10/2012

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein

Schwerpunktthema: Kommunale Finanzwirtschaft

- *Jakob Tischer,* Der Bürgerhaushalt – eine innovative Partizipationsform auch für die Kommunen in Schleswig-Holstein?
- *Uwe Zimmermann,* Kredite für Kommunen und Mittelstand in Bedrängnis
- *Karl-August Petersen,* Das kommunale Forderungsmanagement
- *Bernd Schroeder,* Kommunales Benchmarking der schleswig-holsteinischen Kreise
- *Regine Berger,* Unklarheiten bei der Umsetzung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens? – Das Projekt NKR-SH möchte Ihnen helfen!

64. JAHRGANG ISSN 0340-3653 C 3168 E

SHGT
Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

Deutscher Gemeindeverlag GmbH Kiel

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

64. Jahrgang · Oktober 2012

Impressum

Schriftleitung:
Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Redaktion:
Ute Bebensee-Biederer
Stellv. Geschäftsführerin

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
70549 Stuttgart
Telefon (0711) 78 63 - 72 23
Telefax (0711) 78 63 - 83 93
Preisliste Nr. 32, gültig ab 1. Januar 2010.

Bezugsbedingungen:
Die Zeitschrift „Die Gemeinde" erscheint monatlich; einmal jährlich können zwei Hefte zu einem Doppelheft zusammengefasst werden. Bezugspreis ab Verlag jährlich 82,-- € zzgl. Versandkosten. Einzelheft 10,20 € (Doppelheft 20,40 €) zzgl. Versandkosten. Abbestellungen: 6 Wochen vor Jahresende beim Verlag.
Die angegebenen Preise enthalten die gesetzl. Mehrwertsteuer.

Druck: dfn! Druckerei Fotosatz Nord, Kiel
Satz & Gestaltung:
Agentur für Druck und Werbung, Laboe

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

ISSN 0340-3653

Titelbild: Hafen Strucklahnungshörn, Nordstrand
Foto: Bruno Egge, Halstenbek

Inhaltsverzeichnis

Schwerpunktthema:
Kommunale Finanzwirtschaft

Aufsätze

Jakob Tischer
Der Bürgerhaushalt – eine innovative Partizipationsform auch für die Kommunen in Schleswig-Holstein? 238

Uwe Zimmermann
Kredite für Kommunen und Mittelstand in Bedrängnis 242

Karl-August Petersen
Das kommunale Forderungsmanagement 244

Bernd Schroeder
Kommunales Benchmarking der schleswig-holsteinischen Kreise 246

Regine Berger
Unklarheiten bei der Umsetzung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens? - Das Projekt NKR-SH möchte Ihnen helfen! 249

Aus der Rechtsprechung

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 72 Abs. 1, Art. 105 Abs. 2, 2a, VwGO § 47 Abs. 5
Aufwandsteuer, Kulturförderabgabe, Steuerfindungsrecht, „Bettensteuer"
BVerwG, Urteil vom 11.07.2012, AZ.: 9 CN 1.11 250

SGB VIII § 22, § 24, § 74a
Kommunaler Kindergarten als Betrieb gewerblicher Art, Gemeinnützigkeit
BFH, Urteil vom 12.07.2012, AZ.: I R 106/10 254

GWB § 118 Abs. 1 Satz 3, EG VOL/A § 19 Abs. 4, § 6 Abs. 6 lit. a EG VOL/A
Ausschreibung, Feuerwehrfahrzeug, Insolvenz des Bieters, Nachunternehmer
OLG Schleswig, Beschluss vom 30.05.2012, AZ.: 1 Verg 2/12 256

Aus dem Landesverband 260

Mitteilungen des DStGB 262

Pressemitteilungen 263

Personalnachrichten 263

Buchbesprechungen 263

Der Bürgerhaushalt – eine innovative Partizipationsform auch für die Kommunen in Schleswig-Holstein?

Dipl.-iur. Jakob Tischer, Kiel*

I. Einführung

Bürgerbeteiligung ist in Schleswig-Holsteins Gemeinden schon lange kein Fremdwort mehr – spätestens seit Anfang der 1990er Jahre (zunächst skeptisch betrachtet) u. a. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Gemeindeordnung eingeführt wurden. Doch neben diese rechtlich institutionalisierten und mittlerweile etablierten Ausprägungen von direkter Demokratie (Bürgerbegehren und Bürgerentscheid) und Bürgerbeteiligung (z. B. Einwohnerantrag und Beiräte i. S. d. §§ 47d, 47e GO[1]) auf kommunaler Ebene treten zusehends „neue und bereichsunspezifische Formen einer verstärkten Kooperation"[2] zwischen Verwaltung und Bürgern. Zu nennen sind hier ohne Anspruch auf Vollständigkeit Mediations- und Konfliktmittlungsverfahren, „Runde Tische", Bürgerforen, Bürgerhaushalte, Planungszellen und Bürgergutachten. Außerdem haben die in den letzten Jahren rasanten Entwicklungen im Bereich elektronischer Kommunikationstechnologien, gerade im Bereich von Web 2.0-Anwendungen, erfolgversprechende Möglichkeiten geschaffen, den Bürger zu motivieren, auf neuen Wegen aktiv an der Politik teilzunehmen. Mittels sog. E-Partizipation lassen sich die verschiedenen Phasen des demokratischen Prozesses, gemeinsame Meinungs- und Willensbildung, Verhandlungen und Konfliktaustragung, technisch unterstützen[3]. Diesen Formen der Bürgerbeteiligung ist gemein, dass sie bisher keine gesetzliche Normierung erfahren haben – das „Ob" und „Wie" ihrer Durchführung und Ausgestaltung somit im Ermessen jeder Kommune steht. Die neuen Formen zeichnen sich zudem dadurch aus, dass sie kooperativ zwischen Verwaltung und Bürger durchgeführt werden und auf eine dialogorientierte Kommunikation auf gleicher Ebene ausgerichtet sind. Hauptmerkmal ist aber ihr konsultatives Moment, indem mit ihrer Hilfe darauf abgezielt wird, ein Stimmungsbild über die bürgerschaftliche Meinung bzw. beim Bürger vorhandenen Sachverstand zu bestimmten Materien einzuholen und einzubeziehen. Somit vermögen die neuen Formen vor allem die Funktion zu erfüllen, neben allgemeiner Akzeptanz auch eine höhere Sachrichtigkeit der Verwaltungsentscheidung sicherzustellen[4]. Sie fügen sich insofern ein in die übergeordnete Zielsetzung einer weitergehenden Offenheit des Staates, wie sie derzeit unter dem Schlagwort „Open Government" (mit den Teilelementen Transparenz, Partizipation und Kollaboration) diskutiert wird[5]. Vermehrte Beteiligung dient sowohl einer höheren Legitimität der den Entscheidungen zugrundliegenden Informationen (Input-Legitimität) als auch der Verbesserung der Ergebnisse des Verwaltungshandelns (Output-Legitimität)[6]. Dies darf jedoch nicht zu der Annahme verleiten, dass die gesteigerte Akzeptanz einer Entscheidung unmittelbar mit einer Steigerung ihrer demokratischen Legitimation gleichzusetzen ist. In solchen rechtlich nicht institutionalisierten informell-kommunikativen Verfahren Entscheidungen treffen zu lassen, die originäre Entscheidungszuständigkeiten unterlaufen und sich als Ausübung legitimationsbedürftiger Staatsgewalt darstellen, widerspräche dem im repräsentativ-demokratischen System der Bundesrepublik Deutschland vorherrschenden Legitimationsverständnis[7]. Die innovativen Partizipationsformen können somit lediglich begleitend und ergänzend zu den gesetzlich vorgegebenen Entscheidungsprozessen stattfinden, für diese aber u. U. wertvolle Informationen und Erkenntnisse liefern.

II. Der Bürgerhaushalt als innovative Partizipationsform

Die schleswig-holsteinischen Kommunen sehen sich zunehmend vor der Herausforderung defizitärer Haushalte. Allein im Jahr 2011 standen den Ausgaben aller Kommunen i. H. v. 6.851 Mio. € lediglich Einnahmen i. H. v. 6.739 Mio. € gegenüber[8]. Somit ergibt sich in der Gesamtdarstellung ein negativer Finanzierungssaldo i. H. v. 112 Mio. €. Die Konsequenz kann in den meisten Kommunen nur ein umfassendes Sparprogramm sein. Doch Sparen ist unpopulär. Nicht zuletzt seit den Auseinandersetzungen um das Projekt Stuttgart 21 erwarten Politiker und Verwaltung nach jeder Entscheidung, die nicht von einem breiten Konsens in der Bevölkerung getragen wird, angstvoll die Reaktion des vielzitierten „Wutbürgers". Was läge angesichts der desolaten Haushaltslage in den Kommunen also näher, als den Bürger bei der Haushaltsplanung einzubinden, die in den meisten Fällen vorrangig die Zielsetzung verfolgt, weiteres Einsparpotenzial zu ermitteln, um die Betroffenen so „schonend" auf kommende Einschnitte vorzubereiten. Für eine Haushaltsplanung bzw. -konsolidierung unter Beteiligung der Bürger existiert mit dem Bürgerhaushalt ein geeignetes Instrument.

1. Begriff und Kriterien

Das Konzept des Bürgerhaushalts stammt ursprünglich aus Südamerika. 1989 wurde im brasilianischen Porto Alegre erstmals ein Bürgerhaushalt durchgeführt. Ab Ende der 1990er Jahre wurde er im Rahmen eines gemeinsamen Projekts der Bertelsmann-Stiftung und des nordrhein-westfälischen Innenministeriums in ausgewählten Kommunen erprobt. Da der Bürgerhaushalt kein komplett feststehendes Instrument ist, sondern in unterschiedlichen Ausprägungen realisiert werden kann (dazu sogleich), hat die Begleitforschung Kriterien entwickelt, anhand derer sich eine begriffliche Annäherung vornehmen lässt, ohne dass dadurch der Spielraum für unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten zu stark einschränkt wird[9]:

1. Der Bürgerhaushalt bezieht sich auf finanzielle Angelegenheiten – es soll

---

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Doktorand bei Prof. Dr. Utz Schliesky.

1 Zu diesen jüngst kritisch Schulz/Tischer, KommJur 2012, 281 ff.

2 Rossen-Stadtfeld, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2008, § 29 Rn. 69.

3 Traunmüller, VM 2010, 102 (103).

4 Schmitt-Glaeser, VVDStRL 31 (1973), 179 (188).

5 Statt Vieler Graudenz u. a., Vom Open Government zur Digitalen Agora, ISPRAT Whitepaper, 2011.

6 Mit kritischer Bilanz zur Input- und Output-Legitimität aktueller Bürgerhaushalte: Eich, der gemeindehaushalt 2011, 253 (256 f.).

7 Vgl. etwa Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 20; Hill, DVBl 1993, 973 (977).

8 So der Bericht des Innenministeriums über die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein, abrufbar auf der Internetseite des Innenministeriums.

9 Nach Herzberg/Röcke/Sintomer, Von Porto Alegre nach Europa – Möglichkeiten und Grenzen des Bürgerhaushalts, in: Franzke/Kleger (Hrsg.), Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams, 2006, S. 188 (192 f.); vgl. auch bei Günther, Der Bürgerhaushalt, 2007, S. 34; Müller, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen, 2009, S. 153; Franzke/Kleger, Bürgerhaushalte – Chancen und Grenzen, 2010, S. 15.

deutlich sein, dass es um begrenzte Ressourcen geht.
2. Der Bürgerhaushalt findet auf der Ebene der Gesamtstadt bzw. eines politisch-administrativ selbstständigen Bezirks statt – ein bloßer Stadtteilfonds ist kein Bürgerhaushalt.
3. Das Verfahren ist auf Dauerhaftigkeit und Wiederholung angelegt – ein einmaliges Referendum zu haushaltspolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt.
4. Es muss ein eigenständiger Diskussionsprozess über den Bürgerhaushalt stattfinden. Nicht ausreichend ist die Beteiligung von Bürgern in bereits bestehenden Gremien der Verwaltung oder Institutionen der repräsentativen Demokratie.
5. Die Organisatoren des Bürgerhaushalts bzw. die durchführende Gebietskörperschaft haben in Bezug auf die im Verfahren geäußerten Vorschläge Rechenschaft über deren Aufgreifen und Umsetzung bzw. Nichtumsetzung abzulegen.

Weitergehend kategorisieren lässt sich die Abfolge der Durchführung eines Beteiligungsverfahrens zum Kommunalhaushalt, welches die o. g. Bedindungen erfüllt[10]: Die Initiative zur Einführung eines Bürgerhaushalts kann von den unterschiedlichsten Akteuren ausgehen, um jedoch dem Vorhaben den notwendigen politischen Rückhalt zu vermitteln, steht am Anfang des Prozesses idealerweise (wenn auch nicht zwingend) ein Beschluss der Gemeindevertretung. Sodann beginnt die Mobilisierungsphase, die dazu dient, das angestrebte Verfahren bei der Gemeindeöffentlichkeit bekannt zu machen. Es wird zunächst darüber zu informieren sein, worum es sich bei der Partizipationsform des Bürgerhaushalts überhaupt handelt und wie dieser im konkreten Fall durchgeführt werden soll, um auf diese Weise möglichst viele Einwohner auf den Bürgerhaushalt aufmerksam zu machen und für eine Teilnahme zu gewinnen. In der anschließenden Informationsphase müssen der teilnahmeinteressierten Öffentlichkeit verständlich aufbereitete Informationen über den kommunalen Haushalt und die wichtigsten Rahmenbedingungen des finanzwirtschaftlichen Handelns einer Kommune zur Verfügung gestellt werden. Auch die Finanzlage der Kommune ist darzulegen, um gerade beim unausgeglichenen Gemeindehaushalt die Teilnehmer dafür zu sensibilisieren, dass es sich um eine Beteiligung bei der Haushaltskonsolidierung handelt. Anschließen wird sich die Konsultationsphase, in der die Bürger aktiv werden dürfen. Welcher Formen der Mitwirkung sich die Gemeinde hier bedient, steht in ihrem Ermessen (dazu im Einzelnen sogleich). Der Konsultationsphase folgt die Rechenschaftsphase. In dieser wird die Öffentlichkeit darüber informiert, welche ihrer Vorschläge angenommen und welche aus welchen Gründen verworfen wurden. Gerade wenn von den Teilnehmern hoch priorisierte Vorschläge keine entsprechende Berücksichtigung im Haushaltsplan gefunden haben, sollten sich die Ersteller des Rechenschaftsberichts darüber gewahr sein, dass die sorgfältige Begründung der Nichtberücksichtigung ein erheblicher Erfolgsfaktor für das Gelingen zukünftiger Bürgerhaushalte sein kann.

2. Ausgestaltungsvarianten

Wie bereits erwähnt, lässt sich der Bürgerhaushalt auf unterschiedliche Weise ausgestalten. Hinsichtlich des konkreten Konsultationsgegenstands liegt auf der Hand, dass ein kompletter Kommunalhaushalt hierfür zu komplex und differenziert ist, weshalb sich die Beteiligung üblicherweise auf bestimmte Teile des Haushalts oder auf Leistungen der städtischen Einrichtungen und Betriebe bzw. auf Einzelmaßnahmen beschränkt[11]. Die Begrenzung auf bestimmte Schwerpunkte ist in der Lage, den Bürgern in der Diskussion einen besseren Überblick zu verschaffen, was in der Folge idealerweise zu qualitativ für ein Aufgreifen besser geeigneten Ausgaben- und Einsparvorschlägen führt[12]. In der Praxis wird außerdem besonders häufig eine Aufgliederung der Konsultationsgegenstände in bestimmte Themenfelder vorgenommen. Denkbar ist bspw. eine Einteilung in die Bereiche „Verwaltung“, „Tourismus“, „Ordnung und Sicherheit“, „Kinder, Jugend, Sport, Kultur, Schule“ sowie „Bauen und Umwelt“, wie sie die Stadt Fehmarn für ihren bereits zweiten Bürgerhaushalt gewählt hat[13]. Den Bürgern sollte dabei jedoch deutlich gemacht werden, dass der Spielraum der Kommune bei bestimmten pflichtigen Selbstverwaltungs- sowie Weisungsaufgaben genauso begrenzt ist, wie wenn bestimmte Aufgaben (z. B. Energieversorgung, Abfallentsorgung oder ÖPNV) in ausgelagerter Form wahrgenommen werden[14] oder hinsichtlich von Positionen der allgemeinen Verwaltung (z. B. Personalkosten). Es empfiehlt sich, im Rahmen der Informationsphase klar zu kommunizieren, welcher Anteil des Gesamthaushalts überhaupt disponibel und nicht gesetzlich oder anderweitig gebunden ist.

Anders als themenorientiert lässt sich der Bürgerhaushalt aber auch projektbezogen, also mit Blick auf bestimmte Investitionsvorhaben der Kommune, durchführen. Dies wirft aber z. T. Schwierigkeiten auf, da kommunale Investitionstätigkeit Relevanz über den Zeitraum der Haushaltsplanung hinaus entfaltet und mit längerfristigen Verpflichtungen einhergeht, die ihrerseits den Gestaltungsspielraum einschränken. Vorstellbar ist auch, die Einwohner der Gemeinde über die Verteilung eines bestimmten Budgets entscheiden zu lassen oder eine gänzlich offene Möglichkeit der Einreichung von Vorschlägen vorzusehen. Da es bei der Haushaltsplanung unter Mitwirkung der Bürger in den meisten Kommunen jedoch um Konsolidierung gehen wird, erscheinen die beiden letztgenannten Modelle eher realitätsfern.

Nach der möglichen Eingrenzung bestimmter Konsultationsgegenstände stellt sich die Frage nach den Kanälen, auf welchen die Bürger beteiligt werden sollen. Dem Konzept des Bürgerhaushalts entspricht nicht nur eine eventuelle Unterbreitung und Diskussion von Vorschlägen in Präsenzveranstaltungen wie allgemeinen (für alle Einwohner der Gemeinde offen stehenden) oder (aus zufällig ausgewählten Einwohnern bestehenden) geschlossenen Bürgerforen. Denkbar ist auch die Durchführung von Befragungen mittels des Versands von Fragebögen oder Telefoninterviews. Ferner kann die Möglichkeit geschaffen werden, mündlich, schriftlich oder auf elektronischem Wege Vorschläge zum Bürgerhaushalt bei der Verwaltung einzureichen. Zunehmender Beliebtheit erfreuen sich allerdings zu Recht Internetforen, in denen interessierte Teilnehmer nach Registrierung online Vorschläge unterbreiten, über diese diskutieren und diese priorisieren können. Auch über die Konsultationsphase hinaus eignet sich ein solches Medium, um über den weiteren Fortgang des Bürgerhaushalts transparent zu informieren. Um trotz aller Vorteile des Online-Bürgerhaushalts auch nicht internet-affine Einwohner der Gemeinde zu erreichen, bietet sich ein Mehrkanal-Zugang an, der mehrere der aufgezeigten Beteiligungskanäle („analoge“ und elektronische) verbindet.

3. Beispiele und Zahlen aus der Praxis

Ein Blick auf die Landkarte der Bürgerbeteiligung in Schleswig-Holstein zeigt, dass bisher einzig die Städte Fehmarn

---

[10] Vgl. zum Folgenden die Darstellung von Schwarting, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 12, S. 6 ff.

[11] Günther, Der Bürgerhaushalt, 2007, S. 84.

[12] Andererseits ist zu bedenken, dass sich die Verwaltung durch eine zu enge Vorgabe von Themenfeldern evtl. dem Vorwurf aussetzt, das Ergebnis des Bürgerhaushalt „von oben“ zu steuern, sodass die Entscheidungsfreiheit der Gemeindevertretung beeinflusst ist; vgl. Günther, Der Bürgerhaushalt, 2007, S. 84. Skepsis äußert auch Hellermann, DVBl 2011, 1195 (1200), der das Risiko sieht, dass ein zu enger Befragungsgegenstand den Bürgerhaushalt zur bloßen Abstimmung reduziert, deren Einbeziehung aufgrund ihrer politischen Signalwirkung legitimatorisch zweifelhaft erscheine.

[13] Vgl. http://www.buergerhaushalt.stadtfehmarn.de.

[14] Vgl. Schwarting, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 12, S. 2.

und Norderstedt Bürgerhaushalte durchführen. Über eine Einführung diskutiert wird freilich auch in anderen schleswig-holsteinischen Städten – hinsichtlich praktischer Erkenntnisse und Zahlen wird man jedoch über die Landesgrenze hinaus schauen müssen. Vergegenwärtigt man sich einige Referenzen aus anderen Bundesländern, ist bspw. zu erkennen, dass bei den Bürgerhaushalten Köln 2008 und Berlin-Lichtenberg 2009 der Beteiligungskanal „Internet" 85 % bzw. 60 % ausmacht, wohingegen auf die schriftliche Befragung bzw. Einreichung von Vorschlägen lediglich 9 % bzw. 11 % entfallen[15]. Den hohen Fallzahlen einer Erreichbarkeit des Bürgerhaushalts über das Internet stehen jedoch nach wie vor im Verhältnis zur Gesamtanzahl der Einwohner geringe Teilnehmerzahlen gegenüber: So zeigt die Evaluation der Zahlen aus Köln, Essen, Solingen und Oldenburg, dass regelmäßig weit weniger als 5 % der Wahlbeteiligten die Möglichkeit wahrnahmen, sich an der Haushaltsdiskussion analog oder digital zu beteiligen[16].

III. Kritische Bewertung

Den Möglichkeiten und Zielsetzungen, die mit den neuen Formen der Beteiligung und Partizipation, hier dem Bürgerhaushalt, verbunden sind, stehen natürlich auch gewisse Grenzen gegenüber. Diese könnten zunächst in rechtlichen Entgegenstehensgründen zu sehen sein, jedoch sind auch Aspekte denkbar, die eher rechts- und verwaltungspolitischer bzw. tatsächlicher Natur sind, aber dennoch zu den ursprünglich mit dem Konzept verfolgten (wünschenswerten) Zielen in Widerspruch stehen. Über den negativen Ausfall dieser Soll-/Ist-Analyse hinaus können schließlich auch praktische Hemmnisse bei der Umsetzung des Bürgerhaushalts entstehen, die ebenfalls dargestellt werden.

1. Aus rechtlicher Sicht

Das Recht vermag am ehesten „echte Grenzen" zu setzen, die, soweit sie bestehen, schwer bis überhaupt nicht zu überwinden sein werden. Deshalb soll die innovative Partizipationsform des Bürgerhaushalts zunächst unter dem rechtlichen Blickwinkel betrachtet werden. Grundsätzlich steht das „Ob" und „Wie" der Ausgestaltung informeller Beteiligungsverfahren aufgrund der gemeindlichen Organisationshoheit als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. der jeweiligen Landesverfassung im Ermessen jeder einzelnen Gemeinde. Dieses Ermessen besteht jedoch insoweit beschränkt, als lediglich der Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten betroffen sein darf[17], die durch Landesrecht determinierte äußere Organisation der Gemeinde unberührt bleiben muss und kein Eingriff in das Kompetenzgefüge der Gemeindeordnung erfolgt[18]. Die Aufstellung des Gemeindehaushalts ist ureigenste Ausprägung der gemeindlichen Eigenverantwortlichkeit als zentralem Gehalt der Selbstverwaltungsgarantie[19]. Auch betrifft die Einführung eines – konsultativ ausgestalteten – Bürgerhaushalts lediglich die Binnenorganisation der Gemeinde[20]. Somit sind für dieses Beispiel einer innovativen Partizipationsform lediglich noch rechtliche Vorbehalte aufgrund des kommunalverfassungsrechtlichen Kompetenzgefüges (demokratische Legitimation) und der Vorschriften über den Erlass der Haushaltssatzung bzw. dem gemeindeverfassungsrechtlichen Ausschluss finanzwirksamer Bürgerentscheide zu entkräften.

a. Demokratische Legitimation

Eine Verschiebung des durch die Gemeindeordnung vorgegebenen Gefüges, welches Organ welche Entscheidungen zu treffen hat, ist fraglos unzulässig. Dieses mögliche Szenario ist zugleich das gewichtigste Argument, welches einer Verstärkung von Bürgermitwirkung auf kommunaler Ebene regelmäßig entgegengehalten wird. Das Grundgesetz trifft eine Grundentscheidung zugunsten einer repräsentativen Demokratie[21]. Auch in den Gemeinden, die als Teile der Bundesländer über das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auf die Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats des Grundgesetzes verpflichtet sind, findet Herrschaftsausübung und Legitimation des Staatshandelns grundsätzlich durch Wahlen und Abstimmungen statt[22]. Üblicherweise vollzieht sich die Willensbildung auf kommunaler Ebene somit innerhalb der durch das Gemeindevolk und damit unmittelbar demokratisch legitimierten Repräsentativorgane der Gemeinde. Doch dass den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eine „reservierte Haltung" zu Partizipation attestiert wird, heißt nicht, dass daraus zwingend ein Verbot demokratischer Partizipation folgt[23]. Das Demokratieprinzip steht einem Ausbau von Bürgermitwirkung prinzipiell nicht im Wege, solange keine Entscheidungszuständigkeiten unzulässig abgegeben werden. Darüber hinaus ist zu betonen, dass Demokratieprinzip und Gewaltenteilungsgrundsatz die Ausformung plebiszitärer Entscheidungskompetenz in Bund und Ländern dahingehend gebieten, dass das repräsentative Herrschaftssystem nicht substantiell in Mitleidenschaft gezogen wird[24]. Damit wird eine verbindliche Grenze für unmittelbar-demokratische Bürgermitwirkung gesetzt: Solange der Vertretungskörperschaft jedoch eigene Aufgaben von hinreichendem Gewicht verbleiben, ist die unmittelbare Bürgermitwirkung – bspw. im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – nicht nur rechtlich zulässig, sondern auch verfassungsrechtlich vorgesehen und systemimmanent[25].

