

Heft 9

Meißner Hochschulschriften



HOCHSCHULE MEISSEN (FH)
UND FORTBILDUNGSZENTRUM



Freistaat
SACHSEN

Heft 9

Meißner Hochschulschriften

Inhalt

Wie du mir, so ich dir.

Die Lockerung des Örtlichkeitsprinzips bei wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen im Freistaat Sachsen. 9

DANIEL ANDRAE

1	Einleitung.....	9
2	Das Örtlichkeitsprinzip als Ausfluss des Kommunalen Selbstverwaltungsrechts.....	10
3	Anwendung des Örtlichkeitsprinzips bei der Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen.....	11
4	Darstellung der kommunalrechtlichen Bestimmungen verschiedener Bundesländer zur grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Betätigung und zum neu eingeführten § 97 SächsGemO bzgl. Versorgungsunternehmen	12
5	Vergleichende Darstellung zu anderen wirtschaftlichen Betätigungen.....	14
6	Interessenskonflikte gegenüber anderen Kommunen bei der gebietsübergreifenden Betätigung.....	18
7	Fazit.....	20

Kommunalwahlen 2019 – Kurzanalyse der Angebotsstruktur 23

PROF. DR. MANFRED SCHLEER

1	Einleitung.....	23
2	Relevante rechtliche Bestimmungen.....	24
3	Ergebnisse der Kurzanalyse.....	25
3.1	Datengrundlage.....	25
3.2	Mandate (Sitze).....	26
3.3	Wahlvorschläge, Bewerber/innen und Mandatsbesetzungen.....	27
3.3.1	Gemeinderatswahlen in den kreisangehörigen Gemeinden.....	27
3.3.2	Stadtratswahlen in den kreisfreien Städten.....	31
3.3.3	Kreistagswahlen.....	32
3.4	Etablierte Parteien.....	34
4	Exkurs: Angebot + Nachfrage, Aufwand + Ertrag.....	38
5	Zusammenfassung.....	39
6	Literaturverzeichnis.....	44

§ 160 Abs. 1 S. 1 AO: Anwendungsprobleme und ein Änderungsvorschlag .. 45

DR. FRANK NEUDERT

1	Der Gesetzestext.....	46
2	Der Zweck der Norm	46
3	Die Tatbestandsmerkmale	47
4	Die Rechtsfolge.....	48
5	Der Vorschlag	49
6	Fazit.....	50
7	Literaturverzeichnis.....	50

Vorwort

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

ich freue mich, Ihnen heute mit Heft 9 die neueste Ausgabe der Meißner Hochschulschriften vorlegen zu können. Wie Sie sich sicherlich denken können, hat auch hier die Corona-Pandemie ihre Auswirkungen entfaltet und zu unvorhergesehenen zeitlichen Verzögerungen geführt. Nicht zuletzt die Umstellung der Lehre an der HSF von der bisher gewohnten Präsenzlehre auf nunmehr eine vollständig digitale Lehre sowie das Erfordernis, den Lehrbetrieb an sich fortwährend ändernde Rahmenbedingungen anzupassen, hat die personellen Ressourcen der HSF im vergangenen Jahr stark beansprucht.

Umso erfreulicher ist es, dass ich Ihnen auch in der aktuellen Ausgabe der Meißner Hochschulschriften drei interessante Beiträge von Dozenten der HSF aus den unterschiedlichsten Themenbereichen präsentieren kann, die auch die Vielfalt des Lehrgeschehens an der HSF abbilden. Diese erstrecken sich von der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen im Freistaat Sachsen über eine Analyse der Kommunalwahlen 2019 bis hin zu steuerlichen Fragen im Zusammenhang mit der Pflicht zur Benennung von Zahlungsempfängern.

Ich wünsche Ihnen eine angenehme und informative Lektüre.

Ihr Frank Nolden

Meißen im April 2021



PROF. DR.
FRANK NOLDEN

Rektor

Wie du mir, so ich dir.

Die Lockerung des Örtlichkeitsprinzips bei wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen im Freistaat Sachsen.

1 Einleitung

Um die Grenzen der Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen wird weiterhin hart gerungen. Auf der einen Seite steht die Privatwirtschaft, die die öffentliche wirtschaftliche Betätigung auf ein Mindestmaß zurückdrängen möchten und dies mit Deregulierungserfordernissen und Liberalisierungsaspekten begründet. Diese Bewegung erhält große Unterstützung durch die Handlungen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts. Auf der anderen Seite stehen die öffentlichen Wirtschaftsunternehmen, die im Freistaat Sachsen vom Sächsischen Städte und Gemeindetag (SSG) unterstützt werden. Dabei werden die Interessen dahingehend vertreten, dass eine gesunde Kommunalwirtschaft nur dann weiterhin existieren kann, wenn diese dahingehend ausgeweitet wird, dass die Grenzen der örtlichen Betätigungsbegrenzung aufgehoben werden.¹

Die Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung kommunaler Unternehmen und auch deren Begrenzungen finden sich in den kommunalrechtlichen Bestimmungen der einzelnen Bundesländer wieder und sind höchst unterschiedlich gesetzlich geregelt. In diesem Beitrag soll untersucht werden, welche Regelungen es in verschiedenen Bundesländern bezüglich der Frage der Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung über das örtliche Gebiet der Körperschaft, die das Unternehmen betreibt, hinausgehend gibt. Anschließend wird ein Blick auf die neue Bestimmung des § 97



DANIEL ANDRAE

Dozent im
Fachbereich
Allgemeine
Verwaltung

¹ Siehe insbesondere das Gemeinsame Positionspapier des SSG und des VKU zur Novelle des Gemeindegewirtschaftsrechts 2016 II. 2.

der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) geworfen. Letztlich wird hinterfragt, ob die neue Bestimmung als dogmatisch gelungen angesehen werden kann. Zunächst sollen jedoch die gesetzlichen Grundlagen des Örtlichkeitsgrundsatzes aufgeführt und der Zusammenhang zur Anwendbarkeit auf die wirtschaftliche Betätigung hergestellt werden.

2 Das Örtlichkeitsprinzip als Ausfluss des Kommunalen Selbstverwaltungsrechts

Durch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist die Rechtsstellung der Gemeinden und Landkreise besonders abgesichert.² Die verfassungsrechtliche Gewährleistung hierfür findet sich in Art. 28 Abs. 2 GG. Diese Regelung beinhaltet für die Kommunen drei unterschiedliche Gewährleistungsinhalte: die institutionelle Rechtssubjektgarantie, die objektive Rechtsinstitutionsgarantie und die subjektive Rechtsstellungsgarantie.³ In der Sächsischen Verfassung wird die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 82 Abs. 2 i.V.m. Art. 84 Abs. 1 SächsVerf gewährleistet.

Neben der institutionellen Rechtssubjektgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, die beinhaltet, dass es überhaupt Gemeinden und Landkreise als Institution gibt, garantiert die Rechtsinstitutionsgarantie den Kommunen einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbestand sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich.⁴

Für die Gemeinden erstreckt sich die gemeindliche Selbstverwaltungskompetenz auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.⁵ Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen, wobei es auf die Verwaltungskraft einer Gemeinde hierbei nicht ankommt.⁶

² Faßbender, König, Musall, Sächsisches Kommunalrecht 2. Kapitel C I. Rn. 13; Cronauge, Kommunale Unternehmen (6. Aufl.) Kapitel 1 B IV. Rn. 13

³ Mehde, in Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 41.

⁴ BVerfGE 26, 228 (237 f.), BVerfGE 79, 127 (Rastede Entscheidung).

⁵ Faßbender, König, Musall, Sächsisches Kommunalrecht 2. Kapitel C I. Rn. 30.

⁶ BVerfGE 26, 228 (237f.), BVerfGE 79, 127 (151) (Rastede Entscheidung).

Bei dem Begriff der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der von der Gemeinde entsprechend auszulegen ist und ihr dabei eine Einschätzungsprärogative zusteht.

3 Anwendung des Örtlichkeitsprinzips bei der Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen

Das Gemeindefirtschaftsrecht ist als Teil der Kommunalen Selbstverwaltung zu verstehen.⁷ Daraus wird für die wirtschaftliche Betätigung gefolgert, dass diese nur dann einen öffentlichen Zweck rechtfertigt, wenn die Handlungen auf den örtlichen Wirkungskreis bezogen sind.⁸ Die dazu bestehende abweichende Auffassung sieht diese wirtschaftliche Betätigung als Tätigkeiten außerhalb der staatlichen Kompetenzen an und kommt zu dem Schluss, dass es kein hoheitliches Handeln sei und diese Tätigkeiten daher auch nicht von Grenzen der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG betroffen sein können, besonders bei einer Betätigung in Privatrechtsform.⁹ Dieser Ansicht ist jedoch nicht zu folgen, da sie die gemeindliche Verbandskompetenz missachtet.¹⁰ Die Kompetenzvorschriften aus Art. 28 Abs. 2 GG sind bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die Gebietskörperschaften zu beachten, unabhängig ob die Organisation dieser Aufgaben privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich ausgestaltet ist. Folglich ist auch das Örtlichkeitsprinzip auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung der wirtschaftlichen Betätigung anwendbar.

Anerkannt ist zudem, dass die Eingrenzung auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auch bei der wirtschaftlichen Betätigung nicht bewirke, dass die Gemeinde sich nur auf ihrem Gemeindegebiet wirtschaftlich betätigen dürfe.¹¹ Gebietsübergreifende Tätigkeiten können durch Anwendung der bestehenden Bestimmungen zur kommunalen Zusammenarbeit erfolgen. So kann nach den Vorschriften des Sächsischen Gesetzes zur Kommunalen Zusammenarbeit (SächsKomZG) ein Zweckverband nach §§ 44 ff. SächsKomZG gegründet, eine Zweckvereinbarung nach §§ 71 ff. SächsKomZG geschlossen oder eine kommunale Arbeitsgemeinschaft nach § 73a SächsKomZG eingeführt werden.

⁷ So auch schon VGH Rheinland-Pfalz, Urteil v. 28.3.2000 – Az.: VGH N 12/98, in NVwZ 2000, 801f.

⁸ Katz, Kommunale Wirtschaft 2. Aufl. Teil 1 Rn. 58.

⁹ Wieland/Hellermann, Das Verbot ausschließlicher Konzessionsverträge und die kommunale Selbstverwaltung, in DVBl. 1996, 401 ff.; Moraing, Kommunale Wirtschaft zwischen Wettbewerb und Gemeindefirtschaftsrecht, in Der Gemeindehaushalt 1998, 223ff; ders., Kommunale Wirtschaft in einem wettbewerblichen Umfeld, in Der Städtetag 1998 S. 523 ff..

¹⁰ So auch Katz, Kommunale Wirtschaft 2. Aufl. Teil 1 Rn. 58.

¹¹ Cronauge, Kommunale Unternehmen (6. Aufl.) Kapitel IX E II. Rn. 438.

Zudem ist anerkannt, dass im Rahmen der einfachgesetzlichen kommunalrechtlichen Bestimmungen Normen aufgenommen werden können, die das Örtlichkeitsprinzip konkretisieren oder für bestimmte Handlungen unter Einhaltung von rechtlichen Grenzen abschaffen.¹²

4 Darstellung der kommunalrechtlichen Bestimmungen verschiedener Bundesländer zur grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Betätigung und zum neu eingeführten § 97 SächsGemO bzgl. Versorgungsunternehmen

Die Kompetenz zum Erlass besonderer Regelungen für die jeweilige wirtschaftliche Betätigung der Kommunen liegt auf Grund des Föderalismusprinzips bei den Bundesländern. Verschiedene Bundesländer haben bereits Normen erlassen, die das Örtlichkeitsprinzip als Ausfluss der Rechtfertigung des öffentlichen Zweckes für kommunale Unternehmen unter bestimmten Bedingungen abschaffen. An dieser Stelle sollen die Unterschiede in den gesetzlichen Bestimmungen dargestellt werden.

A) Baden-Württemberg bestimmt in § 102 Abs. 7 Gemeindeordnung Folgendes:

„(7) Die Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets ist zulässig, wenn bei wirtschaftlicher Betätigung die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen und die berechtigten Interessen der betroffenen Gemeinden gewahrt sind. Bei der Versorgung mit Strom und Gas gelten nur die Interessen als berechtigt, die nach den maßgeblichen Vorschriften eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen.“

B) Der Freistaat Bayern normiert in Art. 87 Abs. 2 BayGO:

„(2) Die Gemeinde darf mit ihren Unternehmen außerhalb des Gemeindegebiets nur tätig werden, wenn dafür die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen und die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind. Bei der Versorgung mit Strom und Gas gelten nur die Interessen als

¹² Der Auffassung in Teilen der Literatur, dass Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG als absolute räumliche Grenze wirtschaftlicher Betätigung anzusehen ist und darüber hinausgehende einfachgesetzliche Bestimmungen unter dem Verdacht der Verfassungswidrigkeit stünden (so Becker, Grenzenlose Kommunalwirtschaft, in DÖV 2000, 1032 (1039)), ist nicht zuzustimmen, da dadurch der als Eingriffsvorbehalt ausgestaltete Vorbehalt des Gesetzes in Art. 28 Abs. 2 GG, der es dem Gesetzgeber überlässt, die örtlichen, sozialen und funktionalen Elemente der Selbstverwaltung zu konkretisieren, negiert werden würde. Darunter fällt auch die Ausgestaltung des Örtlichkeitsprinzips.

berechtigt, die nach den Vorschriften des Energiewirtschaftsgesetzes eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen.“

C) § 107 Abs. 3, 4 sowie § 107a GO in Nordrhein-Westfalen bestimmen:

„(3) Die wirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen und die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind. Die Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung auf ausländischen Märkten ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 vorliegen. Die Aufnahme einer solchen Betätigung bedarf der Genehmigung.

(4) Die nichtwirtschaftliche Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 vorliegen und die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind. Diese Voraussetzungen gelten bei in den Krankenhausplan des Landes aufgenommenen Krankenhäusern als erfüllt. Die Aufnahme einer nichtwirtschaftlichen Betätigung auf ausländischen Märkten ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 vorliegen. Die Aufnahme einer solchen Betätigung bedarf der Genehmigung.

§ 107a GemO Nordrhein-Westfalen:

(3) Die Aufnahme einer überörtlichen energiewirtschaftlichen Betätigung ist zulässig, wenn die Voraussetzung des Absatzes 1 vorliegt und die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind. Bei der Versorgung mit Strom und Gas gelten nur die Interessen als berechtigt, die nach den Vorschriften des Energiewirtschaftsgesetzes eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen. Die Aufnahme einer energiewirtschaftlichen Betätigung auf ausländischen Märkten ist zulässig, wenn die Voraussetzung des Absatzes 1 vorliegt. Die Aufnahme einer solchen Betätigung bedarf der Genehmigung.“

D) Im Freistaat Thüringen wird in § 71 Abs. 5 ThürKO Folgendes geregelt:

„(5) Die Gemeinde darf mit ihren Unternehmen außerhalb des Gemeindegebiets nur tätig werden, wenn dafür die Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 vorliegen und die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind. Bei gesetzlich liberalisierten Tätigkeiten gelten nur die Interessen als

berechtigt, die nach den maßgeblichen Vorschriften eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen. Tätigkeiten außerhalb des Gemeindegebiets sind von der Rechtsaufsichtsbehörde zu genehmigen, soweit es die Versorgung mit Strom und Gas betrifft, sind sie der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen."

Im Freistaat Sachsen wurde durch das Vierte Gesetz zur Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung vom 25. Juni 2019¹³ der § 97 neu aufgenommen¹⁴. Bezüglich der Privilegierung und hier insbesondere der Lockerung des Örtlichkeitsprinzips wurde der folgende Inhalt aufgenommen:

„(1) Die Betätigung von kommunalen Unternehmen der Bereiche der Strom-, Gas-, Wärme- und Wasserversorgung sowie Telekommunikation (kommunale Versorgungsunternehmen) dient auch außerhalb des Gemeindegebiets in diesen Bereichen einem öffentlichen Zweck und ist zulässig, wenn sie nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht."

