gestellten Frage, ob die gesetzliche Vorschrift des § 12 Abs. 1 SächsEGovG, wonach staatliche Behörden, also auch Schulen in Trägerschaft des Freistaates Sachsen, grundsätzlich die elektronische Vorgangsbearbeitung und Aktenführung einzusetzen haben, ein anderes Ergebnis bedingt.

8 Justiz

8.1 Übersendung von Austrittsmitteilungen zu Gefangenen durch eine Justizvollzugsanstalt

Ich erhielt Kenntnis von einem Fall, in dem eine sächsische JVA dem Absender einer an einen ehemaligen Gefangenen gerichteten Postsendung eine Austrittsmitteilung übersandt hatte. Als die Sendung in der JVA eintraf, war der Gefangene schon entlassen worden und kein Gefangener mehr.

Die mit Hilfe eines automatisierten Verfahrens erstellte Austrittsmitteilung enthielt personenbezogene Angaben zu Name, Vorname, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Geburtsland und Geschlecht des ehemaligen Gefangenen. Darüber hinaus informierte sie über den genauen Termin seiner Entlassung und seine „Austrittsadresse“. Eine Einwilligung in die Übermittlung dieser Daten hatte er nicht gegeben.

Weil die Austrittsmitteilung automatisiert erstellt worden war, lag die Vermutung nahe, dass nicht nur im konkreten Fall einem Absender einer an einen zwischenzeitlich entlassenen Gefangenen gerichteten Postsendung ausführliche Austrittsmitteilungen übersandt wurden. Ich informierte deshalb das SMJus über den Fall und teilte mit, dass ich die Übermittlung der oben genannten Angaben über ehemalige Gefangene an Absender von Postsendungen, die an diese Gefangenen in der JVA adressiert worden waren, für unzulässig halte.

§ 96 Abs. 5 SächsStVollzG bestimmt, unter welchen Voraussetzungen die JVA nicht-öffentlichen Stellen Auskünfte zu Inhaftierung, evtl. bevorstehender Entlassung und Entlassungsadresse eines Gefangenen erteilen kann bzw. zu erteilen hat. Eine an den Gefangenen in der JVA adressierte Postsendung berechtigt die Anstalt danach keinesfalls, dem Absender der Postsendung eine Austrittsmitteilung einschließlich der oben genannten personenbezogenen Angaben zu übermitteln, wenn der Gefangene vor Erhalt der Postsendung entlassen wurde. Vorsorglich wies ich darauf hin, dass auch nicht von einer „mutmaßlichen Einwilligung“ des entlassenen Gefangenen in die Übermittlung dieser Daten ausgegangen werden kann. Hielte man die Übermittlungsvorschriften des Sächsischen Strafvollzugsgesetzes nach der Entlassung des Betroffenen nicht für anwendbar, weil es dann an der Gefangeneneigenschaft fehlt und der Vollzug der Freiheitsstrafe beendet ist (vgl. § 1 SächsStVollzG), könnte eine Übermittlung personenbezogener Daten an nicht-öffentliche Stellen allenfalls nach § 16 SächsDSG in Betracht kommen. Allerdings lägen in oben beschriebenen Konstellationen auch dessen Voraussetzungen nicht vor. Ein Hinweis an den Absender der Postsendung, dass der Betroffene

aus der JVA entlassen wurde, wäre nach alledem ausreichend und datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden.

Das SMJus teilte meine Auffassung und wies die sächsischen Justizvollzugsanstalten darauf hin, dass die §§ 96 Abs. 5 SächsStVollzG, 88 Abs. 1 und 2 SächsUHftVollzG, 88 Abs. 5 SächsJStVollzG und 97 Abs. 5 SächsSWG abschließend regelten, unter welchen Voraussetzungen nicht-öffentlichen Stellen Auskünfte zu Inhaftierung, evtl. bevorstehender Entlassung und Entlassungsadresse eines Gefangenen erteilt werden dürften. Insbesondere bedürfe es eines schriftlichen Antrages der nicht-öffentlichen Stelle, in der das berechnigte Interesse derselben an der erbetenen Auskunft glaubhaft dargelegt wird.

Der Fall zeigt, dass auch und gerade bei häufig vorkommenden Datenverarbeitungstätigkeiten die Bedingungen des Einzelfalls entscheidend sind. Übermittlungen an nicht-öffentliche Stellen sind in aller Regel nur unter strengeren Voraussetzungen zulässig als Mitteilungen im Behördenverkehr. Ein Grund hierfür wird gerade in diesem Fall deutlich, wenn man bedenkt, dass durchaus Konstellationen vorstellbar sind, in denen es einem (ehemaligen) Gefangenen nicht recht sein dürfte, dass private Dritte von seiner ersten Wohnanschrift nach Haftentlassung erfahren.

8.2 Übermittlung personenbezogener Daten von Kostenschuldern durch die Landesjustizkasse an Finanzämter ohne Rechtsgrundlage

Mit einer Beschwerde über die Landesjustizkasse (LJK) Chemnitz wandte sich eine Petentin an mich und berichtete davon, dass sie von dem für sie zuständigen Finanzamt darüber informiert worden sei, dass sie der LJK Geld schulde. Weil die Forderung zu diesem Zeitpunkt bereits beglichen gewesen sein soll, war der Petentin unverständlich, weshalb die LJK dem Finanzamt unzutreffende Informationen übermittelt hatte.

Im Lauf der datenschutzrechtlichen Kontrolle erklärte das OLG Dresden, das die Aufsicht über die LJK führt und dem die LJK meine Schreiben regelmäßig vorlegt, dass die LJK ein Aufrechnungsersuchen an das Finanzamt übersandt habe, dessen Grundlagen sich in den §§ 387 ff. BGB fänden. Da ich die Grundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten durch die LJK erfragt hatte, war diese Auskunft nicht zufriedenstellend – die §§ 387 ff. BGB bestimmen lediglich, unter welchen Umständen Forderungen im Verhältnis von Gläubiger und Schuldner miteinander verrechnet werden können. Auf meine Nachfrage teilte das OLG Dresden mit, dass eine Verwaltungsvorschrift zur Sächsischen Haushaltsordnung Rechtsgrundlage für das Aufrechnungsersuchen gewesen sei. Auch diese Erklärung konnte ich nicht akzeptieren, weil die Über-

mittlung personenbezogener Daten als Grundrechtseingriff einer gesetzlichen Grundlage bedarf und deshalb nicht aufgrund einer Verwaltungsvorschrift vorgenommen werden darf, im Übrigen enthielt weder die Verwaltungsvorschrift noch die in Bezug genommene Bestimmung der Sächsischen Haushaltsordnung auch nur ansatzweise eine Befugnis zur Übermittlung personenbezogener Daten.

Im Schriftwechsel mit dem OLG Dresden stellte sich dann heraus, dass die LJK den jeweils örtlich zuständigen Finanzämtern in Sachsen regelmäßig mitteilte, wenn Forderungen gegen Kostenschuldner offen und fällig waren. Für den Fall, dass der Kostenschuldner eine Forderung gegen den Freistaat Sachsen hat, etwa in Form eines Steuererstattungsanspruchs, wurde das Finanzamt um Erklärung der Aufrechnung ersucht. Im Laufe des Prüfvorgangs hat das OLG Dresden die LJK gebeten, vorerst von der Übermittlung von Aufrechnungersuchen an die Finanzämter abzusehen.

Das zwischenzeitlich durch das OLG Dresden informierte SMJus vertrat gegenüber dem OLG Dresden die Auffassung, dass im Fall der Petentin für die Übermittlung personenbezogener Daten durch die LJK Chemnitz an das Finanzamt zum Zweck der Aufrechnung mit etwaigen Steuererstattungsansprüchen keine rechtliche Grundlage bestanden habe.

Ich habe gegenüber dem SMJus als oberster Aufsichtsbehörde förmlich beanstandet, dass die LJK über Jahre hinweg ohne Rechtsgrundlage personenbezogene Daten von Kostenschuldnern an Finanzämter zum Zweck der Aufrechnung mit etwaigen Steuererstattungsansprüchen übermittelt hat. Weder §§ 387 ff. BGB noch die Verwaltungsvorschrift zur Sächsischen Haushaltsordnung erlaubten der LJK derartige Übermittlungen. Auch § 14 SächsDSG konnte nicht als Grundlage für die Übermittlungen herangezogen werden, da es an der „Erforderlichkeit“ der Übermittlungen für die Aufgabenerfüllung der LJK und der Finanzämter fehlte. Beide Stellen waren und sind auch ohne – nur auf Verdacht gestellte – Aufrechnungersuchen der LJK in der Lage und mit Befugnissen ausgestattet, ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen.

Bedenklich war das Vorgehen der LJK auch vor dem Hintergrund eines Vorgangs aus dem Jahr 2013/2014, über den ich im letzten Tätigkeitsbericht (17/8.7: Übermittlung von Gläubigerdaten durch die LJK an die Steuerbehörden) informiert hatte. Zwischen meiner Behörde und dem SMJus bestand damals im Ergebnis Einigkeit, dass Übermittlungen personenbezogener Daten durch die LJK an Steuerbehörden zum Zweck der Prüfung evtl. bestehender Gegenforderungen einer spezifischen Rechtsgrundlage bedürfen, die es damals nicht gab und die auch heute noch nicht existiert. Das Staatsministerium hatte seinerzeit das OLG Dresden unterrichtet und gebeten, von dem ursprünglich geplanten Verfahren Abstand zu nehmen.

Im Hinblick darauf, dass die LJK und das OLG Dresden in Kenntnis des zurückliegenden Vorgangs und entgegen der damaligen rechtlichen Bewertung die regelmäßige Übermittlung von Kostenschuldnerdaten an Finanzämter praktizierten und als vertretbar einschätzten, konnte ich nicht von der förmlichen Beanstandung absehen.

Der Datenschutzverstoß wog auch dadurch besonders schwer, dass Übermittlungen von Daten zu Kostenschuldnern – unabhängig von der Frage der rechtlichen Unzulässigkeit – in zahlreichen Fällen nicht einmal sachdienlich gewesen sein dürften; in Konstellationen nämlich, in denen keine Forderungen des jeweiligen Kostenschuldners gegen die Finanzverwaltung bestanden. Die Finanzämter erlangten so Kenntnis von personenbezogenen Vorgängen der LJK, obwohl diese Kenntnis von keinerlei Nutzen und für ihre Aufgabenerfüllung nicht einmal dienlich war.

Die LJK hat die gerügte rechtswidrige Praxis eingestellt; derzeit richtet sie Aufrechnungsersuchen an Finanzämter nur in den Fällen, in denen sie – z. B. aus der Vermögensauskunft von Kostenschuldnern – positiv Kenntnis von tatsächlich bestehenden Steuererstattungsansprüchen des betreffenden Schuldners hat. Zur rechtlichen Bewertung dieser Vorgehensweise stehe ich aktuell im Austausch mit dem SMJus.

8.3 Zuverlässigkeitsüberprüfung durch eine JVA nach unwirksamer Einwilligung

Der Inhaber eines kleinen Ein-Mann-Unternehmens schrieb mich an und bat um eine Einschätzung zum Vorgehen einer sächsischen Justizvollzugsanstalt bei der Prüfung, ob das Unternehmen geeignet sei, einen Strafgefangenen im Rahmen eines freien Beschäftigungsverhältnisses anzustellen.

Die JVA hatte dem Petenten den Vordruck einer Einverständniserklärung vorgelegt, in der sie auf Folgendes hinwies: „Bei den zuständigen Behörden werden, im Rahmen der Prüfung der Geeignetheit eines Unternehmens zur Arbeit mit Gefangenen des offenen Vollzugs, Auskünfte über dieses Unternehmen eingeholt. Die dabei erlangten Erkenntnisse werden nur im weiteren Verfahren verwertet.“ Der Petent erklärte sich mit dieser Überprüfung einverstanden und schickte den unterschriebenen Vordruck an die JVA zurück.

In der Folge erfuhr der Petent, dass der Strafgefangene, der bei ihm beschäftigt werden wollte, eine negative Antwort auf seinen Antrag erhalten hatte. Die JVA begründete die Ablehnung des Antrags gegenüber dem Strafgefangenen damit, dass Anfragen beim Gewerbeamt, bei der Staatsanwaltschaft und der Polizei ergeben hätten, dass Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Petenten bestünden.

Ich bat die JVA um Nennung der Rechtsgrundlage, auf der Informationen insbesondere bei Polizei und Staatsanwaltschaft eingeholt worden waren. Daneben wies ich darauf hin, dass die dem Petenten vorgelegte Einverständniserklärung in keiner Hinsicht den rechtlichen Anforderungen an eine wirksame Einwilligung in die Überprüfung einer natürlichen Person entsprechen dürfte, da sie sich ausdrücklich (nur) auf die Einholung von Auskünften über das Unternehmen bezog, dessen Geeignetheit zur Arbeit mit Gefangenen des offenen Vollzugs geprüft werden soll.

Die JVA teilte mit, dass die Angaben über den Petenten auf Grundlage der von ihm erteilten Einwilligung erhoben worden seien. Die Anfragen bei Staatsanwaltschaft und Polizei hätten sich auf das Unternehmen bezogen – dabei ist anzumerken, dass der Name des Ein-Mann-Unternehmens aus der Berufsbezeichnung und dem Namen des Petenten bestand. In Anbetracht dieser Sachlage sei ein weiterer Hinweis darauf, dass sich die Überprüfung auf die Person des Petenten bezieht, nicht erforderlich gewesen. Die JVA sehe es auch nicht als notwendig an, darauf hinzuweisen, bei welchen Stellen Informationen erhoben werden sollten. Somit sei die Datenerhebung auf der Grundlage von § 97 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 SächsStVollzG und § 12 Abs. 4 Nr. 2 SächsDSG zulässig gewesen.

Weil diese Ausführungen hinsichtlich der Anforderungen an Einwilligungserklärungen aus datenschutzrechtlicher Sicht völlig inakzeptabel waren, habe ich neben der JVA zugleich auch das SMJus über meine Einschätzung informiert:

Grundsätzlich ist eine Verarbeitung personenbezogener Daten Dritter, d. h. anderer Personen als Gefangener, durch die JVA auf Grundlage einer wirksamen Einwilligung des Dritten zulässig. Eine Datenerhebung auf Einwilligungsbasis wäre nach § 97 Abs. 1 Satz 2 SächsStVollzG i. V. m. § 12 Abs. 4 Nr. 2 SächsDSG möglich. Allerdings muss die Einwilligung des Betroffenen den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Insbesondere muss der Betroffene erkennen können, bei welchen bestimmten Stellen konkret Informationen über ihn erhoben werden sollen.

Die JVA erwähnte in ihrem Anschreiben und dem Vordruck der Einverständniserklärung die Einholung von Auskünften über das „Unternehmen“. Die „bei den zuständigen Behörden“ erhobenen Angaben würden „nur im weiteren Verfahren“ verwendet werden. Es war für Unterzeichner der Erklärung gerade nicht erkennbar, bei welchen konkreten Stellen Informationen eingeholt werden sollen. Unterzeichner wurden auch nicht darüber aufgeklärt, dass – gerade bei Kleinbetrieben oder, wie im Ausgangsfall, bei „Ein-Mann-Unternehmen“ – die JVA Daten zur Person erhebt. Die Argumentation, die Anfragen bei Polizei und Staatsanwaltschaft hätten sich nicht auf den Petenten als Privatperson bezogen, sondern erkennbar einen ausschließlichen Bezug zum Unter-

nehmen gehabt, war absurd. Speicherungen in Dateien der Polizei und der Staatsanwaltschaft, insbesondere über Tatverdächtige/Beschuldigte, beziehen sich stets auf natürliche Personen. Schließlich konnte dem Vordruck der JVA keineswegs entnommen werden, dass personenbezogene Daten bei Staatsanwaltschaft und Polizei erhoben werden; der Hinweis auf die Einholung von Auskünften über das Unternehmen bei den zuständigen Behörden schafft insoweit nicht ansatzweise die für eine wirksame Einwilligung erforderliche Klarheit beim Betroffenen.

Das SMJus teilte meine Auffassung und wies in Abstimmung mit meiner Dienststelle neben der betroffenen JVA auch die anderen sächsischen JVA auf die Sach- und Rechtslage im Rahmen der Prüfung der Eignung von Beschäftigungsstellen gemäß § 23 Abs. 1 SächsStVollzG und einer damit verbundenen Erhebung personenbezogener Daten Dritter hin. Danach ist die Einholung von Auskünften zu den betroffenen Unternehmen aus allgemein zugänglichen Informationsquellen, insbesondere dem Handelsregister oder dem Register beim Gewerbeaufsichtsamt gemäß § 14 Abs. 5 Satz 2 GewO ausreichend und – soweit personenbezogene Daten erhoben werden – auf der Grundlage von § 97 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 2 SächsStVollzG, § 12 Abs. 4 Nr. 8 SächsDSG auch ohne die Einwilligung der betroffenen Dritten zulässig. Soweit im Einzelfall einer Eignungsprüfung weitere, über die aus allgemein zugänglichen Informationsquellen erhältlichen hinausgehende personenbezogene Daten erforderlich sind, müssen diese beim Betroffenen direkt oder bei Dritten auf Grundlage einer wirksamen Einwilligung des Betroffenen erhoben werden. Bei der Erhebung personenbezogener Daten Dritter auf der Grundlage einer Einwilligung müssen wirksame, den rechtlichen Anforderungen entsprechende Einwilligungserklärungen verwendet werden. Insbesondere müssen Betroffene erkennen können, bei welchen Stellen konkrete Informationen über sie erhoben und welchen Personen bzw. Stellen diese erlangten Erkenntnisse vermittelt werden sollen. Zudem muss der Betroffene unter Darlegung der Rechtsfolgen darauf hingewiesen werden, dass die Einwilligung verweigert und mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden kann.

Die unzulässig über den Petenten erhobenen Angaben wurden bei der JVA gelöscht; die Verwendung des Vordrucks zur Einwilligung, wie er dem Petenten vorgelegt worden war, ist nicht mehr zulässig.

Der Fall zeigt, welche Bedeutung der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben für eine wirksame Einwilligung zukommt. Betroffene müssen genau wissen, in welche Verarbeitungen ihrer Daten sie einwilligen; die öffentliche Stelle wiederum darf im Rahmen der erteilten Einwilligung rechtssicher agieren. Klare, unmissverständliche Angaben

und genaue Aufklärung sind nicht nur rechtlich geboten, sie erhöhen auch die Akzeptanz der Betroffenen für das behördliche Handeln.

8.4 Auskunft für Gerichtsvollzieher bei der Polizei

Mit dem 2. Gesetz zur Änderung des Sächsischen Justizgesetzes wurde für die Gerichtsvollzieher die Möglichkeit eröffnet, vor schwerwiegenden Vollstreckungsmaßnahmen bei den örtlichen Polizeidienststellen anzufragen, ob dort personengebundene Hinweise über eine Gefährlichkeit oder Gewaltbereitschaft des Schuldners vorliegen (siehe 17./8.3). Zu diesem Zweck können seither personenbezogene Daten des Schuldners an Gerichtsvollzieher übermittelt werden. Die Norm begründet damit eine Datenerhebungsbefugnis für die Gerichtsvollzieher. Sie ist bis zum 31. Dezember 2016 befristet und vor Ablauf dieser Befristung zu evaluieren, um ihre Wirksamkeit und Auswirkungen auf die gerichtsvollzieherische und polizeiliche Praxis zu überprüfen.

Das SMJus hat mich dankenswerterweise bereits früh im Vorfeld an der Formulierung der für die Evaluation sinnvollen Fragen beteiligt. Aus meiner Sicht waren dabei vor allem die tatsächliche Anzahl der Abfragen nach § 42a SächsJG sowie die Häufigkeit von „Treffern“ und nachfolgende Datenübermittlungen von Interesse. Wichtig ist meines Erachtens außerdem, ob und ggf. welche anderen Vollstreckungsmaßnahmen als die in den Regelbeispielen des § 42a SächsJG genannten für Abfragen durch die Gerichtsvollzieher ursächlich waren. Schließlich ist von Interesse, wie sich die Anzahl tätlicher Angriffe auf Gerichtsvollzieher seit Einführung der Abfragemöglichkeit tatsächlich entwickelt hat.

Mit Antwort auf mehrere kleine Anfragen eines Abgeordneten des Sächsischen Landtages vom 21. Dezember 2016 (LT-Drs. 6/4861 und 6/7156) erläuterte das SMI die Praxis nach § 42a SächsJG. So teilte es mit, dass „grundsätzlich ... alle“ der möglichen 26 „personengebundenen Hinweise für die Eigensicherung von Polizeibediensteten relevant“ seien. Mit Stand von Ende 2016 seien in IVO 576 Gefährlichkeitsabfragen von Gerichtsvollziehern gemäß § 42a SächsJG gespeichert. Zu den Gerichtsvollziehern würden Name und Vorname und ihre Erreichbarkeiten, zu den Betroffenen im Regelfall Name, Vorname, Geburtsdatum und die übermittelten Anschriften, zu den Sachverhalten Zeitpunkt, Anlass und Rechtsgrundlage der Anfrage sowie das Aktenzeichen gespeichert. Darüber hinaus werde der Zeitpunkt der Auskunft dokumentiert. Da die Polizei keine gesonderte Statistik über erfolgte Straftaten gegen Gerichtsvollzieher führe, könne jedoch dazu nichts gesagt werden.