Soweit es sich bei den diskutierten Formen der Bürgerbeteiligung um lediglich vorbereitende und rein konsultative Tätigkeiten handelt, bedürfen diese grundsätzlich überhaupt keiner demokratischen Legitimation[26]. Schon vor der Öffnung der Rechtsprechung des BVerfG zur demokratischen Legitimation vom unbedingten Erfordernis einer ununterbrochenen Legitimationskette hin zum Abstellen auf das Legitimationsniveau[27] war Bürgerbeteiligung aus rechtlicher Sicht im Vorfeld staatlicher Entscheidungen akzeptiert[28]. Erst wenn sich die unverbindliche, bloß beratende Mitwirkung im Sinne einer Entscheidungshilfe zur Mitentscheidung verdichtet, wird legitimationsbedürftige Staatsgewalt ausgeübt[29].

Bürgerhaushalte, wie sie derzeit durchgeführt werden, sind als Bürgerbefragungen ausgestaltet. Eine verbindliche bürgerschaftliche Mitwirkung im Sinne eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids ist nicht Teil ihres Konzepts[30]. Sie unterfallen damit den vorbereitenden und konsultativen Tätigkeiten im Vorfeld einer Verwaltungs- bzw. Gemeindevertretungsentscheidung und dienen in erster Linie der Akzeptanzsteigerung vermeintlich unpopulärer Haushaltsbeschlüsse. Die aus dem Bürgerhaushalt gewonnenen Er-

---

15 Nach Franzke/Kleger, Bürgerhaushalte – Chancen und Grenzen, 2010, S. 70.
16 Vgl. die Zahlen bei Naßmacher, der städtetag 6/2010, 10 (11 f.); kritisch angesichts niedriger Teilnehmerzahlen auch Mehde, NdsVbl. 2012, 33 (37); Eich, der gemeindehaushalt 2011, 253 (256 f.).
17 Erbguth, DÖV 1995, 793 (795 f.).
18 Müller, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen, 2009, S. 186 ff.
19 Vgl. nur Hellermann, in Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar GG, Ed. 15 (Stand: 01. 07. 2012), Art. 28 Rn. 42.
20 Müller, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen, 2009, S. 186.
21 Vgl. nur Huster/Rux, in Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, Ed. 15 (Stand: 01. 07. 2012), Art. 20 Rn. 123; Pieroth, in Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 6.
22 Schliesky, ZG 1999, 91 (93).
23 So bereits Schmitt Glaeser, VVDStRL 31 (1973), 179 (227).
24 Di Fabio, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl. 2004, § 27 Rn. 62.
25 Schliesky, ZG 1999, 91 (94).
26 Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 13; s. auch Hill, DVBl 1993, 973 (977).
27 S. BVerfGE 83, 60 (60); näher zur Dogmatik demokratischer Legitimation z. B. Jestaedt, JuS 2004, 649 (649 f.).
28 Hill, in: ders. (Hrsg.), Bürgerbeteiligung, 2010, S. 31 (32 f.).
29 Hill, DVBl 1993, 973 (977).
30 Schwarting, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 12, S. 1.

kenntnisse sind für die Entscheidungsträger nicht bindend. Damit ist das Modell des Bürgerhaushalts unter demokratisch-legitimatorischen Gesichtspunkten im Grunde unbedenklich. Ein Spannungsverhältnis dergestalt, dass eine Teilgruppe von Bürgern ohne von der Gesamtheit der Gemeindebürger abgeleitete Legitimation Entscheidungen trifft, steht solange nicht zu befürchten, wie sich der Bürgerhaushalt nicht zu einer faktischen Mitentscheidung entwickelt.

Zu einem solchen Szenario kann es im Wege neuer Formen der Bürgerbeteiligung einerseits kommen, wenn sich Gemeindevertretung oder -verwaltung die aus dem Beteiligungsprozess gewonnenen Erkenntnisse derart zu eigen machen, dass eine eigene Befassung mit dem Problem und Erarbeitung einer Lösung nicht mehr stattfindet und sich so faktisch jeglichen Gestaltungsspielraums in diesen Angelegenheiten entledigt wird[31]. Dieses Phänomen ist jedoch eher bei so differenzierten Partizipationsformen wie der Planungszelle oder dem Bürgergutachten denkbar, für den Bürgerhaushalt dagegen eher unwahrscheinlich, da die Aufstellung eines Kommunalhaushalts derart komplex ist, dass sie nicht durch die Auswertung eines konsultativen Verfahrens über die Finanzplanung der Gemeinde ersetzt werden kann. Wesentlich wahrscheinlicher ist demgegenüber die Konstellation, dass die Gemeindevertretung von den aus dem Bürgerhaushalt hervorgehenden Vorschlägen abweichen will, hierfür aber der Rechtfertigungsdruck gegenüber der Öffentlichkeit derart groß ist, dass von einem faktischen Zwang auf die Gemeindevertreter ausgegangen werden muss und keine auf freier Willensbildung beruhende Entscheidung der Gemeindevertreter mehr möglich erscheint[32].

Dem haben die durchführenden Kommunen zum einen dadurch Rechnung zu tragen, dass sie die Ergebnisse des Bürgerhaushalts zwar in ihre Erwägungen im Vorfeld der Haushaltsplanung einfließen lassen, nicht aber Erwägungen und Entscheidung durch das Ergebnis des Bürgerhaushalts ersetzen. Zum anderen muss mit entsprechendem Problembewusstsein hinsichtlich des Rechtfertigungsdrucks agiert werden. Die Gemeindevertretung hat sicherzustellen, dass sie sich das Heft des Handelns nicht aus der Hand nehmen lässt und sie in letzter Konsequenz die Entscheidung selbst trifft. Sie ist das gesetzlich dazu bestimmte Organ – jede (auch faktische) Verlagerung dieser Zuständigkeit würde das Kompetenzgefüge der Kommunalverfassung unzulässig verschieben.

b. Kommunalrechtliche Vorschriften zur Haushaltssatzung

Über die demokratisch-legitimatorischen Bedenken hinaus könnten auch die Vorschriften der GO über den Erlass der Haushaltssatzung die Zulässigkeit des Bürgerhaushalts zumindest in Frage stellen. Immerhin gehört in Anlehnung an das parlamentarische Budgetrecht die Haushaltskompetenz gemäß aller Gemeinde- und Kommunalordnungen zu den zentralen Aufgaben der Gemeindevertretung[33]. Für Schleswig-Holstein normiert § 79 Abs. 2 GO über die generelle Satzungskompetenz der Gemeindevertretung aus § 28 Satz 1 Nr. 2 GO hinaus die nicht delegierbare Zuständigkeit der Gemeindevertretung zum Erlass der Haushaltssatzung[34]. Auch die Befassung der Gemeindebürgerschaft mit der Haushaltssatzung im Wege eines Bürgerentscheids ist gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 3 GO nicht zulässig. Diese Regelungen existieren aus gutem Grund: Als qualitative Sicherung einer essentiellen Aufgabenwahrnehmung erscheint es angebracht, grundsätzlich alle finanziellen Fragen der Gemeindevertretung zuzuweisen, da nur so die Gesamtverantwortung für alle finanzwirksamen Angelegenheiten bei einem Entscheidungsträger verbleibt[35]. Da ohnehin Teilaspekte existieren, die nicht dem Bürgerhaushalt überantwortet werden können, hat die Gemeindevertretung in jedem Fall die Aufgabe, die zwingend erforderliche Gesamtabwägung aller Positionen in ihrem Verhältnis zueinander vorzunehmen. Eine solche darf nicht unterbleiben – auch dies sichert die nicht delegierbare Zuständigkeit. Begreift man den Gemeindehaushalt als „Spiegelbild kommunalpolitischen Gestaltungswillens", wäre der Gemeindevertretung ihre Führungsrolle genommen und sie erheblich an der Erfüllung ihrer Aufgaben gehindert, ließe man hier allzu intensive Eingriffe zu[36]. Auch erscheint unklar, wie die Ratsmehrheit einen von ihr aufgestellten Gesamthaushalt politisch verantworten soll, der in einzelnen Teilen durch den bürgerschaftlich geäußerten, abweichenden Willen erheblich verändert wird[37].

Derartige Vorbehalte im Zusammenhang mit den Kommunalfinanzen sind freilich nur für Formen direkter Demokratie normiert. Konsultative und deliberative Prozesse fallen hingegen nicht unter dieses Konzept, zumal bei ihnen (der Idee nach) keine Entscheidung im Mittelpunkt steht[38]. Somit kann auch hier das zur demokratischen Legitimation Gesagte Geltung beanspruchen: Ein als Bürgerkonsultation ausgestaltetes Bürgerhaushaltsverfahren ist auch aus Sicht der kommunalrechtlichen Vorschriften zur Haushaltssatzung solange rechtlich nicht zu beanstanden, wie sich die originären (und gerade für die Haushaltssatzung unveräußerlichen) Entscheidungszuständigkeiten nicht (auch nicht faktisch) in unzulässiger Weise verschieben.

2. Aus rechts- und verwaltungspolitischer Sicht

Charakterisierende Zielsetzungen des Bürgerhaushalts sind insbesondere ein Informationszuwachs für die zuständigen Entscheidungsträger bzw. die Einholung eines Stimmungsbilds zur Vorbereitung der Haushaltsentscheidung, die Erhöhung der Transparenz von Ein- und Ausgaben der Gemeinde und des Gesamthaushalts sowie die Steigerung der Akzeptanz „unpopulärer" Einsparvorhaben. Diese grundsätzlich erstrebenswerten Ziele sehen sich in der tatsächlichen Anwendung allerdings konterkarierenden Effekten ausgesetzt: Das oft angeführte Argument, dass die kommunale Haushaltsplanung samt Erlass der Haushaltssatzung die größte intellektuelle Herausforderung sei, der sich ein Gemeindevertreter in seiner Amtszeit zu stellen habe, weshalb man kaum die gesamte Einwohnerschaft an so einem Prozess beteiligen könne, lässt sich noch relativ leicht mit der Tatsache entkräften, dass es sich beim Bürgerhaushalt keinesfalls um etwas derart Komplexes und Differenziertes wie den Erlass der Haushaltssatzung, sondern um ein schlichtes Vorschlags- und Abstimmungsverfahren zu vereinfacht dargestellten Finanzposten handelt. Mehr Gewicht bekommt das Komplexitätsargument aber, soweit es aufgrund der Ausdifferenziertheit der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans zu Schwierigkeiten bei der Transparenzsteigerung und in der Rechenschaftsphase kommt. Zutreffend wird auch für die Durchführung des Bürgerhaushalts als Bürgerforum angeführt, dass solche freiwillig-deliberativen Beteiligungsformen grundsätzlich auf dem Konsensprinzip (also letztlich dem Erfordernis, einen „kleinsten gemeinsamen Nenner" zu finden) basieren, das sich kaum für die Durchsetzung von Umverteilung und Kürzungen eignen wird[39].

---

31 Vgl. dazu Losch/Gottmann, DÖV 2000, 372 (376); ähnl. auch Mehde, NdsVbl. 2012, 33 (36).

32 In diesem Sinne auch Hellermann, DVBl 2011, 1195 (1201); Schwarting, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 12, S. 16; anders wohl Müller, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen, 2009, S. 190 ff.

33 Hellermann, DVBl 2011, 1195 (1201).

34 Vgl. a. Ziertmann, in: Rentsch/Ziertmann, Gemeindeverfassungsrecht Schleswig-Holstein, 2008, § 79 GO Rn.

35 Schliesky, ZG 1999, 91 (117 f.).

36 Müller-Franken, in: Gornig/Kramer/Volkmann (Hrsg.), Staat – Wirtschaft – Gemeinde, Festschrift für Werner Frotscher zum 70. Geburtstag, 2007, S. 657 (673 f.); ähnl. auch Ritgen, NVwZ 2000, 129 (135 f.).

37 Beckmann/Hagmann, KommJur 2007, 89 (92).

38 Wentzel, in: Hill (Hrsg.), Bürgerbeteiligung, 2010, S. 37 (38) m. w. N.

39 So Holtkamp/Bathge, der moderne staat 2012, 47 (54).

Im Hinblick auf die angestrebte Akzeptanzsteigerung könnte sich außerdem als Hemmnis erweisen, dass den Gemeindebürgern oft das Verständnis für die Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungs- und Weisungsaufgaben und somit unterschiedliche Grade an Mitbestimmungsfähigkeit fehlt[40]. Auch die Tatsache, dass bestimmte verwaltungsinterne Finanzposten (wie z. B. Personal und andere, die innere Organisation der Verwaltung betreffende Ausgaben) in einem Bürgerhaushalt selten zur Diskussion gestellt werden (können bzw. dürfen), könnte dazu führen, dass dieser nicht als „echte" Bürgerbeteiligung wahrgenommen wird.

Am schwersten wiegt allerdings der Vorwurf mangelnder Repräsentativität der Ergebnisse derartiger Beteiligungsverfahren. Die oben genannten Zahlen verstärken diesen Eindruck für das Beispiel des Bürgerhaushalts noch. Repräsentativität ist zwar für informelle Beteiligungsverfahren, in denen keine Entscheidungen getroffen werden, kein aus rechtlicher Sicht zwingendes Erfordernis. Jedoch stellt sich zum einen die Frage, ob sich angesichts verschwindend geringer Beteiligungszahlen die angestrebte Akzeptanz der Haushaltsentscheidung noch erreichen lässt. Auf der anderen Seite erscheint fraglich, ob die Gemeindevertretung bzw. -verwaltung angesichts knapper Kassen die Investitition in die Durchführung eines Bürgerhaushalts politisch verantworten möchte, wenn an dessen Ende lediglich das Stimmungsbild eines Bruchteils der Einwohnerschaft der Gemeinde steht. Zumal kann das Risiko einer Manipulation von (insbesondere online durchgeführten) Bürgerbeteiligungsprozessen durch Mehrfachabstimmungen oder Einträge von Personen, die nicht die Eigenschaften erfüllen, die sie zum Mitdiskutieren und Abstimmen berechtigen (bspw. Einwohner, Bürger oder anderweitig Betroffener), nach wie vor nicht völlig ausgeräumt werden[41]. Auch besteht die Gefahr einer Verzerrung des angestrebten Stimmungsbilds durch gut organisierte Partikularinteressen wie Verbände oder (Sport-) Vereine, die entsprechende Foren dominieren könnten, um auf diese Weise bspw. den Abbau der Förderung von ihnen genutzter öffentlicher Einrichtungen zu verhindern[42]. Zugleich ist denkbar, dass die Ausrichtung des Bürgerhaushaltskonzepts auf die Gesamtstadt dazu führt, dass Stadtteil- oder Minderheiteninteressen im Ergebnis quantitativ nicht adäquat zu ihrer Bedeutung für die jeweilige Einwohnergruppe abgebildet werden[43].

Nach allem dürfte zweifelhaft sein, ob sich aus den Ergebnissen eines Bürgerhaushalts tatsächlich ein taugliches Stimmungsbild ergeben kann, das die Gemeindevertretung bei ihrer Beratung des Haushalts einbeziehen sollte. Ein von Betroffenen- und Partikularinteressen durchwirktes Votum, das zudem verglichen mit den (auch schon besorgniserregend niedrigen) Wahlbeteiligungen bei Kommunalwahlen eine verschwindend geringe Rückkopplung zur Gemeindebevölkerung aufweist, wird kaum geeignet sein, die gewünschte breite Akzeptanz der Haushaltsentscheidung herzustellen – vom Erreichen einer größeren Legitimation ganz zu schweigen[44].

3. Unter praktischen Aspekten

Zuletzt besteht angesichts des Schuldenstands mancher Gemeinden noch die Gefahr, dass die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde die Genehmigung der Haushaltssatzung verweigert, wenn sie kostenintensive Bürgerbeteiligungsangebote enthält, die aus haushaltsrechtlicher Sicht neue, freiwillige Aufgaben darstellen. Dieses Schicksal drohte bspw. dem Solinger Bürgerhaushalt[45], dessen Konzept ursprünglich die Möglichkeit für die Teilnehmer vorsah, ohne Blick auf die Finanzen der Stadt Vorschläge einzubringen. Nach Umwandlung in das Modell einer „bürgerbeteiligten Haushaltssicherung", einen auf Ausgabensenkung reduzierten Bürgerhaushalt, wurde das Vorhaben jedoch schließlich von der Aufsichtsbehörde genehmigt.

IV. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Bürgerhaushalt als innovative Partizipationsform durchaus in der Lage ist, die bestehenden Entscheidungsprozesse zu ergänzen und zu bereichern. Insbesondere mit Blick auf den Erkenntnisgewinn im Vorfeld von Entscheidungen, die damit verbundene Optimierung der Arbeit von Gemeindevertretung und -verwaltung und deren Ergebnissen sowie auf den vielfach geforderten Übergang zu einem neuen Stil im Umgang mit dem Bürger bietet das Konzept ein nicht zu unterschätzendes Potenzial. Hinsichtlich der kritisch zu beurteilenden rechtlichen und verwaltungspolitisch-praktischen Aspekte lässt sich einiges ausgleichen, wenn der Bürgerhaushalt mit Bedacht umgesetzt und in all seinen Phasen von den Beteiligten mitgetragen wird. Dazu gehören eine erfolgreiche Mobilisierung, um eine hinreichende Anzahl Teilnehmer zu gewinnen, eine nachvollziehbare Rechenschaftslegung, um ein nachhaltiges Interesse an der Partizipationsform aufrecht zu erhalten, und insbesondere Problembewusstsein der für den Haushalt zuständigen Entscheidungsträger, sodass gar nicht erst der Verdacht einer unzulässigen faktischen Verschiebung der Entscheidungsstrukturen entsteht. Unter diesen Prämissen kann der Bürgerhaushalt auch ein erfolgversprechendes Modell für die Kommunen in Schleswig-Holstein sein.

---

40 Erbguth, DÖV 1995, 793 (801).
41 Zu denkbaren Optionen einer Identifizierung Tischer, VM 2012, i. E.
42 Holtkamp/Bathge, der moderne staat 2012, 47 (54).
43 Schwarting, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Schleswig-Holstein, B 12, S. 15.
44 In diese Richtung auch Mehde, NdsVbl. 2012, 33 (37).
45 Vgl. Banner, in: Hill (Hrsg.), Bürgerbeteiligung, 2010, S. 23 (26).

Kredite für Kommunen und Mittelstand in Bedrängnis

Finanzaufsicht darf nicht den Falschen treffen!

Uwe Zimmermann, Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin

Einführung:

Als Konsequenz aus der Finanzmarktkrise werden die Vorschläge des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht, auch Basel III genannt, in einer Gesetzgebungsdebatte der EU diskutiert. Zu den Eckpunkten von Basel III gehören u.a. erhöhte Eigenkapitalvorschriften für die Banken und schärfere aufsichtsrechtliche Bestimmungen. An sich gute Ansatzpunkte. Die EU schickt sich aber an, mit Basel III gerade nicht die internationalen Investmentbanken zu treffen, die im Zentrum der Finanzkrise standen, sondern die kleineren und regional tätigen Banken und vor allem Sparkassen, mit wahrscheinlich erheblichen negativen Auswirkungen für Kommunal- und Mittelstandskredite. Damit würde ohne Not ein unverzichtbarer und gut funktionierender Bankenmarkt beeinträchtigt, ohne gegen die Finanzkrise etwas gewinnen zu können.

Deutlich mehr Eigenkapital vorhalten und einen zusätzlichen Kapitalpuffer anlegen, um etwaige Verluste selbst auffangen zu können – das sind zentrale Anliegen von Basel III. Dazu ist im Grundsatz festzuhalten: Die Basel III-Empfehlungen sind prinzipiell der richtige Ansatz, um die Banken krisensicherer und die Folgen einer Finanzkrise einzugrenzen oder sogar beherrschbar zu machen. Allerdings darf Basel III nicht undifferenziert auf alle Typen von Banken angewendet werden und die Konsequenzen für die Kommunal- und Mittelstandsfinanzierung mit den damit verbundenen Folgen für die Realwirtschaft verlangen eine umsichtige Umsetzung.
So wie diese Umsetzung von Basel III aber aktuell in der EU überlegt wird, sind problematische Auswirkungen auf die Kommunen in mehrfacher Hinsicht zu befürchten: Unter anderem wegen der Konsequenzen bei den Finanzierungskosten von Kommunalkrediten und der Kreditversorgung des Mittelstandes.

Politische Prioritäten
Bei der Umsetzung von Basel III in der EU plädieren die Städte und Gemeinden für eine umfassende Berücksichtigung folgender politischer Prioritäten:
I. Es darf kein undifferenziertes Regelwerk geschaffen werden, das den unterschiedlichen Größenordnungen und Geschäftsmodellen in der Kreditwirtschaft nicht Rechnung trägt. Basel III wurde erdacht für eine Regulierung international tätiger Investmentbanken. Die Umsetzungsgesetzgebung muss gerade den kleineren und mittleren regional gebundenen und tätigen Sparkassen und Kreditinstituten und deren Geschäftstätigkeit Rechnung tragen, indem sie im Grundsatz von der Anwendung von Basel III ausgenommen werden.

II. Durch Basel III darf kein Ansatzpunkt geschaffen werden, ein Rating der Gebietskörperschaften, vor allem der Kommunen, „durch die Hintertür“ zu instituieren. Soweit Staaten für die Bewertung ihrer Anleihen geratet werden, darf es von diesem Rating keine abweichenden Differenzierungen für die Gebietskörperschaften geben. Das eigene Insolvenzrisiko der öffentlichen Kreditnehmer wird mit null Prozent gewichtet. Dabei soll es bleiben!

III. Die internationalen Investmentbanken sollen reguliert werden. Die Umsetzung von Basel III darf aber gerade nicht dazu führen, dass eine Belohnung erfolgt von risikoreichem und Benachteiligung von risikoarmem Bankengeschäft sowie eine Kreditverknappung und Verteuerung. Basel III darf nicht zu einer kommunalen Verknappung und Verteuerung der Kreditversorgung der Kommunen wie auch des Klein- und Mittelstandes führen.

Differenzierte Umsetzung
Die Basel III-Empfehlungen wurden vorrangig für international ausgerichtete Banken ausgearbeitet. Das ist auch folgerichtig, weil auf dieser Ebene wesentliche Ursachen für die globale Finanzkrise zu sehen sind.
Die Krise wurde aber nicht durch kleinere und regional ausgerichtete Kreditinstitute verursacht, die vor allem Retailkunden, öffentliche Kreditnehmer und den Klein- und Mittelstand mit Krediten versorgen. In diesem typischerweise risikoarmen Marktbereich sind in Deutschland nicht nur, aber vor allem die Sparkassen, Genossenschaftsbanken und öffentliche Förderbanken tätig. Für diese Banken war und ist Basel III „nicht gedacht“. Eine undifferenzierte Anwendung von Basel III auf diese ist daher abzulehnen. Denn diese würde zu negativen Konsequenzen führen, die diesen funktionierenden Bankenmarkt schädigen könnten, ohne zu den Zielsetzungen von Basel III beizutragen. Zudem würde sie das bankenaufsichtliche Leitprinzip „Gleiches Geschäft - gleiches Risiko - gleiche Regeln“ verletzen.
Eine differenzierte Anwendung der Regelungen von Basel III wird mit Blick auf die kleinen und mittleren Banken als zielführend gefordert, denn für kleine und mittlere Banken sollte Basel III im Grundsatz nicht angewendet werden. Die Bundesländer haben dazu eine Formel in die Debatte eingebracht, nach der als kleine und mittlere Banken definiert werden sollen: Kreditinstitute, die entweder überwiegend einem Förderauftrag unterliegen oder regional tätig und retailorientiert überwiegend klassisches Bankgeschäft betreiben und deren Bilanzsumme 70 Milliarden Euro nicht übersteigt.

Null-Gewichtung öffentlicher Kredite
Bei der Kreditvergabe an die Gebietskörperschaften ist deren sogenannte "Nullgewichtung" bei der Kreditaufnahme hinsichtlich deren Insolvenzrisikolosigkeit auch in Anbetracht der Finanzprobleme zum Beispiel in Griechenland unverändert gerechtfertigt. Das Ausfallrisiko der Gebietskörperschaften ist demnach identisch zu bemessen mit dem Rating des jeweiligen Mitgliedsstaats. Die Kommunen in Deutschland sind nicht insolvenzfähig. Konsequenterweise müssen Kredite an die Kommunen nicht mit bankaufsichtlichem Eigenkapital unterlegt werden. Es ist abzulehnen, dass durch eine davon abweichende Regelung in Basel III eine Bank dazu (mittelbar) gezwungen würde, vor einer Kreditvergabe eine Kommune diese zu raten, ebenso die Folge für die Kommune, für sich ein externes Rating zu beauftragen.
Anderenfalls würde die verfassungsrechtlich begründete Insolvenzunfähigkeit der Gebietskörperschaften ad absurdum geführt. Folgen wären zudem Verwerfungen in den Finanzierungs- und Kreditkonditionen unter den Gebietskörperschaften, gerade für solche in einer schwierigen finanziellen Situation. Die Finanzierung der Gebietskörperschaften ist essenziell für die Ausführung öffentlicher und staatlicher Aufgaben. Darauf können und dürfen nicht die Maßstäbe der Kreditwürdigkeit aus dem privatrechtlichen Bereich angewendet werden.
Dies ist gerade für Kommunalkredite bedeutsam. Zudem die Sparkassen, öffentliche Förderbanken und Genossenschaftsbanken, die in Deutschland die wesentlichen Kommunalkreditfinanzierungen sicherstellen, ohnehin eine erhebliche Herausforderung darin umzusetzen haben, um die verschärften und erweiterten Eigenkapitalanforderungen nach Basel III zu verwirklichen. Über einen entsprechend langen Zeitraum werden diese Kreditinstitute diese Eigenkapitalanforderungen wohl erfüllen. Jedenfalls muss gerade im Bereich öffentlich-rechtlich organisierter Banken ausgeschlossen werden, dass Kapitalerhöhungen von den Gebietskörperschaften selbst und somit letztlich aus Steuermitteln sichergestellt werden müssen.