Festzustellen ist, dass das Örtlichkeitsprinzip im Rahmen der Rechtfertigung des öffentlichen Zweckes für die Betätigung von kommunalen Unternehmen der Bereiche der Strom-, Gas-, Wärme- und Wasserversorgung sowie der Telekommunikation als sogenannte Versorgungsunternehmen im Freistaat Sachsen aufgehoben wird. Eine weitere Regelung zu etwaigen Interessenskonflikten oder in Bezug auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie anderer Körperschaften ist nicht enthalten. Dies stellt eine Abweichung zu den Normen anderer Bundesländer dar. Im Folgenden wird daher untersucht, welche rechtlichen Auswirkungen durch den neu aufgenommenen § 97 SächsGemO zu verzeichnen sein werden, insbesondere in Bezug auf andere Betätigungsfelder der Kommunen und auf die Interessen anderer Gebietskörperschaften.

5 Vergleichende Darstellung zu anderen wirtschaftlichen Betätigungen

Im Freistaat Sachsen erfolgte die gesetzliche Privilegierung im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung explizit für sogenannte Versorgungsunternehmen, wobei neben der traditionellen Zuordnung der Gas-, Strom- und Wärmeversorgung eine Erweiterung auf die Bereiche Wasserversorgung und Telekommunikation erfolgte. Dies beinhaltet einen erheblichen Unterschied zu den Regelungen in den anderen Bundesländern. Es stellt sich daher die Frage, warum dieser Sektor privilegiert wird,

¹³ SächsGVBl. 2019 Nr.12 S.494 (Gesetz vom 25.06.2019).

¹⁴ Teilweise bestanden Regelungsinhalte schon im § 94a Abs. 5 SächsGemO (alt) und wurden in den § 97 Abs. 1 SächsGemO übertragen.

während andere Bereiche der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung an dieser Bevorteilung nicht partizipieren sollen. Zunächst erfolgt ein Blick in die Gesetzesbegründung des Vierten Gesetzes zur Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung, um herauszufinden, warum im Gesetzesentwurf eine derartige Einschränkung vorgenommen wurde:

„Unternehmen aus den Bereichen der Strom-, Gas-, Wärme- und Wasserversorgung und der Telekommunikation sind auf Geschäftsfeldern tätig, die zu den Kernaufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge gehören. Sofern die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge vollständig oder zum Teil auf Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts übertragen worden sind, sind die betreffenden kommunalen Gebietskörperschaften häufig Gesellschafter.

In kommunalen Versorgungsunternehmen treten im operativen Geschäft häufig Fallgestaltungen auf, die eine zügige Entscheidung erfordern. Mit der neuen Regelung soll einerseits der Notwendigkeit nach zügigen Entscheidungsprozessen bei operativen unternehmerischen Entscheidungen und andererseits den besonderen öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns kommunaler Gebietskörperschaften in dieser speziellen Branche Rechnung getragen werden.

Aus diesem Grunde wird mit § 97 eine einheitliche neue Regelung für kommunale Versorgungsunternehmen geschaffen.

Daher wird der bisherige § 94a Absatz 5 aufgehoben und in § 97 Absatz 1 verankert, wobei der Anwendungsbereich gleichzeitig um die Branchen Wasserversorgung und Telekommunikation erweitert wird. Zudem kommt es zu einer Privilegierung bei kommunalen Versorgungsunternehmen im Hinblick auf die Anwendbarkeit gemeindefinanzrechtlicher Regelungen.“¹⁵

Eine weitergehende Begründung ist nicht gegeben. Bereits mit dem Haushaltbegleitgesetz 2015/16 wurde eine Lockerung des Örtlichkeitsprinzips für die Bereiche Strom-, Gas- und Wärmeversorgung in wörtlicher Übereinstimmung mit dem neuen § 97 Abs. 1 SächsGemO in den ursprünglichen § 94a Abs. 5 SächsGemO aufgenommen.¹⁶ Während im Grundentwurf zum Haushaltbegleitgesetz eine Änderung der SächsGemO nicht vorgesehen war, kam es im weiteren Verfahrensgang zu einem Änderungsantrag, wonach ein neuer Artikel 16b in das Haushaltbegleitgesetz aufgenommen werden sollte. Aus der Beschlussempfehlung und dem Bericht

¹⁵ LT-Drucksache 6/16713 v. 11.02.2019 S. 7.

¹⁶ Haushaltbegleitgesetz 2015/2016 vom 29. April 2015 (SächsGVBl. 2015 S. 349), siehe Art. 18 Nr. 6.

des Haushalts- und Finanzausschusses lässt sich ableiten, auf welchem Weg die Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung in das laufende Verfahren des Haushaltbegleitgesetzes Aufnahme gefunden hat:

In Auswertung der Anhörung ist dem Begehren des Sächsischen Städte- und Gemeindetages entsprochen worden, wobei der Änderungsantrag die wirtschaftliche Tätigkeit der kommunalen Unternehmungen betrifft.

„Hier sei die Frage der energiewirtschaftlichen Unternehmen und die Aufgabe des Regionalprinzips aufgenommen worden. Nach derzeitiger Rechtslage der Gemeindeordnung müssten sich die Unternehmen der Energiewirtschaft, also Strom-, Gas- und Wärmeversorgung, auf ihr Kommunalgebiet beschränken. Dies solle durch den Antrag geändert werden, um die Wettbewerbsfähigkeit auch im Verhältnis zu 15 anderen Bundesländern herzustellen.“¹⁷

Im weiteren Verlauf wird die folgende Erklärung wiedergegeben:

„Der Sprecher der Koalitionsfraktionen von CDU und SPD erklärte, dass mit der beabsichtigten Änderung keine grundsätzliche Aufhebung oder Änderung des Gemeindefinanzrechts geplant sei. Die Frage der Unternehmensbildung und der Unternehmensbeteiligung werde durch diese Regelung überhaupt nicht berührt, sondern es gehe ausschließlich um die Frage der Beschränkung von Unternehmen der Daseinsvorsorge auf ein Kommunalgebiet. Man müsse zur Kenntnis nehmen, dass im Rahmen einer Energiewende und im Rahmen einer erforderlichen lokalen Energieversorgung und der Bedeutung der Stadtwerke auch eine entsprechende Steuerung für diese Unternehmen bestehen müsse. Es könne nicht sein, dass der Gesetzgeber das Agieren der Netze und der Stromunterhaltung ausschließlich auf das Gemeindegebiet beschränke. Das sei in einer Wettbewerbssituation nicht möglich und man werde schwerlich erklären können, warum die Stadtwerke Stuttgart in Dresden Strom liefern können, aber die Dresdner Stadtwerke dies nicht in Stuttgart können.“¹⁸

Letztlich wurde der Änderungsantrag mehrheitlich angenommen, wobei die Fraktion DIE LINKE darauf hinwies, dass sie den Änderungsantrag ablehne, weil ihr Anhörungsrechte verwehrt worden seien.¹⁹

¹⁷ LT-Drucksache 6/1235 zu Drs 6/778 Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses zum Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2015/2016 S. 63.

¹⁸ Ebda. S. 64.

¹⁹ Ebda.

Eine weitergehende Begründung für die Aufnahme der Lockerung des Örtlichkeitsgrundsatzes in die SächsGemO lässt sich nicht finden. Erkennbar ist, dass die Initiatoren der gesetzlichen Änderung eine Wettbewerbsstärkung der kommunalen Städtischen Werke im Auge hatte. Auf Grund von bestehenden Angeboten anderer Stadtwerke aus anderen Bundesländern im Stromvertrieb, sei es nur recht und billig, wenn die sächsischen Stadtwerke auch gleichberechtigt in anderen Städten der Bundesrepublik Deutschland ihre Waren und Dienstleistungen anbieten können. Die Rechtfertigung lässt sich daher vorrangig mit dem Motto begründen: Wie du mir, so ich dir.

Eine dogmatische Begründung, warum allein der Energiesektor diese Privilegierung erhalten sollte, ist nicht erkennbar. Mit der Neufassung des § 97 SächsGemO wurde der Anwendungsbereich der Lockerung des Örtlichkeitsgrundsatzes auf weitere Bereiche sogenannter Versorgungsunternehmen erweitert. Auch hier findet sich keine weitergehende Begründung, warum nunmehr zu den bisher aufgenommenen Unternehmensbereichen auch die Telekommunikation und die Wasserversorgung hinzukommen.

Insbesondere die Aufnahme der Wasserversorgung in den Anwendungsbereich des § 97 Abs. 1 SächsGemO ist kritisch zu sehen. Die unter Versorgungsunternehmen aufgenommenen Bereiche sind dem Grunde nach Teilbereiche der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden. Betrachtet man die strukturelle Zuordnung des § 97 SächsGemO im Gesamtgefüge des Dritten Abschnittes „Unternehmen und Beteiligungen der Gemeinde“, so sollte es sich um Unternehmen in wirtschaftlicher Betätigung handeln. Die Wasserversorgung stellt im Freistaat Sachsen jedoch die Erfüllung einer weisungsfreien Pflichtaufgabe nach § 43 Abs. 1 SächsWG i.V.m. § 2 Abs. 2 SächsGemO dar. Zwar kann sich die Gemeinde zur Erfüllung der Aufgabe nach § 43 Abs. 3 SächsWG Dritter bedienen, jedoch bleibt es dem Grunde nach bei einer gemeindlichen weisungsfreien Pflichtaufgabe. § 94a Abs. 3 Nr. 1 SächsGemO nimmt Unternehmen von der wirtschaftlichen Betätigung für die Aufgabenbereiche aus, zu denen die Gemeinde verpflichtet ist. Die Wasserversorgung stellt daher im Freistaat Sachsen eine nichtwirtschaftliche Betätigung dar. Somit ist die Aufnahme der Wasserversorgung in § 97 Abs. 1 SächsGemO als Privilegierung ein Sonderfall. Neben den wirtschaftlichen Betätigungen wird an dieser Stelle in einem Absatz explizit eine nichtwirtschaftliche Betätigung aufgeführt. Eine strukturell bessere Lösung, der Bestimmungsaufnahme der Lockerung des Örtlichkeitsgrundsatzes für nichtwirtschaftliche Betätigungen, wäre eine Regelung in einem gesonderten Paragraphen. Als gutes Beispiel sei hier die Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen erwähnt. Dort erfolgt eine Unterscheidung in wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche

Unternehmen in Bezug auf die Lockerung des Örtlichkeitsprinzipes in § 107 Abs. 3 und 4 GO NRW.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, warum ein kommunales Versorgungsunternehmen besser gestellt wird als zum Beispiel kommunale Wohnungsbaugesellschaften.

Die Privilegierung der sogenannten Versorgungsunternehmen im Verhältnis zu den anderen nicht aufgeführten Bereichen kommunaler Unternehmen stellt eine gesetzliche Ungleichheit infolge einer Änderung des rechtlichen Status der Beteiligten dar.²⁰ Die Aufnahme des neuen § 97 Abs. 1 SächsGemO führt dazu, dass ein äußerlich gleicher Sachverhalt, hier das Betreiben eines kommunalen Unternehmens, unterschiedlich rechtlich eingeordnet wird. Wenn für diese unterschiedliche Behandlung eine dogmatische Erklärung gegeben wäre, so kann eine gesetzliche Änderung für einen bestimmten Bereich gerechtfertigt sein.

Allein die oben aufgeführte Begründung, dass Städtische Werke einem großen Wettbewerb ausgeliefert sind, stellt keine hinreichende Rechtfertigung für eine Privilegierung der Versorgungsunternehmen dar.

6 Interessenskonflikte gegenüber anderen Kommunen bei der gebietsübergreifenden Betätigung

Die überörtliche wirtschaftliche Betätigung auf dem Gebiet der Versorgungsunternehmen wird nach dem Wortlaut des § 97 Abs. 1 SächsGemO fast schrankenlos gewährleistet. Allein auf das Verhältnis zur Leistungsfähigkeit wird Bezug genommen. Eine bestehende mögliche abwehrrechtliche Schutzfunktion des Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 82 Abs. 2 i.V. m. Art. 84 Abs. 1 SächsVerf wird außer Acht gelassen. Dabei kommt es auf die Frage an, ob Kommunen aus den Grundsätzen der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ein Abwehrrecht gegen gebietsübergreifende Betätigung anderer Kommunen geltend machen können. Dazu soll im Folgenden hinterfragt werden, ob eine Aufnahme einer entsprechenden Regelung in § 97 Abs. 1 SächsGemO als notwendig anzusehen ist.

Der Rechtsgestaltung der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und aus Art. 82 Abs. 2 S. 2 SächsVerf ist zu entnehmen, dass diese Mindestgarantien umfassen, die einen Ausgestaltungsspielraum für weitere Garantien lässt.

²⁰ Siehe dazu Pawlowski, Methodenlehre für Juristen § 5 1 c) Rn. 106.

Zulässig sind gesetzliche Bestimmungen, die das Selbstverwaltungsrecht betreffen, so lange sie dem Garantiegehalt der Verfassungsnormen nicht widersprechen.²¹ Sowohl landesverfassungsrechtliche als auch einfachgesetzliche Erweiterungen sind durch den aufgenommenen Gesetzesvorbehalt zulässig. Dies betrifft auch die Garantie des Örtlichkeitsgrundsatzes. So sind entsprechende Bestimmungen in den Gesetzen zur kommunalen Zusammenarbeit²² enthalten und in den bereits aufgeführten kommunalrechtlichen Regelungen zur überörtlichen wirtschaftlichen Betätigung.

Jedoch können einfachgesetzliche Erweiterungen nicht außer Acht lassen, dass die Schutzwirkung der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantien allen Kommunen in gleichartiger Weise zusteht. Als Schranke wirken auch die Selbstverwaltungskompetenzen der Kommunen, auf deren Gebiet die wirtschaftliche Betätigung der anderen Kommune erfolgen soll.²³

Die Ausübungsbefugnis der Kommunalen Selbstverwaltung der einzelnen Kommunen ist in gleichartiger Weise eingeschränkt, wenn der Landesgesetzgeber durch legislative Maßnahmen in vertikaler Art in die Kompetenzen eingreift oder andere Kommunen gebietsübergreifend in horizontaler Art expandierend Handlungen ausüben, die sich auf die Kompetenzausübung auswirken. Ein gradueller Unterschied in der Auswirkung auf die betroffene Gemeinde ist nicht festzustellen. In der Konsequenz kann daher angenommen werden, dass die horizontal wirkenden Eingriffe anderer Kommunen durch eine gebietsübergreifende wirtschaftliche Betätigung den gleichen Prüfungsmaßstäben unterliegen wie legislatorische Eingriffe in die Kommunale Selbstverwaltungsgarantie.

Strahlen wirtschaftliche Handlungen der Kommunen nur auf andere Kommunen aus, ohne dass eine Kompetenzerweiterung auf fremdes Gebiet festzustellen ist, so handelt es sich nicht um einen Eingriff und es kommt zu keiner Konfliktsituation gegenüber den anderen Kommunen²⁴. Stellt sich jedoch die wirtschaftliche Betätigung als Eingriff heraus, so ist auch hier zwischen Eingriffen in den Rand- und den Kern-

²¹ Gern, Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden außerhalb des Gemeindegebietes, in NJW 2002 S. 2593, 2595.

²² In Sachsen besteht das SächsKomZG.

²³ Kühling, Verfassungs- und kommunalrechtliche Probleme grenzüberschreitender Wirtschaftsbetätigung der Gemeinden, in NJW 2001 S. 177, 179.

²⁴ So auch Gern, Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden außerhalb des Gemeindegebietes, in NJW 2002 S. 2593, 2598, Beispiele bei Kühling, Verfassungs- und kommunalrechtliche Probleme grenzüberschreitender Wirtschaftsbetätigung der Gemeinden, in NJW 2001 S. 177, 178.

bereich der betroffenen Gemeinde zu unterscheiden. Die vom Bundesverfassungsgericht in der Rastede Entscheidung²⁵ aufgestellten Grundsätze sind folglich auch hier anwendbar.

Grundsätzlich ist daher diejenige wirtschaftliche gebietsübergreifende Betätigung anderer Kommunen als unzulässig anzusehen, wenn die Beeinträchtigung der betroffenen Kommune so groß ist, dass faktisch von einem Aufgabenentzug oder einer vollständigen Verhinderung der Kompetenzausübung gesprochen werden kann. Ein praktischer Fall dazu wird eher selten vorliegen und kann erst dann angenommen werden, wenn ein Energieversorgungsunternehmen sich derartig auf einem anderen Gemeindegebiet, z.B. durch Betreibung von Windparkanlagen ausbreitet, dass der betroffenen Gemeinde eine eigene energiewirtschaftliche Betätigung unmöglich gemacht wird, weil keine geeigneten Vorrangflächen mehr vorhanden sind.