8.5 Meine Zeugnisverweigerungsrechte in Ermittlungsverfahren

Nach den Vorratsdatenspeicherungs-Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 2010 (1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08 und 1 BvR 586/08) und des Europäischen Gerichtshofs vom 8. April 2014 (C-293/12 und C-594/12), in denen die deutschen Rechtsgrundlagen der Vorratsdatenspeicherung (§§ 113a, 113b TKG a. F. und § 100g StPO a. F.) für nichtig bzw. die EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung für rechtswidrig und ungültig – u. a. wegen fehlender Ausnahmen zur Datenerhebung von Berufsgeheimnisträgern – erklärt worden waren, hatte der Bundesgesetzgeber mit dem „Gesetz zur Einführung einer Speicherfrist und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten“ (BGBl I 2015 S. 2218, in Kraft getreten am 18. Dezember 2015) erneut versucht, eine grundrechtskonforme Vorratsdatenspeicherung in Deutschland einzuführen.

Nach dem neugefassten § 100g Abs. 4 StPO ist die Erhebung und Verwertung von Verkehrsdaten der nach § 53 Abs. 1 Satz 1 StPO zeugnisverweigerungsberechtigten Personen (z. B. Verteidigern des Beschuldigten) verboten, es sei denn, bestimmte Tatsachen begründen den Verdacht, dass diese selbst an der Tat beteiligt sind. Die staatlichen Landesdatenschutzbeauftragten und ihre Mitarbeiter, denen nach § 12 Abs. 3 BDSG ebenfalls ein Zeugnisverweigerungsrecht gemäß § 23 Abs. 4 BDSG zusteht, wurden bei der Neufassung des § 100g StPO dagegen nicht berücksichtigt. Damit besteht zumindest Unklarheit darüber, ob eine Strafverfolgungsbehörde meine und meiner Landeskollegen Verkehrsdaten, über die ich nach dem Bundesdatenschutzgesetz das Zeugnis verweigern darf, nach der aktuellen Fassung der Strafprozessordnung erheben und verwerten darf.

Auf meinen entsprechenden Hinweis antwortete mir das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, dass von einer Einbeziehung der Datenschutzbeauftragten in den § 100g Abs. 4 StPO abgesehen worden sei, da auch die übrigen Erhebungs- und Verwertungsverbote der Strafprozessordnung keine Sonderregelungen hinsichtlich der Datenschutzbeauftragten enthielten. Die Bundesregierung prüfe aber, ob § 23 Abs. 4 BDSG um daran anknüpfende Beweiserhebungs- und Verwertungsverbote erweitert werden sollte.

Ich werde den Vorgang im Auge behalten.

9 Wirtschaft und Arbeit

9.1 Straßenverkehrswesen

9.1.1 Aufbewahrungsfristen in Führerscheinakten

Nach Änderung des Straßenverkehrsgesetzes – die Neufassung erfolgte bereits 2003 – besteht oft Unklarheit bei Betroffenen, wann die Aufbewahrungsfristen für Dokumente, Urteile und vorgenommene Eintragungen in Akten, die zu ihrer Person bei Fahrerlaubnisbehörden geführt werden, ablaufen.

Die Fahrerlaubnisbehörden erteilen die Erlaubnis zum Führen eines Kraftfahrzeuges auf öffentlichen Straßen, § 2 Abs. 1 StVG. Hierfür stellen sie die Eignung und Befähigung von Personen als Kraftfahrzeugführer und für die Prüfung der Berechtigung zum Führen von Fahrzeugen fest. Den Fahrerlaubnisbehörden dürfen die erforderlichen Daten aus dem Fahreignungsregister durch Abruf im automatisierten Verfahren übermittelt werden (§ 30a Abs. 1 StVG).

Im zentralen Fahreignungsregister, das gemäß § 28 StVG durch das Kraftfahrt-Bundesamt betrieben wird, werden Informationen gespeichert (§ 28 Abs. 1 StVG), die u. a. erforderlich sind, um die Eignung und Befähigung von Personen zum Führen von Kraftfahrzeugen zu beurteilen.

Darüber hinaus werden nach § 28 Abs. 2 StVG Daten im Fahreignungsregister gespeichert über rechtskräftige Entscheidungen der Strafgerichte wegen Straftaten, die in einem Katalog einer ausführenden Rechtsverordnung aufgeführt sind, soweit diese auf Strafe, Verwarnung mit Strafvorbehalt erkennen oder einen Schuldspruch enthalten. Darüber hinaus enthält das Register rechtskräftige Entscheidungen der Strafgerichte, die die Entziehung der Fahrerlaubnis, eine isolierte Sperre oder ein Fahrverbot anordnen.

Zur Beurteilung der Fahreignung holt die Fahrerlaubnisbehörde zu relevanten Eintragungen im Register die jeweiligen Urteile der Gerichte ein. Weiterhin können zur Beurteilung der Fahreignung von Antragstellern Führungszeugnisse nach § 30 Abs. 5 BZRG angefordert werden.

In Bezug auf Tilgungs- und Löschungsfristen ist nachstehendes zu beachten: Nach § 65 Abs. 3 Nr. 2 StVG n. F. findet die Verwertung für Verkehrsordnungswidrigkeiten, Verkehrsstraftaten und Entzüge, welche in der bis zum Ablauf des 30. April 2014 anwendbaren Fassung im früheren Verkehrszentralregister – jetzt Fahreignungsregister – gespeichert wurden, bis zum 30. April 2019 weiterhin ihre Rechtsgrundlage im § 29 StVG StVG a. F. Hier wird zunächst gemäß Absatz 1 geregelt, dass Ordnungswidrigkeiten nach zwei Jahren, Straftaten nach fünf Jahren und die übrigen Vorgänge nach zehn

Jahren getilgt werden. Ausgenommen von der 5-jährigen Tilgungsfrist sind Straftaten nach § 315c Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a, §§ 316 und 323a StGB (Alkohol/Drogenfahrten/Vollrausch) und Entscheidungen, in denen die Entziehung der Fahrerlaubnis nach den §§ 69 und 69b StGB oder eine Sperrfrist nach § 69a Abs. 1 Satz 3 StGB (isolierte Sperre) angeordnet worden ist. Diese Straftaten werden gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 3 StVG a. F. nach zehn Jahren getilgt. Gemäß § 29 Abs. 5 StVG a. F. beginnt bei der Versagung oder Entziehung der Fahrerlaubnis wegen mangelnder Eignung, der Anordnung einer Sperre nach § 69a Abs. 1 Satz 3 StGB oder bei einem Verzicht auf die Fahrerlaubnis die 10-jährige Tilgungsfrist erst mit der Erteilung oder Neuerteilung der Fahrerlaubnis, spätestens jedoch fünf Jahre nach der beschwerenden Entscheidung durch Bescheid oder Urteil.

Die gegenseitige Tilgungshemmung bei mehreren eingetragenen Taten ist in § 29 Abs. 6 StVG a. F. geregelt. Sind im Register mehrere Entscheidungen nach § 28 Abs. 3 Nr. 1 bis 9 StVG a. F. über eine Person eingetragen, so ist die Tilgung einer Eintragung vorbehaltlich der Regelungen in den Sätzen 2 bis 6 erst zulässig, wenn für alle betreffenden Eintragungen die Voraussetzungen der Tilgung vorliegen (§ 29 Abs. 6 Satz 1 StVG a. F.). Eine Ablaufhemmung tritt auch ein, wenn eine neue Tat vor Ablauf der Tilgungsfrist nach Absatz 1 begangen wird und bis zum Ablauf der Überlieferungsfrist (Absatz 7) zu einer weiteren Eintragung führt (§ 29 Abs. 6 Satz 2 StVG a. F.). Nach dieser Regelung sind unter Umständen Verurteilungen und Entzüge auch länger als zehn bzw. fünfzehn Jahre oder noch länger durch die Fahrerlaubnisbehörde verwertbar, da sich die jeweiligen Taten gegenseitig an deren Tilgung hemmen.

Die Berechnung der Tilgungs- und Löschungsfristen ist nicht einfach zu verstehen. Ein Beispiel: Für eine Straftat vom 1. November 2003 (Vorsätzliches Fahren ohne Fahrerlaubnis) verhängte das zuständige Gericht eine isolierte Sperrfrist von sechs Monaten nach § 69a StGB. Demnach beträgt zunächst die Tilgungsfrist für diese Tat nach § 29 Abs. 1 Nr. 2a und Nr. 3 StVG a. F. zehn Jahre. Die Tilgungsfrist begann nach § 29 Abs. 5 StVG a. F., auf Grund dessen, dass innerhalb von fünf Jahren keine Erteilung oder Neuerteilung der Fahrerlaubnis erfolgte, am 15. September 2009 und läuft entsprechend der Übergangsvorschriften nach § 65 Abs. 3 Nr. 2 StVG n. F. bis mindestens zum 30. April 2019. Für eine Straftat vom 4. November 2003 (Vorsätzliches Fahren ohne Fahrerlaubnis) verhängte das zuständige Gericht keine isolierte Sperre. Demnach beträgt für diese Tat die Tilgungsfrist nach § 29 Abs. 1 Nr. 2a StVG a. F. zunächst fünf Jahre. Auf Grund der Regelungen des § 29 Abs. 6 StVG a. F. wird die Tat vom 4. November 2003 jedoch durch die Tat vom 1. November 2003 an der Tilgung bis ebenfalls mindestens zum 30. April 2019 gehemmt.

Um die doch komplexe Berechnung der Tilgungs- und Löschfristen verstehen zu können, empfehle ich Betroffenen, einen schriftlichen Antrag auf Akteneinsicht bei der Fahrerlaubnisbehörde gemäß § 18 Abs. 3 SächsDSG zu stellen. Durch die Fahrerlaubnisbehörde ist den Petenten kostenfrei Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten, den Zweck und die Rechtsgrundlage zu geben.

Bei Akteneinsicht erfahren die Betroffenen durch die Fahreignungsbehörden welche eingetragenen Taten im Fahreignungsregister noch verwertbar sind und welche in den Akten befindlichen gerichtlichen Urteile und Beschlüsse somit noch zur Entscheidungsfindung der Fahrerlaubnisbehörde herangezogen werden dürfen.

9.2 Gewerberecht

9.2.1 Datenverarbeitung im Verfahren zur Aufhebung der Bestellung eines Schornsteinfegers

Ein bevollmächtigter Bezirksschornsteinfeger informierte mich, dass im Rahmen eines durch die Landesdirektion Sachsen betriebenen Verfahrens zur Aufhebung seiner Bestellung nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 SchfHWG das für ihn zuständige Finanzamt um Mitteilung gebeten wurde, ob neben den, der Behörde bereits vorliegenden, weitere Tatsachen bekannt seien, die seine Unzuverlässigkeit – als Voraussetzung für die Aufhebung – belegen könnten.

Die von mir um Stellungnahme gebetene Landesdirektion war der Auffassung, dass sie hierzu berechtigt sei, konnte mir aber auch auf explizite Nachfrage keine Rechtsgrundlage für die beabsichtigte Datenerhebung nennen. Erst die Befassung der von mir kontaktierten zuständigen Aufsicht, des SMI, mit dem Vorgang konnte die Landesdirektion zu dem Eingeständnis bewegen, dass derartige Abfragen an Steuer- und Finanzbehörden ohne begründete Anhaltspunkte nicht rechtmäßig sind. Anhaltspunkte können beispielsweise dann bestehen, wenn der Handwerker in nicht unerheblichem Ausmaß die mit der Gewerbeausübung verbundenen steuerlichen Mitwirkungs- und Zahlungsverpflichtungen nicht erfüllt hat und aufgrund seines Verhaltens in der Vergangenheit nicht damit zu rechnen ist, dass er zu einer ordnungsgemäßen Erfüllung seiner Berufspflichten zukünftig in der Lage sein wird. Entsprechendes lag hier jedoch nicht vor. Vielmehr sollten erst durch die Anfrage derartige Anhaltspunkte gefunden werden.

Positiv zu betonen ist, dass das befragte Finanzamt dem Verlangen nicht nachgegeben hatte und die Auskunft nicht erfolgt war.

Im Zusammenhang mit dem Vorgang stellte sich heraus, dass nach Aufhebung der Bestellung des Schornsteinfegers eine Kopie der Datensicherung des elektronischen Kkehrbuchs in der Landesdirektion verwahrt werden sollte, obwohl gemäß § 19 Abs. 3 SchfHwG das Kkehrbuch ausschließlich an den Nachfolger zu übergeben ist. Auch nach einem aufwendigen Schriftwechsel konnte mir die Behörde bis zum Ende des Berichtszeitraums keine Rechtsgrundlage für die Aufbewahrung des elektronischen Kkehrbuchs nennen. Ich habe daher die Rechtsaufsicht, das SMI, um Stellungnahme gebeten. Über den Fortgang werde ich berichten

9.3 Kammerwesen

In diesem Jahr nicht belegt.

9.4 Offene Vermögensfragen

In diesem Jahr nicht belegt.

10 Gesundheit und Soziales

10.1 Gesundheitswesen

10.1.1 Verhältnismäßige betriebsärztliche Untersuchungen und Datenerhebungen

Bereits zurückliegend hatte ich mich zu betriebsärztlichen bzw. arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchungen geäußert. Dabei stand die Frage, welche Informationen datenschutzrechtlich an die Personalverwaltung weitergeleitet werden können sollten, im Mittelpunkt, vgl. dazu 11/5.1.1.

Im letzten Berichtszeitraum erreichte mich eine Anfrage eines besorgten Beschäftigten zu einer arbeitsmedizinischen Betreuung bzw. im Hinblick auf die Erforderlichkeit von Datenerhebungen mittels Anamnesebögen und Hinweisen auf mehrere G-Untersuchungen. Verwendung fanden seitens des Dienstherrn Anamnesebögen- und Hinweis-Formulare eines Technischen Überwachungsvereins, die für die Beschäftigten einheitlich Fragen nach Suchterkrankungen, schweren seelischen Erkrankungen, Alkohol-, Drogen- und Medikamentengebrauch beinhalteten. Bei den ebenso den Bediensteten zugeleiteten Fragebögen zu den G25-, G37-, G41-Untersuchungen war aus meiner Sicht lediglich der Bogen für die Bildschirmarbeitsplätze, was reguläre Büroangestellte betraf, ohne weiteres nachzuvollziehen. Ob es sich um Pflichtuntersuchungen oder lediglich Angebotsuntersuchungen handelte, war den Anschreiben ebenfalls nicht zu entnehmen.

Der Dienstherr ist in der Lage, auch wenn es sich bei dem Betriebsarzt um keine inkorporierte Stelle, sondern um eine externe nicht-öffentliche Stelle handelt, im Rahmen des Beauftragungsverhältnisses Umfang, Tiefe und Ausmaß der externen betriebsärztlichen Datenverarbeitung zu bestimmen. Insoweit ist eine datenschutzorganisatorische (Mit-)Verantwortung zu bejahen. Betriebsärzte selbst haben sich aber auch an der Erforderlichkeit zu orientieren. So sind u. a. G-Untersuchungen nur Beschäftigten anzubieten, die aufgrund ihrer Tätigkeit hierfür in Betracht kommen. Auch ist mitzuteilen, ob es sich um Pflicht- oder nur um Angebotsuntersuchungen handelt. Bei Anamnesebögen ist auf die Freiwilligkeit bestimmter Angaben hinzuweisen.

Behörden rate ich, zu den betriebsärztlichen Angeboten selbst zu informieren und für rechtliche Rückfragen auskunftsfähig zu sein. Von einer schlichten Weiterleitung von Betriebsarztunterlagen rate ich ab.

10.1.2 eHealth-Beirat

Im letzten Berichtszeitraum, im Juni 2016, bildete der Freistaat Sachsen beim SMS einen eHealth-Beirat.

Das Gremium, in dem ich auch durch Bedienstete meiner Behörde vertreten bin, ist ein beratendes Fachgremium, das sich mit der Digitalisierung im Gesundheitswesen im Freistaat Sachsen auseinandersetzen soll und dem Vertreter der sächsischen berufsständischen Organisationen, Gesundheitsversorger und Behörden angehören.

Zielstellung soll sein, mit Hilfe des Gremiums in geeigneter Weise Initiativen und Projekte zu koordinieren, die zur Verbesserung des digitalen Gesundheitswesens im Freistaat Sachsen beitragen. Zu den konkreten Bereichen sollen sowohl die Befassung mit Förderprojektvorschlägen aus dem Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) als auch strategische Überlegungen zur verbesserten Versorgung im medizinischen Bereich in den Bereichen der Prävention, Diagnose, Therapie, Nachsorge bis hin zur Rehabilitation und Pflege gehören.

Die Mitwirkung meiner Behörde in dem Gremium erfolgt lediglich beratend und tangiert nicht meinen Status als unabhängige Aufsichtsbehörde.

Die Richtlinie des SMS zur nachhaltigen Förderung der Digitalisierung im Gesundheitswesen im Freistaat Sachsen (RL eHealthSax 2017/18), die nach dem Ende des Berichtszeitraums in Kraft getreten ist und in der der eHealth-Beirat als Beratungsgremium Erwähnung findet, bezieht sich inhaltlich auf den verfolgten Zweck.

10.2 Sozialwesen

10.2.1 Datenerhebung der Krankenkasse zur Unterstützung von Versicherten bei Behandlungsfehlern gemäß § 66 SGB V

Ein Klinikum fragte mich an zwecks des Herausgabeverlangens von Behandlungsunterlagen durch Krankenkassen: Diese wenden sich danach immer wieder an Krankenhäuser und weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Versicherte Unzufriedenheit mit der Behandlung, entweder in dem angeschriebenen oder aber in einem anderen Krankenhaus geäußert hätten. Es sei vom Versicherer die Vermutung einer fehlerhaften Behandlung geäußert worden und die Krankenkasse um Unterstützung bei der Klärung des Sachverhaltes gebeten worden. Dies soll dann mittels einer Begutachtung durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung erfolgen. Hierzu werden die Krankenhäuser von den Krankenversicherungen gebeten, Behandlungsunterlagen über den Patienten zur Verfügung zu stellen, beispielsweise Aufnahmebefunde/erhobene Befunde, Epikrisen, OP-Berichte, Aufklärungen. Diese Unterlagen sollen dann direkt an den zuständigen Sachbearbeiter der jeweiligen Krankenkasse übermittelt werden.

Die Krankenkassen legen in der Regel eine Erklärung ihrer jeweiligen Versicherten über die Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht vor, die überwiegend eine konkrete Krankheit bzw. Behandlung sowie einen entsprechenden Behandlungszeitraum benennen.

Demgegenüber habe die Krankenhausgesellschaft Sachsen mit Mitteilung vom 17. August 2015 den Krankenhäusern ausdrücklich davon abgeraten, Unterlagen auf Grundlage von § 66 SGB V herauszugeben. Anderenfalls würden die Krankenhäuser Gefahr laufen, ohne Vorliegen einer gesicherten Befugnisnorm die austarierten datenschutzrechtlichen Regularien zu unterlaufen.

Die Krankenhausgesellschaft Sachsen habe auf zwei Entscheidungen verwiesen, namentlich den Beschluss des Landessozialgerichts Schleswig-Holstein vom 20. März 2015 – L 5 KR 40/15 B ER sowie das Urteil des Hessischen Landessozialgerichts vom 4. Mai 2015 – L 1 KR 381/13. Die wesentlichen Feststellungen aus diesen Entscheidungen ließen sich nach Auffassung der Krankenhausgesellschaft wie folgt zusammenfassen:

- Der Regelung des § 66 SGB V kommt eine eher geringe praktische Bedeutung zu.
- Sowohl Wortlaut als auch Gesetzesbegründung sprechen lediglich von einer Unterstützungshandlung und nicht von einer umfassenden Hilfeleistung, womit der Umfang der Unterstützungsleistung bereits eingeschränkt ist.

- Es geht im Wesentlichen darum, dem Versicherten die für seine Rechtsverfolgung essentiellen Informationen zugänglich zu machen; diese erschöpfen sich in der Regel in der Nennung der Diagnose, der Therapien sowie des Namens des behandelnden Arztes.
- Die Krankenkasse kann nur mit den Beweismitteln unterstützen, die sich aus der Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen ergeben, also ihr bekannt und in den Akten dokumentiert sind.

In Anbetracht der Hinweise der Sächsischen Krankenhausgesellschaft hatte das anfragende Klinikum davon abgesehen, den Krankenkassen die Behandlungsunterlagen der Versicherten bei vermuteten Behandlungsfehlern zu übersenden. Vielmehr wurde wohl darauf hingewiesen, dass die Versicherten jederzeit selbst ihre Behandlungsunterlagen direkt beim Krankenhaus einsehen bzw. Kopien der Behandlungsunterlagen anfordern könnten.

Ich konnte die Bedenken des Krankenhauses im Ergebnis nicht teilen und habe – in Bezug auf die meiner Aufsicht unterliegende Krankenkasse – zu dieser Problematik wie folgt Stellung genommen:

Nach § 66 SGB V sollen die Krankenkassen die Versicherten bei der Verfolgung von Schadensersatzansprüchen unterstützen, die bei der Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen aus Behandlungsfehlern entstanden sind. Voraussetzung ist dabei, dass die Schadensersatzansprüche nicht nach § 116 SGB X auf die Krankenkassen übergehen. Vorher war es in das Ermessen der Krankenkasse gestellt, ob sie die Behandlungsfehleranfragen bearbeiten oder nicht. Die unterschiedliche Handhabung hat offensichtlich den Gesetzgeber (BT-Drs. 17/10488, S. 32) veranlasst, die Ansprüche der Versicherten in diesem Punkt zu unterstreichen. Das heißt, sie sind nun grundsätzlich zur Unterstützung verpflichtet, es sei denn, es sprechen besondere Gründe dagegen.

Wie die Unterstützungsleistung genau aussehen muss, ist im Gesetz nicht geregelt. Allerdings wird in der Gesetzesbegründung wie auch in der Kommentarliteratur ausdrücklich erwähnt, dass dies etwa durch Unterstützungsleistungen, mit denen die Beweisführung der Versicherten erleichtert wird, geschehen kann.

