

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

55. Jahrgang · November 2003

Impressum

Schriftleitung:

Dr. Hartmut Borchert
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Redaktion:

Assessorin Ute Bebensee-Biederer

Anschrift Schriftleitung und Redaktion:

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

Verlag:

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

Anzeigen:

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

Bezugsbedingungen

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

Die angegebenen Preise enthalten die
gesetzl. Mehrwertsteuer.

Druck:

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

ISSN 0340-3653

Titelbild: Blick auf den Passader See

Inhaltsverzeichnis

Auf ein Wort

Dr. Hartmut Borchert
Landkreise – Selbstverwaltungs-
körperschaften oder staatliche
Behörden? 282

Aufsätze

Volker Dornquast
Delegiertenversammlung 2003
des SHGT 283

Dr. Hartmut Borchert
Situationsbericht von 2003 286

Dr. Ralf Stegner
Überblick über die Finanzsituation
des Landes und der Kommunen und
die Diskussion um die Gemeinde-
finanzreform in Deutschland 289

Dr. iur. habil. Utz Schliesky
Zulässigkeit und Grenzen der wirtschaft-
lichen Betätigung von Kommunen
– Aktuelle Entwicklungen im
Gemeindewirtschaftsrecht 290

Aus dem Landesverband

Nichtöffentliche Landesdelegierten-
versammlung 297

Johannes Petersen
Grundsätze und Prinzipien für eine
Funktionalreform 299

Leitlinien des SHGT für die Durch-
führung der Funktional- und
Verwaltungsstrukturreform in
Schleswig-Holstein 302

Bau-, Planungs- und Umweltaus-
schuss tagte am 25. September
2003 303

Aus den Kreisverbänden

Die Gemeinde Lensahn feierte
ihren 75sten Geburtstag mit einem
Festwochenende vom
15.-17. August 2003 304

Passade im Kreis Plön gewinnt
Landeswettbewerb
„Unser Dorf soll schöner werden
– unser Dorf hat Zukunft“ 304

Mitteilungen des DStGB 305

Pressemitteilungen 306

Personalnachrichten 307

Buchbesprechungen 307

Hinweis der Redaktion:
Der Aufsatz von v. Bosse „Die Eingriffsre-
gelung in B-Plänen - Eine Wirksamkeits-
studie basierend auf Befragungen der
Kommunen in Schleswig-Holstein und
Mecklenburg-Vorpommern“ wurde abge-
druckt mit freundlicher Genehmigung der
Nomos Verlagsgesellschaft und basiert
auf einem Aufsatz des Autors in der Zeit-
schrift für Öffentliches Recht in Nord-
deutschland, NordÖR Heft 7-8/2003.

Landkreise – Selbstverwaltungs-körperschaften oder staatliche Behörden?

Die Diskussion um die Funktionalreform in Schleswig-Holstein sowie der Wunsch der Kreise, die Arbeitslosenvermittlung neben der Sozialhilfe nach neuem Modell zu übernehmen, hat wieder eine Frage in den Vordergrund treten lassen, die lange Zeit vernachlässigt worden ist. Diese Frage lautet schlicht und ergreifend, ob die Kreise in ihrer heutigen Aufgabengestalt noch Selbstverwaltungskörperschaften als Gemeindeverbände im Sinne des Artikels 28 Abs. 2 GG sind oder ob sie vorrangig sich zu staatlichen Unterbehörden entwickelt haben, die im Sinne einer dezentralen Staatsverwaltung tätig werden. Diese Fragestellung ist deshalb interessant, weil von der Antwort abhängt, ob die Kreise in ihrer heutigen Gestalt noch tatsächlich unter den Schutz des Art. 28 Abs. 2 GG fallen oder ob eine schleichende, von den Kreisen weitgehend nicht nur tolerierte, sondern auch geförderte funktionale Änderung der Aufgabenstellung dazu geführt hat, dass die Kreise keine Gemeindeverbände im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG und der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung mehr sind.

Manchen mag die Fragestellung überraschen, aber sie liegt auf der Hand, wenn selbst Landräte behaupten, dass die Kreise zu über 80 % staatliche Weisungsaufgaben ausführen. Die Landräte sind daneben noch für bestimmte Aufgabenfelder ausdrücklich „Untere Landesbehörden“, und die Kreishaushalte finanzieren fast ausschließlich die Weisungsaufgaben der Kreise. Die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Kreise wird nur noch rudimentär wahrgenommen, und der Kreis Nordfriesland hat in seiner Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe auch ausdrücklich das Argument hervorgehoben, dass mit Kreisumlagemitteln in erster Linie staatliche Weisungsaufgaben auf der Kreisebene finanziert werden.

Im Rahmen der derzeitigen Funktionalreform hat der Landkreistag gefordert, dass alle Vollzugsaufgaben auf die Kreise verlagert werden sollen. Das bedeutet im Ergebnis, dass der Selbstverwaltungscharakter der Kreise noch weiter zurücktreten würde.

Nach der Verfassung sind die Kreise Gemeindeverbände, so sollte es wenigstens sein. Prüft man aber einmal, wieviel von der Verbandsstruktur auf der Kreisebene

übrig geblieben ist, dann stellt man fest, dass das wenig, fast gar nichts mehr ist. Ein Verband besteht aus Mitgliedern. Im Kreis sind gesetzliche Mitglieder die kreisangehörigen Gemeinden. Aber welche Rechte haben diese Mitglieder noch im Kreis? Sie werden vergebens nach echten Rechten suchen. Pflichten haben die Mitglieder, nämlich die Kreisumlage zu bezahlen und ein Rest von Mitgliedsrecht ist insoweit noch erhalten worden, als dass die Kreise vor einer Erhöhung der Kreisumlage die Gemeinden dazu hören müssen. Das war es dann auch schon. Die Kommunalverfassung hat überdies dafür gesorgt, dass hauptamtliche Bürgermeister nicht mehr Mitglieder in Kreistagen sein dürfen. Früher waren die Bürgermeister das primäre Bindeglied zwischen den Gemeinden und dem Kreis. In der vergangenen Wahlperiode gab es einen Kreistag, in dem auch nicht einmal mehr ehrenamtliche Bürgermeister Sitz und Stimme hatten. Generell ist festzustellen, dass der Kreis ein Verband ist, dessen Mitglieder im Prinzip keine Rechte haben sondern nur Pflichten. Die Bezeichnung Verband verdient er eigentlich nicht mehr.

Die Selbstverwaltung der Kreise ist in den letzten Jahrzehnten systematisch durch die Überfrachtung mit Weisungsaufgaben ausgehöhlt worden. Die Kreise haben sich aber nie gegen die Übertragung von Weisungsaufgaben ernsthaft gewehrt, allerdings die mangelnde Finanzierung beklagt. Gleichzeitig ist durch Änderung in der Kommunalverfassung zwar auf der einen Seite die Stellung der Landräte durch die Direktwahl gestärkt worden, innerhalb des Gefüges der Kreisverfassung sind sie aber durch den Verlust des Vorsitzes im früheren Kreisausschuss, jetzigen Hauptausschuss, geschwächt worden. Der Einfluss der Selbstverwaltungsgremien auf die Durchführung von Weisungsaufgaben ist bekanntermaßen beschränkt. Daran ändert sich auch nichts, dass durch die letzte Änderung der Kreisordnung die Berichtspflichten des Landrates gegenüber den Selbstverwaltungsgremien erweitert worden sind und die Informationsrechte der einzelnen Kreistagsabgeordneten erweitert wurden. Zu entscheiden haben sie in Weisungsangelegenheiten trotzdem nichts - auch nicht in der geänderten Kreisordnung.

Diese Veränderungen haben auch Auswir-

kungen auf die Verwaltungskultur in den Kreisen. Mitarbeiter der Kreisverwaltungen treten häufig gegenüber den gemeindlichen Verwaltungen als Art vorgesetzter Behörde auf und verhalten sich staatstreuer als mancher Landesbeamte. Das für Selbstverwaltungskörperschaften übliche partnerschaftliche Verhältnis auch der Mitarbeiter untereinander ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Die Kreisverwaltungen verstehen sich mehr und mehr als verlängerter Arm des Staates und dies wird auch deutlich im Zusammenspiel der Fachbruderschaften aus Kreisverwaltungen mit den staatlichen Behörden. Besonders deutlich trifft das für die Bereiche der Umweltverwaltung zu, während in den klassischen Weisungsbereichen wie im Ordnungsamt nach wie vor durchaus partnerschaftliche Verhältnisse zwischen Kreismitarbeitern und gemeindlichen Mitarbeitern bestehen.

Bürgermeisterdienstbesprechungen bei einigen Landräten entwickeln sich zu einer Art Befehlsempfang für die Bürgermeister. So empfinden es wenigstens einige und berichten, dass Landräte in die Rolle von „Ober-Bürgermeistern“ für den kreisangehörigen Raum schlüpfen. Dabei wird auch sehr häufig deutlich, dass die Kreise sich als obere kommunale Ebene verstehen und sich zum Vormund für die kleineren Verwaltungen entwickeln. Damit wird offenbar kompensiert, dass die Kreise eigene Gestaltungsmöglichkeiten nur noch wenig haben, da ihre Finanzen durch die Wahrnehmung von Weisungsaufgaben weitgehend verbraucht werden und Mittel zur Wahrnehmung der Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion praktisch nicht mehr zur Verfügung stehen. Im Selbstverwaltungsbereich ist aber diese Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion die eigentliche Existenzberechtigung für die Kreise, denn nur dort stehen allenfalls ausreichende Gestaltungsspielräume zur Verfügung.

Jahrzehntelang ist auf der Kreisebene sträflich vernachlässigt worden, dass Selbstverwaltung primär Gestaltungsfreiheiten voraussetzt, die bei der Wahrnehmung von Weisungsangelegenheiten nur in einem sehr beschränkten Umfang möglich sind. Wenn der Landkreistag im Rahmen der Diskussion um die Funktionalreform in Schleswig-Holstein die Übernahme aller Vollzugsaufgaben durch die Kreise fordert, dann muss er wissen, dass damit eine Zunahme der Staatslastigkeit der Kreise zwangsläufig einhergeht. Wir alle wissen, dass Weisungsrechte mal stringent und mal liberal gehandhabt werden können. Das ändert aber nichts daran, dass rechtliche Weisungsmöglichkeiten jederzeit bestehen und im Grunde auch

nicht ausgeschlossen werden können. Das heißt, die Gestaltungsmöglichkeiten der Kreise in diesem Bereich hängen von der Großzügigkeit einer Landesverwaltung ab und sind nicht aus eigenem Recht definierbar.

Die Kreise müssen sich nach meiner Auffassung entscheiden, ob sie primär weiterhin Selbstverwaltungskörperschaften bleiben oder wieder werden wollen. Dann muss aber auch ein Übergewicht der Aufgaben der Kreise echte Selbstverwaltungsaufgaben sein oder sie gehen endgültig den Weg zu dezentralen unteren staatlichen Verwaltungseinheiten, für die man dann aber möglicherweise keine Kreistage mehr braucht. Eine Entscheidung muss aber endgültig getroffen werden, denn die jetzige Situation ist für den kreisangehörigen Bereich auf Dauer nicht hinnehmbar.

Ein erster Schritt wäre eine Neuordnung des Finanzausgleichs, indem verbindlich festgelegt wird, welche Finanzmittel für die Wahrnehmung von Weisungsaufgaben den Kreisen über den Finanzausgleich zur

Verfügung gestellt werden. Damit muss einhergehen die rechtsverbindliche Verpflichtung der Kreise, Mittel aus der Kreisumlage ausschließlich zur Wahrnehmung der Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion im kreisangehörigen Raum einsetzen zu dürfen. Dies müssen die Gemeinden sogar einklagen können.

Auffallend ist ferner, dass sich auf der Bundesebene der Deutsche Landkreistag seit Jahren intensiv darum bemüht, dass die Kreise eigene Steuern oder eigene Steueranteile an der Umsatzsteuer erhalten sollen. Wenn man das will, müsste man konsequent auch bereit sein, auf die Kreisumlage zu verzichten. Gerade das will man aber nicht. Auch die Forderung nach den eigenen Steuern widerspricht der verfassungsrechtlichen Aussage, dass die Kreise Gemeindeverbände sind, also von ihren Verbandsmitgliedern zu finanzieren sind. Offenbar wissen die Kreise selbst nicht, welche Rolle sie denn im Staat nun spielen wollen. Wollen sie Selbstverwaltungskörperschaften sein oder wollen sie Glieder einer dezentralen staatlichen Organisation werden. Im Augenblick betreiben

die Kreise Rosinenpickerei. Sie suchen sich einen möglichst großen Aufgabenbestand, um damit ihre Existenz zu sichern und wollen finanziell sowohl Steuern wie Umlagemöglichkeiten erhalten.

Die Kreise verkennen im übrigen völlig, dass sie nach unserer Verfassungsordnung gegenüber den Gemeinden und Städten, die originäre Selbstverwaltungsträger sind und die einen umfassenden Schutz des Grundgesetzes genießen, nur subsidiär an der Verfassungsgarantie teilhaben, nämlich als Gemeindeverband, der primär überörtliche Selbstverwaltungsaufgaben für den gemeindlichen Bereich zu erfüllen hat. Da dies aber heute überwiegend nicht mehr geschieht sondern nach eigenem Bekunden überwiegend Weisungsaufgaben erfüllt werden, müssten sie eigentlich nicht mehr unter den Schutz von Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz und Art. 46 Abs. 2 der Landesverfassung fallen. Dezentrale staatliche Verwaltungseinheiten stehen nicht unter dem besonderen Schutz der Selbstverwaltungsgarantie.

Ihr Dr. Hartmut Borchert

Aufsätze

Delegiertenversammlung 2003 des SHGT

Volker Dornquast, Landesvorsitzender

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich begrüße Sie recht herzlich auf der diesjährigen Landesdelegiertenversammlung des SHGT in Bad Segeberg. Soweit ich das bisher nicht auf den Mitgliederversammlungen der Kreisverbände und auf der Amtsvorstehertagung habe tun können, möchte ich Ihnen auch noch einmal recht herzlich zur Wiederwahl als Bürgermeisterin und Bürgermeister, Amtsvorsteherin und Amtsvorsteher gratulieren und Ihnen weiterhin die Unterstützung des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages für die Erledigung Ihrer nicht leichter werdenden Aufgaben zusagen.

Anders als in den früheren Jahren der Kommunalwahlen haben wir uns darauf verständigt, diesmal nur **eine** Landesdelegiertenversammlung durchführen zu lassen, und dabei die Neuwahl der Gremien des Verbandes mit der Verabschiedung des Verbandshaushaltes in einer Veranstaltung zusammenzuführen. Dies spart Ihnen und uns letztendes einen zusätzlichen Termin und auch Kosten.

Wir ehren nachher auch in diesem Jahr langjährig verdiente Kommunalpolitiker, das sind in diesem Jahr wieder einmal zahlreiche Ehrungen, die wir im öffent-

chen Teil der Versammlung im Zusammenhang mit dem Zweckverbandstag stattfinden lassen. Bedanken möchte ich mich schon an dieser Stelle ganz herzlich bei Herrn Kretschmer vom Wegezweckverband Segeberg und seinen Mitarbeitern, die uns bei der Ausrichtung der Tagung behilflich gewesen sind. Wir wollen damit auch die zunehmende Aktivität des SHGT in Sachen Zweckverbandsarbeit zum Ausdruck bringen, weil wir die Zweckverbände für ein besonders geeignetes Instrument interkommunaler Zusammenarbeit halten. Dass der Innenminister trotz verbindlicher Zusage dann relativ spät absagte, bedauern wir, aber der Finanzminister ist, was das Thema Kommunalfinanzen betrifft, natürlich auch ein interessanter Referent.

Meine Damen und Herren, nach Ablauf der 5-jährigen Wahlzeit möchte ich keinen langen wahlperiode-übergreifenden Bericht geben, denn dieses ist auf den Landesversammlungen regelmäßig geschehen. Neben dem Jahresbericht möchte ich dennoch einige Themen in Erinnerung rufen.

Landesvorstand und geschäftsführender Landesvorstand haben in den letzten 12 Monaten insgesamt siebenmal getagt. An

dieser zunehmenden Sitzungszahl ist erkennbar, dass es eine Vielzahl von Aktivitäten in der Landespolitik gibt, die ganz unmittelbar die verbandsangehörigen Gemeinden, Ämter und Zweckverbände in ihren speziellen Interessen berühren.

Wenn ich die Tagesordnungen Revue passieren lasse, dann haben sehr häufig die Themen Verwaltungsstrukturreform und Funktionalreform eine Rolle gespielt - wie schon die Jahre zuvor -. Die Finanzierung nach dem Kindertagesstättengesetz, die Kommunalverfassung und die Neufassung der Entschädigungsverordnung, die Umwandlung der DZ in Dataport waren Thema, aber auch Fragen von bundespolitischer Bedeutung, wie die Gemeindefinanzreform und in diesem Zusammenhang die Aktion „Rettet die Kommunen“ und die Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf das Verhältnis von Gemeinden und Kreisen haben eine wichtige Rolle gespielt. Ferner sind in der letzten Zeit Fragen der Kündigung des Rahmenstromvertrages der Schleswig und die Auswirkungen auf die Kommunen sowie eine Vielzahl von Verbandsangelegenheiten Verhandlungsgegenstand gewesen. Bei den Rahmenstromverträgen ist es uns gelungen, Klarheit für die Gemeinden zu schaffen und klare, rechtlich fundierte Angebote für beratende Unterstützung vorzulegen, nachdem durch übereilte Angebote Dritter erhebliche Unruhe produziert worden war.

Im einzelnen zu den hier angesprochenen Themen noch einige Ausführungen:

Verwaltungsstrukturreform

Dieses Thema beschäftigt uns erneut seit Sommer vergangenen Jahres, als der Innenminister in einem Presse-Interview darauf hinwies, dass er bereit ist, hier aktiv zu werden, wenn es eine Initiative aus dem kommunalen Bereich gibt. Eine sicherlich ungewöhnliche Handlungsweise eines Ministers. Wenige Tage darauf hatte dann der Städteverband den Innenminister aufgefordert, aktiv zu werden, wobei der Verband insbesondere die Amtsverwaltungen in zentralen Orten - überwiegend Städte - in Frage gestellt hat. In der Folgezeit hat die Diskussion eine weitere Entwicklung dadurch erlangt, dass der Innenminister und sein Ministerium von Verwaltungsgrößenordnungen von 25.000 Einwohnern sprachen und diese als Ziel seiner Vorstellungen propagierten und sie insgesamt als kommunale Dienstleistungszentren im ländlichen Raum in Aussicht stellten. Mit Hilfe einiger Kreisverbände gelang es uns, den Nachweis zu erbringen, dass die Amtsverwaltungen besonders kostengünstig sind, und dass aus dem Gesichtspunkt der Kosten die derzeitige Verwaltungsstruktur keineswegs in Frage gestellt werden könne. In Gesprächen mit den Landtagsfraktionen, die wir auf diese Situation aufmerksam gemacht haben, ist es gelungen, eine Versachlichung der Diskussion durchzusetzen. Es ist dann später die Größenordnung des Innenministers sogar von der Chefin der Staatskanzlei und auch von verschiedenen Fraktionsvertretern der Regierungskoalition schlichtweg in Abrede gestellt worden. Der Gemeindetag hat in einer Landespressekonferenz im Januar eine umfangreiche Aufklärung über die wirkliche Situation im ländlichen Bereich bei den Verwaltungen betrieben. Auch das ist insgesamt nach unserer Auffassung nicht ohne Wirkung geblieben. Ferner ist es uns gelungen, durch einzelne Besuche mit der Chefin der Staatskanzlei in Amtsverwaltungen ihr die Arbeitsweise der Amtsverwaltungen und ihre erfolgreiche Tätigkeit nahezubringen. Wir werden diese Besuche weiter fortsetzen. Wir haben immer wieder dargestellt, dass es bereits seit längerem intensive Zusammenarbeit in vielfältiger Weise zwischen den Ämtern und hauptamtlichen Gemeinden - auch den Städten - gibt. Diese können zwar durchaus vertieft werden, aber das Innenministerium - das sowieso wenig Ahnung vom ländlichen Raum hat - kann sich nicht hinstellen und so tun, als wenn es hier keine solche Zusammenarbeit gibt. Wir haben auch mit der Idee der „Verbund-Verwaltung“ versucht, neue Akzente zu setzen. Das Innenministerium will jedoch unzweideutig nach wie vor die 30 Amtsverwaltungen, die in zentralen Orten sitzen, in die städtischen Verwaltungen eingliedern. Ohne

Rücksicht auf das oben Genannte, ohne Rücksicht auf die nicht zu vernachlässigende Frage der Personalhoheit, ohne Rücksicht auf die möglichen negativen Auswirkungen auf das ehrenamtliche Engagement.

Ansonsten ist es uns bisher nicht gelungen, nähere Informationen darüber zu erhalten, was denn der Innenminister unter den kommunalen Dienstleistungszentren im ländlichen Raum tatsächlich versteht. Selbst eine von uns über die Akademie ländliche Räume initiierte Veranstaltung in Eutin, bei der ein großer Teil der hier Anwesenden zugegen war, hat keine weiteren Aufschlüsse gegeben. Ferner blieb eine Veranstaltung der Hermann-Ehlers-Akademie vor 3 Wochen, bei der dieses Thema insgesamt wieder anstand, ohne konkretes Ergebnis. Allerdings deutete der Innenminister an, dass er im Herbst konkretere Vorschläge unterbreiten werde. Wir sind gespannt. Nur schöne Schlagworte zu nennen, reicht hier aber nicht.

Auffällig ist für uns, dass sich an dieser Diskussion um die Verwaltungsstrukturen der Städteverband praktisch nicht beteiligt. Andererseits erinnern wir uns, dass vor geraumer Zeit der Städteverband noch eine Gebietsreform gefordert hat. Das stark umstrittene Stadt-Umlandgutachten dieses Verbandes hat viele falsche Signale zu Lasten der Gemeinden gesetzt. Vertrauen wurde hier unnötig zerstört.

Funktionalreform

Auch dieses Thema ist alt und lebt immer wieder auf. Die Ergebnisse der letzten Jahre sind eher als Flop zu bezeichnen.

Wir haben uns eine Funktionalreform immer so vorgestellt, dass primär Aufgaben, die für die Gemeinden und ihre Organe Gestaltungsmöglichkeiten enthalten, auf den kommunalen Bereich verlagert werden und dass sind nun einmal nicht Weisungsaufgaben, vor allem wenn solche aus Sicht des Landes dieses auf Dauer bleiben sollen.

Beim Thema Funktionalreform haben wir uns zur Zeit insbesondere mit Vorstellungen des Landkreistages auseinanderzusetzen, der einen wesentlichen Teil der Landesverwaltung - nämlich u.a. den gesamten Umwelt- und Naturschutzbereich - in seine Verwaltung übernehmen will. Dieses sollen dann aber Weisungsangelegenheiten bleiben. Doch schon heute haben wir eine Dominanz der Weisungsaufgaben in der Kreisverwaltung und der Selbstverwaltungsgehalt des Kreises ist auf ein Minimum gesunken. Die Kreistagsabgeordneten klagen dieses immer lautstärker an. Wenn der Kreis Nordfriesland in seiner Verfassungsbeschwerde zutreffend festgestellt hat, dass heute die Weisungsaufgaben überwiegend mit Mitteln

der Kreisumlage finanziert werden, dann muss man sich schon fragen, ob es richtig ist, dass die Kreise weitere - auch zukünftig sehr kostenträchtige - Aufgaben aus dem Umwelt- und Naturschutzbereich in der jetzigen Rechtsform übernehmen wollen. Staatssekretär Lorenz hat eindeutig klar gestellt, dass trotz Konnexitätsprinzip das Kostenentwicklungsrisiko nach Übergang der Zuständigkeit beim Übernehmer liegt. Die o. g. Aufgaben sind mehr und mehr EU-bestimmt. Für die EU gilt kein Konnexitätsprinzip! Bei der desolaten Finanzlage der Kreise - die sie natürlich im wesentlichen nicht selbst verursacht haben - wundert es einen schon, dass die Landkreise einer solchen zusätzlichen Belastung das Wort reden. Wir vermissen als Gemeindetag auch, dass sich die Selbstverwaltungsorgane der Kreise mit dieser Thematik befassen und wir waren insoweit enttäuscht über die Ausführungen des Vorsitzenden des Landkreistages, Herrn Kreispräsident Petersen, auf unserer Amtsvorstehertragung, dass es ihm ausreiche, dass die Landräte verpflichtet seien, über solche Aufgaben zu berichten. Allein über 1.000 Mitarbeiter arbeiten zur Zeit in den betreffenden Landesbehörden in Sachen Umwelt. Sollen diese künftig in die Kreisverwaltung übersiedeln - dies bedeutet dann pro Kreis im Schnitt 60 - 70 zusätzliche Leute - kann das richtig sein? Ich glaube nicht. Selbst unter Berücksichtigung von Spareffekten bleiben es immer noch einige Dutzend pro Kreis.

Aber auch in dieser Frage sind wir als Gemeindetag die einzigen, die eine klare Linie fahren. Wir sind für eine Funktionalreform, aber dieses nur dann, wenn sie neben mehr Bürgernähe für die kommunale Ebene zusätzliche Gestaltungsspielräume öffnet und das Kostenrisiko minimiert wird. Wir wollen keinen ausschließlichen Gesetzesvorrang ohne solch einen Spielraum für die Kommunen, wir wollen auch nicht das Risiko eingehen, künftig über eine Kreisumlage die Kostenrisiken bei den Kreisen finanzieren zu müssen. Zusätzliche Kostenbelastungen bei den Kreisen führen zwangsläufig auch zu mehr Kostenbelastungen bei den kreisfreien Städten, die sich nicht über Kreisumlagen refinanzieren können. Dieses führt zu weiteren Diskussionen über das Finanzausgleichssystem und damit werden zusätzliche Begehrlichkeiten der kreisfreien Städte nach FAG-Mitteln geweckt.