Wesentlich häufiger wird es zu sonstigen Eingriffen kommen, bei denen die jeweiligen Interessen der Kommunen in angemessene Verhältnisse zu setzen sind. Es muss eine Beachtung der angemessenen Interessen der betroffenen Gemeinde erfolgen, wobei der Wert der demokratischen Teilhabe der Bürgerschaft an der Erledigung der Angelegenheit bei der Abwägung zu berücksichtigen ist.²⁶

Wie der Landesgesetzgeber sicherstellt, dass für alle expandierenden Kommunen diese bestehenden Abwehrrechte der betroffenen Kommunen als Bestandschutz der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auch in horizontaler Auswirkung einzuhalten sind, bleibt ihm überlassen. Der Gesetzgeber kann ein explizites Zustimmungserfordernis der betroffenen Kommunen oder ein Genehmigungserfordernis durch die Aufsichtsbehörde oder eine bloße Feststellung der bestehenden Interessenskonfliktlage und damit Verschiebung der Bestimmung der jeweiligen Zulässigkeit auf den Rechtsweg aufnehmen. Eine Regelung bei der Zulässigkeit gebietsübergreifender wirtschaftlicher Betätigung, die jedoch keinen Hinweis auf den Bestand der Ausübungskompetenz der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der betroffenen Kommune enthält, ist nicht ausreichend.

7 Fazit

Der neue § 97 Abs. 1 SächsGemO führt aus mehreren Gesichtspunkten nur scheinbar zu einer Verbesserung der Rechtsstellung kommunaler Unternehmen und zu einer rechtssicheren Handlungskompetenz bei der überörtlichen Wahrnehmung der

²⁵ BVerfGE 79, 127 (Rastede Entscheidung).

²⁶ Kühling, Verfassungs- und kommunalrechtliche Probleme grenzüberschreitender Wirtschaftsbetätigung der Gemeinden, in NJW 2001 S. 177, 180.

wirtschaftlichen Betätigung. Die völlig schrankenfreie Gewährleistung der gebietsübergreifenden Betätigung in dieser Norm steht nach wie vor unter dem Vorbehalt des bestehenden Abwehrrechts anderer Kommunen aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 82 Abs. 2 i.V.m. Art. 84 Abs. 1 SächsVerf. Es sollte daher eine Überarbeitung des § 97 Abs. 1 SächsGemO vorgenommen werden, die unter Beachtung folgende Aspekte stattfinden sollte:

1. Es ist keine dogmatisch herleitbare Begründung erkennbar, warum Versorgungsunternehmen im Vergleich zu sonstigen kommunalen Unternehmen bevorzugt zu behandeln wären. Soll eine überörtliche wirtschaftliche Betätigung der Kommunen zulässig sein, so erscheint eine Gleichbehandlung aller kommunaler wirtschaftlichen Unternehmen angebracht.
2. Es sollte eine eindeutige Trennung zwischen wirtschaftlicher Betätigung und nichtwirtschaftlicher Betätigung erfolgen. Das hätte nach derzeitiger Gesetzeslage im Freistaat Sachsen zur Folge, dass die Wasserversorgung als nichtwirtschaftliche Betätigung einzuordnen wäre. Dahingehend könnte eine eigenständige gesetzliche Normierung aufgenommen werden.
3. Als Ausfluss des Abwehranspruches aus der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie anderer Kommunen sollte eine Bestimmung gesetzlich gestaltet werden, die die bestehenden Interessenskonflikte darstellt und sodann die Schranken der Zulässigkeit der überörtlichen Betätigung im Sinne der praktischen Konkordanz unter den bereits in der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verankerten Maßstäben festsetzt.

Um den Anforderungen der Nr. 1-3 gerecht zu werden, genügt ein Blick in bereits bestehende Normen anderer Bundesländer, die diese Kriterien beachten und entsprechende Festsetzungen getroffen haben.

An den Zielen des Schutzes der kommunalen Unternehmen in geänderten Wettbewerbssituationen ist nichts auszusetzen. Die Umsetzung sollte jedoch rechtssicherer und begründbarer erfolgen, damit den Kommunen eindeutig der Umfang des neu eröffneten Handlungsrahmens ersichtlich wird. Daher ist der Gesetzgeber angehalten, bei einer zukünftigen Änderung der SächsGemO die Regelung des § 97 Abs. 1 zu modifizieren.

Kommunalwahlen 2019 – Kurzanalyse der Angebotsstruktur

1 Einleitung

Am 26. Mai 2019 fanden in Sachsen die Kommunalwahlen statt: Gewählt wurden die Vertreterinnen und Vertreter für die

- Gemeinde- bzw. Stadträte (§§ 27 ff. SächsGemO) = Gemeinderatswahlen,
- Ortschaftsräte (§ 66 SächsGemO),
- Stadtbezirksbeiräte in den kreisfreien Städten (§ 71 SächsGemO), sofern deren Hauptsatzung festlegt, dass die Beiräte durch Volks- und nicht durch Ratswahl bestimmt werden, was für Dresden zutrifft (in Leipzig: Ratswahl, Chemnitz hat die Stadtbezirksverfassung nicht eingeführt),
- Kreistage (§§ 23 ff. SächsLKrO) = Kreistagswahlen.

Im Blickpunkt von Wahlen steht zumeist das Ergebnis (also das Verhalten der Wählerinnen und Wähler; man kann auch von der *Nachfrageseite* sprechen), manchmal auch (einzelne) Nominierungs- und Zulassungsverfahren von Kandidaten und Listen, insbesondere wenn es hierbei zu Besonderheiten oder Unregelmäßigkeiten kommt. Eher weniger im Fokus der Betrachtung steht die *Angebotsseite*: Welche Listen und Kandidatinnen und Kandidaten werden den Wählerinnen und Wähler offeriert? Die Angebotsstruktur variiert bei den *Kommunalwahlen* für die einzelnen Gebietskörperschaften – anders als bei den *staatlichen* Wahlen – erheblich und daher lohnt es sich, sich mit ihr zu beschäftigen. In die folgende Kurz-



PROF. DR.
MANFRED
SCHLEER

Dozent im
Fachbereich
Allgemeine
Verwaltung

analyse fließen die Gemeinderats- und Kreistagswahlen ein; Ortschaftsrats- und Stadtbezirksbeiratswahlen werden nicht betrachtet, weil sie nicht flächendeckend erfolgen.

2 Relevante rechtliche Bestimmungen

Die Größe der Vertretungskörperschaft (Gemeinde-/Stadtrat und Kreistag) ist gesetzlich geregelt und bestimmt sich nach der Einwohnerzahl (§ 29 Abs. 2-4 SächsGemO, § 25 Abs. 2 f. SächsLKrO), wobei die Gemeinden, nicht aber auch die Landkreise, eine Option haben, von der „Regelgröße“ nach oben und unten abzuweichen. Die Mindestgröße für den Gemeinderat liegt bei 8 Personen, der Maximalwert bei 70. Bei den Landkreisen ist die Variationsbreite geringer: die Größe beträgt zwischen 74 und 98. Eine Stadt bspw. mit 250.000 Einwohnern kann einen Stadtrat mit 48, 54 oder 60 Sitzen aufweisen, der Kreistag eines Landkreises mit vergleichbarer Einwohnerzahl umfasst 86 Sitze. Die Größe der Volksvertretung ist in der jeweiligen Hauptsatzung der Gemeinde festzulegen.

Das Wahlgebiet ist die jeweilige Kommune (= Gemeinde oder Landkreis). Kreisangehörige Gemeinden bilden jeweils *einen* Wahlkreis, ausnahmsweise können sie zwei bis sechs Wahlkreise einrichten.¹ Kreisfreie Städte und Landkreise *sind* in *mehrere* Wahlkreise zu unterteilen; die Anzahl bei den kreisfreien Städten muss zwischen 6 und 12 und bei den Landkreisen zwischen 8 und 20 liegen.² (§ 26 Abs. 2 SächsLKrO, § 2 Abs. 1 bis 3 u. § 50 Abs. 1 f. KomWG)

Parteien und Wählervereinigungen können Wahlvorschläge einreichen, wobei jeder Wahlvorschlag in Gemeinden mit *einem* Wahlkreis höchstens 1,5-mal so viele Bewerber enthalten darf, wie Gemeinderäte zu wählen sind. Bei mehr als einem Wahlkreis wird die höchstzulässige Anzahl wie folgt bestimmt: Die Zahl der zu wählenden Gemeinde-/Kreisräte wird durch die Zahl der Wahlkreise geteilt und die sich hieraus ergebende Zahl mit der Zahl 1,5 multipliziert; der errechnete Wert wird

¹ Hiervon hat nur die Stadt Marienberg (Erzgebirgskreis) Gebrauch gemacht: Sie ist in vier Wahlkreise aufgeteilt.

² Dresden: 11, Leipzig: 10, Chemnitz: 8 Wahlkreise.

Die Landkreise weisen zwischen 8 und 14 Wahlkreise auf:

- Lkr. Bautzen, Erzgebirgskreis, Lkr. Mittelsachsen, Lkr. Zwickau: 14,

- Lkr. Meißen, Lkr. Sächsische Schweiz – Osterzgebirge: 13,

- Vogtlandkreis: 12,

- Lkr. Görlitz, Lkr. Leipzig: 10,

- Lkr. Nordsachsen: 8.

Wer als Bewerber für die Stadtratswahl oder die Kreistagswahl kandidiert, muss in der jeweiligen Gebietskörperschaft wohnen; er muss jedoch nicht in dem Wahlkreis antreten, in dem er innerhalb der kreisfreien Stadt bzw. des Landkreises wohnt.

aufgerundet. Gemeinsame Wahlvorschläge sind zulässig; mögliche Konstellationen sind dann Partei + Partei, Partei + Wählervereinigung und Wählervereinigung + Wählervereinigung.³ (§§ 6 Abs. 1, 6a Abs. 1 und 6e SächsKomWG, über § 48 KomWG gelten die Regelungen für die Gemeinderatswahl entsprechend auch für die Kreistagswahlen)

Einzureichende Wahlvorschläge sind mit Informationen zu versehen; hierzu gehören u. a. Beruf oder Stand und Geburtsdatum. In der Bekanntmachung der Wahlvorschläge ist nur noch das Geburtsjahr der Bewerber anzugeben. Auf dem Wahlzettel erscheint das Alter hingegen nicht, sondern nur Beruf oder Stand. (§§ 16 Abs. 1, 21 Abs. 3 S. 3 u. 26 Abs. 2 KomWO)

Der Wähler hat drei Stimmen, die er *panaschieren* (Verteilung der Stimmen auf mehr als einen Wahlvorschlag) und *kumulieren* (Anhäufung der Stimmen bei einem Bewerber) kann. (§ 30 Abs. 2 S. 3 SächsGemO, § 26 Abs. 3 S. 3 SächsLKrO; § 15 Abs. 1 Wahlg)

Wenn *mehr als ein* Wahlvorschlag vorliegt, wird nach den Grundsätzen der *Verhältniswahl* gewählt, bei nur *einem* Wahlvorschlag findet die *Mehrheitswahl* ohne Bindung an die vorgeschlagenen Bewerber statt (d. h. es können auch andere Personen durch den Wähler auf den Wahlzettel vermerkt und gewählt werden); es gibt dann kein Recht der Stimmenanhäufung. (§ 30 Abs. 2 f. SächsGemO, § 26 Abs. 3 f. SächsLKrO; zur Stimmzettelgestaltung siehe § 14 KomWG; zur Stimmabgabe siehe § 15 Abs. 5 f. KomWG)

3 Ergebnisse der Kurzanalyse

3.1 Datengrundlage

Die Auswertung basiert ausschließlich auf Daten, die das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen unter www.wahlen.sachsen.de (konkret: Kreistags- und Gemeinderatswahlen, jeweils 2019) anbietet. Zusätzlich wurde dem Verfasser eine weitere Datei zur Verfügung gestellt. Die in diversen Excel-Dateien enthaltenen

³ Davon wird allerdings nur in sehr geringem Umfang Gebrauch gemacht: In Chemnitz findet sich die Konstellation Partei + Wählervereinigung, in fünf kreisangehörigen Gemeinden gab es insgesamt sechs gemeinsame Wahlvorschläge: zweimal Partei + Partei (jeweils SPD + B90/Grüne), dreimal Partei + Wählervereinigung (zweimal CDU, einmal B90/Grüne) und einmal Wählervereinigung + Wählervereinigung. Das bringt es bspw. mit sich, dass die Grünen in der größten Stadt des Lkr. Meißen – in Radebeul – nicht mit einer eigenen Liste angetreten sind.

bzw. in der Präsentation des Landesamtes angebotenen Daten⁴ wurden entweder direkt übernommen oder dienten als Grundlage für eigene Berechnungen.

Hinweis I:

- (1) Wenn zwei Parteien oder eine Partei mit einer Wählervereinigung einen gemeinsamen Wahlvorschlag einreichen, dann werden diese in der amtlichen Wahlstatistik unter „Wählervereinigungen“ geführt, was zu einer gewissen Verzerrung führt, die allerdings kaum ins Gewicht fällt, weil entsprechende Konstellationen sehr selten sind (siehe Fn. 3). Rein theoretisch können gemeinsame Wahlvorschläge von Parteien *generell* den Parteien und *speziell* konkreten Parteien zugeordnet werden, was aber das Problem mit sich brächte, dass dann eine Doppelzählung vorliegt. Daher wird das in der amtlichen Wahlstatistik praktizierte Verfahren übernommen, bei gemeinsamen Wahlvorschlägen von Parteien von „Wählervereinigungen“ auszugehen.
- (2) In der amtlichen Statistik wird die Bezeichnung „Freie Wähler“ so aufgenommen, wie sie vor Ort bei Einreichung der Liste „qualifiziert“ wird: als Partei oder als Wählervereinigung.⁵

3.2 Mandate (Sitze)

Im Mai 2019 waren in den Gemeinderäten und den Kreistagen insgesamt **7.982 Mandate** zu vergeben:

- **6.880 Sitze in 416 kreisangehörigen Gemeinden**, wobei sich die einzelnen Größen wie folgt verteilen:⁶

Tabelle 1: Größe der kreisangehörigen Gemeinderäte (Mandatsanzahl)

<u>Mandate:</u>	8	10	12	14	16	18	20	22	26	30	34	38	42	48
Gemein- abs.:	1	24	67	83	82	89	1	38	21	4	3	1	1	1
den rel.:	0,2 %	5,8 %	16,1 %	20,0 %	19,7 %	21,4 %	0,2 %	9,1 %	5,0 %	1,0 %	0,7 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
N= 416 (arithmet. Mittelwert: 16,54 – Median: 16 – Standardabweichung: 4,91)														

Bei etwas mehr als drei Viertel der kreisangehörigen Gemeinden (rd. 77 %) beträgt die Größe der Volksvertretung zwischen 12 und 18 Sitzen, bei rd. 93 % zwischen 10 und 26.

⁴ – Zu den Bewerber/innen:

+ <https://www.wahlen.sachsen.de/bewerber-statistik-7231.html> (GR-Wahlen)

+ <https://www.wahlen.sachsen.de/bewerber-statistik-7412.html> (KT-Wahlen)

– Zu den Ergebnissen:

+ <https://www.wahlen.sachsen.de/gemeinderatswahl-2019-wahlergebnisse.php>

+ <https://www.wahlen.sachsen.de/veroeffentlichungen-downloads-7236.html> (GR-W.)

+ <https://www.wahlen.sachsen.de/kreistagswahl-2019-wahlergebnisse.php>,

+ <https://www.wahlen.sachsen.de/veroeffentlichungen-downloads-7200.html> (KT-W.)

Herangezogen wurden die Präsentationen/Tabellen im ersten und zweiten Quartal des Jahres 2020. Weiterhin: Einwohnerzahlen nach Gemeinden als Excel-Arbeitsmappe (*.xlsx, 47,97 KB) unter: <https://www.statistik.sachsen.de/html/bevoelkerungsstand-einwohner.html>.