Kapitalanforderungen
Basel III verlangt von den Banken, ihre Kredite mit mehr Eigenkapital als bisher abzusichern. Nach den Vorstellungen des Baseler Ausschusses sind die verschärften Kapitalvorschriften nur für international tätige Banken gedacht. Eine Anwendung auf alle Banken liege im Ermessen der einzelnen Länder. Die Vorschläge der Europäischen Kommission sehen allerdings vor, dass die neuen Anforderungen nach Basel III für alle Banken und auch Sparkassen gleichermaßen gelten sollen. Damit werden die Sparkassen, die hauptsächlich mittelständische Unternehmen, die Kommunen und Bürger betreuen, mit international tätigen Banken auf eine Stufe gestellt. In der Folge müssten auch die Sparkassen zukünftig deutlich mehr Eigenkapital vorhalten. Während die Großbanken sich dazu auch der Ausgabe neuer Aktien bedienen können, stehen den Sparkassen insbesondere zwei Wege zur Verfügung. Sie können, um das bestehende Eigenkapital zu erhöhen, von Gewinnausschüttungen absehen bzw. mit entsprechenden Nachschussanforderungen an ihre Träger, die Kommunen, herantreten. Beides ist abzulehnen.

Leverage Ratio
Vorgesehen ist darüber hinaus die Einführung einer neuen Verschuldungskennziffer, der sog. Leverage Ratio. Die Leverage Ratio setzt eine maximale Verschuldungsobergrenze fest. Dabei wird das Eigenkapital ins Verhältnis zur gesamten Bilanzsumme gesetzt und zwar unabhän-

gig vom Risiko der gewährten Kredite. Besonders problematisch ist die Ausgestaltung der Leverage Ratio in Basel III. Es steht konkret zu befürchten, dass diese zu einem deutlich spürbaren Rückgang bei risikoarmen, aber auch renditeschwachen Kreditgeschäften führen wird. Die Leverage Ratio begrenzt das gesamte verfügbare Kreditvolumen unabhängig von der Risikogewichtung. Dies wird zu negativen Folgen namentlich für die Kommunalfinanzierung, aber auch teilweise für das Kreditgeschäft mit dem Klein- und Mittelstand führen.
Dieser Effekt ergibt sich daraus, dass die Leverage Ratio auch für den Kommunalkredit ungewichtet zu zusätzlicher Eigenkapitalpflicht führt bzw. die Eigenkapitalbelastung bei gleichem Geschäftsvolumen ansteigt. Das macht das kommunale Kreditgeschäft unattraktiver und fördert die Anreize, in risikoreicheres Geschäft mit höheren Gewinnmargen als Priorität zu wechseln. Hinzu kommt, dass Kreditinstitute mit einem hohen Engagement in der Kommunalfinanzierung relativ hohe Bilanzsummen aufweisen, da das Kommunalkreditgeschäft bei der Ermittlung der Mindestkapitalanforderung nur mit sehr geringen Anrechnungsfaktoren berücksichtigt wird. Dieser Zusammenhang wird bei der Leverage Ratio nicht berücksichtigt, so dass sie als Beschränkung wirkt.

Verknappung und Verteuerung der Kredite

Dies wird zu einem Rückzug von Sparkassen, öffentlichen Banken, genossenschaftlichen Banken oder auch Pfandbriefbanken aus dem kommunalen Kreditgeschäft führen. Es wird zu einer Verknappung von Kreditangeboten im öffentlichen/kommunalen Bereich kommen bzw. diese werden teurer werden. Den Zielsetzungen von Basel III wird damit nicht gedient. Im Gegenteil würde ohne Not ein funktionierender Bankenmarkt geschädigt. Nullgewichtete Kreditaufnahmen der Gebietskörperschaften sollten daher von der Anwendung der Kennziffer Leverage Ratio ausgenommen werden.

Die Leverage Ratio hebelt zudem die Nullgewichtung der öffentlichen Kreditnehmer faktisch aus: Wenn Banken einen zusätzlichen Kredit vergeben, dann müssen sie zur Erfüllung der Leverage Ratio zukünftig doch immer auch zusätzliches Eigenkapital bereitstellen. Es besteht somit die Gefahr, dass risikolose und margenarme Kreditgeschäfte wie der Kommunalkredit durch renditeträchtigere, aber auch riskantere Geschäfte ersetzt werden. Kommunalkredite haben hier nur dann eine Chance, ins Portfolio aufgenommen zu werden, wenn die Renditen der Kreditinstitute deutlich erhöht oder aber wenn sie mit zusätzlichem Eigenkapital unterlegt werden - damit wird aber die Nullanrechnung faktisch ausgehebelt. In beiden Konstellationen kommt es zu einer deutlichen Verschlechterung der Kommunalkreditkonditionen.

Und Ähnliches gilt auch für die Kreditversorgung des Klein- und Mittelstandes, womit negative Konsequenzen von Basel III auf die Realwirtschaft zu befürchten sind. Daher sollte eine Absenkung der Eigenmittelunterlegung für Mittelstandskredite erfolgen. Mittelstandskredite können nicht wie Kredite der Gebietskörperschaften nullgewichtet werden. Das Management der Einschätzung der Kreditwürdigkeit beim Mittelstand ist allerdings ein geübter und weitgehend problemloser Bestandteil der Geschäftstätigkeit der Sparkassen und Banken. Auch bei Ausfällen in diesem Bereich wurden keine Konsequenzen beobachtet, die zur internationalen Finanzkrise geführt oder auch nur beigetragen hätten. Eine Kreditverknappung oder Kreditverteuerung für den Klein- und Mittelstand hätte allerdings erhebliche wirtschaftliche Nachteile für die Realwirtschaft. Wirtschaftswachstum würde gebremst, Innovation und Existenzgründung erschwert. Diese muss und kann bei der Umsetzung von Basel III vermieden werden!

Das kommunale Forderungsmanagement

Karl-August Petersen, stv. Bundesvorsitzender und stellv. Landesvorsitzender und Landesgeschäftsführer im Landesverband Schleswig-Holstein der Kommunalkassenverwalter

Ein gutes Forderungsmanagement ist für die Kommunen ein wichtiger und wesentlicher Erfolgsfaktor für die Sicherung der Liquidität, besonders in Zeiten leerer Kassen.
Was versteht man aber unter dem Begriff Forderungsmanagement?
Eine sehr gute und prägnante Definition beschreibt:
„Das Forderungsmanagement umfasst alle Maßnahmen, die sich mit der Entstehung, Bearbeitung und Sicherung der Debitoren befassen."
Im Rahmen der Einführung des neuen Rechnungswesens (Doppik) ist dem kommunalen Forderungseinzug ein zunehmender Stellenwert zugekommen. Die herkömmliche Vollstreckung, wie sie in vielen Kommunen durchgeführt wird, kann durch die weiteren Elemente des Forderungsmanagements wesentlich unterstützt und optimiert werden. Der Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V. hat im Jahr 2008 bis 2009 das Beratungsunternehmen Rödl & Partner mit einer Studie beauftragt und die Ergebnisse auf seiner Homepage www.kommunalkassenverwalter.de veröffentlicht. An dieser Studie haben sich von den über 3400 angeschriebenen Kommunalverwaltungen aller Größenklassen einschließlich der Landkreise immerhin 600 Verwaltungen beteiligt, sodass eine weitreichende Repräsentativität gewährleistet war.
Folgendes konnte dabei festgestellt werden:
Erhebung 2007 insgesamt 94,8 Milliarden bereinigte Soll-Einnahmen
- 90,5 Milliarden (entspricht 95,5 %) konnten ohne Maßnahmen innerhalb der Fälligkeit realisiert werden,
- 4,2 Milliarden (entspricht 4,5 %) wurden angemahnt,
- 1,9 Milliarden (entspricht 2,1 %) wurden vollstreckt,
- 0,9 Milliarden (entspricht 1,1 %) wurden niedergeschlagen.

Das heißt im Ergebnis, dass immerhin fast 99 % aller Forderungen bei „nicht ausgesuchten Kunden" realisiert wurden.
Zielsetzung der Studie war, eine Transparenz über die Struktur, die Kosten, die Leistungen und die Ergebnisse des kommunalen Forderungsmanagements, belastbare Kennzahlen für den Forderungseinzug (Vollstreckung), Identifizierung von Handlungsfeldern für Verbesserungen sowie Ableitung und Bewertung von Optimierungsstrategien im kommunalen Forderungsmanagement herzustellen.
Im Wesentlichen gibt es folgende Strategieoptionen:
Binnenoptimierung
Interkommunale Kooperation
Privatisierung
Die wichtigste und umfassendste in Betracht kommende Optimierungsstrategie ist die Binnenoptimierung im Rahmen der bestehenden Strukturen. Diese zielt auf

eine Optimierung und Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation im Rahmen der bestehenden Strukturen des kommunalen Netzwerkes ab.

Die Realisierung einer Forderung beginnt nicht durch das Verbuchen, Mahnen oder das Vollstrecken, sondern bereits bei ihrer Entstehung. Das Forderungsmanagement besteht dabei aus vier Bausteinen:

1. Bonitätsprüfung,
2. Vertragsgestaltung,
3. Debitorenbuchhaltung,
4. Mahnwesen und Vollstreckung.

1. Die Bonitätsprüfung hat sicherlich nicht den Stellenwert wie in der freien Wirtschaft, kann aber zum Beispiel bei Vermietungen, Verpachtungen oder Auftragsvergaben im Baubereich wichtig sein. Hier wird es nach Einführung der Sachaufklärung möglich sein, über ein zentrales, aktuelles und aussagekräftiges Schuldnerverzeichnis Auskünfte über die Solvenz einer Firma oder natürlichen Person einzuholen. Als weitere Möglichkeit kann aber auch die Einholung von Aus--künften mittels Inkassounternehmen oder Schufa in Erwägung gezogen werden.
2. Auch die Vertragsgestaltung hat im öffentlichen Sektor nicht den Stellenwert wie bei der privaten Wirtschaft, sollte aber auch nicht ganz außer Acht gelassen werden. So ist es bei der Gewährung von Stundungen, Vollstreckungsaufschüben oder der Aussetzung von der Vollziehung ab einer bestimmten Grenze wichtig, mit Sicherheiten zu arbeiten. Andererseits sollte, wo es rechtlich möglich ist, immer mit Vorschüssen gearbeitet werden. Gerade im Bereich Gestattungen, Auskünfte, Konzessionserteilungen, Genehmigungen usw. kann man sich durch die Erhebung von Vorauszahlungen die mühevolle Beitreibung kleinerer Beträge ersparen.
3. Unter der Debitorenbuchhaltung versteht man alle Maßnahmen, die darauf abzielen, dass von der Rechnungsstellung bis zur Verbuchung der Forderungen in der Kasse der gesamte Geschäftsprozess so optimiert wird, dass wirklich alle Forderungen erfasst und verbucht werden. Leider kommt es immer wieder vor, dass Zahlungen eingehen, ohne dass hierfür die erforderlichen Anordnungen vorliegen, weil das zuständige Fachamt nach Bescheid oder Rechnungserstellung nicht für die erforderliche Annahme-Anordnung Sorge trägt. Hier empfiehlt es sich, mit Aufzeichnungen in der Kasse die Abteilungen zu erfassen und hierauf aufmerksam zu machen, um so künftige Forderungsausfälle zu vermeiden. Bescheide und Rechnungen sollen zeitnah und übersichtlich erstellt werden und die wichtigen Ansprechpartner in den Fachämtern benannt werden. Auch auf ein gutes Buchungspersonal sollte das Augenmerk gelegt werden. Demzufolge ist es wichtig, dass das Personal gut geschult ist und die Eingänge richtig und zeitnah verbucht.
4. Ist die Forderung nicht zum Fälligkeitstermin eingegangen, beginnt die eigentliche Arbeit der Vollstreckungsbehörde. Auch in diesem Bereich gibt es Verbesserungspotential. So wird in einigen Verwaltungen nicht zeitnah genug gemahnt. Studien, Umfragen und Kennzahlen ergeben: je älter eine Forderung, desto geringer die Chance der Realisierung.
Schließt sich der Mahnung eine gut formulierte Vollstreckungsankündigung an, lässt sich bereits ein Großteil der Forderungen ohne großen Aufwand realisieren. Aus eigenen Auswertungen geht hervor, dass durch die Vollstreckungsankündigungen ca. 60 - 70 % der noch verbleibenden Forderungen erledigt werden.
Erfolgt dann - wiederum zeitnah - eine telefonische Kontaktaufnahme zum Schuldner (Telefoninkasso), lassen sich wiederum mehr als drei Viertel der dann noch verbleibenden Fälle ohne großen Aufwand realisieren. Die dann noch offenen Forderungen werden spezifiziert. Kleinere Forderungen gegen einen Schuldner (z.B. Hundesteuer) werden so lange gesammelt, bis sich eine Vollstreckung durch eine Forderungspfändung oder durch den Vollstreckungsbeamten betriebswirtschaftlich rechnet.
Wo eine Forderungspfändung (z.B. Lohn-/Kontopfändung) möglich ist, wird diese durchgeführt. Die noch verbleibenden Fälle werden an den Vollstreckungsaußendienst gegeben, der sich intensiv mit diesen Fällen beschäftigen kann.

Auch eine Umstrukturierung in der Organisation einer Verwaltung sollte ein Bestandteil bei der Einführung eines guten Forderungsmanagements sein.
Die Studie von Rödl und Partner, aber auch die „Arbeitshilfe für das Forderungsmanagement“ des KGST halten es für zweckmäßiger, das die Stundung, Niederschlagung und die Bearbeitung des Erlasses von Forderungen durch eine zentral für die gesamte Verwaltung tätige Organisationseinheit durchgeführt wird.
Die Kasse/Finanzbuchhaltung überblickt zentral die Solvenz des Schuldners/in und kann daraus die notwendigen Schritte einleiten. Das Fachamt ist dann im Rahmen ihrer Ressourcenverantwortung zu informieren, aber letztendlich werden die personellen Ressourcen der Fachämter durch eine einheitliche und optimierte Vorgehensweise gestärkt.
Insbesondere bei den Niederschlagungen (Kellerakten) wird durch die zentrale Verwaltung gewährleistet, dass die Forderung ständig überwacht und bei neuer Solvenz realisiert werden kann.
Die interkommunale Kooperation bietet auch eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Realisierung der Forderungen. Handlungsoptionen hierbei sind

- Bildung interkommunaler Vollstreckungsdienste,
- Bildung interkommunaler Gemeinschaftskassen,
- Bildung interkommunaler Steuer- und Kassenverbände.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit der Größe der Einheiten auch der Steuerungsaufwand wächst und die Auslagerung von Teilprozessen auf gemeinsame kommunale Einheiten zu praktisch relevanten Schnittstellen und Abstimmungsaufwand im Finanzmanagement führt. Bei der Kasse verbleibt weiterhin der Aufwand der Mahnung und das Erstellen eines Vollstreckungsersuchens an die vollstreckende Stelle sowie die Überwachung der Restforderungen. Bei Einzahlungen, Änderungen an den Forderungen oder Anträgen auf Stundung muss Kontakt zu der Stelle aufgenommen werden, die die Vollstreckung durchführt.
Die vorstehenden Modelle können sich je nach Zweckmäßigkeit auch auf Teilprozesse beziehen, wie z. B. die Beschränkung auf wissensintensive Spezialverfahren in der Vollstreckung wie Insolvenzen, der Zwangsvollstreckung bei Grundstücken, der Bündelung der Kräfte für Investitionen in den Ausbau der IT-Unterstützung des Forderungsmanagements oder der Bildung eines gemeinsamen Außendienstes. So haben die ehemaligen Ämter Treene, Hattstedt und Nordstrand (jetzt Amt Nordsee-Treene), das jetzige Amt Eiderstedt (früher Amt Eiderstedt, Stadt Garding und Gemeinde Sankt Peter-Ording) zusammen mit dem Amt Viöl und der Stadt Tönning bereits in den achtziger Jahren einen gemeinsamen Vollstreckungsaußendienst unter Federführung des Amtes Treene gegründet. Diese Zusammenlegung hat sich in den vergangenen Jahren bewährt.
Als dritte Strategieoption besteht noch die Möglichkeit der Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungen mit privaten Inkassounternehmen.
Problemfelder der Zusammenarbeit sind das Kosten-Nutzen-Verhältnis, die damit verbundenen politischen und rechtlichen Risiken sowie wiederum der zusätzliche Steuerungsaufwand an der Schnittstelle.
In der Anfang 2012 erschienenen „Schleswig-Holstein aktuell“ hat der Landesverband der Kommunalkassenverwalter Schleswig-Holstein sich rechtlich, fachlich und sachlich mit diesem Thema auseinandergesetzt.
So gibt es datenschutzrechtlich klare Verbote für das „Eintreiben“ von Steuern und dementsprechend erhebliche Einschränkungen für die Übergabe der übrigen Forderungen an private Inkassounternehmen, sodass es sich auch schon aus wirtschaftlichen Gründen nicht lohnt, sich der privaten Inkassounternehmen zu bedienen. Dies wird auch in dem Interview mit Frau Dr. Carola Drechsler vom Unab-

hängigen Landeszentrum für Datenschutz und Informationsfreiheit deutlich. In der nächsten Ausgabe der „Schleswig - Holstein aktuell“ erscheint ein Interview mit der Stadt Passau, in dem es darum geht, dass diese die Zusammenarbeit mit einem privaten Inkassounternehmen aus Erfolgs- und wirtschaftlichen Gründen gekündigt hat.
Wie aber stehen unsere Bürgerinnen und Bürger zu den Privatisierungstendenzen?
Repräsentative Befragungen zur Privatisierung des kommunalen oder öffentlichen Forderungseinzuges liegen nicht vor. Bekannt ist allerdings die grundsätzliche Einstellung der Bevölkerung zur Privatisierung. Nach einer repräsentativen Forsa-Umfrage aus dem Frühjahr 2008 stehen 84 % der Bevölkerung Privatisierung prinzipiell negativ gegenüber. Die Vorstellung, dass öffentliche Geldforderungen durch Private beigetrieben werden sollen, dürfte bei den Bürgerinnen und Bürgern, die ihre Bürgerrechte gesichert sehen wollen, Unverständnis und/ oder Ängste auslösen und - wenn überhaupt - nur vereinzelt Akzeptanz finden.

Resümee:
Das kommunale Forderungsmanagement und die damit verbundene Vollstreckung lassen sich an einigen Stellen wie vorstehend beschrieben durchaus optimieren. Aber auch eine Verbesserung des Rechtsrahmens auf Bundes- und Landesebene lässt noch Verbesserungsspielräume zu.
So wird durch die Änderung der Zivilprozessordnung, der Abgabeordnung und der länderrechtlichen dazugehörigen Vollstreckungsgesetze bei der im Jahr 2013 einzuführenden Sachaufklärung ein positiver Wandel grundlegender Rahmenbedingungen stattfinden.
Darüber hinaus gibt es Handlungsfelder zu folgenden gesetzlichen Verbesserungsvorschlägen:

- die Ermöglichung des Abrufs von Kontenstammdaten auch für die sonstige Verwaltungsvollstreckung neben der Realsteuervollstreckung,
- die Vereinfachung der innerbehördlichen als auch der interkommunalen Datenübermittlung zum Zwecke der Verfolgung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen,
- die Koppelungsregelung zur KFZ-Zulassungsverweigerung auf Bußgelder und weitere Sachverhalte,
- die Erweiterung der Vorschriften zur Übermittlung von Sozialdaten auf den kommunalen Steuerfiskus,
- die Übernahme von Teilen des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen; insbesondere hierbei die Option zur Vollstreckung bestimmter privatrechtlicher kommunaler Geldforderungen im Verwaltungswege.

Der Fachverband der Kommunalkassenverwalter wird sich bei der Einführung dieser Neuerungen weiterhin um die Umsetzung in die tägliche Praxis kümmern. In dem Lehrgang „Forderungsmanagement- Der praktische Teil-Umsetzung in der Verwaltung“ beim Kompetenzzentrum für Verwaltungsmanagement (KOMMA) wird das Thema Forderungsmanagement bis hin zum Aufbau eines Projektablaufplanes intensiv behandelt.
Der Landesverband der Kommunalkassenverwalter würde sich gern mit den kommunalen Spitzenverbänden des Landes Schleswig-Holstein über weitere Optimierungsmöglichkeiten in der Vollstreckung und dem Ausbau des kommunalen Forderungsmanagements austauschen. Denkbar wäre eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu diesem Thema ins Leben rufen, um so gemeinsam dafür Sorge zu tragen, dass der Staat auch das bekommt, was dem Staate zusteht.

Kommunales Benchmarking der schleswig-holsteinischen Kreise

Bernd Schroeder, Dipl. Verwaltungswirt (FH), Hauptkoordinator des Projektes beim Schleswig-Holsteinischen Landkreistag*

1. Einleitung

Die 11 schleswig-holsteinischen Kreise führen seit August 2010 das Projekt „Kommunales Benchmarking“ durch. Die Landrätinnen und Landräte der Kreise haben ihre Teilnahme am Benchmarking für eine Zeit von mindestens 3 Jahren verbindlich zugesagt. Durch die landesweite Beteiligung aller Kreise wurde die Grundvoraussetzung für eine umfassende Betrachtung mit hoher Verbindlichkeit geschaffen.

2. Projektbeschreibung und Projektziel

Die Kreise verfolgen mit dem Projekt das Ziel, zu kostenintensiven und aufwändigen Bereichen und Aufgaben in den Kreisverwaltungen Vergleiche zu ermöglichen. Anhand dieser Vergleiche sollen Maßnahmen erarbeitet werden, die dem Ziel „Lernen vom Besseren“ folgen. Das Benchmarking ist damit ein Instrument zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Kreise.
Kennzahlenvergleiche und Benchmarkingprozesse sind in der Praxis bewährte Instrumente, um die eigene Arbeit zu analysieren und damit eine effektivere und effizientere Aufgabenwahrnehmung zu erreichen.
Mit einem Benchmarking sollen systematische und kontinuierliche Vergleiche der eigenen (Verwaltungs-) Dienstleistungen mit den Leistungen anderen Verwaltungen in qualitativer und / oder quantitativer Hinsicht durchgeführt werden. Dabei wird das Ziel verfolgt, bessere Lösungen („best practice“) zu identifizieren und hiervon zu profitieren. Die oftmals bei internen Controllinginstrumenten dominierende Binnenorientierung wird mit interkommunalen Vergleichen aufgelöst. Durch das Nebeneinanderstellen der Kennzahlenergebnisse verschiedener Kommunen entstehen völlig neue Perspektiven und Bewertungsmaßstäbe.

Die Kreise haben ein Interesse daran, eine Datenbasis zu erhalten, die geeignet ist, interkommunale Vergleiche durchzuführen und gleichzeitig die kreisinterne Steuerungsfähigkeit zu verbessern. Letztlich ermöglicht erst der Vergleich der eigenen Zahlen mit anderen, externen Orientierungswerten eine Aussage über das eigene Leistungsniveau. Die Frage, ob ein als Wert hoch, niedrig, gut oder schlecht einzuschätzen ist, kann erst im interkommunalen Vergleich mit anderen Kreisen beantwortet werden.

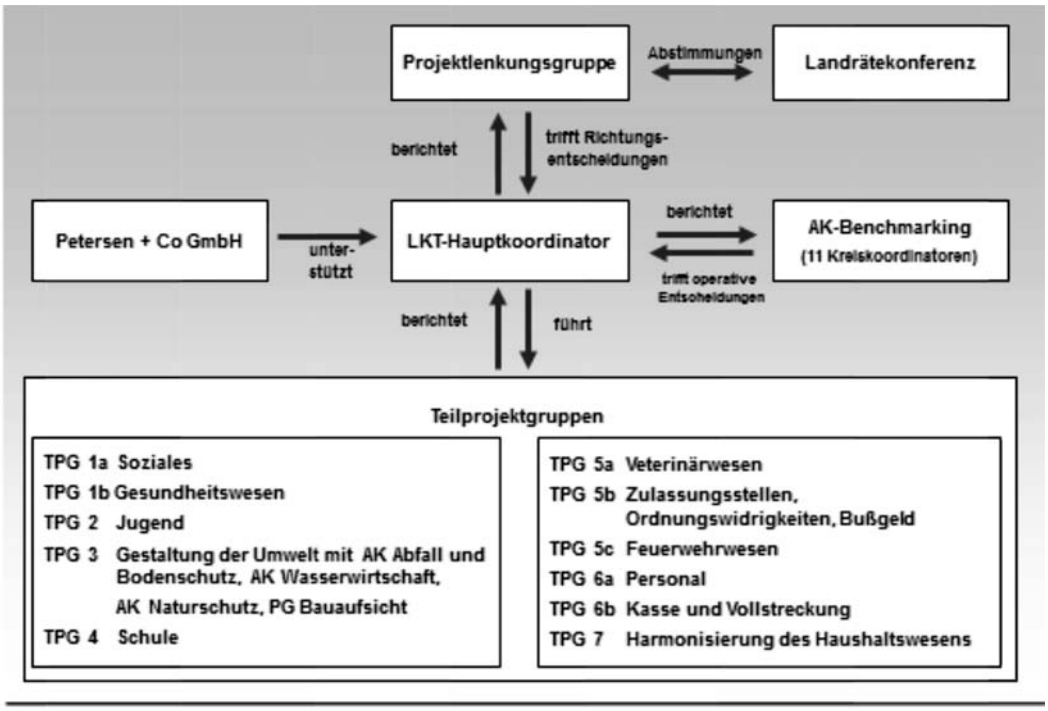
Zu Projektbeginn wurde entschieden, dass alle Kreise an allen Vergleichsgruppen teilnehmen. Eine hohe Verbindlichkeit im Projekt und die Unterstützung durch die Landrätinnen und Landräte sind Voraussetzung dafür, ein komplexes Projekt mit vielen Beteiligten und den verschiedensten Themenbereichen erfolgreich durchführen zu können.
Nach außen wird das Projekt durch den Schleswig-Holsteinischen Landkreistag, dem auch der Projektkoordinator zugeordnet ist, vertreten.