Finanzierung der Kindertagesstätten

Ein unendliche Geschichte ist auch die Diskussion um die Finanzierung der Kindertagesstätten. Erinnern Sie sich noch? Früher wurden sogar Investitionen beim Neubau bezuschusst. Leider seit vielen Jahren Geschichte! Die nach wie vor steigenden Betriebskosten der Kindertagesstätten führen dazu, dass das Land seit

langem Überlegungen anstellt, seinen Mitfinanzierungsanteil zu deckeln. Der Landesanteil an der Förderung macht 20% aus, die Kreisförderung im Schnitt 10-15%, die übrigen rd. 65% finanzieren die Kommunen! Trotzdem wird in der öffentlichen Diskussion immer so getan, als wenn das Land der Hauptfinanzierer ist und die Standards und die Konditionen daher nach eigenem Gutdünken festlegen kann und will. Wiederholt hat der Gemeindetag Initiativen unternommen, zur Aufhebung der Mindestausstattungsverordnung zu kommen, um so mehr Spielräume für die gemeindlichen Entscheidungen zu erhalten. Die Situation ist auf Pellworm nun einmal eine andere als in Kiel-Gaarden. Wir haben dabei zusagen können, dass die Qualität der Kindergartenarbeit darunter nicht leiden wird. Die Aufhebung der Mindestausstattungsverordnung ist längere Zeit auch daran gescheitert, dass der Landkreistag vehement für die Beibehaltung plädiert hat. Er ging dann sogar so weit, zu fordern, dass künftig die Kindergartenverträge nicht mehr von den Gemeinden, sondern vom Kreis zentral für alle Gemeinden mit den unterschiedlichen Trägern abgeschlossen werden. Solche Initiativen hatten zunächst auch bei der Landesregierung Erfolg. Entsprechende Gesetzesvorlagen haben wir seitens unseres Verbandes heftig kritisiert. Wir haben auch in der Öffentlichkeit dargestellt, dass darunter die Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden und den Kommunen stark leiden wird. Im Übrigen hätte sich die Umstellung der geplanten Finanzierung zu Lasten der ländlichen Räume ausgewirkt. Dies haben wir laut und deutlich auch in Gesprächen mit den Fraktionen kundgetan. Wir waren deshalb erfreut, als vor einiger Zeit diese unerfreuliche Diskussion durch einen neuen Vorschlag der Landesregierung ersetzt wurde. Die Mindestausstattungsverordnung sollte für einen gewissen Zeitraum ausgesetzt und die Finanzmittel des Landes in das FAG eingesetzt werden. Die folgenden 2 Jahre sollten genutzt werden, um festzustellen, ob diese Art der Finanzierung ohne Qualitätsminderung möglich ist.

Auch wenn wir gegen die Einstellung von Mitteln in das FAG grundsätzliche Bedenken haben - weil Vorwegabzüge in der Vergangenheit immer zu Kostenverschiebungen zu Lasten der kleineren Gemeinden geführt haben - war der Ansatz aus unserer Sicht wenigstens diskussionswürdig, um so etwas Bewegung in die Frage hineinzubekommen. Es ist jetzt erstmals gelungen, den Landkreistag davon zu überzeugen, dass auch er die Position eines Festhaltens an der Mindestausstattungsverordnung aufgeben muss. Jetzt machen nun aber offenbar die Landtagsfraktion der Grünen Schwierigkeiten, die die aufgehobene Mindestausstattungsverordnung über eine verbindliche Rahmenver-

einbarung wieder zur Grundlage der Finanzierung machen will. Wenn das so käme, dann können wir uns die ganze Operation sparen.

Entschädigungsverordnung

Es war eine unserer Forderungen in den letzten Jahren, die Entschädigungsverordnung deutlich zu verschlanken. Diesem Wunsch ist der Innenminister erfreulicherweise sehr stark entgegengekommen. Unseren Vorschlägen - ähnlich wie in Hessen - auf eine Entschädigungsverordnung überhaupt zu verzichten und diese den Kommunen ganz zu überlassen, ist man nicht gefolgt. Hier haben insbesondere unsere Schwesterverbände klare Vorgaben durch Richtlinien gefordert. Immerhin ist es uns aber gelungen, dass die bisher sehr detaillierte Staffelung nach Einwohnergrößen insgesamt gestrafft worden ist.

Gemeindefinanzreform

Abschließend noch einige Ausführungen zum Thema „Gemeindefinanzreform“ und „Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“. Die Presse hat ja in ausführlicher Weise über dieses Thema berichtet. Die kommunalen Spitzenverbände haben bereits zu Beginn der jetzigen Diskussion davor gewarnt, dieses auf die Themen Gewerbesteuer und Sozialhilfe zu begrenzen. Die Probleme liegen tiefer - viel tiefer und brauchen einen viel breiteren Ansatz. Leider ist das eingetreten, was wir ausdrücklich nicht wollten. Die Lage ist zur Zeit sehr diffus. Entgegen ursprünglichen Ankündigungen hat die Bundesregierung bei der Gewerbesteuer nicht das sogenannte Kommunalmodell zu ihrem Vorschlag gemacht, sondern will nur Teile dieses Modells übernehmen. Jetzt hat die Landesregierung dieses in einer Gesetzesinitiative aufgegriffen. Die kommunalen Verbände hatten sich vor einem Jahr auf dieses Kommunalmodell verständigt. Dies hat eine Modernisierung der Gewerbesteuer zum Ziel. Durch ertragsunabhängige Komponenten und durch die Einbeziehung der Freiberufler in diese Steuer - die sie aber bei der Einkommensteuer verrechnen können - soll sie konjunkturunabhängiger gemacht werden. Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag selbst hatte vor einiger Zeit ein anderes Modell bevorzugt, nämlich den Zuschlag zur Einkommens- und Körperschaftssteuer, weil wir der Auffassung waren, dass auf Dauer die Gewerbesteuer in Deutschland nicht zu halten sein wird. Diese Position haben wir aber in der Diskussion um die Gemeindefinanzreform auf der Bundesebene aufgegeben, um zu einem einheitlichen Votum der kommunalen Spitzenverbände zu kommen, weil nur ein solches einheitliches Votum überhaupt Chancen hat, gehört zu werden. Aber Sie sehen ja, dass das trotzdem nicht der Fall ist. Ohne auf die Feinheiten des Modells einzugehen, muss

festgestellt werden, dass die von der Bundesregierung vorgetragene Vorstellung zur Erhöhung des kommunalen Finanzvolumens um ca. 2,5 Mrd. € führen würden - das kommunale Finanzierungsdefizit bundesweit liegt aber bei ca. 10 Mrd. €. Sie können daraus entnehmen, dass die jetzige Reform allenfalls ein Tropfen auf den heißen Stein ist.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hat uns ebenfalls lange beschäftigt. Die Konsequenzen aus dem Hartz-Gutachten, die diesen Bereich betreffen, sind nach wie vor nicht eindeutig bestimmbar. Bei den Berechnungen rechnet sich der Bund die Zahlen ständig schön, d. h., er rechnet die Einsparvolumen der Kommunen hoch. Die tatsächlichen Vorteile, die für die Kommunen aus dieser Konstruktion entstehen sollen, werden immer weniger deutlich.

So, meine Damen und Herren, kann man nicht miteinander umgehen. Die Aufkündigung der Gespräche unserer Verbände mit dem Bundesfinanzminister war ein konsequenter Schritt.

Ein zweiter Punkt in diesem Bereich macht uns aber ganz besonders große Sorge, nämlich das Bemühen des Landkreistages, diese Aufgabe selbst übernehmen zu wollen. Ein Großteil der Gemeinden und Ämter hat unseren Resolutionsvorschlag in dieser Frage unterstützt und wir haben ihn nach Berlin geleitet. Vor wenigen Tagen haben der Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Herr Schramm, und die Präsidentin des Deutschen Städtetages, Frau Roth, noch einmal an alle Ministerpräsidenten geschrieben und sich gegen die Übertragung dieser Aufgabe auf die Landkreise gewehrt. Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ist eine Aufgabe des Bundes und sie muss dieses bleiben! Die Arbeitsmarktpolitik für den immer größer werdenden Kreis der Langzeitarbeitslosen muss in einem Zusammenhang mit den wirtschaftspolitischen Steuerungsinstrumenten (Transfer-, Geld-, Zins-, Währungs- und Steuerpolitik) gesehen werden und darf nicht der Sozialhilfe als unterstes Netz der sozialen Sicherung überlassen bleiben. Wir sehen bei einer Kommunalisierung, d. h. der Übertragung dieser Aufgabe an die Landkreise und kreisfreien Städte ein zusätzliches erhebliches finanzielles Risiko auf die Gemeinden und Städte zukommen. Der Deutsche Städtetag als Sozialhilfeträger hat dies auch selbst erkannt, denn er weiß, dass er auf den Kosten, die die kreisfreien Städte zu tragen haben, sitzen bleiben wird. Der Deutsche Landkreistag, unterstützt auch vom Schleswig-Holsteinischem Verband, möchte die Aufgabe übernehmen. Die Kreise können notfalls die Belastungen, die ihnen entstehen, über die Kreisumlage an die Gemeinden weiterreichen, ohne dass diese Einfluss auf die Kreise haben. Daher wehren wir

uns nach wie vor gegen diese Aufgabenübertragung.

Zusammenarbeit

Meine Damen und Herren, ich habe an verschiedenen Punkten meines Berichtes dargestellt, dass es in einigen wichtigen Fragen deutliche Interessenunterschiede zwischen den einzelnen kommunalen Verbänden gibt. Dieses ist kein kleinkariertes Streit, sondern resultiert aus den natürlichen Differenzen, aber auch aus den sehr abweichenden Grundeinstellungen zu vielen Fragen. Der Gemeindegtag ist für möglichst große Freiheiten für die Kommunen, für eine Ausweitung der Selbstverwaltungsaufgaben, damit die ehrenamtlichen Gemeindevertreter wieder mehr Verantwortung für die Entwicklung ihrer Gemein-

den haben. Dieses wäre eine tatsächliche Stärkung des Ehrenamtes.

Meine Damen und Herren, zurück zum heutigen Tag.

Ich möchte mich an dieser Stelle bei Ihnen bedanken für die gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit in der vergangenen Wahlperiode, das gilt natürlich auch für Anregungen und für Kritik, die ich erfahren habe. Mir hat die nicht immer leichte Arbeit als Landesvorsitzender viel Freude und Befriedigung bereitet.

Dies wäre nicht möglich gewesen, wenn nicht ein so großer Teil von Ihnen in ehrenamtlicher Funktion bei uns im Gemeindegtag mitgewirkt hätte und uns - den Vorstand und die Geschäftsstelle - nach Kräf-

ten dabei unterstützt hätte. Ich bedanke mich bei allen Mitarbeitern der Geschäftsstelle unter Leitung von Herrn Dr. Borchert. Es wurden viele „Schlachten geschlagen“. Wir wollen auch weiterhin ein aktiver und schlagkräftiger Interessenverband sein, der - und ich wiederhole es noch einmal - die Interessen der Verwaltung des ländlichen Raums, der Stadt-Umland-Gemeinden und der Zweckverbände wahrnimmt. Wir müssen uns weiterhin bemühen, die Zusammenarbeit mit den anderen Verbänden zu verdichten. Dies hängt aber nicht nur von uns ab, sondern auch von der Bereitschaft aller, die Suche nach gemeinsamen für alle akzeptablen Wegen, zu intensivieren.

Ich danke Ihnen.

Situationsbericht von 2003

Landesgeschäftsführer Dr. Hartmut Borchert

1. Einführung:

Die Arbeit in den vergangenen letzten zwölf Monaten ist sehr stark beeinflusst worden um die Diskussion zum Thema Verwaltungsstrukturreform und Funktionalreform. Herr Dornquast hat dazu schon einige Ausführungen gemacht, die ich Ihnen in einigen Detailfragen ergänzen will.

Nachdem im Sommer 2002 der Innenminister Buß das Thema Verwaltungsstrukturreform angestoßen hatte - um das Thema Gebietsreform zu vermeiden - stellte sich zum Ende des Jahres 2002 die Finanzlage - auch des Landes Schleswig-Holstein - immer dramatischer dar. Dies war Anlass für die Landespolitik das Thema Funktionalreform erneut aufzunehmen und die Staatssekretärin Frau Wolff-Gebhardt mit der Bildung einer Verwaltungsstrukturkommission auf der Landesebene zu betrauen. Noch während diese Beratungen im Frühjahr stattfanden, sind zu verschiedenen Punkten die Grünen vorgeprescht und haben u. a. eine Kreisgebietsreform gefordert - unter teilweiser Abschaffung der Kreise. Dies hat ein lebhaftes Echo ausgelöst und entsprechende Aktivitäten auch des Landkreistages veranlasst. Im Frühjahr fand dann der Ministerwechsel im Finanzministerium statt. Herr Dr. Stegner ersetzte Herrn Möller. Wir konnten einige Zeit später lesen, dass er Verwaltungsstrukturminister in Schleswig-Holstein geworden ist und dass auch z. B. die gesamte IT-Verantwortlichkeit des Landes aus dem Ressort des Innenministers in das des Finanzministers übersiedelt. Eine in sich durchaus sinnvolle Sache, denn in der Vergangenheit hat es manche Probleme dadurch gegeben, dass das Innenministerium bestimmte IT-Entwicklungen gerne gewünscht hat, die Finanzierung aber durch das Finanzmini-

sterium keineswegs sicher war. Heute ist davon auszugehen, dass IT-Erklärungen des Landes auch die Zustimmung des Finanzministers haben und damit im Ergebnis auch eine finanzielle Grundlage haben müssten.

Herr Dr. Stegner als Strukturminister ist verantwortlich für die Verwaltungsstruktur des Landes, und seine Aufgabe ist es, eine Verwaltungsorganisation des Landes zu schaffen, die den akuten Sparzwängen Rechnung trägt und die Effizienz genug ist, auch die Dienstleistungsfunktionen der Landesverwaltung nach außen zu dokumentieren. In der Diskussion um die Kreise ist von den Grünen mehrfach die Schaffung von verschiedenen Landesämtern gefordert worden, welche die staatlichen Aufgaben im Land Schleswig-Holstein möglichst zentral wahrnehmen. Dabei wurde von den Grünen immer wieder darauf verwiesen, dass eine Struktur mit 11 Landkreisen und 4 kreisfreien Städten einer solchen sachgerechten Zentralisierung entgegensteht. Von den Grünen ist dabei immer wieder betont worden, dass es sich hier um staatliche und nicht um kommunale Aufgaben handelt. Die Diskussion zwischen Land und Landkreistag in dieser Frage dreht sich immer noch um die Behauptung der Landkreise, sie könnten diese Aufgaben im Ergebnis günstiger als das Land ausführen, und der Landkreistag hat dem Land noch nicht verziehen, dass die Entscheidung bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zugunsten der Wasser- und Bodenverbände und nicht zugunsten der Kreise gefallen ist.

Die Diskussion in Schleswig-Holstein ist gekennzeichnet von dem Bemühen des Landkreistages, möglichst viele Aufgaben

auf die Kreisebene zu ziehen, und zwar auch solche Aufgaben, die allenfalls auch als Weisungsaufgaben oder sogar als Aufgaben der unteren staatlichen Behörde an die Kreise weitergegeben werden könnten. Es gibt nur wenige Aufgaben, wie die der Atomgenehmigungsverfahren oder der Genehmigung gentechnischer Verfahren, von dem die Landkreise selbst einräumen, dass sie nicht sinnvoll auf der Kreisebene aufgehoben sind. Aber diese Diskussion haben wir nicht nur in Schleswig-Holstein, sondern z. B. auch in Niedersachsen, denn die dortige neue Landesregierung plant ebenfalls eine Verwaltungsstrukturreform. Auch dort haben wir die Diskussion um die Frage Verlagerung von Aufgaben auf die Kreisebene - oder was dort auch als echte Alternative diskutiert wird - die Schaffung von einigen wenigen staatlichen Kompetenzzentren, in denen die Aufgaben der Wasserwirtschaft, des Natur- und Landschaftsschutzes wie die Flurbereinigung und Dorferneuerung konzentriert wird. So hat dann auch der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund im Rahmen der dortigen Diskussionen den Vorschlag unterbreitet, die staatlichen Aufgaben aus der Kreisebene, soweit sie nicht generell verzichtbar oder nicht privatisierbar sind, auf solche wenigen staatlichen Kompetenzzentren zu schaffen, deren Finanzierung dann auch ausschließlich Sache des Landes ist.

Für uns ist zur Zeit schwer nachvollziehbar, warum dem Landkreistag, der die Verfassungsbeschwerde des Kreises Nordfriesland unterstützt, die in ihrer zentralen Begründung davon ausgeht, dass die Finanzmisere der Kreise durch die Befrachtung mit Weisungsaufgaben verursacht, jetzt noch weitere staatliche Aufgaben fordert. Der niedersächsische Schwesterverband sieht auch konkret in den dortigen Wünschen der Landkreise die Gefahr, dass dadurch eine Kreisgebietsreform verursacht wird. Diese zusätzlichen Aufgaben können die Kreise in der jetzigen Struktur

nicht tragen. Der Landkreistag in Schleswig-Holstein beruft sich auf das Konnexitätsprinzip. Dies bedeutet jedoch nur, dass zum Zeitpunkt der Aufgabenübertragung ein Kostenausgleich stattfindet. Dies hat der Landkreistag auch selbst eingeräumt. Die Gefahr gerade im Naturschutz und Umweltbereich liegt darin, dass durch immer neuere Standards und Vorgaben - nicht zuletzt der EU - zusätzlicher personeller Aufwand und zusätzliche Sachkosten bei den Kreisen verursacht werden, die die Kreise dann über die Kreisumlage refinanzieren müssen. Ich glaube, die Vorschläge der niedersächsischen Kollegen sind richtig und wir sollten uns ihnen für Schleswig-Holstein in der künftigen Diskussion auch anschließen.

Die Diskussion findet zur Zeit in Schleswig-Holstein im Rahmen eines Lenkungsforums statt, dem vier Staatssekretäre aus dem Innenministerium, Finanzministerium, Umweltministerium und die Chefin der Staatskanzlei angehören und die drei Geschäftsführer der Kommunalen Landesverbände. Darunter arbeitet eine Projektsteuerungsgruppe, die die Erkenntnisse aus fünf Arbeitskreisen, die sich mit den einzelnen Themen und Aufgabenfeldern befassen und die Kommunalisierbarkeit überprüfen, auswerten und zu Vorschlägen für die Lenkungsgruppe zusammenführen soll.

Ein Problem ist dadurch entstanden, dass die Landesregierung zu Anfang des Jahres erklärte, im Grundsatz ginge sie davon aus, dass alles kommunalisierbar ist. Das ist der Dreh- und Angelpunkt der Argumentation des Landkreistages, der den Beweis fordert, dass diese Aufgaben vom Land wirtschaftlicher wahrgenommen werden können, als von 11 Kreisen und 5 kreisfreien Städten. Dies macht das Land auch in den Arbeitsgruppen klar, und man erhält doch häufig Hinweise, dass dieses oder jenes Aufgabenfeld durchaus regional wahrgenommen werden kann, aber nicht auf 15 kommunalen Gebietskörperschaften, sondern im Rahmen von drei bis fünf regionalen Gebieten - wie auch immer diese heißen werden. Dies lässt die Vermutung zu, dass durchaus aus der Landessicht eine Verwaltungsstruktur möglich ist, die vier oder fünf regionale Einheiten evtl. Großkreise vorsieht. Ob das die Kreise wollen, wage ich zu bezweifeln. Zur Zeit tun sie aber alles, um dieses Ergebnis zu erreichen.

Das Kabinett wird im Herbst den Kommunalen Verbänden Vorschläge unterbreiten, die die Aufgaben enthalten, die aus der Sicht des Landes tatsächlich kommunalisiert werden sollen. Dann wird es für Kreise und kreisfreie Städte eine Erklärungsfrist geben, in der sie sich zu diesem Angebot äußern sollen und danach wird das Land entscheiden, ob die Konditionen,

unter denen die Kommunen bereit sind, diese Aufgaben zu übernehmen, aus der Sicht des Landes angemessen sind. Das Land selbst geht bei einem Prozess der Kommunalisierung und damit einer weitgehenden Übertragung von Aufgaben auf Kreise und kreisfreie Städte von einem 10-Jahres-Zeitraum aus, weil die entsprechenden Umstrukturierungsmaßnahmen mittelfristig organisiert werden müssen, auch, wenn sie jetzt schon entschieden werden. Das Land selbst wird seine eigene Organisation aber innerhalb kürzerer Zeit deutlich straffen. Der Landtag hat übrigens kürzlich beschlossen, dass die Regierung dem Innenausschuss über die Verwaltungskosten der Kommunen und über die Notwendigkeit von Verwaltungs- oder Gebietsreform berichten soll.

2. Finanzausgleich

Seit Anfang dieses Jahres sind wir in Gesprächen mit dem Innenministerium zur Fragestellung, ob die Vorwegabzüge im FAG aufgelöst und in die Schlüsselmasse überführt werden sollen. Diese Diskussion haben wir immer wieder gehabt. Sie ist jetzt konkret dadurch ausgelöst worden, dass wir im vergangenen Jahr feststellten, dass bei einem Rückgang der Schlüsselmasse einige Vorwegabzüge aber immer noch Steigerungsraten haben. Die Diskussion über dieses Thema ist zwangsläufig von den einzelnen kommunalen Verbänden sehr interessengeleitet. Dies liegt auf der Hand, wenn man berücksichtigt, dass die Masse der Vorwegabzüge den Oberzentren und Mittelzentren und nur sehr wenige, wie etwa die Straßenunterhaltungsmittel auch den ländlichen Bereichen zugute kommen. Da die Vorwegabzüge primär größeren Städten zugute kommen, ist der Städteverband bereit, allenfalls darüber zu sprechen, die Zuwachsraten zu kappen und sie am Schicksal der FAG-Masse insgesamt wieder teilhaben zu lassen. Denn jetzt haben wir z. B. die Situation, dass die Städte Kiel und Lübeck ihre eigene Theaterförderung zurückgefahren haben, aber über wachsende Mittel als Vorwegabzüge aus dem FAG verfügen konnten. Das Thema betrifft nun allerdings in anderen Bereichen nicht mehr nur die Städte, sondern etwa beim Büchereiverein natürlich auch die Gemeinden des ländlichen Raumes. Bei aller Wertschätzung des Büchereivereins und seiner Aufgabenstellung in Schleswig-Holstein wird man ihn aber nicht auf Dauer aus der Entwicklung der gesamten Finanzsituation des Landes ausnehmen können.

Diese unerfreuliche Situation in Sachen Finanzausgleich wäre vermeidbar gewesen, wenn der Landtag das im Jahr 2001 vorgestellte Gutachten von Prof. Kirchhoff zum Finanzausgleich ausgewertet und die dort festgestellten strukturellen Mängel beseitigt hätte. Diese strukturellen Mängel hat Prof. Kirchhoff, insbesondere in der

Überfinanzierung der Städte festgestellt und in einer Vermischung von verschiedenen Finanzierungssystemen, die den Finanzausgleich nicht mehr transparent erscheinen lassen. Aber wer will es den Städten verargen, dass sie bisher mit Erfolg aus ihrer Sicht verhindert haben, dass diese Diskussion im Land Schleswig-Holstein aufgenommen wird.

3. Kindergarten

Nach jahrelangem Gerangel um die Mindestausstattungsverordnung im Kindergartenstättenbereich haben wir es begrüßt, dass die im Frühjahr zuständig gewordene Bildungsministerin und die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein angekündigt haben, sie sind bereit, die Mindestausstattungsverordnung für zwei Jahre auszusetzen, wenn es gelingt, eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Land, den Kommunalen Verbänden und den Wohlfahrtsverbänden über die Qualität von Kindertagesstätten abzuschließen. Für uns war diese Ankündigung auch deshalb positiv, weil sie auch damit den Landkreistag unter Zugzwang setzte, der in der Vergangenheit sich ständig gegen die Aufhebung der Mindeststandards ausgesprochen hat und im übrigen eine Übertragung der gesamten Aufgaben forderte und die Hauptverantwortung für das Kindergartenwesen bei sich als Jugendhilfeträger angesiedelt sehen wollte. Ob nun die Wohlfahrtsverbände einer solchen Rahmenvereinbarung im Ergebnis zustimmen werden und ob die Fraktion der Grünen ihre öffentlich geäußerten Bedenken zurückstellt, das werden wir später einmal sehen. Erstaunt hat mich aber jetzt eine Presseerklärung der CDU, die fordert, „die Regierung müsse jetzt klipp und klar sagen, was sie als Standard verpflichtend erwartet“. Wir wollen keine Standards! Uns missfällt an dem Vorschlag aber insbesondere die Absicht, die Landesmittel für die Kindertagesförderung als Vorwegabzüge mit jeweils 60 Mio. Euro in das FAG einzustellen. Zunächst sind wir einmal der Auffassung, dass damit den notwendigen Zuwachsraten bei dieser Finanzierung nicht Rechnung getragen worden ist und zweitens haben wir in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen damit gemacht, wenn solche Mittel in das FAG überführt worden sind; sie haben regelmäßig nämlich zu einer Deckelung der Beträge geführt und das wachsende Finanzdefizit musste die kommunale Ebene tragen. Drittens kommt hier aber noch hinzu, dass durch einen solchen Schritt die Kreise in die Lage versetzt werden, die eigenen Finanzmittel weitgehend einzusparen. Sie können das - ohne gegen das Kindergartengesetz zu verstoßen - auch tun, denn durch die Implementierung dieser Mittel in den Finanzausgleich werden sie zu kommunalen Mitteln und niemand kann rechtlich die Kreise daran hindern, ihre bisherige eigene Förderung entsprechend zu-

rückzufahren. Auch deshalb haben wir Bedenken gegen diese Neuregelung der Finanzierung.