Im Hinblick auf diese Unterstützungsobliegenheit der Krankenkasse normiert § 284 Abs. 1 Nr. 5 SGB V ausdrücklich eine entsprechende Datenerhebungsbefugnis der Krankenkasse. Diese Regelung berechtigt die Krankenkassen, Daten zu erheben und zu speichern, soweit dies für die Unterstützung der Versicherten bei Behandlungsfehlern erforderlich ist. Erheben ist nach der Legaldefinition des § 67 SGB X das Beschaffen

von Daten über den Betroffenen. Dabei ist die Art der (zielgerichteten) Beschaffung unerheblich, sie kann z. B. durch Befragung oder Unterlagenanforderung erfolgen.

Vor diesem Hintergrund halte ich die Krankenkasse für berechtigt, selbst Unterlagen beim betreffenden Behandler – hier Krankenhaus – abzufragen. Wäre die Krankenkasse gehalten, nur mit Beweismitteln zu unterstützen, die ihr – bereits – bekannt sind und sich in ihren Akten befinden, bedürfte es keiner entsprechenden Datenerhebungsbefugnis, dafür wäre eine Datennutzungsbefugnis ausreichend.

So führt das Hessische Landessozialgericht in seinem Urteil vom 4. Mai 2015 – L 1 KR 381/13, ausdrücklich aus: *„Unterstützungsleistungen beschränken sich regelmäßig auf die Verschaffung von Auskünften über die vom Arzt gestellten Diagnosen, die angewandte Therapie, die Namen der Behandler, die Anforderung ärztlicher Unterlagen (Hervorhebung durch U.) einschließlich Röntgen-Aufnahmen etc. von der Behandlung und die Begutachtung durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK) nach § 275 Abs. 3 Nr. 4 SGB 5... Dem hat die Krankenkasse vorliegend entsprochen und den Sozialmedizinischen Dienst ein Gutachten nach Beiziehung der relevanten medizinischen Unterlagen erstellen lassen und im Anschluss daran dem Kläger alle Unterlagen zur Verfügung gestellt...“*

Finanzielle Leistungen – namentlich die der Rechtsverfolgung – sollen hingegen nicht nach § 66 SGB V seitens der Krankenkasse geschuldet sein (Kinggreen, SGB V-Komm. § 66 Rdnr. 4 m. w. N.).

10.2.2 Leistungen für ambulant betreute Wohngruppen

Ein Petent wandte sich an mich:

Er hatte als Vertreter seines Vaters einen Antrag auf zusätzliche Leistungen für ambulant betreute Wohngruppen und mithin einen Antrag nach § 38a SGB XI gestellt. Von der zuständigen Pflegekasse seines Vaters war er aufgefordert worden, neben einer Kopie des Mietvertrags auch Angaben zur Anzahl der in der Gemeinschaft lebenden Pflegebedürftigen mitzuteilen. Auch die Mindestangabe zu zwei weiteren Bewohnern mit den Angaben: Name, Vorname, Geburtsdatum, Krankenkasse, Pflegestufe und die Unterschrift dieser Bewohner wollte die Kasse wissen. Der Petent hatte offensichtlich eine schriftliche Bestätigung des Pflegedienstes vorgelegt, dass noch zwei weitere Personen mit einer Pflegestufe in der Wohngemeinschaft lebten.

Das zum Einsatz kommende Formular nach § 38a SGB XI beschäftigte seit einiger Zeit nicht nur meine Behörde, die Problematik war auch Gegenstand im Arbeitskreis Ge-

sundheit und Soziales der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder.

Die Erhebung der leistungsrechtlichen Merkmale durch die Pflegekassen wurde seitens der Datenschutzbehörden unterschiedlich bewertet. Dies wurde auch dem Gesetzgeber bekannt und er schuf aus diesem Grund im Rahmen der Änderung des § 38a SGB XI mit Aufnahme des nun seit 1. Januar 2015 wirksamen Absatzes 2 der Vorschrift eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Datenerhebung und -verarbeitung der Pflegekassen (siehe BT-Drs. 18/2909).

Nach seinem eindeutigen Wortlaut halte ich § 38a Abs. 2 SGB XI für abschließend.

Nach § 38a Abs. 2 Nr. 1 SGB XI ist die Pflegekasse danach berechtigt, eine *formlose Bestätigung des Antragstellers* anzufordern, dass die Voraussetzungen des § 38a Abs. 1 Nr. 1 SGB XI erfüllt sind. Das umfasst auch die formlose Bestätigung, dass mindestens zwei der weiteren Wohngruppenbewohner pflegebedürftig sind.

Eine wie nunmehr gesetzlich normierte nur formlose Bestätigung umfasst meiner Auffassung nach aber darüber hinaus nicht das Recht, weitere personenbezogene Daten dieser Heimbewohner zu erfragen und dies durch Unterschrift bestätigen zu lassen. Insofern war das bisherige Formular der seit 1. Januar 2015 geltenden Rechtslage anzupassen und die Abfrage dieser Daten zu streichen.

Die Pflegekasse schloss sich meiner Rechtsauffassung an und passte das Formular entsprechend an.

10.2.3 Datenerhebungen aufgrund von Unterhaltspflichten nach dem SGB XII

Zur Prüfung, ob und in welcher Höhe ein Unterhaltsbeitrag für ihren Ex-Ehemann von ihr verlangt werden muss, wurde eine Petentin vom KSV angeschrieben und um Angaben über ihre wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse gebeten. Hintergrund war, dass der KSV für den geschiedenen Ehemann monatlich Sozialhilfe zahlte. Die Petentin hinterfragte bei mir die Zulässigkeit dieser Datenabfrage.

Hier meine Antwort:

Wenn das Sozialamt Leistungen erbringt, so kann kraft Gesetzes ein sogenannter Forderungsübergang an Unterhaltspflichtige erfolgen. Das heißt, das Sozialamt kann im eigenen Namen die Aufwendungen für den Unterhalt des Sozialhilfeempfängers (Leistungsberechtigter) gegenüber den Unterhaltsverpflichteten geltend machen, §§ 93 bis 95 SGB XII.

Bevor das Sozialamt Sozialhilfe leistet, wird geklärt, ob nahestehende Personen vorrangig unterhaltspflichtig gegenüber dem Leistungsberechtigten sind (sogenannter Nachrang der Sozialhilfe nach § 2 SGB XII).

Es wird dabei unterschieden zwischen gesteigert Unterhaltspflichtigen, normal Unterhaltspflichtigen und nicht Unterhaltspflichtigen. Gesteigert Unterhaltspflichtige müssen einen höheren Unterhalt leisten und können einen geringeren Selbstbehalt beanspruchen. Gesteigert unterhaltspflichtig sind Ehegatten untereinander, auch getrennt lebende und geschiedene Ehegatten.

Neben dem Einkommen ist zur Deckung des ungedeckten Bedarfs auch Vermögen einzusetzen. Zum „Vermögen“ im Sinne des SGB XII gehört das gesamte verwertbare Vermögen. Damit werden alle beweglichen und unbeweglichen Sachen, Forderungen und sonstige Vermögenswerte erfasst, die verwertet werden können. Nicht zur Unterhaltspflicht herangezogen werden kann das so genannte Schonvermögen.

Vor diesem Hintergrund ist das Sozialamt verpflichtet, entsprechende Prüfungen vorzunehmen, das heißt Angaben zu den tatsächlichen Vermögensverhältnissen beim Betroffenen, hier also bei der Unterhaltsverpflichteten, abzufordern.

Das Abfordern einer Vermögensübersicht samt Belegen ist daher zulässig, die Unterhaltspflichtigen haben dem Träger der Sozialhilfe über ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse Auskunft zu geben, soweit die Durchführung dieses Buches es erfordert, so ausdrücklich § 117 SGB XII.

10.2.4 Anvertraute Sozialdaten nach § 65 SGB VIII

Ein Familienvater beantragte Einsicht in Unterlagen beim Jugendamt; konkret ging es ihm um die Einsicht in ein familienpsychologisches Gutachten. Er gab an, das Jugendamt habe ihm auf der Grundlage des § 65 SGB VIII die Einsicht verweigert.

Ich nehme diese Eingabe zum Anlass, erneut (siehe schon 9/10.2.9) auf die Anforderungen des Vorliegens dieser Vorschrift hinzuweisen:

§ 65 SGB VIII lautet – auszugsweise – wie folgt:

§ 65 Besonderer Vertrauensschutz in der persönlichen und erzieherischen Hilfe

(1) Sozialdaten, die dem Mitarbeiter eines Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zum Zwecke persönlicher und erzieherischer Hilfe anvertraut worden sind, dürfen von diesem nur weitergegeben werden

....

Insoweit ist bei der Entscheidung über eine Auskunftsgewährung in der Tat auch die Vorschrift des § 65 SGB VIII zu beachten, welche einen besonderen Vertrauensschutz im Bereich der persönlichen und erzieherischen Hilfe normiert. Das besondere Weitergabeverbot des § 65 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VIII überlagert für seinen Regelungsbereich die allgemeinen Regelungen über die Akteneinsicht nach § 25 SGB X bzw. den datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch nach § 83 SGB X. Insoweit kann diese Vorschrift somit eine Auskunftsverweigerung nach § 83 SGB X begründen.

Allerdings sind die Anforderungen zu beachten, welche an das Vorliegen „anvertrauter“ Sozialdaten, wie es § 65 SGB VIII ausdrücklich fordert, zu stellen sind.

§ 65 SGB VIII stellt eine absolute Spezialnorm im Bereich des SGB VIII dar, mit engen Tatbestandsvoraussetzungen und entsprechend strengen Rechtsfolgen: Daten, die tatsächlich (besonders und ganz persönlich, vor allem auch ausdrücklich) nicht dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe, sondern einem einzelnen Jugendamtsmitarbeiter anvertraut sind, dürfen nicht weitergegeben werden, auch nicht im internen Dienstverkehr der Behörde (vgl. § 65 Abs. 2 SGB VIII). Solche Daten sind aufgrund dessen gar nicht in der üblichen Weise behördenverfügbar mit der Folge, dass diese Angaben (Daten) in der allgemeinen Sachakte des Jugendamts nichts zu suchen haben.

Daraus folgt, dass die Anforderungen an den Tatbestand des „Anvertrauens“ bzw. „Anvertraut-Seins“ über das allgemeine, sich bereits aus der Natur der Sache im Bereich des SGB VIII oftmals gesteigerten Vertrauensverhältnisses zwischen Behördenmitarbeiter und Beratenem deutlich hinausgehen.

Die Vorschrift des § 65 SGB VIII käme daher einer ggf. vollständigen Übermittlungssperre im Bereich des SGB VIII gleich und kann daher nur in ganz engen Ausnahmefällen einschlägig sein. Daraus folgt, dass nicht jede Mitteilung des Klienten an den Behördenmitarbeiter im Bereich des SGB VIII als anvertraut bezeichnet werden kann. Vielmehr wird in der Fachliteratur zu Recht gefordert, dass sich der Betroffene gegenüber dem Behördenmitarbeiter speziell mit der Erwartung offenbart hat, dass dieser die Information ausschließlich für sich behält im Sinne eines „das sage ich nur Ihnen und Sie dürfen es keinem weitersagen“ und die Fachkraft ausdrücklich oder konkludent zu verstehen gibt, dass sie diese Verschwiegenheit zusichert.

Ob ein derartiges Anvertrauen nur einem ganz konkreten Mitarbeiter des Jugendamtes gegenüber im Sinne des § 65 SGB VIII vorliegen könnte, ist stets im Einzelfall zu prüfen. Bei der Erstellung eines familienpsychologischen Gutachtens gehe ich nicht davon aus.

10.2.5 Unzulässiger Anamnesefragebogen für Krippen- und Kindergartenkinder

Mir ist ein Anamnesefragebogen für Krippen- und Kindergartenkinder vorgelegt worden, der in der Kindertageseinrichtung einer sächsischen Gemeinde zum Einsatz kam und welcher von der Leiterin des Kinderhauses erstellt worden war.

Der betreffende Fragebogen forderte neben personenbezogenen Angaben zu Adressdaten, Geburtsdatum und Staatsangehörigkeit der Eltern und des Kindes noch weitere Angaben, die den Intimbereich der Betroffenen tangierten.

So fanden sich Fragen u. a. zum Geburtsverlauf; hier ein Auszug:

+ Geburtsverlauf:

- *spontan und regelrecht; vorzeitige Wehentätigkeit, Infusion, verzögerte Wehentätigkeit, Infusion;*
- *Kaiserschnitt; Saugglocke; Zangengeburt*
- *Lage des Kindes bei Geburt: regelrechte Schädellage; Steißlage; Anderes/ Weiteres*
- *Wurde Ihr Kind während der Geburt im Geburtskanal gedreht?*
- *War der Vater während der Geburt anwesend?*

Fragen zur Schwangerschaft durften auch nicht fehlen und so sollten die Eltern auch Antworten auf folgende Fragen geben:

+ Schwangerschaft:

- *Gab es über den 4. Monat hinaus Blutungen?*
- *Litt die Mutter an Erkrankungen (chronische Erkrankungen, psychische Erkrankungen, Erkältungen, Schwangerschaftsdiabetes, Schwangerschaftsvergiftung)?*
- *Bestanden Suchterkrankungen/Suchtverhalten der Mutter während der Schwangerschaft (Alkohol, Nikotin, Medikamente, Drogen)? Wenn ja, was und in welcher Menge?*
- *War die Mutter während der Schwangerschaft berufstätig? Wenn ja, was und bis zu welcher Woche?*
- *Kindsvater: Bestanden Suchterkrankungen/Suchtverhalten (Alkohol, Nikotin, Medikamente, Drogen) während der Schwangerschaft der Mutter? Wenn ja, was und in welcher Menge?*
- *Vor der Geburt Ihres Kindes: Gab es vorher bereits eine Schwangerschaft? Wenn ja, wurde diese ausgetragen? Verlief diese normal?*
- *Gab es eine Eileiterschwangerschaft, Totgeburt oder Abtreibung? Wenn ja, was und wie alt war die Mutter?*

Zudem wurden die Erziehungsberechtigten um Abgabe einer Schweigepflichtentbindungserklärung gebeten.

Das Datenschutzrecht erlaubt der Kindertageseinrichtung, für bestimmte Zwecke Daten von Erziehungsberechtigten und vom Kind zu erheben. Die Erhebung ist auf die zur Umsetzung des Betreuungsverhältnisses (=Aufgabe) erforderlichen Daten zu beschränken. Der dem deutschen Datenschutzrecht danach immanente Grundsatz der Erforderlichkeit der Datenerhebung zur Aufgabenerfüllung führt dazu, dass es nicht ausreichend ist, wenn die abgefragten Angaben (Daten) nur nützlich, dienlich oder zweckmäßig sind.

Im Aufnahmevertrag darf vor diesem Hintergrund nach folgenden Angaben gefragt werden:

- Name, Geburtstag und Anschrift des Kindes
- Datum der (noch) bedeutsamen Tetanusimpfungen des Kindes
- Name und Anschrift von Eltern sowie die Telefonnummern, unter denen diese im Notfall zu erreichen sind
- Namen und Geburtstage der Geschwister, wenn die Gebühr der Kindertageseinrichtung von deren Anzahl und Alter abhängt
- Konfession (in einer evangelischen oder katholischen Tageseinrichtung)
- Krankheiten, die der Kindertageseinrichtung bekannt sein müssen, um ggf. angemessen und richtig reagieren zu können (z. B. Diabetes oder Asthma u. Ä.).

All diese Angaben sind für den reibungslosen Ablauf erforderlich und dürfen im Zusammenhang mit dem Aufnahme- bzw. Betreuungsvertrag erhoben werden.

An die Erhebung zusätzlicher Daten im Aufnahme- bzw. Betreuungsvertrag (z. B. Krankenkasse der Eltern, Staatsangehörigkeit von Kindern und deren Eltern, Bildungsstand, Beruf oder Erwerbstätigkeit der Eltern) ist ein strenger Maßstab anzulegen.

Werden solche zusätzlichen Daten erhoben, muss der Träger der Kindertageseinrichtung im Aufnahme- bzw. Betreuungsvertrag konkret begründen, welchen Zweck sie erfüllen sollen und warum gerade diese zusätzlich zu erhebenden Daten erforderlich sind. Beispielsweise kann die Berufstätigkeit ein Kriterium für eine Ganztagesbetreuung sein, worüber dann ein Nachweis verlangt werden darf.

Die im streitgegenständlichen Anamnesebogen abgefragten Angaben gingen weit über das erforderliche und damit zulässige Maß hinaus und waren keinesfalls zur Durch-

führung des Betreuungsvertrages erforderlich. Mithin war auch ihre Speicherung unzulässig.

Offensichtlich teilte die Gemeindeverwaltung hinsichtlich der fehlenden Erforderlichkeit im Anschluss diese Auffassung, da ausweislich eines mir vorgelegten Schreibens der Gemeinde es nun den Eltern freigestellt wurde zu entscheiden, ob sie die Fragen teilweise oder vollständig beantworteten.

Eine entsprechende Datenerhebung auf Einwilligungsgrundlage scheidet indes ebenfalls aus. Denn kraft des verfassungsrechtlichen Grundsatzes des Vorbehaltes des Gesetzes (vgl. Art. 20 Abs. 3, 2. Halbsatz GG i. V. m. der Grundrechtsbindung, Art. 1 Abs. 3 GG, und dem Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG) dürfen Träger öffentlicher Gewalt (so wie die Gemeinde) nicht in größerem Maße ihnen im Gesetz nicht ausdrücklich zugewiesene Aufgaben mit Hilfe einer lediglich durch Einwilligung der Betroffenen gerechtfertigten Verarbeitung personenbezogener Daten an sich ziehen und erfüllen und dazu durch Verarbeitung personenbezogener Daten in Grundrechte eingreifen.

Insoweit ist auch eine generelle Entbindung von der Schweigepflicht zur Kinderbetreuung nicht erforderlich. Es ist nicht Aufgabe eines öffentlichen Kindergartens zu überprüfen, ob angesprochene Arztvorstellungen seitens der Erziehungsberechtigten eingehalten werden.

Ergebnis: Anamnesebögen und Schweigepflichtentbindungserklärungen kamen daraufhin – so die Mitteilung der Gemeinde – nicht mehr zum Einsatz, bereits ausgefüllte Unterlagen wurden datenschutzgerecht vernichtet.

10.2.6 Erforderlichkeit einer richterlichen Anordnung nach § 73 SGB X im Bereich der Jugendhilfe nach SGB VIII

Ein Landratsamt wandte sich an mich mit der Bitte um Unterstützung in einer Auseinandersetzung mit der Staatsanwaltschaft im Rahmen der Prüfung einer Aussagegenehmigung für eine Mitarbeiterin des Jugendamtes in einem Ermittlungsverfahren wegen Kindesmissbrauchs.

Eine Sozialarbeiterin des ASD hatte im *April* 2016 eine entsprechende Anzeige bei der Polizei erstattet. Zuvor, im *März* 2016, war es zu einer Inobhutnahme der betroffenen Kinder durch das Jugendamt gekommen.

Die Jugendamtsmitarbeiterin war zur Vernehmung bei der Staatsanwaltschaft geladen. Im Vorfeld war bereits seitens des Landratsamts auf das Spannungsverhältnis zwischen der Schweigepflicht von Sozialarbeitern im Strafverfahren und dem Strafverfolgungs-

interesse hingewiesen worden. Problematisch war nach Auffassung des Landratsamts, dass die Staatsanwaltschaft für die Vernehmung vorab keine richterliche Anordnung beantragt hatte, wie dies nach Ansicht der Behörde aber in § 73 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 SGB X vorgesehen sei.

Meine Prüfung kam zu folgendem Ergebnis:

Unstreitig handelt es sich bei den streitgegenständlichen Daten um Sozialdaten, da das Jugendamt die betreffenden Informationen, nämlich Angaben aus der Inobhutnahme der betroffenen Kinder, im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung erlangt und damit im datenschutzrechtlichen Sinne erhoben hat.

Es geht mithin um Daten, für die das Sozialgeheimnis eingreift, d. h. die besonderen Datenschutzregelungen des SGB, insbesondere die §§ 67 ff. SGB X. Der Begriff des Sozialdatums wird in § 67 Abs. 1 SGB X bestimmt als Einzelangabe über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person, die von einem Sozialleistungsträger im Hinblick auf seine Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch erhoben, verarbeitet oder genutzt wird.

Bei dem Vorgang, als Zeugin Sozialdaten mitzuteilen, handelt es sich im datenschutzrechtlichen Sinne nach der Legaldefinition des § 67 Abs. 6 Nr. 3 SGB X um eine Übermittlung personenbezogener Daten, da die Daten an einen Dritten, nämlich an die Staatsanwaltschaft, weitergegeben werden sollen.

Eine Übermittlung von Sozialdaten bedarf einer ausdrücklich normierten Übermittlungsbefugnis, die sich aus den Sozialgesetzbüchern selbst ergeben muss (BSG, Urteil vom 10. Dezember 2008, BSGE 102, 134). Dies folgt aus § 67d Abs. 1 SGB X. Allein der Hinweis der Staatsanwaltschaft auf ihre Ermittlungsmöglichkeiten nach § 161 StPO genügt im Bereich des Sozialdatenschutzes somit nicht.

Für den Mitarbeiter eines Sozialleistungsträgers besteht, soweit nach § 67d Abs. 1 SGB X eine Datenübermittlung nicht zulässig ist, nach § 35 Abs. 3 SGB I keine Pflicht zum Zeugnis.