---

* Der Autor ist erreichbar unter: Schleswig-Holsteinischer Landkreistag, Reventlouallee 6, 24105 Kiel; Tel.: 0431/570050-47;
E-Mail: bernd.schroeder@sh-landkreistag.de

3. Projektorganisation

Grafische Darstellung der Projektorganisation:



Die Projektlenkungsgruppe (Mitglieder: Geschäftsführer Landkreistag, Landrätin Segeberg, Landrat Nordfriesland, Landrat Rendsburg-Eckernförde) trifft strategische Entscheidungen zum Projekt und vertritt das Projekt im Kreise des Landrätekollegiums.

Der Arbeitskreis Benchmarking (11 Kreise, zentrale Steuerung/Kämmerei) übernimmt als zentrales Arbeitsgremium grundsätzliche Entscheidungen zur operativen Projektarbeit, berät über die Arbeitsergebnisse aus den Teilprojektgruppen und erarbeitet Empfehlungen grundsätzlicher Art.

Die Teilprojektgruppen bearbeiten als Facharbeitsgruppen die Kennzahlensets, analysieren, diskutieren und bewerten die Zahlenergebnisse.

Der Hauptkoordinator, angesiedelt beim Schleswig-Holsteinischen Landkreistag, leitet das das Projekt im Rahmen der Zielsetzung der Projektlenkungsgruppe, nimmt an allen Projektsitzungen teil und stellt somit einen einheitlichen Informationsstand und ein zielführendes Vorgehen im Gesamtprojekt sicher.

4. Datenbank

Aufgrund der erwarteten Datenmenge und der Vielzahl der Beteiligten wurde vor Projektbeginn vereinbart, das Benchmarking unter Zuhilfenahme einer internetbasierten Datenbank durchzuführen. Hierdurch wird erreicht, die erhobenen Daten an einem zentralen Ort zusammenzuführen und redundante Datenhaltung zu vermeiden.

Um einen effektiven und effizienten Vergleich zu ermöglichen, wurde die Vergleichsdatenbank IKVS ausgewählt (Interkommunales Kennzahlen-Vergleichs-System der Firma IKVS GmbH, Sitz in Tangstedt, www.ikvs.de). In dieser Datenbank werden die Haushaltspläne, die Rechenergebnisse sowie Daten aus den Teilprojektgruppen (Fallzahlen, Stellenanteile, Bearbeitungszeiten, weitere fachliche Zahlen) und Statistikdaten aus dem Statistikamt Nord verknüpft und ausgewertet. Die Datenbank IKVS bietet optional die Möglichkeit eines automatisierten Berichtswesens.

Die Mitglieder der Teilprojektgruppen haben einen passwortgeschützten Zugriff über das Internet und können somit laufend auf die aktuellen Kennzahlen zugreifen. Die Kreise haben in der Datenbank ausschließlich Lese- und Auswertungsrechte. Dateneingaben erfolgen nur durch den Datenbankanbieter.

Neben den Kennzahlenberechnungen bietet die Datenbank IKVS die Möglichkeit, alle Auswertungsergebnisse als Excel-Tabelle auszugeben. So wird die nachfolgende Verwendung der Daten erleichtert, beispielsweise für Berichte an Gremien oder innerhalb des internen Berichtswesens.

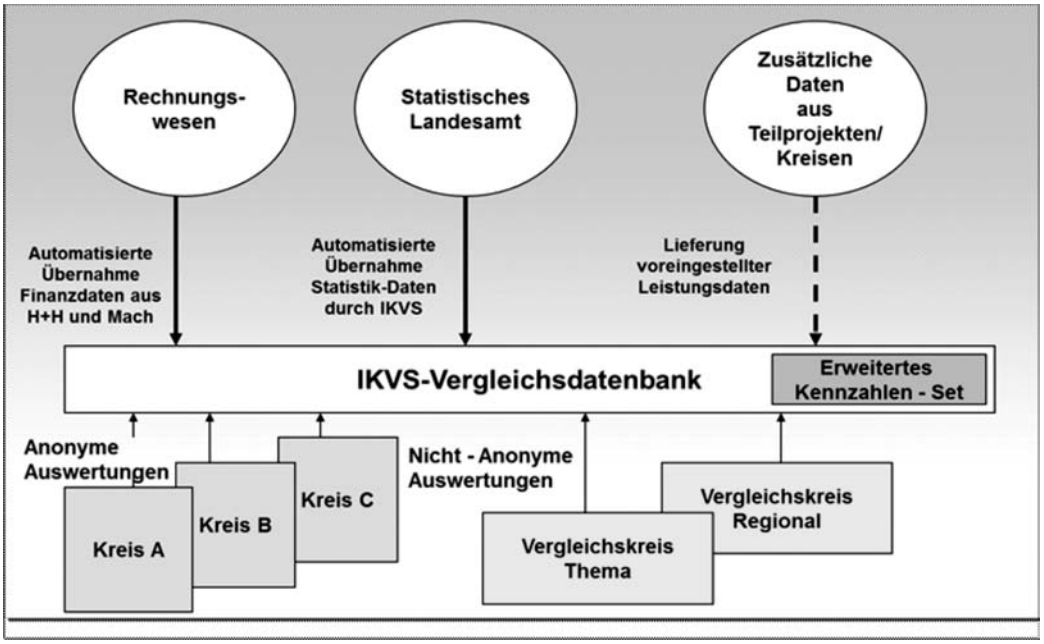
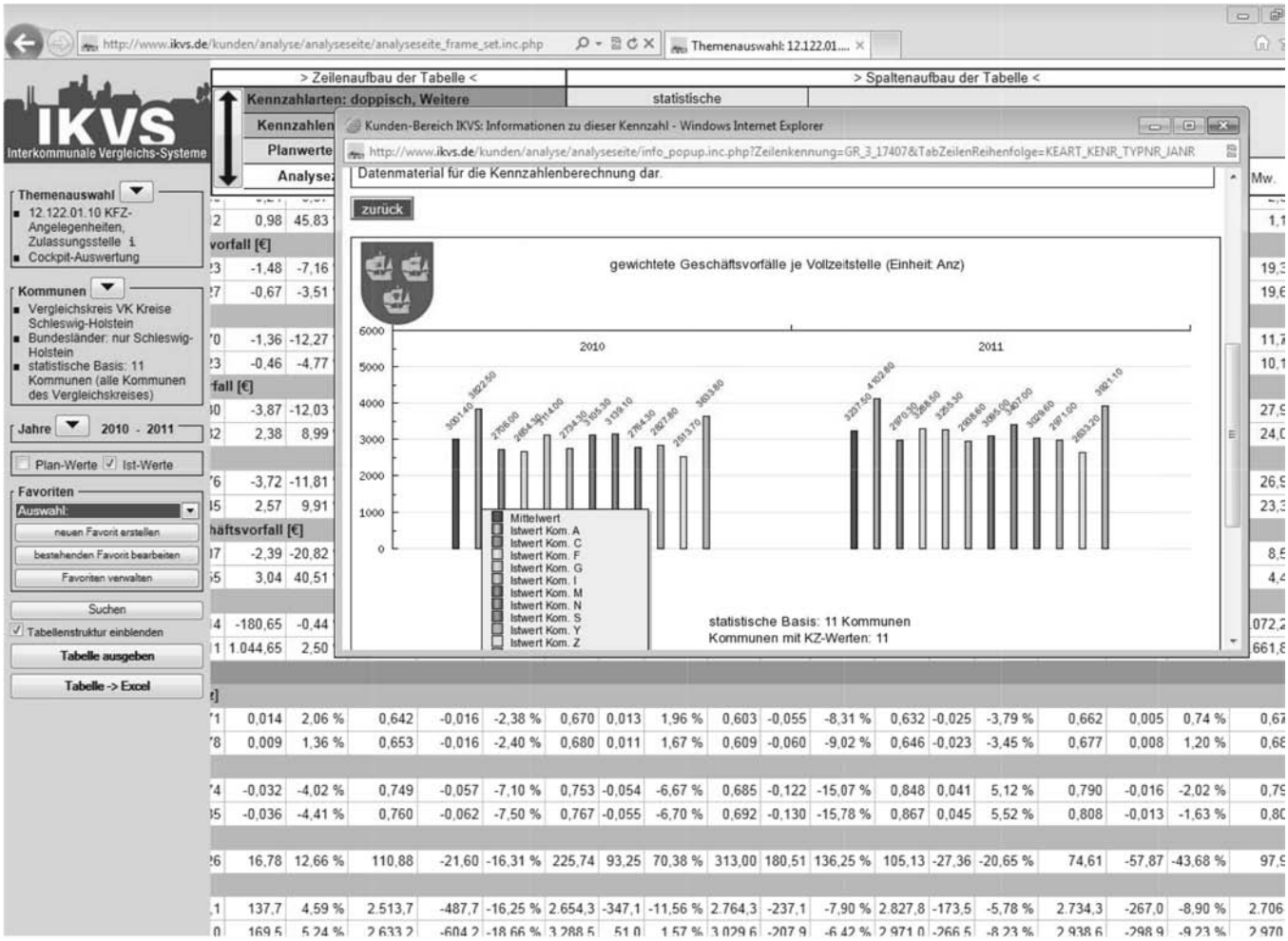


Abbildung zur Datenbank IKVS

Mit den vorhandenen Eingabe- und Auswertungsmöglichkeiten in der Datenbank können die Beteiligten per Internetzugriff jederzeit auf aktuelle Daten zurückgreifen, Auswertungen nach eigenem Bedarf zusammenstellen und damit auch für kreisinterne Zwecke eine breite Datenbasis nutzen.

5. Kennzahlenbereiche

Für das Benchmarking wurde das Ziel formuliert, eine Gesamtbetrachtung zu allen kostenintensiven und aufwändigen Bereichen durchzuführen. Mit den



Screenshot einer Auswertung mit Balkendiagramm aus der Datenbank IKVS

Kennzahlenergebnissen sollen Aussagen über mögliche Verbesserungen hinsichtlich der Güte und Effizienz erarbeitet werden.

Zu Projektbeginn wurden Bereiche ausgewählt, die finanziell, personell und nach politischer Relevanz für die Kreisverwaltungen besonders ins Gewicht fallen. Als Ergebnis wurden folgende Bereiche ausgewählt.

- Soziales (komplette Sozialhilfe nach SGB XII, ohne Eingliederungshilfe)
- Gesundheitswesen
- Jugendhilfe, Kindertagesbetreuung
- Gestaltung der Umwelt mit den Bereichen Bauaufsicht, Naturschutz, Abfall, Bodenschutz, Wasserwirtschaft
- Schulen, Schülerbeförderung, Schulverwaltung
- Veterinärwesen
- Bußgeld
- Zulassung
- Feuerwehrwesen
- Personalverwaltung, Personalabrechnung
- Kasse und Vollstreckung

Eine Erweiterung der Themen ist vorgesehen.

Innerhalb der gebildeten Teilprojektgruppen wurden die Kennzahlen gemeinsam entwickelt. Es kam dabei auf präzise Bestimmungen der Kennzahleninhalte an, um bei den späteren Datenerhebungen ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen. In dieser Vorarbeit zur Festlegung der Kennzahlen liegt ein Schwerpunkt der Arbeit, der für die Akzeptanz der Ergebnisse von entscheidender Bedeutung ist.

Die Vielfalt der Aufgaben erlaubt es nicht, mit einem Standardkennzahlengerüst alle Aufgabenbereiche zu vergleichen. In manchen Bereichen mag der Personaleinsatz die zentrale Steuerungsgröße sein, in anderen Bereichen sind die Personalaufwendungen von untergeordneter Bedeutung.

Auch die Bezugspunkte müssen individuell gewählt werden. In vielen Vergleichen werden vereinfacht die Einwohnerzahlen als Bezugspunkt für den Ressourceneinsatz genutzt. Die Einwohnerzahl begründet jedoch nicht in allen Fällen den Aufgabenumfang. Z.B. die Anzahl der Kontrollen von Lebensmittelbetrieben im Bereich des Veterinärwesens hängt nicht von der Anzahl der Einwohner im Kreis, sondern von der Anzahl Betriebe ab.

Insgesamt werden in allen Bereichen Kennzahlen abgebildet, die die Aufgabenwahrnehmung, den personellen Einsatz, die Verwendung der Haushaltsmittel und die Anzahl der bearbeiteten Vorgänge bzw. Fälle betrachten, dies individuell nach fachlichen Anforderungen und nach den Erkenntnisinteressen der Beteiligten.

Durch die geplante Gesamtbetrachtung aller Bereiche der Kreise werden Plausibilitätsprüfungen erleichtert. Sollten versehentlich Kostenanteile oder Personalstellen nicht den Bereichen des Vergleichs zugeordnet werden, würde dies bei der Gesamtbetrachtung aller Bereiche ersichtlich werden. Bei anderen Vergleichsansätzen, bei denen nur ausgewählte Einzelthemen in ein Benchmarking einbezogen werden, ist eine solche summarische Plausibilisierung kaum umsetzbar. Wesentliches Element dieser Gesamtbetrachtung ist die Übernahme der vollständigen Haushaltsdaten in die Datenbank IKVS.

6. Sicherung der Vergleichbarkeit

Kennzahlenvergleichen wird oftmals vorgehalten, „Äpfel mit Birnen zu vergleichen“. Mit diesem Argument werden, teilweise berechtigt, die Ergebnisse von Vergleichen in Frage gestellt.

Die 11 schleswig-holsteinischen Kreise weisen diverse Strukturunterschiede (u.a. Fläche, Einwohnerzahl, Sozial- und Wirtschaftsstruktur) und Unterschiede in den Verwaltungen (u.a. Aufgabenprioritäten,

Organisationsformen, Vergabeumfang von Aufgaben, Technikeinsatz) auf. Trotz aller Unterschiede nehmen die Kreise die gleichen Aufgaben wahr und setzen hierfür erhebliche Ressourcen in Form von Sachaufwendungen, Personal und Transferleistungen ein. Im Projekt wurden umfangreiche Anstrengungen unternommen, um einen aussagekräftigen Vergleich der Kreisverwaltungen zu ermöglichen.
Im Benchmarking der Kreise werden Aufgaben und nicht Organisationseinheiten betrachtet. Damit werden aufbauorganisatorische Unterschiede weitestgehend ausgeblendet.
Es wurden Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Haushalts- und Buchungssystematik umgesetzt. Dies war nötig, um einen Vergleich auf Basis der Haushaltsdaten, die vollständig in die Datenbank aufgenommen wurden, führen zu können.
Es werden jeweils die strukturellen Unterschiede dokumentiert. So kann nachvollziehbar identifiziert werden, mit welchen Kreisen Vergleiche direkt möglich sind und bei welchen Kreisen Besonderheiten zu beachten sind. Wird erkannt, dass aufgrund unterschiedlicher Strukturen ein Vergleich aller 11 Kreise nicht sinnvoll ist, ermöglich das IKVS-System eine einfache Änderung der Vergleichsgruppe. So können beispielsweise die Kreise mit einer eigenen Personalabrechnung und die Kreise mit einer Abrechnung durch die Versorgungsausgleichskasse gemeinsam oder getrennt ausgewertet werden. Hierdurch werden Unterschiede in den beiden Teilgruppen sowie zwischen den beiden Teilgruppen sichtbar.
Mit diesen und weiteren Schritten ist sichergestellt, dass die Kennzahlen eine größtmögliche Vergleichbarkeit aufweisen.

7. Erste Ergebnisse

Mittlerweile liegen geprüfte Zahlen aus den Jahren 2010 und 2011 vor. Bei den Kennzahlenergebnissen zeigen sich teilweise erhebliche Unterschiede. Kern des Benchmarking ist es, die Kennzahlenergebnisse und die Unterschiede zu analysieren und die Ursachen zu ergründen. Eine vorschnelle Bewertung bzw. Einteilung in „gute und schlechte“ Ergebnisse sollte dabei vermieden werden. Sinn eines Benchmarking ist nicht die Bildung von Ranglisten.
Bei den Ergebnissen ist zu beachten, dass nicht immer die kleinste Zahl, der günstigste Wert oder der geringste Personaleinsatz als Zielwert dienen muss. Es sind jeweils komplexe Kausalitäten bei der Frage nach Orientierungswerten zu beachten. Die dokumentierten Strukturunterschiede, Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung und regionale Besonderheiten und Begleiterscheinungen müssen immer mit einbezogen werden. Diese Komplexität muss insbesondere bei der Bewertung der Kennzahlenergebnisse berücksichtigt werden.

8. Ausblick

Im Oktober 2012 wurde ein zusammenfassender Zwischenbericht mit Schlüsselkennzahlen fertiggestellt. Nach Vorliegen der ersten Ergebnisse erfolgt nun die vertiefte Bewertung und Analyse der Daten in den Kreisen und im Projekt. Die Landrätinnen und Landräte haben im August 2012 einstimmig beschlossen, dass Benchmarking über die bislang geltende Projektlaufzeit (Juli 2013) hinaus fortführen zu wollen.
Ziel der Fortsetzung ist die Vertiefung der bereits betrachteten Bereiche und die Ergänzung um weitere relevante Themen. Zudem soll die begonnene Harmonisierung der Haushaltsstrukturen fortgeführt werden. Mit der Nutzung der Rechenergebnisse wird es möglich sein, die Wirtschaftlichkeit einzelner Aufgaben intensiver zu vergleichen, insbesondere wenn die Aufgaben in den Kreisen unterschiedlich wahrgenommen werden.

Unklarheiten bei der Umsetzung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens? - Das Projekt NKR-SH möchte Ihnen helfen!

Regine Berger, Projektkoordinatorin NKR, KOMMA Altenholz

Um die Kommunen auf das neue kommunale Rechnungswesen vorzubereiten, wurde im Frühjahr 2005 der Innovationsring NKR gegründet. Dieses Projekt endete 2008. Zwischenzeitlich erfolgten jedoch einige Rechtsänderungen in der Gemeindehaushaltsverordnung, und weitere Fragestellungen sind aufgetreten. Daher hat sich die Lenkungsgruppe „kommunale Verwaltungsreform“ entschlossen, das Projekt wieder aufleben zu lassen.
Seit dem 01.09.2011 gibt es nun das Projekt der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände Schleswig-Holsteins „NKR-SH“, das Ihre Fragen rund um das Thema „Doppik“ beantwortet und folgende Zielsetzungen verfolgt:

- Unterstützung der kommunalen Einrichtungen des Landes Schleswig-Holstein bei der Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens durch Beantwortung von Fragen, die der organisatorischen Umsetzung rechtlicher Reglungen dienen.
- Sicherstellung der einheitlichen Vorgehensweise der Beteiligten bei der Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens Schleswig-Holstein.
- Durchführung von Informationsveranstaltungen/Workshops.

Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den kommunalen Verwaltungen haben diese Möglichkeit bereits genutzt. Fragestellungen die auch Relevanz für andere Verwaltungen haben können, werden als FAQ auf unserer Internetseite www.nkr-sh.de eingestellt. Hier hat sich zwischenzeitlich viel Wissen zu verschiedenen Themenschwerpunkten angesammelt, von dem Sie sicher auch profitieren können. Durch weitere Fragen, die sie jederzeit an das Projektteam richten können, wird diese Datenbank immer umfangreicher werden. Nutzen Sie doch das Kontaktformular auf unserer Internetseite.
Neben der Beantwortung von Fragen arbeitet das neunköpfige nebenamtliche Kompetenz-Team zurzeit an einer Ausarbeitung zur Bilanz. Hierzu sollen Sie Wissenswertes, Rechtliches und Nützliches zu den einzelnen Positionen erhalten. Wir hoffen, diese Neuerung im Frühjahr 2013 auf unserer Homepage veröffentlichen zu können. Auch die KLR, das Controlling, der Gesamtabschluss sind Themen, die das Team noch aufgreifen wird.
Im Herbst 2013 ist eine halbtägige Nachmittagsveranstaltung für Verwaltungsmitarbeiter/-innen und Kommunalpolitiker geplant. Dabei soll es um die Veränderungen, den Nutzen und die noch ausstehenden Aufgaben aus verschiedenen Sichtweisen gehen. Der Flyer zu dieser Veranstaltung wird Ihnen im zweiten Quartal 2013 zugesandt.

Aus der Rechtsprechung

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 72 Abs. 1, Art. 105 Abs. 2, 2a, VwGO § 47 Abs. 5
Aufwandsteuer, Kulturförderabgabe, Steuerfindungsrecht, „Bettensteuer“

Amtl. Leitsätze:
1. Der Aufwand für eine entgeltliche Übernachtung ist der Einkommenserzielung zuzuordnen und unterfällt damit nicht der Aufwandsteuer i.S.d. Art. 105 Abs. 2a GG, wenn die Übernachtung mit der Berufs- oder Gewerbeausübung oder auch einer freiberuflichen Tätigkeit zwangsläufig verbunden ist. Diese Zuordnung entfällt nicht dadurch, dass ein konsumtiver - privater - Aufwand bei Gelegenheit einer solchen Übernachtung betrieben wird.
2. Eine Steuer auf entgeltliche Übernachtungen ist nicht mit der Umsatzsteuer gleichartig i.S.d. Art. 105 Abs. 2a GG, wenn sie sich in erheblichen Steuermerkmalen von der Umsatzsteuer unterscheidet und nach einer wertenden Gesamtbetrachtung ein Eingriff in die Steuerkompetenz des Bundes nicht gegeben ist.
Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.7.2012, Az.: 9 CN 1.11

Zum Tatbestand:
Die Antragstellerin betreibt zwei Hotels im Stadtgebiet der Antragsgegnerin. Diese erhebt nach Maßgabe der am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen „Satzung über die Erhebung einer Kultur- und Tourismusförderabgabe für Übernachtungen in Trier“ (KTAS) eine Abgabe für Übernachtungen als indirekte örtliche Aufwandsteuer. Die Satzung enthält unter anderem folgende Regelungen:
§ 1 Abgabenerhebung
Die Stadt Trier erhebt eine Kultur- und Tourismusförderabgabe für Übernachtungen (nachfolgend Abgabe genannt) als indirekte örtliche Aufwandsteuer nach Maßgabe dieser Satzung.
§ 2 Abgabengegenstand
Gegenstand der Abgabe ist der Aufwand des Übernachtungsgastes für entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben (Hotels, Pensionen, Privatzimmer, Jugendherbergen, Ferienwohnungen, Motels, Campingplätze, Schiffen oder ähnlichen Einrichtungen), in denen Übernachtungen zu vorübergehenden Zwecken angeboten werden.
§ 3 Abgabenmaßstab
Bemessungsgrundlage ist die Übernachtung je volljährigem Übernachtungsgast.
§ 4 Abgabensatz
(1) Die Abgabe beträgt 1,00 EUR je Nacht und Übernachtungsgast.
(2) Sollte ein Übernachtungsgast mehr als 7 zusammenhängende Übernachtungen im selben Beherbergungsbetrieb verbringen, sind die weiteren Übernachtungen nicht abgabepflichtig.
§ 5 Abgabenschuldner
Abgabenpflichtig ist der Betreiber des Beherbergungsbetriebes, der dem Übernachtungsgast die entgeltliche Übernachtung gewährt.
§ 6 Entstehung
Die Abgabe entsteht mit der Verwirklichung des Abgabegegenstandes.
§ 7 Festsetzung und Fälligkeit
Der Betreiber eines Beherbergungsbetriebes ist verpflichtet, bis zum 10. Tage nach Ablauf eines Kalendervierteljahres der Stadtverwaltung Trier eine Erklärung nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck einzureichen. Die errechnete Abgabe wird durch einen Abgabenbescheid für das Kalendervierteljahr festgesetzt. Sie wird einen Monat nach Bekanntgabe des Bescheides an den Abgabenschuldner fällig und ist von diesem an die Stadtkasse zu entrichten.
Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin gegen diese Satzung wurde vom Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 17. Mai 2011 abgelehnt. Hiergegen wandte sich die Antragstellerin mit der vom OVG zugelassenen Revision. Diese hatte Erfolg.