4. Kommunalabgabengesetz

Seit über 1 1/2 Jahren hängen unsere Vorschläge für die Modernisierung des kommunalen Abgabengesetzes in den Sälen des Rechts- und Innenausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages. Machen wir uns noch einmal deutlich, worum es dabei ging. Wir haben vorgeschlagen, den Kommunen in Schleswig-Holstein genauso wie in den anderen Bundesländern freizustellen, ob sie die Beiträge abschreiben müssen oder auflösen können. Wir wollten dieses Wahlrecht, um auch zu verhindern, dass heutige Beitragszahler über die Abschreibungen ihrer Beiträge zweimal finanzieren. Diese Initiative, die vom Bund der Steuerzahler und vom Haus- und Grundeigentümergebiet mitgetragen worden ist, ist jedoch vom Schleswig-Holsteinischen Landkreistag heftigst bekämpft worden. Dies hat zu Unsicherheiten in der CDU-Fraktion geführt, und seit über 1 1/2 Jahren dümpelt nun die Angelegenheit vor sich hin. Der Landkreistag ist nicht betroffen von dieser Frage, weil die Kreise keine Beiträge für vergleichbare Anlagen erheben und so sich das Problem für die Kreise überhaupt nicht stellt. Auf die Frage, warum denn der Landkreistag diese Veränderung blockiert und sich gegen ein Wahlrecht der Kommunen ausspricht, wurde von Seiten des Landkreistages u. a. einmal vorgetragen, die Kreise seien verantwortlich für die finanzielle Situation der Gemeinden und daher müssten sie verhindern, dass sich derartige Entscheidungen negativ auf die gemeindlichen Finanzen auswirken. Mehrere Anhörungen im Rechts- und Innenausschuss haben ergeben, dass diese Änderung möglich ist, ohne die kommunalen Finanzen zu gefährden. Das Innenministerium hat jetzt auch in einem neuen Formulierungsvorschlag diese Wahlfreiheit eröffnet. Wir sehen darin eine gute Chance weiter zu kommen und möchten Sie recht herzlich bitten, Ihre Wahlkreisabgeordneten von den Parteien auf die Dringlichkeit dieses Themas anzusprechen. Wir haben auch angeregt, durch eine Ergänzung des KAG der Entscheidung des OVG Schleswig Rechnung zu tragen, das Vorausleistungen für unzulässig erklärt hat. Hier hoffen wir, dass der Landtag ein Einsehen hat und in der November-Sitzung die entsprechende Änderung beschließen wird. Sollte dies nicht der Fall sein, würden zahlreiche kommunale Abwasser- und Wasserbetriebe in erhebliche Finanzierungsprobleme gestürzt werden, weil dann für das Jahr 2004 keine Vorausleistungen mehr gefordert werden können.

5. Kündigung der Rahmenstromverträge

Meine Damen und Herren, durch die Kün-

digung der Rahmenverträge durch die Schleswig ist eine neue Situation auf dem Strommarkt entstanden. Wie die Veranstaltung des SHGT, der in dieser Frage von Anfang an auf ein besonnenes Verhalten gesetzt hat, der übereilte Entscheidungen abgelehnt hat und der vor allen Dingen Fachverstand für die anstehenden schwierigen Fragen organisieren wollte, hat die Veranstaltung in Kronshagen meines Erachtens die Richtigkeit unseres Verhaltens dargestellt. Es hat sich nämlich gezeigt, dass das, was laienhaft in manchen Köpfen als Bündelausschreibung verstanden wurde, so nicht sinnvoll ist, dass ein ausreichender Zeitraum für die Vorbereitung einer solchen Ausschreibung notwendig ist und dass eine differenzierende Betrachtung der einzelnen Stromleistungen angebracht ist. Das Ergebnis der Veranstaltung hat gezeigt, dass für viele kleinere Kommunen sich die Frage der Notwendigkeit einer Ausschreibung überhaupt stellt, und zwar dann, wenn sie ausschließlich nicht leitungsgebundene Abnahmestellen für die Gemeinde haben. Dann ist in anderen Bundesländern auch ein anderes Verfahren mit Zustimmung der jeweiligen Vergabebehörde des Landes geführt worden. Wir haben auch erfahren, dass die undifferenzierte Zusammenfassung aller Stromnachfragen einer Gemeinde zu insgesamt unattraktiven Angeboten führen kann, dass aber eine regional- und technisch differenzierte Ausschreibung relativ gute Ergebnisse erreichen lässt. In diesen Tagen geht den Verwaltungen ein Info-intern zu, in dem wir eine Bilanz der Veranstaltung ziehen und konkrete Vorschläge unterbreiten werden. Daneben sind wir in Gesprächen mit der Schleswig - das war in Kronshagen angekündigt worden - wie mit der Frage der Kündigung der Verträge, der Einräumung von Sonderkündigungsmöglichkeiten und dergleichen zusammenhängen Fragen umzugehen ist. Es sind aber noch weitere rechtliche Fragen aufgetaucht, die für den weiteren Prozess nicht ohne Deutung sein können. Diese klären wir zur Zeit ab, um auch daraus die notwendigen Konsequenzen evtl. erzielen zu können. Wir halten an unserer generellen Empfehlung fest, zunächst einmal nicht von Seiten der Gemeinden aus die Verträge zu kündigen.

6. E-Government

Wir haben uns mit der Landesregierung über eine E-Government-Vereinbarung verständigt, die Grundzüge und Rahmen für das gemeinsame Vorgehen von Land und Kommunen zum Aufbau einer notwendigen Infrastruktur ermöglicht. Es ist uns dabei gelungen zu erreichen, dass künftig für die kommunale Finanzierung dieser Struktur vor allen Dingen in den Kreisnetzen entsprechende Mittel aus dem KIF für Investitionen zur Verfügung stehen. Mit einer solchen Vereinbarung ist die Grundlage dafür gelegt, dass Doppel-

entwicklungen im Land Schleswig-Holstein vermieden werden, denn so etwas war durchaus in einigen Kreisen zu befürchten und dies hätten die Kommunen im Ergebnis doppelt bezahlen müssen. Im Rahmen der E-Government-Vereinbarung erkennt das Land seine Verantwortung u. a. auch die Einbeziehung der Kreise als untere staatliche Behörden in die Landesnetze mit an und hat ein Lenkungs-gremium akzeptiert, in dem Land und Kommunen auf gleiche Augenhöhe gleichberechtigt vertreten sind.

7. Schulentwicklungsplanung

Wir werden uns in der nächsten Zeit intensiv mit dem Thema Schulentwicklungsplanung befassen, denn die Überarbeitung der Schulentwicklungsplanung sieht auch hier eine stärkere Zusammenarbeit der Schulträger vor, um die Schließung von Schulstandorten und die Auflösung von Schulen zu vermeiden. Weitere Themen werden auch in Schleswig-Holstein die Frage des Verhältnisses von Arbeitslosenhilfe zur Sozialhilfe und die Umsetzung in unserem Lande sein. Damit wird sich erneut die Frage nach der Aufrechterhaltung des Quotalen Systems in Schleswig-Holstein stellen. Nachdem der Landesrechnungshof festgestellt hat, dass dieses System sich zu Lasten der Kreise und damit des kreisangehörigen Raumes entwickelt hat und die kreisfreien Städte und das Land bevorzugt, wäre es an der Zeit, dass System insgesamt zu untersuchen. Natürlich spricht sich der Städteverband dagegen aus und auch das Land Schleswig-Holstein - das hat uns Finanzminister Dr. Stegner erst kürzlich in einem Schreiben erneut bestätigt - hat kein Interesse an der Überprüfung des Quotalen Systems, das zu Lasten des ländlichen Raumes geht.

Abschließend möchte ich noch einige Worte zum Thema Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände anführen. Sie wird von den vier kommunalen Landesverbänden gebildet. Der SHGT vertritt in 1070 Gemeinden, 118 Ämtern und 35 Zweckverbänden knapp 1,3 Mio. Einwohner und 90% der Fläche des Landes. Der Städtebund vertritt in 56 Städten ca. 900.000 Einwohner und der Städtetag in 4 kreisfreien Städten ca. 600.000 Einwohner. Der Landkreistag vertritt die Kreise. In diesem Jahr liegt die Geschäftsführung beim Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag. Die vier an der Arbeitsgemeinschaft beteiligten Verbände wechseln sich in der Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft jährlich ab. Geschäftsführung bedeutet, dass der geschäftsführende Verband die technische Organisation für die anderen Verbände mit übernimmt und dass er nach außen hin für die Arbeitsgemeinschaft spricht. Darüber hinaus finden innerhalb des Hauses der kommunalen Zusammenarbeit eine Vielzahl von Abstimmungen und gemeinsa-

men Gesprächen der Kommunalen Verbände u. a. aber auch mit Landesvertretern zu den einzelnen Fachbereichen statt. Es ist keine Seltenheit, wenn wir in einer Woche zu den unterschiedlichsten Themen im Hause vier bis sechs Mal zusammentreffen und versuchen einmal festzustellen, welche Auswirkungen bestimmte staatliche Entscheidungen auf die unterschiedlichen kommunalen Ebenen haben und ob und inwieweit wir unsere Interessen bündeln können. In technischen Fragen geschieht dies erfahrungsgemäß häufiger als in Fragen von struktureller und vor allem Dingen finanzieller Bedeutung. Ein harmloses Thema wie die Finanzierung der Feuerwehren aus der Feuerschutzsteuer wird schnell von einem technischen

Problem der Verteilung zu einem inhaltlichen. Folgt man dem Wunsch der Städte, die Feuerschutzsteuer nach Einwohnergrößen zu verteilen, kommen für den ländlichen Bereich andere Finanzmittel heraus, als wenn es bei dem heutigen System der Finanzierung nach Feuerwehrleuten geht. Hier gibt es eine Vielzahl von Themenstellungen etwa im Planungsbereich, im Baurecht und dergleichen mehr, wenn unterschiedlichste kommunale Interessen aufeinanderstoßen und sich auch bei bestem Bemühen nicht zu einem Ausgleich bringen lassen. Je abstrakter die Fragestellung ist, umso leichter fällt die Zusammenarbeit. Als wir im Jahre 1999 den Eingriff in den Finanzausgleich hatten, haben die Kommunalen Verbände gemeinsam mit

gemeinsamen Presseerklärungen fast bis zum Schluss gekämpft, zum Schluss ging der Städteverband dann einen eigenen Weg als er behauptete, die Städte würden darunter besonders leiden. Auch bei großem Bemühen wird sich bei der sehr unterschiedlichen Interessenstruktur nicht ein solches Verhalten auch nicht vermeiden lassen. Uns kommt es dabei immer darauf an, mit Argumenten für die Interessen der verbandsangehörigen Gemeinden, Ämter und Zweckverbände einzutreten. Wir können nicht verhindern, dass andere andere Interessen verfolgen und das der Landtag schließlich seine Entscheidung trifft, die häufig unseren Interessen nicht entsprechen. Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit.

Überblick über die Finanzsituation des Landes und der Kommunen und die Diskussion um die Gemeindefinanzreform in Deutschland¹

Dr. Ralf Stegner, Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein

Der Überblick über die Finanzsituation könnte eigentlich recht kurz ausfallen - sie ist mies. Dennoch darf man nicht dabei stehen bleiben - und auch nicht die Gemeindefinanzreform, auf die ich gleich noch eingehen werde, als ausreichend betrachten, um die Finanzsituation zu stabilisieren. Es ist vielmehr notwendig, die verschiedenen Ursachen zu untersuchen und entsprechende Lösungen zu verfolgen. Nicht ohne Grund haben gerade die Gemeinden in den 90er Jahren intensive Reformprozesse angestoßen - um sowohl den geänderten Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger als auch der Unternehmen besser nachzukommen. Bürgernähe, Effizienz und Flexibilität waren die Stichpunkte gerade für die kommunale Verwaltungsmodernisierung, aber auch für die Modernisierung in der Landesverwaltung. Es war die Reaktion auf den Wandel unserer Gesellschaft zu einer Dienstleistungsgesellschaft, zu einer globalisierten Wirtschaft, zu einer Wissensgesellschaft und die Integration der Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten in die Verwaltung. Es war aber auch die Reaktion auf steigende Anforderungen, die mit relativ gesehen immer weniger Mitteln zu bewältigen waren. Bund, Land und Kommunen in Westdeutschland haben mit dem Aufbau Ost eine Aufgabe, die wichtig und richtig ist, die aber eben auch enorme Mittel bindet.

Wir haben gleichzeitig den Weg konsequent weiterverfolgt - Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern mehr finanzielle Freiheiten zu lassen - sprich wir haben

Steuern gesenkt und eigentlich mehr Eigenverantwortung verlangt - doch Sie kennen das auch: der Abbau von öffentlichen Leistungen sagt sich leichter, als er denn umgesetzt wird.

Obwohl einiges geschehen ist, um den Wandel zu bewältigen, haben wir wohl alle die Dynamik unterschätzt. Das dritte Jahr Stagnation in Folge sprengt die öffentlichen Haushalte - trotz Verwaltungsmodernisierung, trotz Rentenreform, trotz Privatisierungen.

Ich denke, wir müssen in drei Richtungen aktiv werden:

Erstens muss die Wirtschaft wieder in Schwung kommen und die Arbeitslosigkeit gesenkt werden. Nur dann kann die fatale Entwicklung aus hohen konjunkturell bedingten Steuerausfällen der letzten Jahre und die stets steigenden Kosten der Arbeitslosigkeit umgekehrt werden.

Wir werden unser Möglichstes tun, die Hartz-Reformen zu unterstützen - egal wo die Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II angesiedelt werden. Zwar ist die Schleswig-Holsteinische Landesregierung schon der Ansicht - Sie, in den Gemeinden könnten das besser tun - aber wir werden dies nicht zum Bruchpunkt der Verhandlungen werden lassen. Wir werden im Land mit dem Zukunftsinvestitionsprogramm und mit den Mehrinvestitionen in Bildung, Wissenschaft und Forschung gerade für das lokale Handwerk und für die Zukunftsfähigkeit eigene Impulse setzen und wir werden schweren Herzens das Vorziehen der Steuerreform

unterstützen - wenn sie in ein vernünftiges Gesamtkonzept eingebunden ist. Dann allerdings wird sie den dringend notwendigen Nachfrageimpuls setzen. Dies wird je nach Höhe der Gegenfinanzierung Ihre und den Haushalt des Landes stark belasten - ich sehe aber keinen anderen Weg aus dem Teufelskreis.

Zweitens müssen wir unsere Einnahmen und Ausgaben stabilisieren.

Um strukturell die Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die Steuererleichterungen aufzufangen, müssen wir endlich ernst machen mit dem Subventionsabbau. Einzige Messlatte für die Landesregierung beim Subventionsabbau ist die soziale und regionale Ausgewogenheit - ansonsten dürfen wir keine Tabus haben. Ob Eigenheimzulage oder Pendlerpauschale oder Schnittblumen, es ist unglaublich, bei jedem konkreten Vorschlag, Subventionen zu kürzen, dagegen zu sein, gleichzeitig aber eine Gegenfinanzierung der Steuerreform zu fordern.

Neben der Ausgabenseite müssen wir aber auch die Einnahmenseite stabilisieren. Ich habe deswegen meinen Kolleginnen und Kollegen gestern auf der Finanzministerkonferenz den Gesetzesentwurf Schleswig-Holsteins zur Gemeindefinanzreform vorgestellt. Der Entwurf der Bundesregierung - das muss ich trotz der parteipolitischen Farbenlehre deutlich sagen, ist ungeeignet, die kommunalen Finanzen nachhaltig zu stabilisieren - ich sage aber auch: die Idee der CSU, zunächst einmal die Gewerbesteuerumlage zu senken, ist es auch. Der Vorschlag der BDI mit der vorgesehenen Entkopplung von Wirtschaft und Kommunen geht in die völlig falsche Richtung.

Unser Entwurf stabilisiert die Einnahmen durch die ertragsunabhängigen Elemente Zinsen, Mieten, Pachten und Leasingraten. Sie wird damit weniger konjunktur-

¹ Rede von Finanzminister Dr. Ralf Stegner auf dem Zweckverbandstag des SHGT am 12. September 2003 in Bad Segeberg

und gestaltungsanfällig und verdeutlicht den Charakter der Gewerbesteuer als eine Realsteuer. Unser Entwurf erweitert den Kreis der Gewerbesteuerzahler. Mir wurde noch kein vernünftiger Grund genannt, warum eine Apothekerin Gewerbesteuer zahlen muss, ein Arzt aber nicht. Die Sonderstellung der Freiberufler ist überholt, deswegen ist sowohl in unserem Entwurf als auch in dem Entwurf der Bundesregierung diese Ausweitung vorgesehen. Der große Widerstand der FDP hiergegen zeigt, dass Marx zumindest manchmal Recht hat mit seiner These, nach der das Sein das Bewusstsein bestimmt. Der Entwurf der Landesregierung stärkt das Interessensband zwischen Wirtschaft und Gemeinden, er lässt Ihnen ein eigenes Hebesatzrecht für eine Steuer, die mehr sein wird als eine Reststeuer.

Unser Entwurf hat auch Elemente, die die Belastung der Unternehmen in einem vernünftigen Rahmen halten.

Ein Freibetrag verschont insbesondere Existenzgründer und kleinere Unternehmen vor der Gemeindewirtschaftssteuer. Die Steuermesszahl wird von einheitlich 5 v. H. auf 4 v. H. gesenkt. Für Personenunternehmen erfolgt eine weitere Absenkung auf 3 v. H.

Zu einer Verstärkung der Gemeindewirt-

schaftssteuer trägt auch die in der Protokollerklärung der Bundesregierung zu dem Vermittlungsverfahren zum Steuervergünstigungsabbaugesetz vorgesehene Neugestaltung der Regelungen zur Gesellschafterfremdfinanzierung und die Beschränkung der Verlustverrechnung auf die Hälfte des Gewinns bei, die auf die Gemeindewirtschaftssteuer erstreckt werden. Durch die Anrechnung der Gemeindewirtschaftssteuer auf die Einkommensteuer werden kleine und mittelständische Unternehmen, Gewerbetreibende, Freiberufler von den ertragsunabhängigen Elementen weitgehend nicht belastet.

Wir wollen keine Unternehmen in den Ruin treiben - aber hier bin ich mit meinem Hamburger Kollegen Herrn Peiner einer Meinung: Ich will, dass die Unternehmen Steuern zahlen.

Unser Entwurf ist sicher nicht der Weisheit letzter Schluss, Verbesserungen sind willkommen, aber die Richtung muss so bleiben.

Drittens: Als dritten und letzten Punkt möchte ich ein Thema ansprechen, das mir sehr am Herzen liegt.

Die Landesregierung hat mit ihren 49 Punkten sich ein umfangreiches Programm der Verwaltungsmodernisierung

vorgenommen, in denen die Überarbeitung der Aufgabenverteilung zwischen Land, Kreisen und Kommunen ein Kernelement ist. Bürgernähe, Professionalität und Wirtschaftlichkeit müssen die Messlatten für unsere Aktivitäten sein. Ich sehe für alle Beteiligten erheblich Einsparpotentiale auf der einen Seite und Möglichkeiten für verbesserte Angebote auf der anderen Seite. Wir sitzen in den unterschiedlichsten Verhandlungsrunden zusammen und ich habe den Eindruck, dass wir auf einem guten Weg sind. Wenn wir offen miteinander umgehen, wenn wir unsere Erwartungen nicht überziehen und Parteipolitik außen vorlassen, werden wir uns sowohl bei den Kindergärten, bei der Funktionalreform und auch bei der Aufgabenverlagerung aus den staatlichen Umweltämtern, aus den Ämtern für ländliche Räume und aus dem Landesamt für Gesundheit und Arbeitsschutz einigen. Wir sitzen in einem Boot, eine Sanierung kommt weder auf Ihre Kosten noch auf Kosten des Landes in Frage. Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat sich mit dem eigenen Gesetzesentwurf zur Gewerbesteuer im Bund nicht nur Freunde gemacht. Ich möchte Sie bitten, uns auf den verschiedenen Wegen wo es geht zu unterstützen und fair zu begleiten.

Zulässigkeit und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen – Aktuelle Entwicklungen im Gemeindewirtschaftsrecht

Privatdozent Dr. iur. habil. Utz Schliesky, Kiel*

I. Novellierung des Gemeindewirtschaftsrechts

Zulässigkeit und Grenzen kommunaler wirtschaftlicher Tätigkeit sind seit über 100 Jahren ein juristischer „Dauerbrenner“. Der Erfindungsreichtum der Kommunen hinsichtlich wirtschaftlicher Aktivitäten ist zweifelsohne ein Grund dafür: Vom kommunalen Bestattungsbetrieb über die gemeindliche Sauna, den Landschaftsgarten- und Gärtnereibetrieb, die Elektroarbeiten auf dem Oktoberfest oder die exklusive Deutschland-Vertretung eines osteuropäischen Busherstellers bis hin zur Beteiligung an einem Fernsehsender, der in einem anderen Bundesland ansässig war, reicht das Spektrum kommunaler wirtschaftlicher Tätigkeit¹. Die akute Finanznot der Kommunen sowie die Freisetzung personeller Ressourcen aufgrund der Einführung neuer Steuerungsmodelle hat in den vergangenen Jahren überdies zu einer Zunahme wirtschaftlicher Aktivitä-

ten geführt. Gleichzeitig sorgt eine größere Sensibilität betroffener privater Konkurrenten für eine verstärkte öffentliche Aufmerksamkeit in Form von zahlreichen Prozessen gegen diese kommunale wirtschaftliche Tätigkeit. Eine - nun schon leider traditionell zu nennende - bemerkenswert ungestörte Linie der mit diesen Streitigkeiten befassten Gerichten tut ein übriges, die Zulässigkeit und Grenzen wirtschaftlicher Tätigkeit von Kommunen alles andere als rechtsstaatlich klar und bestimmt erscheinen zu lassen.

Bestimmte Häufungen wirtschaftlicher Tätigkeit im Telekommunikations- und Energiewirtschaftssektor haben einige Landesgesetzgeber veranlasst, das Gemeindewirtschaftsrecht zu novellieren. Damit wurde erstmals in großem Stil die einheitliche Linie des Gemeindewirtschaftsrechts verlassen, das in allen Bundesländern mehr oder weniger auf § 67 DGO 1935

zurückging und insoweit relativ einheitliche Grenzziehungen garantierte - zumindest auf dem Gesetzespapier. Auch Schleswig-Holstein hat im Zuge des „Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ vom 25. Juni 2002² einige punktuelle, aber bedeutsame Änderungen des Gemeindewirtschaftsrechts vorgenommen. So wurden die allgemeinen Voraussetzungen kommunaler wirtschaftlicher Tätigkeit in § 101 GO überarbeitet und um eine ausdrückliche Regelung grenzüberschreitender wirtschaftlicher Tätigkeit der Kommunen erweitert. Darüber hinaus wurde nach dem Vorbild insbesondere von Bayern und Nordrhein-Westfalen mit dem in § 106a GO geregelten Kommunalunternehmen eine weitere Organisationsform für kommunale wirtschaftliche Tätigkeit zugelassen³, die eine Lücke zwischen den oftmals

* Der Verfasser ist Privatdozent mit der Lehrbefugnis für Öffentliches Recht einschließlich Europarecht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Der Aufsatz basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser auf der Gemeinsamen Fachtagung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages und des Städteverbandes Schleswig-Holstein „Gemeindewirtschaftsrecht und Steuerung und Kontrolle städtischer Beteiligungen“ am 9. Mai 2003 in Norderstedt gehalten hat.

¹ Unter Kommunen sind alle kommunalen Körperschaften zu verstehen, die vom Gesetzgeber unter einheitlichen Gemeindewirtschaftsrecht unterstellt werden.

² GVOBl. SH 2002 S. 126. Dazu näher Schliesky, Die Gemeinde SH 2002, 246 ff.

³ Hierzu jetzt ausführlich Arndt/Schliesky/Ziertmann, Das Kommunalunternehmen (- Leitfaden für Errichtung und Betrieb einer neuen Organisationsform für kommunale wirtschaftliche Tätigkeit in Schleswig-Holstein -), Heft 10 der Schriftenreihe des Städteverbandes Schleswig-Holstein, Kiel 2003.

als unflexibel empfundenen Regie- und Eigenbetrieben sowie den der gemeindlichen Steuerungsfähigkeit entgleitenden Eigengesellschaften füllt. Nachfolgend sollen die Zulässigkeit kommunaler wirtschaftlicher Tätigkeit und ausführlicher die Grenzen der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung dargestellt werden. Der Schwerpunkt wird dabei auf den ange deuteten Novellierungen sowie jüngeren Entwicklungen der Rechtsprechung liegen.

II. Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen

Zunächst einmal muss kommunale wirtschaftliche Tätigkeit überhaupt generell zulässig sein. Zwar wird insbesondere im zivilrechtlichen Schrifttum staatlichen Einheiten immer wieder einmal schon grundsätzlich die Befugnis zur Aufnahme wirtschaftlicher Tätigkeiten abgesprochen⁴, doch kann im Ergebnis die Zulässigkeit der Erledigung von Verwaltungsaufgaben mit Hilfe wirtschaftlicher Tätigkeit nicht bestritten werden⁵.

1. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 46 Abs. 1, 2 LV SH

Anders als andere Verwaltungsträger können die Kommunen einen besonderen Rechtfertigungstitel für sich in Anspruch nehmen. Die institutionelle Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) und den Gemeindeverbänden, d.h. insbesondere den Kreisen (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) die Garantie zur Erledigung von Selbstverwaltungsaufgaben.

In der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts gehört es zu den von Art. 28 Abs. 2 geschützten Selbstverwaltungsaufgaben, kraft der Allzuständigkeit der Gemeinde für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft jede bislang unbesetzte Aufgabe in ihrem Bereich an sich zu ziehen, solange der Gesetzgeber diese nicht förmlich anderweitig zugeordnet hat⁶. Zu derartigen Selbstverwaltungsaufgaben zählt auch die eigene wirtschaftliche Tätigkeit der Gemeinde sowie die Führung von Gemeindeunternehmen⁷. Der Gemeinde bzw. dem Kreis ist in dem vom Gesetzgeber gezogenen Rahmen freigestellt, Verwaltungsaufgaben durch „klassische Verwaltungstätigkeit“ oder eben auch durch wirtschaftliche Tätigkeit zu erledigen. Die primäre Schutzrichtung der Selbstverwaltungsgarantie als institutioneller Garantie liegt in der Absicherung des gemeindlichen Aufgabenkanons gegenüber anderen Trägern hoheitlicher Gewalt. Art. 28 Abs. 2 GG soll den Gemeinden und Kreisen gewisse Freiräume innerhalb der Staatsorganisation schaffen. Darüber hinaus wirkt sie als verfassungsrechtliche Grundentscheidung aber auch im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, indem Art. 28 Abs. 2 GG die wirtschaftliche Tätigkeit der Gemeinde bzw.

des Kreises auch im Staat-Bürger-Verhältnis legitimiert. Somit kann wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen nicht von vorn herein für unzulässig erklärt werden. Zu beachten ist aber, dass die Aufgabengarantie nur im Rahmen der Gesetze gilt. Entsprechende Schranken ziehen insbesondere die Vorschriften des Gemeindevirtschaftsrechts, aber auch das für alle Marktteilnehmer geltende Wettbewerbsrecht.