Ermächtigungsnorm nach dem SGB:

Nach § 71 SGB X ist eine Übermittlung von Sozialdaten zulässig, wenn sie der Erfüllung besonderer gesetzlicher Pflichten und Mitteilungsbefugnisse dient. Erhält der Sozialleistungsträger Kenntnis von einer bestimmten geplanten schweren Straftat, so ist er zur Mitteilung an die Strafverfolgungsbehörden (StA, Polizei) unter den Voraus-

setzungen des § 138 StGB verpflichtet. Erfährt der Sozialarbeiter von einer vollendeten Straftat, ist er zur Anzeige nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB X nicht verpflichtet. Die Mitteilungspflicht dient ausschließlich der Abwehr einer akuten Gefahr, der konkreten Verhinderung von Straftaten, nicht der Strafverfolgung. Unter Umständen genügt zur Gefahrenabwehr eine Information des Gefährdeten. Bei geplanten (schweren) Straftaten besteht keine Anzeigepflicht gegenüber Polizei und Staatsanwaltschaft, wenn eine anderweitige Abwehr, z. B. durch Einwirken auf den möglichen Täter oder durch Warnung des potentiellen Opfers, möglich ist. Um eine anzeigepflichtige Straftat handelt es sich hier indes nicht.

Als weitere Übermittlungsvorschrift ist § 69 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Abs. 2 SGB X zu beachten.

Als gerichtliches Verfahren im Sinne der Vorschrift wird jedes Verfahren vor einem staatlichen Gericht angesehen, es ist also nicht auf Verfahren der Sozialgerichtsbarkeit beschränkt, in denen es um die Überprüfung der Entscheidung einer SGB-Stelle geht. Auch das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren fasse ich darunter – andernfalls käme auch hier § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X zur Anwendung.

Die entscheidende Rechtsfrage ist, ob – wie § 69 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB X dies verlangt – hier das gerichtliche/staatsanwaltschaftliche Verfahren im Zusammenhang mit der Erfüllung einer Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch steht.

Nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 2. Alt. SGB X ist die Übermittlung von Sozialdaten auch an andere Stellen zulässig, wenn dies zur Erfüllung der eigenen Aufgabe der übermittelnden Stelle erforderlich ist. Dritte können hier öffentliche oder private Stellen, aber auch Einzelpersonen sein; es muss sich nicht um andere Stellen nach § 35 SGB I oder gleichgestellte Stellen handeln. Betroffen sind z. B. die Fälle, in denen der Sozialleistungsträger an Dritte mit dem Ziel herantreten muss, den Sachverhalt zu klären. Insofern kommt grundsätzlich auch eine Übermittlung von Sozialdaten an die Polizei in Betracht, wenn die Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch nur unter Einschaltung der Polizei erfüllbar ist.

Bei Beantwortung der Frage, wann eine Übermittlung an die Polizei zur Erfüllung der eigenen Aufgabe des Jugendamtes erforderlich ist, wird im Interesse des Vertrauensschutzes ein strenger Maßstab angelegt. Die Einleitung von Strafverfahren ist im Katalog der in § 2 SGB VIII definierten Aufgaben nicht enthalten. Andererseits kann eine Übermittlung von Sozialdaten an die Polizei aber notwendig sein, um die Gefährdung eines Kindes oder Jugendlichen abzuwenden und so erfolgreich Hilfe leisten zu können. Dies ist zum Beispiel denkbar bei der Gefahr der Misshandlung durch die Eltern/sonsti-

ge nahe Angehörige. Dies war aber aufgrund des im vorliegenden Fall erfolgten zeitlichen Ablaufs wohl nicht der Fall: Die Anzeige erfolgte im April 2016, die Inobhutnahme jedoch bereits im März 2016, sodass zum Zeitpunkt der Anzeige nicht mehr von einer entsprechenden Gefährdungslage und mithin nicht mehr von einer entsprechenden Aufgabe des Jugendamts ausgegangen werden konnte.

Nach § 73 Abs. 1 SGB X ist schließlich die Übermittlung von Sozialdaten zulässig, soweit sie zur Durchführung eines Strafverfahrens wegen eines Verbrechens oder wegen einer sonstigen Straftat von erheblicher Bedeutung erforderlich und die Übermittlung durch den Richter angeordnet ist.

Von einer entsprechenden Straftat im Sinne von § 73 Abs. 1 SGB X gehe ich hier aus. Allerdings bedarf es für eine zulässige Übermittlung der richterlichen Anordnung nach Absatz 3 der Vorschrift, die die Staatsanwaltschaft einzuholen hätte.

Insoweit habe ich im Ergebnis die Rechtsauffassung des Landratsamts, dass hier eine richterliche Anordnung nach § 73 SGB X erforderlich ist, geteilt.

10.3 Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen

In diesem Jahr nicht belegt.

10.4 Rehabilitierungsgesetze

In diesem Jahr nicht belegt.

11 Landwirtschaft, Ernährung und Forsten

In diesem Jahr nicht belegt.

12 Umwelt und Landesentwicklung

In diesem Jahr nicht belegt.

13 Wissenschaft und Kunst

In diesem Jahr nicht belegt.

14 Technischer und organisatorischer Datenschutz

14.1 Einsatz von Google Analytics auf einer Webseite der Polizei Sachsen

Durch die Beantwortung einer Kleinen Anfrage eines Abgeordneten durch die Staatsregierung (LT-Drs. 6/1645) wurde ich auf den Einsatz von Google Analytics auf der Webseite der Polizei <http://verdachtig-gute-jobs.de/> aufmerksam. In den Fragen 2 und 3 verwies die Staatsregierung auf einen datenschutzkonformen Einsatz des Webanalyse-dienstes.

Dies nahm ich zum Anlass, um mich beim SMI genauer zu erkundigen. Insbesondere bat ich um Vorlage eines gültigen Vertrages zur Auftragsdatenverarbeitung für eine Übermittlung der Daten zu Analysezielen an Google.

Die Rechtsgrundlage für die sogenannte Reichweitenanalyse ergibt sich aus § 15 Abs. 3 TMG, in den letzten beiden Tätigkeitsberichten habe ich ausführlich die Einsatzmöglichkeiten für öffentliche Stellen erläutert (16/14.1) und habe dabei auch auf die fehlende Rechtsgrundlage für den Einsatz von Google Analytics (17/14.3) hingewiesen.

Das SMI hatte eine Agentur mit dem Hosting der Webseite beauftragt, was legitim ist, aber nicht von den Verpflichtungen aus dem Datenschutzrecht entbindet. Die Agentur hat den Einsatz von Google Analytics weitgehend anhand der Vorgaben des aufgrund der örtlichen Niederlassung von Google Deutschland zuständigen Hamburgischen Datenschutzbeauftragten (Akt. Fassung: https://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/GoogleAnalytics_Hinweise_fuer_Webseitenbetreiber_in_Hamburg_2017.pdf) ausgerichtet. Danach ist ein beanstandungsfreier Betrieb unter Einhaltung von Voraussetzungen möglich. Diese Hinweise gelten aber nur für private Unternehmen und nicht für öffentliche Stellen.

Eine entscheidende Voraussetzung ist der Abschluss eines Vertrages zur Auftragsdatenverarbeitung. Dieser muss sich für sächsische öffentliche Stellen zwingend auf das Sächsische Datenschutzgesetz beziehen, ein Umstand, der von Google mit dem automatisch bereitgestellten Mustervertrag nicht erfüllt wird, welcher sich dem Bundesdatenschutzgesetz verpflichtet.

In der Konsequenz habe ich eine Abschaltung des Betriebs von Google Analytics und eine Löschung des damit bei Google vorhandenen Nutzerkontos gefordert, da keine Rechtsgrundlage für einen Betrieb gegeben war. Das SMI kam dieser Forderung nach.

14.2 Sicherheitsvorfall bei der Sächsischen Bildungsagentur

Ein Lehramtsstudent hatte sich an mich gewandt wegen eines für ihn nicht erklärlichen Vorfalls. Er nutzt wie alle Lehramtsstudenten des Freistaates Sachsen eine von der Sächsischen Bildungsagentur im Auftrag des SMK betriebene Online-Plattform. In dieser sind – nach einem persönlichen Login – neben den Stammdaten (Name, Anschrift, Telefonnummer, E-Mail-Adresse) auch die Termine und Noten für die zu absolvierenden Prüfungen für ein Lehramt einsehbar.

Der Lehramtsstudent hatte sich seinen Angaben zu Folge mehrmals am Portal mit seinen Zugangsdaten angemeldet und dabei Zugriff auf die Daten einer ihm nicht bekannten Studentin erhalten. Er konnte dies mit Hilfe von Screenshots belegen.

Ich habe mich daraufhin an die Sächsische Bildungsagentur mit der Bitte um Stellungnahme gewandt. Da der Student auf der Wahrung seiner Anonymität gegenüber der Bildungsagentur bestand, konnte ich das Verhalten nur abstrakt schildern.

Die Sächsische Bildungsagentur zeigte sich bemüht, das Verhalten nachbilden zu können und hat nach kurzer Zeit das Fehlerbild reproduzieren können. Demnach prüft die Software nach der Anmeldung lediglich die Zugriffsberechtigung auf das System und gibt nach dieser Prüfung die Daten frei.

Jeder Nutzer des Systems erhält eine UUID (universally unique identifier), welche diesen als eindeutigen Nutzer des Systems ausweist. Diese wird bei der erstmaligen Anmeldung vergeben und ist lediglich in der Adresszeile des Browsers ersichtlich.

Im vorliegenden Fall hat der Lehramtsstudent sich nicht mit der ihm zugewiesenen UUID im Browser angemeldet, sondern sein Login mit der UUID der fraglichen Studentin verwendet. Das System hat nun lediglich geprüft, ob der Nutzer Zugang zum System erhalten darf, was korrekt war. Nicht geprüft wurde, ob die UUID und das Login zueinander passen. Folglich konnte der Student mit seinem Login die Daten der Studentin einsehen.

Wie der Student an die UUID der Studentin gekommen sein mag, darüber kann nur spekuliert werden. Da es für die Beurteilung des Falles aber keine weitere Rolle gespielt hat, habe ich den Studenten dazu auch nicht näher befragt. Möglich, aber unwahrscheinlich, ist eine eigenhändige Manipulation der URL, in dem eine andere UUID einfach ausprobiert wurde. Unwahrscheinlich deshalb, weil diese langen Zahlenketten (in aller Regel 36 Zeichen) nach dem Zufallsprinzip gebildet werden und damit ein Erraten erschwert ist. Viel wahrscheinlicher ist es, dass die UUID im Browserverlauf eines gemeinsam genutzten Computers (z. B. in einer öffentlichen Bibliothek) zufällig auf-

tauchte, nachdem ein nachfolgender Nutzer (hier der Student) die Adresse im Browser eingegeben hat.

Das Systemverhalten war trotz des Umstandes, dass die URL mit der UUID unter normalen Umständen keinem Dritten zur Kenntnis gelangen sollte, ein schwerer Verstoß gegen den Datenschutz und die Informationssicherheit.

Die Bildungsagentur und das zuständige SMK haben auf den Vorfall hinreichend schnell und umfassend reagiert. Gemeinsam mit der Entwicklerfirma wurde eine Programmroutine zum Abgleich der UUID mit dem angemeldeten Nutzer implementiert, welche derartige Vorfälle in Zukunft verhindert. Ich habe angeregt, eine temporäre Abschaltung des Systems bis zur Behebung des Fehlverhaltens zu prüfen und zu dokumentieren. Ebenso habe ich im Rahmen der Prüfung des Verfahrens Mängel bei der Dokumentation festgestellt, welche mittlerweile behoben sind.

Für Nutzer von Online-Systemen mit Anmeldung und dahinter hinterlegten persönlichen Daten empfehle ich bei der Nutzung öffentlich zugänglicher Computer natürlich immer ein Löschen des Browserverlaufs nach der Nutzung oder besser gleich die Nutzung des privaten Modus des Browsers. Unter Umständen bieten die URLs im Browserverlauf eventuell doch die Möglichkeit, ob gewollt oder nicht, mehr über uns Preis zu geben, als wir wollen.

14.3 Weiterentwicklung und Einsatz des Standard-Datenschutzmodells

Die 92. Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder hat am 9. und 10. November 2016 in Kühlungsborn das Standard-Datenschutzmodell (SDM) in der Version 1.0 zustimmend zur Kenntnis genommen und empfiehlt dessen Erprobung und Anwendung in der Kontroll- und Beratungspraxis für Datenschutzbehörden sowie interne Datenschutzbeauftragte und -interessierte.

Das SDM wurde im Auftrag der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder von einer Arbeitsgruppe der Aufsichtsbehörden entwickelt. In Abstimmung befindet sich derzeit ein Maßnahmenkatalog, welcher künftig Bestandteil des SDM sein wird und in Abhängigkeit der technischen Entwicklung in kürzeren Zyklen überarbeitet werden wird als das SDM selbst.

Das SDM kann als Grundlage für Datenschutzprüfungen und -beratungen im Hinblick auf technisch-organisatorische Maßnahmen genutzt werden, ohne dass dadurch die Unterschiede in den Datenschutzgesetzen der Länder und des Bundes eingebnet wer-

den und die Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht aufgehoben wird. Vielmehr sollen das Modell und der Katalog Technikern und Juristen einen Weg eröffnen, das gebotene Recht in zweckmäßige und rechtskonforme Technik umzusetzen und dabei eine gemeinsame Sprache zu finden. Das Standard-Datenschutzmodell soll Wirkung sowohl im innerdeutschen als auch im europäischen Datenschutz- und Informationssicherheitsdiskurs entfalten. Dies beinhaltet eine enge Abstimmung mit den Standardisierungsaktivitäten des nationalen IT-Planungsrates (ITPR) als auch eine Orientierung auf die Entwicklungen rund um die Datenschutz-Grundverordnung der EU. Das Modell orientiert sich methodisch am etablierten IT-Grundschutz des BSI und wird im Rahmen der Modernisierung des BSI-Grundschutzes in die Diskussion eingebracht.

14.4 Datenschutz und Informationssicherheit transparent und ohne Aufbau von ‚Herrschaftswissen‘

In einem Fall wandte sich eine Behörde im Berichtszeitraum an mich, bei der „Rückgewinnung“ von Informationen über Infrastruktur und IT-Verfahren zu unterstützen.

Eigentlich ein Klassiker und gut geeignet als Vorlage für Schulungen zu den Themen Datenschutz und Informationssicherheit. Was war geschehen?

Über viele Jahre hatte der für die IT zuständige Kollege IT-Verfahren aufgebaut und betrieben, Netzwerke konfiguriert, Rechte vergeben. Es ‚funktionierte‘ augenscheinlich und war somit für die Verwaltungsleitung nicht Gegenstand von anlassbezogenen Auseinandersetzungen. Bis zu dem Tag, an dem das altersbedingte Ausscheiden des verantwortlichen Kollegen in Sichtweite geriet und somit auch die notwendige Frage der Nachfolgeregelung. Idealerweise – wenn auch aufgrund der Organisationsmodalitäten längst nicht der Normalfall – sollte ein Nachfolger vor Ausscheiden eines Wissensträgers mit der Weiterführung dieser Aufgaben betraut werden, um rechtzeitig die notwendige Vertrautheit mit den Details der Informations- und Kommunikationstechnik durch Wissenstransfer sicherzustellen. So zumindest die Theorie. Im vorliegenden Fall war dies nicht möglich und der ausscheidende Mitarbeiter krankheitsbedingt auch nur in zeitlich sehr begrenztem Umfang verfügbar. Unterlagen waren nur bedingt aussagefähig oder fehlten vollständig, eine Korrektur oder nachträgliche detaillierte Darstellung war aufgrund der eingetretenen Situation nicht mehr möglich.

Dabei sollte eigentlich, auch entsprechend des Schutzzieles „Transparenz“ nach § 9 SächsDSG, in jeder Einrichtung oder Behörde eine vollständige und aussagekräftige Dokumentation zu den Betriebsprozessen und Verfahren vorliegen, was in der Praxis über die Verfahren hinausgehen sollte, in denen personenbezogene Daten verarbeitet werden. Für diese Gruppe an Verfahren greift ja ohnehin zusätzlich § 10 SächsDSG mit

seinen Vorgaben zum Verzeichnis automatisierter Verarbeitungsverfahren, der Meldepflicht, vor allem aber auch der Vorabkontrolle durch den zuständigen Datenschutzbeauftragten.

Im vorliegenden Fall wurde jedoch schnell deutlich, dass weder die betriebene Infrastruktur noch die darauf aufgesetzten Verfahren in der gebotenen Art und Weise dokumentiert worden waren. Vorabkontrollen waren zu einzelnen Verfahren zwar durchgeführt worden, jedoch ohne dazu im Detail technische Spezifika zu beschreiben.

In der Verwaltungspraxis ist dies leider kein Sonderfall, wie ich bei Prüfungen immer wieder feststellen muss. Personalsituation und Aufgabenverdichtung führen oft zu einer Priorisierung der Sicherstellung laufender Prozesse, ohne dass ausreichend Zeit eingeräumt werden kann, diese Prozesse auch angemessen zu dokumentieren oder im Falle von technischen Änderungen auf dem aktuellen Stand zu halten.

Dieses Informationsvakuum beim Ausscheiden eines Wissensträgers nachträglich zu füllen, kann sich zu einer zeitlich aufwändigen und dadurch auch kostspieligen Angelegenheit entwickeln. Im vorliegenden Fall wurde unter meiner Mitwirkung eine entsprechende Fachfirma hinzugezogen, die – in enger Zusammenarbeit mit der Behörde und dem inzwischen neu eingestellten IT Administrator – und mit strukturierter Herangehensweise eine gründliche Inventur der Informations- und Kommunikationslandschaft durchführen musste.

Von einer Beanstandung habe ich in diesem Fall abgesehen. Die Verwaltungsleitung hatte das Versäumnis erkannt und war nach Kräften bemüht, einen ordnungsgemäßen Zustand wiederherzustellen. In diesem Fall war die Lektion gelernt worden. Ganz allgemein steht aber dahinter für jede öffentliche Stelle die Frage, wie vollständig und aktuell das erforderliche IT Know-how beschrieben und ggf. auch auf mehrere Personen verteilt ist, sodass die Kontinuität von Verfahren verantwortungsvoll sichergestellt werden kann. Und das nicht nur im Falle eines eigentlich lange absehbaren altersbedingten Ausscheidens des Wissensträgers.

14.5 Verschlüsselung von Webseiten - Totgesagte leben länger

Wie bereits im letzten Tätigkeitsbericht dargestellt, habe ich schon 2014 in einer Arbeitsgruppe der Landesverwaltung mitgewirkt, die sich die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Sicherheit von Webservern zur Aufgabe gemacht

hatte. Dies war aufgrund der mit dem so genannten Heartbleed¹-Fehler verbundenen Konsequenzen auch dringend erforderlich geworden.

Die im Endeffekt aufgestellten Handlungsempfehlungen (siehe 17/17.2.2, S. 217) sind von allen relevanten IT-Gremien der sächsischen Landesverwaltung angenommen und beschlossen worden. Umgesetzt wurden diese beschlossenen Maßnahmen bis Ende 2015 jedoch nur teilweise, weshalb eine erneute Erwähnung des Themas auch im aktuellen Tätigkeitsbericht geboten ist. Kritikwürdig bleibt zum einen, dass für die Beantragung von Domännennamen bis heute keine klare organisatorische Regelung getroffen wurde und vor allem für die Beantragung von Event- oder Projektwebseiten praktisch Wildwuchs fortbesteht, was sich in der Praxis häufig in Zertifikatsfehlern auf den zugehörigen Webservern widerspiegelt.

Schwerer wiegt, sowohl aus Informationssicherheits- wie auch aus Datenschutzsicht, dass 2014 beschlossene Sicherheitsparameter bis 2017 entgegen der Beschlusslage nur in geringem Umfang umgesetzt wurden. Beispielsweise wären dazu zu nennen:

- die HTTPS-Verschlüsselung aller Webseiten (bis Ende 2015 zu ca. 70 % umgesetzt)
- per HSTS die Nutzung von HTTPS erzwingen (bis Ende 2015 zu 2 % umgesetzt)
- per Forward Secrecy die nachträgliche Entschlüsselung verhindern (zu 70 % umgesetzt)

Exemplarisch sei hier auch die Abschaltung des vom BSI als unsicher eingestuften RC4 Verschlüsselungsalgorithmus genannt. Obwohl dieser Algorithmus bis Ende 2014 in allen Webservern mit Präsentationen sächsischer Landesverwaltungen lt. Beschlusslage hätte abgeschaltet sein müssen, waren im April 2017 noch immer über 60 Landeswebseiten damit aktiv. Das ist nicht akzeptabel und macht deutlich, dass nicht nur die Beschlüsse, sondern auch deren Umsetzung mit entsprechender Aufmerksamkeit und Wirksamkeit verfolgt werden müssen. Mit der Inbetriebnahme des neuen Verwaltungnetzwerkes (SVN2) werden bestehende Webseiten in dessen neue Infrastruktur zu überführen sein. Ich befürworte ausdrücklich, dies zum Anlass zu nehmen, bestehende Sicherheitslücken auf Webservern der sächsischen Behörden und Einrichtungen konsequent zu beseitigen.

¹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Heartbleed>.

15 Vortrags- und Schulungstätigkeit

Am 17. März beging die Behörde des Sächsischen Datenschutzbeauftragten ihr 25-jähriges Bestehen mit einem Festakt im sogenannten „Ständehaus“, dem historischen Landtagsgebäude Sachsens.

In den Redebeiträgen zu der Veranstaltung wurde die Entwicklung des Datenschutzrechts in Sachsen und der Behörde des Sächsischen Datenschutzbeauftragten dargestellt. Deren Rolle, als am Grundrechtsschutz orientierte Institution und ihre unterstützende Beratung im parlamentarischen Betrieb, wurde dabei besonders gewürdigt. Das Thema des Datenschutzes als eines der zentralen Grundrechte und dessen Zukunft, vor allem im Hinblick auf die europarechtliche *Datenschutz-Grundverordnung*, war bei dieser Veranstaltung von zentraler Bedeutung.