⁵ Als Partei: Brandis (Lkr. Leipzig), Schkeuditz (Lkr. Nordsachsen) und Zwickau. Für Wildenfels ist die Darstellung widersprüchlich: Einerseits entspricht die Farbgebung bei der Präsentation und die Großschreibung in der Tabelle den Freien Wählern als Partei, andererseits werden jedoch die vier Bewerber/innen in der gleichen Tabelle bei der Summendarstellung für die Gemeinden des Landkreises Zwickau nicht der Partei Freie Wähler sondern den Wählervereinigungen zugeordnet. Es gilt daher die folgende Zuordnung: Nur in Brandis, Schkeuditz, Zwickau entsprechenden diese Bewerber/innen den „sonstigen Parteien“.

⁶ Städte mit 30 und mehr Mandaten: Zwickau: 48, Plauen: 42, Görlitz: 38, Freiberg, Freital, Radebeul: 34, Bautzen, Delitzsch, Hoyerswerda, Riesa: 30.

- 200 Sitze in den drei kreisfreien Städten: in Dresden und Leipzig jeweils 70 und in Chemnitz 60.
- 902 Sitze in den zehn Landkreisen: Lkr. Nordsachsen: 80, Lkr. Görlitz, Lkr. Leipzig, Lkr. Meißen, Lkr. Sächsische Schweiz – Osterzgebirge, Vogtlandkreis: 86 und Lkr. Bautzen, Erzgebirgskreis, Lkr. Mittelsachsen, Lkr. Zwickau: 98.

3.3 Wahlvorschläge, Bewerber/innen und Mandatsbesetzungen

Im Mai standen für die Wahlen zu den Gemeinderäten und Kreistagen insgesamt 21.324 Personen zur Auswahl, davon 5.103 Frauen (= 23,9 %).

3.3.1 Gemeinderatswahlen in den kreisangehörigen Gemeinden

Es lagen 2.022 Wahlvorschläge vor,⁷ wobei sich die Spannweite „Wahlvorschlag pro Gemeinde“ von eins bis elf (in Görlitz und Zwickau) erstreckt. Bei rd. 70 % der Gemeinden liegt die Zahl der Wahlvorschläge zwischen 3 und 6.

Tabelle 2: Wahlvorschläge pro kreisangehöriger Gemeinde

Wahlvorschläge:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Gemeinden: abs.:	7	37	66	78	84	64	41	21	10	6	2
(N = 416) rel.:	1,7 %	8,9 %	15,9 %	18,8 %	20,2 %	15,4 %	9,9 %	5,0 %	2,4 %	1,4 %	0,5 %
(arithmet. Mittelwert:	4,86 – Median: 5 – Standardabweichung: 1,95)										

Zwischen Gemeinderatsgröße und Anzahl der Wahlvorschläge liegt eine deutliche Korrelation vor ($r = 0,65$). In den sieben Gemeinden mit nur *einem* Wahlvorschlag ist jeweils eine Wählervereinigung angetreten. Für die 37 Gemeinden mit *zwei* Wahlvorschlägen gilt: 26-mal in der Kombination Partei und Wählervereinigung, achtmal nur Wählervereinigung und dreimal nur Parteien.

Rd. 63 % der Wahlvorschläge stammen von Parteien. In 63,7 % der Gemeinden liegt die Anzahl der Wahlvorschläge von Parteien über derjenigen von Wählervereinigungen, in 19,5 % der Gemeinden sind mehr Wählervereinigungen als Parteien angetreten und in den restlichen 16,8 % der Gemeinden halten sich Parteien und Wählervereinigungen die Waage.

⁷ Marienberg geht mit sieben Wahlvorschlägen ein. Real lagen dort in den vier Wahlkreisen 26 Wahlvorschläge (7, 7, 6, 6) vor. Nimmt man die Wahlkreise (und nicht die Gemeinden) als Basis, so ergeben sich 2.041 Wahlvorschläge. Für die weiteren Berechnungen wird jedoch von sieben Wahlvorschlägen ausgegangen; die Bewerber/innen für die vier Wahlkreise wurden zusammengezählt und den sieben Wahlvorschlägen zugeordnet. Zur Erinnerung: Sechs gemeinsame Wahlvorschläge konnten ausfindig gemacht werden (siehe Fn. 3), dies entspricht 0,3 %, was die geringe Relevanz dieser Konstellation unterstreicht.

Hinweis II:

Die Anzahl der Wahlvorschläge kann als Seismograph dienen, um insb. die Heterogenität einer Gemeinde zu messen. Beim Vorliegen vieler Listen kann ggf. von einer Interessenvielfalt bzw. einer (thematischen) Konkurrenz ausgegangen werden. Ein anschauliches Beispiel ist die 2019 neu entstandene Stadt Aue-Bad Schlema im Erzgebirgskreis (Gemeindegemeinschaft als *konflikthaftes* Ereignis): Dort traten Bewerberinnen und Bewerber von *zehn* Listen auf, davon vier Wählervereinigungen.

In den kreisangehörigen Gemeinden traten **15.138 Personen** an, davon **3.534 Frauen (= 23,3 %)**. Bei 2.233.480 Wahlberechtigten entspricht dies 0,68 %⁸ oder anders ausgedrückt: auf einen Bewerber kommen 148 Wahlberechtigte. Schaut man sich die Gemeinden im Einzelnen an, so zeigt sich eine große Bandbreite bei der **Kandidaturbeteiligung** (in Anlehnung an den Begriff der *Wahlbeteiligung* ist dies der Anteil der Wahlberechtigten, die sich als Bewerber zur Verfügung stellen)⁹: von 5,39 % (Kurort Rathen, Lkr. Sächsische Schweiz - Osterzgebirge, 297 Wahlberechtigte und 16 Bewerber/innen) bis zu 0,23 % (Plauen, 52.962 Wahlberechtigte und 122 Bewerber/innen). Zwischen den Wahlberechtigten und der Kandidaturbeteiligung zeigt sich ein negativer Zusammenhang ($r = -0,46$).¹⁰

Ein Wahlvorschlag enthielt **durchschnittlich 7,5 Bewerber/innen** (Basis: 2.022 Wahlvorschläge).¹¹ Etwas mehr als die Hälfte der Wahlvorschläge umfasste maximal sechs, drei Viertel umfassten maximal 10 Bewerber/innen:¹²

Tabelle 3: Bewerber/innen pro Wahlvorschlag in den kreisangehörigen Gemeinden

<u>Wahlvorschlag mit</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10 Bew.</u>
Anzahl: absolut:	1306	1207	1175	1142	1119	1128	1124	1115	1106	95
(N = 2.022) relativ:	15,1 %	10,2 %	8,7 %	7,0 %	5,9 %	6,3 %	6,1 %	5,7 %	5,2 %	4,7 %
(arithmet. Mittelwert: 7,49 – Median: 6 – Standardabweichung: 6,47)										

⁸ Die Zahl der Wahlberechtigten ist ohne Dürrröhrdorf-Dittersbach (siehe Fn. 16). Daher muss bei den zur Wahl stehenden Personen 33 abgezogen werden, somit wurde mit 15.105 gerechnet.

⁹ Wenn die Wahrnehmung eines Mandats als Form des bürgerschaftlichen bzw. ehrenamtlichen Engagements gilt, dann kann die Kandidatur als **Bewerberengagement** bezeichnet und als „Vorstufe“ des Ehrenamtes als Mandatsträger klassifiziert werden.

¹⁰ Für ausgewählte Größenklassen:

- 0 - 2.000 Wahlberechtigte (123 Gem.): Ø-Kandidaturbeteiligung: 1,46 %,
- 2.000 - 4.000 Wahlberechtigte (124 Gem.): Ø-Kandidaturbeteiligung: 0,97 %,
- 4.000 - 6.000 Wahlberechtigte (64 Gem.): Ø-Kandidaturbeteiligung: 0,75 %,
- 6.000 - 8.000 Wahlberechtigte (35 Gem.): Ø-Kandidaturbeteiligung: 0,64 %,
- 8.000 - 10.000 Wahlberechtigte (17 Gem.): Ø-Kandidaturbeteiligung: 0,61 %,
- 10.000 - 15.000 Wahlberechtigte (23 Gem.): Ø-Kandidaturbeteiligung: 0,50 %,
- 15.000 - 20.000 Wahlberechtigte (14 Gem.): Ø-Kandidaturbeteiligung: 0,51 %.

Auf Aue-Bad Schlema wurde bereits verwiesen (siehe Hinweis II): Diese Stadt weist für ihre Größenklasse (15.000 bis 20.000 Wahlberechtigte) eine überdurchschnittliche Kandidaturbeteiligung auf: 1,08 % (184 Bewerber bei 17.081 Wahlberechtigten).

¹¹ Zur Erinnerung: Für Marienberg wurden die Wahlvorschläge der vier Wahlkreise zusammengefasst (hier handelt es sich sozusagen um fiktive Wahlvorschläge).

¹² Die weitere Verteilung:

<u>Wahlvorschlag mit</u>	<u>11-15</u>	<u>16-20</u>	<u>21-25</u>	<u>26-30</u>	<u>31-35</u>	<u>36-40</u>	<u>> 40 Bew.</u>
Anzahl: absolut	296	125	42	17	18	4	3
(N = 2.022) relativ	14,6 %	6,2 %	2,1 %	0,8 %	0,9 %	0,2 %	0,1 %

Von den 2.022 Wahlvorschlägen erreichen gerade 14 (= 0,7 %) die gesetzlich festgelegte Bewerberhöchstgrenze (= 1,5 x Sitze); die Verteilung im Einzelnen:

Wahlvorschläge mit Bewerber/innen		
über 80 % bis 100 % des Maximums:	53	(2,6 %)
über 60 % bis 80 % des Maximums:	139	(6,9 %)
über 40 % bis 60 % des Maximums:	316	(15,6 %)
über 30 % bis 40 % des Maximums:	259	(12,8 %)
über 20 % bis 30 % des Maximums:	340	(16,8 %)
über 10 % bis 20 % des Maximums:	401	(19,8 %)
bis 10 % des Maximums:	514	(25,4 %)

Bei 1.730 Listen (= 85,6 %) dominieren die Männer, auf 150 Listen (= 7,4 %) finden sich mehr Frauen als Männer und bei 142 Listen (= 7 %) zeigt sich eine Gleichverteilung. 661 Wahlvorschläge (= 32,7 %) sind reine **Männerlisten**. Reine **Frauenlisten** finden sich hingegen nur zu 3,5 % (= 71-mal).¹³ Während viele Männerlisten mehr als drei Männer umfassen, findet sich genau eine Frauenliste, die mehr als drei Frauen enthält, nämlich eine Liste einer Wählervereinigung in Kamenz (Lkr. Bautzen) mit neun Frauen.

Für die 6.880 Sitze ergeben sich durchschnittlich 2,2 Bewerber/innen pro Mandat. Dieser Durchschnittswert nivelliert allerdings die großen Unterschiede bei den einzelnen Gemeinden.

Wahl bedeutet im Idealfall *Auswahl*. Dies setzt voraus, dass – in der Gemeinde als solche, nicht im Hinblick auf den einzelnen Wähler – mehr Bewerber/innen zur Auswahl stehen als Personen zu wählen sind. Das ist jedoch keine Selbstverständlichkeit: In fünf Gemeinden entsprach die Bewerberanzahl genau der Mandatsanzahl (einmal 10 Mandate, dreimal 12 Mandate und einmal 14 Mandate). In sieben Gemeinden lag die Bewerberzahl sogar unterhalb der Mandatszahl (einmal 8 Mandate, fünfmal 12 Mandate und einmal 18 Mandate): in sechs Fällen bei „minus“ 1, in einem Fall bei „minus“ 3. In sechs Gemeinden gab es gerade *einen* Bewerber mehr als zu vergebende Mandate (einmal 10 Mandate, zweimal, 12 Mandate, zweimal 14 Mandate, einmal 18 Mandate), in zwölf Gemeinden nur *zwei* Bewerber mehr (dreimal 10 Mandate, fünfmal 12 Mandate, dreimal 14 Mandate und einmal 16 Mandate).

¹³ Die Aussage in der Fn. 11 ist wieder zu beachten. Da Marienberg aufgrund der vier Wahlkreise Listen mit relativ wenig Personen aufweist, sind „realiter“ von den 26 Listen siebzehn reine Männerlisten. In die Statistik dieser Veröffentlichung geht jedoch nur eine Liste dieser Stadt als reine Männerliste ein. Die Schaffung von Wahlkreisen in (nicht so großen) kreisangehörigen Gemeinden (Wahlberechtigte: rd. 14.200) ist – was die angemessene Berücksichtigung der Geschlechter betrifft – durchaus kritisch zu bewerten.

Tabelle 4: Bewerber/innen pro Mandat in den kreisangehör. Gemeinden (Bewerberverhältnis)

von ...	10,75 - 11 -	11,25 - 11,5 -	11,75 - 12 -	12,25 - 12,5 -	12,75 - 13 -	13,5 - 14 und						
bis <	11	11,25	11,5	11,75	12	12,25	12,5	12,75	13	13,5	14	lmehr ¹⁴
Gem.:	7	26	66	174	163	161	130	120	123	123	9	14
(N=416)	1,7 %	6,3 %	15,9 %	17,8 %	15,1 %	14,7 %	7,2 %	4,8 %	5,5 %	5,5 %	2,2 %	3,4 %

Es zeigt sich eine deutliche Korrelation zwischen Gemeinderatsgröße und der Größe des Bewerberverhältnisses ($r = 0,63$).¹⁵

Besetzt werden konnten in 415 Gemeinden¹⁶ von den 6.864 Sitzen nur **6.669 Sitze**, davon **1.350 mit Frauen (= 20,2 %)**.¹⁷ 195 Mandate (= 2,8 %) blieben somit ohne Volksvertreter/in. Dies betrifft 121 Gemeinden (= 29,2 %): In 70 Gem. konnte ein Sitz, in 32 Gem. konnten zwei Sitze, in 16 Gem. drei Sitze, in zwei Gem. vier Sitze und in einer Gem. fünf Sitze nicht besetzt werden. Dafür gibt es zwei Gründe:

- **Wählerunabhängige (generelle) Mandatsnichtbesetzung:** Es gab *insgesamt* nicht genügend Bewerber/innen, um die Mandate zu besetzen.
- **Wählerabhängige (spezielle) Mandatsnichtbesetzung:** *Ein Wahlvorschlag* (also eine Liste) enthält nicht genügend Personen, um die zustehende Mandatszahl besetzen zu können.

Beide Konstellationen können in *einer* Gemeinde zusammenfallen.¹⁸

¹⁴ Aue-Bad Schlema (26 Mandate): 7,1 – Meißen (26): 6,2 – Pirna (26): 5,9 – Döbeln (26): 5,2 – Delitzsch (30): 5,1 – Colditz (18): 4,7 – Grimma (26): 4,7 – Zwickau (48) : 4,5 – Schneeberg (22): 4,3 – Freital (34): 4,2 – Görlitz (38): 4,1 – Olbernhau (22): 4,0 – Elsterberg (16) und Crimmitschau (22): jeweils 4.

Aue-Bad Schlema sticht somit nicht nur mit einer hohen Anzahl von Wahlvorschlägen hervor (siehe Hinweis II), sondern hat die Listen auch mit Bewerber/innen „prall gefüllt“.

¹⁵ Dies verdeutlichen auch die Mittelwerte der Bewerberverhältnisse in Abhängigkeit von der Mandatszahl:

	Anzahl der Mandate	Gemeinden	Mittelwert	Standardabweichung
von 10 bis unter 15		174	1,61	0,43
von 15 bis unter 20		171	2,07	0,59
von 20 bis unter 25		39	2,67	0,80
von 25 bis unter 30		21	3,52	1,47
von 30 bis unter 35		7	3,63	0,84

Deutlicher Ausreißer „nach unten“ ist Plauen: Mit 42 Mandaten ist Plauen nach Zwickau die kreisangehörige Stadt mit dem zweitgrößten Kommunalparlament; doch weist sie nur ein Bewerberverhältnis von 2,9 auf.

¹⁶ Da in Dürrröhrsdorf-Dittersbach kein gültiges Wahlergebnis vorlag und die Neuwahl erst im Juli 2020 stattfand, müssen von der angegebenen Zahl der Mandate 16 abgezogen werden: 6.880 - 16 = 6.864. Basis sind dann 415 kreisangehörige Gemeinden.