Aus den Gründen:
Die Revision der Antragstellerin ist zulässig und begründet. Das angefochtene Urteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die Erhebung der Kultur- und Tourismusförderabgabe ist teilweise mit Art. 105 Abs. 2a GG unvereinbar, wonach die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern haben, solange sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Das führt zur Unwirksamkeit der angegriffenen Satzung insgesamt (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

1. Das Oberverwaltungsgericht hat Bundesrecht angewandt, das das Bundesverwaltungsgericht überprüfen darf. Die Entscheidung des Normenkontrollgerichts beruht zwar im Wesentlichen auf der Auslegung und Anwendung einfach-gesetzlichen Landesrechts, das grundsätzlich irrevisibel ist. Das nicht revisible Recht darf vom Bundesverwaltungsgericht aber darauf überprüft werden, ob die Auslegung und Anwendung des Landesrechts durch das Normenkontrollgericht mit dem Bundesrecht in Einklang steht oder ob das Bundesrecht eine andere Auslegung gebietet (Urteile vom 29. Juni 2000 - BVerwG 1 C 26.99 - Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 68 und vom 16. Mai 2007 - BVerwG 10 C 1.07 - Buchholz 401.65 Hundesteuer Nr. 12 Rn. 11). Das Normenkontrollgericht hat § 2 KTAS so ausgelegt, dass sowohl die privat veranlassten als auch die beruflich erforderlichen Übernachtungen steuerbarer Aufwand sind. Damit hat es den Begriff der Aufwandsteuer in Art. 105 Abs. 2a GG verkannt.
a) Nicht zu beanstanden ist die Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts, dass die Kultur- und Tourismusförderabgabe eine Steuer darstellt. Denn sie wird von der beklagten Stadt ohne unmittelbare Gegenleistung von allen, auf die der Tatbestand, an den die Satzung die Leistungspflicht knüpft, erhoben und dient der Erzielung von Einkünften zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991, 2004/95 - BVerfGE 98, 106 <123>; Beschlüsse vom 12. Oktober 1978 - 2 BvR 154/74 - BVerfGE 49, 343 <353> und vom 6. Dezember 1983 - 2 BvR 1275/79 - BVerfGE 65, 325 <344>). Die Steuer verstößt auch nicht gegen den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Normenwahrheit (BVerfG, Urteile vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - BVerfGE 108, 1 <20> und vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1/06 u.a. - BVerfGE 118, 277 <366>). Zwar mag die Überschrift und die Bezeichnung in § 1 KTAS als Kultur- und Tourismusförderabgabe zunächst den Eindruck erwecken, die Abgabe komme ausschließlich der Kultur- und Tourismusförderung zugute. Jedoch ist der Satzung nicht zu entnehmen, dass die Abgabe nur für diesen Zweck verwendet werden soll, vielmehr wird die Abgabe in § 1 KTAS ausdrücklich als indirekte örtliche Aufwandsteuer bezeichnet. Deshalb wird über den Steuercharakter der Abgabe nicht getäuscht.
b) Aufwandsteuern zielen auf die in der Vermögens- und Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen, welche durch den Gebrauch von Gütern, das Halten eines Gegenstandes oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen vermutet wird. Belastet werden soll lediglich der über die Befriedigung der allgemeinen Lebensführung hinausgehende Aufwand, der Teil des persönlichen Lebensbedarfs und der persönlichen Lebensführung ist, und nur die in diesem Konsum zum Aus-

druck kommende besondere Leistungsfähigkeit (BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 1983 - 2 BvL 1/82 - BVerfGE 65, 325 <346 f.>; Kammerbeschluss vom 10. August 1989 - 2 BvR 1532/88 - NVwZ 1989, 1152; BVerwG, Urteil vom 26. September 2001 - BVerwG 9 C 1.01 - BVerwGE 115, 165 <168>). Wird ein Aufwand in diesem Sinne betrieben, kommt es nicht darauf an, von wem und mit welchen Mitteln der Konsum finanziert wird und welchen Zwecken er des Näheren dient (BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 1983 a.a.O. S. 346 f.; BVerwG, Urteil vom 17. September 2008 - BVerwG 9 C 17.07 - Buchholz 401.61 Zweitwohnungssteuer Nr. 24 Rn. 15).

Davon zu unterscheiden ist ein Aufwand, der nicht der persönlichen Lebensführung in dem oben genannten Sinne, sondern der Einkommenserzielung dient. Eine Aufwandsteuer ist deshalb von einer Einkommensentstehungssteuer wie etwa der Einkommensteuer zu unterscheiden (BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 1983 a.a.O. S. 347, mit Bezug auf Schmölders, Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Band, 2. Aufl. 1956, S. 635 <648>; vgl. auch Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Aufl. 2010, § 8 Rn. 29). Aufwandsteuern sollen die als mehr oder weniger aufwändig angesehene Einkommensverwendung erfassen (zum Begriff Schmölders a.a.O.). In dieser Absicht des Gesetzgebers liegt das wesentliche Merkmal des Begriffs der Aufwandsteuer. Eine Aufwandsteuer kann nicht für Gegenstände oder Dienstleistungen erhoben werden, die nicht der Einkommensverwendung (privatem Aufwand), sondern allein der Einkommenserzielung dienen (BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 1983 a.a.O. S. 347; BVerwG, Urteile vom 26. Juli 1979 - BVerwG 7 C 53.77 - BVerwGE 58, 230 <234 f.>, vom 27. September 2000 - BVerwG 11 C 4.00 - Buchholz 401.61 Zweitwohnungssteuer Nr. 18 und vom 19. Dezember 2008 - BVerwG 9 C 16.07 - Buchholz 401.61 Zweitwohnungssteuer Nr. 26 Rn. 14 f.; Beschluss vom 2. November 2006 - BVerwG 10 B 4.06 - Buchholz 401.65 Hundesteuer Nr. 11 Rn. 5). Die im Begriff der Aufwandsteuer angelegte Abgrenzung der Einkommensverwendung zur Einkommenserzielung erfordert von Verfassungs wegen eine umfassende Würdigung der Umstände des Einzelfalles (Urteil vom 10. Oktober 1995 - BVerwG 8 C 40.93 - BVerwGE 99, 303 <307>). Diesen Anforderungen wird das Normenkontrollgericht nicht in vollem Umfang gerecht.

Der Aufwand für die entgeltliche Übernachtung ist zunächst, was das Oberverwaltungsgericht zutreffend erkennt, ein Aufwand, der über die Befriedigung des Grundbedürfnisses nach Wohnraum hinausgeht. Das Grundbedürfnis Wohnen wird in der Regel durch die Nutzung eigenen oder gemieteten Wohnraums gedeckt. Die entgeltliche Übernachtung tritt zu dieser Nutzung hinzu, die ihrerseits nicht aufgegeben wird bzw. nicht aufgegeben werden kann. Entrichtet ein Steuerpflichtiger Entgelt für eine aus privatem Interesse veranlasste Übernachtung, ist dies Ausdruck der Gestaltung der persönlichen Lebensführung, die Leistungsfähigkeit indiziert. Sie ist deshalb der Einkommensverwendung zuzurechnen. Zutreffend geht das Oberverwaltungsgericht ferner davon aus, dass die Besteuerbarkeit auch nicht deshalb entfällt, weil das Übernachten in Hotels heutzutage eine Massenerscheinung ist, wie die Revision meint. Denn für die Leistungsfähigkeit ist lediglich ein über den Grundbedarf hinausgehender Konsum erforderlich. Dieser muss weder besonders kostspielig noch in irgendeiner Form luxuriös sein. Eine entgeltliche Übernachtung gehört - von den Sonderfällen des dauerhaften Wohnens im Hotel abgesehen - nicht zum Grundbedarf des Wohnens und indiziert deshalb Leistungsfähigkeit. Nichts anderes gilt, wenn die Übernachtung zwar im Zusammenhang mit der Berufsausübung erfolgt, sie jedoch nicht zwangsläufige Folge der beruflichen Betätigung ist, sondern Ausdruck privaten Interesses. In diesen Fällen könnte das Einkommen auch ohne diesen speziellen Aufwand erzielt werden.

Umgekehrt ist - wie das Normenkontrollgericht richtig erkannt hat - ein Aufwand der Einkommenserzielung zuzuordnen und unterfällt damit nicht der Aufwandsteuer, wenn die Übernachtung mit der Berufs- oder Gewerbeausübung oder auch einer freiberuflichen Tätigkeit zwangsläufig verbunden ist. Das ist etwa anzunehmen, wenn die genutzte Wohnung in einer Entfernung vom Arbeitsort liegt, die eine tägliche Rückkehr nicht zumutbar erscheinen lässt oder wenn die Anwesenheit des Steuerpflichtigen an dem vom Wohnort verschiedenen Arbeitsort aus anderen Gründen für seine Tätigkeit unabdingbar ist. Erforderlich, aber auch ausreichend ist, dass ohne die entgeltliche Übernachtung die Berufsausübung, gewerbliche Tätigkeit oder freiberufliche Tätigkeit nicht ausgeübt und deshalb Einkommen nicht erwirtschaftet werden könnte.

Gegen die Zuordnung der ausschließlich berufsbedingten Übernachtungen zur Einkommenserzielung kann nicht eingewandt werden, eine Übernachtung sei stets der persönlichen Lebensführung zuzurechnen. Soweit in der Rechtsprechung zur Zweitwohnungssteuer auch die aus Erwerbsgründen angemietete Zweitwohnung der Sphäre des privaten Konsums zugerechnet wird, findet dies seine Rechtfertigung darin, dass der Steuerpflichtige einen Aufwand für den persönlichen Lebensbedarf dadurch betreibt, dass er, statt eine Hauptwohnung am Ort der Berufstätigkeit zu nehmen, die bisherige Hauptwohnung beibehält und zusätzlich am Arbeitsort eine Zweitwohnung anmietet (BVerfG, Beschlüsse vom 11. Oktober 2005 - 1 BvR 1232/00, 2627/03 - BVerfGE 114, 316 <334> und vom 17. Februar 2010 - 1 BvR 529/09 - NVwZ 2010, 1022 Rn. 33). In einer vergleichbaren Situation befindet sich der aus beruflichen Gründen zu einer Hotelübernachtung am Arbeitsort gezwungene Erwerbstätige nicht. Er hat nicht die Möglichkeit, durch Kündigung der Hauptwohnung und Verlegung der Hauptwohnung an den Arbeitsort den besonderen Aufwand zu vermeiden und der Steuerpflicht für eine Zweitwohnung zu entgehen. Die Situation des beruflich zwingend auf eine entgeltliche Übernachtung in einem Beherbergungsbetrieb angewiesenen Erwerbstätigen ist damit mit derjenigen eines Verheirateten vergleichbar, der neben der gemeinsamen Ehewohnung am Erwerbsort noch eine Zweitwohnung innehat. Auch in diesem Fall kann der Betroffene nicht durch Verlegung seines Hauptwohnsitzes an den Beschäftigungsort den besonderen Aufwand, der in der Innehabung einer Zweitwohnung liegt, vermeiden. Für den Verheirateten stellt die Innehabung einer Zweitwohnung vielmehr einen zwangsläufigen Aufwand für Vereinbarkeit von Ehe und Beruf unter den Bedingungen hoher Mobilität dar (BVerfG, Beschluss vom 11. Oktober 2005 a.a.O. S. 336 f.).

Der Zurechnung der beruflich zwingend erforderlichen Übernachtung zur Einkommenserzielung steht auch nicht entgegen, dass mit der Übernachtung selbst - von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen - nicht unmittelbar Einkommen erzielt wird. In der Rechtsprechung zur Zweitwohnungssteuer ist geklärt, dass die Übernachtung des Wohnungseigentümers in der Zweitwohnung dem Bereich der Einkommenserzielung zuzurechnen ist, wenn der Zweck des Aufenthalts der Erhaltung bzw. Verwaltung der Wohnung dient (Urteil vom 19. Dezember 2008 a.a.O. Rn. 15). Ob der Zweck der Einkommenserzielung dient, ist dabei anhand der konkreten Fallumstände zu beurteilen. Nichts anderes kann für die berufsbedingte entgeltliche Übernachtung gelten. Wird der Aufwand nur deswegen betrieben, weil er beruflich veranlasst worden ist, ist er nicht dem privaten Konsum, sondern der Einkommenserzielung zuzurechnen, auch wenn mit ihm nicht unmittelbar Einkommen erzielt wird.

Die Möglichkeit während des Aufenthalts in einem Beherbergungsbetrieb neben den beruflichen und geschäftlichen Aktivitäten und privater Grundbedürfnisse auch sonstigen privaten Interessen nachzugehen, also etwa kulturelle, sportliche, gastronomische oder sonstige Freizeitangebote zu nutzen, führt entgegen der

Auffassung des Oberverwaltungsgerichts nicht dazu, dass eine aus zwingenden beruflichen Gründen veranlasste entgeltliche Übernachtung nicht ausschließlich der Einkommenserzielung zuzuordnen wäre. Abgesehen davon, dass die bloße objektive Möglichkeit eines privaten Konsums im Zusammenhang mit einem ausschließlich berufsbedingten Aufwand nicht genügt, um die Zuordnung des berufsbedingten Aufwandes zur Einkommenserzielung auszuschließen (vgl. zur Zweitwohnungssteuer Urteil vom 26. September 2001 - BVerwG 9 C 1.01 - BVerwGE 115, 166 <169>), verkennt das Oberverwaltungsgericht den Begriff des aufwandsteuerbaren besonderen Konsums für die persönliche Lebensführung. Denn das Oberverwaltungsgericht sieht den Vorgang der Übernachtung und die sonstige Befriedigung persönlicher Bedürfnisse als einen einheitlichen Konsumvorgang an und hält ihn deshalb als „gemischten Aufwand" auch für steuerbar. Das trifft jedoch nicht zu. Die Übernachtung und die Befriedigung sonstiger privater Bedürfnisse bei Gelegenheit dieser Übernachtung sind zwei voneinander zu trennende Konsumvorgänge. Die Übernachtung unter den oben genannten Voraussetzungen ist der Einkommenserzielung zuzuordnen. Demgegenüber sind nur die bei dieser Gelegenheit etwa unternommenen sonstigen privaten Aktivitäten als Konsumaufwand für die persönliche Lebensführung der Einkommensverwendung zuzurechnen.

Die Besteuerung von Übernachtungen, die der Einkommenserzielung dienen, kann auch nicht durch das Recht zur Typisierung und Pauschalierung gerechtfertigt sein. Zwar sind grundsätzlich bei Massengeschäften wie der Erhebung von Steuern im Interesse der Verwaltungspraktikabilität typisierende und generalisierende Regelungen zulässig, die die Besonderheit des Einzelfalles vernachlässigen, soweit für möglichst viele Tatbestände eine angemessene Regelung geschaffen wird (BVerfG, Urteil vom 29. November 1961 - 1 BvR 758/57 - BVerfGE 13, 230 <236>; Beschluss vom 4. Februar 2009 - 1 BvL 8/05 - BVerfGE 123, 1 <19>). Der Satzungsgeber darf Ungleichbehandlungen in Kauf nehmen, solange davon nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betroffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist (BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1963 - 1 BvL 30/57, 11/61 - BVerfGE 17, 1 <23 f.>; Kammerbeschluss vom 22. März 2000 - 1 BvR 1136/96 - NJW 2000, 3341 <3342 f.>). Diese Voraussetzungen sind schon deshalb nicht erfüllt, weil nach allgemeiner Lebenserfahrung nicht davon ausgegangen werden kann, dass entgeltliche Übernachtungen typischerweise aus privaten Gründen veranlasst und demgegenüber beruflich erforderliche Übernachtungen nur vernachlässigbare Einzelfälle sind.

2. Soweit entgeltliche Übernachtungen der Einkommensverwendung zuzurechnen sind und deswegen mit der Kultur- und Tourismusförderabgabe belegt werden dürfen, ist das Oberverwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass diese einer bundesrechtlich geregelten Steuer nicht gleichartig ist. In Betracht kommt hier nur eine Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer.

Das Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 Abs. 2a GG verbietet eine Doppelbelastung derselben Steuerquelle (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991, 2004/95 - BVerfGE 98,106 <124 f.>). Damit ist die Regelung finanzausgleichsrechtlicher Natur und kommt nicht ursprünglich aus dem Gedanken einer Begrenzung der Besteuerungsgewalt des Staates gegenüber den Abgabenschuldnern durch ein Verbot der Doppelbesteuerung (Jakob, BayVBl 1971, 249 <253>), wenngleich das Gleichartigkeitsverbot auch den Steuerschuldner vor übermäßiger Belastung desselben Steuerobjekts durch unterschiedliche Steuergläubiger schützt (vgl. Starck, Verfassungsmäßigkeit der Vergnügungssteuer?, 1973, S. 20). Demzufolge hat das Bundesverfassungsgericht zunächst auf die Definition der Gleichartigkeit, wie sie aus der grundgesetzlichen Verteilung der Steuerkompetenzen in Art. 72 Abs. 1 GG folgt, zurückgegriffen und auf die steuerbegründenden Merkmale abgestellt. Es ist davon ausgegangen, dass eine kommunale Aufwand- oder Verbrauchsteuer jedenfalls dann einer Bundessteuer nicht gleichartig ist, wenn sie die Merkmale einer bundesrechtlich geregelten Steuer nicht erfüllt. Danach sind der Steuergegenstand, Steuermaßstab, Art der Erhebungstechnik und die wirtschaftlichen Auswirkungen zu vergleichen. Insbesondere ist darauf abzustellen, ob die eine Steuer dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ausschöpft wie die andere. Dabei hat es der Gesetzgeber nicht in der Hand, durch verschiedene Formulierungen der Steuertatbestände oder durch eine Schaffung geringfügiger Unterschiede bei den einzelnen Merkmalen der Steuer, wie insbesondere beim Kreis der Steuerpflichtigen, beim Steuermaßstab und bei der Erhebungstechnik die Gleichartigkeit zu vermeiden (BVerfG, Beschlüsse vom 12. Oktober 1978 - 2 BvR 154/74 - BVerfGE 49, 343 <355> und vom 6. Dezember 1983 - 2 BvR 1275/79 - BVerfGE 65, 325 <351>; BVerwG, Urteil vom 28. Juni 1974 - BVerwG 7 C 97.72 - BVerwGE 45, 264 <267 f.>). Genauso wenig genügt es zur Vermeidung der Gleichartigkeit in dem vorgenannten traditionellen Sinne, wenn nur ein Teilbereich mit einer Bundessteuer deckungsgleich ist (BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 1958 - 2 BvL 31, 33/56 - BVerfGE 7, 244 <260>).

Wendete man diese Kriterien uneingeschränkt auf die kommunalen Verbrauch- und Aufwandsteuern an, könnten allerdings einige der herkömmlichen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern nicht mehr erhoben werden, weil sie dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ausschöpfen wie Bundessteuern und deshalb gegen das Gleichartigkeitsverbot verstießen. Dieses Ergebnis hat der Verfassungsgeber indessen nicht gewollt. Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG wurde mit dem Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969 mit Wirkung zum 1. Januar 1970 in den finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzkatalog des Art. 105 GG eingefügt. Die Befugnis der Länder zur Regelung der herkömmlich, d.h. am 1. Januar 1970 bestehenden örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern sollte nicht angetastet werden.

Für die herkömmlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ist das Bundesverfassungsgericht deshalb davon ausgegangen, dass sie ohne weitere Prüfung als nicht gleichartig anzusehen sind (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991, 2004/95 - BVerfGE 98, 106 <124 f.>; Beschlüsse vom 4. Juni 1975 - 2 BvR 824/74 - BVerfGE 40, 56 <64> und vom 26. Februar 1985 - 2 BvL 14/84 - BVerfGE 69, 174 <183>). Damit die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder (auch) für nach dem 1. Januar 1970 geschaffene neue Verbrauch- und Aufwandsteuern nicht leerläuft, muss davon ausgegangen werden, dass der Verfassungsgeber dem Begriff der Gleichartigkeit in Art. 105 Abs. 2a GG einen eigenständigen Inhalt gegeben hat, der von dem Inhalt des Begriffs abweicht, den das Bundesverfassungsgericht zur Abgrenzung der Zuständigkeiten im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung verwendet. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings die Frage, wie die Gleichartigkeit im Hinblick auf neue Steuern zu definieren ist, bisher offen gelassen (Beschlüsse vom 4. Juni 1975 - 2 BvR 824/74 - BVerfGE 40, 56 <64>, vom 4. Juni 1975 - 2 BvL 16/73 - BVerfGE 40, 52 <55> sowie vom 26. Februar 1985 a.a.O.). Soweit es in seinem Urteil vom 7. Mai 1998 (a.a.O. S. 125) darauf verweist, dass die nicht herkömmlichen örtlichen Steuern nicht denselben Belastungsgrund wie Bundessteuern erfassen und die Merkmale Steuergegenstand, Bemessungsgrundlage, Erhebungstechnik und wirtschaftliche Auswirkung sowie Quelle steuerlicher Belastbarkeit nicht erfüllen dürfen, knüpft es zwar an die Merkmale an, die auch im Rahmen des traditionellen Begriffsverständnisses bei der Gleichartigkeitsprüfung zu berück-

sichtigen sind. Dies lässt jedoch nicht den Schluss zu, das Bundesverfassungsgericht habe den Gleichartigkeitsbegriff des Art. 105 Abs. 2a GG dem des Art. 105 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 1 GG angeglichen. Einer solchen Annahme steht schon die Bezugnahme des Bundesverfassungsgerichts auf die die Unterschiede des engeren Gleichartigkeitsbegriffs in Art. 105 Abs. 2a GG und des traditionellen steuerrechtlichen Gleichartigkeitsbegriffs erläuternde Passage in seinem Beschluss vom 6. Dezember 1983 - 2 BvR 1275/79 - (BVerfGE 65, 325 <351>) entgegen (a.A. Schenke, in: Sodan, Grundgesetz, 2. Aufl. 2011, Art. 105 Rn. 19; Siekmann, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 105 Rn. 44 f.; Hennecke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 105 Rn. 36).

Der eigenständige Inhalt des Gleichartigkeitsbegriffs nach Art. 105 Abs. 2a GG ist danach mit Blick auf die besondere Funktion der Norm zu bestimmen, die den Gemeinden das Steuerfindungsrecht erhalten sollte, aber gleichzeitig eine Steuer, die auf örtlicher Ebene Bundessteuern gleichkommt, ausschließt. Insbesondere soll nicht eine Gemeindeumsatzsteuer oder Ähnliches geschaffen werden dürfen (vgl. dazu Protokoll 222. Sitzung des Deutschen Bundestages, 5. WP, Sitzung vom 20. März 1969, S. 12058; Stadler, Die neue Finanzverfassung, BayVBl 1969, 341). Das bedeutet, dass die Merkmale der jeweiligen Aufwandsteuer mit der in Betracht kommenden Bundessteuer zu vergleichen sind. Erfüllt sie von vornherein schon nicht die Kriterien des herkömmlichen Gleichartigkeitsbegriffs, wie er für die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 72 Abs. 1 GG verwendet wird, kann sie auch nicht gleichartig im Sinne von Art. 105 Abs. 2a GG sein. Erfüllt sie dagegen die Kriterien des herkömmlichen Gleichartigkeitsbegriffs, bedarf es einer umfassenden Bewertung aller Merkmale der jeweiligen Steuer. Dabei ist das kommunale Steuerfindungsrecht in den Blick zu nehmen, das nicht derart beschnitten werden darf, dass Gemeinden neue Steuern nicht erheben könnten. Die Umsatzsteuer als eine bundesrechtlich geregelte große Verbrauchsteuer würde jegliche auch noch so unbedeutende Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen in Gemeinden von vornherein ausschließen, wenn eine solche konkrete auf die jeweilige Steuer bezogene Bewertung unterbliebe (in diesem Sinne auch Heun, in: Dreier, GG, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 105 Rn. 41). Das schließt es aus, dass eine Gleichartigkeit schon dann anzunehmen ist, wenn nur einzelne Merkmale des herkömmlichen Gleichartigkeitsbegriffs erfüllt sind, diese aber in der Gewichtung hinter die anderen nicht erfüllten Merkmale zurücktreten.

Davon ausgehend ergibt sich bei einer Gesamtbewertung, dass angesichts der Vielzahl der Unterschiede bei den Steuermerkmalen von einer Gleichartigkeit (Art. 105 Abs. 2a GG) der Kultur- und Tourismusförderabgabe mit der Umsatzsteuer nicht ausgegangen werden kann. Die Abgabe weist eine signifikante Anzahl von Merkmalen auf, die sie von der Umsatzsteuer unterscheiden.

Beide Steuern greifen zwar letztlich auf die Leistungsfähigkeit des Übernachtungsgastes zu, die sich in der Verwendung des Einkommens für die entgeltliche Übernachtung zeigt. Sie knüpfen, obwohl die von der Antragsgegnerin erhobene Abgabe den Aufwand des Übernachtenden besteuert, während die Umsatzsteuer die Leistung des Beherbergungsunternehmens erfasst, im Kern an den einheitlichen Vorgang des entgeltlichen Leistungsaustausches an. Auch wirtschaftlich wirken sie sich in vergleichbarer Weise aus, da sie den Übernachtungspreis tendenziell erhöhen. Beide Steuern sind auf Abwälzbarkeit angelegt und werden deshalb im Regelfall in die Preiskalkulation des Beherbergungsunternehmens eingestellt. Dennoch bestehen im Hinblick auf die jeweils ausgeschöpften Steuerquellen erhebliche Unterschiede, die - gemessen an dem gegenüber Art. 72 Abs. 1 GG weniger strengen Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 Abs. 2a GG - die Annahme einer finanzverfassungswidrigen Doppelbelastung ausschließen: Die umstrittene Abgabe bemisst sich nach einem an der Anzahl der Übernachtungen orientierten pauschalen Betrag, während die Umsatzsteuer die unternehmerische Leistung im Entgelt besteuert und sich proportional zum Umsatz verhält (vgl. die entsprechende Argumentation des BVerfG im Urteil vom 7. Mai 1998 a.a.O. S. 125). In § 4 KTAS ist eine zeitliche Begrenzung der Steuerpflicht auf sieben zusammenhängende Übernachtungen vorgesehen, während die Umsatzsteuer zeitlich unbefristet auf jede Übernachtung zu entrichten ist. Die Steuern unterscheiden sich zudem im Kreis der Steuerpflichtigen. Die Kultur- und Tourismusförderabgabe muss nur von volljährigen Gästen entrichtet werden und überdies - aus den oben genannten Gründen - nur von solchen, die Übernachtungen aus nicht zwingend berufsbedingten, also in der Regel aus touristischen Gründen in Anspruch nehmen; dagegen stellt die Umsatzsteuer auf den zu besteuernden Vorgang ungeachtet derartiger persönlicher Verhältnisse ab. Beide Steuern unterscheiden sich auch in der Erhebungstechnik. Während die Umsatzsteuer aufgrund einer bloßen Steuervoranmeldung erhoben wird (§ 18 UStG, §§ 167 f. AO), bedarf es für die Erhebung der Kultur- und Tourismusförderabgabe eines Steuerbescheides (§ 7 KTAS). Im Gegensatz zur Allphasen-Netto-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug handelt es sich bei der Kultur- und Tourismusförderabgabe um eine lediglich einphasige Aufwandsteuer.