2. §§ 101 ff. GO

Eine einfachgesetzliche Konkretisierung dieser bereits verfassungsrechtlich geregelten Erlaubnis kommunaler wirtschaftlicher Tätigkeit bilden die §§ 101 ff. GO, vor allem § 101 Abs. 1 GO. § 102 GO erlaubt ausdrücklich auch privatrechtliche Organisationsformen sowie die Beteiligung an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, während § 106 und § 106a GO bestimmte Organisationsformen der wirtschaftlichen Tätigkeit näher ausgestalten. Die dort normierten Voraussetzungen stellen zugleich Begrenzungen der kommunalen wirtschaftlichen Tätigkeit dar, doch lässt sich eines nicht leugnen: Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen ist grundsätzlich zulässig und muss insoweit auch von privaten Gewerbetreibenden in denselben Marktsegmenten hingenommen werden. Die Gemeindevirtschaftsvorschriften erfüllen nämlich insoweit auch die Anforderungen des grundgesetzlichen Regelungsvorbehalts des Art. 12 Abs. 1 GG, können also gegebenenfalls auch Eingriffe in die grundrechtliche Berufsausübungsfreiheit privater Unternehmer rechtfertigen.

3. Organisationsrechtliche Vorgaben

Gemeinhin wird der Gemeinde eine Formenwahlfreiheit für die Organisation ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit eingeräumt, soll heißen: Es obliegt grundsätzlich der Gemeinde, ob sie sich bei der Erledigung ihrer Aufgaben der Handlungs- und Organisationsformen des öffentlichen oder des privaten Rechts bedient⁸. Dementsprechend werden Regie- und Eigenbetrieb nur als „Angebote“ des Gesetzgebers neben der attraktiven Rechtsform der GmbH angesehen, zumal der Landesgesetzgeber im Zuge der Kommunalverfassungsreform 1995 den bis dahin in § 102 GO hineingelesenen Vorrang des Eigenbetriebs beseitigt hat⁹. Ob diese Formenwahlfreiheit allerdings nach der Einführung des Kommunalunternehmens gem. § 106a GO auch weiterhin noch in diesem Umfang besteht, muss bezweifelt werden¹⁰ - hierauf wird zurückzukommen sein. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass bestimmte Organisationsformen einer wirtschaftlichen Tätigkeit ausdrücklich für zulässig erklärt werden.

III. Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen

Entscheidendes Gewicht kommt somit

der Frage zu, welche verhaltensrechtlichen Grenzen die Gemeinden, Städte und Kreise bei ihren wirtschaftlichen Aktivitäten zu beachten haben. Diese Grenzen folgen vor allem aus dem Gemeindevirtschaftsrecht, in Schleswig-Holstein also aus den §§ 101 ff. GO, ferner aber auch aus dem Wettbewerbsrecht wie etwa dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) oder dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). All diese Vorschriften zusammen ergeben ein Öffentliches Wettbewerbsrecht, das die Summe der von den Kommunen bei ihrer wettbewerbsrelevanten Staatstätigkeit zu beachtenden Vorschriften bildet¹¹.

1. Gemeindevirtschaftsrecht

a) § 101 GO

§ 101 GO normiert die Voraussetzungen für wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde. Da im Öffentlichen Wirtschaftsrecht ein funktionaler Unternehmensbegriff vorherrscht, betrifft § 101 GO nicht nur bestimmte Unternehmensformen, sondern die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit der Gemeinde. Darüber hinaus ordnet nunmehr § 106a Abs. 1 Satz 4 GO ausdrücklich die Geltung des § 101 GO auch für ein gemeindliches Kommunalunternehmen selbst an¹².

Die Errichtung, Übernahme oder wesentliche Erweiterung von wirtschaftlichen Unternehmen durch die Gemeinde ist nach § 101 Abs. 1 Nr. 1 GO nur zulässig, wenn

⁴ Etwa Emmerich, Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen, 1969, S. 323, 325, der jede wirtschaftliche Tätigkeit des Staates aufgrund der dahinterstehenden Staatsgewalt als marktbeherrschend ansehen will, was zu einer intensivierten kartellrechtlichen Kontrolle führen würde. Dagegen Schliesky, Öffentliches Wettbewerbsrecht, 1997, S. 414 f.

⁵ Einen anderen Ansatz verfolgt Hellebrand, Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung, 2000, S. 157 f., der zwischen der (hoheitlichen) Verwaltungstätigkeit der Gemeinde einerseits und der wirtschaftlichen Tätigkeit der Gemeinde andererseits unterscheiden will und die wirtschaftliche Tätigkeit dann nicht den Kompetenzbindungen der Verfassung unterwerfen will. Bei einer derartigen Betrachtungsweise ist allerdings die Frage zu stellen, ob der Gemeinde dann überhaupt eine Kompetenz zur wirtschaftlichen Tätigkeit zusteht oder ob nicht letztlich durch die Gleichstellung von Gebietskörperschaften mit privaten Wettbewerbsteilnehmern letztlich eine Wiederbelebung der überwunden geglaubten „Fiskustheorie“ das Wort geredet wird. Zur Ablehnung dieser Auffassung näher Schliesky, Die Gemeinde SH 2001, 302 (303 f.).

⁶ BVerfGE 79, 127 (146 f.); 83, 363 (385).

⁷ Püttner, Die öffentlichen Unternehmen, 2. Aufl. 1985, S. 165; R. Schmidt, Öffentliches Wirtschaftsrecht - Allgemeiner Teil, 1990, S. 528; Stober, NJW 1984, 449 (453).

⁸ Ob diese Formenwahlfreiheit aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG folgt (so z.B. Ehlers, DÖV 1986, 897 [897f.]; 903; Stober, NJW 1984, 449 [453]) oder lediglich auf einem überkommenen Dogma der Formenfreiheit der leistenden Verwaltung basiert (so z.B. Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, Rn. 658; Schoch, DÖV 1993, 377 [381]), kann angesichts des gleichen Ergebnisses hier dahinstehen.

⁹ Schliesky, DVP 1996, 375 (378).

¹⁰ S. allgemein Mann, NVwZ 1996, 557 f.; Schulz, BayVBl. 1996, 129 ff.

¹¹ Näher Schliesky, DVBl. 1999, 78 ff.; ders., Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2003, S. 148 ff.

¹² Hierzu näher Arndt/Schliesky/Ziertmann (Fn. 3), S. 71 ff.

ein öffentlicher Zweck, dessen Erfüllung im Vordergrund der Unternehmung stehen muss, das Unternehmen rechtfertigt. An dieser Stelle hat der Gesetzgeber im Zuge der Kommunalverfassungsreform 2002 eine Änderung vorgenommen: Musste nach alter Rechtslage der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigen, so kommt es jetzt nur noch auf einen öffentlichen Zweck an, dessen Erfüllung im Vordergrund der Unternehmung stehen muss. Damit wird die an sich selbstverständliche Voraussetzung eines jeden staatlichen Handelns und damit auch einer kommunalen wirtschaftlichen Aktivität, die Rechtfertigung durch einen öffentlichen, d.h. am Gemeinwohl ausgerichteten Zweck, verwässert. Sieht man einmal von schwierigen Auslegungsproblemen bezüglich der Frage ab, was „im Vordergrund der Unternehmung stehen“ bedeutet, so bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an der Vorschrift, da nur öffentliche Zwecke eine wirtschaftliche Tätigkeit der Gemeinde rechtfertigen können. Dies folgt schon aus verfassungsrechtlichen Anforderungen¹³, denn schon das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG erlaubt ein staatliches Tätigwerden nicht um seiner selbst willen, sondern nur zu Gemeinwohlzwecken. Ohnehin ist die Handhabung dieser Tatbestandsvoraussetzung nicht einfach, da es sich bei dem Merkmal des „öffentlichen Zwecks“ um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt. Für dessen Konkretisierung besitzt die Gemeindevertretung bzw. der Kreistag einen Beurteilungsspielraum, der allerdings in gewissem Maße gerichtlich überprüfbar ist. Die Bewertung und Konkretisierung des öffentlichen Zwecks muss mit Hilfe der gesetzlichen Aufgabenstellungen erfolgen. Maßgebend ist, dass der rechtfertigende öffentliche Zweck nur aus einer gemeindlichen Aufgabe folgen kann. Insoweit ist zu beachten, dass gemeindlichen Unternehmen nicht mehr Rechte und Aufgaben übertragen werden können, als der Gemeinde selbst zukommen. Es empfiehlt sich daher, bei Errichtungsbeschlüssen und rechtlichen Errichtungsakten die konkret übertragenen Aufgaben und damit den öffentlichen Zweck präzise zu benennen.

Mit der Neufassung des § 101 Abs. 1 Nr. 1 GO wird zugleich die sog. *Randnutzung* gemeindlicher Unternehmen erlaubt. Unter „Randnutzung“ wird gemeinhin die wirtschaftliche Tätigkeit verstanden, die eine Kommune bei Gelegenheit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreibt, um ihre Einrichtungen und ihr Verwaltungspotential möglichst optimal auszunutzen und ein Brachliegen dieses Wirtschaftspotentials zu verhindern¹⁴. Diese Frage ist gerade im Zusammenhang mit einer stärkeren Fixierung auf die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung bedeutsamer geworden. Da nach der neuen

Rechtslage der das Unternehmen rechtfertigende öffentliche Zweck nur noch im Vordergrund der Unternehmung stehen muss, ist es nun auch zulässig, Nebenzwecke zu verfolgen, die - bildlich gesprochen - im Hintergrund der Tätigkeit verbleiben. Das klassische Beispiel einer Randnutzung, die Werbung auf den Bussen eines öffentlichen Verkehrsunternehmens, kann somit nun als gesetzlich gedeckt angesehen werden. Überdies lässt sich in dem geänderten § 101 Abs. 1 Nr. 1 GO auch eine Rechtsgrundlage für die *Kapazitätsauslastung* bestehender Unternehmen erblicken: Ist der Personal- und Sachbestand eines gemeindlichen Unternehmens rechtmäßig errichtet worden und lassen sich diese Potentiale für die öffentliche Zwecksetzung nicht mehr vollständig nutzen, dann kann dieses Potential auch für weitere Randnutzungen herangezogen werden¹⁵. Für dieses Ergebnis spricht auch § 8 GO, der die Gemeinden ausdrücklich zu einer *wirtschaftlichen* Aufgabenerfüllung verpflichtet. Diese Erweiterung des Tätigkeitskreises für wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinde ist bedeutsam, wenn im Zuge von Maßnahmen der Verwaltungsreform Sach- und Personalressourcen freigesetzt werden. Um in dem eben gebrauchten Bild der Randnutzung zu bleiben: Können durch Umstrukturierungen der Verwaltung Fahrer und Busse des öffentlichen Busunternehmens nicht mehr sinnvoll im ÖPNV eingesetzt werden, so ist das Angebot der Vermietung von Reisebussen für Betriebsausflüge, Kaffeefahrten etc. jedenfalls vom Gemeindegewirtschaftsrecht gedeckt. Das Angebot privater Gartenbaudienstleistungen durch das Grünflächenamt einer Stadt, das das OLG Hamm der Stadt Gelsenkirchen untersagt hat, könnte zumindest nach schleswig-holsteinischem Gemeindegewirtschaftsrecht nicht beanstandet werden. Wie die wettbewerbsrechtliche Beurteilung ausfällt, ist eine Anschlussfrage.

Zu beachten ist allerdings, dass die bloße Einnahmeerzielung keinen öffentlichen Zweck darstellt¹⁶. Die nicht mit dem öffentlichen Zweck in Verbindung stehende wirtschaftliche Tätigkeit darf nicht überhand nehmen und darf sich auch nicht zu weit von dem öffentlichen Zweck entfernen. Dementsprechend ist auch unter dem Gesichtspunkt möglicher Annex- und Hilfstätigkeiten¹⁷ kein hinreichender öffentlicher Zweck mehr erblickt worden, wenn ein städtisches Energie- und Wasserversorgungsunternehmen Dienstleistungen im Bereich des Gebäudemanagements anbietet¹⁸.

bb) Angemessenes Verhältnis zu Leistungsfähigkeit und Bedarf der Gemeinde

Unverändert geblieben ist die zweite Voraussetzung für kommunale wirtschaftliche Tätigkeit: Danach muss das Unternehmen

bzw. die wirtschaftliche Tätigkeit nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf stehen, § 101 Abs. 1 Nr. 2 GO. Mit der Leistungsfähigkeit der Gemeinde ist ihre Verwaltungs- und Finanzkraft angesprochen, die durch wirtschaftliche Aktivitäten nicht überfordert werden soll, damit die Erfüllung der übrigen gemeindlichen Aufgaben nicht in Gefahr gerät¹⁹. Bei dieser Tatbestandsvoraussetzung kommt die ursprüngliche Zielrichtung des Gemeindegewirtschaftsrechts besonders deutlich zum Ausdruck: Die starke wirtschaftliche Expansion der Gemeinden in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg und zwischen den Weltkriegen hatte einige Kommunen an den Rand der Zahlungsunfähigkeit gebracht und führte zu einer Vernachlässigung der eigentlichen kommunalen Aufgaben²⁰. Dementsprechend darf das wirtschaftliche Engagement der Gemeinde nicht so groß ausfallen, dass sie die finanziellen Mittel für die Finanzierung von wirtschaftlichen Krisenzeiten nicht mehr zur Verfügung hat. Diese gesetzliche Anforderung zwingt daher auch dazu, dass die Gemeinde sich von vornherein über die zu erwartende zukünftige Entwicklung und insbesondere die Risiken eines Unternehmens Klarheit verschafft²¹. Zugleich markiert dieses Kriterium eines angemessenen Verhältnisses zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde eine Leistungs- und Zulässigkeitsgrenze zum überörtlichen Bereich, also im Hinblick auf die Zuständigkeit der Kreise²².

Zusätzlich muss das Unternehmen nach Art und Umfang auch in einem angemessenen Verhältnis zu dem voraussichtlichen Bedarf der Gemeinde und ihrer Einwohner stehen. Hierbei handelt es sich wiederum um einen Ausfluss des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der insoweit die Gemeinde verpflichtet, bei der Errichtung, Übernahme oder Erweiterung des wirtschaftlichen Unternehmens weder

¹³ Näher Hösch, *GewArch*. 2000, 1 ff.; Schliesky, *Öffentliches Wettbewerbsrecht*, 1997, S. 181 ff.

¹⁴ *BVerwGE* 82, 29 (34); näher Schliesky (Fn. 4), S. 227 ff.

¹⁵ Jarass, *Kommunale Wirtschaftsunternehmen im Wettbewerb*, 2002, S. 60.

¹⁶ *BVerwGE* 39, 329 (334); *VerfGH RhPf*, *NVwZ* 2000, 800 (803); Badura, *DÖV* 1998, 819 (821); Jarass (Fn. 15), S. 56 f.; Schink, *NVwZ* 2002, 129 (134); Schliesky (Fn. 11), S. 156. - Ausführlich zur Gewinnerzielung als Unternehmenszweck Storr, *Der Staat als Unternehmer*, 2001, S. 119 ff.

¹⁷ Hierzu Jarass (Fn. 15), S. 61 f.

¹⁸ OLG Düsseldorf, *DVBl.* 2001, 1283 (1285 f.).

¹⁹ BGH, *NJW* 1987, 60; Schliesky (Fn. 4), S. 441; Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl. 1996, S. 240.

²⁰ Hierzu näher Burmeister, in: Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 5, 1984, S. 12 ff.; Staudinger, *Der Staat als Unternehmer*, 1932, S. 52 ff., 119 f.; Stern, *AfK* 3 (1964), 81 (84 ff.).

²¹ Dehn, in: Bracker/Dehn, *Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein*, 2002, § 101 Erl. 4 zu Abs. 1.

²² Schliesky (Fn. 4), S. 441; Schmidt-Jortzig, *Kommunalrecht*, 1982, Rn. 690.

zu knapp zu planen noch Überkapazitäten anzulegen²³. Der Bedarf kann nur bejaht werden, wenn ein bestimmtes öffentliches Angebot auf Dauer erforderlich ist und eine entsprechende Bedarfsdeckung durch die örtliche Privatwirtschaft zu erwarten ist. Die Beteiligung einer nordrhein-westfälischen Stadt an einem privaten Fernsehsender, der noch dazu in einem anderen Bundesland seinen Sitz hat, genügt diesen Anforderungen mit Sicherheit nicht mehr.

cc) Funktionssperre

Als dritte Voraussetzung, die kumulativ vorliegen muss, verlangt § 101 Abs. 1 Nr. 3 GO, dass der öffentliche Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erfüllt werden kann. „Auf andere Weise“ bedeutet nicht zwangsläufig, dass eine Leistungserbringung durch Private zum Vergleichsmaßstab gemacht werden muss. Denkbar ist auch, den öffentlichen Zweck durch klassisches hoheitliches Handeln oder durch Formen kommunaler Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften zu realisieren. § 2 Abs. 1 Satz 2 GO mahnt allerdings, vor allem auch die Aufgabenerledigung durch private Unternehmer zu betrachten, gegebenenfalls sogar anzuregen. Im übrigen herrscht viel Unklarheit bezüglich dieser Tatbestandsvoraussetzung. Schon seit jeher ist umstritten, ob mit § 101 Abs. 1 Nr. 3 GO und den entsprechenden Parallelvorschriften in anderen Bundesländern ein „echtes“ Subsidiaritätsprinzip zugunsten privater Initiative postuliert wird²⁴. Diese Streitfrage ist deshalb so bedeutsam, weil mit ihrer Entscheidung auch die Qualifizierung des § 101 GO als subjektiv-rechtlicher Unterlassungsanspruch für private Wettbewerber einher geht. Die dritt-schützende Wirkung wird überwiegend - und aus hier vertretener Sicht zutreffend - verneint, denn der Schutzzweck dieser Voraussetzung ist wiederum die Sicherung des Gemeindevermögens durch Verhinderung übermäßiger wirtschaftlicher Betätigung und - nur sekundär - Schutz der Privatwirtschaft als ganzer vor übermäßiger staatlicher Konkurrenz. Damit ist die Konkurrenzbeschränkung zugunsten einzelner privater Unternehmer nur eine Nebenwirkung und tatsächlicher Reflex objektiven Rechts, nicht aber Begünstigungszweck der Vorschrift²⁵. Neue Nahrung hat diese Streitfrage dadurch erhalten, dass der Rheinland-Pfälzische Verfassungsgerichtshof den Drittschutz für die ähnliche Regelung des § 85 Abs. 1 Nr. 3 ausdrücklich angenommen hat²⁶. Die Entscheidung ist allerdings schon aufgrund der unterschiedlichen Gesetzesformulierung²⁷ auf Schleswig-Holstein nicht übertragbar. Vor allem aber wird ein subjektives Klagerecht privater Wettbewerber aufgrund eines Drittschutzes dieser Vorschrift jetzt in den Bundesländern angenommen, in denen die Landesgesetzgeber das Gemeinewirt-

schaftsrecht novelliert haben und die Vorschrift ausdrücklich mit dieser Zielrichtung verändert haben. Zwar hat auch der schleswig-holsteinische Gesetzgeber das Gemeinewirtschaftsrecht novelliert, aber gerade nicht § 101 Abs. 1 Nr. 3 GO. Insofern verbleibt es in Schleswig-Holstein dabei: Das Gemeinewirtschaftsrecht und insbesondere § 101 Abs. 1 GO stellt nur objektives Verhaltensrecht dar und gewährt privaten Wettbewerbern keinen subjektiv-rechtlichen Unterlassungsanspruch.

dd) Gemeindegebietsüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeit

Die wirtschaftliche Tätigkeit der Gemeinde *außerhalb des Gemeindegebietes* ist nunmehr nach § 101 Abs. 2 Satz 1 GO zulässig, wenn die Voraussetzungen des § 101 Abs. 1 GO vorliegen und die *berechtigten Interessen* der betroffenen Gebietskörperschaften gewahrt sind²⁸. Zusätzlich zu den soeben dargestellten Voraussetzungen für jede Neuaufnahme bzw. wesentliche Erweiterung wirtschaftlicher Tätigkeit ist demnach auf die berechtigten Interessen der Gemeinden und Kreise Rücksicht zu nehmen. Eine ausdrückliche Einholung des Einverständnisses der betroffenen Gebietskörperschaft, in deren Gebiet sich die wirtschaftliche Tätigkeit auswirkt, ist allerdings nicht erforderlich. Die Interessen einer Gebietskörperschaft werden regelmäßig dann betroffen sein, wenn sich die Kommune in der gleichen Branche wie die gebietsüberschreitende Gemeinde betätigt und der Umsatz des eigenen Unternehmens geschmälert wird. Es muss sich aber zusätzlich noch um ein *berechtigtes* Interesse der betroffenen Gemeinde handeln. Berechtigt kann das Interesse nur sein, wenn es von der Rechtsordnung anerkannt ist²⁹. Dies bedeutet, dass die wirtschaftliche Tätigkeit der betroffenen Gemeinde ihrerseits rechtmäßig i.S.d. §§ 101 ff. GO und Ausdruck ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sein muss, um als berechtigtes Interesse Anerkennung zu finden. Handelt es sich um *im Wettbewerb wahrgenommene Aufgaben*, so gelten nach § 101 Abs. 2 Satz 2 GO nur diejenigen Interessen als berechtigt, die nach bundesgesetzlichen Vorgaben eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen. Mit dieser Fiktion soll verhindert werden, dass allein der Konkurrenzschutz bestehender gemeindlicher Unternehmen eine Anerkennung als berechtigtes Interesse erfährt. Dies wäre gemeinschafts- und bundesrechtlich in vielen Fällen ohnehin ausgeschlossen, so dass der Landesgesetzgeber mit § 101 Abs. 2 Satz 2 GO letztlich nur eine Klarstellung der existenten Rechtslage vorgenommen hat. Spezialgesetzliche Vorschriften, die eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen, finden sich beispielsweise für Energieversorgungsunternehmen in § 6 EnWG.

Die *Wahrung* der berechtigten Interessen verlangt nach § 101 Abs. 2 Satz 3 GO zunächst, dass die betroffene Gemeinde von der gebietsüberschreitenden Gemeinde so rechtzeitig vor der Aufnahme der wirtschaftlichen Tätigkeit in ihrem Gemeindegebiet informiert wird, dass sie ihre berechtigten Interessen geltend machen kann. Nach der Artikulation entsprechender Interessen hat die gebietsüberschreitende Gemeinde eine *Abwägung* der beteiligten Interessen vorzunehmen und die betroffene Gemeinde darüber zu informieren, wie sie deren Interessen zu wahren gedenkt. Haben die beteiligten Gemeinden kein Einvernehmen über die Wahrung der berechtigten Interessen erzielt, so ist gem. § 101 Abs. 2 Satz 4 GO die Kommunalaufsichtsbehörde über den Beschluss, außerhalb des Gemeindegebiets tätig zu werden, zu unterrichten. Diese kann mit ihrem Instrumentarium der §§ 120 ff. GO vorgehen.

Nicht nur wegen der Fiktion berechtigter Interessen bestehen Bedenken gegen diese Vorschrift; generell ist die nunmehr eingeräumte Möglichkeit, auch jenseits des eigenen Gemeindegebiets und damit der Selbstverwaltungskompetenz neue Geschäftsfelder und Kundenkreise zu erschließen, sehr problematisch. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man davon ausgeht, dass mit dem gemeindlichen öffentlichen Zweck in § 101 Abs. 1 Nr. 1 GO auch eine *räumliche Begrenzung* der Befugnis zur gemeindlichen wirtschaftlichen Tätigkeit im Sinne eines „Örtlichkeitsprinzips“ normiert ist³⁰. Die Befugnisweiterung durch § 101 Abs. 2 GO ist insoweit verfassungsrechtlich bedenklich, da die von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG normierte Verbandskompetenz der Gemeinden („Regelung der eigenen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“) durch Landesrecht nicht überschritten werden kann³¹. Letztlich ist dies eine Frage nach der Auslegung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, die wohl irgendwann vom Bundesverfas-

²³ Von Mutius/Rentsch, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, 5. Aufl. 1998, § 101 GO Rn. 7; Schliesky (Fn. 4), S. 441 f.

²⁴ Bejahend Dehn, in: Bracker/Dehn, Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, § 101 Erl. 4 zu Abs. 1; verneinend Schliesky (Fn. 4), S. 442 ff., insbes. 447.

²⁵ BVerwGE 39, 329 (336); H. Meyer, NVwZ 2002, 1075 (1076); Schliesky (Fn. 11), S. 166; Stober (Fn. 19), S. 241; für Art. 87 BayGO ausdrücklich BGH, NJW 2002, 2645 (2647).

²⁶ VerfGH RhPf, NVwZ 2000, 801 (804); dazu Ruffert, NVwZ 2000, 763 ff.

²⁷ § 85 Abs. 1 Nr. 3 lautet: ... „der öffentliche Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.“

²⁸ Die Vorschrift entspricht Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GO Bay; näher Köhler, BayVBl. 2000, 1 (9).

²⁹ Abzustellen ist insoweit nicht nur auf das Kommunalrecht, sondern auch auf das Gemeinschaftsrecht, Bundesrecht und sonstiges Landesrecht. Zutreffend Köhler, BayVBl. 2000, 1 (9).

³⁰ So Oebbecke, ZHR 164 (2000), 375 (381 ff.); Schliesky, Die Gemeinde SH 2001, 302 ff. - Ausführlich zu dem Problemkreis jetzt Heilshorn, Gebietsbezug der Kommunalwirtschaft, 2003.

³¹ Gern, NJW 2002, 2593 ff.; Schliesky (Fn. 11), S. 164 f., 254.

sungsgericht zu entscheiden sein dürfte. Wenn man die kommunale wirtschaftliche Tätigkeit als zulässige Erledigungsform für Selbstverwaltungsaufgaben und damit auch als von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gedeckt ansieht, so kann die Befugnis zu derartigen Erledigungsformen jedenfalls nicht weiter reichen als die Kompetenz für die dahinterstehende Verwaltungsaufgabe. Hier wird die weitere Entwicklung in Rechtsprechung und Literatur beobachtet werden müssen, doch ist auch an derartige Fragestellungen bei der Aufnahme wirtschaftlicher Tätigkeit zu denken. Endgültig fragwürdig wird die gebietsüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeit jedenfalls dann, wenn die Grenze des Bundeslandes überschritten wird. Denn selbst wenn man annehmen wollte, dass der Landesgesetzgeber den Kommunen auch Aufgaben außerhalb der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft durch Rechtsvorschrift gestatten kann³², so hat jedenfalls der Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz seines Nachbarlandes und das Prinzip der Bundestreue zu beachten.