¹⁷ In drei Gemeinden ist der Gemeinderat halb-halb besetzt, in den anderen Volksvertretungen der kreisangehörigen Gemeinden sind die Männer in der Überzahl. (Diese Angabe bezieht sich auf die gewählten Personen – keine Aussage ist damit verbunden, wie der Gemeinderat tatsächlich aussieht, weil Mandate nicht angenommen bzw. abgegeben werden und ggf. Nachrücker/innen einziehen).

¹⁸ So bspw. in Neukirch im Lkr. Bautzen: Dort sind 9 Bewerber/innen für 12 Mandate angetreten. Besetzt werden konnten aber nur acht Mandate.

3.3.2 Stadtratswahlen in den kreisfreien Städten

In den 29 Wahlkreisen lagen **285 Wahlvorschläge** vor. Die Spanne der Wahlvorschläge pro Wahlkreis betrug zwischen acht und elf. In **Chemnitz** gab es 78 Wahlvorschläge: in sechs Wahlkreisen 10 und in zwei WK 9. Zwei Wählervereinigungen¹⁹ traten flächendeckend an. Eine Partei war in zwei Wahlkreisen nicht vertreten. In **Dresden** lagen 116 Wahlvorschläge vor: in sechs Wahlkreisen 11 und in fünf WK 10. Auch hier ist eine Partei nicht flächendeckend vertreten, anders als die beiden Wählervereinigungen. **Leipzig** hatte 91 Wahlvorschläge: in drei Wahlkreisen 10, in fünf WK 9 und in zwei WK 8. Eine Partei ist nicht in allen Wahlkreisen angetreten,²⁰ ebenso eine Wählervereinigung; die zweite Wählervereinigung hat ein flächendeckendes Angebot unterbreitet. In Chemnitz und Dresden sind rd. ein Fünftel der Wahlvorschläge von Wählervereinigungen eingereicht worden, in Leipzig zu 14 %.

In den drei Städten stellten sich **1.719 Personen**, davon **572 Frauen (= 33,3 %)** zur Wahl. Bei 1.099.136 Wahlberechtigten liegt die **Kandidaturbeteiligung bei 0,16 %** oder anders ausgedrückt: auf einen Bewerber kommen 639 Wahlberechtigte. In Chemnitz stellten sich 0,20 % der Wahlberechtigten zur Wahl, in Dresden 0,15 % und in Leipzig 0,14 %.

Ein Wahlvorschlag enthielt durchschnittlich **6 Bewerber/innen** (Basis: 285 Wahlvorschläge); im Detail:

- Chemnitz: $\bar{x} = 5,1$ Personen pro Wahlvorschlag. – Maximum: 12 ($3x = 3,8$ %),
- Dresden: $\bar{x} = 5,8$ Personen pro Wahlvorschlag. – Maximum: 10 ($41x = 35,3$ %),
- Leipzig: $\bar{x} = 7,1$ Personen pro Wahlvorschlag. – Maximum: 11 ($36x = 39,6$ %).

Tabelle 5: Bewerber/innen pro Wahlvorschlag in den kreisfreien Städten

Wahlvorschlag mit	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Bew.
Chemnitz absolut:	6	14	9	4	12	9	8	6	4	3	
(N = 78) relativ:	7,7 %	17,9 %	11,5 %	5,1 %	15,4 %	11,5 %	10,3 %	7,7 %	5,1 %	3,8 %	
Dresden absolut:	26	13	11	2	4	2	4	7	6	41	
(N = 116) relativ:	22,4 %	11,2 %	9,5 %	1,7 %	3,4 %	1,7 %	3,4 %	6,0 %	5,2 %	35,3 %	
Leipzig absolut:	22	7	0	1	3	1	3	2	5	11	
(N = 91) relativ:	24,2 %	7,7 %	---	1,1 %	3,3 %	1,1 %	3,3 %	2,2 %	5,5 %	12,1 %	

Dresden und Leipzig sind durch Extreme gekennzeichnet: Die Wahlvorschläge mit den Maximalwerten treten mit Abstand am häufigsten auf (35,3 bzw. 39,6 %), dann folgen die Ein-Personen-Wahlvorschläge. In Chemnitz hingegen sind die Wahlvorschläge mit 2 und 5 (zusammen ein Drittel) sowie mit 3, 6 und 7 Personen (zusammen ein Drittel) recht gleich verteilt. Anders als in den kreisangehörigen Gemeinden wird die Höchstbewerberzahl pro Liste sehr häufig erreicht, nämlich

¹⁹ Bei der einen Wählervereinigung handelt es sich um die Liste „Pro Chemnitz.DSU“.

²⁰ In allen drei Städten handelt es sich um DIE PARTEI.

bei 80 Wahlvorschlägen (= 28,1 %) in 24 Wahlkreisen, wobei Chemnitz ein deutlich anderes Bild zeigt als die beiden anderen Städte.

Bei 214 Listen (= 75,1 %) dominieren die Männer (Chemnitz: 79,5 %, Dresden: 70,7 %, Leipzig: 76,9 %), auf 29 Listen (= 10,2 %) finden sich mehr Frauen als Männer (Chemnitz: 7,7 %, Dresden: 6,9 %, Leipzig: 16,5 %) und bei 42 Listen (= 14,7 %) findet sich eine Gleichverteilung. 88 Wahlvorschläge (= 30,9 %) sind reine Männerlisten: Chemnitz: 30,8 %, Dresden: 34,5 % und Leipzig: 26,4 %. Reine Frauenlisten finden sich in neun Fällen (= 3,2 %).

Für die 200 Sitze ergeben sich durchschnittlich **8,6 Bewerber/innen pro Mandat**. Alle 200 Sitze konnten vergeben werden, darunter **69 Frauen (= 34,5 %)**. In allen Wahlkreisen standen ausreichend Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung, um aus einer großen Angebotsmenge auswählen zu können.

3.3.3 Kreistagswahlen

In den 122 Wahlkreisen lagen **1.035 Wahlvorschläge** vor. Die Spanne der Wahlvorschläge pro Wahlkreis betrug zwischen 7 und 11. In vier Landkreisen weisen alle Wahlkreise die gleiche Anzahl von Wahlvorschlägen auf (einmal 7, zweimal 8, einmal 9), in zwei Landkreisen hat jeweils *ein* Wahlkreis eine um 1 verringerte Anzahl (einmal statt 8 nur 7, einmal statt 9 nur 8), in den restlichen vier Landkreisen liegt eine heterogenere Struktur vor.²¹

In allen Landkreisen ist mindestens eine Wählervereinigung in allen Wahlkreisen aufgetreten; in zwei Landkreisen schaffen dies sogar zwei Wählervereinigungen. Die sechs im Bundestag vertretenen Parteien sind überall präsent (in den Lkr. Görlitz und Leipzig sind keine weiteren Parteien angetreten²²), aber FDP und SPD sind jeweils in einem Wahlkreis nicht vertreten. Im Lkr. Leipzig liegt das kleinste Angebot vor: die sechs Parteien und eine Wählervereinigung. Der Lkr. Görlitz weist die heterogenste Angebotsstruktur mit fünf (teilweise kreisgebietspezifischen) Wählervereinigungen auf.

²¹ Ein Lkr.: neunmal 9 und dreimal 8; ein Lkr.: siebenmal 10 und sechsmal 9; ein Lkr.: zwölfmal 8, einmal 9 und einmal 7; ein Lkr.: sechsmal 9, zweimal 10 und einmal 11.

²² Im Lkr. Meißen sind neben den im Bundestag vertretenen Parteien noch drei weitere Parteien angetreten, in drei Lkr. noch zwei weitere. Die NPD ist am stärksten präsent: in sieben Landkreisen.

Für die Kreistagswahlen stellten sich **4.467 Personen** zur Wahl, davon **997 Frauen (= 22,3 %)**.²³ Bei 2.243.138 Wahlberechtigten entspricht dies einer **Kandidaturbeteiligung von 0,20 %** oder anders ausgedrückt: auf einen Bewerber kommen 502 Wahlberechtigte.

Ein Wahlvorschlag enthielt durchschnittlich **4,3 Bewerber/innen** (Basis: 1.035 Wahlvorschläge): Ein Fünftel der Wahlvorschläge sind Ein-Personen-Listen, etwas mehr als die Hälfte enthalten zwei bis fünf Personen.

Tabelle 6: Bewerber/innen pro Wahlvorschlag (WV) bei den Kreistagswahlen

WV mit	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Bew.
Anz.: abs.:	1203	1163	1167	1113	195	174	150	138	140	141	123	6	5	3	14	
rel.:	19,6	15,7	16,1	10,9	9,2	7,1	4,8	3,7	3,9	4,0	2,2	0,6	0,5	0,3	1,4	%
N = 1.035 (arithmet. Mittelwert: 4,32 – Median: 3 – Standardabweichung: 3,17)																

Die Bewerberhöchstgrenze pro Wahlvorschlag liegt bei 10 (zwei Landkreise), 11 (fünf Lkr.), 13 (zwei Lkr.) und 15 (ein Lkr.). Sie wird in 48 Fällen (= 4,6 %) erreicht, wobei im Lkr. Nordsachsen mit nur acht Wahlkreisen mit der Höchstgrenze von 15 Personen dieser Fall für 21,9 % der Wahlvorschläge zutrifft, während im Lkr. Bautzen keine Liste das Maximum erreicht. Jeweils eine Person unterhalb der Höchstgrenze erreichen 3,8 % aller Wahlvorschläge.

Wahlvorschläge mit Bewerber/innen

über 80 % bis 100 % des Maximums:	112	(10,8 %)
über 60 % bis 80 % des Maximums:	93	(9,0 %)
über 40 % bis 60 % des Maximums:	163	(15,7 %)
über 30 % bis 40 % des Maximums:	124	(12,0 %)
über 20 % bis 30 % des Maximums:	170	(16,4 %)
über 10 % bis 20 % des Maximums:	170	(16,4 %)
bis 10 % des Maximums:	203	(19,6 %)

Bei 855 Listen (= 82,6 %) dominieren die Männer, auf 95 Listen (= 9,2 %) finden sich mehr Frauen als Männer und bei 85 Listen (= 8,2 %) findet sich eine Gleichverteilung. 457 Wahlvorschläge (= 44,2 %) sind reine **Männerlisten**. Reine **Frauenlisten** finden sich in 47 Fällen (= 4,5 %).

Für die 902 Sitze ergeben sich **5,0 Bewerber/innen pro Mandat**.²⁴ Alle Sitze konnten vergeben werden, darunter **151 Frauen (= 16,7 %)**. In allen Wahlkreisen standen ausreichend Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung, um aus einer großen Angebotsmenge auswählen zu können.

²³ Im Jahr der Kreisgebietsreform 2008 standen rd. 5.200 und 2014 rd. 4.400 Bewerber/innen zur Verfügung (vgl. Ems 2016: S. 89).

²⁴ 2008: 5,7, 2014: 4,8 Bewerber/innen pro Mandat (vgl. Ems 2016: S. 90).

3.4 Etablierte Parteien

Unter „etablierten Parteien“ werden die sechs im Bundestag vertretenen Parteien AfD, B90/Grüne, CDU, FDP, Linke und SPD verstanden. Für sie soll für die Gemeinderatswahlen in den kreisangehörigen Gemeinden eine Feinanalyse vorgenommen werden.²⁵

Tabelle 7: Eigene Wahlvorschläge der etablierten Parteien und Wählervereinigungen in den kreisangehörigen Gemeinden (N = 416)

	AfD	B90/Gr	CDU	FDP	Linke	SPD	WV
Gemeinden	209	111	370	105	258	185	397
Abdeckungsquote	50,2 %	26,7 %	88,9 %	25,2 %	62,0 %	44,5 %	95,4 %
Anmerkung		+ 3 gemeins. Listen	+ 2 gemeins. Listen			+ 2 gemeins. Listen	

Es zeigen sich somit vier Parteitypen:	Abdeckungsquote
Typ 1: CDU: <i>starke</i> Präsenz in der Fläche	80 - 100 %
Typ 2: Linke: <i>mittel-starke</i> Präsenz in der Fläche	60 - 80 %
Typ 3: AfD + SPD: <i>mittlere</i> Präsenz in der Fläche	40 - 60 %
Typ 4: B90/Grüne + FDP: <i>schwache</i> Präsenz in der Fläche	20 - 40 %

In 52 kreisangehörigen Gemeinden lag die Anzahl der Wahlberechtigten bei mindestens 10.000:²⁶ Die FDP ist dort in 18 (= 34,6 %), B90/Grüne in 14 (= 26,9 %), die SPD in drei Gemeinden (5,8 %) und die AfD in einer Gemeinde nicht mit einer eigenen Liste angetreten.

Der Anteil der Gemeinden mit **starkem und ausgedünntem/keinem** Parteiangebot hält sich die Waage:

- In 29 Gemeinden (= 7,0 %) haben *alle* etablierten Parteien eigene Wahlvorschläge eingereicht, in 58 Gemeinden (= 13,9 %) konnten die Wähler/innen aus fünf etablierten Parteien Bewerber/innen auswählen. In einem Fünftel der kreisangehörigen Gemeinden findet sich somit ein *ausgeprägtes* Parteienangebot.

²⁵ In den Wahlkreisen der kreisfreien Städte sind diese Parteien durchgängig vertreten. Bis auf zwei Wahlkreise gilt dies auch für die Landkreise.

²⁶ Minimalwert: Kurort Rathen (Lkr. Sächsische Schweiz – Osterzgebirge) mit 297 Wahlberechtigten, unter 1.000 Wahlberechtigte (ohne Rathen): 30; weitere Verteilung:

- von 1.000 bis unter 2.000: 92
- von 2.000 bis unter 3.000: 72
- von 3.000 bis unter 4.000: 52
- von 4.000 bis unter 5.000: 41
- von 5.000 bis unter 7.500: 53
- von 7.500 bis unter 10.000: 22

Zwickau, Plauen und Görlitz mit rd. 73.500, 53.000 und 46.100 Wahlberechtigten heben sich deutlich von der dann folgenden Stadt mit rd. 32.500 Wahlberechtigten ab. Diese drei Städte waren vor der zweiten Kreisgebietsreform 2008 kreisfrei.

- In 64 Gemeinden (= 15,4 %) lag nur ein Wahlvorschlag einer etablierten Partei vor: 49-mal von der CDU, jeweils fünfmal von der AfD und Linke, viermal von der SPD, einmal von B90/Grüne. In 18 Gemeinden (= 4,3 %) ist keine der genannten Parteien (und auch keine andere Partei) angetreten. In einem Fünftel der kreisangehörigen Gemeinden ist das Parteienangebot sehr *ausgedünnt* bis gar nicht vorhanden.

Teilt man die sechs Parteien auf dem **Links-Rechts-Schema** in zwei Bereiche auf, so bilden FDP, CDU und AfD das Mitte-Rechts-Spektrum und SPD, B90/Grüne und Linke das Mitte-Links-Spektrum. In 89 Gemeinden (= 21,4 %) findet sich keine Partei des Mitte-Links-Spektrums, aber nur in 16 Gemeinden (= 3,8 %) ist keine Partei des Mitte-Rechts-Spektrums vertreten.

Die Bewerber/innen auf den eigenen Listen der sechs Parteien entsprechen folgenden Anteilen an den Gesamtbewerber/innen:

- kreisangehörige Gemeinden: 55,3 %
- kreisfreie Städte: 85,1 %
- Landkreise: 77,7 %

Für die einzelnen Parteien zeigt sich folgende Bewerbersituation:

Tabelle 8: Bewerber/innen der etablierten Parteien und Wählervereinigungen in den kreisangehörigen Gemeinden

	AfD	B90/Gr	CDU	FDP	Linke	SPD	WV
Bew. (insg.)	844	374	4.270	697	1.137	1.054	6.627
rel. (Basis: alle Bew.)	(5,6 %)	(2,5 %)	(28,2 %)	(4,6 %)	(7,5 %)	(7,0 %)	(43,8 %)
Frauen (insg.)	113	135	862	149	407	295	1.542
rel. (Basis: jew. Part.)	(13,4 %)	(36,1 %)	(20,2 %)	(21,4 %)	(35,8 %)	(28,0 %)	(23,3 %)

Die CDU kann auf ihren Wahlvorschlägen mehr Personen anbieten als die anderen etablierten Parteien zusammen, was ihre „Platzhirsch-Stellung“ verdeutlicht. Aber auch wenn sie in fast 90 % der Gemeinden mit einer eigenen Liste antritt (s. Tab. 7), so ist sie – landesweit betrachtet – nicht der größte Anbieter, dies sind die Wählervereinigungen.