Mit der *Datenschutz-Grundverordnung* wird das Datenschutzrecht bis 2018 in Deutschland europäeinheitlich umfassend reformiert (siehe 1.1 bis 1.7). Viele der bisher geltenden Grundsätze aus dem allgemeinen oder bereichsspezifischen Datenschutz werden damit ergänzt bzw. umfassend neu geregelt. Die Datenschutz-Grundverordnung führt zudem Verfahren und Rechtsinstrumente ein, die über die bisher bestehenden gesetzlichen Regelungen hinausgehen. Der Sächsische Datenschutzbeauftragte unterstützt die öffentlichen Stellen bei der Vorbereitung auf den künftigen Rechtsrahmen. Hierzu fanden Veranstaltungen und Vorträge des Sächsischen Datenschutzbeauftragten, z. B. für Vertreter von Kommunalverwaltungen statt. Die Informationsveranstaltungen zu diesem Thema werden in Zukunft noch stark auszubauen sein.

In meiner Rolle als eine grundrechtsschützende Institution, nahm ich an einer Reihe von Veranstaltungen und Podiumsdiskussionen teil, die sich den neuen Herausforderungen an Staat und Verwaltung widmeten. Die Veranstaltung „Digitalisierung und Überwachung – 2 Welten im Konflikt“ und das „Sächsische IT- und Organisationsforum 2016“ seien hier beispielhaft genannt, in denen das Grundrecht auf Datenschutz in seinem Spannungsverhältnis zu neuen Herausforderungen beleuchtet wurde. U. a. Gefahren von Big Data, sicherheitsbehördliche Intensivierung in der Datenverarbeitung und staatliche Überwachungsmaßnahmen konnten bei diesen Gelegenheiten kontrovers diskutiert werden.

Aus der Justizverwaltung wurden im Berichtszeitraum Datenschutzbeauftragte der Justiz (Gerichte, Staatsanwaltschaften, Justizvollzugsanstalten) und ca. 70 Rechtsreferendare aus dem gesamten OLG-Bezirk Sachsen zum Thema Datenschutz fort- bzw. ausgebildet.

Auf Anfrage fanden des Weiteren zu unterschiedlichen Themen des Datenschutzrechts Vorträge z. B. für die Sächsische Landesärztekammer, das Insolvenzverwalter-Forum Leipzig, KPMG Leipzig, den Jüdischen Frauenverein, die Hochschule Mittweida, den Bund Deutscher Kriminalbeamter und auch vor einer georgischen Delegation im Rahmen eines Studienbesuchs in einem EU-Twinning-Projekt statt.

Die Themen Datenschutz und IT-Sicherheit, Datenschutz und Cybercrime, Datenschutz in Smart Cities und der Datenschutz im 21. Jahrhundert standen auch bei der Fortbildung von mit meiner Behörde kooperierenden Verbänden im Vordergrund. Für die Zielgruppe der IT-Nutzer fanden Veranstaltungen zum (Selbst-)Datenschutz und zur Informationssicherheit bei der Nutzung von Internet und sozialer Netzwerke statt, die neben Erwachsenen auch von Senioren und Schülern gern in Anspruch genommen wurden.

Auch im schulischen Bereich fand im Berichtszeitraum eine Vielzahl von Veranstaltungen statt. Der Schwerpunkt der Vorträge befasste sich inhaltlich mit Datenschutz und digitalen Medien und rechtlichen und technischen Möglichkeiten für Schulen. Dieser Themenbereich war zudem Gegenstand vieler schulinterner Lehrerfortbildungen aber auch z. B. von Fortbildungsveranstaltungen für stellvertretende Schulleiter, die durch Bedienstete meiner Behörde erfolgten.

Gemeinsam mit Partnern aus dem Kultus- und Polizeibereich unterstützte ich anlässlich des Safer-Internet-Day 2015 den datensicheren und geschützten Umgang mit Medien von Kindern und Jugendlichen mit Schülerworkshops. Auch unabhängig von diesem Aktionstag fanden Veranstaltungen für Schüler, die zur Sensibilisierung für die Risiken im Umgang mit den digitalen Medien zum Ziel haben, statt. Beispielhaft werden bei diesen unter anderem die Funktionsbedingungen des digitalen Zeitalters, die bestehenden Datenschutzrechte und Möglichkeiten vorgestellt, sich im Netz selbst helfen zu können sowie Geräte entsprechend zu konfigurieren und zu verschlüsseln.

Im Berichtszeitraum fanden in Zusammenarbeit mit der TU Dresden (Professur für Didaktik der Informatik der Fakultät Informatik und der Professur für Medienpädagogik der Fakultät Erziehungswissenschaften) eine Reihe medienpädagogischer und datenschutzrechtlicher Aus- und Weiterbildungen von Lehramts-Studenten und Teilnehmern im berufsbegleitenden Studium statt. In Kooperation mit der Sächsischen Bildungsagentur, dem Sächsischen Bildungsinstitut und den Medienpädagogischen Zentren der Sächsischen Bildungsagentur führte ich darüber hinaus viele Fortbildungen zu Medienbildung und Datenschutz in der Schule durch. Beispielhaft erwähnt seien die Schulungen in Beruflichen Schulzentren, bei denen neben den Rechtsgrundlagen und Grundprinzipien des allgemeinen und schulischen Datenschutzrechts auch für die Unterrichts-

praxis bedeutsame Themen vermittelt wurden, wie die Sensibilisierung für Datenschutzrisiken, Betroffenenrechte und Möglichkeiten, sich im Netz selbst helfen zu können.

Der Sächsische Datenschutzbeauftragte ist auch Ausbildungsstätte und Station für Rechtsreferendare. Im Berichtszeitraum wurden vier Rechtsreferendare und vier Praktikanten ausgebildet bzw. betreut.

16 Ordnungswidrigkeitenverfahren

In diesem Jahr nicht belegt.

17 Materialien

17.1 Entschließungen der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder

17.1.1 Entschließung zwischen der 89. und 90. Konferenz vom 9. Juni 2015: Gegen den Gesetzentwurf zur Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken

Mit der Vorlage des „Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten“ (BR-Drs. 249/15) beabsichtigt die Bundesregierung, eine Vorratsspeicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten für Zwecke der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr in Deutschland einzuführen.

Nach Ansicht der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ist fraglich, ob dieser Gesetzentwurf den verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Anforderungen genügt.

Schon vorherige Regelungen waren vom Bundesverfassungsgericht und vom Europäischen Gerichtshof für unwirksam erklärt worden, weil unzulässig in Grundrechte, insbesondere in das Telekommunikationsgeheimnis und das Recht auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten, eingegriffen wurde.

Mit einer Vorratsdatenspeicherung wird massiv in Freiheitsrechte von allen Menschen unabhängig von einem konkreten Verdacht eingegriffen. Deshalb müssen derartige Maßnahmen, die nur als absolute Ausnahme überhaupt zulässig sein können, einer strengen Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen und durch technische, organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen abgesichert werden. Die Konferenz kann nicht erkennen, dass die Regelungen grundrechtlichen Anforderungen genügen. Dies gilt namentlich für die Kommunikation mit Berufsgeheimnisträgern (z. B. Abgeordneten, Ärzten, Rechtsanwälten und Journalisten). Auch die Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs sind nicht vollumfänglich berücksichtigt.

Die Bundesregierung hat bisher nicht hinreichend begründet, dass die Speicherung von Standort- und Kommunikationsdaten erforderlich ist, zumal die Gutachten des Max-Planck-Instituts (2011) und des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags (2011) die Wirksamkeit der Maßnahme in Frage gestellt haben. Zudem wurde die gerichtliche Vorgabe, hinsichtlich der Datenarten, deren Speicherfristen und Verwendungszwecken zu differenzieren, nur unzureichend umgesetzt. Ein für derart intensive Grundrechtseingriffe ausreichendes Maß an Bestimmtheit fehlt, wenn unbestimmte Rechtsbegriffe (z. B. angemessenes Verhältnis oder ein besonderes Schwerwiegen einer

Tat) verwendet werden und den Sicherheitsbehörden somit ein weiter Spielraum eröffnet wird.

Der Entwurf sieht keine Evaluierung vor. Neue Maßnahmen mit einem derartigen Eingriffspotential sollten jedoch nach einer bestimmten Frist von unabhängiger Seite auf deren Wirksamkeit wie auch auf die Beeinträchtigung von Grundrechten bewertet werden, um hieraus gesetzgeberische Schlüsse zu ziehen.

Die Konferenz fordert wegen der großen grundrechtlichen Bedeutung der Vorratsspeicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten und wegen der Signalwirkung einer deutschen Regelung für Europa, dass der Vorschlag der Bundesregierung in einem ergebnisoffenen Verfahren mit umfassender Öffentlichkeitsbeteiligung erörtert wird.

17.1.2 EntschlieÙung der 90. Konferenz am 30. September und 1. Oktober 2015 in Darmstadt: Verfassungsschutzreform bedroht die Grundrechte

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder lehnt die mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes“ (BR-Drs. 123/15 und 382/15) beschlossene Verfassungsschutzreform ab. Die vorgesehenen Gesetzesänderungen sind in zentralen Punkten verfassungsrechtlich äußerst bedenklich. Das betrifft insbesondere die praktisch unbegrenzten Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden, personenbezogene Daten in umfassenden und zentralen Dateien zu speichern.

Das Gesetz sieht u. a. vor, Aufgaben und Informationen beim Bundesamt für Verfassungsschutz zu zentralisieren. Es erweitert die Verpflichtungen der Verfassungsschutzbehörden, Daten untereinander auszutauschen, erheblich. Zudem ermöglicht es den Austausch mit Polizeibehörden in einem Maß, welches der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum informationellen Trennungsprinzip (Urteil vom 24. April 2013, 1 BvR 1215/07) widerspricht. Es schafft weiter die rechtliche Grundlage, das zentrale nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS) von einem reinen Indexsystem zu einem vollumfänglichen Informationssystem auszubauen. Dies geschieht vor allem dadurch, dass nach dem Gesetzeswortlaut zu allen gespeicherten Personen und Objekten zukünftig auch die zugehörigen Dokumente, Bilder, Video- oder Audiomaterial in NADIS gespeichert werden können und sollen. Auf die erheblichen Risiken von Recherchen in solch umfassenden Dateien hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bereits frühzeitig mit ihrer EntschlieÙung vom 4. November 2010 „Keine Volltextsuche in Dateien der Sicherheitsbehörden“ hingewiesen. Das Bundesamt für Verfassungsschutz erhält schließlich in Konkurrenz zu den Ländern operative Zuständigkeiten auch für nicht länderübergreifende gewaltorientierte

Bestrebungen. Die Verfassungsschutzbehörden der Länder werden faktisch auf die Rolle von Datenlieferanten für das Bundesamt für Verfassungsschutz reduziert.

Es fehlt nach wie vor an einer umfassenden und systematischen Analyse bisheriger Versäumnisse und Vollzugsdefizite. Diese hatte die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bereits mit Beginn der Überlegungen zu einer Reform des Verfassungsschutzes gefordert (Entschließung vom 8. November 2012 „Reform der Sicherheitsbehörden: Der Datenschutz darf nicht auf der Strecke bleiben“). Offen bleibt so insbesondere die Frage, ob die Verfassungsschutzbehörden bestehende Befugnisse in der Vergangenheit richtig angewendet haben. Gleichwohl werden nunmehr die Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden noch erweitert. Bestehende Defizite der rechtsstaatlichen Kontrolle über die Nachrichtendienste löst das Gesetz ebenfalls nicht. Dabei hat vor allem der Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestages ein erhebliches Kontrolldefizit aufgezeigt. Auch hier hat die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bereits eine verfassungskonforme Gestaltung der Kontrolle angemahnt (Entschließung vom 9. Oktober 2014 „Effektive Kontrolle von Nachrichtendiensten herstellen!“).

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hält an ihrer Forderung gegenüber dem Gesetzgeber fest, das Recht der Nachrichtendienste maßvoll und verfassungskonform auszugestalten. Dies ist mit diesem Gesetz misslungen. Das Gesetz stellt einen weiteren Schritt zur Aushöhlung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung dar.

17.1.3 Entschließung der 90. Konferenz am 30. September und 1. Oktober 2015 in Darmstadt: Cloud-unterstützte Betriebssysteme bergen Datenschutzrisiken

Namhafte Hersteller weit verbreiteter Betriebssysteme (z. B. Apple, Google, Microsoft) bieten in zunehmendem Maße neue Versionen dieser Software an, die im Unterschied zu den herkömmlichen Betriebssystemen auf internetbasierte Cloud-Services zurückgreifen. Die Standardeinstellungen dieser neuen Betriebssysteme führen oftmals dazu, dass zunehmend personenbezogene Daten aller Art vom lokalen Endgerät (Personalcomputer, Laptop, Tablet, Smartphone) an die Betriebssystem-Hersteller oder deren Cloud-Dienste übertragen werden. Dadurch erhält der Hersteller Informationen, die es ihm erlauben, das Verhalten der Benutzer nachzuvollziehen und im Detail zu analysieren.

Mit derartigen Betriebssystemen vollziehen die Hersteller einen Paradigmenwechsel, dessen tatsächliche und mögliche Auswirkungen auf den Umgang mit personenbezo-

genen Daten längst nicht allen Anwendern, d. h. Benutzern und für den IT-Einsatz Verantwortlichen, klar sein kann. Die Hersteller schaffen sich den Zugang zu einer Vielzahl personenbezogener Daten, sofern die Standardeinstellungen nicht aktiv durch die Anwender verändert werden. Weitreichende Datenverarbeitungsbefugnisse können nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass Nutzern auf Basis von AGB oder datenschutzunfreundlichen Voreinstellungen lediglich ein Opt-Out ermöglicht wird.

Insoweit ist es erforderlich, der Datenherrschaft von Nutzern durch technisch unterstützte Einwilligungslösungen zu entsprechen. Solange nicht unabhängige Dritte die Wirkung der Einstellungen auf den Datenschutz geprüft haben, ist selbst nach deren Änderung häufig unklar, wie weit Datenübertragungen tatsächlich eingeschränkt werden, welche Daten im Detail betroffen sind und zu welchen konkreten Zwecken diese Daten erhoben werden sollen.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder fordert die Hersteller dieser Betriebssysteme auf, die Software mit datenschutzfreundlichen Voreinstellungen auszuliefern. Darüber hinaus sind die Anwender detailliert und fortlaufend darüber zu informieren, welche Daten unter welchen Voraussetzungen zu welchen Zwecken übertragen werden. Nur so können sie einschätzen, ob sie die Software unter den gegebenen Umständen erwerben bzw. verwenden wollen. Zudem müssen Anwender die Möglichkeit haben, auf einfache Weise selbst festzulegen, welche Daten lokal gespeichert bleiben sollen und welche Daten in die Cloud bzw. an den Hersteller übermittelt werden.

Den Benutzern der neuen Betriebssysteme empfehlen die Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern, sich möglichst schon vor dem Kauf detailliert über die Funktionsweise zu informieren und alle Möglichkeiten der datenschutzfreundlichen Einstellungen der Betriebssysteme zu nutzen. Insbesondere die Verantwortlichen im behördlichen und kommerziellen Umfeld sind angehalten vor der Entscheidung für einen Einsatz zu prüfen, ob für ihr Umfeld zugeschnittene Betriebssystemversionen verfügbar sind und ob sie bei der Nutzung der neuen Betriebssysteme ihrer datenschutzrechtlichen Verantwortung als Daten verarbeitende Stelle gerecht werden können.

17.1.4 Entschließung der 91. Konferenz am 6./7. April 2016 in Schwerin: Wahrung der Freiheits- und Persönlichkeitsrechte bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus

Rechtsstaat und Grundrechtsschutz – damit auch Datenschutz – stehen einer effektiven Bekämpfung des Terrorismus nicht entgegen.

Auch nach Brüssel gilt: Datenschutz verhindert nicht, Terroristen und ihre Helfernetzwerke zu erfassen und zu bekämpfen. Das geltende Datenschutzrecht erlaubt deren Daten zu speichern und Informationen wechselseitig auszutauschen. Der Datenschutz kann jedenfalls nicht für etwaige Defizite bei der Nutzung vorhandener Eingriffsbefugnisse sowie für möglicherweise ineffiziente sicherheitsbehördliche Strukturen verantwortlich gemacht werden.

Die häufig reflexartig erhobene Forderung nach weiteren Eingriffsbefugnissen und flächendeckenden Überwachungsmaßnahmen trägt zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus nicht bei.

Es kennzeichnet den Rechtsstaat, dass sich jeder in einem fairen Verfahren gegen unberechtigte Verdachtsbehauptungen wehren, Schutz bei Gerichten suchen und auf die Kontrolle der Datenschutzbeauftragten vertrauen darf. Die massenhafte, verdachtsunabhängige Erhebung und Speicherung von Daten widerspricht dem Grundrecht auf Datenschutz.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bekräftigt ihren mehrfach formulierten Appell*, dass alle neu erwogenen Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus sich daran messen lassen müssen, ob sie für dessen wirkungsvolle Bekämpfung wirklich geeignet, erforderlich und angemessen sind und damit dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

* - Entschließung der 62. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 25./26. Oktober 2001 in Münster
 - Entschließung der 72. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 26./27. Oktober 2006 in Naumburg
 - Entschließung der 82. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 28./29. September 2011 in München
 - Entschließung der 89. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 18./19. März 2015 in Wiesbaden

17.1.5 Entschließung der 91. Konferenz am 6./7. April 2016 in Schwerin: Datenschutz bei Servicekonten

Der IT-Planungsrat hat sich in einem Beschluss in seiner 17. Sitzung im Juni 2015 für eine flächendeckende Verbreitung so genannter Servicekonten für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen ausgesprochen. Über diese Konten soll es künftig möglich sein, sich einfach für die Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen auf kommunaler, Länder- und Bundesebene zu identifizieren. Dabei soll der neue Personalausweis mit seiner eID-Funktion eine wichtige Rolle spielen. Eine Projektgruppe des IT-Planungsrates erarbeitet zurzeit die rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen für Servicekonten.

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder nimmt die Aktivitäten des IT-Planungsrates zur Kenntnis, den Zugang zu elektronischen Verwaltungsdienstleistungen zu erleichtern und möglichst medienbruchfrei auszugestalten. Sie weist darauf hin, dass insbesondere die Einrichtung von länderübergreifenden Servicekonten gewichtige verfassungsrechtliche Fragen etwa zum Bund-Länder-Verhältnis und zum Persönlichkeitsrecht aufwerfen. So ist dabei das Verbot einer Vorratsdatenspeicherung zu unbestimmten Zwecken sowie das grundrechtliche Prinzip der informationellen Gewaltenteilung zu beachten. Servicekonten dürfen die gesetzliche Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung der öffentlichen Verwaltung nicht unterlaufen.

Hiervon abgesehen müssen jedenfalls die Datenschutzprinzipien der Datensparsamkeit, der Nichtverkettbarkeit und der Transparenz berücksichtigt werden. Für die Integration von Verwaltungsdienstleistungen heißt das insbesondere, dass auch die Schnittstellen zwischen den Systemen so definiert sein müssen, dass nur die für den vorgesehenen Zweck erforderlichen Daten übertragen werden. Dazu sind folgende Rahmenbedingungen einzuhalten:

- Auch künftig muss es möglich sein, ohne Servicekonto Verwaltungsdienstleistungen in Anspruch zu nehmen.
- Die einmalige Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen muss auch ohne dauerhafte Speicherung identifizierender Daten möglich sein. Für diese Zwecke sollten temporäre Servicekonten eingerichtet werden.
- Bürgerinnen und Bürgern muss die Möglichkeit eingeräumt werden, sowohl einzelne im permanenten Servicekonto dauerhaft gespeicherte, personenbezogene Daten als auch das Konto selbst löschen zu lassen.

- Soweit Daten aus dem Servicekonto übermittelt werden, müssen diese Übermittlungen durch die Bürger im Servicekonto selbst nachvollzogen werden können.
- Für die Erhebung personenbezogener Daten in behördenübergreifenden Servicekonten ist eine Rechtsgrundlage erforderlich, da sie als Aufgabe verwaltungsorganisationsrechtlich einer Stelle zugewiesen werden muss. Der Staat darf personenbezogene Daten zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben grundsätzlich nur auf der Basis einer klaren Rechtsgrundlage verarbeiten. Da zudem die Bedeutung dieser Servicekonten zunehmen wird und absehbar ist, dass den Betroffenen durch die Nutzung dieser Konten erhebliche Vorteile im Sinne von „Digital by Default“ eingeräumt werden sollen, reicht die Einwilligung als Rechtsgrundlage für die Datenerhebung nicht aus.
- Vorbehaltlich weiterer verfassungsrechtlicher Prüfungen ist für die Länder übergreifende Nutzung von Servicekonten eine Rechtsgrundlage erforderlich. Durch die dauerhafte Speicherung identifizierender Daten werden bundesweit nutzbare Servicekonten zu einer digitalen Meldestelle bzw. zu einer zweiten, zentralen Identifizierungsstelle neben den Meldebehörden aufgewertet. Die Rechtsgrundlage muss eindeutige Vorgaben zum Datenumfang, zu Zweckbindungsregelungen, zur Löschung und zur Transparenz der Datenverarbeitung enthalten. Daten der Betroffenen sind alleine zum Betrieb des Serviceportals und zur Erledigung der Verfahren der Nutzer zu verarbeiten. Eine Nutzung dritter Stellen zu anderen Zwecken ist gesetzlich ausdrücklich auszuschließen.
- Bevor Unternehmen verpflichtet werden sollen, die eID-Funktion für Verwaltungsangelegenheiten zu nutzen, ist zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen der Einsatz privater digitaler Identifikationsnachweise zu nicht-privaten Zwecken bzw. zur Erfüllung arbeitsvertraglicher Pflichten zulässig ist und inwieweit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hierzu verpflichtet werden können.
- Angesichts des Abhängigkeitsverhältnisses der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Beschäftigungsverhältnis kann die Nutzung von Servicekonten auf der Basis der privaten eID-Funktion keinesfalls auf der Einwilligungsbasis erfolgen. Auch hierfür ist eine Rechtsgrundlage erforderlich, die die Datenverarbeitung in Servicekonten vollständig erfasst. Bei der Identifizierung eines bevollmächtigten Beschäftigten dürfen nur die für diese Identifizierung erforderlichen Daten erfasst werden.