Besonders bedenklich ist daher schließlich die Ermächtigung der Gemeinde durch § 101 Abs. 3 Satz 1 GO, wirtschaftliche Tätigkeit *auch im Ausland* zu entfalten, wenn berechtigte Interessen des Bundes oder des Landes Schleswig-Holstein nicht entgegenstehen. Das Hoheitsgebiet anderer Staaten entzieht sich der Regelungsbefugnis des schleswig-holsteinischen Gesetzgebers und unterfällt auch nicht mehr dem räumlichen Kompetenzbereich des Grundgesetzes. § 101 Abs. 3 Satz 2 GO verlangt lediglich eine Unterrichtung der Kommunalaufsichtsbehörde rechtzeitig vor der Aufnahme der wirtschaftlichen Tätigkeit im Ausland; die Wahrung der berechtigten Interessen ausländischer Gebietskörperschaften wird hingegen nicht ausdrücklich zur Voraussetzung gemacht³³.

ee) Fiktion nichtwirtschaftlicher Unternehmen

Bestimmte Aufgabenbereiche werden mit Hilfe der gesetzlichen Fiktion in § 101 Abs. 4 GO von den soeben dargestellten Beschränkungen freigestellt. Es gelten also letztlich andere finanzwirtschaftliche Kriterien³⁴. Der Gesetzgeber ordnet insoweit an, dass Unternehmen, zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, sowie bestimmte Einrichtungen der „Daseinsvorsorge“ nicht als *wirtschaftliche* Unternehmen gelten. Konkret bedeutet diese gesetzliche Fiktion, dass Betriebe der genannten Art nicht die Voraussetzungen des § 101 Abs. 1 GO erfüllen müssen. Ob diese Privilegierung von gemeindlichen Betrieben im Bereich der Abfall- und Abwasserbeseitigung, die zunehmend Wettbewerbsmärkte darstellen, noch zeitgemäß ist, darf dabei durchaus bezweifelt

werden, entspricht aber noch der geltenden Rechtslage. Gerade die in § 101 Abs. 4 GO genannten Einrichtungen eignen sich besonders für die neue Organisationsform des Kommunalunternehmens.

b) § 102 GO

Zusätzlichen Anforderungen und Grenzen unterliegt die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommune, wenn sie in *privatrechtlicher Organisationsform* ausgeübt wird. Über die soeben dargestellten Voraussetzungen des § 101 Abs. 1 GO hinaus, auf die § 102 Abs. 2 GO noch einmal ausdrücklich aufmerksam macht, sind weitere gesetzliche Vorgaben zu beachten, die zum Teil wiederum nach der prozentualen Höhe der gemeindlichen Anteile variieren. Die restriktiven Voraussetzungen, die in der Praxis nicht immer ausreichend eingehalten und überwacht werden, verdeutlichen die Zurückhaltung des Gesetzgebers gegenüber privatrechtlichen Organisationsformen. Dies hat einen guten Grund, denn mit der Verselbständigung des wirtschaftlichen Unternehmens in einer gesellschaftsrechtlichen Organisationsform schwindet die gemeindliche Steuerungsfähigkeit. Der grundsätzliche Vorrang des Kommunalrechts gegenüber dem Gesellschaftsrecht³⁵ beeinträchtigt u.U. nicht nur die Verfolgung eines öffentlichen Zwecks, sondern auch kommunalrechtliche Berichtspflichten des Bürgermeisters und Informationsansprüche der Gemeindevertreter. Genau diesen Gefahren wollte der Gesetzgeber nun mit dem Angebot einer neuen, flexiblen öffentlich-rechtlichen Organisationsform für die wirtschaftliche Tätigkeit entgegentreten. Damit erhält der ansonsten unveränderte § 102 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO eine ganz neue Bedeutung. Nach dieser Vorschrift darf die Gemeinde privatrechtliche Gesellschaften nur dann gründen, sich an der Gründung von Gesellschaften oder an bestehenden Gesellschaften beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse der Gemeinde an der Gründung oder der Beteiligung vorliegt *und* die kommunale Aufgabe dauerhaft mindestens ebenso gut wie in Organisationsformen des öffentlichen Rechts erfüllt wird. Um diese gesetzliche Voraussetzung zu erfüllen, muss die Gemeinde nun vor der Beteiligung an einer privatrechtlichen Gesellschaft oder deren Gründung prüfen, ob nicht ein *Kommunalunternehmen* i.S.d. § 106a GO die kommunale Aufgabe dauerhaft mindestens ebenso gut erfüllen könnte. Bislang wurde die Entscheidung für privatrechtliche Organisationsformen regelmäßig mit der größeren Flexibilität der Gesellschaftsform begründet, weil das Eigenbetriebsrecht als zu starr empfunden wurde. Diesem (angeblichen) Manko begegnet nun das Kommunalunternehmen, das mit der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts eine vergleichbare Verselbständigung aufweist und insbesondere auch in steuerrechtli-

cher Hinsicht mit privatrechtlichen Organisationsformen konkurrieren kann³⁶. Und allein die Einfügung des § 106a GO in den gemeindefinanzrechtlichen Teil der Gemeindeordnung bedingt eine veränderte systematische und teleologische Auslegung des § 102 Abs. 1 Nr. 1 GO, die zudem durch § 45b Abs. 4 GO n.F. verstärkt wird, der dem Hauptausschuss die Rolle eines Steuerungs- und Kontrollorgans im Hinblick auf die gemeindlichen Beteiligungen zuweist. Der in dieser Vorschrift und in § 28 Satz 1 Nr. 26, 27, § 45b Abs. 1 Nr. 3 GO, § 45c GO n.F. vom Gesetzgeber zum Ausdruck gebrachte Wunsch einer stärkeren öffentlich-rechtlichen Kontrolle gerade der wirtschaftlichen Tätigkeit der Gemeinde lässt sich mit dem Kommunalunternehmen, dessen Satzung der Gemeinde viele Gestaltungsmöglichkeiten für zielgenaue Steuerung eröffnet, regelmäßig weitaus besser als bei einer privatrechtlichen Organisationsform realisieren. Es darf angesichts der weiteren, hier nicht zu vertiefenden Vorteile des Kommunalunternehmens bezweifelt werden, dass eine privatrechtliche Organisationsform künftig noch ebenso gut zur Erfüllung der kommunalen Aufgabe geeignet ist.

Neue Bedeutung erlangt damit auch der von § 102 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO geforderte *Bericht des Bürgermeisters* über die Vor- und Nachteile einer privatrechtlichen Organisationsform im Verhältnis zu den Organisationsformen des öffentlichen Rechts. Den Bürgermeister trifft die Aufgabe, diese Vor- und Nachteile umfassend abzuwägen und sein Ergebnis der Gemeindevertretung oder gegebenenfalls dem Hauptausschuss in einem Bericht darzulegen. Neben einer „Marktanalyse“, die neben wirtschaftlichen Aspekten vor allem auch die rechtlichen Voraussetzungen darlegen sollte, muss der Bürgermeister nach den Vorgaben der Gemeindeordnung insbesondere die Angemessenheit und die soziale Ausgewogenheit von Gebühren- und Beitragsgestaltungen sowie die personalwirtschaftlichen, mitbestimmungsrechtlichen und gleichstellungsrechtlichen Änderungen darstellen.

³² So Jarass (Fn. 15), S. 35 ff., 59.

³³ Die schleswig-holsteinische Regelung ist damit am weitreichendsten und problematischsten. Die wirtschaftliche Betätigung im Ausland ist ferner in § 107 Abs. 4 GO NW und § 116 Abs. 4 GO LSA normiert; dort bedarf sie allerdings der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde. Angesichts der Risiken eines Auslandsengagements dürfte davon ausgegangen werden, dass die Kommunalaufsichtsbehörden in Schleswig-Holstein eine genaue Prüfung vornehmen und ggf. Beanstandungsverfügungen aussprechen werden.

³⁴ OVG Münster, GewArch. 1986, 157 (158); von Mutius/Rentsch, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 101 GO Rn. 9; Stober (Fn. 19), S. 238.

³⁵ Dieser Vorrang des Gesellschaftsrechts gegenüber kommunalrechtlichen Bindungen folgt bereits aus Art. 31 GG. Im übrigen s. etwa § 102 Abs. 5 Satz 5 GO. Näher zu dieser Fragestellung Engellandt, Die Einflussnahme der Kommunen auf ihre Kapitalgesellschaften über das Anteilseignerorgan, 1994, S. 23 ff.; Schwintowski, NJW 1995, 1316 ff.

³⁶ Näher Arndt/Schliesky/Ziertmann (Fn. 3), S. 32 ff., 80 ff., zusammenfassend 105 ff.

Gerade im Hinblick auf die im Gesetz genannten Kriterien wird es künftig schwerfallen, Vorteile einer gesellschaftsrechtlichen Organisationsform gegenüber dem Kommunalunternehmen zu begründen.

Zusätzlich verlangt § 102 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO, dass die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird. Damit wird die Beteiligung an einer BGB-Gesellschaft, einer OHG oder die Rolle als Komplementär einer KG für die Gemeinde regelmäßig ausscheiden, da hier eine Haftungsbeschränkung nicht möglich ist³⁷. Eine bedeutsame Rolle spielen in der Praxis aus diesem Grund die GmbH und die AG. Mit der Orientierung an der Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Hinblick auf die Haftung und Einzahlungsverpflichtung wird wieder der Gedanke des „Schutzes der Gemeinde vor sich selbst“ aufgegriffen, der bereits § 101 GO prägt. Die haushaltsrechtliche Herkunft zeigt sich auch bei einem Vergleich mit § 65 BHO und § 65 LHO, mit denen § 102 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 GO wortlautgleich sind.

§ 102 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 verlangt, dass die Gemeinde einen angemessenen Einfluss auf das privatrechtliche Unternehmen, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält. Hiermit soll die gemeindliche Steuerungsfähigkeit gewährleistet werden, die häufig gegen die Rechtsform der Aktiengesellschaft sprechen wird, weil die Einwirkungsmöglichkeiten im Aktienrecht im Vergleich zum GmbH-Recht beschränkt sind³⁸. Gerade diese Anforderung einer Sicherstellung des gemeindlichen Einflusses wird vielmehr häufig für das Kommunalunternehmen sprechen³⁹. Schließlich muss nach § 102 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 gewährleistet sein, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht der privatrechtlichen Gesellschaft grundsätzlich in entsprechender Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden⁴⁰.

c) Weitere Vorgaben des Gemeindefachrechts

Aus dem Dargelegten folgt, dass neben den allgemeinen Voraussetzungen des § 101 GO insbesondere die von der Gemeinde gewählte Rechtsform des kommunalen Unternehmens die weiteren rechtlichen Anforderungen bestimmt. Allgemeine Bedeutung für alle kommunalen Unternehmen kommt schließlich noch den §§ 107 und 109 GO zu. § 107 GO wiederholt noch einmal die Bindung kommunaler wirtschaftlicher Tätigkeit an einen öffentlichen Zweck und regelt das Verhältnis zu einem Streben nach Gewinnerzielung, indem dem öffentlichen Zweck ein Vorrang zukommt. Interessant ist die Vorschrift vor

allem deshalb, weil mit der sekundären Verpflichtung, möglichst einen Jahresgewinn und eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals zu erwirtschaften, die Gewinnerzielungsabsicht vom Gesetzgeber nicht nur anerkannt, sondern geradezu angeordnet wird.

Beachtung verdient schließlich noch das auch in den meisten anderen Gemeindeordnungen zu findende Verbot des Monopolmissbrauchs gem. § 109 GO. Beim monopolistischen Unternehmen der Gemeinde dürfen Anschluss und Belieferung nicht davon abhängig gemacht werden, dass auch andere Leistungen oder Lieferungen abgenommen werden. Folge eines Verstoßes gegen die Vorschrift ist gemäß § 118 Abs. 2 GO die Nichtigkeit von (privatrechtlichen) Rechtsgeschäften, nicht aber die Einräumung eines Unterlassungsanspruchs des betroffenen Abnehmers oder eines Mitbewerbers. Derartige Ansprüche müssen ihre Grundlage im GWB oder UWG finden.

2. Wettbewerbsrecht

a) § 1 UWG

Wenn die Gemeinde in das Marktgeschehen eingreift, liegt es nahe, sie bei eigener wirtschaftlicher Tätigkeit wie einen Wettbewerber zu behandeln. Dementsprechend wird zutreffend die generelle Anwendbarkeit des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb angenommen, denn das UWG ist als Marktverhaltensrecht auf wettbewerbliche Auswirkungen eines Marktteilnehmers oder Marktbeeinflussers ausgerichtet⁴¹. Die gerichtliche Praxis zeigt dementsprechend auch keinerlei Hemmungen, die kommunale wirtschaftliche Tätigkeit und gegebenenfalls sogar hoheitliche Handlungen am Maßstab des § 1 UWG zu messen. Das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen bereitet regelmäßig keine besonderen Schwierigkeiten, sieht man einmal von dem zentralen Merkmal des „Verstoßes gegen die guten Sitten“ ab. Ausschlaggebend für die der Gemeinde zu ziehende verhaltensrechtliche Grenze in Form eines wettbewerblichen Unterlassungsanspruches ist die Feststellung der „Sittenwidrigkeit“ der betreffenden Wettbewerbshandlung.

Die inhaltliche Konkretisierung dieses Maßstabs hängt ganz besonders von dem Gericht ab, das diese Sittenwidrigkeit zu beurteilen hat. Da es auch bei der wirtschaftlichen Tätigkeit der Gemeinde im Ergebnis um die Untersagung von Staatshandeln geht, läge an sich der - auch dogmatisch zutreffende - Verwaltungsrechtsweg nahe⁴². Da die Verwaltungsgerichte aus Sicht der mittelständischen Wirtschaft und auch aus rechtsdogmatischer Sicht viel zu zurückhaltend bei der Überprüfung kommunaler wirtschaftlicher Tätigkeit waren, ist die Praxis auf den Zivilrechtsweg und auf § 1 UWG ausgewichen. Unter Zu-

hilfenahme der Fallgruppe „Vorsprung durch Rechtsbruch“ wird im Rahmen des § 1 UWG in der Regel die entsprechende Vorschrift des Gemeindefachrechts geprüft. Sind die kommunalrechtlichen Grenzen überschritten, so wurde in zahlreichen neueren Entscheidungen allein dieser Verstoß als ausreichend angesehen, um die Sittenwidrigkeit i.S.d. § 1 UWG zu begründen, ohne dass es auf das Hinzutreten weiterer Umstände angekommen wäre. Besondere Berühmtheit hat insoweit der „Gelsengrün“-Fall erlangt, in dem das OLG Hamm der Stadt Gelsenkirchen das Angebot von Gartenbaudienstleistungen durch das in „Gelsengrün“ umgetaufte Grünflächenamt der Stadt untersagt hat⁴³. Das OLG Düsseldorf wertete das Angebot einer gemeindlichen Volkshochschule, Nachhilfeunterricht an Schüler zu erteilen, als Verstoß gegen § 107 GO NW und damit zugleich als sittenwidrig i.S.d. § 1 UWG⁴⁴. Und schließlich werteten LG und OLG München Elektroinstallationsarbeiten durch die Stadtwerke München auf dem Oktoberfest als Verstoß gegen Art. 87 GO Bay und damit als sittenwidrig i.S.d. § 1 UWG⁴⁵. Das Ausweichen auf diesen erfolgversprechenden Weg war mit Blick auf die Bedürfnisse privater Wettbewerber durchaus verständlich, dogmatisch aber höchst fragwürdig. Denn mit Hilfe des § 1 UWG wurde den Gemeindefachvorschriften ein Drittschutz zugesprochen, der ansonsten - wie dargestellt - zutreffend verneint wurde.

In zwei bemerkenswerten Entscheidungen aus jüngster Zeit hat sich nun der Bundesgerichtshof von dieser Linie abgesetzt. Am Beispiel der Elektroninstallationsarbeiten auf dem Münchener Oktoberfest hat der Bundesgerichtshof jüngst ausdrücklich betont, dass ein Verstoß einer Gemeinde gegen gemeindefachrechtliche Vorschriften nicht automatisch zugleich sittenwidrig i.S.d. § 1 UWG ist⁴⁶. Am Beispiel der kommunalen Altauftönsorgung durch eine gemeinsame Tochtergesellschaft mehrerer kommunaler Stadtwerke hat der BGH diese Entscheidung bestätigt⁴⁷. Der BGH misst einem - im übrigen verneinten - Individualschutz kei-

³⁷ Näher K. Schmidt, Gesellschaftsrecht, 4. Aufl. 2002, S. 1409 ff., 1550 ff., 1790 ff.

³⁸ Näher Ehlers, DÖV 1986, 897 (905); ders., DVBl. 1997, 137 (139 f.); von Mutius/Rentsch, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 102 GO Rn. 5; s. auch Koch, Der rechtliche Status kommunaler Unternehmen in Privatrechtsform, 1994, S. 153 ff.

³⁹ Näher Arndt/Schliesky/Ziertmann (Fn. 3), 2003, S. 25 ff., 92 ff.

⁴⁰ §§ 264 ff. HGB.

⁴¹ Schliesky, DVBl. 1999 78 (83).

⁴² Hierzu näher Schliesky (Fn. 4), S. 455 ff.

⁴³ OLG Hamm, JZ 1998, 576 ff. m. Anm. Müller.

⁴⁴ OLG Düsseldorf, NWVBl. 1997, 353 ff. m. Anm. Moraing.

⁴⁵ LG München, GewArch. 1999, 413 ff.; OLG München, NVwZ 2000, 835 ff.

⁴⁶ BGH, NJW 2002, 2645 (2646 ff.). Hierzu H. Meyer, NVwZ 2002, 1075 ff.

⁴⁷ BGH, NJW 2003, 586 ff.

ne Bedeutung bei, sondern betont das Erfordernis einer *wettbewerbsbezogenen Auslegung* des Begriffs der Sittenwidrigkeit in § 1 UWG und verlangt eine unlautere Störung des Wettbewerbs auf dem Markt gerade durch den Gesetzesverstoß. Gesetzlichen Marktzutrittschranken wie hier dem Gemeindegewirtschaftsrecht spricht der BGH eine auf die Lauterkeit des Marktverhaltens der Gemeinde bezogene Schutzfunktion ab, so dass der Verstoß gegen das Gemeindegewirtschaftsrecht nicht die Sittenwidrigkeit begründet. Damit kehrt der BGH zu seiner früheren Differenzierung zwischen dem „Ob“ und dem „Wie“ gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit zurück und beschränkt den Kontrollmaßstab des § 1 UWG auf die *Art und Weise* der kommunalen Wirtschaftstätigkeit⁴⁸. Die Beurteilung des „Ob“ kommunaler Wirtschaftstätigkeit will der BGH den Entscheidungen der Gesetzgebung und der Verwaltung, d.h. insbesondere der Kommunalaufsicht, überantwortet wissen. Die in der Literatur überwiegend auf Ablehnung gestoßene Entscheidung⁴⁹ ist m.E. zu begrüßen, weil der BGH mit dieser Entscheidung viele fragwürdige Prämissen seiner bisherigen Rechtsprechung stillschweigend verabschiedet hat⁵⁰. Der Weg ist nun frei für eine dogmatisch saubere Grenzziehung für kommunale und insgesamt staatliche Wirtschaftstätigkeit. Allerdings wird die nähere Zukunft zeigen, ob die Verwaltungsgerichtsbarkeit die entstandene Lücke zu schließen beabsichtigt und ihre bisherigen zu zurückhaltenden Positionen überdenkt. Für die nähere Zukunft ist jedenfalls festzuhalten, dass allein der Verstoß gegen das Gemeindegewirtschaftsrecht einem privaten Konkurrenten noch keinen Unterlassungsanspruch gegenüber der Gemeinde oder dem kommunalen Unternehmen einräumt.

b) §§ 19, 20 GWB

Auch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) bildet einen Teil des öffentlichen Wettbewerbsrechts, das der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung Grenzen zieht. § 130 Abs. 1 Satz 1 GWB erstreckt den Geltungsbereich des Gesetzes ausdrücklich auf öffentliche Unternehmen, und zwar unabhängig von der gewählten Organisationsform. Nach ganz überwiegender Auffassung ist auch hier ein *funktionaler Unternehmensbegriff* zugrunde zu legen, demzufolge jede selbständige Tätigkeit im geschäftlichen Verkehr erfasst wird⁵¹. Besondere Bedeutung kommt dem Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung gem. § 19 Abs. 1 GWB und dem Diskriminierungs- und Behinderungsverbot des § 20 Abs. 1 GWB zu, die beide in Verbindung mit § 33 Satz 1 GWB auch subjektive Abwehr-, Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche betroffener Wettbewerber begründen können.

§ 19 Abs. 1 GWB verbietet die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung, sei es als Anbieter, sei es als Nachfrager. So kann etwa der Betrieb eines Fährhafens zu einer marktbeherrschenden Stellung i.S.d. § 19 Abs. 1 und auch Art. 82 EGV führen, so dass der Zugang neuen Unternehmen nicht schlechthin verweigert werden darf⁵².

§ 20 Abs. 1 GWB enthält zwei Verbotstatbestände, das Verbot unbilliger Behinderung sowie der sachlich nicht gerechtfertigten Diskriminierung, die vielfach gleichzeitig berührt sein werden und sich in Richtung eines einheitlichen, weit verstandenen Diskriminierungsverbotes fortentwickeln⁵³. Klassische Anwendungsfälle sind die Schilderprägestellen von Städten und Landkreisen im Zusammenhang mit Kfz-Zulassungsstellen. Grundsätzlich verstößt weder der Betrieb einer eigenen Schilderprägestelle durch einen Landkreis im Gebäude der Kfz-Zulassungsstelle⁵⁴ noch die Vermietung von Gewerbeflächen durch den Landkreis an einen privaten Schilderträger innerhalb des Gebäudes einer Kfz-Zulassungsstelle⁵⁵ gegen § 20 Abs. 1 GWB. Allerdings hat der Bundesgerichtshof jüngst darin eine unbillige Behinderung i.S.d. § 20 Abs. 1 GWB erblickt, wenn eine Gemeinde in demselben Gebäude, in dem sie die Kfz-Zulassungsstelle eingerichtet hat, mehrere Räume an Schilderträger vermietet und dabei einen der Räume an ein eigenes Schilderprägenunternehmen vergibt, das sich nicht an dem für die anderen Räume durchgeführten Ausschreibungsverfahren beteiligen muss⁵⁶. Aber auch ohne marktbeherrschende Stellung gelten kartellrechtliche Grenzen; insoweit ist vor allem § 20 Abs. 4 GWB von Bedeutung. Danach ist öffentlichen Unternehmen, die gegenüber kleinen und mittleren Wettbewerbern eine überlegene Marktmacht besitzen, untersagt, ihre Marktmacht dazu auszunutzen, Wettbewerber unmittelbar oder mittelbar unbillig zu behindern, vor allem durch die Abgabe von Waren oder gewerblichen Leistungen unter Einstandspreis. Derartige Situationen können im Verhältnis eines kommunalen Unternehmens zu örtlichen mittelständischen Betrieben schnell entstehen. Den Verkauf von Grundstücken in einem Neubaugebiet durch eine Gemeinde, der mit der Verpflichtung verbunden war, den Heizenergiebedarf durch ein von einer gemeindeeigenen Gesellschaft betriebenes Blockheizkraftwerk zu decken, wurde vom Bundesgerichtshof allerdings nicht als unbillige Behinderung i.S.d. § 20 Abs. 4 Satz 1 GWB angesehen⁵⁷.

3. Grundrechte

Nach zutreffender herrschender Auffassung ist die kommunale wirtschaftliche Tätigkeit darüber hinaus an die Grundrechte des Grundgesetzes gebunden⁵⁸. Denn Art. 1 Abs. 3 GG macht deutlich, dass die Grundrechte für jede Art von

Staatshandeln, auch für kommunale wirtschaftliche Tätigkeit, gelten⁵⁹. Zu beachten ist insoweit vor allem die Wettbewerbs- und Unternehmensfreiheit von privaten Konkurrenten, denen ein kommunales Unternehmen durch seine Tätigkeit Marktanteile streitig macht. Aufgrund des Anwendungsvorranges einfachen Gesetzesrechts⁶⁰ wird es allerdings gerade im kommunalen Bereich, der - wie gezeigt - eine sehr ausführliche einfachgesetzliche Prägung erfahren hat, nur selten zu einer unmittelbaren Anwendung der Grundrechte kommen. Aufgrund des Wandels in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes kann nicht ausgeschlossen werden, dass der grundrechtliche Maßstab von den Verwaltungsgerichten stärker zur Überprüfung kommunaler wirtschaftlicher Tätigkeit herangezogen werden wird; derzeit kann jedoch nur eine sehr große Zurückhaltung bei der Annahme von Grundrechtseingriffen durch Konkurrenz konstatiert werden. Aus diesem Grunde soll hier auf den grundrechtlichen Maßstab nicht näher eingegangen werden⁶¹.

4. Gemeinschaftsrecht

In Abhängigkeit vom Geschäftsfeld und der Marktpräsenz des kommunalen Unternehmens können auch gemeinschaftsrechtliche Bindungen eine Rolle spielen. Das Europäische Wettbewerbsrecht der Art. 81 ff. EGV gilt gem. Art. 86 EGV grundsätzlich auch für öffentliche Unternehmen, wobei die Tätigkeit des kommunalen Unternehmens sich dann auf dem Gemeinsamen Markt auswirken müsste. Bedeutsam ist insbesondere Art. 87 EGV, der gem. Art. 86 EGV ebenfalls für öffentliche Unternehmen gilt und ein grundsätzliches Beihilfeverbot statuiert⁶². Mit diesem Beihilfeverbot kämpft gerade das deutsche Sparkassenwesen, da die EU-Kommission Anstaltslast und Gewährträ-

⁴⁸ Zur Entwicklung der BGH-Rechtsprechung Schliesky, Öffentliches Wettbewerbsrecht, S. 304 ff.

⁴⁹ S. etwa Dreher, ZIP 2002, 1648 ff.; Frenz, WRP 2002, 1367 ff.; Haslinger, WRP 2002, 1023 ff.; Knauff/Nolte, VR 2003, 3 ff.

⁵⁰ Gleiche Bewertung durch H. Meyer, NVwZ 2002, 1075 (1077).