Durchschnittlich enthält ein Wahlvorschlag bei den genannten Parteien folgende Bewerber/innen-Zahl:²⁷ CDU: 11,5 (= 100) – FDP: 6,6 (= 56,9) – SPD: 5,7 (= 49,1) – Linke: 4,4 (= 37,9) – AfD: 4,0 (= 34,5) – B90/Grüne: 3,4 (= 29,3). Der hohe Wert

²⁷ Angaben errechnet aus den Werten der Tab. 8 und 7.

bei der CDU kann mit der hohen Mitgliederzahl erklärt werden.²⁸ Für Kommunalwahlen müssen Parteien jedoch nicht nur Personen rekrutieren, die zuerst bereit sind, Parteimitglied zu werden (vgl. Niedermayer 2017, Rekrutierung I) und dann auch als Kandidatin oder Kandidat zur Verfügung zu stehen (Rekrutierung II), sondern sie müssen auch in der Lage sein, geeignete Personen zu finden, die bereit sind, auf ihrer Liste sich den Wähler/innen anzubieten, ohne selbst Parteimitglied zu sein (Rekrutierung III).

Die Durchschnittswerte dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass – bis auf die Ausnahme CDU – viele Wahlvorschläge der Parteien nur *eine* Person enthalten: 306 Wahlvorschläge sind insgesamt Ein-Personen-Vorschläge (darunter zehnmal NPD).

Tabelle 9: Ein-Personen-Wahlvorschläge der etablierten Parteien und Wählervereinigungen in den kreisangehörigen Gemeinden

	AfD	B90/Gr	CDU	FDP	Linke	SPD	WV
1-Pers.-WV - abs.	64	46	5	16	63	39	63
rel. (Basis: jew. Part.)	(30,6 %)	(41,4 %)	(1,4 %)	(15,2 %)	(24,4 %)	(21,1 %)	(15,8 %)

48 Wahlvorschläge bei den Kreistagswahlen weisen die maximale Personenanzahl auf, diese Wahlvorschläge teilen sich wie folgt auf: 24 x CDU, 14 x Wählervereinigungen, 5 x SPD, 3 x FDP, jeweils 1 x B90/Grüne und DSU. Auch diese Aufstellung zeigt, wie präsent die CDU ist, wobei allerdings gesehen werden muss, dass hier keine Gleichverteilung über alle Landkreise vorliegt, sondern es handelt sich um vier Landkreise: Meißen, Nordsachsen, Sächsische Schweiz – Osterzgebirge und Zwickau. Auch die SPD hat nur im Lkr. Nordsachsen diese „Mengen“präsenz.

Zum Abschluss wird ein Gesamtblick für alle drei Ebenen gegeben (s. Tab 10):

Die CDU stellt in den kreisangehörigen Gemeinden bei Betrachtung nur der etablierten Parteien über 50 % der Bewerber/innen (Zeile b). Diese Dominanz schwächt sich bei den Kreistagswahlen ab und verliert sich in den drei kreisfreien Städten; hier

²⁸ Mitglieder im Dez. 2018 / Dez. 2019: CDU: 10.416 (= 100) / 10.328 (= 100), Linke: 7.988 (= 76,7) / 7.735 (= 74,9), SPD: 4.992 (= 47,9) / 4.951 (= 47,9), AfD 2.345 (= 22,5) / 2.587 (25,0), B90/Grüne: 1.876 (18,0) / 2.626 (25,4) (Quelle: Entnommen und berechnet aus: Sächsische Zeitung v. 31.12.2019, S. 1, keine Angabe zur FDP; Niedermayer 2019 S. 14: 2.064 für FDP für 31.12.2018; dieser Wert entspricht 19,8). Sehr auffällig ist die Diskrepanz bei der Linkspartei: Ihre Mitgliederzahl entspricht drei Viertel der CDU-Mitglieder; der Wert bei den Bewerber/innen pro Liste liegt weit darunter (38 %). Ein Grund dürfte die tendenzielle Überalterung ihrer Mitglieder (im Osten) sein. Im Gegensatz hierzu gelingt es der FDP, trotz ihrer eher kleinen Mitgliedschaft viele Bewerber/innen zu finden.

Hinweis: Die genannten Zahlen zur Mitgliedschaft lassen keine Rückschlüsse zu, wie sich die Mitglieder flächenmäßig (z. B. Anteil in den kreisfreien Städten) verteilen.

zeigt sich – sieht man von der AfD ab – beim personellen Angebot der etablierten Parteien nahezu eine Gleichverteilung.

In den kreisangehörigen Gemeinden liegt der Anteil der Bewerberinnen unter einem Viertel (Summe: Zeile a). Von den 1.961 Frauen stellt die CDU 44 % (Zeile b). Bei den drei Parteien im Mitte-Links-Spektrum liegt der Anteil der *Frauen* über dem *Gesamtanteil* (jeweils Zeile b): B90/Grüne: 6,9 % zu 4,5 %, Linke: 20,8 % zu 13,6 %, SPD: 15,0 % zu 12,6 %; bei den anderen Parteien verhält es sich andersherum. Das gleiche Bild zeigt sich bei den Bewerberinnen für den Kreistag. Bei allen Parteien liegt der Frauenanteil in den drei urbanen Zentren (deutlich) über demjenigen für die anderen Räume (jeweils Zeile a); am geringsten fällt die Differenz bei der FDP aus.

Tabelle 10: Bewerber/innen der etablierten Parteien

		GR - kreisang. Gem.		StR - kreisfr. St.		Kreistag		Summe
		Insg.	Frauenant.	Insg.	Frauenant.	Insg.	Frauenant.	
AfD	a	844	13,4 %	132	18,2 %	535	12,9 %	1.511
	b	(10,1 %)	(5,8 %)	(9,0 %)	(4,7%)	(15,4 %)	(8,7 %)	
B90/Grüne	a	374	36,1 %	294	47,6 %	379	33,8 %	1.047
	b	(4,5 %)	(6,9 %)	(20,1 %)	(27,2 %)	(10,9 %)	(16,1 %)	
CDU	a	4.270	20,2 %	256	30,1 %	1.005	18,8 %	5.531
	b	(51,0 %)	(44,0 %)	(17,5 %)	(14,9 %)	(29,0 %)	(23,8 %)	
FDP	a	697	21,4 %	254	23,2 %	453	18,8 %	1.404
	b	(8,3 %)	(7,6 %)	(17,4 %)	(11,5 %)	(13,1 %)	(10,7 %)	
Linke	a	1.137	35,8 %	253	41,9 %	479	33,2 %	1.869
	b	(13,6 %)	(20,8 %)	(17,4 %)	(20,6 %)	(13,8 %)	(20,0 %)	
SPD	a	1.054	28,0 %	274	39,8 %	619	26,7 %	1.947
	b	(12,6 %)	(15,0 %)	(18,7 %)	(21,2 %)	(17,8 %)	(20,8 %)	
Summe	a	8.376	23,4 %	1.463	35,2 %	3.470	22,9 %	13.309
	b	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)	

Die Dominanz der CDU „in der Fläche“ illustriert auch die folgende Tab. 11: Über drei Viertel der CDU-Bewerber/innen sind in den kreisangehörigen Gemeinden angetreten (noch ungleicher ist die Verteilung bei den Wählervereinigungen) Den parteilichen Gegenpart hierzu stellen die Grünen dar: Über ein Viertel ihrer Bewerber/innen traten in den drei kreisfreien Städten an. Für die „anderen Parteien“ ist die Kreistagswahlen deutlich die Hauptebene; bei den Grünen ist das Angebot für die kreisangehörigen Gemeinden und die Kreistage fast identisch.

Tabelle 11: Bewerber/innen – Verteilung auf die drei Ebenen

	Anteil der Bewerber/innen an den Wahlen zum		
	GR – kreisang. Gem.	StR – kreisfreie St.	Kreistag
AfD	55,9 %	8,7 %	35,4 %
B90/Grüne	35,8 %	28,0 %	36,2 %
CDU	77,2 %	4,6 %	18,2 %
FDP	49,6 %	18,1 %	32,3 %
Linke	60,8 %	13,5 %	25,6 %
SPD	54,1 %	14,1 %	31,8 %
Durchschnitt	62,9 %	11,0 %	26,1 %
Andere Parteien	28,7 %	22,1 %	49,1 %
Wählervereinigungen	87,8 %	2,0 %	10,2 %
Gesamtdurchschnitt	71,0 %	8,1 %	20,9 %

4 Exkurs: Angebot + Nachfrage, Aufwand + Ertrag

Das Aufstellen von Wahlvorschlägen mit Kandidatinnen und Kandidaten stellt für die Wählerschaft ein mehr oder weniger attraktives Angebot dar, aus dem sie – sofern das Angebot mengenmäßig ausreichend groß ausfällt – *auswählen* kann. Für die Parteien/Wählervereinigungen ist das Aufstellen der Listen und das Einreichen der erforderlichen Unterlagen ein Aufwand, der – nimmt man das Motiv des *vote seeking* als Grundlage – belohnt werden soll. Die Belohnung gibt die Wählerschaft, die die Bewerber/innen mit Stimmen versieht, wobei Stimmen allein nicht ausreichend sind: Vielmehr geht es darum, die Bewerber/innen auch zu Mandatsträgern werden zu lassen. Lässt man die *einzelgemeindliche* Betrachtung außer Acht,²⁹ so zeigt sich auf der *Landesebene* der maximale Erfolg darin, wenn die gleiche Anzahl von Personen in die kommunalen Volksvertretungen einzieht, die auch angeboten wurde, was einer Erfolgsquote von 100 % entspricht. Wie erfolgreich in diesem Sinne waren die Parteien und Wählervereinigungen?

²⁹ Einzelgemeindlich betrachtet liegt der maximale Erfolg vor, wenn die Mehrheit der Sitze erlangt werden kann. Doch auch nur der Einzug eines Vertreters eines Wahlvorschlags kann – rein „machtpolitisch“ betrachtet – als Erfolg gewertet werden, wenn diese Person das „Zünglein an der Waage“ bei Wahlen und Abstimmungen ist.

Tabelle 12: Bewerber/innen der etablierten Parteien und Wählervereinigungen und Gewählte

Kreisangehörige Gem.							
	AfD	B90/Gr	CDU	FDP	Linke	SPD	WV
Bewerber/innen	844	374	4.270	697	1.137	1.054	6.627
Gewählte	607	98	1.976	187	446	270	3.056
Erfolgsquote	71,9 %	26,2 %	46,3 %	26,8 %	39,2 %	25,6 %	46,1 %
Kreisfreie Städte							
	AfD	B90/Gr	CDU	FDP	Linke	SPD	WV
Bewerber/innen	132	294	256	254	253	274	152
Gewählte	34	37	39	12	37	22	12
Erfolgsquote	25,8 %	12,6 %	15,2 %	4,7 %	14,6 %	8,0 %	7,9 % ³⁰
Landkreise							
	AfD	B90/Gr	CDU	FDP	Linke	SPD	WV
Bewerber/innen	535	379	1005	453	479	619	766
Gewählte	218	54	265	50	102	76	129
Erfolgsquote	40,7 %	14,2 %	26,4 %	11,0 %	21,3 %	12,3 %	16,8 %

Hinweis: Aus der Tabelle geht nicht hervor, ob und wie viele Sitze eine Partei bzw. eine Wählervereinigung nicht besetzen konnte, weil sie in einer Gemeinde nicht genügend Kandidaten im Angebot hatte. Zur Erinnerung: 195 Sitze blieben in den kreisangehörigen Gemeinden unbesetzt.

Der AfD-Wert hebt sich überall von den anderen Werten deutlich ab. Inwieweit es sich hierbei um ein dauerhaftes Phänomen handelt, wird sich zeigen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden zeigt sich ansonsten eine klare Zweiteilung: CDU und Wählervereinigungen (und Linke) mit (noch) hoher, B90/Grüne, FDP und SPD mit deutlich geringerer Erfolgsquote; zwischen diesen beiden Gruppen liegt eine Differenz von rund 20 Punkten. In den kreisfreien Städten bilden B90/Grüne, CDU und Linke ein Cluster; FDP, SPD (und Wählervereinigungen) ein weiteres; hier beträgt die Differenz weniger als 8 Punkte. Auch bei den Kreistagswahlen ist die CDU am erfolgreichsten, diesmal gefolgt von der Linkspartei; B90/Grüne, FDP und SPD können zu einer Gruppe zusammengefasst werden, zu der auch die Wählervereinigungen zugeordnet werden. Hier liegt die Differenz zwischen den beiden Gruppen bei über 10 Punkten.

Die geringste Spannweite bei der Erfolgsquote weisen B90/Grüne (13,6 Pkte.) und SPD (17,6 Pkte.) auf, es folgen FDP und Linke (22,1 u. 24,6 Pkte.). Die größten Differenzen zeigen sich bei CDU (31,1 Pkte.), Wählervereinigungen (38,2 Pkte.) und AfD (46,1 Pkte.).

5 Zusammenfassung

Über 21.000 Personen stellten sich 2019 in den Gemeinden / Städten und Landkreisen zur Wahl.

³⁰ Unbedeutend sind die Wählervereinigungen in Leipzig.

Tabelle 13: Bewerber/innen – Gesamtüberblick (N = 416 Gemeinden)

	GR - kreisang. Gem.		StR - kreisfr. St.		Kreistag		Summe
	Insg.	Frauenant.	Insg.	Frauenant.	Insg.	Frauenant.	
6 BT-Part.	8.376 (55,3 %)	23,4 % (55,5 %)	1.463 (85,1 %)	35,2 % (90,0 %)	3.470 (77,7 %)	22,9 % (79,7 %)	13.309 (62,4 %)
And. Part.	135 (0,9 %)	23,0 % (0,8 %)	104 (6,1 %)	22,1 % (4,0 %)	231 (5,2 %)	21,6 % (5,0 %)	470 (2,2 %)
Wählervereinigungen	6.627 (43,8 %)	23,3 % (43,6 %)	152 (8,8 %)	22,4 % (5,9 %)	766 (17,1 %)	19,8 % (15,2 %)	7.545 (35,4 %)
Summe	15.138 (100 %)	23,3 % (100 %)	1.719 (100 %)	33,3 % (100 %)	4.467 (100 %)	22,3 % (100 %)	21.324 (100 %)

Es ist nicht angemessen, pauschal von *der/den Kommunalwahlen* zu sprechen. Als Mindestanforderung ist zu postulieren, dass die Unterteilung in kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise vorzunehmen ist. Auch eine Zweiteilung sowohl in Gemeinden / Städte und Landkreise als auch in kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte / Landkreise wird den Differenzierungsanforderungen nicht gerecht.

Tabelle 14: Kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise im Vergleich

	Kreisangeh. Gemeinden	Kreisfreie Städte	Landkreise
1 Wahlvorschläge pro Gemeinde bzw. Wahlkreis	4,9 (Gem)	9,8 (WK)	8,5 (WK)
2 Anteil der Wahlvorschläge von Parteien	63 %	82 %	84 % ³¹
3 Bewerber pro Wahlvorschlag	7,5	6	4,3
4 a Bewerber im Verhältnis zu Wahlberechtigten b Kandidaturbeteiligung (Kandidaten im Verhältnis zu Wahlberechtigten)	1 zu 148 0,68 %	1 zu 639 0,16 %	1 zu 502 0,20 %
5 Frauenquote bei den Bewerbern / Gewählten	23 % / 20 %	33 % / 35 %	22 % / 17 %
6 a Reine Männerlisten / reine Frauenlisten b Listen: männl. > weibl. / männl. < weibl.	33 % / 4 % 86 % / 8 %	31 % / 3 % 75 % / 10 %	44 % / 5 % 83 % / 9 %
7 Bewerber pro Mandat	2,2	8,6	5
8 Nicht besetzte Mandate	195	0	0
9 Durchschnittliche Erfolgsquote (Tab. 12)	40 %	13 %	20 %

Die kreisfreien Städte weisen Werte auf, die sie einerseits mit den kreisangehörigen Gemeinden gemeinsam haben (Zeile 6a), aber auch mit den Landkreisen (Zeilen 1 und 4), aber auch ein echtes Alleinstellungsmerkmal (Zeile 5). Die Landkreise weisen Parallelen zu den kreisangehörigen Gemeinden (Zeilen 5 und 6b) und zu den kreisfreien Städten auf. Das Alleinstellungsmerkmal ist die Zeile 6a (Anteil der reinen Männerlisten).³²

³¹ In Bautzen sind zwei für die Region typische Listen angetreten: „Lausitzer Allianz“ (dabei handelt es sich um eine Partei) und Sorbische Wählervereinigung.