Die gemessen an der Umsatzsteuer geringe Höhe der Abgabe und die schon durch die Aufwandsteuer strukturell geforderte Beschränkung auf nur einen Teil der entgeltlichen Übernachtungen sowie die Unterschiede der einzelnen Steuermerkmale zeigen auf, dass die Kultur- und Tourismusförderabgabe - auch und gerade bezogen auf die im Beherbergungsgewerbe erzielten Umsätze - nur einen begrenzten Teil des auch von der Umsatzsteuer erfassten Steuergegenstandes belastet und an das Aufkommen der Umsatzsteuer bei Weitem nicht heranreicht. Deshalb kann von einem Eingriff in die Steuerkompetenz des Bundes durch eine unzulässige Gemeindeumsatzsteuer nicht die Rede sein (so auch Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: Januar 2012, Art. 105 Rn. 60).

3. Die Erhebung einer Aufwandsteuer auf entgeltliche Übernachtungen für private Zwecke verstößt auch entgegen der Auffassung der Revision nicht gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Dieser verlangt die Beachtung der bundesstaatlichen Grenzen und bei der Ausübung der jeweiligen Gesetzgebungskompetenz wechselseitig bundesstaatliche Rücksichtnahme. Konzeptionelle Entscheidungen des zuständigen Bundesgesetzgebers dürfen durch Entscheidungen eines Landesgesetzgebers nicht verfälscht werden. Insbesondere dürfen den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen (BVerfG, Urteile vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991, 2004/95 - BVerfGE 98, 106 <119> und vom 27. Oktober 1998 - 1 BvR 2306/96 u.a. - BVerfGE 98, 265 <301>). Das ist hier nicht der Fall. Zwar verfolgen beide Steuern gleichermaßen einen Ertragszweck, sind einander jedoch - wie oben ausgeführt - nicht gleichartig. Die Kultur- und Tourismusförderabgabe konterkariert schon angesichts ihres geringen Umfangs nicht den Zweck des Art. 5 Nr. 1 des Gesetzes zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (vom 22. Dezember 2009, BGBl I S. 3950), das mit der Reduzierung der Umsatzsteuer für Beherbergungsbetriebe (§ 12 Nr. 11 UStG) die Wirtschaft fördern will.

4. Die Satzung der Antragsgegnerin ist insgesamt für unwirksam zu erklären, auch wenn die auf touristische Zwecke entfallenden entgeltlichen Übernachtungen steuerbar sind. Voraussetzung für die Teilbarkeit einer Satzung ist, dass die ohne den nichtigen Teil bestehende Restregelung sinnvoll bleibt (§ 139 BGB analog) und darüber hinaus mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne den

zur Unwirksamkeit führenden Teil erlassen worden wäre (Urteil vom 7. Juli 1994 - BVerwG 4 C 21.93 - Buchholz 406.11 § 22 BauGB Nr. 2 S. 13; Beschlüsse vom 18. Juli 1989 - BVerwG 4 N 3.87 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 40 S. 37 = BVerwGE 82, 225 <230> und vom 28. August 2008 - BVerwG 9 B 40.08 - Buchholz 401.9 Beiträge Nr. 56 Rn. 13).
Davon ist nicht auszugehen. Denn bei einer Teil-Nichtigerklärung der Satzung bliebe offen, wie die beruflich erforderlichen Übernachtungen von den privaten Übernachtungen zu unterscheiden wären. Die Satzung enthält insoweit keinerlei Regelung, so dass für die Antragsgegnerin, die Übernachtungsgäste als Steuerpflichtige und die Beherbergungsbetriebe als Steuerschuldner eine selbst für einen Übergangszeitraum bis zum Erlass entsprechender ergänzender Regelungen nicht hinnehmbare Situation der Ungewissheit entstünde. Steuerrechtliche Regelungen müssen aber für die Betroffenen hinreichend bestimmt und voraussehbar sein (BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 1961 - 2 BvL 6/59 - BVerfGE 13, 261 <271>; Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. - BVerfGE 108, 186 <235>). Zudem muss das Verfahrensrecht so ausgestaltet sein, dass es die gleichmäßige Umsetzung der steuerlichen Belastung - ohne unverhältnismäßige Mitwirkungsbeiträge der Steuerpflichtigen oder übermäßigen Ermittlungsaufwand der Behörde - in der regulären Besteuerungspraxis gewährleistet (BVerfG, Urteil vom 9. März 2004 - 2 BvL 17/02 - BVerfGE 110, 94 <114 f.>). Es ist Sache der Antragsgegnerin zu entscheiden, ob sie ein solches Verfahren einführt und wie sie es ausgestaltet (etwa durch von den Übernachtungsgästen gegebenenfalls vorzulegende Arbeitgeberbescheinigungen über das berufliche Erfordernis der jeweiligen Übernachtungen oder dergleichen, wie in manchen anderen Städten praktiziert) oder ob sie den damit verbundenen Aufwand meiden und deshalb von der Erhebung der Steuer in ihren aufgezeigten finanzverfassungsrechtlichen Grenzen eher insgesamt absehen will.

5. Auf die Rechtmäßigkeit der weiteren angegriffenen Merkmale der Satzung kommt es unter den genannten Umständen nicht an. Gleichwohl sieht sich der Senat veranlasst, auf Folgendes hinzuweisen:
§ 4 KTAS sieht eine einheitliche Besteuerung in Höhe von 1 € für jegliche Übernachtung vor. Insoweit wird die Antragsgegnerin für den Fall, dass sie eine neue Satzung erlassen will, zu überprüfen haben, ob ein einheitlicher Steuersatz dem Grundsatz der Besteuerungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG genügen kann, weil mit einem pauschalen Steuerbetrag Übernachtungen mit einem geringen Entgelt wesentlich stärker belastet werden als teurere Übernachtungen. Der allgemeine Gleichheitssatz verbürgt im Steuerrecht den Grundsatz der gleichen Zuteilung steuerlicher Lasten (BVerfG, Beschlüsse vom 15. Januar 2008 - 1 BvL 2/04 - BVerfGE 120, 1 <44 ff.> und vom 4. Februar 2009 - 1 BvL 8/05 - BVerfGE 123, 1 <18 f.>). Dabei besteht für den Satzungsgeber ein weit reichender Entscheidungsspielraum bei der Bestimmung des Steuersatzes (BVerfG, Beschlüsse vom 15. Januar 2008 a.a.O. S. 29 und vom 4. Februar 2009 a.a.O. S. 19). Da es sich bei der Erhebung von Steuern um ein Massengeschäft handelt, sind, wie schon ausgeführt, typisierende und generalisierende Regelungen grundsätzlich zulässig, solange die steuerlichen Vorteile der Typisierung in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit ihr notwendig verbundenen Nachteil stehen.
Vor diesem Hintergrund dürfte ein - allerdings gegebenenfalls gestaffelter - Pauschalbetrag dem Gebot der Besteuerungsgleichheit entsprechen und den bei einer Aufwandsteuer zu fordernden hinreichenden Bezug zum Aufwand für die Übernachtung wahren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 2009 a.a.O. S. 20 f.). Auch ein zum Übernachtungspreis proportionaler Steuermaßstab wäre nicht von vornherein ausgeschlossen. Eine so ausgestaltete Abgabe wäre mit dem Grundsatz der Besteuerungsgleichheit noch besser vereinbar, hielte allerdings aus den oben genannten Gründen der Überprüfung insgesamt nur stand, wenn sie - trotz des Ausfalls des betreffenden Unterscheidungskriteriums zur Umsatzsteuer - einen in der Gesamtschau dem Gleichartigkeitsverbot (noch) genügenden Abstand zu dieser Steuerart wahrte.

SGB VIII § 22, § 24, § 74a
Kommunaler Kindergarten als Betrieb gewerblicher Art, Gemeinnützigkeit

Leitsatz:
Von einer Kommune betriebene Kindergärten sind unbeschadet des Rechtsanspruchs von Kindern ab dem vollendeten dritten Lebensjahr auf Förderung in Tageseinrichtungen nach § 24 SGB VIII keine Hoheitsbetriebe, sondern Betriebe gewerblicher Art.
Bundesfinanzhof, Urteil vom 12.7.2012, I R 106/10

Zum Tatbestand:
I. Die Klägerin und Revisionsbeklagte (Klägerin) ist eine (kreisfreie) nordrhein-westfälische Stadt. Sie unterhielt im Streitjahr 2005 als Trägerin der öffentlichen Jugendhilfe eigene Kindertagesstätten (Kindergärten). Für die Aufnahme der Kinder fand ein privatrechtlich ausgestalteter Mustervertrag Anwendung.
Für den Besuch der kommunalen oder von freien Trägern der Jugendhilfe betriebenen Kindertagesstätten hatten die Eltern nach § 90 des Sozialgesetzbuchs - Achtes Buch (SGB VIII) -in der für das Streitjahr maßgebenden Fassung- i.V.m. § 17 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder vom 29. Oktober 1991 - GTK-NW- (GV.NW 1991, 380) entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gestaffelte Beiträge zu den Jahresbetriebskosten zu entrichten, wobei die Beitragspflicht ab dem zweiten Kind entfiel. Die Elternbeiträge wurden von der Klägerin durch Verwaltungsakt festgesetzt und in den kommunalen Haushalt eingestellt.
Der Beklagte und Revisionskläger (das Finanzamt -FA-) vertrat die Auffassung, dass es sich bei den von der Klägerin unterhaltenen Kindergärten um einen Betrieb gewerblicher Art (BgA) handelt (vgl. Oberfinanzdirektion -OFD- Düsseldorf, Verfügung vom 26. November 2002 S 2706 A-St 134, juris; koordinierter Ländererlass, z.B. OFD Hannover, Verfügung vom 12. Oktober 2004 S 2706 - 182 - StO 241, Der Betrieb 2004, 2612). Dementsprechend setzte er unter Ansatz eines geschätzten Steuerbilanzgewinns von 5.000 EUR die Körperschaftsteuer für das Streitjahr auf 291 EUR fest.
Die dagegen erhobene Klage war erfolgreich; das Finanzgericht (FG) Düsseldorf gab ihr durch Urteil vom 2. November 2010 6 K 2138/08 K, abgedruckt in Entscheidungen der Finanzgerichte 2011, 482, statt.
Seine Revision, die das FA auf Verletzung materiellen Rechts stützt, war erfolgreich.

Aus den Gründen:
II. Die Revision ist begründet. Sie führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und zur Zurückverweisung der Sache an das FG (§ 126 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 der Finanzgerichtsordnung -FGO-). Die Klägerin unterhält mit den Kindergärten einen BgA (§ 4 Abs. 1 des Körperschaftsteuergesetzes -KStG 2002-) und keinen Hoheitsbetrieb i.S. des § 4 Abs. 5 KStG 2002. Es fehlt jedoch die Spruchreife. Die tatrichterlichen Feststellungen zu der vom FA vorgenommenen Schätzung der Besteuerungsgrundlagen und möglicherweise auch dazu, ob die Klägerin mit ihrem BgA die Gemeinnützigkeitserfordernisse der §§ 51 ff. der Abgabenordnung (AO) erfüllt, reichen nicht aus, um durchzuerkennen.

1. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind mit ihren BgA unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtig (§ 1 Abs. 1 Nr.

6 KStG 2002). BgA sind alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben (§ 4 Abs. 1 KStG 2002).
Zu den BgA gehören nach § 4 Abs. 5 Satz 1 KStG 2002 jedoch nicht Betriebe, die überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen (Hoheitsbetriebe). Unter Ausübung öffentlicher Gewalt sind Tätigkeiten zu verstehen, die der juristischen Person des öffentlichen Rechts eigentümlich und vorbehalten sind. Kennzeichnend dafür ist die Erfüllung spezifisch öffentlich-rechtlicher Aufgaben, die aus der Staatsgewalt abgeleitet sind, staatlichen Zwecken dienen und zu deren Annahme der Leistungsempfänger aufgrund gesetzlicher oder behördlicher Anordnung verpflichtet ist. Eine Ausübung öffentlicher Gewalt ist allerdings insoweit ausgeschlossen, als sich die Körperschaft durch ihre Einrichtungen in den allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr einschaltet und eine Tätigkeit ausübt, die sich ihrem Inhalt nach von der Tätigkeit eines privaten gewerblichen Unternehmens nicht wesentlich unterscheidet. Dann bewegt sich auch die juristische Person des öffentlichen Rechts in Bereichen der unternehmerischen Berufs- und Gewerbeausübung, in denen private Unternehmen durch den -tatsächlichen oder auch nur potentiellen- Wettbewerb mit (grundsätzlich nicht steuerpflichtigen) Körperschaften des öffentlichen Rechts ihrerseits nicht benachteiligt werden dürfen (ständige Senatsrechtsprechung, vgl. z.B. Urteile vom 7. November 2007 I R 52/06, BFHE 219, 563, BStBl II 2009, 248 -öffentliche Toilettenanlage-; vom 25. Januar 2005 I R 63/03, BFHE 209, 195, BStBl II 2005, 501 -Vermessungs- und Katasteramt-; vom 29. Oktober 2008 I R 51/07, BFHE 223, 232, BStBl II 2009, 1022, und Senatsbeschluss vom 17. März 2005 I B 245/04, BFH/NV 2005, 1135 -beide zu Kommunalen Krematorien-, jeweils m.w.N.; s. speziell zu Kindergärten auch bereits Reichsfinanzhof, Urteil vom 23. Oktober 1937 VIa 70/37, RFHE 42, 226, RStBl 1937, 1160; Schön, Deutsche Steuer-Zeitung -DStZ- 1999, 701, 706; Wallenhorst in Wallenhorst/Halaczinsky, Die Besteuerung gemeinnütziger Vereine, Stiftungen und der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, 6. Aufl., Rz H 70, und allgemein z.B. Baldauf, DStZ 2011, 35).

2. Nach diesen Rechtsgrundsätzen hat das FG im Streitfall den Betrieb der Kindergärten aus steuerlicher Sicht zu Unrecht als Hoheitsbetrieb beurteilt. Denn deren Unterhalten ist im Wettbewerb mit freigemeinnützigen und privatgewerblichen Anbietern gleichartiger Leistungen nicht juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Trägern öffentlicher Gewalt eigentümlich und vorbehalten.
Die Vorinstanz stützt ihre entgegenstehende Auffassung in erster Linie auf den sozialgesetzlichen Auftrag in § 24 SGB VIII, wonach alle Kinder, für deren Wohl eine Förderung in Tageseinrichtungen oder in Tagespflege erforderlich ist, eine entsprechende Hilfe erhalten sollen. Den Ländern ist die Aufgabe übertragen worden, für einen bedarfsgerechten Ausbau Sorge zu tragen, und dementsprechend können Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt den Besuch eines Kindergartens nach Maßgabe des Landesrechts beanspruchen. Dafür trifft die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, zu denen § 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII in Verbindung mit dem einschlägigen Landesrecht primär die Kreise und kreisfreien Städte bestimmt hat, die Aufgabe, darauf hinzuwirken, dass für jedes Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr an bis zum Schuleintritt ein Kindergartenplatz zur Verfügung steht, und das Betreuungsangebot bedarfsgerecht auszubauen. Diese öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge und ihre gesetzliche Verankerung werden auch vom Senat nicht in Zweifel gezogen. Nur besagt beides weder etwas darüber aus, in welcher Weise noch, durch wen diese Aufgaben erfüllt werden. Dafür stehen gleichermaßen die öffentlichen, die kirchlichen wie freigemeinnützigen Leistungsträger, aber -wie sich gerade aus dem neugeschaffenen und erstmals für das Streitjahr geltenden Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz) vom 27. Dezember 2004 (BGBl I 2004, 3852) und konkret aus § 74a SGB VIII in der Fassung dieses Gesetzes ergibt- auch privatgewerbliche Anbieter zur Verfügung (vgl. z.B. Wiesner, SGB VIII, 4. Aufl., § 74a Rz 5 ff. und § 3 Rz 10a; Struck, daselbst, Vor § 22 Rz 14; Münder, Das Jugendamt 2011, 69, jeweils m.w.N.; s. aus sozialrechtlicher Sicht auch -unter Berufung auf Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes- z.B. Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 9. Juli 2010 4 ME 306/09, Kostenerstattungspflichtige Entscheidungen der Sozial- und Verwaltungsgerichte -EuG- 2011, 151; Verwaltungsgericht Oldenburg, Urteil vom 6. August 2010 13 A 2512/08, EuG 2011, 114). Dass für Letztere (und ohne dass dem weiter nachzugehen wäre) die Förderungsgrundsätze des § 22 SGB VIII und des § 2 GTK-NW nicht unmittelbar verpflichtend seien (s. auch Wiesner, a.a.O., § 3 Rz 12 ff.) und sie ihnen nur freiwillig Rechnung tragen mögen, ändert daran nichts. Ausschlaggebend ist allein, dass die jeweiligen Kindergarten- und Kindertagesstättenbetreiber unter den entsprechenden fachlichen wie personellen Voraussetzungen tatsächlich wie potentiell in gleicher oder jedenfalls vergleichbarer Weise auftreten und ihr Angebot dem gleichen "Kundenkreis" anbieten. In der besonderen und verpflichtenden Aufgabenlage, denen unmittelbar nur öffentliche Leistungserbringer unterworfen sind, lässt sich durchaus eine Parallele in ähnlichen öffentlichen (und ehemals in der Tat hoheitlich wahrgenommenen) Aufgaben erkennen, wie sie beispielsweise dem Post- und Eisenbahnwesen, der Energieversorgung und auch dem Betrieb von Hafenanlagen zu eigen sind. Auch in jenen Situationen bestehen -nur und insoweit abweichend von anderen Anbietern- für die Deutsche Post, die Deutsche Bahn usf. Restriktionen und Aufgaben, etwa jene einer flächendeckenden, infrastrukturellen Grundversorgung der Briefzustellung oder des Verkehrszugangs, die heute von der Bundesnetzagentur sicherzustellen ist und vom Nutzer beansprucht werden kann, die aber den wirtschaftlichen Charakter der betreffenden Unternehmen ebenso wie solcher Mitbewerber, welche den Grundversorgungsanforderungen nicht ausgesetzt sind, gleichwohl unberührt belässt. Aus steuerlicher Sicht kann es deswegen keinen Unterschied machen, ob eine (auch öffentliche) Aufgabe in Gestalt eines Eigen- oder Regiebetriebs, eines BgA oder in einer privatrechtlichen Struktur wahrgenommen wird. Hier wie dort kommt es allein darauf an, ob die Aufgabenerfüllung einem öffentlichen Leistungserbringer eigentümlich ist, oder ob die Leistungen auch in einem wirtschaftlichen "Wettbewerb" erbracht werden können und werden.
Das ist bei den genannten "Grundversorgungsbetrieben" der Fall, nichts anderes gilt aber auch für die (entgeltliche) Unterbringung von Kindern in Kindergärten und Kindertagesstätten. Es besteht dafür ein einschlägiger wettbewerbsrelevanter "Anbieter-" wie "Nachfragermarkt", der letzten Endes auch von der Klägerin und der Vorinstanz nicht geleugnet wird. Für ein sog. Marktversagen -also das Fehlen eines "echten" Markts mangels einschlägiger Anbieter (s. auch Gosch, BFH/PR 2009, 58)- ist nichts ersichtlich. Die Einbeziehung privater Betreiber ist, um das Bedarfsangebot deutlich zu erhöhen, im Gegenteil politisch sogar "gewollt" (s. z.B. BTDrucks 16/10357 zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege -Kinderförderungsgesetz-; Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Privatisierungsreport - 7 Kindertagesstätten, S. 37 f.); gestritten wird nur um die Verteilung öffentlicher Fördergelder und Subventionen. In Einklang damit agieren alle Leistungserbringer -gleichviel, ob öffentlicher

oder privater "Provenienz"- einschließlich der Klägerin denn auch im selben Umfeld und auf derselben schuldrechtlichen Basis gegenüber den Erziehungsberechtigten, die ihre Kinder der Obhut der Kindergärten und Kindertagesstätten anvertrauen. Soweit seitens der Klägerin und auch der Vorinstanz im Ausgangspunkt -vor dem sozialgesetzlichen und -politischen Hintergrund- eine mangelnde Vergleichbarkeit der einschlägig tätigen Kindergartenbetreiber vertreten wird, ist solches aus den beschriebenen Gründen jedenfalls für das Steuerrecht ungerechtfertigt. Auch der Abgleich mit öffentlichen und privaten Schulträgern ist insoweit nicht weiterführend, weil sich die gesetzliche Schulpflicht von der (öffentlichen) Aufgabe, Kindergarten- und Kindertagesstättenplätze zur Verfügung zu stellen (keine "Kita-Pflicht"), jedenfalls unter den Gegebenheiten des Streitjahres schon im Ansatz grundsätzlich unterscheidet (und Schulen denn auch früher aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht als Institutionen im Rahmen eines prinzipiell grundrechtsgeminderten "besonderen Gewaltverhältnisses" begriffen wurden; s. zur Abgrenzung für Kindergärten und Kindertagesstätten auch Struck in Wiesner, a.a.O., Vor § 22 Rz 12, m.w.N.).
Die Annahme eines BgA scheitert schließlich, wie vom FG jedoch angedacht, ebenso wenig an der hierfür nach § 4 Abs. 1 KStG 2002 notwendigen Einnahmeerzielungsabsicht. Denn die zur Finanzierung der Kindergärten eingeforderten sog. Elternbeiträge sind nach Maßgabe des einschlägigen Landesrechts Gegenleistung für die individuelle Inanspruchnahme der Kindergärten. Dass die Beiträge im Rahmen eines hoheitlichen Beitragserhebungsverfahrens durch Verwaltungsakt festgesetzt werden, widerspricht dem nicht. Auch dass sie im Einzelnen nach sozialen Gesichtspunkten und nach sozialer Bedürftigkeit gestaffelt und begrenzt sind (vgl. § 90 SGB VIII), als solche an eine zentrale kommunale Stelle abgeführt werden und erst sodann den jeweiligen Kindergärten und Kindertagesstätten zugutekommen, steht insbesondere besagter Einnahmeerzielung nicht entgegen. Das deckt sich -unbeschadet der unterschiedlichen gesetzlichen Ausgangslagen- mit der entsprechenden Qualifikation im Umsatzsteuerrecht (vgl. z.B. Urteil des Bundesfinanzhofs vom 18. Dezember 2003 V R 66/01, BFH/NV 2004, 985; s. auch Meier/Semelka in Herrmann/Heuer/Raupach, § 4 KStG Rz 140).

3. Ist der Betrieb der Kindergärten damit als BgA zu qualifizieren, streiten die Beteiligten bislang allerdings weiterhin über die Höhe der vom FA auf Schätzungsbasis festgesetzten Körperschaftsteuer. Die Klägerin hat im Klageverfahren dagegen eingewandt, sie habe im Streitjahr keineswegs einen Überschuss von -hier geschätzten- 5.000 EUR erwirtschaftet, vielmehr stehe eine Unterdeckung in Höhe von 60 Mio. EUR in Rede. Beide Beteiligten haben in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat zwar bekundet, diesen Streit zwischenzeitlich ausgeräumt zu haben. Es bleibt jedoch dabei, dass die Schätzungsgrundlagen vom FG nicht festgestellt worden und für den Senat nicht transparent sind. Die Vorinstanz musste dem aus ihrer Sicht auch nicht weiter nachgehen. Das wird im zweiten Rechtsgang nunmehr ebenso nachzuholen sein wie die Rechtsprüfung, ob die Klägerin mit ihrem BgA Kindergärten/Kindertagesstätten die tatbestandlichen Erfordernisse der Gemeinnützigkeit gemäß §§ 51 ff. AO -hier konkret von § 52 Abs. 2 Nr. 4 und 7 AO- erfüllt (zur prinzipiellen Anwendbarkeit dieser Regeln auch auf juristische Personen des öffentlichen Rechts und ihre BgA s. z.B. Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 2. Aufl., § 1 Rz 7; Eversberg/Baldauf, DStZ 2011, 597, jeweils m.w.N.).