Sichere, elektronische Identifizierungsmöglichkeiten können zur Datenschutzkonformität von E-Government- und von E-Commerce-Verfahren beitragen. Die unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden begrüßen daher Maßnahmen, die zur verstärkten

Nutzung der eID-Funktion des neuen Personalausweises beitragen. Dennoch muss den Betroffenen die Möglichkeit gelassen werden, selbst zu entscheiden, ob sie die eID-Funktion freischalten und nutzen wollen. Die Datenschutzkonferenz lehnt daher die angedachte Änderung des Personalausweisgesetzes ab, wonach die eID-Funktion des neuen Personalausweises dauerhaft eingeschaltet wäre und nicht mehr deaktiviert werden könnte. Eine standardmäßige Aktivierung der eID-Funktion wäre allenfalls dann hinnehmbar, wenn den Bürgerinnen und Bürgern ein Opt-In mit Widerrufsmöglichkeit angeboten wird, um die eID-Funktion jederzeit gebührenfrei aktivieren und deaktivieren zu können.

17.1.6 Entschließung der 91. Konferenz am 6./7. April 2016 in Schwerin: Wearables und Gesundheits-Apps – Sensible Gesundheitsdaten effektiv schützen!

Die Datenschutzkonferenz tritt für einen effektiven Schutz der Persönlichkeitsrechte der Nutzerinnen und Nutzer von Wearables und Gesundheits-Apps ein. Einer repräsentativen Umfrage zufolge soll bereits knapp ein Drittel der Bevölkerung ab 14 Jahren sogenannte Fitness-Tracker zur Aufzeichnung von Gesundheitswerten und persönlichen Verhaltensweisen nutzen. Am Körper getragene Kleincomputer (sog. Wearables) und auf mobilen Endgeräten installierte Anwendungsprogramme (sog. Gesundheits-Apps) sammeln und dokumentieren auswertungsfähige Körperdaten. In der Regel werden diese Daten über das Internet an Hersteller, Internetanbieter und sonstige Dritte weitergeleitet.

Die digitale Sammlung und Auswertung der eigenen gesundheitsbezogenen Daten können durchaus interessante Informationen für Einzelne bieten, die zu einer besseren Gesundheitsversorgung und einem Zugewinn an persönlicher Lebensqualität beitragen können.

Allerdings stehen diesen Chancen auch Risiken, insbesondere für das Persönlichkeitsrecht, gegenüber. Zahlreiche Wearables und Gesundheits-Apps geben die aufgezeichneten Daten an andere Personen oder Stellen weiter, ohne dass die betroffenen Personen hiervon wissen oder dazu eine bewusste Entscheidung treffen. Darüber hinaus können Bedienungsfehler oder unzureichende technische Funktionalitäten dazu führen, dass Gesundheitsinformationen ungewollt preisgegeben werden. Einige Angebote weisen erhebliche Sicherheitsdefizite auf, so dass auch Unbefugte sich Zugriff auf die Gesundheitsdaten verschaffen können.

Für bestimmte Situationen besteht überdies das Risiko, dass Einzelne aufgrund massiver gesellschaftlicher, sozialer oder ökonomischer Zwänge nicht frei über die Nutzung

derartiger Technologien entscheiden können. Zum notwendigen Schutz von Gesundheitsdaten bei Wearables und Gesundheits-Apps weist die Datenschutzkonferenz auf folgende Gesichtspunkte hin:

- Die Grundsätze der Datenvermeidung und Datensparsamkeit sind zu beachten. Insbesondere Hersteller von Wearables und Gesundheits-Apps sind aufgerufen, datenschutzfreundliche Technologien und Voreinstellungen einzusetzen (Privacy by Design and Default). Hierzu gehören Möglichkeiten zur anonymen bzw. pseudonymen Datenverarbeitung. Soweit eine Weitergabe von Gesundheits- und Verhaltensdaten an Dritte nicht wegen einer medizinischen Behandlung geboten ist, sollten Betroffene sie technisch unterbinden können (lediglich lokale Speicherung).
- Die Datenverarbeitungsprozesse, insbesondere die Weitergabe von Gesundheits- und Verhaltensdaten an Dritte, bedürfen einer gesetzlichen Grundlage oder einer wirksamen und informierten Einwilligung. Sie sind transparent zu gestalten. Für das Persönlichkeitsrecht riskante Datenverwendungen, insbesondere Datenflüsse an Dritte, sollten für die Nutzerinnen und Nutzer auf einen Blick erkennbar sein. Beispielsweise könnte die Anzeige des Vernetzungsstatus die aktuellen Weitergabe-Einstellungen veranschaulichen. Eine solche Verpflichtung zur erhöhten Transparenz sollte gesetzlich verankert werden.
- Einwilligungserklärungen und Verträge, die unter Ausnutzung eines erheblichen Verhandlungsungleichgewichts zwischen Verwendern und den betroffenen Personen zustande kommen, sind unwirksam und liefern keine Rechtsgrundlage für Verarbeitungen. Das gilt namentlich für besonders risikoträchtige Verwendungszusammenhänge, etwa in Beschäftigungs- und Versicherungsverhältnissen.
- Verbindliche gesetzliche Vorschriften zur Datensicherheit, insbesondere zur Integrität und Vertraulichkeit von Daten, können nicht durch Verträge oder durch Einwilligungserklärungen abbedungen werden.
- Wer aus eigenen Geschäftsinteressen gezielt bestimmte Wearables und Gesundheits-Apps in den Umlauf bringt oder ihren Vertrieb systematisch unterstützt, trägt eine Mitverantwortlichkeit für die rechtmäßige Ausgestaltung solcher Angebote. In diesem Sinne Mitverantwortliche haben sich zu vergewissern, dass die Produkte verbindlichen Qualitätsstandards an IT-Sicherheit, Funktionsfähigkeit sowie an Transparenz der Datenverarbeitung genügen.

Die Datenschutzkonferenz fordert den Gesetzgeber auf zu prüfen, ob und inwieweit im Zusammenhang mit Wearables und Gesundheits-Apps die Möglichkeit beschränkt werden sollte, materielle Vorteile von der Einwilligung in die Verwendung von Gesundheitsdaten abhängig zu machen.

17.1.7 Entschließung der 91. Konferenz am 6./7. April 2016 in Schwerin: Stärkung des Datenschutzes in Europa – nationale Spielräume nutzen

Nach vier Jahren intensiver Diskussion ist der Text der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung nun zwischen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union abgestimmt. Mit der Grundverordnung verfügt die EU über ein weiterentwickeltes, einheitliches Datenschutzrecht, das für Unternehmen und Behörden in Deutschland weitgehend Kontinuität gewährleistet. Überall in Europa soll künftig dasselbe Schutzniveau für das Grundrecht auf Datenschutz gelten. Ebenso wird feststehen, dass sich auch außereuropäische Anbieter, die ihre Waren und Dienstleistungen auf dem europäischen Markt anbieten, an das europäische Datenschutzrecht halten müssen.

Wichtige datenschutzrechtliche Prinzipien wie der Grundsatz des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt, der Zweckbindungsgrundsatz und der Grundsatz der Datensparsamkeit sind in den Verhandlungen weitgehend erhalten geblieben.

Nach der Einschätzung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder ist es allerdings zur Erhaltung und Verstärkung des bestehenden Datenschutzniveaus auch im Lichte der jüngeren Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs geboten, die in der Grundverordnung enthaltenen Öffnungs- und Konkretisierungsklauseln zu Gunsten des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu nutzen. Auch die von der Grundverordnung getroffenen Weiterentwicklungen des Datenschutzes wie beispielsweise die Grundsätze des Datenschutzes durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen sowie das Erfordernis von Datenschutz-Folgeabschätzungen müssen wirksam ausgestaltet werden. Die Konferenz fordert deshalb Bundes- und Landesgesetzgeber auf, in allen gesetzgeberischen Bereichen die nationalen Spielräume im Sinne des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung zu nutzen.

Insbesondere folgenden Regelungen kommt in diesem Zusammenhang hohe Bedeutung zu:

- Schaffung eines Beschäftigtendatenschutzgesetzes, mindestens jedoch Beibehaltung der §§ 3 Abs. 11, 32 BDSG (Art. 88 i. V. m. Erwägungsgrund [EG] 155),
- Beschränkungen für die Verarbeitung von genetischen, biometrischen oder Gesundheitsdaten (Art. 9 Abs. 4 i. V. m. EG 53, letzte beide Sätze),

- Stärkung der Befugnisse der Aufsichtsbehörden, insbesondere Schaffung von Klagebefugnissen und effektiven Sanktionen auch gegenüber Behörden (Art. 58 und 83 Abs. 7 i. V. m. EG 150, vorletzter Satz),
- jedenfalls im öffentlichen Bereich durch die Nennung der Schutzziele Datensparsamkeit, Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit, Nichtverkettbarkeit, Transparenz und Intervenierbarkeit, um einen einfachen, flexiblen und praxistauglichen technischen und organisatorischen Datenschutz zu konkretisieren (Art. 6 Abs. 2, 25, 32),
- Begrenzung der Zweckänderung bei Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume durch Private, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die staatliche und öffentliche Sicherheit sowie zur Verfolgung von Straftaten erforderlich ist (Art. 6 Abs. 4),
- Beibehaltung der Verpflichtung in § 4f Abs. 1 BDSG einen betrieblichen Datenschutzbeauftragten zu bestellen (Art. 37 Abs. 4).

17.1.8 Entschließung zwischen der 91. und 92. Konferenz vom 20. April 2016: Klagerecht für Datenschutzbehörden – EU-Kommissionsentscheidungen müssen gerichtlich überprüfbar sein

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (Datenschutzkonferenz) fordert den Gesetzgeber auf, umgehend ein eigenständiges Klagerecht für die unabhängigen Datenschutzbehörden vorzusehen. Wenn die unabhängigen Datenschutzbehörden der Auffassung sein sollten, dass eine Entscheidung der EU-Kommission rechtswidrig ist, wären sie gleichwohl an diese gebunden. Sie müssten daher ggf. gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verstoßen. Um dies zu verhindern, sind die prozessualen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Datenschutzbehörden selbst bestehende Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Kommissionsentscheidung gerichtlich klären lassen können.

Anlass für die obige Aufforderung der Datenschutzkonferenz ist die zwischenzeitliche Vorlage einer Reihe von Dokumenten unterschiedlicher Repräsentanten der US-Administration durch die EU-Kommission am 29. Februar 2016, die für Unternehmen und Behörden Zusagen für den Umgang mit aus der EU übermittelten personenbezogenen Daten enthalten. Im Rahmen eines so genannten EU-US Privacy Shield sollen diese Dokumente Grundlage für eine künftige EU-Kommissionsentscheidung zur Angemessenheit des Datenschutzniveaus in den USA sein und damit als Nachfolgeregelung für die Safe Harbor-Entscheidung dienen. Letztere wurde bekanntlich am 6. Oktober 2015 durch den Europäischen Gerichtshof aufgehoben.

Gegen den „EU-US Privacy Shield“ bestehen jedoch nach Auffassung der Artikel-29-Datenschutzgruppe, dem Zusammenschluss der Datenschutzbehörden der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Datenschutzbeauftragten, erhebliche Bedenken. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe hat zum „EU-US Privacy Shield“ zuletzt am 13. April 2016 detailliert Stellung genommen. Die Datenschutzkonferenz teilt diese umfassende Analyse und unterstützt die darin enthaltene Forderung an die EU-Kommission, vor einer Beschlussfassung substantielle Nachbesserungen vorzunehmen. Die Datenschutzkonferenz ist der Auffassung, dass auch der „EU-US Privacy Shield“ in seiner derzeitigen Form nicht ausreichend ist, das für die Übermittlung personenbezogener Daten in die USA erforderliche „angemessene Datenschutzniveau“ in den USA zu gewährleisten.

Der EuGH stellt in seiner o. g. Entscheidung zur Ungültigkeit von Safe Harbor ausdrücklich klar, dass nach Maßgabe der Datenschutz-Richtlinie der nationale Gesetzgeber für die Datenschutzbehörden Rechtsbehelfe vorzusehen hat, die ihnen bei rechtlichen Zweifeln über eine Angemessenheitsentscheidung die Anrufung nationaler Gerichte ermöglichen, so dass diese den EuGH um eine Entscheidung über die Vereinbarkeit mit den europäischen Grundrechten ersuchen können.

Die Datenschutzkonferenz begrüßt und unterstützt daher ausdrücklich die Bundesratsinitiative der Freien und Hansestadt Hamburg zur zeitnahen Einräumung eines Klagerechts für die Datenschutzaufsichtsbehörden von Bund und Ländern (BR-Drs. 171/16), in der nochmals deutlich gemacht wird, „dass das vom Europäischen Gerichtshof (EuGH in seinem Urteil vom 6.10.2015 (Rechtssache C-362/14) statuierte Klagerecht für Datenschutzaufsichtsbehörden für die Gewährleistung einer effektiven Datenschutzkontrolle von besonderer Bedeutung ist“.

17.1.9 EntschlieÙung¹ zwischen der 91. und 92. Konferenz vom 25. Mai 2016: EU-Datenschutz-Grundverordnung erfordert zusätzliche Ressourcen für Datenschutzbehörden

Am 14. April 2016 hat das Europäische Parlament dem neuen Rechtsrahmen für den Datenschutz in Europa zugestimmt. Wesentlicher Teil des Rechtsrahmens ist die EU-Datenschutz-Grundverordnung, deren Text am 4. Mai 2016 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wurde. Die Verordnung ist am 25. Mai 2016 in Kraft getreten und zwei Jahre später verbindlich in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union anzuwenden.

¹ Enthaltung Bayern (Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz und Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht).

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder weist darauf hin, dass mit der EU-Datenschutz-Grundverordnung eine Reihe neuer bzw. erweiterter Aufgaben auf sie zukommen. Hierzu gehören insbesondere:

- Bearbeitung von Beschwerden und Beratung Betroffener sowie datenschutzrechtliche Beratung und Kontrolle von Unternehmen nunmehr unter Beachtung des erweiterten räumlichen Anwendungsbereichs der Verordnung (Marktortprinzip),
- verpflichtende Beratung von Behörden und Unternehmen bei der Datenschutz-Folgenabschätzung, insbesondere im Rahmen der vorherigen Konsultation der Aufsichtsbehörde, sowie Beratung bei der Umsetzung neuer Anforderungen wie Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen (Privacy By Design, Privacy By Default),
- Aufbau und Anwendung eines Kooperationsverfahrens zwischen Datenschutzbehörden in Europa bei grenzüberschreitenden Datenverarbeitungen (One-Stop-Shop), Verpflichtung zur gegenseitigen Amtshilfe und umfassender Austausch von Informationen zwischen federführenden und betroffenen Aufsichtsbehörden jeweils mit kurzen Bearbeitungsfristen,
- Etablierung eines Kohärenzverfahrens zwischen den Datenschutzbehörden in Europa zur Gewährleistung der europaweit einheitlichen Anwendung der Verordnung, Mitwirkung im Europäischen Datenschutzausschuss,
- europaweit einheitliche Auslegung der Grundverordnung in Bezug auf fehlende Regelungen (z. B. zur Videoüberwachung oder zum Scoring) und neue Anforderungen (z. B. Recht auf transparente Information oder Recht auf Datenübertragbarkeit),
- Erarbeitung von Stellungnahmen und Billigung von branchenspezifischen Verhaltensregeln zur ordnungsgemäßen Anwendung der Verordnung, Erarbeitung von Zertifizierungskriterien, ggf. Durchführung von Zertifizierungen, Erarbeitung von Kriterien für die Akkreditierung von Zertifizierungsstellen, ggf. Durchführung der Akkreditierung,
- Bearbeitung von gerichtlichen Rechtsbehelfen Betroffener gegen Entscheidungen von Aufsichtsbehörden,
- Ausübung neuer bzw. erweiterter Befugnisse der Datenschutzbehörden zur Erteilung von Anordnungen gegenüber den Verantwortlichen nunmehr auch im öffentlichen Bereich sowie Berücksichtigung zusätzlicher Tatbestände für Ordnungswidrigkeiten und eines erweiterten Bußgeldrahmens.

Die Europäische Datenschutz-Grundverordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Aufsichtsbehörden zur Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit mit den erforderlichen personellen, finanziellen und technischen Ressourcen auszustatten (Art. 52 Abs. 4

DSGVO). Aus Sicht der Datenschutzkonferenz ist es für die Bewältigung der neuen Aufgaben zwingend erforderlich, für die Datenschutzbehörden in Deutschland erweiterte personelle und finanzielle Ressourcen vorzusehen. Dies gilt bereits für die jetzt laufende Vorbereitungsphase, in der die Weichen für eine funktionierende Umsetzung der Datenschutz-Grundverordnung gestellt werden. Die Konferenz appelliert deshalb an die Gesetzgeber in Bund und Ländern, rechtzeitig die haushaltsrechtlichen Vorkehrungen für eine jeweils angemessene, erweiterte Ausstattung der Datenschutzbehörden zu treffen. Nur so lassen sich die zusätzlichen Aufgaben der Datenschutz-Grundverordnung von den Datenschutzbehörden in Deutschland effektiv wahrnehmen.

17.1.10 Entschließung der 92. Konferenz am 9./10. November 2016 in Kühlungsborn: „Videoüberwachungsverbesserungsgesetz“ zurückziehen!

Das Vorhaben des Bundesministeriums des Innern (BMI), durch ein „Videoüberwachungsverbesserungsgesetz“ Änderungen des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) einzuführen, die künftig privaten Stellen den Betrieb von Videokameras zur Verhinderung von Anschlägen wie in Ansbach und Amokläufen wie in München erleichtern sollen, wird von den unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder¹ abgelehnt. Der Gesetzentwurf vermag nicht zu begründen, dass die angestrebte Erleichterung der Videoüberwachung die öffentliche Sicherheit besser gewährleisten kann, als dies gegenwärtig der Fall ist. Auch die Verlagerung der Verantwortung für diese Aufgabe auf die privaten Betreiber von Einkaufszentren und öffentlichem Personennahverkehr lehnen die unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder ab. Nach der nicht abschließenden Aufzählung zielt der Gesetzentwurf überwiegend auf Orte, an denen Betroffene ihre Freizeit verbringen. Gerade in diesen Bereichen, in denen sich Menschen typischerweise zur ungezwungenen Kommunikation, Erholung und Entspannung für längere Dauer aufhalten, gilt es das Persönlichkeitsrecht in besonderem Maße zu schützen.

Gleichwohl lässt es die einschlägige Bestimmung des § 6b BDSG bereits gegenwärtig zu, die Sicherheitsbelange von Personen, die sich in öffentlich zugänglichen Bereichen aufhalten, bei der Abwägung zwischen den Rechten Betroffener und den Betreiberinteressen zu berücksichtigen. Im Rahmen der Hausrechtsausübung können auch heute Kameras installiert werden, um Personen von Straftaten an den Objekten abzuhalten. Darüber hinaus kann Videotechnik zur Beweissicherung eingesetzt werden und nach § 6 Abs. 3 Satz 2 BDSG können Videobilder an Polizei-, Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, wenn dies zur Abwehr von Gefahren für die staatliche und öffentliche Sicherheit sowie zur Verfolgung von Straftaten erforderlich ist. Die Be-

¹ Bei Enthaltung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

gründung des BMI suggeriert, die Datenschutzaufsichtsbehörden verhinderten angesichts der angespannten Sicherheitslage die Durchführung von Videoüberwachung. Dies trifft nicht zu. Tatsächlich werden gerade im Bereich der großen Einkaufszentren, aber auch an Bahnhöfen und in Fahrzeugen des Personennahverkehrs bereits heute zahlreiche Kameras mit ausdrücklicher Billigung der Aufsichtsbehörden betrieben.

Terroristen wie auch irrational handelnde Einzeltäter, vor denen die gesetzliche Regelung schützen soll, nehmen ihren eigenen Tod bei derartigen Anschlägen bewusst in Kauf. Sie werden sich daher von ihren Taten auch nicht durch Videokameras abschrecken lassen.

Hinzu kommt, dass die Betreiber von Videoüberwachungsanlagen bereits heute meistens nicht in der Lage sind, ein Live-Monitoring durchzuführen und die Bilder der vielen Kameras durch ihr eigenes Personal so auszuwerten, dass bei Gefahren direkt und schnell eingegriffen werden kann. In der Praxis bleibt die Bedeutung der Kameras daher auf eine Speicherung auf Vorrat und für die spätere Strafverfolgung beschränkt. Auch die mögliche Erhöhung eines faktisch ungerechtfertigten subjektiven Sicherheitsgefühls könnte Grundrechtseingriffe nicht rechtfertigen. Insoweit ist die Regelung, die von den privaten Betreibern eine stärkere Gewichtung des Schutzes von Leben, Gesundheit oder Freiheit der Betroffenen bei der rechtlichen Abwägung fordert, letztlich gar nicht geeignet, das Ziel der gesetzlichen Regelung zu erreichen.

Die unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder betonen mit Nachdruck, dass es nicht die Aufgabe privater Stellen ist, die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Dies obliegt allein den Sicherheitsbehörden, die über ausreichende landes- und bundesgesetzliche Grundlagen sowohl für die Gefahrenabwehr als auch für die Strafverfolgung verfügen.