³² Die Ergebnisse entsprechen anderen Erfahrungen: Frauen werden in größeren Städten eher gewählt als in kleineren Gemeinden und Landkreisen (vgl. Holtkamp 2017: S. 141).

Aus der Übersicht ist bspw. nicht zu erkennen, dass die Spannbreiten (insb. bei Wahlvorschlägen pro Gemeinde, Bewerber pro Wahlvorschlag) bei den kreisangehörigen Gemeinden sehr groß ausfallen, so dass weitere Differenzierungen sinnvoll sind. Sie können nach drei Kriterien erfolgen: (a) Einwohnerzahl bzw. Anzahl der Wahlberechtigten, (b) räumliche Lage (Landkreiszugehörigkeit oder gebietliche Abgrenzung, die sich nicht an Verwaltungsräumen orientiert, z. B. verdichteter-ländlicher Raum, Stadt-Umland, geografische Regionen (z. B. Erzgebirge, Lausitz)) und (c) sozio-demografische Ausprägungen (z. B. hoher Katholikenanteil). Nicht nur das Wahlergebnis sondern auch die Angebotsstruktur ist mit entsprechenden quantitativen Studien näher zu erforschen.

Weisen einzelne Gemeinden deutliche Differenzen zum Durchschnitt auf, so handelt es sich um abweichende/atypische Fälle, die sich für qualitative Untersuchungen anbieten: Wie können diese Ausreißer erklärt werden?

Die zehn sächsischen Landkreise sind weniger differenziert als die sächsischen Gemeinden: Während bei den Gemeinden die Mandatszahl von 8 bis 48 bzw. in 97 % der Fälle von 10 bis 26 reicht, was einer Spanne von 1 zu 8 bzw. 1 zu 2,6 entspricht, beträgt die Spanne bei den Landkreisen nur 1 zu 1,2. Gleiches gilt für die Einwohnerzahl (Stichtag 31.12.2019: Gemeinden von unter 1.000 EW bis rd. 88.000 EW (Spanne 1 zu 88), Landkreise von rd. 198.000 EW bis rd. 335.000 EW (Spanne 1 zu 1,7)). Die Analyse der Angebotsstruktur hat gezeigt, dass sich trotzdem deutliche Unterschiede zeigen, so dass sich bei den (nur zehn) Landkreisen ebenfalls Differenzierungen anbieten.

Wahlen haben unterschiedliche Funktionen.³³ Überall dort, wo nur eine eingeschränkte Angebotsstruktur gegeben ist, überwiegt jene Funktion, die als (rein) formal bezeichnet werden kann: Bildung/Legitimation der Volksvertretung. In diesen Fällen ist der Wahlakt kein wirklicher *Auswahlakt*, so dass die These aufgestellt werden kann, dass die Wahlbeteiligung (nimmt man insb. die Rational-Choice-Theorie als Grundlage) gering ausfällt bzw. ausfallen müsste. Eine entsprechende Anschlussuntersuchung bietet sich an.

Der Begriff der Volkspartei ist sowohl ein populärer (Parteien sehen sich als (eine oder *die* oder neue) Volkspartei, Journalisten konstatieren Entwicklungen hin zur oder weg von der Volkspartei) als auch ein in der Parteienforschung relevanter Begriff. Volksparteien können mit quantitativen Größen in Verbindung gebracht werden, was wiederum mit Wahlergebnissen gekoppelt werden kann, wobei bei

³³ Siehe Nohlen 2014: S. 34 ff., Schmitt 2014.

zunehmender Parteizersplitterung und Volatilität des Wählers das Minimum für Stimmenanteile angepasst, d. h. abgesenkt werden muss.³⁴ Ein Merkmal von Volksparteien kann aber auch ihre Präsenz – insb. im Hinblick auf Kommunalwahlen – sein: Nur diejenige Partei kann den Anspruch auf den Status „Volkspartei“ erheben, die bundesweit oder im Hinblick auf ein Bundesland generell oder im Hinblick auf bestimmte Gemeindegrößen in der Lage ist, mit eigenen Listen anzutreten. Wie die Tab. 7 zeigt, erreicht die CDU fast eine durchgängige Flächenpräsenz. Alle anderen Parteien sind deutlich weniger präsent: AfD, Linke und SPD bilden eine Gruppe, gefolgt von B90/Grüne und FDP.

Neben der *Flächen*präsenz kann zur Typenbildung die *Mengen*präsenz als Kriterium herangezogen werden. Diese kann unterschiedlich ermittelt werden:

- Bewerber im Verhältnis zu den Mandaten (einzelgemeindliche und/oder landesweite Betrachtung),³⁵
- Bewerber im Verhältnis zur maximalen Kandidatenanzahl (= Mandatsanzahl x 1,5 – einzelgemeindliche und/oder landesweite Betrachtung,)
- Anteil ausgewählter Listen, z. B. Ein-Personen-Listen oder Listen, die mehr als bspw. 80 % des Maximums an Bewerber enthalten,
- durchschnittliche Bewerber pro Liste.

Tabelle 15: Mengenpräsenz der etablierten Parteien in den kreisangehörigen Gemeinden

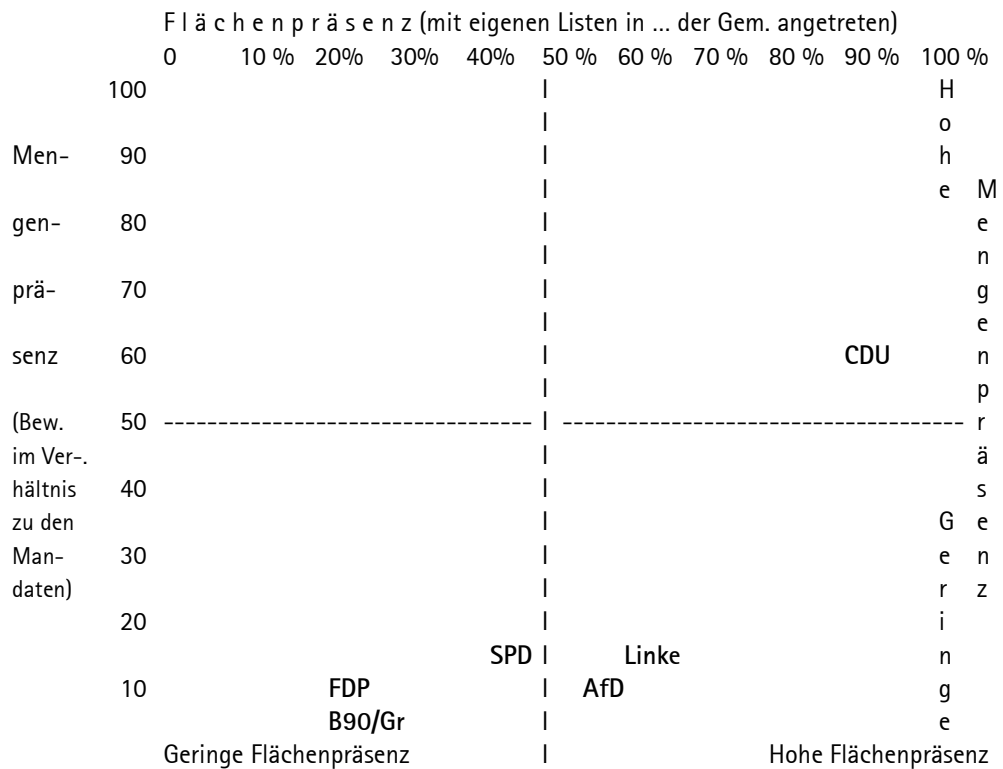
	AfD	B90/Gr	CDU	FDP	Linke	SPD
Bewerber im Verhältnis						
- zu den Mandaten (N = 6.880)	12,3 %	5,4 %	62,1 %	10,1 %	16,5 %	15,3 %
- zur max. Bew.-Zahl (N = 10.320)	8,2 %	3,6 %	41,4 %	6,8 %	11,0 %	10,2 %
Anteil der ... an den parteieig. Listen						
- Ein-Personen-Listen	30,6 %	41,4 %	1,4 %	15,2 %	21,1 %	15,8 %
- 80 % bis 100% - Listen	0,5 %	0	4,9 %	1,0 %	0	0
Durchschnittl. Bewerber pro Liste	4,0	3,4	11,5	6,6	4,4	5,7

Aus Flächen- und Mengenpräsenz kann eine Vier-Felder-Tafel gebildet und damit eine abschließende Typisierung vorgenommen werden.

³⁴ Bsp. hat Peter Lösche 2009 geschrieben, dass eine Volkspartei 35 % der Wähler erreichen muss (S. 7).

³⁵ Bei der einzelgemeindlichen Betrachtung kann auch folgender Referenzwert als Grundlage dienen: mindestens eine Bewerberzahl von „Hälfte der Mandatszahl plus 1“, weil damit eine Liste die Mehrheit in der Vertretungskörperschaft erreichen/besetzen kann.

Übersicht 1: Einordnung der „etablierten Parteien“ nach ihrer Präsenz in den kreisangehörigen Gemeinden



Nur die CDU weist in Sachsen auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden eine hohe Flächen- und Mengenpräsenz auf.

Ein anderes Bild zeigt sich bei den Wahlen zu den Kreistagen: Die Flächenpräsenz der sechs Parteien liegt für die zehn Landkreise bei 100 % und bei den Wahlkreisen aufgrund der zwei Ausnahmen bei fast 100 %. Bei der Mengenpräsenz sticht die CDU wieder hervor (sie hat sogar mehr Bewerber/innen als Mandate angeboten); bis auf B90/Grüne bieten die anderen Parteien ein Personalangebot, das oberhalb der 50 Prozentmarke im Hinblick auf die Mandate liegt. Die SPD hat die zweitbeste Mengenpräsenz mit deutlichem Abstand zur AfD gefolgt von der Linkspartei. Während bei den kreisangehörigen Gemeinden das Verhältnis zwischen dem kleinsten und größten Wert bei „durchschnittliche Bewerber pro Liste“ 1 zu 3,4 beträgt, liegt bei den Landkreisen das Verhältnis bei 1 zu 2,6 (jeweils zwischen B90/Grüne und CDU).

Tabelle 16: Mengenpräsenz der etablierten Parteien in den Landkreisen

	AfD	B90/Gr	CDU	FDP	Linke	SPD
Bewerber im Verhältnis						
- zu den Mandaten (N = 902)	59,3 %	42,0 %	111,4 %	50,2 %	53,1 %	68,2 %
- zur max. Bew.-Zahl (N = 1.353)	39,5 %	28,0 %	74,3 %	33,5 %	35,4 %	45,5 %
Anteil der ... an den parteieig. Listen						
- Ein-Personen-Listen	0	19,7 %	0	16,5 %	4,9 %	4,1 %
- 80 % bis 100% - Listen	2,5 %	2,5 %	48,4 %	6,6 %	2,5 %	9,9 %
Durchschnittl. Bewerber pro Liste	4,4	3,1	8,2	3,7	3,9	5,1

6 Literaturverzeichnis

Ems, Svenja (2016): Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen. Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts. Potsdam, KWI-Arbeitshefte 24 (zugl. Masterarbeit)

Holtkamp, Lars (2017): Formen kommunaler Demokratie. Direkt - Repräsentativ - Kooperativ. Frankfurt a. M.

Lösche, Peter (2009): Ende der Volksparteien. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 51/2009. S. 6 – 11

Niedermayer, Oskar (2017): Rekrutierungsfähigkeit der Parteien v. 07.07.2017, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/138674/rekrutierungsfahigkeit>

Niedermayer, Oskar (2019): Parteimitglieder in Deutschland: Version 2019. Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 30; Berlin: Freie Universität Berlin 2019, abrufbar unter: https://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsocz/team/ehemalige/Publicationen/schriften/Arbeitshefte/Arbeitsheft-Nr-30_2019.pdf

Nohlen, Dieter (2014): Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme. Bonn (Schriftenreihe der bpb, Bd. 1470)

Schmitt, Annette (2014): Die Rolle von Wahlen in der Demokratie. In: Jürgen W. Falter, Harald Schoen (Hrsg.): Handbuch Wahlforschung. 2. Aufl., Wiesbaden. S. 3 – 35

§ 160 Abs. 1 S. 1 AO: Anwendungsprobleme und ein Änderungsvorschlag

Es ist schon oft beklagt worden, daß Gesetze nicht von Dozenten für Studenten, sondern von Experten für Experten geschrieben werden. Daher stößt man immer wieder auf Normen, deren Tatbestandsmerkmale sich nicht ohne Weiteres aus dem Gesetzeswortlaut erschließen lassen. Dann ist es schwierig, „vom Blatt“ zu subsumieren, und damit ist man wieder beim Studenten oder Rechtsanwender.



DR. FRANK
NEUDERT

Dozent im
Fachbereich
Steuer- und
Staatsfinanz-
verwaltung

Ein prominentes Beispiel ist § 823 Abs. 1 BGB, wo aus dem schlichten „dadurch entstanden“ eine komplizierte Dogmatik zur haftungsbegründenden und haftungsausfüllenden Kausalität entwickelt wurde.

Bei der Drittwiderspruchsklage setzt § 771 ZPO ein „die Veräußerung hinderndes Recht“ voraus, das es seit Inkrafttreten des BGB am 1.1.1900 nicht mehr gibt, weshalb dieses Tatbestandsmerkmal stillschweigend durch „Nichtzugehörigkeit zum Schuldnervermögen“ oder „Berechtigung, aufgrund derer die Veräußerung des Vollstreckungsgegenstandes durch den Schuldner dem Dritten gegenüber rechtswidrig wäre“ ersetzt wird.¹

Noch schwieriger zu handhaben sind Normen, denen die Rechtswissenschaft ungeschriebene Tatbestandsmerkmale zugesprochen hat. Ein Beispiel aus dem BGB ist die „spezifische Tiergefahr“ bei § 833 BGB.

¹ Schmidt/Brinkmann in MK-ZPO, § 771, Rn. 16; Hergert in Zöller, ZPO, § 771 Rn. 14.

Oder ein Rechtsbegriff wurde aus verschiedenen, letztendlich nicht kompatiblen Normen entwickelt. So ist Besitz nach der allgemein anerkannte Definition die „von der Rechtsordnung anerkannte tatsächliche Herrschaft einer Person über eine Sache, die von einem zumindest generellen Besitzwillen getragen wird“². Doch neben dem unmittelbaren Besitzer, der alle drei Merkmale tatsächlich erfüllt (wobei beim Dieb oder Drogendealer die Anerkennung durch die Rechtsordnung schon fragwürdig ist), finden sich im BGB auch Besitzer ganz ohne (Erben, § 857 BGB, sowie Besitzherren, § 855 BGB, in einigen Fällen) oder mit nur wenig tatsächlicher Gewalt über die Sache (Besitzherren in anderen Fällen, mittelbare Besitzer, § 858 BGB).

Zu diesen Normen, deren Tatbestandsmerkmale nicht bzw. nicht ohne Weiteres aus dem Gesetzestext entnommen werden können, gehört auch § 160 Abs. 1 S. 1 AO.

1 Der Gesetzestext

Schon der Wortlaut ist unübersichtlich. Es beginnt mit „Ausgaben eines Steuerpflichtigen“, einige typische Ausgaben sind namentlich benannt. Bereits dieser Bezug auf das materielle Recht ist für eine Norm des Verfahrensrechts ungewöhnlich.

Sodann heißt es, der Steuerpflichtige dürfe einem Verlangen der Finanzbehörde, den Empfänger zu benennen, nicht nachgekommen sein. Also muß zuvor ein solches Benennungsverlangen erfolgt sein, und der Steuerpflichtige hat darauf nicht oder nur unzureichend Auskunft gegeben.