GWB § 118 Abs. 1 Satz 3, EG VOL/A § 19 Abs. 4, § 6 Abs. 6 lit. a EG VOL/A
Ausschreibung, Feuerwehrfahrzeug, Insolvenz des Bieters, Nachunternehmer

Allein die Insolvenz des Bieters oder dessen Nachunternehmers ist an sich für einen Ausschluss des Angebots wegen fehlender Eignung nicht ausreichend. Erforderlich ist auch eine einzelfallbezogene Prognose zur entfallenden bzw. zur fortbestehenden Leistungsfähigkeit des betroffenen Unternehmens.
OLG Schleswig, Beschluss vom 30.5.2012, Az.: 1 Verg 2/12

Gründe:
I.
Die Antragstellerin vertreibt Feuerwehrfahrzeuge und -technik, die von der insolventen Firma AZ hergestellt werden. Die Antragsgegnerin schrieb im europaweiten offenen Verfahren die Lieferung eines Löschgruppenfahrzeugs „LF 20/16“ in vier Losen aus. Los 1 betraf das Fahrgestell, Los 2 den Aufbau, Los 3 die Beladung (Schutzbekleidung und -gerät) und Los 4 die Atemschutzgeräte und Gasmessstation. Die Gewichtung der Zuschlagskriterien war für die vier Lose unterschiedlich ausgestaltet.
Bei der Antragsgegnerin gingen sechs Angebote ein, davon je eines der Antragstellerin für die Lose 2, 3 und 4. Darin wurde als Nachunternehmerin die Fa. AZ benannt, die die angebotenen Leistungen ausschließlich erbringt. Im Angebot war unter „Zahlungsbedingungen“ eingetragen „1/3 Anzahlung nach Auftragseingang gegen Vorlage einer Bankbürgschaft. Rest sofort netto nach Lieferung oder nach besonderer Vereinbarung.“ Mit Schreiben vom 26. Januar 2012 „bestätigte“ die Antragstellerin, dass „eine Anzahlung bei Auftragseingang nicht zu leisten“ und der „gesamte Betrag ... sofort netto nach Lieferung zu leisten“ sei. Zu den angebotenen Preisen wurde - an einer im Angebots-Formblatt vorgesehenen Stelle - erklärt, dass „bei Zusammenfassung der Lose Nr. 2, 3 und 4“ ein „Preisnachlass“ von 3.570,00 € gewährt werde.
Im Ranking der angebotenen Preise nahm das Angebot der Antragstellerin zu Los 2 den ersten Rang, zu Los 3 den zweiten Rang und zu Los 4 den vierten Rang ein. Bei einer Zusammenfassung der Lose 2 - 4 ergab sich unter Berücksichtigung des von der Antragstellerin angebotenen „Preisnachlasses“ eine Summe, die ca. 1.300,00 € höher liegt als die Summe der günstigsten Preisangebote zu den Losen 2 - 4.
Die Antragsgegnerin teilte der Antragstellerin mit, dass der Zuschlag für Los 2 der Fa. L. Erteilt werden solle; das Angebot der Antragstellerin werde ausgeschlossen, weil über das Vermögen der Fa. AZ das Insolvenzverfahren eröffnet worden sei. Dies wurde in sog. „Erläuterungen“ begründet. Die Antragstellerin rügte dies zwei Tage später und bot als „zusätzliche Sicherheit für eine ordnungsgemäße Erfüllung des ausgeschriebenen Auftrags“ eine Verpflichtungserklärung des Insolvenzverwalters der Fa. AZ an. Die Antragsgegnerin half der Rüge nicht ab.
Mit dem kurz darauf bei der Vergabekammer gestellten Nachprüfungsantrag hat die Antragstellerin im Wesentlichen geltend gemacht, sie sei - einschließlich ihrer Nachunternehmerin - leistungsfähig; die Antragsgegnerin habe zudem das bei einem Ausschluss der vorliegenden Art obwaltende Ermessen fehlerhaft ausgeübt. Die Vergabekammer hat den Nachprüfungsantrag zurückgewiesen und zur Begründung u. a. ausgeführt, das Angebot der Antragstellerin sei bereits wegen einer Änderung der Vergabeunterlagen - hinsichtlich der Forderung einer 1/3 Vorauszahlung - zwingend auszuschließen (§ 19 III d VOL/A). Zu dem auf die Insolvenz der Nachunternehmerin gestützten Ausschluss bedürfe es danach keiner abschließenden Entscheidung mehr. Dazu sei zu „erwägen“: Ob ein Ausschluss nach § 19 Abs. 4, § 6 Abs. 6 EG VOL/A möglich ist, könne offen bleiben (die Vorschriften erfassen nur den Bieter, nicht den Nachunternehmer), je-

denfalls sei ein Ausschluss nach § 19 Abs. 5 EG VOL/A möglich. Die Insolvenz der Nachunternehmerin begründe zwar nur einen ermessensgebundenen Eignungsgrund, doch dürfe die Antragsgegnerin insoweit einen weiten Beurteilungsspielraum in Anspruch nehmen. Es spreche Vieles dafür, dass das Ermessen fehlerfrei ausgeübt worden sei. Die im Rahmen der Eignungsprüfung zu treffende Prognoseentscheidung über die Risiken der Vertragsabwicklung müsse in einem zumutbaren Rahmen bleiben.

Gegen diesen Beschluss hat die Antragstellerin sofortige Beschwerde eingelegt. Sie hält den Ausschluss ihres Angebots aus den - auch - im Beschluss der Vergabekammer angeführten Gründen für rechtswidrig. Zur Leistungsfähigkeit seien im Beschwerdeverfahren auch neue Tatsachen zu berücksichtigen, wie sie mit den durchgeführten Restrukturierungen bei der Fa. AZ, der von der Gläubigerversammlung am 16. Januar 2012 beschlossenen Fortführung des Betriebes und der von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierten positiven Fortführungsprognose vorlägen.

Die Antragsgegnerin meint, das Angebot der Antragstellerin sei wegen mangelnder Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit auszuschließen. Die Zuverlässigkeit fehle, weil die wechselnden Erklärungen der Antragstellerin zur Anzahlung bzw. zum Verzicht darauf zu einer nicht hinnehmbaren Unklarheit über den Angebotsinhalt führten. Die Antragstellerin habe sich auch geweigert, die geforderte Eigenerklärung zu „Selbstreinigungsmaßnahmen“ der Nachunternehmerin AZ abzugeben Damit sei nicht nur die Nachunternehmerin, sondern auch die Antragstellerin selbst unzuverlässig. Die Leistungsfähigkeit fehle, denn es sei nicht absehbar, ob das Insolvenzverfahren erfolgreich durchgeführt werden würde. Das Risiko des Leistungsausfalls sei bei einem insolventen Bieter größer als bei anderen Bietern. Die Masse könne sich als unzulänglich erweisen und ein Insolvenzplan könne scheitern. Eine persönliche Haftung des Insolvenzverwalters führe allenfalls zum Schadensersatz. Auf nachträgliche Umstände komme es auch aus Rechtsgründen nicht an.

II.

Der Antrag der Antragstellerin auf Verlängerung der aufschiebenden Wirkung der sofortigen Beschwerde ist gem. § 118 Abs. 1 Satz 3 GWB zulässig und begründet. Der Senat entscheidet - wie aus dem Tenor ersichtlich -, ohne zuvor den oder die anderen von der Entscheidung betroffenen Auftragsbewerber (nachholend) beizuladen (§ 109 Satz 1 GWB; vgl. dazu OLG Düsseldorf, Beschluss vom 26. Juni 2002, Verg 24/02, NZBau 2002, 639 m. w. N.). Eine Beiladung wirkt verfahrenskostenerhöhend; dazu sowie zu der Frage, welche Bieter für eine Beiladung in Betracht kommen, sollen die (bisherigen) Beteiligten im Beschwerdeverfahren zunächst angehört werden. Die vorliegende Entscheidung nach § 118 Abs. 1 Satz 3 GWB verlängert nur den Suspensiveffekt der Beschwerde, ohne bereits abschließend auf Rechte Beizuladender einzuwirken. Der Senat beabsichtigt, im Beschwerdeverfahren zeitnah zu terminieren, so dass der oder die Beizuladende(n) noch zu Gehör kommen können.

Ein Antrag nach § 118 Abs. 1 Satz 3 GWB ist (nur dann) abzulehnen, wenn unter Berücksichtigung aller möglicherweise betroffenen Interessen die nachteiligen Folgen einer Verzögerung der Vergabe bis zur Entscheidung über die sofortige Beschwerde die damit verbundenen Vorteile überwiegen. Als „Vorteile“ in diesem Sinne sind auch die Interessen der Antragstellerin an der Gewährung effektiven Rechtsschutzes anzusehen; dieses (Individual-)Interesse dient zugleich dem öffentlichen Interesse an einer Durchsetzung der im Interesse der Allgemeinheit liegenden Beachtung des Vergaberechts (vgl. OLG Naumburg, Beschluss vom 3. April 2012, 2 Verg 3/12, Juris [Tn. 24]). Den Interessen der Antragstellerin an einer Verlängerung der aufschiebenden Wirkung der sofortigen Beschwerde käme ein geringes Gewicht zu, wenn ihrer Beschwerde bereits jetzt - absehbar - die Erfolgsaussichten abzusprechen wären. Das ist indes nicht der Fall.

Dabei behält der Senat die Frage, ob die Rechtslage - unterschiedslos - für alle drei betroffenen Lose gleich zu beurteilen ist, der (zeitnahen, s. o.) Klärung im Hauptsacheverfahren vor. Eine unterschiedliche Beurteilung könnte - im Hinblick auf § 107 Abs. 2 GWB - in Betracht kommen, weil das Angebot der Antragstellerin nur in Bezug auf Los 2 das Günstigste ist, während es in Bezug auf Los 3 und Los 4 nur zweit- bzw. viertrangig ausgefallen ist. Ob im Hinblick auf den für den Fall einer Zusammenfassung der Lose 2 - 4 angebotenen „Preisnachlass“ für die Antragstellerin - rechtlich bedenkenfrei (vgl. VK Bund, Beschluss vom 5. Februar 2008, VK-3 08/08, S. 10 des Beschluss-Abdrucks, zu b; a. A. VK Nordbayern, Beschluss vom 30. September 2010, 21.VK-3194-33/10, S. 12 des Beschluss-Abdrucks, zu bb) - eine alle Lose umfassende Zuschlagschance entsteht, erscheint auch rechnerisch zweifelhaft. Dies bedarf weiterer Erörterung, so dass eine nach Losen differenzierte Verlängerung der aufschiebenden Wirkung der sofortigen Beschwerde im vorliegenden Verfahren unterbleibt.

Soweit die Vergabekammer sich in ihrem Beschluss - nach der Formulierung der Beschlussgründe sogar entscheidungstragend - von Amts wegen auf den (zwingenden) Ausschlussgrund nach § 19 Abs. 3 lit. d EG VOL/A gestützt hat, überzeugt dies nicht. Die Antragstellerin hat die (Vergabe- oder) Vertragsunterlagen in ihrem Angebot nicht geändert, sie hat lediglich an einer - nach dem Angebotsvordruck zur Ausfüllung vorgesehenen Stelle - ihre Zahlungsbedingungen („1/3 Anzahlung ...“) eingetragen. Der Senat folgt insoweit der Beschwerdebegründung (S. 9 - 11); die Frage, ob der später, im Schreiben vom 26. Januar 2012 erklärte „Verzicht“ auf die Anzahlung eine unzulässige Nachverhandlung ist, ist unerheblich.

Im Beschwerdeverfahren wird - entscheidend - um die Frage gestritten, ob der Ausschluss des Angebots der Antragstellerin wegen fehlender Eignung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 EG VOL/A) zu Recht erfolgt ist. Insoweit greift die sofortige Beschwerde die Entscheidungen der Vergabestelle und der Vergabekammer mit erfolgversprechenden Argumenten an.

Dabei ist - vorab - darauf hinzuweisen, dass die Antragsgegnerin in ihrer Vergabemitteilung (§ 101 a Abs. 1 Satz 1 GWB) als „Gründe der vorgesehenen Nichtberücksichtigung“ allein die Insolvenz der Nachunternehmerin der Antragstellerin und den daraus abgeleiteten (ermessensgebundenen) Ausschlussgrund nach § 6 Abs. 6 EG VOL/A und § 19 Abs. 4 EG VOL/A angeführt hat. Die weiteren, das Eignungsmerkmal „Zuverlässigkeit“ betreffenden Ausschlussgründe sind erst in der Beschwerdeerwiderung angeführt worden. Ob ein derartiges „Nachschieben“ von Gründen einschränkungslos zulässig ist, mag der Klärung im Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben (denkbar ist dies möglicherweise bei Ausschlussgründen, die ohne Wertungsspielraum greifen); im vorliegenden Verfahren spricht Überwiegendes dafür, dass die Antragstellerin nicht wegen mangelnder vergaberechtlicher Zuverlässigkeit ausgeschlossen werden darf.

Die These der Antragsgegnerin, die „wechselnden Erklärungen“ der Antragstellerin zur 1/3-Anzahlung bzw. zu einem „Verzicht“ darauf hätten zu einer nicht hinnehmbaren Unklarheit über den Angebotsinhalt geführt, überzeugt nicht: Der Angebotsinhalt zu den „Zahlungsbedingungen“ war - zunächst - klar. Wenn das Angebot später - wie die Vergabekammer meint, im Rahmen von Nachverhandlungen, an denen auch die Antragsgegnerin teilgenommen hat - im Sinne des Schreibens der Antragstellerin vom 26. Januar 2012 dahingehend verändert worden ist, dass „eine Anzahlung bei Auftragseingang nicht zu leisten ist“, war auch dies klar. Aus der im Beschwerdeschriftsatz der Antragstellerin (S. 12) enthaltenen Erklärung, sie sei „weiter bereit“, zu den „ursprünglich angebotenen Zahlungsbedingungen zu liefern“, kann nicht - jeden-

falls nicht zwingend - gefolgert werden, das unmittelbar an die Antragsgegnerin gerichtete Schreiben vom 26. Januar 2012 sei „nur zum Schein“ erfolgt. Eine Veränderung der Vergabeunterlagen i. S. d. § 19 Abs. 3 lit. d EG VOL/A ist im Zusammenhang mit dem Verlangen einer Anzahlung nicht erfolgt (s. o.). Eine vergaberechtliche Unzuverlässigkeit ergibt sich aus diesen Vorgängen somit nicht.

Das Gleiche gilt auch für die (nachträglich, in der Beschwerdeerwiderung angesprochene) Weigerung der Antragstellerin, die geforderte Eigenerklärung zu „Selbstreinigungsmaßnahmen“ der Nachunternehmerin Fa. AZ abzugeben. Eine Unzuverlässigkeit der Nachunternehmerin oder - auch - der Antragstellerin selbst ist daraus nicht abzuleiten. Eine Erklärung zu „Selbstreinigungsmaßnahmen“ war nach den Vergabeunterlagen abzugeben. Soweit die Antragstellerin diese (selbst) nicht ausgefüllt hat, war dies korrekt, da das Formblatt „Auskunft zur ... Selbstreinigung des Unternehmens“ nur Bieter anspricht, die „in der Vergangenheit wettbewerbsbeschränkende Abreden oder Handlungen vorgenommen“ haben. Dazu gehörte die neu gegründete Antragstellerin nicht. Eine vergleichbare Erklärung von Nachunternehmern ist nicht gefordert worden. Es mag zulässig sein, im Rahmen einer Aufklärung über die Bietereignung (§ 18 EG VOL/A) auch diesbezügliche Informationen über Nachunternehmer zu erfragen. Indes wäre auch dann, wenn eine solche Frage - ausdrücklich - erfolgt (was sich auch aus der Beschwerdeerwiderung [S. 4] nicht ergibt) und unbeantwortet geblieben wäre, daraus nicht sogleich eine Unzuverlässigkeit - im Sinne eines Eignungsmangels - abzuleiten. Insoweit gelten gleiche Regeln wie im Verfahren der „normalen“ Erbringung von Eignungsnachweisen: Nach § 7 Abs. 12 und Abs. 13 EG VOL/A werden für die Vorlage von - für erforderlich erachteten - Eignungsnachweisen Fristen gesetzt oder Aufforderungen zur Vervollständigung und Erläuterung übermittelt. Nichts davon ist vorliegend - nach Aktenlage - geschehen. Eine vergaberechtliche Unzuverlässigkeit ist damit nicht anzunehmen.

Zur - im Mittelpunkt des Vergaberechtstreits stehenden - Frage eines Ausschlusses des Angebots der Antragstellerin wegen mangelnder Leistungsfähigkeit ist eine abschließende Beurteilung der Rechtmäßigkeit der diesbezüglichen Entscheidung der Antragsgegnerin im vorliegenden Verfahren nicht möglich. Nach derzeitigem Sach- und Streitstand spricht aber Überwiegendes dafür, dass die Ausschlussentscheidung der Antragsgegnerin jedenfalls mit der ihr konkret beigegebenen Begründung (oder, wie es in der Vergabemitteilung vom 30. Januar 2012 heißt, den „Erläuterungen“) einer rechtlichen Überprüfung nicht standhält.

Im Ausgangspunkt ist der Antragsgegnerin und der Vergabekammer darin zu folgen, dass eine (insolvenzbedingte) Leistungsunfähigkeit der Nachunternehmerin Fa. AZ der Antragstellerin wie eine eigene Leistungsunfähigkeit - und damit Ungeeignetheit - zuzurechnen ist, mit der Folge, dass ihr Angebot für eine Zuschlagerteilung nicht in Betracht kommt (§ 19 Abs. 5 EG VOL/A; vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 16. November 2011, VII-Verg 60/11, VergabeR 2012, 179). Folglich ist der Fokus auf die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Fa. AZ zu richten. Rechtsgrundlage für die diesbezügliche Ausschlussentscheidung ist § 19 Abs. 4 EG VOL/A i. V. m. § 6 Abs. 6 lit. a EG VOL/A. Die genannten Normen fordern auf der Tatbestandsseite ein Insolvenzverfahren oder einen darauf zielenden Eröffnungsantrag (das ist bzgl. der Fa. AZ gegeben) und auf der Rechtsfolgenseite Ermessen („können ... ausgeschlossen werden“). Die Prüfung erfolgt - wie das OLG Düsseldorf in seinem Beschluss vom 5. Dezember 2006 (VII-Verg 56/06, NZBau 2007, 668/670) formuliert hat, zunächst „in einem typisierenden Sinn“, um anschließend - einzelfallbezogen - eine beurteilungs- und ermessensgerechte Entscheidung zu finden. Die allgemeine, mit jeder Auftragsvergabe verbundene Gefahr, dass ein Bieter/Auftragnehmer - mehr oder weniger zeitnah - nach Zuschlagserteilung insolvent wird, muss jeder Auftraggeber hinnehmen (zu § 8 Nr. 2 Abs. 1 VOB/B 2006 vgl. OLG Schleswig, Urteil vom 9. Dezember 2011, 1 U 72/11, ZInsO 2012, 440). Demgegenüber eröffnet der Fall der Insolvenz bzw. der auf eine Insolvenzeröffnung gerichtete Antrag vor Zuschlags-/Auftragserteilung einen Entscheidungsspielraum des Auftraggebers zum Bieterausschluss, wenn dem Bieter infolge dieser Umstände „die für die Erfüllung der vertraglichen Pflicht erforderliche Eignung“ (Leistungsfähigkeit) abhanden gekommen ist (vgl. § 19 Abs. 5 EG VOL/A). Zur Tatbestandsseite der in § 19 Abs. 4 EG VOL/A i. V. m. § 6 Abs. 6 lit. a EG VOL/A bestimmten Ausschlussnormen gehören damit nicht nur das „Faktum“ der Insolvenz bzw. eines Insolvenzantrages und die dadurch entstandene „abstrakte Gefahrenlage“ für die Vergabestelle. Erforderlich ist auch eine - einzelfallbezogene - Prognose zur entfallenen bzw. zur fortbestehenden Leistungsfähigkeit des betroffenen Unternehmens. Bei dieser Prognoseentscheidung steht der Vergabestelle ein Beurteilungsspielraum zu, der gerichtlich nur eingeschränkt daraufhin nachprüfbar ist, ob allgemeine Bewertungsgrundsätze beachtet worden sind (vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 10. August 2011, VII Verg 34/11, VergabeR 2011, 855 [bei Juris Tn. 51], m. w. N.).

Die Ergebnisse der zur Tatbestandsseite gehörenden Prüfungen führen zu einer - mehr oder weniger starken - Wirkung auf die Ermessensentscheidung, insbesondere, was die Verantwortbarkeit der Übernahme verbleibender Prognoseunsicherheiten und Risiken anbetrifft. Je stärker solche Unsicherheiten die Erfüllung der (künftigen) vertraglichen Verpflichtungen gefährden, desto eher wird die Ermessensentscheidung für einen Ausschluss ausfallen dürfen. Bei längerfristig abzuwickelnden Aufträgen wird dies anders zu beurteilen sein als bei Verträgen über einmalige Lieferungen. Auch die Rechtsfolgen eines erst nach Insolvenzeröffnung geschlossenen Vertrages sind im Rahmen der Ermessensentscheidung abzuwägen; in Bezug auf den konkreten Auftrag ist zu entscheiden, ob eine - auf diese Weise entstehende - vorab zu berichtigende Masseverbindlichkeit (§ 55 InsO) die Vertragserfüllung hinreichend sichern kann. Für eine Masseverbindlichkeit haftet der Insolvenzverwalter (§ 61 InsO), der bezüglich einer Fortführung des Unternehmers zu einer realistischen Einschätzung der Werthaltigkeit diesbezüglicher Geschäfte verpflichtet ist (vgl. BGH, Beschluss vom 6. Oktober 2011, IX ZR 105/09, ZInsO 2012, 137). Eine Vergabestelle ist - sicher - nicht dazu aufgerufen, eine Planinsolvenz (§§ 217 ff. InsO) bzw. eine sanierende Insolvenz zu unterstützen, sie ist aber gehalten, in ihre Ermessensentscheidung eine einzelfallbezogene Beurteilung der Risiken einer Beauftragung einzustellen. Die Beurteilung dieser Risiken hängt auch davon ab, welche „Sicherungen“ durch insolvenzrechtliche Vorschriften und Prüfpflichten bestehen.

Den damit umrissenen Anforderungen an die nach § 19 Abs. 4 EG VOL/A i. V. m. § 6 Abs. 6 lit. a EG VOL/A zu treffende Ausschlussentscheidung wird die von der Antragsgegnerin getroffene Entscheidung nicht gerecht.

In den der Vergabeinformation vom 30. Januar 2012 beigefügten „Erläuterungen“ hat die Antragsgegnerin ihre Ausschlussentscheidung wie folgt begründet:

» Hinsichtlich der Fa. Z.S. fehlt es an der Leistungsfähigkeit. Sie müsste sich auf die Firma [AZ] im Sinne von § 7 EG Abs. 9 VOL/A 2009 berufen (Eignungsleihe). Hierin liegt der Ausschlussgrund von § 6 EG Abs. 6 VOL/A 2009 (Insolvenzverfahren), der bei einem unmittelbaren Angebot durch die genannte Firma [AZ] auch auf der Ebene der Angebote zu berücksichtigen wäre (§ 19 EG Abs. 4 VOL/A 2009).

Im Rahmen des der Vergabestelle eingeräumten Ermessens besteht hier die Auffassung, dass die Risiken, die aus der Einschaltung eines solchen insolventen Nachunternehmers, ohne dessen Leistungsfähigkeit der Auftrag nicht abgewickelt werden kann, zu groß sind, um hingenommen zu werden. Der Aus-

schlussgrund soll dem öffentlichen Auftraggeber diese Risiken im Sinne eines verantwortungsvollen Umgangs mit öffentlichen Haushaltsmitteln gerade ersparen. Dieser Ausschlussgrund bei dem unabdingbaren Nachunternehmer bewirkt jedenfalls auf der Ebene der Eignungsprüfung, dass das Angebot im Sinne von § 19 EG Abs. 5 VOL/A 2009 für den Zuschlag nicht in Betracht zu ziehen ist. Durch die Zwischenschaltung der Neugründung ändern sich aus hiesiger Sicht die Risiken der Sache nicht. «

Diese „Erläuterungen" lassen sich in zwei Aussagen zusammenfassen:

- Wegen der „Eignungsleihe" komme es nur auf die Fa. AZ an.
- Der Ausschluss der Antragstellerin erfolge wegen der Risiken für die Auftragsabwicklung.

Der ersten Aussage ist zuzustimmen; sie wird im zweiten Absatz der „Erläuterungen" mit dem Hinweis auf den „unabdingbaren Nachunternehmer" nochmals wiederholt. Die Antragsgegnerin spricht damit allein die Tatbestandsseite der o. g. Ausschlussnormen an. Ermessensgründe sind damit nicht gewonnen, solche müssen vielmehr hinzukommen. Der zweiten Aussage sind solche Gründe nicht zu entnehmen. Allein die Erwähnung des „eingeräumten Ermessens" ist noch keine Ermessensausübung.

Die „Erläuterungen" enthalten lediglich eine - pauschale - Prognose über „zu große" Risiken, der jeder Einzelfallbezug fehlt. Es bleibt (tatbestandlich) unklar, welcher Art die Risiken sind, worauf sie sich beziehen und was ihre „Größe" ausmacht. Damit kann auch (im Ermessen) nicht abgewogen werden, ob verbleibende Unsicherheiten hingenommen werden können oder nicht. Im Hinblick darauf, dass die Antragsgegnerin bei Abfassung der Erläuterungen davon ausging (und auch ausgehen durfte), dass keine 1/3-Anzahlung zu leisten sein wird, konnte ein Risiko der Art, wie es im benachbarten Rendsburg eingetreten ist, hier keine Rolle spielen. Umso mehr wäre es geboten gewesen, einzelfallbezogene Risiken zu benennen. Wenn es zum insolventen Nachunternehmer heißt, der Auftrag könne „ohne dessen Leistungsfähigkeit" nicht abgewickelt werden, wäre eine - zumindest ansatzweise - Begründung dafür angezeigt gewesen, warum die Leistungsfähigkeit im hier gegebenen Einzelfall „für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen" (§ 19 Abs. 5 EG VOL/A) in zu großem Umfang ungewiss war. Der Hinweis auf das Gebot eines „verantwortungsvollen Umgangs mit öffentlichen Haushaltsmitteln" kann nur als Allerweltsfloskel gelten, zumal zu dieser Verantwortung auch eine wirtschaftliche Vergabe gehört, wie es - an anderer Stelle - z. B. in § 3 Abs. 4 lit. j EG VOL/A zum Ausdruck kommt.