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder fordert den Bundesinnenminister auf, den Gesetzentwurf zurückzuziehen.

17.1.11 Entschließung der 92. Konferenz am 9./10. November 2016 in Kühlungsborn: Gemeinsame Prüfung der Falldatei Rauschgift deckt gravierende Mängel auf – Konsequenzen für polizeiliche Datenverarbeitung notwendig

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder¹ Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben parallel die bundesweit geführte „Falldatei Rauschgift“ (FDR) datenschutzrechtlich geprüft.

Die FDR ist eine bundesweite Verbunddatei, in der Informationen über sichergestellte Drogen und Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz gespeichert werden. Sie wird auf Grundlage des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG) zentral beim Bundeskriminalamt geführt. Die Polizeien aller Länder und die Zollfahndung haben Zugriff auf die Datei und können direkt Daten einspeichern und abrufen. Die Datenschutzbeauftragten haben im Rahmen ihrer Kontrollen sowohl die Struktur der Datei als auch Einzelspeicherungen überprüft.

Die Prüfung hat im Wesentlichen folgende Mängel aufgedeckt:

- Vielfach haben die Behörden nicht ausreichend geprüft, ob die Voraussetzungen des § 2 BKAG (Straftat von länderübergreifender oder erheblicher Bedeutung) und des § 8 Abs. 2 BKAG (Negativprognose) vorliegen.
- Verbreitet fehlt es an einer nachvollziehbaren Dokumentation des Vorliegens der gesetzlichen Speichervoraussetzungen.
- Dementsprechend fanden sich in der bundesweit abrufbaren Datei vielfach Speicherungen, die dem Bereich der Bagatellkriminalität zuzuordnen sind. Auch wurden Personen gespeichert, bei denen kein hinreichender polizeilicher Restverdacht festzustellen war.
- Das Ergebnis des jeweiligen Strafverfahrens war bei vielen Einträgen nicht berücksichtigt – entweder aufgrund organisatorischer Mängel oder weil die nach § 482 Absatz 2 Strafprozessordnung (StPO) notwendige Mitteilung der Staatsanwaltschaft unterblieb.

Die Ergebnisse machen deutlich:

1. Es ist wichtig, die konkrete Zwecksetzung jeder Datei in einer Errichtungsanordnung festzulegen. Die Voraussetzungen, wann welche Daten für den jewei-

¹ Bei Enthaltung Hamburg.

ligen Zweck erforderlich sind und welcher Personenkreis erfasst werden darf, müssen genau definiert werden.

2. Bagatellfälle in Verbunddateien zu speichern, ist auch im Hinblick auf die bundesweite Abrufbarkeit der Daten unverhältnismäßig.
3. In der Praxis ist sicherzustellen, dass in Verbunddateien alle Speichervoraussetzungen, vor allem die Negativprognose, durchgehend und gründlich bezogen auf den jeweiligen Einzelfall dokumentiert werden.

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK) fordert, nicht nur in der Falldatei Rauschgift die Mängel zu beheben. Vielmehr fordert sie die Einhaltung der grundlegenden Standards für jedwede Speicherung in Verbunddateien der Polizei. Erst recht ist dies erforderlich vor dem Einsatz der neuen Datei zur Betäubungsmittelkriminalität im Polizeilichen Informations- und Analyseverbund (PIAV), die voraussichtlich im kommenden Jahr die FDR ablösen wird. Die Daten aus der FDR dürfen nicht pauschal übernommen werden.

17.1.12 Entschließung zwischen der 92. und 93. Konferenz vom 24. Januar 2017: Novellierung des Personalausweisgesetzes – Änderungen müssen bürger- und datenschutzfreundlich realisiert werden!

Die Bundesregierung plant grundlegende Änderungen des Personalausweisrechts. Nach dem vom Bundeskabinett beschlossenen Gesetzentwurf (BR-Drs. 787/16) werden das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger übergangen und Datenschutz sichernde Standards unterlaufen. Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder fordert daher insbesondere folgende datenschutzrechtliche Anforderungen zu berücksichtigen:

- Die obligatorische Aktivierung der eID-Funktion ist dann hinnehmbar, wenn dauerhaft sichergestellt ist, dass daraus keine verpflichtende Nutzung der eID-Funktion des Personalausweises resultiert. Die Entscheidung über die Nutzung der eID-Funktion muss allein bei den Bürgerinnen und Bürgern liegen. Deren Selbstbestimmungsrecht muss gewahrt bleiben.
- An der bisherigen Verpflichtung der Ausweisbehörden, Bürgerinnen und Bürger über die eID-Funktion des Personalausweises schriftlich zu unterrichten, sollte festgehalten werden. Nur durch eine bundesweit einheitliche Vorgabe zu einer solchen Information wird sichergestellt, dass alle Bürgerinnen und Bürger in hinreichend verständlicher Form aufgeklärt werden.
- Vor einer Datenübermittlung aus dem Personalausweis müssen die Bürgerinnen und Bürger Kenntnis über den Zweck der Übermittlung erhalten; zur Wahrnehmung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung müssen die Betroffenen

stets – wie bislang – nachvollziehen können, in welchem konkreten Kontext ihre Identitätsdaten übermittelt werden. Zudem sollte die bisherige Möglichkeit, die Übermittlung einzelner Datenkategorien auszuschließen, beibehalten werden.

- Die Einführung von organisationsbezogenen Berechtigungszertifikaten bei Diensteanbietern wird abgelehnt. Um sicherzustellen, dass Diensteanbieter nur die für den jeweiligen Geschäftsprozess erforderlichen Angaben übermittelt bekommen, sollte an der aktuellen Rechtslage festgehalten werden, nach der der antragstellende Diensteanbieter die Erforderlichkeit der aus der eID-Funktion des Personalausweises zu übermittelnden Angaben nachweisen muss und an den jeweils festgelegten Zweck gebunden ist.
- Berechtigungszertifikate dürfen nur an Diensteanbieter erteilt werden, die Datenschutz und Datensicherheit gewährleisten. Daher sollten antragstellende Diensteanbieter nach wie vor durch eine Selbstverpflichtung die Erfüllung dieser Anforderungen schriftlich bestätigen und nachweisen müssen.
- Die maßgeblichen Regelungen für die mit der Anlegung und Nutzung von Servicekonten einhergehende Erhebung und Verarbeitung von Identitätsdaten aus dem Personalausweis sowie die sicherheitstechnischen Rahmenbedingungen sollten im Personalausweisgesetz getroffen werden.
- Die Voraussetzungen für die Erstellung und Weitergabe von Personalausweisablichtungen sollten gesetzlich konkreter normiert werden. Insbesondere das Prinzip der Erforderlichkeit ist durch eine verpflichtende Prüfung der Notwendigkeit der Anfertigung einer Ablichtung sowie durch eine Positivliste von Erlaubnisgründen zu stärken. Die Einwilligung der Betroffenen als alleinige Voraussetzung birgt die Gefahr, dass in der Praxis Ablichtungen angefertigt werden, obwohl sie nicht erforderlich sind. Zudem dürfte fraglich sein, ob betroffene Personen in eine solche Maßnahme stets informiert und freiwillig einwilligen können.
- Die zum 1. Mai 2021 vorgesehene Einführung eines nahezu voraussetzungslosen Abrufs des Lichtbildes im automatisierten Verfahren durch die Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie die Verfassungsschutzbehörden und Nachrichtendienste wird abgelehnt. Bisher dürfen zur Verfolgung von Straftaten und Verkehrsordnungswidrigkeiten insbesondere die Polizei- und Ordnungsbehörden Lichtbilder automatisiert abrufen, wenn die Personalausweisbehörde nicht erreichbar ist und ein weiteres Abwarten den Ermittlungszweck gefährdet. Diese gesetzlichen Einschränkungen für das Abrufverfahren sollen nun entfallen. Zudem sollen alle Nachrichtendienste künftig voraussetzungslos Lichtbilddaten abrufen können. Die bisherige Rechtslage ist völlig ausreichend.

17.1.13 Entschließung zwischen der 92. und 93. Konferenz vom 15. März 2017: Einsatz externer Dienstleister durch Berufsheimnisträger rechtssicher und datenschutzkonform gestalten!

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder fordert den Bundesgesetzgeber auf, mit dem derzeit vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung „zur Neuregelung des Schutzes von Geheimnissen bei der Mitwirkung Dritter an der Berufsausübung schweigepflichtiger Personen“ (BR-Drs. 163/17) den Einsatz externer Dienstleister durch Berufsheimnisträger rechtssicher und datenschutzkonform zu gestalten.

Die Schweigepflicht ist Grundlage des für die Berufsausübung notwendigen Vertrauensverhältnisses. Aber auch Berufsheimnisträger können heute nicht mehr wirtschaftlich agieren, ohne die moderne Informations- und Kommunikationstechnik zu nutzen. Kaum ein Anwalt oder Arzt verfügt über das notwendige Spezialwissen, um diese Technik selbst zu warten und vor ständig neuen Bedrohungen abzusichern. Der vorliegende Gesetzentwurf will deshalb eine Praxis legalisieren, die aus Gründen der Praktikabilität längst etabliert ist. Der strafrechtliche Schutz von Privatheimnissen soll die Beauftragung externer Dienstleister durch Berufsheimnisträger nicht länger erschweren. Im Gegenzug sollen diese Auftragnehmer künftig einer strafrechtlich sanktionierten Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Dennoch versäumt es der Gesetzentwurf, insbesondere mit der vorgeschlagenen Formulierung zu § 203 StGB, klare Verhältnisse zu schaffen. Bisher sorgte unter Ärzten – und mitunter sogar Anwälten – der Umstand für Verwirrung, dass das, was datenschutzrechtlich legitim war, noch längst nicht strafrechtlich erlaubt sein musste. Was nach dem Gesetzentwurf nunmehr strafrechtlich erlaubt sein soll, könnte wiederum nach der neuen Europäischen Datenschutz-Grundverordnung mit empfindlichen Bußgeldern in Millionenhöhe sanktioniert werden. Denn es ist weder mit dem Schutzzweck von § 203 StGB vereinbar, noch datenschutzrechtlich zulässig, dass Berufsheimnisträger, wie im neuen § 203 StGB vorgesehen, die Verantwortung für die Datenverarbeitung ohne Einwilligung der Betroffenen an externe Dienstleister übertragen. Nicht absehbar ist zudem, ob die Zeugnisverweigerungsrechte und das Beschlagnahmeverbot in einem weiteren Gesetzgebungsverfahren entsprechend weitgehend auf alle denkbaren Dienstleister ausgeweitet werden, die an der Berufsausübung durch Berufsheimnisträger mitwirken.

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder dringt daher darauf, den Gesetzentwurf nachzubessern und die geplanten straf- und berufsrechtlichen Regelungen mit den datenschutzrechtlichen Vorschriften zu synchronisieren. Es muss Berufsheimnisträgern möglich sein, externe Dienstleister zu Rate zu ziehen. Im Sinne der ungestörten Berufsausübung der Berufsheimnisträger und des

Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen sollten die Pflichten, die den Berufsgeheimnisträger dabei aus unterschiedlichen Rechtsgebieten treffen, aber soweit als möglich gleichlaufend ausgestaltet werden.

17.1.14 Entschließung zwischen der 92. und 93. Konferenz vom 16. März 2017: Gesetzentwurf zur Aufzeichnung von Fahrdaten ist völlig unzureichend!

Die Bundesregierung hat im Januar 2017 einen Entwurf zur Novellierung des Straßenverkehrsgesetzes (BT-Drs. 18/11300) vorgelegt, um die Nutzung automatisierter Fahrfunktionen auf Deutschlands Straßen zu erlauben. Dabei sollen Fahrdaten aufgezeichnet werden, anhand derer bewertet werden kann, zu welchem Zeitpunkt das Auto jeweils durch den Fahrer oder durch eine „automatisierte Fahrfunktion“ gesteuert wurde und wann ein Fahrer die Aufforderung zur Übernahme der Steuerung erhalten hat. Ebenfalls aufgezeichnet werden sollen Daten zu technischen Störungen automatisierter Fahrfunktionen. Mit den Daten soll sich nach einem Unfall klären lassen, ob die Technik und damit der Hersteller oder der Fahrer für einen Unfall verantwortlich war. Welche Daten dies sind und wie das Speichermedium ausgestaltet werden soll, regelt der Gesetzentwurf nicht.

Auf Verlangen der nach Landesrecht für Verkehrskontrollen zuständigen Behörden müssen die Fahrdaten diesen Behörden übermittelt werden. Die Fahrdaten sind auch Dritten zu übermitteln, wenn diese glaubhaft machen können, dass sie die Fahrdaten zur Geltendmachung, Abwehr oder Befriedigung von Rechtsansprüchen aus Unfällen benötigen. Unklar ist, wer die Daten übermitteln muss. Es bleibt ebenfalls unbestimmt, ob ggf. auch die Behörden Fahrdaten übermitteln dürfen.

Im Gesetzesentwurf sind außerdem weder die Zwecke noch die zu übermittelnden Daten hinreichend konkretisiert. Weiterhin geht nicht hervor, wie die Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit bei der Aufzeichnung und Übermittlung der Fahrdaten sichergestellt werden soll.

Sollte der Entwurf in der vorgelegten Form in Kraft treten, besteht in Kraftfahrzeugen mit hoch- oder vollautomatisierter Fahrfunktion die Gefahr elektronischer Fahrten-schreiber, die personenbezogene Profile bilden.

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder fordert den Gesetzgeber zu einer dem datenschutzrechtlichen Bestimmtheitsgebot genügenden Novellierung des Straßenverkehrsgesetzes und zur Stärkung der Datenschutzrechte der Fahrer auf.

Sofern man eine Datenverarbeitung überhaupt für erforderlich hält, ist Folgendes zu regeln:

- die abschließende Aufzählung derjenigen Daten, die aufgezeichnet und gespeichert werden dürfen,
- die Bestimmung des für die Verarbeitung Verantwortlichen,
- die Ergänzung einer Übermittlungs-/Zugriffsregelung für den Fahrer/Halter,
- die Konkretisierung der Daten, die den nach Landesrecht zuständigen Behörden zu übermitteln sind,
- die datenschutzgerechte Ausgestaltung des Speichermediums, insbesondere die Festlegung einer angemessenen Speicherdauer anhand der Erforderlichkeit und des Zwecks der Beweisführung für die Haftung,
- eindeutige Festlegungen für die Trennung der Daten von den in den Fahrzeugdatenspeichern der Fahrzeuge gespeicherten Daten,
- die Konkretisierung der Zwecke für die Übermittlung der gespeicherten Daten,
- die Nennung des Adressaten für das Übermittlungsverlangen,
- die abschließende Nennung berechtigter Übermittlungsempfänger und ihrer jeweiligen Verarbeitungsbefugnisse mit im Übrigen strikter Zweckbindung und
- die Konkretisierung des Löschzeitpunkts der übermittelten Daten.

17.1.15 Entschließung zwischen der 92. und 93. Konferenz vom 16. März 2017: Neues Bundeskriminalamtgesetz – Informationspool beschneidet Grundrechte

Der „Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes“ (BT-Drs. 18/11326 und 18/11163; BR-Drs. 109/17) ändert das polizeiliche Datenschutzrecht grundlegend und betrifft Polizeibehörden in Bund und Ländern gleichermaßen. Er beschränkt sich nicht darauf, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Urteil vom 20. April 2016 zum Bundeskriminalamtgesetz und aus der neuen EU-Richtlinie zum Datenschutz im Bereich Justiz und Inneres umzusetzen. Tatsächlich nimmt er sogar wichtige Datenschutzregeln und Verfahrenssicherungen zurück, die der Gesetzgeber nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts geschaffen hatte.

Der Entwurf ändert den bisherigen Informationsverbund für alle Polizeibehörden grundlegend. Dieser ist nicht mehr nach Dateien untergliedert und führt zu unverhältnismäßig weitreichenden Speicherungen. In dieser Form ist dies weder durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKAG noch durch die EU-Richtlinie zum Datenschutz im Bereich Justiz und Inneres veranlasst. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

fordert, den Zweck der jeweiligen Ermittlungsmaßnahmen bei allen weiteren Schritten zu berücksichtigen, bei denen die ermittelten Daten verwendet werden. Nicht im Einklang damit steht es, Verfahrenssicherungen und datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen aufzugeben.

Abzulehnen ist insbesondere der vorgesehene Verzicht auf Errichtungsanordnungen. Diese sind bislang Ausgangspunkt sowohl für datenschutzrechtliche Kontrollen als auch die Selbstkontrolle der Polizeibehörden. In ihnen wird festgelegt, zu welchen Zwecken personenbezogene Daten gespeichert sind. Dies ist eine wesentliche verfassungsrechtliche Vorgabe. Die neuen Regeln führen zu umfassenden themenübergreifenden Verknüpfungen und Abgleichen aller gespeicherten Personen. Sie verkürzen die Kontrollmöglichkeiten der Datenschutzaufsichtsbehörden von Bund und Ländern.

Ebenso sind die künftig durch die geplante „Mitziehautomatik“ erheblich längeren Speicherfristen abzulehnen. Die geplante Neuregelung hat zur Folge, dass alte Speicherungen – auch zu Personen, die lediglich im Verdacht standen, eine Straftat begangen zu haben und die nicht verurteilt wurden – bei jedem neuen Speicheranlass ungeprüft weiter fortgeschrieben werden. Dafür soll es schon genügen, wenn die betroffene Person als Zeuge oder Kontaktperson erneut in Erscheinung tritt. Auch dies verstößt gegen das durch die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bekräftigte Übermaßverbot.

Die Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder fordert daher, den Gesetzentwurf in der parlamentarischen Beratung datenschutzkonform zu überarbeiten!

17.1.16 Entschließung der 93. Konferenz am 29./30. März 2017 in Göttingen: Göttinger Erklärung – Vom Wert des Datenschutzes in der digitalen Gesellschaft

Datenschutz ist zurzeit in aller Munde: Mit der Europäischen Datenschutzreform werden ab Mai 2018 in der ganzen Europäischen Union neue einheitliche Regeln gelten. Gegenwärtig sind die Gesetzgeber in Bund und Ländern mit Hochdruck dabei, das nationale Recht an die Europäischen Vorgaben anzupassen. Zugleich schreitet die Digitalisierung der Gesellschaft mit großen Schritten voran, etwa mit dem Internet der Dinge, der Wirtschaft 4.0 und künstlicher Intelligenz, und fordert die Wahrung des Datenschutzes und die Gewährleistung der Persönlichkeitsrechte heraus. Auch der Staat erweitert fortwährend seine Befugnisse zur Verarbeitung personenbezogener Daten, sei es zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, sei es bei der Digitalisierung staatlicher Dienstleistungen.

Dabei gerät aber leichtfertig eines aus dem Blick: Datenschutz ist ein Grundrecht, wie die Meinungsfreiheit oder die Eigentumsgarantie. Es bindet alle Staatsgewalten unmittelbar, schützt die Menschenwürde und die freie Entfaltung der Persönlichkeit und kann auch Aspekte der Teilhabe und Chancengleichheit betreffen. Alle gesetzlichen Regelungen, sowie die Geschäftsmodelle und Anwendungen auch im Bereich der Wirtschaft, haben dies zu berücksichtigen. Immer häufiger stellen aber Verantwortliche in Politik und Wirtschaft dieses grundrechtlich geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung implizit oder sogar explizit in Frage. Datenschutz wird als Hindernis diskreditiert.

Dies betrachtet die Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder mit großer Sorge. Es befremdet sehr, wenn Mitglieder der Bundesregierung und andere Stimmen in der Politik in letzter Zeit immer wieder betonen, es dürfe kein Zuviel an Datenschutz geben und das Prinzip der Datensparsamkeit könne nicht die Richtschnur für die Entwicklung neuer Produkte sein. Stattdessen wird für eine vermeintliche Datensouveränität geworben, deren Zielrichtung aber im Unklaren bleibt.

Die Konferenz betont, dass Informationen über Personen keine Ware sind wie jede andere und nicht allein auf ihren wirtschaftlichen Wert reduziert werden dürfen. Gerade in Zeiten von Big Data, Algorithmen und Profilbildung bieten die digitalen Informationen ein nahezu vollständiges Abbild der Persönlichkeit des Menschen. Mehr denn je muss daher die Menschenwürde auch im digitalen Zeitalter der zentrale Maßstab staatlichen und wirtschaftlichen Handelns sein. Zu einer menschenwürdigen und freien Entfaltung der Persönlichkeit gehört die freie Selbstbestimmung über das eigene Ich.

„Datensouveränität“ verstanden als eigentumsähnliche Verwertungshoheit kann daher nur zusätzlich zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung greifen, dieses jedoch keinesfalls ersetzen.

Die Konferenz fordert daher alle Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft auf, den hohen Wert des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für eine freiheitliche Gesellschaft zu achten und sich nachdrücklich vertrauensbildend für die Persönlichkeitsrechte einzusetzen. Datenschutz stellt kein Hindernis für die Digitalisierung dar, sondern ist wesentliche Voraussetzung für deren Gelingen.

Die Entwicklung datenschutzkonformer IT-Produkte und -Verfahren muss nachhaltig gefördert werden, um den Datenschutz zu einem Qualitätsmerkmal der europäischen Digitalwirtschaft zu machen.