Als Rechtsfolge legt der Wortlaut („sind steuerlich nicht zu berücksichtigen“) eine gebundene Entscheidung nahe.

Doch weder enthält der Normtext alle Tatbestandsmerkmale, noch ist die Rechtsfolge so klar und eindeutig, wie es beim ersten Lesen scheint. Die Dogmatik ist zwar einheitlich, läßt sich aber nicht aus dem Wortlaut herleiten.

2 Der Zweck der Norm

Ausgaben, die sich beim Zahlenden steuermindernd auswirken, sind beim Empfänger steuererhöhende Einnahmen. Die steuerliche Begünstigung beim Zahlenden

² Statt Vieler: Herrler in Palandt, BGB, vor § 854, Rn. 1 m.N.

korrespondiert mit der steuerlichen Belastung beim Empfänger.³ Doch kann dieser Mechanismus zu Lasten des Steuergläubigers gestört werden, indem zwar der Zahler die Ausgaben steuermindernd geltend macht, die Finanzbehörde jedoch den Zufluß beim Empfänger nicht steuerlich erfassen kann.⁴

Anwendungsfälle sind zum Einen Ausgaben in der Grauzone des Geschäftslebens (Schmiergelder, Bestechungsgelder, Ohne-Rechnung-Geschäfte, Schwarzarbeit, Schwarzmarktgeschäfte, Scheinrechnungen, Verletzung von Dokumentationspflichten, aber auch Geschenke)⁵, zum Anderen Zahlungen, bei denen entweder der Zufluß beim Empfänger nicht kontrolliert werden kann oder das Geld womöglich an den Zahlenden zurückfließt (z.B. Bargeschäfte mit Unbekannten, hohe Barzahlungen, unlesbare Quittungen, ungewöhnliche Zahlungswege, Zahlungen ins Ausland oder an eine „Briefkastenfirma“)⁶.

In dieser Situation bietet § 160 Abs. 1 S. 1 AO ein Druckmittel gegen den Zahler, um den Empfänger zu bezeichnen. Anderenfalls werden die – materiellrechtlich unzweifelhaft vorliegenden – Betriebsausgaben auf dem Umweg über das Verfahrensrecht doch nicht anerkannt⁷. Die Regelung wird als eine Art Gefährdungshaftung für Steuerausfälle angesehen⁸, umgangssprachlich könnte man es mit dem „Sankt-Nikolaus-Prinzip“ beschreiben: Böse Kinder kriegen nichts!

3 Die Tatbestandsmerkmale

Doch eine Regelung mit einer so einschneidenden Rechtsfolge – nachträgliche Aberkennung materiellrechtlich vorliegender steuermindernder Tatsachen – muß in ihren Voraussetzungen und Folgen für den Betroffenen vorhersehbar sein, dies ist ein Gebot der Rechtsstaatlichkeit.

³ Cöster in Pahlke/Koenig, AO, § 160, Rn. 6; Krumm in Tipke/Kruse, AO(2020), § 160, Rn. 1; Rüsken in Klein, AO, § 160, Rn. 1; Schuster in Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO, § 160, Rn. 3; Seer in Tipke/Kruse, AO(2018), § 160, Rn. 1 m.N.

⁴ Ax, AO, Rn. 1055; Müller, StBp 10, 83; von Wedelstädt in Kühn/von Wedelstädt, AO, § 160, Rn. 1.

⁵ Ax, AO, Rn. 1057; Scheel, AO, S. 189; Cöster in Pahlke/Koenig, § 160, Rn. 8; Kaligin, StBp 11, 339; Scheel, AO, S. 189; Seer in Tipke/Kruse, AO(2018), § 160, Rn. 2.

⁶ Cöster in Pahlke/Koenig, AO, § 160, Rn. 26; Müller, StBp 10, 84; Scheel, AO, S. 190; Seer in Tipke/Kruse, AO(2018), § 160, Rn. 2.

⁷ Krumm in Tipke/Kruse, AO(2020), § 160, Rn. 10; Müller, StBp 10, 83.

⁸ Ax, AO, Rn. 1055; Cöster in Pahlke/Koenig, AO, § 160, Rn. 2; Müller, StBp 10, 82; Rüsken in Klein, AO, § 160, Rn. 1; Scheel, AO, S. 190; von Wedelstädt in Kühn/von Wedelstädt, AO, § 160, Rn. 4; weitere Nachweise etwa bei Schuster in Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO, § 160, Rn. 3 – kritisch Seer in Tipke/Kruse, AO(2018), § 160, Rn. 3: Beweisvorschrift eigener Art.

Zwar nicht im Gesetzestext selbst, wohl aber in Literatur und Rechtsprechung findet sich daher folgendes Prüfungsschema:

- Erste Voraussetzung sind steuerlich wirksame Ausgaben⁹, wie im Wortlaut angelegt.
- Aus dem Sinn der Norm wird im Wege der teleologischen Reduktion weiterhin gefordert, daß die Besteuerung beim Empfänger ungewiß sein muß¹⁰.
- Schließlich muß ein Benennungsverlangen der Finanzbehörde kein verwertbares Ergebnis gebracht haben, d.h. der wirtschaftliche Eigentümer der Forderung¹¹ ist immer noch nicht bekannt. Dieser muß so genau bezeichnet werden, daß er ohne Schwierigkeiten bestimmt und ermittelt werden kann. Das setzt zumindest den vollen Namen und die Adresse voraus.¹²

4 Die Rechtsfolge

Der Wortlaut „sind regelmäßig zu versagen“ deutet auf eine gebundene Entscheidung hin, maximal auf ein intendiertes Ermessen. Wegen der gravierenden Auswirkungen beim Steuerpflichtigen wird aus Zumutbarkeitserwägungen¹³ jedoch ein freies Ermessen angenommen, das fehlerfrei (§ 5 AO) ausgeübt worden sein muß.

Genaugenommen handelt es sich um zwei Ermessensentscheidungen¹⁴: Zunächst muß die Finanzbehörde entscheiden, ob sie Benennung verlangt, danach, ob und in welcher Höhe der Abzug versagt wird. Allerdings ist das Ermessen auf beiden Stufen reduziert: Bei der ersten Entscheidung gibt es kein Auswahl-, bei der zweiten

⁹ Cöster in Pahlke/Koenig, § 160, Rn. 17ff.; Krumm in Tipke/Kruse, AO(2020), § 160, Rn. 4; Schuster in Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO; § 160, Rn. 7; von Wedelstädt in Kühn/von Wedelstädt, AO, § 160, Rn. 6.

¹⁰ Cöster in Pahlke/Koenig, AO, § 160, Rn. 26; Schuster in Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO; § 160, Rn. 17; von Wedelstädt in Kühn/von Wedelstädt, AO, § 160, Rn. 8.

¹¹ Rübenstahl, StBp 11, 329; Rüsken in Klein, AO, §160, Rn. 14; Scheel, AO, S. 190; Seer in Tipke/Kruse, AO(2018), § 160, Rn. 21; von Wedelstädt in Kühn/von Wedelstädt, AO, § 160, Rn. 7.

¹² Ax, AO, Rn. 1069; Cöster in Pahlke/Koenig, AO, § 160, Rn. 32; Müller, StBp 10, 83; Rüsken in Klein, AO, § 160, Rn. 17; Scheel, AO, S. 190; Schuster in Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO; § 160, Rn. 20; Seer in Tipke/Kruse, AO(2018), § 160, Rn. 24 m.w.N.; von Wedelstädt in Kühn/von Wedelstädt, AO, § 160, Rn. 15ff.

¹³ Ax, AO, Rn. 1067; Cöster in Pahlke/Koenig, AO, § 160, Rn. 25; Krumm in Tipke/Kruse, AO(2020), § 160, Rn. 17; Rübenstahl, StBp 11, 332; Rüsken in Klein, AO, § 160, Rn. 22; Scheel, AO, S. 190; Schuster in Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO; § 160, Rn. 22; Seer in Tipke/Kruse, AO(2018), § 160, Rn. 14; von Wedelstädt in Kühn/von Wedelstädt, AO, § 160, Rn. 10.

¹⁴ So ausdrücklich Ax, AO, Rn. 1063/1072 sowie Müller, StBp 10, 83 und Rüsken in Klein, AO, § 160, Rn. 8 m.w.N.; allgemeiner Cöster in Pahlke/Koenig, AO, § 160, Rn. 1; Krumm in Tipke/Kruse, AO(2020), § 160, Rn. 12; Scheel, AO, S. 189; Schuster in Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO; § 160, Rn. 14, 25 – zugleich kritisch zur Handhabung in der Rechtsprechung; von Wedelstädt in Kühn/von Wedelstädt, AO, § 160, Rn. 5.

kein Entschließungsermessen. In der Praxis werden die beiden Ermessensentscheidungen, wohl wegen der zweimaligen Ermessensreduzierung, oftmals als eine angesehen.¹⁵ Dann kommt es allerdings zu einer Verschachtelung im Aufbau: Ausgaben und Gefährdung – Entschließungsermessen – keine Benennung – Auswahlermessen.

Erste Stufe: Wenn es sich um Ausgaben handelt, deren steuerliche Erfassung beim Empfänger ungewiß ist, hat die Finanzbehörde einen Ermessensspielraum (Entschließungsermessen) dahingehend, ob sie überhaupt zu § 160 Abs. 1 S. 1 AO greift oder nicht. Dabei ist das Auswahlermessen auf Null reduziert. Denn die Finanzbehörde kann nur Benennung fordern oder eben nicht.

Zweite Stufe: Wenn der Steuerpflichtige auf das Benennungsverlangen schweigt oder den Empfänger nicht hinreichend konkret benennt, so hätte die Finanzbehörde ein Entschließungsermessen, ob sie den Abzug versagt. Wenn sie jedoch schon auf der ersten Stufe ermessensfehlerfrei entschieden hat, die Benennung zu verlangen, wäre bei unterbliebener Benennung ein Verzicht auf weitere Schritte unlogisch. Hier liegt eine Ermessensreduzierung bzw. Selbstbindung der Finanzbehörde vor.

Sie hat freilich ein Auswahlermessen dahingehend, in welcher Höhe den Ausgaben die Anerkennung versagt wird. Hierzu gibt der Gesetzestext allerdings vor, die Ausgaben seien „regelmäßig“ zu versagen. Das bedeutet „im Normalfall in voller Höhe, nur ausnahmsweise in geringerer Höhe oder gar nicht“.¹⁶ Es handelt sich also um ein intendiertes Ermessen.¹⁷

5 Der Vorschlag

Ohne auf die grundlegende Kritik, etwa von Seer¹⁸, einzugehen, d.h. unter Beibehaltung der bisherigen Dogmatik, müßte eine Änderung des § 160 Abs. 1 S. 1 AO folgenden Ansprüchen genügen:

- Tatbestand und Rechtsfolge müssen sprachlich voneinander getrennt werden.
- Sämtliche Tatbestandsmerkmale müssen im Gesetzestext enthalten sein.
- Die zweifache Ermessensentscheidung muß erkennbar sein.

¹⁵ Schuster in Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO; § 160, Rn. 25.

¹⁶ Ax, AO, Rn. 1072; Cöster in Pahlke/Koenig, AO, § 160, Rn. 37; Kaligin, StBp 11, 338; Rügenstahl, StBp 11, 332; Scheel, AO, S. 189; Seer in Tipke/Kruse, AO(2018), § 160, Rn. 30; von Wedelstädt in Kühn/von Wedelstädt, AO, § 160, Rn. 22.

¹⁷ So ausdrücklich Rüsken in Klein, AO, § 160, Rn. 30.

¹⁸ Seer in Tipke/Kruse, AO(2018), § 160, Rn. 3.

- Die Rechtsfolge „Ermessen“ bzw. „intendiertes Ermessen“ muß sich im Wortlaut widerspiegeln.

Am einfachsten dürfte es sein, den bisherigen Satz 1 auf zwei Sätze aufzuteilen, Satz 2 würde zu Satz 3. § 160 Abs. 1 AO (n.F.) könnte dann etwa so formuliert werden:

„Wenn die Gefahr besteht, daß Schulden, Betriebsausgaben, Werbungskosten oder andere Ausgaben beim Empfänger steuerlich nicht erfasst werden, kann die Finanzbehörde vom Steuerpflichtigen verlangen, den Empfänger genau zu benennen. Kommt der Steuerpflichtige diesem Verlangen nicht oder unzureichend nach, soll die Finanzbehörde die Ausgaben steuerlich nicht berücksichtigen. Das Recht der Finanzbehörde, den Sachverhalt zu ermitteln, bleibt unberührt.“

6 Fazit

Es ist eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit, daß die Voraussetzungen einer Eingriffsnorm aus dem Gesetz zumindest ansatzweise erkennbar sind.

§ 160 Abs. 1 S. 1 AO in seiner derzeitigen Formulierung und Anwendung verstößt gegen diesen Grundsatz. Dabei genügt es nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen, daß Rechtsprechung und Lehre über die tatsächliche Anwendung einig sind. Vielmehr ist es Aufgabe des Gesetzgebers, als unzureichend formuliert erkannte Normen entsprechend umzugestalten.

7 Literaturverzeichnis

Ax, Rolf / Große, Thomas / Melchior, Jürgen u.a.: Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung; 21. Auflage, Stuttgart 2017 (zitiert: Ax, AO)

Brudermüller, Gerd, u.a. (Hrsg.): Palandt – Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Nebengesetzen; 77. Auflage, München 2018 (zitiert: Bearbeiter in Palandt, BGB)

Hübschmann, Walter / Hepp, Ernst / Spitaler, Armin (Hrsg.): Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung – Kommentar; Losebl. 259. Lieferung, Köln 2020 (zitiert: Bearbeiter in Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO)

Kaligin, Thomas: Das Baugewerbe im fiskalischen Zwielficht; in: StBp 2011, 338

Klein, Franz, u.a. (Hrsg.): Abgabenordnung einschließlich Steuerstrafrecht; 15. Auflage, München 2020 (zitiert: Bearbeiter in Klein, AO)

Krüger, Wolfgang /Rauscher, Thomas (Hrsg.): Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band 2; 5. Auflage, München 2016 (zitiert: Bearbeiter in MK-ZPO)

Kühn, Rolf / von Wedelstädt, Alexander (Hrsg.): Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung – Kommentar; 22. Auflage, Stuttgart 2018 (zitiert: Bearbeiter in Kühn/von Wedelstädt, AO)

Müller, Jürgen: Die Bedeutung der Gläubiger- und Empfängerbenennung nach § 160 AO im Steuerstrafrecht; in: StBp 2010, 82

Pahlke, Armin / Koenig, Ulrich (Hrsg.): Abgabenordnung; 2. Auflage, München 2009 (zitiert: Bearbeiter in Pahlke/Koenig, AO)

Rübenstahl, Markus: Die (Un)Zulässigkeit von Benennungsverlangen (§ 160 AO) bei Überweisungen an intransparente Domizilgesellschaften; in: StBp 2011, 329

Scheel, Thomas / Brehm, Bernhard / Holzner, Stefan: Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung; 17. Auflage, Achim 2018 (zitiert: Scheel, AO)

Tipke, Klaus / Kruse, Heinrich Wilhelm (Hrsg.): Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung; Losebl. 152. Lieferung, Köln 2018 (zitiert: Bearbeiter in Tipke/Kruse, AO(2018))

dies.): Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung; Losebl. 162. Lieferung, Köln 2020 (zitiert: Bearbeiter in Tipke/Kruse, AO(2020))

Zöller, Richard, u.a. (Hrsg.): Zivilprozessordnung – Kommentar; 33. Auflage, Köln 2020 (zitiert: Bearbeiter in Zöller, ZPO)



Herausgeber:

Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum

Der Rektor

Redaktion:

Prof. Fritz Lang

Gestaltung und Satz:

Zentrum für Informationstechnologie

Medienstelle

Druck:

Druckerei der HSF Meißen

Bezug:

Diese Druckschrift kann kostenfrei bezogen werden bei der

Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum

Pressestelle

Herbert-Böhme-Straße 11

01662 Meißen

Telefon: +49 3521 473644

E-Mail: pressestelle@hsf.sachsen.de

www.hsf.sachsen.de