⁵¹ BGHZ 110, 371 (380); Schliesky (Fn. 11), S. 169.

⁵² EuGH, Slg. 1991, I-5889 (5928); BGH, GRUR 2003, 169 ff.

⁵³ Emmerich, Kartellrecht, 8. Aufl. 1999, S. 177.

⁵⁴ BGH, NJW 1974, 1333 ff.

⁵⁵ BGH, NJW 1998, 3778 ff.

⁵⁶ BGH, GRUR 2003, 167 ff.

⁵⁷ BGH, WRP 2002, 1426 (1429).

⁵⁸ Näher Kluth, WiVerw 2000, 184 ff.; Schliesky (Fn. 4), S. 57 ff.; ders., DVBl. 1999, 78 (81 f.); Selmer, in: Stober/Vogel (Hrsg.), Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand, 2000, S. 75 ff.

⁵⁹ Ehlers, Verwaltung in Privatrechtsform, 1984, S. 217 f.; Gusy, DÖV 1984, 872 (878); Kluth, Grenzen kommunaler Wettbewerbssteineinahme, 1988, S. 58 f.; R. Schmidt (Fn. 7), S. 523, 525.

⁶⁰ BVerwGE 89, 69 (78); Wahl, DVBl. 1996, 641 (650); Schliesky (Fn. 11) t, S. 163; a.A. Tettinger, NJW 1998, 3473 (3474): Vorrang des grundrechtlichen Maßstabes.

⁶¹ Zur Vertiefung s. die in Fn. 58 genannten Nachweise.

⁶² Hierzu näher Schliesky (Fn. 11), S. 66 ff.

gerhaltung für einen Verstoß gegen Art. 87 Abs. 1 EGV hält⁶³. Auch im Hinblick auf die bei dem Kommunalunternehmen in § 106a Abs. 4 GO vorgesehene Anstaltslast können - je nach Ausgestaltung - beihilferechtliche Grenzziehungen nicht ausgeschlossen werden⁶⁴.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Die Ausführungen sollten folgendes belegt haben: Kommunale wirtschaftliche Tätigkeit ist grundsätzlich zulässig, unterliegt aber vielfältigen und differenzierten rechtlichen Bindungen. Diese gesetzlichen Vorgaben sind von der Kommune vor der Aufnahme oder Erweiterung wirtschaftlicher

Tätigkeiten sehr präzise zu prüfen, da jeder Verstoß das Ende des kommunalen Unternehmens bedeuten kann und damit u.U. erhebliche Investitionen entwertet werden. Der Landesgesetzgeber hat mit der Kommunalverfassungsreform 2002 den Spielraum für kommunale wirtschaftliche Tätigkeiten erweitert, indem er das Erfordernis des öffentlichen Zwecks abgeschwächt und die gemeindegebietsüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeit zugelassen hat. Faktisch wurde der kommunale Spielraum für wirtschaftliche Aktivitäten zudem durch die Änderung der BGH-Rechtsprechung erweitert. Und schließlich wird den Kommunen mit dem Kommunal-

unternehmen i.S.d. § 106a GO eine interessante Rechtsform angeboten, die eine Kombination von gesellschaftsrechtlicher Flexibilität mit der Sicherstellung gemeindlicher Steuerungsfähigkeit erlaubt. Damit wird paradoxerweise aber die Freiheit der Formenwahl zugleich beschränkt, denn nur selten wird es nun noch einer Kommune gelingen, die nach § 102 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO erforderliche Begründung für die Wahl einer privaten Rechtsform zu liefern.

⁶³ Näher Lübbig/Martin-Ehlers, Beihilfenrecht der EU, 2003, Rn. 245 ff.; Quardt, EuZW 2002, 424 ff.

⁶⁴ Dazu Arndt/Schliesky/Ziertmann (Fn. 3) S. 96 ff.

Aus dem Landesverband

Nichtöffentliche Landesdelegiertenversammlung am 12.09.2003 in Bad Segeberg

Im Mittelpunkt der nichtöffentlichen Landesdelegiertenversammlung am 12.09.2003 standen die Neuwahlen zum Landesvorstand. Gastgeber der Veranstaltung war der Wege-Zweckverband in Bad Segeberg, der mit dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag am Nachmittag den Zweckverbandstag ausrichtete. Es standen folgende Tagesordnungspunkte zur Diskussion:

1. Begrüßung und Bericht des Landesvorsitzenden Bürgermeister Volker Dornquast
2. Situationsbericht 2003 - Landesgeschäftsführer Dr. Hartmut Borchert
3. Rechnungsprüfungsbericht 2002
4. Verbandshaushalt 2004
5. Wahlen
 - a) Landesvorsitzender
 - b) 1. stellv. Landesvorsitzender
 - c) 2. stellv. Landesvorsitzender
 - d) Schatzmeister
 - e) Beisitzer nach § 10 Abs. 1 der Satzung des SHGT
6. Bildung von Ausschüssen
7. Verschiedenes

Landesvorsitzender Bürgermeister Dornquast eröffnete die Landesdelegiertenversammlung und begrüßte die Anwesenden. Er gibt einen Bericht über die derzeitigen Aktivitäten des SHGT ab. Sein Bericht und der Situationsbericht 2003 des Landesgeschäftsführers Dr. Hartmut Borchert sind in diesem Heft ab S. 283 abgedruckt.

Die Rechnungsprüfung 2002 wies keine nennenswerten Beanstandungen aus, so

dass Bürgermeister Gröller, Gemeinde Klausdorf, feststellen konnte, dass keine Bedenken bestehen, die Entlastung des Vorstandes und des Kassenführers für das Haushaltsjahr 2002 auszusprechen. Die Entlastung wurde von der Delegiertenversammlung einstimmig erteilt.

Schwerpunkt der Erläuterungen zum Haushaltsplan 2004 durch Schatzmeister Rzepucha, Amt Haseldorf, war die Haushaltssituation. Aufgrund von einschneidenden Sparmaßnahmen sowohl im sächlichen wie auch im personellen Bereich war es möglich, daß der Landesvorstand der Delegiertenversammlung einen Haushaltsentwurf vorlegen konnte, der ohne Beitragserhöhung ausgeglichen war. Allerdings ging der Vorschlag des Landesvorstandes trotzdem dahin, eine Beitragserhöhung um 10 % in Schritten von je 5 % in den Jahren 2004 und 2005 vorzunehmen, damit der Verband auch in Zukunft die wichtige Aufgabe der Interessenvertretung seiner Mitglieder sachgerecht wahrnehmen kann. Nachdem Gespräche über eine verstärkte Kooperation oder eine Fusion mit den anderen kommunalen Landesverbänden zu keinem befriedigenden Ergebnis geführt haben, hat der Landesvorstand beschlossen, die Stelle des Geschäftsführers zum 01.05.2004 aususchreiben.

Die Delegiertenversammlung stimmt dem Haushaltsplan einschließlich der Beitragserhöhung mit drei Enthaltungen zu.

Bürgermeister Egge, Gemeinde Halstenbek, appellierte namens des Kreisverban-



Landesgeschäftsführer Dr. Hartmut Borchert gibt den Situationsbericht

des Pinneberg an den Landesvorstand, sich weiterhin um eine Kooperation mit den Geschäftsstellen der anderen kommunalen Landesverbände zu bemühen, um mittelfristig den Mitgliedsbeitrag zu konsolidieren.

Bei den Wahlen wurden die bisherigen Amtsinhaber alle einstimmig wiedergewählt. Landesvorsitzender bleibt Bürgermeister Dornquast, Gemeinde Henstedt-Ulzburg, 1. stellv. Landesvorsitzender Amtsvorsteher Schumacher, Amt Lütau, 2. stellv. Landesvorsitzender Amtsvorsteher Berlau, Amt Tolk, Schatzmeister LVB Rzepucha, Amt Haseldorf, und Beisitzer nach § 10 Abs. 1 der Satzung des SHGT Bürgermeister Dr. Buschmann, Gemeinde Harsilee, LVB Hansen, Amt Nordstor-



Finanzminister Dr. Ralf Stegner



Langjährige verdiente Bürgermeister und Amtsvorsteher

marn, und Verbandsvorsteher Altenwerth, Abwasserzweckverband Pinneberg. Darüber hinaus wurde beschlossen, daß die Bürgervorsteherinnen und Bürgervorsteher auf ihrer Tagung ein Mitglied zum Landesvorstand entsenden können.

Zur Straffung der Verbandsarbeit wurde die Zahl der Ausschüsse einstimmig um zwei reduziert. Danach werden der Bau- und Umweltausschuss und der Rechts- und Verfassungsausschuss und der Finanzausschuss zusammengelegt.

Nach der Landesdelegiertenversammlung fand der öffentliche Zweckverbandstag 2003 statt. Hierfür hatten die unterschiedlichen Zweckverbände an der Tagungsstätte Infostände aufgebaut. Außerdem fanden in der Mittagspause praktische Vorführungen von Abfallsammelsystemen, Kanalspülfahrzeugen und Hubsteigern statt.

Vor Beginn des Zweckverbandstages ehrte Vorsitzender Bürgermeister Dornquast verdiente und langjährig tätige Kommunalpolitiker.

Im Rahmen dieser Veranstaltung referierte der Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein Dr. Ralf Stegner über die Gemeindefinanzreform - Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Gemeinden in Schleswig-Holstein. Der Vortrag ist auf Seite 303 abgedruckt.

Im übrigen wird der Zweckverbandstag und seine Ergebnisse in einem Arbeitsheft des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages dokumentiert.



Der wiedergewählte geschäftsführende Vorstand

Grundsätze und Prinzipien für eine Funktionalreform

Rede anlässlich der Amtsvorstehertragung am 29.08.2003 in Molfsee

Johannes Petersen, Kreispräsident des Kreises Schleswig-Flensburg

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich habe mich über Ihre Einladung zur heutigen Veranstaltung gefreut und bedanke mich sehr herzlich für die Gelegenheit, die Sicht der Schleswig-Holsteinischen Landkreise zum anstehenden **Funktionalreformprozess** darzulegen und auf einige Entwicklungen und Ergebnisse der bisherigen Diskussion aus der Sicht unseres Verbandes einzugehen. Dabei habe ich meine Ausführungen bewusst auch etwas kritisch angelegt, weil das Problem und das Dilemma, in dem wir uns befinden, nach meiner Einschätzung in erster Linie ein herbeigeführtes Problem der Landes- und der Bundesregierung ist, aber auch die sogenannte „kommunale Familie“ wegen ihres Verhaltens in der Vergangenheit und in der Gegenwart auch nicht frei von jeglicher Kritik ist.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, warum reden wir heute, gestern und in den letzten Monaten und Jahren, ja Jahrzehnten über die Notwendigkeit, die Verwaltung im Lande zu modernisieren. Warum haben die sogenannte Funktionalreform, die Verwaltungsmodernisierung, die Reorganisation der unteren Landesbehörden, die Verwaltungsmodernisierungsüberlegungen im allgemeinen und im speziellen bislang nicht die Ergebnisse gebracht, die sie zu Beginn ihrer Initiative bringen sollten, warum reden wir erneut, d. h. seit März 2003 über die Notwendigkeit einer sogenannten Verwaltungsstrukturreform in Schleswig-Holstein?

Wir reden darüber, weil es die Landesregierung in den letzten Jahren an der Durchsetzungsfähigkeit hat fehlen lassen. Für uns stellt sich zunächst die Frage, ob die Kreise, Städte und Gemeinden in der Vergangenheit nicht in der Lage gewesen sind, die ihnen gestellten Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen. Sind sie bei ihrer Aufgabenbewältigung zu teuer gewesen, so dass eine Veränderung in den bisherigen Strukturen offensichtlich notwendig und erforderlich sind?

Meine Feststellung hierzu ist zunächst, dass die Notwendigkeit einer Verwaltungsmodernisierung bereits seit 1970 diskutiert wird, ohne dass sich etwas gravierendes diesbezüglich ereignet hätte, von den marginalen Veränderungen im Rahmen des zurückliegenden Funktionalreformprozesses einmal abgesehen, weil die Ergebnisse nicht der Rede wert sind.

Die Verwaltungsmodernisierung ist ein fortlaufender Prozeß, den sich alle in der öffentlichen Verwaltung zu jeder Zeit zu stellen haben. Das gebietet schon der Primat des pfleglichen Umgangs mit Steuermitteln. Er sagt aber noch nichts über fehlerhafte Strukturen und Schwachstellen aus.

Die Gründe für die Forderung der Landesregierung seit 1997 zu einer tabufreien Diskussion über die Verlagerung von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene zu kommen, sind im Kern richtig und grundsätzlich zu begrüßen und entsprechende Umsetzungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Modernisierungsbemühungen der Landesregierung haben aber zunächst ihre Ursache in den massiven Haushaltsproblemen des Landes, weniger in der mangelnden Handlungsfähigkeit der Kommunen vor Ort.

Ich möchte 3 Gesichtspunkte erörtern:

1. Finanzielle Erwägungen
2. Strukturüberlegungen
3. Zusammenarbeit der Kommunalen Landesverbände

Zu 1 Finanzen

Beispielhaft möchte ich anführen, dass der niedersächsische Staatsgerichtshof 1997 zu den Verfassungsbeschwerden von 36 Städten, Samtgemeinden, Gemeinden und Landkreisen zum Finanzausgleichsgesetz dieses Landes festgestellt hat, dass Landes- und Kommunalaufgaben grundsätzlich gleichwertig zu beurteilen sind und bei der Verteilung der dem Land zufließenden Finanzmittel das Land im Sinne einer Verteilungssymmetrie verfassungsrechtlich darauf hinzuwirken hat, dass das Land und die Kommunen ihre Aufgaben ausgabengerecht finanzieren können. Das Ergebnis muss ein **aufgabengerechter** Finanzausgleich sein. Wesentliche Ausgabesteigerungen bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben der Kommunen müssen bei der Bemessung des Finanzausgleichs erkennbar berücksichtigt werden. Kurzum das Land steht in der Pflicht, für einen aufgabengerechten Finanzausgleich und für auskömmliche Finanzmittel der Kommunen zu sorgen. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben, die die Kreise in Schleswig-Holstein für zu treffend erachten, sind demnach die Grundlage der Verfassungsbeschwerde des Kreises Nordfriesland gegen das Schleswig - Holsteinische Finanzaus-

gleichsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag unterstützt diese Klage inhaltlich und auch finanziell. Das Dilemma, in dem wir stecken, ist doch zunächst die Tatsache, dass sich das Land und der Bund in der Vergangenheit zu Lasten der Kommunen finanziell entlastet haben, ohne dabei Rücksicht auf die Gestaltungsfähigkeit der Kreise, Städte und Kommunen genommen zu haben. Nicht ohne Grund wird heute mit Hochdruck über eine Gemeindefinanzreform geredet, die die von Land und Bund herbeigeführten Fehlentwicklungen beseitigen soll. Den Kommunen ist es zwar gelungen, mit vereinten Kräften das sogenannte Konnexitätsprinzip in die Landesverfassung in Schleswig-Holstein aufzunehmen. Damit ist dem Primat „wer bestellt, bezahlt“ zwar genüge getan, aber erst zu einem Zeitpunkt, an dem nachhaltige Aufgabenverschiebungen bereits stattgefunden haben. Hinzu kommt, dass das Land Schleswig-Holstein seit Jahren die finanzielle Gestaltungsfähigkeit der Kommunen durch Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich nachhaltig beschränkt hat. Die mangelnde finanzielle Gestaltungsfähigkeit der Kommunen ist also in dem Entzug von kommunalen Mitteln zur Sanierung des Landeshaushaltes sowie in einem gemeinsamen Zusammenwirken von Bund und Land bei der Aufgabenvermehrung ohne aufgabengerechte Finanzausweisungen zu suchen. Die Unterfinanzierung der kommunalen Verwaltungen ist also herbeigeführt worden. Es sagt aber nichts über die Leistungsfähigkeit, Effizienz und Kompetenz dieser Einrichtung aus! Ich stimme daher Herrn Dr. Borchert ausdrücklich zu, wenn er eine gründliche Aufgabenkritik und notfalls die Trennung von Aufgaben fordert, weil sonst die Haushalte nicht mehr zu reparieren seien.

Ich möchte noch einmal auf die Klage des Kreises NF zurückkommen, ein Verfahren übrigens, von dessen Ergebnis u.U. auch die Gemeinden profitieren werden. Diese Klage - und dies ist mir wichtig zu sagen - wird im übrigen auch geführt, weil die Kreisumlage nicht das Instrument unserer kommunalen Gebietskörperschaften sein kann, den kreisangehörigen Bereich mittelbar zur Finanzierung von Landesaufgaben heranzuziehen. Wenn ich die Situation richtig einschätze, werden die Kreise heute schon gezwungen, mittels der Kreisumlage Aufgaben zu finanzieren, die der Erfüllung von Landesaufgaben bzw. Bundesaufgaben dienen. Dies ist nicht in Ordnung. Deshalb fordern wir mehr Transparenz und eine neue Ausrichtung der Finanzausweisungen durch ein reformiertes FAG. Es geht uns also nicht nur um die Selbstverwaltungskraft der Kreise und deren Gestaltbarkeit, sondern auch darum, den kreisangehörigen Bereich vor weiteren Belastungen zu bewahren. Wir verste-

hen die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise nicht so, dass wir die Erfüllungsgehilfen des Landes bei der Umsetzung von Landesaufgaben sind. Wir fordern für unsere Mitgliedskörperschaften mehr Gestaltungsfreiheit, damit es uns im Sinne der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise in Zukunft wieder mehr gelingen kann, für eine gleichmäßige Versorgung und für die Schaffung gleicher Lebensverhältnisse im kreisangehörigen Bereich aufgabengerecht zu sorgen. Hierin liegt im übrigen eine wesentliche Funktion der Kreise, für deren Umsetzung ich mich auch in meiner neuen Funktion nachhaltig einzusetzen gedenke.

Zu 2 Strukturüberlegungen

Bei der Diskussion über eine Funktionalreform wird immer sofort der Ruf nach einer Veränderung der Verwaltungsstrukturen laut. Im diesem Zusammenhang darf ich darauf hinweisen, dass nach der Projektstudie des Landes vom 23.05.2003 zur Verwaltungsstrukturreform davon gesprochen worden ist, dass **Vorbedingung für weitere Aufgabenverlagerungen vom Land auf die Kommunen eine Veränderung der bestehenden Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein sei.** Das Land ist also der Auffassung, dass **erst eine Reform der Verwaltungsstrukturen** die Voraussetzungen für die Fortführung der Verwaltungsreform schaffen. Man geht mit anderen Worten davon aus, dass wir zur Zeit keine leistungsfähigen Verwaltungseinheiten auf der kommunalen Ebene haben, die geeignet wären, weitere Landes- und Kreisaufgaben zu übernehmen und dass deshalb größere und leistungsfähigere Verwaltungseinheiten gebildet werden müssen, die in der Lage sind, weitere Landesaufgaben oder Kreisaufgaben zu übernehmen.

Im Kern bedeutet dies, dass wir bei der Verwaltungsstrukturreform nicht nur über die Kommunalisierung von Landesaufgaben, sondern nach dem Vorverständnis der Landesregierung zwar nicht mehr offen aber doch verdeckt über eine Gebietsreform reden. Das halten wir für den falschen Ansatz. Schon die Gebietsreform von 1970 wurde durchgeführt, um damit die Voraussetzung zur Übertragung von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene zu ermöglichen. Größere Einheiten haben wir zwar erhalten, die Funktionalreform ist jedoch bis heute ausgeblieben. Heute sollte daher ein umgekehrter Weg beschritten werden. Das schließt nicht aus, dass es kreisübergreifende Kooperationen geben kann.

Zu 3 Zusammenarbeit der kommunalen Landesverbände

Meine sehr verehrten Damen und Herren, der Funktionalreformprozess der Minister-

präsidentin vom April 1997 ist von den kommunalen Landesverbänden mit folgenden Beschlüssen begleitet worden:

„Die kommunalen Landesverbände knüpfen an das Reformkonzept der Landesregierung vom April 1997 die Erwartung, dass die Landesregierung gewillt ist, zusammen mit den Kommunen das sogenannte „2-Ebenen-Modell“ in Schleswig-Holstein entsprechend § 26 II Landesverwaltungsgesetz konsequent umzusetzen.“

„Vor einer Übertragung von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene ist vorrangig zu prüfen, ob diese Aufgaben im Hinblick auf Effektivität und Wirtschaftlichkeit sinnvoll und notwendig sind. Dabei muss vorab geprüft werden, ob die jeweilige Aufgabe überhaupt, in welchem Ausmaß und in welchen Formen durch die öffentliche Hand erledigt werden muss. Es muss das vorrangige Ziel sein, sowohl das Land als auch die Kommunen von Aufgaben zu entlasten. Diesbezüglich eingeleitete Modernisierungsprozesse dürfen im Verfahren nicht beeinträchtigt werden.“

„Den Abbau von Doppelzuständigkeiten in Form von Einvernehmensregelungen und Zustimmungsvorbehalten ist voranzutreiben. Das Gesetz über die unteren Landesbehörden ist aufzuheben. Der Katalog von Weisungsaufgaben ist dahingehend zu überprüfen, ob sie in die Selbstverwaltung verlagert werden können.“

Diesbezüglich darf ich darauf hinweisen, dass die kommunalen Landesverbände bereits vor Jahren ein mehrseitiges Forderungspapier in den Funktionalreformprozess eingebracht haben, in dem zahllose Aufgaben aufgelistet sind und einer Überprüfung zugeführt werden sollten. Eine Auseinandersetzung mit diesem Thema hat bis heute nicht stattgefunden.

Die bisherigen Bemühungen zur Funktionalreform ist bekanntlich an dem Einvernehmensgebot gescheitert, die der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden in der Lenkungsgruppe zugebilligt worden ist. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag, hat sich gegen dieses Gebot ausgesprochen, hat immer wieder deutlich gemacht, dass die Landesregierung in der Verantwortung steht, Entscheidungen zu treffen und zwar unter Einbeziehung der vorgetragenen Argumente. Festzustellen bleibt auch, dass in der Vergangenheit der Ressortegoismus, insbesondere des kleinen Regierungspartners eine weitgehende Kommunalisierung von Landesaufgaben verhindert hat. Aber meine sehr verehrten Damen und Herren,

dies gilt nicht nur für die Landesseite. Aufgabenübertragungen sind auch und gerade am Einvernehmen der kommunalen Schwesterverbände gescheitert.

Ziel der Verwaltungsstrukturreform aus der Sicht des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages muss es doch sein, dass die Kreise, Städte und Gemeinden in ihrer Gestaltungsfähigkeit gestärkt werden. Wir müssen uns vorrangig für eine verstärkte Umwandlung von Weisungsaufgaben in sogenannte Selbstverwaltungsaufgaben einsetzen. Dabei dürfen wir uns aber nicht gegen eine Kommunalisierung von Landesaufgaben wenden, wenn dabei zunächst eine Verlagerung von Weisungsaufgaben herauskommt. Wenn wir mehr Aufgaben vor Ort erledigen können, haben wir auch mehr Einfluß, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst zu bestimmen. Dies muß unser gemeinsames Ziel sein. Das trifft auch zu, wenn es dabei inhaltlich um die Übertragung von Landesaufgaben geht.

Die staatliche Aufgabenwahrnehmung durch Landräte vor Ort hat bekanntlich durch die neue Kommunalverfassung eine Änderung erfahren, indem die Hauptverwaltungsbeamten in unseren Körperschaften jetzt einer verstärkten Berichtspflicht unterliegen. Damit sind die gewählten Vertreter vor Ort in der Lage, sich auch über Weisungsaufgaben zu informieren und gemäß §§ 25 u. 31 der Kreisordnung von der Verwaltungsspitze Rechenschaft darüber zu erhalten, welchen Weg die Verwaltung zur Umsetzung solcher Maßnahmen einzuschlagen gedenkt. Ich denke, es ist für die Bürger und für den kreisangehörigen Verwaltungsraum immer noch besser, sich mit der nächsten Verwaltung vor Ort auseinanderzusetzen, als den administrativen Weisungen von Landesämtern oder sogenannten Dienstleistungszentren Folge zu leisten, die im übrigen vielfach ohne Kenntnis der Handelnden vor Ort und ohne Wissen der Problemlagen der Bürger erfolgen. Die Meldung von Gebieten zur Ausweisung als schützenswerte Flächen im Rahmen von „Natura 2000“ durch das Umweltministerium, ohne vorher die Betroffenen zu hören, ist doch ein Beispiel, wie es nicht gemacht werden sollte.

Durch die Direktwahl der Landräte ist die Vermittlungsnotwendigkeit bei der Durchsetzung von Landesaufgaben vor Ort für die Verwaltungsspitze größer und damit der Einfluß der Bürger auf sie größer geworden. Vorrangig bleibt aber die Forderung an das Land, mehr Mut bei der Umwandlung von Weisungsaufgaben in Selbstverwaltungsaufgaben zu zeigen. Das Gesundheitsdienstgesetz ist dabei ein zielweisendes Beispiel. Deshalb kann es nur im Interesse der Gemeinden liegen, im Rahmen der Verwaltungsmodernisie-

rungsprozesse eine Stärkung der Kreise zu erreichen. Eine Stärkung der Ämter und Gemeindeebene im Sinne von mehr Selbstverwaltungskompetenz wird daher sinnvoll nur mit einer Stärkung der Kreise einhergehen können.

Insoweit stimme ich eher der Einschätzung des Innenministers Buß zu, der davon gesprochen hat, dass wir in einem 10-Jahres-Pakt die Aufgabenverteilung zwischen dem Land und den Kommunen neu regeln und dabei zahlreiche Aufgaben den Kommunen übertragen sollten. Die Aufgabenübertragung sollte dabei zunächst vom Land auf die Kreisebene erfolgen, so Buß. Wenn sich bei den Kreisen etwas ändert, dann sollte das die unteren kommunalen Verwaltungen nicht unberührt lassen. Dem stimme ich zu. Eine umfassende Funktionalreform bietet die Chance, dass neben den mit stärkeren Kompetenzen ausgestatteten Kreisleistungszentren auf der unteren Ebene kommunale Leistungszentren auf der kreisangehörigen Ebene entstehen. Diesen Einschätzungen des Innenministers kann ich inhaltlich nur beipflichten. Eine Schaffung von 3 - 4 Dienstleistungszentren im Lande, die letztendlich zu einer Schwächung der Kreise führen würde und im Kern auf eine Kreisgebietsreform hinausläufe, kann daher gar nicht im Interesse der Gemeinden liegen.