17.1.17 EntschlieÙung der 93. Konferenz am 29./30. März 2017 in Göttingen: Einsatz von Videokameras zur biometrischen Gesichtserkennung birgt erhebliche Risiken

In Pilotprojekten wird derzeit der Einsatz von Videoüberwachungssystemen erprobt, die erweiterte Möglichkeiten der Verhaltensauswertung und der Identifizierung von Beobachteten bieten. Neben der Mustererkennung steht besonders die biometrische Gesichtserkennung im Fokus dieser Projekte. Dies verschärft die ohnehin schon vorhandene Problematik derartiger neuer Überwachungsverfahren, mit denen „abweichendes Verhalten“ erkannt werden soll.¹

Der Einsatz von Videokameras mit biometrischer Gesichtserkennung kann die Freiheit, sich in der Öffentlichkeit anonym zu bewegen, gänzlich zerstören. Es ist kaum möglich, sich solcher Überwachung zu entziehen oder diese gar zu kontrollieren.

Anders als bei konventioneller Videoüberwachung könnten Passanten mit dieser Technik nicht nur beobachtet und anhand bestimmter Muster herausgefiltert werden, sondern während der Überwachung anhand von Referenzbildern (Templates) automatisiert identifiziert werden. Damit wird eine dauerhafte Kontrolle darüber möglich, wo sich konkrete Personen wann aufhalten oder bewegen und mit wem sie hierbei Kontakt haben. Ermöglicht wird so die Erstellung von umfassenden Bewegungsprofilen und die Verknüpfung mit anderen über die jeweilige Person verfügbaren Daten.

Neben den genannten massiven gesellschaftspolitischen Problemen bestehen auch erhebliche rechtliche und technische Bedenken gegen den Einsatz solcher Überwachungstechniken. Biometrische Identifizierung arbeitet mit Wahrscheinlichkeitsaussagen; bei dem Abgleich zwischen ermitteltem biometrischen Merkmal und gespeichertem Template sind falsche Identifizierungen keine Seltenheit. Beim Einsatz dieser Technik durch Strafverfolgungsbehörden kann eine falsche Zuordnung dazu führen, dass Bürgerinnen und Bürger unverschuldet zum Gegenstand von Ermittlungen und konkreten polizeilichen Maßnahmen werden. Dieselbe Gefahr besteht, falls sie sich zufällig im öffentlichen Raum in der Nähe von gesuchten Straftätern oder Störern aufhalten.

Es gibt keine Rechtsgrundlage für die Behörden von Bund und Ländern für den Einsatz dieser Technik zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die bestehenden Normen zum Einsatz von Videoüberwachungstechnik erlauben nur den Einsatz technischer Mittel für reine Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen, nicht hingegen für darüber hinausgehende Datenverarbeitungsvorgänge. Aufgrund des deutlich intensiveren Grundrechtseingriffs,

¹ Siehe auch EntschlieÙung der 83. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder „Öffentlich geförderte Forschungsprojekte zur Entdeckung abweichenden Verhaltens im öffentlichen Raum – nicht ohne Datenschutz“.

der durch Videotechnik mit erweiterter Auswertung einhergeht, können die bestehenden gesetzlichen Regelungen nicht analog als Rechtsgrundlage herangezogen werden, da sie für einen solchen Einsatz verfassungsrechtlich zu unbestimmt sind.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Maßnahmen mit großer Streubreite ein erheblicher Grundrechtseingriff. So verlangt das Bundesverfassungsgericht bereits für das automatisierte Erfassen von KFZ-Kennzeichen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand eine normenklare und verhältnismäßige Rechtsgrundlage, die einen anlasslosen und flächendeckenden Einsatz ausschließt. Da bereits die allgemeine Regelung zur Videoüberwachung nicht zur Erfassung von KFZ-Kennzeichen ermächtigt, muss dies erst recht für die viel stärker in die Grundrechte Betroffener eingreifende Videoüberwachung zwecks Abgleichs biometrischer Gesichtsmarkmale einzelner Personen gelten. Ein Einsatz der Videoüberwachung mit Gesichtserkennung darf daher auf derzeitiger Grundlage auch im Rahmen eines Pilotbetriebs nicht erfolgen.

Der europäische Gesetzgeber hat die enormen Risiken dieser Technik für die Privatsphäre erkannt und die Verarbeitung biometrischer Daten zur Identifizierung sowohl in der ab Mai 2018 wirksamen Datenschutz-Grundverordnung als auch in der bis Mai 2018 umzusetzenden Datenschutz-Richtlinie im Bereich Justiz und Inneres nur unter entsprechend engen Voraussetzungen für zulässig erachtet. Wird über den Einsatz dieser Technik nachgedacht, muss der Wesensgehalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gewahrt bleiben und es müssen angemessene und spezifische Regelungen zum Schutz der Grundrechte und -freiheiten der Betroffenen vorgesehen werden. Hierzu gehören u. a. eine normenklare Regelung für die Verwendung von Templates, z. B. von Personen im Fahndungsbestand, für den Anlass zum Abgleich des Templates mit den aufgenommenen Gesichtern sowie zum Verfahren zur Zulassung von technischen Systemen für den Einsatz.

Etwaige gesetzliche Regelungen müssten die vorgenannten verfassungs- und europarechtlichen Bedingungen beinhalten und den mit dieser Technik verbundenen erheblichen Risiken für die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger angemessen Rechnung tragen!

17.2 Sonstiges

17.2.1 Handlungsfelder mit Handlungsempfehlungen der AG Digitale Medien des Landespräventionsrates Sachsen

Erarbeitung einer Landesstrategie Digitale Medienbildung für den Freistaat Sachsen

Mit der Landesstrategie Digitale Medienbildung schafft die Landesregierung einen konzeptionellen Rahmen mit klaren Zielen für die Landespolitik im Bereich der Digitalen Medien. Die Landesstrategie Digitale Medienbildung ist Voraussetzung für eine generationenübergreifende digitale Souveränität jedes Einzelnen – über den Bereich der Schulbildung hinaus.

Einrichtung einer zentralen, ressortübergreifenden Landeskoordinierungsstelle Digitale Medienbildung im Freistaat Sachsen

Die Landeskoordinierungsstelle Digitale Medienbildung entwickelt Handlungsempfehlungen, koordiniert und veröffentlicht die verschiedenen Angebote und Förderprogramme, vernetzt die Akteure, bündelt die Inhalte und legt Synergien offen. Anbieter können bei konkreten Bedarfen vermittelt und medienpädagogische Angebote einer einheitlichen Qualitätsbewertung unterzogen werden.

Dauerhafte Einrichtung eines Beirats Digitale Medienbildung Sachsen

Als Mitglieder des Beirats tauschen sich die im Freistaat Sachsen im Bereich der Medienbildung tätigen Partner/Institutionen über aktuelle Themen und Entwicklungen in regelmäßigen Treffen aus. Das Gremium berät die Landeskoordinierungsstelle Digitale Medienbildung, bestimmt Schwerpunkte zur Ausrichtung und Umsetzung und gibt ein Votum zum Bericht der Landeskoordinierungsstelle Digitale Medienbildung an das Kabinett ab.

Kooperationspartner Wirtschaft, Medien, Kommunen und Wissenschaft und Forschung

Die Sächsische Wirtschaft, die Medien, die Sächsischen Kommunen sowie Wissenschaft und Forschung sind bedeutende Partner für das Thema Medienbildung und arbeiten als Mitglieder im Beirat Digitale Medienbildung Sachsen mit. Zusätzlich sind konkrete Handlungsempfehlungen in Bezug auf die Kooperationen mit den einzelnen Akteuren von der Landeskoordinierungsstelle Digitale Medienbildung zu erarbeiten.

Verankerung medienpädagogischer Inhalte in Aus- und Fortbildung aller pädagogischen Fachkräfte

Medienpädagogische Grundlagen sind in allen pädagogischen Studiengängen verpflichtend und in angemessenem Umfang als eigenständiger Lernbereich zu verankern. Die medienpädagogische und datenschutzrechtliche Weiterbildung von bereits tätigen Pädagogen wird sichergestellt und ist obligatorisch.

Vernetzung der frei tätigen Medienpädagogen

Die Landeskoordinierungsstelle Digitale Medienbildung vernetzt öffentliche Institutionen und praktisch tätige Medienpädagogen und weist auf mögliche Synergien hin. Die stärkere Vernetzung eröffnet den Austausch von Best-Practice-Beispielen und führt dazu, dass landesweit tätige Medienpädagogen ihre zielgruppenspezifischen Angebote besser regional umsetzen können.

Zentrale Veröffentlichung der Förderprogramme zur Medienbildung

Die Landeskoordinierungsstelle Digitale Medienbildung stellt eine digitale Plattform zur Verfügung, die gespeist von den für die Förderung zuständigen Stellen die Ziele und den Umfang der verschiedenen Förderprogramme transparent macht.

Datenschutz als verbindliches Thema der Medienbildung

Um die Menschen in die Lage zu versetzen, selbstbestimmt, kritisch und verantwortungsbewusst die Digitalen Medien zu nutzen, ist der Datenschutz als ein Teil der Medienbildung verbindlich, nachhaltig und systematisch in die Bildungslandschaft des Freistaates Sachsen zu integrieren. Dazu sind konkrete Handlungsempfehlungen von der Landeskoordinierungsstelle Digitale Medienbildung in Zusammenarbeit mit dem Sächsischen Datenschutzbeauftragten zu erarbeiten.

Mediale Teilhabe

Gelungene Medienbildung ist für alle Zielgruppen (Kinder, Erwachsene, Senioren) Voraussetzung für eine erfolgreiche mediale Teilhabe. Daneben kann sie auch eine Grundlage für eine bessere gesellschaftliche Integration schwer erreichbarer Zielgruppen (z. B. Erwachsene mit einem Grundbildungsbedarf, Menschen mit Beeinträchtigung oder Migrationshintergrund) sein. Um beides zu erreichen entwickelt die Landeskoordinierungsstelle Digitale Medienbildung Konzepte und setzt diese mit Partnern der Medienbildung um.

Sensibilisierung zu Chancen und Risiken der digitalen Medien

Öffentlichkeitsarbeit und Informationsvermittlung sind eine wesentliche Aufgabe der Landeskoordinierungsstelle Digitale Medienbildung. Auf Basis der Landesstrategie

Digitale Medienbildung werden geeignete Inhalte (auch anderer bundesweit agierender Institutionen) aufgegriffen, verfügbar gemacht und ggf. in Form von themenspezifischen Kampagnen mit Partnern umgesetzt.

Bereitstellung einer sicheren technischen Infrastruktur

Der Freistaat Sachsen verpflichtet sich ausgehend von den Zielen der Digitalisierungsstrategie, der Strategie für IT- und E-Government und der Landesstrategie Digitale Medienbildung zur Bereitstellung und Nutzung einer sicheren technischen Infrastruktur.

Schulische Medienbildung

Dieses Handlungsfeld bündelt die expliziten Empfehlungen der Arbeitsgruppe für den schulischen Bereich. Darüber hinaus sind auch die vorgenannten Handlungsfelder für den Schulbereich zu berücksichtigen.

- Formulierung der Strategie Medienbildung im Schulbereich und deren verbindliche Verankerung und Umsetzung in den einzelnen Schulformen
- Evaluation der Lehrpläne und deren Umsetzung in den einzelnen Fächern sowie die Evaluation der Lehrpraxis hinsichtlich ausreichender Verortung der Medienbildung und des Datenschutzes. Ableitung von geeigneten Maßnahmen zur Weiterentwicklung von technischen (z. B. Onlinelernplattformen) und pädagogischen (Lehrunterlagen, Übungen) Unterstützungsstrukturen für Lehrer im Bereich der Digitalen Medienbildung
- Evaluation der Studien- und Prüfungsordnung hinsichtlich der verpflichtenden Verortung der Medienbildung und des Datenschutzes in den Lehramtsstudiengängen
- Einsatz von externen Medienpädagogen gemäß des Schulentwicklungsplanes
- Einsatz einer sicheren zentralen Lern- und e-Learning-Plattform (z. B. mit Cloud-Lösungen) mit geprüften Anwendungen als ein sicheres Lernumfeld
- Entwicklung nachhaltig finanzierbarer Konzepte, die es den Kommunen ermöglichen, den in ihrer Trägerschaft befindlichen Schulen eine moderne und zeitgemäße technische Ausstattung zur Verfügung zu stellen, die den Herausforderungen des technischen Fortschritts – als kontinuierliche Anforderung – gewachsen ist. Dabei ist eine Verknüpfung der technischen Ausstattung mit medienpädagogischen und mediendidaktischen Konzepten der jeweiligen Schule sowie der kontinuierlichen Sicherstellung der Administration und des Supports sicherzustellen.

17.2.2 Verpflichtungserklärung zur Einhaltung des Meldegeheimnisses

Verpflichtung gemäß § 7 des Bundesmeldegesetzes (BMG) zur Einhaltung des Meldegeheimnisses

.....
Name der verantwortlichen Stelle

Sehr geehrte(r) Frau/Herr

aufgrund der Ihnen übertragenden dienstlichen Aufgaben verpflichte ich Sie auf die Einhaltung des Meldegeheimnisses gemäß § 7 BMG. Es ist Ihnen nach dieser Vorschrift untersagt, personenbezogene Daten unbefugt zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen.

Diese Pflichten bestehen auch nach Beendigung Ihrer Tätigkeit fort.

Verstöße gegen das Meldegeheimnis können mit Freiheits- oder Geldstrafe geahndet werden.

In der Verletzung des Meldegeheimnisses kann zugleich eine Verletzung arbeits- oder dienstrechtlicher Verschwiegenheitspflichten liegen.

Diese Erklärung wird zur Personalakte genommen.

.....
Ort, Datum

.....
Unterschrift der verantwortlichen Stelle

Über die Verpflichtung auf das Meldegeheimnis und die sich daraus ergebenden Verhaltensweisen wurde ich unterrichtet.

.....
Ort, Datum

.....
Unterschrift des Verpflichteten

Stichwortverzeichnis

- Abgeordnetenschreiben 34
- Archivnutzung 73
- Asylbewerber 59

- Berufsgeheimnisträger 151
- Beschäftigte
 - arbeitsmedizinische Untersuchung* 109
 - Bewerbungsverfahren* 42
 - IBAN-Abgleich* 40
 - Nutzung der E-Mail-Adresse* 43
 - Zeiterfassung* 39
- Bundeskriminalamtgesetz 153

- Cloud-Betriebssysteme 135

- Datenschutz-Grundverordnung 142, 144
 - Auftragsverarbeitung* 24
 - Behördliche Datenschutzbeauftragte* 20
 - Datenschutz-Folgenabschätzung* 23
 - Einwilligung* 26
 - Fortgeltung von Rechtsverhältnissen* 29
 - Inkrafttreten* 18
- Datensparsamkeit 17
- Digitale Medien 37
- Digitalisierung 154

- eHealth-Beirat 110

- Fahrdaten 152
- Finanzamt 84
 - Datenübermittlung* 98
- Führerscheinakten 105
- Fundsachen 62

- Gemeinde
 - Alters- und Ehejubiläen* 46
 - Asylbewerber* 59
 - Fundsachen* 62
 - Grundstücksverkauf* 60
 - Informationsfreiheitssatzung* 64
 - Ratsinformationssystem* 65
 - Veröffentlichung von Beschlüssen* 69
 - Videoüberwachung* 63
- Gerichtsvollzieher 103
- Gesundheits-Apps 140

Google Analytics 124

IBAN
Abgleich 40

Informationssicherheit 127

JI-Richtlinie
Inkrafttreten 18

Jugendamt 115, 119

Justizvollzug
Austrittsmitteilungen 97
Einwilligung 100
Zuverlässigkeitsüberprüfung 100

Kindertagesstätte
Anamnesefragebogen 117

Klagerecht 143

Krankenkasse
Datenerhebung 111

Landesjustizkasse 98

Medienbildung 37, 158

Melddaten
Auskunftssperre 55
Datenweitergabe 52
elektronisches System 48
Erhebung 48
Mitwirkungspflicht 51
Registerauskünfte 53, 54

Meldegeheimnis 53, 161

Online-Plattform 125

Personalausweis
elektronischer Identitätsnachweis 57

Personalausweisgesetz 149

Personalrat
Online-Wahl 45

Pflegekasse 113

Polizei
Facebook-Profil 76
Falldatei Rauschgift 148
Gesprächsaufzeichnungen 73
Google Analytics 124
Löschung von Daten 77
Medien 78
Öffentlichkeitsfahndung 78

Regelanfragen 75

Ratsinformationssystem 65

Schornsteinfeger 107

Schulen

Datenübermittlung 94

digitale Medien 89

elektronische Klassenbücher 96

Fragebögen 88

Jugendamt 94

Medienbildung 86

Online-Plattform 125

Schulung 130

Servicekonten 138

Sozialdaten 115

Sozialhilfe 114

Standard-Datenschutzmodell 126

Terrorismus

Bekämpfung 137

Überschuldungsstatistik 71

Verfassungsschutz 79

Verfassungsschutzreform 134

Verkehrsordnungswidrigkeiten

Lichtbildabgleich 57

Verschlüsselung 82, 129

Videoüberwachung 156

Drohnen 63

Videoüberwachungsverbesserungsgesetz 146

Vorratsdatenspeicherung 133

Wearables 140

Zeiterfassung 39

Zeugnisverweigerungsrecht 104

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Wildauer (PDS)

und

Antwort

des Thüringer Innenministeriums

Wirksamkeit der Regelungen in § 16 (Bürgeranträge) und § 17 (Bürgerbegehren/Bürgerentscheide) der Thüringer Kommunalordnung

Die **Kleine Anfrage 632** vom 10. Mai 2002 hat folgenden Wortlaut:

Mit der Kleinen Anfrage 74 vom 2. Februar 2000 habe ich der Landesregierung Anfragen zu Bürgeranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in Thüringen gestellt.

In ihrer Antwort (Drucksache 3/389) verwies die Landesregierung darauf, dass die abgefragten statistischen Erhebungen bis März 1999 bereits in Drucksache 2/3645 beantwortet wurden. Die Erhebung der statistischen Daten für den Zeitraum April 1999 bis Februar 2000 war aus damaliger Sicht der Landesregierung durch die zeitliche Nähe zur Antwort in Drucksache 2/3645 und aufgrund des Zeit- und Verwaltungsaufwands nicht vertretbar.

Durch den nunmehr gegebenen Zeitablauf und die beabsichtigten Änderungen in den §§ 16 und 17 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) [vgl. Drucksache 3/2206] ergibt sich die Berechtigung der erneuten Anfragenstellung an die Landesregierung. Es ist davon auszugehen, dass den Novellierungsbestrebungen der Landesregierung in §§ 16 und 17 ThürKO Analysen zur Wirksamkeit der bisherigen Regelungen zugrunde liegen. Des Weiteren ist aufgrund des Legalitätsprinzips des rechtsaufsichtlichen Handelns nach § 120 ThürKO davon auszugehen, dass die Rechtsaufsichtsbehörden gerade den Fragen der Zulässigkeit von Bürgeranträgen und Bürgerbegehren verstärkte Aufmerksamkeit widmen. Die nachfolgend angefragten statistischen Daten müssten somit bei den Rechtsaufsichtsbehörden abrufbar sein.

Ich frage die Landesregierung:

1. Wie viele Bürgeranträge nach § 16 ThürKO sind seit März 1999 (Beantwortung der Kleinen Anfrage 1209 durch die Landesregierung in Drucksache 2/3645) in Thüringen beantragt worden (Aufstellung nach Datum, Inhalt und Gemeinde)?
2. Welche der Anträge in Anfrage 1 wurden mit welcher Begründung abgelehnt (Einzelaufstellung)?
3. Wie viele Bürgerbegehren nach § 17 Abs. 1 ThürKO sind seit März 1999 (Beantwortung der Kleinen Anfrage 1209 durch die Landesregierung in Drucksache 2/3645) in Thüringen beantragt worden (Aufstellung nach Datum, Inhalt und Gemeinde)?
4. Welche der Anträge in Anfrage 3 wurden mit welcher Begründung abgelehnt (Einzelaufstellung)?
5. In welchen Thüringer Gemeinden fanden seit März 1999 (Beantwortung der Kleinen Anfrage 1209 durch die Landesregierung in Drucksache 2/3645) Bürgerentscheide, zu welchen Themen und mit welchem Ergebnis statt (Einzelaufstellung)?

6. Bei welchen Anträgen in Anfrage 3 hatte sich die Durchführung eines Bürgerentscheids dadurch erübrigt, weil der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschlossen hat (Einzelaufstellung)?
7. Wie bewertet die Landesregierung die gegenwärtige Regelung in der Thüringer Kommunalordnung, wonach Bürger kreisfreier Städte zu den in § 87 enthaltenen Aufgaben Bürgeranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide beantragen bzw. durchführen können, während dies Bürgern kreisangehöriger Gemeinden verwehrt ist?

Das **Thüringer Innenministerium** hat die Kleine Anfrage namens der Landesregierung mit Schreiben vom 24. Juni 2002 wie folgt beantwortet:

Zu 1. bis 6.:

Der Landesregierung liegen Informationen zu Anzahl, Inhalten und Ergebnissen der seit der letzten Erhebung im Jahre 1999 durchgeführten Bürgeranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Thüringen nicht vor. Für die Novellierung waren rechtliche Überlegungen ausschlaggebend. Es bestand daher kein Erfordernis, Zahlenangaben zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden statistisch zu erfassen. Solche Angaben zu den Verfahren werden von den Rechtsaufsichtsbehörden auch nicht zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesammelt.

Zu 7.:

Die Thüringer Kommunalordnung sieht die genannten Formen der Bürgerbeteiligung nur auf Gemeindeebene vor. Für und Wider einer Einführung dieser Rechtsinstitute in die Thüringer Kommunalordnung wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Thüringer Kommunalordnung im Jahre 1993 im Rahmen der Anhörung von Sachverständigen in der 50. Sitzung des Innenausschusses eingehend erörtert. Der damalige Landtag hat sich gegen die Einführung der Bürgerbeteiligung auf Kreisebene entschieden. Die Sach- und Rechtslage stellt sich für die heutige Landesregierung unverändert in gleicher Weise dar.

Köckert
Minister