Wenn der Gemeindegtag also seinen eigenen Vorstellungen treu bleiben will, müsste er sich eigentlich auch für eine Stärkung der Kreise aussprechen, denn es dürfte doch auch für den Gemeindegtag feststehen, dass die Leistungsfähigkeit der Kreise sich z.B. nicht hinter denen der staatlichen Umweltämter und der Ämter für ländliche Räume zu verstecken braucht. Die Kreise haben in der Vergangenheit immer sehr effizient und kompetent gearbeitet und bieten auch in Zukunft die Gewähr dafür, dass eine gute Qualität der Arbeit sichergestellt wird. Den Anforderungen an Bürgernähe, Effizienz und Kompetenz wurden sie und werden sie in jeder Hinsicht gerecht. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag spricht sich also gegen die von der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen für unterstützenswert gehaltene Schaffung von sogenannten Dienstleistungszentren im Lande aus, weil wir der Auffassung sind, dass die kommunale Aufgabenerledigung vor Ort im Zusammenwirken mit den Ämtern und Gemeinden zwar nicht immer spannungsfrei, aber doch im Großen und Ganzen erfolgreich war und ist und auch in Zukunft kooperativ und mit guten Einvernehmen untereinander geregelt werden kann. Ich



WestfalenGas



Zugelassen nach
Energiewirtschaftsgesetz

Direkt-Anschluss.

Infralogg: Gasversorgung mit ganz kurzer Leitung.

Mit Infralogg – **Infrastruktur** und **Logistik** zur **Gaswärmeversorgung** – finden Sie ganz schnell Anschluss. Überall und unabhängig von großen Leitungsnetzen. Gibt's für Straßenzüge, Siedlungen, ganze Gemeinden, für Ferienhausanlagen, Mobilheim- und Campingplätze. Perfekte Planung, schnelle Umsetzung, sichere Versorgung und zuverlässige Abrechnung mit allen Teilnehmern inklusive. Infralogg bringt Ihnen Flüssiggas der Marke Westfalengas. Direkt.

Wo suchen Sie direkten Anschluss? – Rufen Sie an, schreiben, faxen oder mailen Sie.

Westfalen AG · Westfalengas · 48136 Münster
Fon (kostenfrei) 0 800/734 464 2 · Fax 02 51/6 95-1 29
www.infralogg.de · info@infralogg.de

Energie mit der
Sie rechnen können

vermag nicht nachzuvollziehen, warum es besser sein soll, dass 3 - 4 staatliche Mittelbehörden, die quasi den Charakter von verkappten Regierungspräsidien hätten, den Vollzug von Verwaltungsaufgaben bürgerfern besser erledigen könnten, als eine kommunale Aufgabenwahrnehmung vor Ort im unmittelbaren Kontakt zwischen Ämtern, Kreisen und Gemeinden.

Ich bin sehr wohl der Meinung, daß wir über die Übertragung von Aufgaben vom Land auf die Kreise, aber auch von den Kreisen auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden reden müssen. Dies darf jedoch nicht so geschehen, daß der eine dem anderen die Existenzberechtigung abspricht. Wer so vorgeht, der hat von vornherein den Keim des Scheiterns in den an sich

fruchtbaren Boden gelegt. Hier gilt es, vorurteilsfrei zu handeln.

Schluss

Der Landkreistag spricht sich für eine möglichst effektive, kompetente, wirtschaftliche und bürgernahe Aufgabenerledigung von Landesaufgaben aus. In diesem Sinne hoffe ich, dass die Einheit der kommunalen Familie im bestehenden Verwaltungsstrukturreformprozess zu einer nachhaltigen Kommunalisierung von Landesaufgaben und einer dadurch bedingten Stärkung der Kommunen führt, die dann die Grundlage für eine weiterführende, interkommunale Funktionalreform sein kann. Wer sich für die Schaffung von sogenannten Dienstleistungszentren aus-

spricht, spricht sich gegen eine kommunale Aufgabenerfüllung aus. Wer sich diesbezüglich darauf berufen will, der Landesrechnungshof hätte entsprechendes empfohlen, dem bleibt entgegenzuhalten, dass der Landesrechnungshof diese Schaffung sogenannter Dienstleistungszentren immer wieder nur als zweitbeste Lösung angeboten hat. Der Landesrechnungshof, der Steuerzahlerbund, die Enquetekommission und bereits das Lo-

scher-Gutachten aus dem Jahre 1974 sowie das Hesse-Gutachten aus dem Jahre 2002 haben unisono festgestellt, dass eine nachhaltige Kommunalisierung von Landesaufgaben insbesondere im Bereich der Umwelt- und Naturschutzverwaltung auf die Kreise der beste Weg wäre, die Verwaltung im Lande Schleswig-Holstein nachhaltig zu verschlanken und zu modernisieren. Dem ist bislang aus politischen Gründen nicht entsprochen wor-

den, hier liegt aber die Nagelprobe für das weitere Vorgehen.

Ich bin der Auffassung, dass die Zusammenarbeit zwischen den Kreisen und dem kreisangehörigen Raum über Jahrzehnte hinweg von einem konstruktiven und guten Einvernehmen geprägt war. Dieses wertvolle Gut sollten wir uns auch bei der Funktionalreform erhalten.

Leitlinien des SHGT für die Durchführung der Funktional- und Verwaltungsstrukturreform in Schleswig-Holstein

Der SHGT lässt sich bei Stellungnahmen und Forderungen zu Fragen der Funktionalreform von folgenden Grundsätzen und Richtlinien leiten:

1. Aus kommunaler Sicht muss grundsätzlich das Ziel sein, die Stellung und Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in Schleswig-Holstein bei dieser Reform zu stärken und nicht die derzeit auf der kommunalen Ebene auch durch die Struktur- und Haushaltspolitik des Landes aufgetretenen Schwierigkeiten zu vermehren.

2. In dem beginnenden Prozess ist ein besonderes Augenmerk auf die Aufgabenkritik zu richten. Dazu gehört die Fragestellung, ob die Aufgabe tatsächlich von der öffentlichen Hand erfüllt werden muss und ob sie in der bisherigen Intensität erfüllt werden muss.

3. Grundsätzlich sollte die Verwaltungsorganisation und -struktur der Aufgabenzuweisung folgen. Da diese Funktional- und Verwaltungsstrukturreform nicht bei Null anfängt sondern bereits Strukturen vorhanden sind, bedarf es einer genauen Analyse um festzustellen, ob Aufgaben in bisherigen Organisationen nicht ordentlich und effizient erfüllt worden sind und ob bei einer Veränderung der Aufgabenstruktur Veränderungen in der Verwaltungsstruktur erforderlich sind.

4. Anpassungsprozesse der Verwaltungsstruktur und Organisation sollten nach Möglichkeit bei einer Optimierung bzw. Weiterentwicklung bestehender Strukturen erfolgen, soweit nicht eindeutig nachgewiesen werden kann, dass eine Optimierungs- und Weiterentwicklungsmöglichkeit bestehender Strukturen nicht vorhanden ist.

5. Bei der Veränderung von Verwaltungsstrukturen sind die unterschiedlichen regionalen Situationen in Schleswig-Holstein einschließlich der unterschiedlichen Bevölkerungsdichte zu berücksichtigen. Dies wird in der Regel die schematische Bildung von Verwaltungseinheiten nach Einwohnergrößen ausschließen. Vorrangig sollte eine Verlagerung von Aufgaben auf die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften stattfinden, die den Kommunen einen Gestaltungsspielraum überlassen, mit dem sie auf die örtlichen Verhältnisse angemessen reagieren können. Aufgaben, die ausschließlich dem Gesetzesvollzug bei einer hohen Steuerungs-dichte durch das Land dienen und im Ergebnis mit hohen Finanzierungskosten hinsichtlich des Personaleinsatzes und der Sachaufwendungen verbunden sind, sollten vorrangig beim Land verbleiben.

6. Die Weisungsaufgaben sind zu reduzieren und soweit wie möglich in ggf. pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben zu verwandeln. Nur so wird auf Dauer eine effektive Mitwirkung der demokratisch legitimierten Vertreter der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften erreicht.

7. Die subsidiäre Aufgabenstellung der Kreise gegenüber den Gemeinden muss berücksichtigt werden.

8. Die primäre Aufgabenstruktur der Kreise muss ihre verfassungsrechtliche Stellung berücksichtigen und dabei die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion verstärken. Die Entwicklung der Kreise zu primären Vollzugsorganen des Staates ist zu verhindern.

9. Zu einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung gehören motivierte und leis-

tungsgerecht bezahlte Mitarbeiter. Eine größere Flexibilisierung der kommunalen Personalwirtschaft und Befreiung von personalwirtschaftlichen Vorgaben wie Stellenobergrenzenverordnung, ist anzustreben.

10. Geänderte und neue Strukturen müssen mit E-Government-Konzepten vereinbar sein, durch die Verfahrensabläufe neu gestaltet und organisiert werden. Bei der Zuweisung von neuen Aufgaben sind die E-Government Aspekte und ihre Auswirkungen sowie Möglichkeiten gesondert zu werten.

11. Erhebliche Aufgabenverlagerungen und Veränderungen in Verwaltungsstrukturen müssen ihren Niederschlag in einem modernisierten Finanzausgleichsgesetz finden. Dabei sind die Grundsätze des Gutachtens Prof. Dr. Kirchhoff zum Finanzausgleich zu beachten.

12. Um eine Finanzierung staatlicher Weisungsaufgaben mit Mitteln der kommunalen Selbstverwaltung zu vermeiden, sind im FAG gesonderte Zahlungsströme für die Weisungsaufgaben festzusetzen. Eine Finanzierung von Weisungsaufgaben durch Selbstverwaltungsmittel und bei den Kreisen über die Kreisumlage sollte ausgeschlossen werden.

13. Im Zusammenhang mit der Funktionalreform ist die schleswig-holsteinische Landesverfassung dahingehend zu ergänzen, dass ein Konsultationsmechanismus nach österreichischem Vorbild - wie er von den kommunalen Verbänden auch für die Bundesebene gefordert wird - in Schleswig-Holstein eingeführt wird. Der Konsultationsmechanismus zwingt das Land zu konkreten Kostenfolgenabschätzungen, die ausdrücklich von der kommunalen Seite akzeptiert werden müssen. Werden diese Kostenfolgenabschätzungen von der kommunalen Seite nicht akzeptiert, ist die Finanzierung vom Land allein zu gewährleisten.

14. Die pauschale Verlagerung von Aufgabenblöcken wird abgelehnt. Im Prinzip wird notwendig sein, eine Prüfung von Einzelaufgaben, ggf. von zusammenhängen-

den Aufgabenfeldern. Dabei sollte es auch Ziel sein, Doppelzuständigkeiten zu vermeiden. Das Ergebnis einer solchen Prüfung kann auch sein, dass solche Aufgaben auf der Landesebene mit eigenem Behördenaufbau zentralisiert werden.

15. Kosten der Umstrukturierung von Verwaltungsstrukturen sind primär vom Land zu tragen. Es kann nicht Aufgabe des Kommunalen Finanzausgleichs sein, eine solche Verwaltungsstrukturreform zu finanzieren, die auf Dauer auch nicht ohne

zusätzliche Bauinvestitionen durchgeführt werden kann.

(Beschluss des Landesvorstandes des SHGT vom 27.08.03)

Bau-, Planungs- und Umweltausschuss tagte am 25. September 2003

Der Bau-, Planungs- und Umweltausschuss des SHGT kam am 25. September 2003 im Rahmen der Nordbau-Messe in Neumünster zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Zum Vorsitzenden wurde der Bürgermeister der Gemeinde Hohenwestedt, Herr Stefan Landt, gewählt. Stellvertretender Vorsitzender wurde Herr Amtsvorsteher Mehrens vom Amt Kisdorf.

Zum Tagesordnungspunkt „Landschafts- und Umweltplaner zwischen kommunalem Interesse und staatlicher Umweltförderung“ konnte der Ausschussvorsitzende Vertreter des Bundes Deutscher Landschaftsarchitekten (BDLA), Landesgruppe Schleswig-Holstein, begrüßen, die über aktuelle Entwicklungen im Umwelt-, Planungs- und Naturschutzrecht und ihre Auswirkungen auf die kommunale räumliche Planung berichteten. Hierzu gehören zurzeit Änderungen im EU-Recht (z. B. FFH-Richtlinie und Wasserrahmenrichtlinie), im Bundesrecht (BNatSchG und Hochwasserschutz) sowie auf Landesebene (z. B. LNatSchG). Anhand von praktischen Beispielen wurde erläutert, welche Umsetzungsprobleme bei den gesetzlichen Vorgaben teilweise vor Ort bestehen. Weitere Themen des Vortrages waren das Landes-UVP-Gesetz und die UVP in der Bauleitplanung, das geplante EAG Bau und die Umweltprüfung für Bauleitpläne, das geplante Hochwasserschutzgesetz und die EU-Wasserrahmenrichtlinie.

In der anschließenden Aussprache berichtete der Ausschussvorsitzende, Bürgermeister Landt, dass die unterschiedlichen Vorschriften des EU-, Bundes- und Landesrechts für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die Ämter und Gemeinden teilweise unverständlich seien und daher die Neigung zur Ablehnung verstärken würden. Eine kleine Gemeinde oder Amtsverwaltung sei personell überhaupt nicht in der Lage, entsprechende Stellungnahmen in fachlich kompetenter Weise abzugeben. Ohne fachlichen Beistand sei man damit zumindest teilweise überfordert. Landesgeschäftsführer Dr. Borchert ergänzte, dass die Akzeptanzprobleme

durch die unterschiedlichen Auslegungen und die vielen unbekannteren Fachbegriffe verursacht sind. Er sei mit dem Bund Deutscher Landschaftsarchitekten der Auffassung, dass der Landschaftsarchitekt hier als „Lotse“ für die Kommunen fungiere.

Anschließend referierte Herr Schmidt-Moser aus dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein über die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH). Im Rahmen der sog. 3. Tranche habe das Umweltministerium eine Auswahl von Vorschlägen zur Nachmeldung vorgelegt, die sich zur Zeit in der Anhörung befinde. Bei der anschließenden Prüfung der eingegangenen Stellungnahmen seien wirtschaftliche oder soziale Belange bei der Auswahl der Gebiete nicht zu berücksichtigen.

Anschließend ging Herr Schmidt-Moser auf die rechtlichen Folgen ein, wenn ein Gebiet der EU gemeldet worden ist. Es gelte ein allgemeines Verschlechterungsverbot, so dass alle Projekte vor ihrer Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des jeweiligen Gebietes zu überprüfen sind. Komme man zum Ergebnis, daß die Projekte nicht verträglich sind, seien sie automatisch unzulässig. Herr Schmidt-Moser schloss seinen Vortrag mit einem Appell an die Kommunen, dabei mitzuhelfen, den schleswig-holsteinischen Beitrag für das europaweite Netz NATURA 2000 zu leisten.

Der Ausschussvorsitzende, Bürgermeister Landt, erklärte anschließend, dass die Ämter und Gemeinden in der Regel nicht in der Lage seien, detailliert zu den Gebietsvorschlägen Stellung zu nehmen. Hier sei man in fachlicher Hinsicht überfordert. In diesem Zusammenhang biete das Umweltministerium laut Herrn Schmidt-Moser Hilfestellung an, indem man z. B. auch bei Bedarf vor Ort informiere. Auch die staatlichen Umweltämter und die unteren Naturschutzbehörden würden entsprechende fachliche Beratung anbieten.

Im weiteren Verlauf der Sitzung wurde über die geplante BauGB-Novelle (EAG

Bau) diskutiert. Der Ausschuss erwarte von der Novellierung des Baugesetzbuches eine Erweiterung der kommunalen Handlungsspielräume sowie eine Deregulierung des Baurechts. In Bezug auf die Umsetzung der europäischen Plan-UP-Richtlinie in deutsches Recht wurde der Bund aufgefordert, nur die Regelungen in das neue Städtebau- und Raumordnungsrecht aufzunehmen, die von der EU-Richtlinie tatsächlich vorgegeben werden. Angesichts der desolaten finanziellen Situation der Kommunen sei es zwingend notwendig, dass die Novellierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts für die Städte und Gemeinden kostenneutral erfolge. Der Ausschuss forderte daher den Bund auf, die Novellierung des BauGB einer Kostenuntersuchung zu unterziehen.

Zum Abschluss beschäftigte sich der Bau-, Planungs- und Umweltausschuss mit dem Thema „Flächeninanspruchnahme“. Es wurde beschlossen, zur Erreichung eines sachgerechten Ressourcenschutzes einen sparsamen und schonenden Umgang der Städte und Gemeinden mit Grund und Boden zu unterstützen. Die Bundesregierung wurde jedoch aufgefordert, die von ihr beschlossene Zielvorgabe der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme von derzeit 130 ha/Tag auf 30 ha/Tag bis zum Jahre 2020 zurückzunehmen. Die Umsetzung dieser Zielvorgabe stelle eine nicht sachgerechte Einschränkung der kommunalen Planungshoheit und eine nicht zu akzeptierende Benachteiligung für eine zukunftsgerichtete Entwicklung insbesondere der Städte und Gemeinden im ländlichen Raum dar. Eine Reduzierung der Baulandbereitstellung in der vorgegebenen Größenordnung würde in den Städten und Gemeinden eine erhebliche Steigerung der Bodenpreise zur Folge haben. Eine nachhaltige Entwicklung in den Gemeinden, die auch die sozialen und ökonomischen Folgen für die Bürger berücksichtigt, wäre damit nicht mehr gewährleistet. Der Ausschuss forderte schließlich Bund und Länder dringend zu einer Versachlichung der Gesamtdiskussion auf. Hierzu gehöre es insbesondere, ökologisch sinnvolle Flächennutzungen (Ausgleichsmaßnahmen, Eigenheime mit ökologisch genutzten Gärten etc.) nicht wie bisher der Versiegelung, sondern den Ausgleichsflächen zuzurechnen.

Jochen Nielsen

Die Gemeinde Lensahn feierte ihren 75sten Geburtstag mit einem Festwochenende vom 15.-17. August 2003

Dass die Gemeinde Lensahn stets ein „positives Füreinander und Miteinander“ lebt, so beschrieb es Bürgermeister Karl Krause, zeigte sich wieder einmal ganz deutlich bei dem Festwochenende anlässlich des 75. Geburtstages. Vereine und Verbände sorgten an zwei Tagen für ein rundum gelungenes Jubiläum.

Den Auftakt bildete der Festkommers am Freitagabend, den das Blasorchester und der Chor der VHS würdig umrahmte. Als eine zukunftsorientierte, moderne Gemeinde mit einem florierendem und gesundem Vereinsleben, vielen sozialen Einrichtungen und Gewerbe beschrieb Bürgervorsteher Volker Bäuerle die Jubilarin in seiner Begrüßung. Dass Lensahn sowohl mit seinem sozialen Engagement als auch im sozialen Miteinander Vorbildfunktion hat, bestätigten ebenfalls Bundestagsabgeordnete Bettina Hagedorn, Landtagsabgeordneter Klaus Klinckhammer, Landrat Reinhard Sager, Pastor Rüdiger Fuchs und der Vertreter der Eutiner Patenkompanie Hauptmann Höhle in ihren Grußworten. Für Begeisterung sorgte das Festreferat von Herrn Uwe Stock, dem Archivar der Gemeinde Lensahn, der gemeinsam mit den Mitgliedern der VHS Geschichtswerkstatt passend zum Gemeindejubi-

läum eine Chronik des Waldortes mit über 400 Seiten veröffentlicht hat.

Nach dem Festkommers, folgte am Samstag der Tag der Lensahner Feuerwehren und am Sonntag der Tag der Lensahner Vereine. Keiner fehlte, alle hatten sich viel einfallen lassen, um den „Markt der Möglichkeiten“ optimal zu gestalten.

Bei der Feuerwehr stand besonders die Jugend im Vordergrund. Beim Wettbewerb um den Landratspokal der Jugendfeuerwehren, wurde vor allem Ihre Schnelligkeit und Geschicklichkeit auf die Probe gestellt. Sackhüpfen, Tennisballlauf, Glücksrad-, Basketball-, Frisbee- und Wasserspiele hielten die Jugend ganz schön auf Trab. Eine Playback-Show, ein Fotozelt, diverse Löschübungen und eine Fahrzeugschau rundeten das Angebot ab. Musikalisch klang der Abend mit der „Magic Combo“ des Blasorchesters, mit „Mace Sharp and the Halebops“ und den „Melkern“ aus.

Der Festsonntag begann mit einem gemeinsamen Gottesdienst der Freien evangelischen und der evangelisch-lutherischen Kirchengemeinden unter freiem Himmel, bei dem das Blasorchester Len-

sahn den „Orgelpart“ übernahm. Ebenso begleitete das Blasorchester die Aufstellung des Gemeindebaumes und den Anstich des Weißbierfassens mit einem Frühschoppen. Im Anschluss daran stellten sich die Vereine und Verbände mit dem „Markt der Möglichkeiten“ vor. Hier gab es alles von Kinderspielen, Torwandschießen, Kegeln, Dart, Vogelpicken, Ponyreiten über Mettwurstknobeln, einer Tombola, Infostände, Bundeswehrfahrzeuge zur Schau, eine Ausstellung der Geschichtswerkstatt, historische Exponate des Museumshofes bis hin zu einem bayrischen Stand mit Spezialitäten.

Über den Tag waren die verschiedensten Darbietungen und Vorführungen wie, gemeinsames Singen mit der evangelisch-lutherischen Kirche, Karatevorführungen und Step-Aerobic zum Mitmachen durch den TSV Lensahn und die Tanzvorführung der Volkstanzgruppe der VHS Lensahn verteilt.

Ebenso wie die Gemeinde Lensahn feierte auch das Gemeindewasserwerk an diesem Tag einen runden Geburtstag - den 50sten. Für dieses Ereignis hatte sich die Gemeinde Lensahn etwas besonders einfallen lassen. Die Besucher der 75-Jahr-Feier konnten per Pferdekutsche direkt zum Wasserwerk gefahren werden, eine Führung mitmachen und sich informieren, wie das Wasser in die Leitung kommt.

Die Geschenke an die Jubilarin sowie die gesamten Erlöse aus den Veranstaltungen kamen der Kinder- und Jugendstiftung der Gemeinde Lensahn zugute.

Passade im Kreis Plön gewinnt Landeswettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden – unser Dorf hat Zukunft“

Die Gemeinde Passade im Kreis Plön ist Sieger im Landeswettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden - unser Dorf hat Zukunft“. Die achtköpfige Jury würdigte die Gemeinde als ein herausragendes Beispiel für aktives Dorfleben. Bei allen Entwicklungen und Planungen im Dorf würden die

Bürgerinnen und Bürger umfangreich beteiligt. Insgesamt nahmen 12 Dörfer an der Landesauswahl teil. Innenminister Klaus Buß gratulierte der Sieger-Gemeinde und sprach allen Teilnehmern seine Anerkennung aus. „In allen Dörfern hat sich gezeigt, dass ehrenamtliches Engagement

hoch im Kurs steht“, sagte Buß am 12. September in Kiel.

Im Vordergrund des Landeswettbewerbs steht die Frage nach der Zukunftsfähigkeit und Lebensqualität. „Wir wollen mit dem Wettbewerb erreichen, dass sich die Menschen für ihr Dorf und die Region aktiv und kreativ einsetzen“, sagte der Minister. „Das Bewusstsein für eine gemeinsame Verantwortung müsse gestärkt und gefestigt werden.“

Der Wettbewerb nahm 1952 in Schleswig-Holstein seinen Anfang, bevor er 1961 bundesweit ausgetragen wurde.

Kommunalbericht aus Berlin

Informationsveranstaltungen zur 2. EQUAL-Förderphase

Die zweite Förderphase der EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL beginnt am 01. Januar 2005. Um die Akteure für die zweite Förderphase zu identifizieren, werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit demnächst in allen Bundesländern Informationsveranstaltungen durchgeführt. Interessenten zur Teilnahme an diesen Informationsveranstaltungen müssen sich bis zum 26. September 2003 auf dem hierfür bereitgestellten Formular auf der EQUAL-Website www.equal-de.de eintragen.

Bei der Gemeinschaftsinitiative EQUAL handelt es sich um ein arbeitsmarktpolitisches Förderprogramm, das von der Europäischen Union in allen EU-Mitgliedstaaten finanziert wird. Zielsetzungen von EQUAL sind insbesondere die Erprobung neuer Wege, um Diskriminierungen und Benachteiligungen von Arbeitslosen und Arbeitnehmern zu bekämpfen. EQUAL will einen Beitrag dazu leisten, Arbeitslosigkeit zu reduzieren bzw. zu verhindern, Arbeitsplätze zu schaffen, zu erhalten und ihre Qualität zu verbessern.

Für Kommunen ist die Gemeinschaftsinitiative EQUAL vor allen Dingen wegen lokaler Beschäftigungsinitiativen von Interesse.

Weitere Informationen sowie die bis zum 26. September 2003 erforderliche Interessenanmeldungen sind möglich unter der EQUAL-Website www.equal-de.de.

Europäischer Gerichtshof zum Bereitschaftsdienst

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschied nicht unerwartet, dass der Bereitschaftsdienst von Krankenhausärzten voll als Arbeitszeit bewertet werden muss. Nach Auffassung des Gerichts widerspricht das deutsche Arbeitsrecht bei den Bereitschaftsdiensten der gültigen EU-Arbeitszeitrichtlinie: „Bei einem Bereitschaftsdienst, der an einem vom Arbeitgeber bestimmten Ort geleistet wird, handelt es sich in vollem Umfang um Arbeitszeit.“ Der für Arbeitszeitfragen zuständige Bundesarbeits- und Wirtschaftsminister Wolfgang Clement kündigte an, die erforderlichen Änderungen des Arbeitszeitgesetzes noch in das parlamentarische Verfahren zum Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt einzubringen. Der EuGH hat in seiner Entscheidung im Übrigen darauf hingewiesen, dass der Rechtsstreit nur die arbeitsschutzrechtliche Seite der Bereitschaftszeiten berühre, nicht dagegen vergütungsrechtliche Aspekte. Wird das

Arbeitszeitgesetz entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes verändert, dürfte dies auch Auswirkungen auf andere Bereiche haben. Für die Kommunen ist darauf hinzuweisen, dass das Urteil ausschließlich Bereitschaftsdienste und nicht Rufbereitschaften betrifft. Von daher sind Einschätzungen, nach denen die Kommunen zigtausend neue Stellen schaffen müssen, zu relativieren. Es werden nämlich nicht die üblicherweise in den Kommunen vorgehaltenen Einsatzbereitschaften erfasst, bei denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich nicht in der Dienststelle aufhalten müssen sondern zu Hause oder in ihrer Freizeit auf Aufruf bereit stehen (Rufbereitschaft). Zugegebenermaßen können allerdings Rettungsdienste von der Entscheidung betroffen sein.

Umstritten ist, welche Auswirkungen das Urteil insbesondere auf die Berufsfeuerwehren und die hauptamtlichen Mitarbeiter der Freiwilligen Feuerwehren hat. Die KOMBA-Gewerkschaft geht davon aus, dass auch hier eine große Zahl neuer Stellen geschaffen werden muss. Demgegenüber ist auf ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 29. Mai 2002 (Az.: 5 AZR 370/01; abrufbar unter www.bundesarbeitsgericht.de) zu verweisen. Das BAG hat ausdrücklich festgestellt, dass die Feuerwehren vom Anwendungsbereich der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie ausgenommen sind. Denn unter Verweis auf Artikel 2 Abs. 2 der EG-Richtlinie 89/391 (Arbeitsschutz-Grundrichtlinie) findet die Arbeitszeitrichtlinie keine Anwendung, „soweit dem Besonderheiten bestimmter spezifischer Tätigkeiten im öffentlichen Dienst, z.B. bei den Streitkräften oder der Polizei, oder bestimmter spezifischer Tätigkeiten bei den Katastrophenschutzdiensten zwingend entgegenstehen“. Der DStGB wird darauf dringen, dass bei der anstehenden Änderung des deutschen Arbeitszeitrechts diese Bereichsausnahme des Europäischen Rechts übernommen wird, damit kosten-trächtige Auswirkungen auf den Bereich der Feuerwehren möglichst unterbleiben.

Asylbewerberzahlen auch im August 2003 rückläufig

Im August 2003 haben in Deutschland nach Angaben des Bundesministeriums des Innern 3.548 Personen Asyl beantragt. Die Zahl der Asylbewerber ist damit gegenüber dem Vormonat um 980 (- 21,6 %) und gegenüber dem Vorjahresmonat um 2.232 Personen (- 38,6 %) gesunken. In den bisherigen acht Monaten des Jah-

res gingen die Asylbeantragungen im Vergleich zum gleichen Zeitraum des Vorjahres um 13.331 (- 27,8 %) zurück. Der Asylbewerberzugang im August 2003 ist damit der niedrigste Monatszugang in diesem Jahr. Neu unter den zehn häufigsten Herkunftsstaaten sind Georgien und Aserbaidschan. Asylbewerber aus allen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion haben im August 2003 zusammen 629 Asylanträge gestellt.

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hat im August 2003 über die Anträge von 6.500 Personen entschieden. Als Asylberechtigt wurden 80 Personen (1,2 %) anerkannt, Abschiebungsschutz erhielten 89 Personen (1,4 %). Abgelehnt wurden die Anträge von 4.429 Personen (68,1 %). Bei 1.902 Personen hat sich das Verfahren auf sonstige Weise erledigt. Im Zeitraum von Januar bis August 2003 hat das Bundesamt über 62.826 Anträge entschieden, 1.100 Personen (1,7 %) wurden als Asylberechtigte anerkannt, 43.644 Asylanträge wurden abgelehnt, 16.795 durch formelle Verfahrensbeendigungen erledigt. Bei 1.018 Personen hat das Bundesamt in der Zeit von Januar bis August 2003 Abschiebungshindernisse im Sinne von § 53 Ausländergesetz festgestellt. Die Zahl der Personen, über deren Anträge noch nicht entschieden wurde, betrug Ende August 26.970 Fälle.

Mobilfunk und Kommunen - Neuer Newsletter des DStGB

Mit einem „Newsletter Mobilfunk“ wird die Hauptgeschäftsstelle des DStGB ab September 2003 regelmäßig Informationen rund um das Thema „Mobilfunk und Kommunen“ anbieten. Der zum E-Mail-Versand vorgesehene Newsletter liefert aktuelle Neuigkeiten, kommunalrelevante Rechtsprechung, Hintergrundinformationen sowie weiterführende Links zum Thema „Mobilfunk und Kommunen“.

Der von der DStGB-Dienstleistungs-GmbH konzipierte Newsletter „Mobilfunk und Kommunen“ wird monatlich erscheinen und ist kostenfrei.

Ziel des Newsletter ist es, aus der Fülle vorhandener Informationen rund um das Thema „Mobilfunk“ kommunalrelevante Hinweise und News herauszufiltern und für die Mitgliedsverbände des DStGB, interessierte Städte und Gemeinden sowie sonstige am Thema „Mobilfunk und Kommunen“ Interessierte aufzubereiten. Da der Ausbau der Mobilfunknetze zum Zweck einer bundesweit flächendeckenden Versorgung noch nicht abgeschlossen ist, kommt auch weiterhin einer um-

fassenden Information zum Themenfeld Mobilfunk eine wesentliche Bedeutung zu. Der neue Newsletter gliedert sich übersichtlich in die Rubriken „Aktuelles/News“, „Aktuelle Rechtsprechung“, „Veranstaltungen/Seminare“ sowie einer abschließenden Rubrik „Zu guter Letzt“.

Zur Bestellung des E-Mail-Newsletters wenden Sie sich bitte an die nachfolgende Adresse:

DStGB Dienstleistungs-GmbH

Bonner Büro

August-Bebel-Allee 6

53175 Bonn

Tel.: 0228 / 95962-14

Fax: 0228 / 95962-22

E-Mail: bernd.duesterdiek@dstgb.de

Internet: www.dstgb.de

Zweiter Wettbewerb zur kommunalen Suchtprävention

Nach dem großen Erfolg im vergangenen Jahr wird für 2003/2004 erneut ein kommunaler Wettbewerb ausgeschrieben. Auf Anregung der Parlamentarischen Staatssekretärin und Drogenbeauftragten der Bundesregierung, Marion Caspers-Merk,

und mit Unterstützung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände führt die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) den Wettbewerb zur kommunalen Suchtprävention unter dem Thema „Tabakprävention vor Ort“ durch. Ziel dieses Wettbewerbs ist es, kommunale Maßnahmen der Tabakprävention in Deutschland kennen zu lernen und sie einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen. Es sollen die Städte, Gemeinden und Kreise ausgezeichnet werden, die mit ihren Maßnahmen der Tabakprävention in den verschiedenen kommunalen Handlungsfeldern ein gutes Beispiel für andere Kommunen geben. Gerade vor Ort, d.h. auf der kommunalen Ebene, sind die Menschen in ihrem Alltag direkt erreichbar, z.B. in der Schule, am Arbeitsplatz, in den Arztpraxen oder in der Freizeit. Hier können sie unmittelbar durch persönliche Ansprache und Beratung darin unterstützt werden, Nichtraucher zu bleiben oder wieder zu werden. Regelungen zum Nichtraucherschutz und das Angebot an rauchfreien Lebensräumen spielen auf der kommunalen Ebene eine große Rolle.

Ziel dieses Wettbewerbs ist es, kommunale Maßnahmen der Tabakprävention in Deutschland kennen zu lernen und sie einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen. Es sollen die Städte, Gemeinden und Kreise ausgezeichnet werden, die mit ihren Maßnahmen der Tabakprävention in den verschiedenen kommunalen Handlungsfeldern ein gutes Beispiel für andere Kommunen geben.

Alle deutschen Städte, Gemeinden und Kreise sind zur Teilnahme eingeladen. Teilnahmeberechtigt sind außerdem Kommunalverbände sowie Träger der kommunalen Selbstverwaltung in den Stadtstaaten. Aktivitäten Dritter (z.B. Wohlfahrtsverbände, Krankenkassen, Betriebe oder private Initiativen) können nur als Bestandteil der Bewerbung einer Kommune berücksichtigt werden.

Mit der Betreuung des Wettbewerbs ist das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) beauftragt. Informations- und Teilnahmeunterlagen können im Internet unter www.dstgb.de entnommen werden. Bewerbungsschluss ist der 15. Dez. 2003.

Pressemitteilungen

Berlin, den 22. September 2003

Gemeinsame Erklärung der Städte und Gemeinden und des DGB

Keine Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit - Bund nicht aus der Verantwortung entlassen

Die Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Dr. Stephan Articus und Dr. Gerd Landsberg, und die stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), Dr. Ursula Engelen-Kefer, erklären zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe:

„Der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund bekräftigen ihre Bereitschaft, den Aufbau von Job-Centern zu unterstützen, um die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen zu verbessern. Eine Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe darf aber nicht zu neuen Verschiebepfahnen führen und damit zu Lasten der Langzeitarbeitslosen und der Städte und Gemeinden gehen. Die Reform muss die Finanzbasis der Kommunen stabilisieren, indem sie die Städte und

Gemeinden von den Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit entlastet.

Städtetag, Städte- und Gemeindebund und DGB unterstützen die von der Bundesregierung geplante Zuständigkeit des Bundes für alle Langzeitarbeitslosen. Sie lehnen Vorschläge ab, die eine Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit bei den Sozialämtern vorsehen. Der Bund darf keinesfalls aus der Verantwortung für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit entlassen werden.

Die Städte und Gemeinden sind nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch und personell überfordert, wenn sie für die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Integration von mehr als 5 Millionen Menschen zuständig sein sollen.

Die Verbesserung der Vermittlung kann nicht durch eine zweigeteilte öffentliche Arbeitsvermittlung erreicht werden. Dies widerspricht auch dem Ansatz der Hartz-

Kommission „Hilfen aus einer Hand“. Deswegen müssen alle Arbeitslosen einheitlich durch die Bundesanstalt für Arbeit beraten und vermittelt werden. Außerdem muss die Bundesanstalt die Hilfe für die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt leisten. Die Kommunen unterstützen den Bund bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe, indem sie ihr Know-how der Beschäftigungsförderung auf der Basis von Verträgen und auf Rechnung des Bundes einbringen.

DGB, Städtetag und Städte- und Gemeindebund bemängeln, dass die Definition der Erwerbsfähigkeit hilfebedürftiger Arbeitsloser nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zu eng gefasst werden soll. Dadurch werden Arbeitslose aus der Arbeitsvermittlung ausgegrenzt, die durchaus noch Arbeit finden könnten. Die Erwerbsfähigkeit sollte deshalb nach den Kriterien des Rentenversicherungsrechts bestimmt werden.

Für die große Mehrheit der Arbeitslosen muss eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt angestrebt werden, die sie unabhängig von der Grundsicherung für Arbeitssuchende macht. Vermögen von Arbeitslosen, das der Alterssicherung dient, muss so geschützt sein, dass Altersarmut vermieden wird.

Personalnachrichten

Herbert Sätje erhält das Verdienstkreuz 1. Klasse

Mit dem Verdienstkreuz 1. Klasse des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland würdigt Bundespräsident Johannes Rau das ehrenamtliche Engagement von Herbert Sätje aus Heikendorf. Die Auszeichnung wurde ihm am 29. September von Staatssekretär Hellmut Körner in Heikendorf überreicht. In seiner Laudatio sagte Körner: „Ihr Projekt war ehrgeizig: Der Ausbau des Atelierhauses Heinrich Blunck zum Künstlermuseum. Dass das Künstlermuseum heute zu den renommierten Kunst-Adressen in Schleswig-Holstein zählt, ist Ihrem unermüdlischen Einsatz zu verdanken. Sie haben Spendengelder für die Sanierung eingeworben und zeichnen als Kurator verantwortlich für die Ausstellungen.“

Herbert Sätje(76) ist seit 1995 Vorstandsvorsitzender der Heinrich-Blunck-Stiftung, die Trägerin des im historischen Atelierhaus untergebrachten Künstlermuseums Heikendorf/Kieler Förde ist. Zugleich ist er Kurator des Museums. Das Atelierhaus des Kunstmalers Heinrich Blunck wurde von 1997 bis 2001 grundlegend saniert und zum Künstlermuseum ausgebaut. Finanziert wurde dies unter anderem aus Spendengeldern und Zuschüssen. Heute wird das Museum getragen von einem Verein der Kunstfreunde und Förderer, der auf Initiative von Herbert Sätje gegründet wurde. Ihm gehören inzwischen 150 Mitglieder an.

Auch im kommunalen Bereich hat sich Herbert Sätje seit vierzig Jahren maßgeblich engagiert. In seine 30jährige Amtszeit als Bürgermeister fällt der Bau des Schul- und Sportzentrums, die Förderung des Fremdenverkehrs in der Gemeinde und die Abwasserbeseitigung. Herbert Sätje war Verbandsvorsteher und Mitbegründer des Verbandes Kieler Umland sowie des Abwasserzweckverbandes Ostufer Kieler Förde. Lange Jahre war er auch als Mitglied des Hauptausschusses des Deutschen Städte- und Gemeindetages aktiv. Er gehört außerdem dem Vorstand des Freundes- und Fördervereins Heikendorfer Rathauskonzerte und dem Vorstand der Heikendorfer Universitätsgesellschaft an.

Drei Bürgermeister aus einer Familie

Seit 55 Jahren stellt die Familie Mehrens ohne Unterbrechung den Bürgermeister der Gemeinde Gnutz. Der Hintergrund für dieses außergewöhnliche Engagement: Eine tiefe Heimatverbundenheit und die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen.

Die Familie Mehrens ist seit 1662 auf dem Hof in der Dorfstraße 21 ansässig, seit 55 Jahren in Folge stammt aus ihren Reihen der Bürgermeister der Gemeinde. Heute bewirtschaftet Markus Mehrens den landwirtschaftlichen Betrieb. Aber nicht nur darin setzt er eine Tradition fort, er ist auch der dritte Bürgermeister in seiner Familie. „Wir sind sehr heimatverbunden, unser Dorf bedeutet uns viel“, begründet er seinen Einsatz für Gnutz.

Begonnen hat das kommunalpolitische Engagement der Gnutzer Familie mit einem Vertreter der mütterlichen Linie. Hinrich Reimers wurde am 12. November 1948 zum Gemeindeoberhaupt gewählt. „Damals hatte er natürlich ganz andere Aufgaben, als ein Bürgermeister heute bewältigen muss“, darin sind sich dessen Nachfolger Klaudius und Markus Mehrens einig. Hinrich Reimers musste zunächst einmal für die Flüchtlinge aus den Ostgebieten Wohnraum schaffen und dafür sorgen, dass allen Alt- und auch Neu-Gnutzern ausreichend Lebensmittel zur Verfügung standen. 1600 Einwohner hatte das Dorf damals, doppelt so viele wie üblich. Bis zu seinem Tod am 1. November 1975 war Hinrich Reimers Bürgermeister in Gnutz. 74 Jahre wurde er alt, 27 davon stand er im Dienste seiner Gemeinde. Sein Neffe Klaudius Mehrens wurde am 8. Dezember 1975 zum Nachfolger gewählt. Er war sich allerdings gleich zu Beginn seiner Amtszeit darüber klar, dass mit dem 65. Lebensjahr für ihn Schluss sein würde. In seine Amtszeit fielen Flurbereinigung, Abwasser- und Trinkwasserversorgung. Der Sportplatz der Gemeinde wurde erweitert und ein Glockenturm für die Kapelle errichtet. „Als ich Bürgermeister wurde, übernahm ich Rücklagen in Höhe von 32000 Mark, als ich das Amt 1993 abgab, hatte die Gemeinde 400 000 Mark auf der hohen Kante“, erinnert sich Klaudius Mehrens. Als Gnutz 1978 eine zentrale Ortswasserentwässerung bauen ließ, war es die zwei-

te Gemeinde im Kreis Rendsburg-Eckernförde. „Heute sind die Dorfbewohner natürlich froh, dass sie so günstig an die zentrale Ab- und Trinkwasserversorgung angeschlossen werden konnten, damals aber hat es durchaus harte Auseinandersetzungen gegeben, an die ich gar nicht gern zu rückdenke“, berichtet Klaudius Mehrens. Auch die Flurbereinigung sei nicht ohne Probleme über die Bühne gegangen. „Wir haben immer aufgepasst, damit wir die höchstmöglichen Zuschüsse für unsere Gemeinde bekamen“, betonen Klaudius und Markus Mehrens. So haben die Nutzer für die Trinkwasserversorgung beispielsweise gar nichts extra zahlen müssen. Die Gemeinde hat für ihre Bürger einen Eine-Million-Mark-Kredit aufgenommen. Der wird in den nächsten 50 Jahren über das Wassergeld zurückgezahlt“, erklärt Markus Mehrens. Durch diese Entscheidung habe man Ungerechtigkeiten bei der Berechnung von Anschlussbeiträgen vermeiden können.

Aufpassen, sparen und sich bietende Gelegenheiten nutzen: Nach diesem Grundsatz haben die Mehrens-Bürgermeister stets gehandelt. Auf dieser Basis ist es ihnen gelungen, die Gnutzer mit allem zu versorgen, was zu einem intakten Dorfleben gehört. „Wenn wir aus finanziellen Gründen in den nächsten fünf Jahren nichts ausgeben könnten, wurde man das nicht merken“, betont Markus Mehrens.

Bürgermeister ist er – genau wie sein Vorgänger – nicht nur aus Pflichtbewusstsein, sondern aus Liebe zu seiner Heimatgemeinde geworden. „Es hat schon seinen Reiz, die Zukunft seines Dorfes selbst zu gestalten, sagt Klaudius Mehrens. Markus Mehrens stimmt ihm zu: „Politiker im Kreis- oder Landtag, das wäre nichts für mich. Aber für meine Heimatgemeinde will ich das Beste. Leicht habe ich mir vor zehn Jahren die Entscheidung für das Bürgermeisterramt nicht gemacht“, sagt der heute 52-jährige. Die Unterstützung durch die Familie sei auf jeden Fall unabdingbare Voraussetzung für die Übernahme des Ehrenamtes“, betonen beide Mehrens.

Über die größte Errungenschaft in ihrer Gemeinde sind sie sich einig: „Es ist der innere Friede, der ist unbezahlbar.“

Buchbesprechungen

PRAXIS DER KOMMUNALVERWALTUNG

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

Landesausgabe Schleswig-Holstein, 309. Nachlieferung. Preis € 53,60

Schriftleitung: Klaus-Dieter Dehn, Kiel, Stellvertretender Geschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages a.D.

Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co., Postfach 36 29, 65026 Wiesbaden

Die vorliegende (nicht einzeln erhältliche) Lieferung enthält:

F 10 SH - Das Nachbarrecht in Schleswig-Holstein

Von Vorsitzendem Richter am Landgericht a. D. Dr. Peter Bassenge

Der Beitrag wurde überarbeitet, wobei vor allem die letzten Gesetzesänderungen, die jüngste Rechtsprechung und die neueste Literatur Berücksichtigung fanden. Neu aufgenommen wurde der Abschnitt „Schlichtungsverfahren für nachbarrechtliche Streitigkeiten“.

K 5 a - Abfallrecht

Von Ministerialdirigent a. D. Dr. Dieter Engelhardt und Oberregierungsrätin Christine Hergott

Der Beitrag wurde aktualisiert, wobei die Änderungen Beachtung fanden, die sich durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Richtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EU-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001 ergaben. Darüber hinaus wurden die Änderungen des Abfallrechts durch das Siebte Euro-Einführungsgesetz vom 12.9.2001 berücksichtigt.

Neu aufgenommen wurden in den Anhang die Altauto-, die Batterie-, die Bioabfall- und die Abfallablagereverordnung.

K 16 SH - Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren (Brandschutzgesetz—BrSchG)

Von Oberamtsrat Karl-Heinz Mücke, Brandschutzreferat im Innenministerium Schleswig-Holstein, und Gemeindeführer a. D. der Freiwilligen Feuerwehr Kronshagen

Mit dieser Lieferung wurde der Kommentar auf den aktuellen Stand gebracht, wobei die letzte Änderung des Brandschutzgesetzes vom 19.11.2001 Berücksichtigung fand. Daneben wurde das Fundstellenverzeichnis aktualisiert.

In den Anhang wurden die Jubiläumszuwendungsverordnung, die dazugehörigen Durchführungsbestimmungen sowie der Runderlass zur Höhe der Jubiläumszuwendungen neu aufgenommen.

Die vorliegende (nicht einzeln erhältliche) **211.** Lieferung enthält:

A 20 SH - Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung - OWi-ZustVO)

Mit dieser Lieferung wurde die letzte Änderung des Zuständigkeitsverzeichnisses vom 13.2.2002 berücksichtigt.

A 27 SH - Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz—GKWG)

Von Ministerialdirigent Claus Asmussen, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und Oberamtsrat Hans-Jürgen Thiel, Innenministerium Schleswig-Holstein
Mit dieser Lieferung wird die Kommentierung zum Gemeinde- und Kreiswahlge-

setz in das Werk aufgenommen.

Als Anhang wurde der Text der Gemeinde- und Kreiswahlordnung aufgenommen.

B 8 SH - Das Schuldenwesen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Schleswig-Holstein

Von Rechnungsrat Jens Hinckelmann

Der Beitrag wurde überarbeitet, wobei vor allem die Abschnitte „Voraussetzungen für Kreditaufnahmen“, „Leasingverträge“ und „Bestellung von Sicherheiten durch schuldrechtliche Rechtsgeschäfte“ aktualisiert wurden.

C 18 SH - Das Beihilferecht in Schleswig-Holstein

Von Claudia Zempel

In den Beitrag wurde der Text der Neufassung der Beihilfevorschriften für Schleswig-Holstein vom 1.1.2002 nebst den Anlagen aufgenommen. Weiterhin wurden die abgedruckten Vorschriften (Hinweise zu den Verwaltungsvorschriften, Durchführung der Beihilfevorschriften für Arbeitnehmer und Auszubildende) aktualisiert.

D 3 - Energiewirtschaft und Kommunen

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke und Rechtsreferendarin Christina Becker

Der Beitrag wurde vollständig überarbeitet und gibt u. a. einen Überblick über die geschichtliche Entwicklung des Energiewirtschaftsrechts, über die Struktur der Stromversorgung, über den rechtlichen Rahmen der Elektrizitätswirtschaft und die Grundzüge des Energiewirtschaftsrechts.

K 6 a SH - Landesverordnung über zuständige Behörden auf dem Gebiet des Lebensmittelrechts (Lebensmittelzuständigkeitsverordnung - LMZVO -)

Der Text der Verordnung wird in das Werk aufgenommen. Die Kommentierung erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt.

Thomsen

Landesbauordnung Schleswig-Holstein mit ergänzenden Vorschriften

Textausgabe mit Einführung

Von Dipl.-Ing. Frank Thomsen, Bau- und Umweltamt Rendsburg

1. Auflage, 2002, VIII, 438 Seiten, 19 x 12,5 cm, gebunden
Erschienen am: 12.08.2002, € 14,80 / sFr 25,60

Best.-Nr.: 70522, ISBN 3-8073-1885-2

Verlagsgruppe Jehle Rehm GmbH

Emmy-Noether-Str. 2, 80992 München

Neben der aktuellen Landesbauordnung sind in diesem Buch auch die neuesten ergänzenden Vorschriften zur Umsetzung der Landesbauordnung - Verordnungen, z. B. die Baugebührenverordnung, die Bauprüfvergütungsverordnung und die Bauvorlagenverordnung sowie praxisrelevante Erlasse, beispielsweise Anwendung der neuen Landesbauordnung im bauaufsichtlichen Verfahren (Durchführungserlass), Erlass zur bauplanungsrechtlichen Zulassung von Mobilfunkanlagen, Stell-

platzerlass - enthalten. Aufgenommen ist außerdem die Liste der eingeführten Technischen Baubestimmungen.

Ausgewählte, für die Praxis besonders wichtige Themen aus der Landesbauordnung und den ergänzenden Vorschriften werden in der Einführung kurz und prägnant erläutert.

Damit steht Mitarbeitern in Bauaufsichtsbehörden und Bauverwaltungen sowie Bauvorlageberechtigten, Bauunternehmern und Bauherren eine hilfreiche Sammlung von wichtigen Vorschriften zum Landesbauordnungsrecht zur Verfügung.

Städtebauliche Verträge

Inhalte und Leistungsstörungen

Erschließungsvertrag, Städtebaulicher Vertrag, Vorhaben- und Erschließungsplan/vorhabenbezogener Bebauungsplan

von Professor Dr. Hans-Jörg Birk, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

2002, 4., überarbeitete und erweiterte Auflage, 326 Seiten, € 29,- (Mengenpreise)

ISBN 3-415-02916-6

Richard Boorberg Verlag, Scharstr. 2, 70563 Stuttgart bzw. Levelingstr. 6 a, 81673 München

Um die mit der städtebaulichen Planung häufig überforderten Kommunen zu entlasten, eröffnet ihnen das BauGB die Möglichkeit, Bauwillige von vornherein in den Planungsprozess einzubeziehen. Dies geschieht durch die „Privatisierung“ von Erschließung, Bodenordnung, Finanzierung und Abrechnung.

Das Buch charakterisiert die unterschiedlichen Vertragsformen, ihre Inhalte, Grenzen und rechtliche Bindung. Es verdeutlicht die formellen und materiellen Voraussetzungen, die möglichen Inhalte des Vertrages und die daran beteiligten Parteien. Dabei lassen sich drei Vertragsformen unterscheiden: Der Erschließungsvertrag hat seine Bedeutung vor allem dort, wo kurzfristig oder ausnehmend viel Bauland erschlossen werden soll. Auf die problematische umsatzsteuerliche Behandlung von Erschließungsmaßnahmen wird besonders eingegangen.

Von Bedeutung ist weiterhin der städtebauliche Vertrag mit freiwilliger Bodenordnung - hier bereits berücksichtigt: die neue Rechtsprechung zum Vorteilsausgleich - und der Übernahme der Folgekosten. Der Vertrag über den Vorhaben- und Erschließungsplan schließlich regelt alle Fragen, die bei der Realisierung eines Vorhabens bauplanungsrechtlich zu beachten sind.

Vielfältig auftretende Probleme bei der Vertragsabwicklung haben es nahegelegt, Leistungsstörungen im Rahmen der Gesamtdarstellung der städtebaulichen Verträge gesondert zu erörtern.