Den mitgeteilten Gründen zum Ausschluss der Antragstellerin fehlen damit - erkennbare - Ermessenserwägungen.

Der Senat hat berücksichtigt, dass weder an die „Gründe der vorgesehenen Nichtberücksichtigung" i. S. d. § 101 a Abs. 1 Satz 1 GWB noch an die (konkrete) Ermessensausübung im Zusammenhang mit der Ausschlussentscheidung nach § 19 Abs. 4 EG VOL/A i. V. m. § 6 Abs. 6 lit. a EG VOL/A überspannte Anforderungen gestellt werden dürfen. Im Rahmen des § 101 a Abs. 1 Satz 1 GWB darf die Vergabestelle sich kurz fassen (vgl. Zeiss, in: jurisPK-Vergaberecht, 2011, § 101a Rn. 31 m. w. N.). Die Ausfüllung der Beurteilungs- und Ermessensspielräume zum Bieterausschluss bei Insolvenz verlangt keine zeitraubende Recherche, die dem Beschleunigungsziel des Vergabeverfahrens zuwiderläuft. Als Mindeststandard muss - aber - eine aussagekräftige Begründung unter Verzicht auf allgemeine Floskeln verlangt werden. Das Ausschlussermessen muss - erkennbar - ausgeübt worden sein, indem auf die konkreten Umstände des Einzelfalls zumindest kurz eingegangen wird. Die Antragstellerin hat zur gesellschaftsrechtlichen Struktur von „Ziegler alt" und „Ziegler neu" und zum Geschäftsbesorgungsvertrag „Material" für die Ermessenausübung geliefert, das in den „Erläuterungen" der Antragsgegnerin keinerlei Niederschlag gefunden hat. Eine nur auf „typisierende" allgemeine Merkmale abstellende Entscheidung verfehlt die - gewollte - Überprüfung dieser Merkmale durch konkrete, einzelfallbezogene Ermessenserwägungen.

Der Senat hat erwogen, ob die nach § 101 a Abs. 1 Satz 1 GWB mitgeteilten „Erläuterungen" durch spätere - nachgeschobene - Ermessensgründe erweitert oder auch ersetzt werden können. Würde dies verneint, bedürfte es keiner Prüfung der gedankenreichen Anwaltsüberlegungen im Nachprüfungs- und Beschwerdeverfahren auf - eine Ausschlussentscheidung tragende - Ermessensgründe. Das OLG Düsseldorf hat in seinem Beschluss vom 5. Dezember 2006 (a.a.O., S. 670 [zu 2.]) ohne nähere Begründung spätere, erst im Nachprüfungsverfahren vorgetragene Beurteilungs- und Ermessensgründe berücksichtigt; diese Gründe beruhten auf einer Entscheidung der Vergabestelle. Ob dies auch auf Gründe anwendbar ist, die sich in Schriftsätzen des Beschwerdeverfahrens finden, ist zweifelhaft. Im Verwaltungsrecht ist eine Nachholung oder nachträgliche Ergänzung der Begründung von Ermessensentscheidungen zwar grundsätzlich zulässig (vgl. § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG, § 114 Satz 2 VwGO), doch gilt dies nicht bei erstmaliger Ausübung bisher fehlenden Ermessens, wenn es maßgeblich auf den Zeitpunkt der Behördenentscheidung ankommt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Januar 1999, 6 B 133.98, NJW 1999, 2912; vgl. Fricke, in: jurisPR-BVerwG 8/2012, Anm. 4). Auf das Vergaberecht übertragen könnte zwar argumentiert werden, dass die Vergabestelle „ihre" Vergabe auch während der Dauer eines Nachprüfungs- und Beschwerdeverfahrens „unter Kontrolle" halten darf und - dementsprechend - die Vergabeentscheidung auch nachträglich ändern oder auf andere (neue) Gründe stützen darf. Allerdings sind nachträglich vorgebrachte Argumente nicht zugleich auch als „Ermessensgründe" anzuerkennen. Eine sachgerechte Ermessensentscheidung entsteht aus einer ergebnisoffenen Faktengrundlage und ihrer Bewertung, nicht aus einer bloßen Abwehr von Argumenten des Prozessgegners.

Eine abschließende Entscheidung der Fragen, auf welchen Zeitpunkt das nach § 19 Abs. 4 EG VOL/A i. V. m. § 6 Abs. 6 lit. a EG VOL/A obwaltende Ausschlussermessen abzustellen hat und unter welchen Voraussetzungen „nachgeschobene" Gründe die Ausschlussentscheidung zu tragen vermögen, kann dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben, weil die in der Beschwerdeerwiderung angeführten (nachträglichen) Argumente der Antragsgegnerin nichts an den Erfolgsaussichten der sofortigen Beschwerde ändern. Die Antragsgegnerin weist zwar zutreffend auf die Mitwirkungsobliegenheit der Antragstellerin bei der Klärung der Eignungszweifel hin. Eine nähere - ergebnisoffene - Prüfung der Frage, ob über die „abstrakte Gefährdungslage" hinaus auch eine konkrete Gefahr besteht, fehlt aber weiterhin. Der allgemeine Hinweis darauf, dass eine erfolgreiche Durchführung des Insolvenzverfahrens nicht absehbar sei, lenkt davon ab, dass es nur auf eine Prognose zur Abwicklung des hier streitigen Lieferauftrages ankommt. Zum Risiko eines Leistungsausfalls bei einem insolventen Bieter wird auf allgemeine Insolvenzabwicklungsrisiken hingewiesen (unzulängliche Masse, scheiternder Insolvenzplan), die - wollte man sie durchschlagen lassen - immer zum Angebotsausschluss führen müssten. Mit der einzelfallbezogenen Ermessensnorm in § 19 Abs. 4 EG VOL/A i. V. m. § 6 Abs. 6 lit. a EG VOL/A wäre das nicht vereinbar.

Das Interesse an einem raschen Abschluss des Vergabeverfahrens (§ 118 Abs. 2 Satz 3 GWB) steht einer Verlängerung der aufschiebenden Wirkung der sofortigen Beschwerde nicht entgegen. Die Antragsgegnerin hat zwar eine Dringlichkeit der Beschaffung wegen der erfolgten Außerdienststellung des Vorgängerfahrzeuges geltend gemacht, zugleich aber mitgeteilt, dass der Freiwilli-gen Feuerwehr derzeit ein Löschgruppenfahrzeug LF 16/12 und ein Tanklöschfahrzeug LF 16/25 für den „ersten An-

marsch“ sowie ein weiteres Pumpenfahrzeug LF 16/TS für den „zweiten Anmarsch“ zur Verfügung stehe. Die - allgemeinen - Umstände, dass das „faktisch“ zu nutzende Pumpenfahrzeug LF 16/TS „jederzeit abberufen“ werden könne (wofür konkrete Anhaltspunkte fehlen) und nach dem (informellen) Feuerwehrbedarfsplan in B. ein „Defizit“ an 222 „Fahrzeugpunkten“ bestehe, begründen keine derart überwiegende - kurzfristige - Dringlichkeit der Beschaffung, dass davor der Anspruch der Antragstellerin auf Sicherung ihres effektiven Rechtsschutzes und das öffentliche Interesse an einer Beachtung des Vergaberechts zurückweichen müsste. Die von der Antragsgegnerin angeführten Gesichtspunkte hätten allenfalls einen bereits (sehr) viel früheren Beginn des Vergabeverfahrens begründen können. Sie bleiben auch während der langen Lieferfrist für das Neufahrzeug bestehen. Dem Allgemeininteresse an einem leistungsfähigen Brandschutz in B. und an einer möglichst kurzen „Zeitspanne“ bis zur „Wiederherstellung der vollen Einsatzfähigkeit entspricht der Senat dadurch, dass zeitnah zur Hauptsache verhandelt werden soll.
Dem Antrag nach § 118 Abs. 1 Satz 3 GWB war nach alledem stattzugeben.

Aus dem Landesverband

Infothek

Gemeindetag setzt sich für Verbesserungen der Gemeindeordnung ein
Im Landtag werden mittlerweile bereits 3 Gesetzentwürfe der Koalitionsfraktionen mit dem Ziel beraten, verschiedene Änderungen an der Kommunalverfassung vorzunehmen. Damit werden auch einige Vorschläge des SHGT aufgegriffen.
Zu den Gesetzentwürfen hat der SHGT gegenüber dem Innen- und Rechtsausschuss des Landtages eine Stellungnahme abgegeben. Darin hat der SHGT auch weitergehende Vorschläge unterbreitet, insbesondere um die Kommunen von der Verpflichtung zur Einführung einer Satzung nach §§ 16 a und 16 b GO zu befreien.
Die Stellungnahme des SHGT kann auf der Homepage www.shgt.de heruntergeladen werden.

SHGT will Kommunalisierung der Regionalplanung retten
Im Landtag wird über einen Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen mit dem Ziel beraten, die erst im Frühjahr 2012 beschlossene Kommunalisierung der Regionalplanung vollständig wieder aufzuheben. Damit wäre diese von der Mehrheit der Kommunalen Landesverbände in über 10 Jahren erkämpfte Reform gescheitert. In einer Stellungnahme gegenüber dem Landtag hat sich der SHGT dafür eingesetzt, diese Reform zu retten und zum Erfolg zu führen. Dafür hat der SHGT vorgeschlagen, die Aufgabe der Regionalplanung regionalen Planungsverbänden bzw. Planungsgemeinschaften zu übertragen so wie in fast allen anderen Bundesländern auch. Die Stellungnahme des SHGT kann auf der Homepage www.shgt.de heruntergeladen werden.

SHGT nimmt Stellung zur Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre
In seiner Stellungnahme gegenüber dem Innen- und Rechtsausschuss des schleswig-holsteinischen Landtages hat sich der SHGT kritisch mit dem Vorschlag zur Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre bei den Landtagswahlen auseinandergesetzt. Zwar werde als Argument für eine Herabsetzung des Wahlalters auf die Notwendigkeit verwiesen, Jugendliche möglichst früh an die Politik und den verantwortungsvollen Umgang mit demokratischen Mitteln heranzuführen, nur sei die Frage, ob dieses Ziel gerade durch die Beteiligung an der Landtagswahl erreicht werde. Auswertungen des statistischen Bundesamtes über einen langen Zeitraum hinweg hätten ergeben, dass die Wahlbeteiligung der unter 25- jährigen Wahlberechtigten deutlich am geringsten ausfällt. Es sei daher auch gerade nicht damit zu rechnen, dass eine Wahlbeteiligung ansteigt, wenn das Wahlalter noch weiter abgesenkt wird. Erforderlich sei vielmehr, dass eine politische Bildung der Jugendlichen frühzeitig einsetze. In Schleswig Holstein könnten Jugendliche ab 16 Jahren allerdings bereits an der Kommunalwahl teilnehmen. Abgesehen von dieser Möglichkeit habe Schleswig-Holstein als erstes Bundesland ein Beteiligungsverfahren von Kindern und Jugendlichen bei diese betreffenden Planungen und Vorhaben in den Kommunen in § 47 f GO eingeführt. Hier würden Kinder und Jugendliche an demokratische Strukturen herangeführt und können die sie berührenden Interessenlagen konkret beeinflussen.

Termine
16.11.2012: Delegiertenversammlung und Gemeindekongress des SHGT im Kieler Schloss

13.12.2012: Landesvorstand des SHGT, (Jahresabschlusssitzung)

16.03.2013: "Unser sauberes Schleswig-Holstein" am 16. März 2013

Herbstsitzung des Bau-, Planungs- und Umweltausschusses des SHGT am 10. September 2012

Am 10. September 2012 kam der Bau-, Planungs- und Umweltausschuss des SHGT zu seiner alljährlichen Herbstsitzung auf der NordBau in Neumünster zusammen.
Der Zweckverband Ostholstein stellte sein gemeinsam mit dem Wege und Zweckverband der Gemeinden des Kreises Segeberg entwickeltes Projekt „Zukunftsorientierter Betrieb Kanalnetz“ vor, bei dem sich die Gemeinden für den Betrieb ihrer Abwasserkanäle im Bausteinprinzip der Kompetenz der großen Abwasserzweckverbände bedienen können.
Dataport und die Firma DEMOS GmbH stellten den Ausschussmitgliedern die Internetanwendung „Bauleitplanung On-

line-Beteiligung für Schleswig-Holstein (BOB-SH)“ vor. Es handelt sich hier um ein e-Government Projekt, das in Trägerschaft des Kommunalen Forums für Informationstechnik (KomFIT) in den Jahren 2010 und 2011 unter Federführung des Kreises Stormarn gemeinsam mit Städten, Gemeinden und Ämtern entwickelt worden ist. Mit BOB-SH besteht die Möglichkeit, das Beteiligungsverfahren der Behörden und Träger öffentlicher Belange in der Bauleitplanung nach Maßgaben des BauGB elektronisch durchzuführen. Das Projekt ist gerade als Bundessieger im 12. e-Government-Wettbewerb in der Kategorie „Innovativstes e-Government Projekt“ ausgezeichnet worden.

Darüber hinaus informierte sich der Ausschuss im SHeff-Z (Schleswig-Holstein Energieeffizienz-Zentrum) auf dem Gelände der Holstenhallen über das Projekt sowie dessen Zielsetzung. Das SHeff-Z, untergebracht in einem Passivhaus, verbindet Ansätze einer Energieberatung mit einer Ausstellung über effektive Energienutzung und Energieeinsparung im Hausbau sowie im Haushalt selbst.

Schließlich befasste sich der Ausschuss mit den Absichten der Regierungskoalition, die gerade geschaffene Möglichkeit für Gemeinden, von einer Erhebung von Straßenausbaubeiträgen abzusehen, wieder aufzuheben, sowie die Kommunalisierung der Regionalplanung wieder rückgängig zu machen.

Rosenthal

Gemeinde Malente bei ENTENTE FLORALE mit Bronze-Medaille ausgezeichnet

Die Gemeinde Malente wurde beim Bundeswettbewerb Entente Florale mit einer Bronze-Medaille für herausragende Leistungen in der Planung, Gestaltung und Erhaltung blühender Lebensräume im Sinne der Agenda 21 ausgezeichnet. Die Jury-Vorsitzende Henrich erklärte in ihrem Glückwunsch an die Gemeinde Malente, dass Malente einen faszinierenden Eindruck bei der Bereisung gemacht hat. Malente ist eine Gemeinde mit sehr viel Potential.

An der Preisverleihung im ZDF-Fernsehgarten nahmen der Vorsitzende des Heimat- und Verschönerungsvereins Malente, Hans-Jürgen Erichsen, Bürgervorsteher Edwin Strehler, die Projektleiterin Silke Utes und Bürgermeister Koch teil. Die Entscheidung, an der Entente Florale teilzunehmen, war erst kurz vor Anmeldeschluss im Dezember 2011 gefallen, sodass die Gemeinde Malente quasi ohne Vorbereitung in die Wettbewerbsteilnahme gestartet ist. "Insoweit erfreut das Ergebnis umso mehr", so Bürgervorsteher Edwin Strehler. Großen Anteil an diesem überraschenden Erfolg haben der Heimat- und Verschönerungsverein Malente-Gremsmühlen, die Freunde des Kurparks und die Wirtschaftsvereinigung Malente. Hans-Jürgen Erichsen freute sich über die Auszeichnung und hofft, dass dieser Erfolg für viele Bürgerinnen und Bürger Ansporn ist, sich bei der Verschönerung der Gemeinde Malente, insbesondere ihres unmittelbaren Wohnumfeldes, zu engagieren. Bürgervorsteher Strehler hob hervor, dass die Auszeichnung zeigt, wie erfolgreich ehrenamtliches bürgerschaftliches Engagement sein kann. Bürgermeister Michael Koch betrachtet die Auszeichnung auch als Bestätigung des Bestrebens der Gemeinde in den letzten Jahren, Malente zu einem attraktiven Wohn- und Tourismusort zu entwickeln. Großen Anteil neben der Entscheidung der Selbstverwaltung hat dabei auch das Bauamt der Gemeinde Malente mit der Bauamtsleiterin Britta Deubel. Sie und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben die Entscheidungen zielgerichtet vorbereitet und umgesetzt, wobei insbesondere die Mitarbeiter des Bauhofes sich in den Wochen vor der Bereisung durch die Jury stark engagiert haben, um Bad Malente-Gremsmühlen zu einem blühenden Ort werden zu lassen. "Jetzt gehe es darum", so Bürgermeister Michael Koch, "mit der Motivation dieses Erfolges und trotz leerer Gemeindekasse den positiven Trend der Entwicklung Malentes weiter voranzutreiben".

Bürgervorsteher Edwin Strehler, Bürgermeister Michael Koch und der 1. Vorsitzende des Heimat- und Verschönerungsvereins Malente-Gremsmühlen e. V., Hans-Jürgen Erichsen bei der Preisverleihung in Mainz

Schnelles Internet für 19 WZV-Gemeinden

Schnelles Internet ist ein Privileg für Städte und Großgemeinden. Damit sich daran etwas ändern kann, hat die Verbandsversammlung des WZV (Wege-Zweckverband der Gemeinden des Kreises Segeberg) im Juni die Weichen gestellt. Einstimmig hat sie dem „Breitband-Vertrag“ zwischen WZV und 19 Mitgliedsgemeinden zugestimmt und damit die nächsten Schritte in dem mehrstufigen Verfahren zur Breitbandversorgung im ländlichen Raum eingeleitet.

Die 19 Gemeinden werden zu drei bis vier Regionen zusammengefasst, die nach und nach mit Leerrohren und Glasfaserleitungen ausgestattet werden. Bevor die Bagger rollen können, muss zunächst, im Rahmen einer europäischen Ausschreibung, ein Telekommunikationsunternehmen gefunden werden. Das Ausschreibungsverfahren ist in Vorbereitung und wird drei und sechs Monate dauern. Der zukünftige Netzbetreiber wird dann in die ortsbezogene Detailplanung gehen und

Diese Bürgermeister (14) haben bei der WZV-Verbandsversammlung die Vereinbarung über den Ausbau der Breitband-Versorgung mit WZV-Chef Jens Kretschmer (1. Reihe, Mitte) unterschrieben. Fünf weitere Gemeinden wollen ebenfalls den Ausbau der Datenautobahn.

dabei auch die Kosten je Haushalt ermitteln. Dann sind die Haushalte selber dran. Sie müssen je Ortschaft zu rund 60 Prozent das Angebot annehmen, damit sich die Investitionen für eine schnelle Datenverbindung rechnen. Dem dann erstellten Finanzierungsvolumen, der WZV rechnet mit 20 bis 30 Millionen Euro, muss die Verbandsversammlung im Dezember erneut zustimmen. Als gut aufgestelltes, kommunales Unternehmen kann der WZV auf günstige Kredite setzen und mit der Gemeinschaft der Kommunen den Weg für die Datenautobahn ermöglichen.
Geplant ist, in den Gemeinden Daldorf, Negernbötel, Damsdorf, Tensfeld, Tarbek und Schmalensee zu starten. Dann folgen Neversdorf, Schwissel, Högersdorf, Bebensee, Krems II, Schieren, Stipsdorf, Strukdorf, Itzstedt, Seth, Groß Niendorf, Wensin und Nehms. Der WZV rechnet damit, dass weitere Gemeinden mitmachen werden.

Bettina Kramer, WZV der Gemeinden des Kreises Segeberg

Mitteilungen des DStGB

1. Ergebnisse der Studie „Hemmnisse des Repowering von Windenergieanlagen“ liegen vor

Nach Ergebnissen einer Studie der Repowering-InfoBörse (U.A.N.) zu den Hemmnissen beim Repowering zählt die soziale Akzeptanz zu den wichtigsten Faktoren bei der Entwicklung der Windenergienutzung. Es müssen entscheidende Maßnahmen in den Städten und Gemeinden vor Ort erfolgen, um zu einer positiven Bewertung der Windenergieanlagen zu führen.
Aus Perspektive der kommunalen Verwaltung verweist die Studie auf weitere Hindernisse in den Planungsprozessen: so gelten unter anderem die hochkomplexen Akteursnetzwerke als große Herausforderung bei Repowering-Vorhaben.
Häufig sind die Verwaltungsstrukturen in den Kommunen stark gefordert. Vorrangig planungsrechtliche Rahmenbedingungen und die Intransparenz hinsichtlich der Flächenverfügbarkeit erschweren die Umsetzung von Projekten. Aus den Einschätzungen abgeleitete Handlungsempfehlungen von kommunalen Akteuren für kommunale Akteure und andere an den Planungsprozessen Beteiligte können im ausführlichen Studienbericht nachgelesen werden.

2. EU-Wasserrahmenrichtlinie: EU-Kommission verklagt Deutschland wegen unzureichender Umsetzung

Die EU-Kommission hat Deutschland wegen unzureichender Umsetzung des Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) verklagt.
Die WRRL fordert in Art. 9, dass Wasserdienstleistungen kostendeckend erbracht werden, inklusive einer verursachergerechten Anlastung umwelt- und ressourcenbezogener Kosten. Die EU-Kommission kritisiert, dass Deutschland lediglich die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung als Wasserdienstleistungen eingestuft hat. Diese enge Auslegung von Wasserdienstleistungen verhindere eine vollständige und korrekte Anwendung der WRRL.
Kostendeckung und effiziente Ressourcennutzung sind auch nach Auffassung des DStGB wesentliche Elemente einer zukunftsorientierten Wasserpolitik. Diese Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie werden in Deutschland allerdings durch kostendeckende Preise beziehungsweise Gebühren für Wasser und Abwasser bereits realisiert. Zudem sind auch die bundesweit erhobene Abwasserabgabe, die in einzelnen Bundesländern geregelten Wasserentnahmeentgelte sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in einzelnen wasserrechtlichen Bescheiden zu berücksichtigen.

3. VKU-Studie zu den Investitionskosten für Smart Grids

Die deutschen Verteilnetzbetreiber müssen bis 2030 sieben Milliarden Euro in den Aufbau intelligenter Netze (Smart Grids) investieren. Das ist ein Ergebnis einer Studie, die der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) in Auftrag gegeben hat. Weiteres Ergebnis ist, dass die Investitionskosten für den Smart Grid-Ausbau insbesondere im ländlichen Raum künftig ansteigen werden. Der DStGB spricht sich deshalb für eine gerechte Verteilung der dadurch entstehenden Kosten aus.

4. Bund und Länder einigen sich auf Verteilung der zusätzlichen Mittel für den Krippenausbau

Bund und Länder haben sich über neue Regeln bei der Verteilung der vom Bund zugesagten 580,5 Millionen Euro an Investitionskosten für 30.000 zusätzliche Krippenplätze geeinigt. Wenn die vom Bund bereitgestellten 580,5 Millionen Euro nicht entsprechend einem festen Zeitplan bewilligt werden, findet künftig eine Umverteilung zugunsten von Bundesländern statt, die einen Bedarf an zusätzlichen Mitteln haben. Damit soll sichergestellt werden, dass die Bundesgelder wirklich bedarfsgerecht für zusätzliche Betreuungsplätze eingesetzt werden. Aus Sicht der Hauptgeschäftsstelle des DStGB ist der gefundene Kompromiss sachgerecht, da nunmehr Klarheit und Sicherheit über die Mittelverteilung herrscht und der Krippenausbau weiter voranschreiten kann.
Die wesentlichen Ergebnisse der Eini-

gung lassen sich wie folgt zusammenfassen:
1. Bund und Länder halten am bedarfsgerechten Ausbau der U 3 Angebote bis zum 01. August 2013 fest. Das gemeinsame Ziel, 30.000 zusätzliche Plätze zu schaffen, was einer bundesdurchschnittlichen Versorgungsquote von 39 Prozent bzw. bundesweit 780.000 Plätze entspricht, wird seitens des Bundes und der Länder bekräftigt.
2. Bund und Länder sind sich einig, dass die Verteilung der Mittel in Höhe von 580,5 Millionen Euro auf Basis der Zahl der Kinder unter drei Jahren in den einzelnen Bundesländern erfolgt. Als Berechnungsbasis werden die Zahlen aus dem Jahr 2010 zugrunde gelegt. Gleichzeitig wurde vereinbart, dass in der Laufzeit (die zusätzlichen Bundesmittel sollen in den Jahren 2013 und 2014 zur Verfügung stehen), diejenigen Mittel, die von den einzelnen Bundesländern nicht genehmigt werden, umverteilt werden um Bedarfe in anderen Bundesländer zu decken. Jeweils ein Viertel (25 Prozent) der zusätzlichen Mittel sind in jedem Bundesland in Halbjahrestranchen gebunden. Die erste Tranche endet somit am 30.06.2013. Für den Fall, dass einzelne Bundesländer diese Mittel (25 Prozent) bis zum 30.06.2013 nicht bewilligen, werden diese (Rest)Mittel für eine Umverteilung an andere Bundesländer zur Verfügung gestellt. Die Verteilung der weiteren Halbjahrestranchen erfolgt analog.
3. Bund und Länder vereinbaren, dass zusätzliche Plätze auch solche sind, die ohne Erhaltungsmaßnahmen sonst wegfallen würden. Als Stichtag für die „zusätzlichen Maßnahmen“ soll der 01.07.2012 herangezogen werden. Dies entspricht einer Forderung des DStGB. Damit können auch schon zum jetzigen Zeitpunkt begonnene Maßnahmen in die zusätzliche Bundesfinanzierung einbezogen werden.

Pressemitteilung

SHGT vom 27. September 2012

Rundumschlag des SSW gegen Gemeinden ist Dokument völliger Ahnungslosigkeit

„Die heutige Beschimpfung von mehr als 1.000 Gemeinden durch den SSW im Landtag ist von völliger Ahnungslosigkeit geprägt“, reagierte Jörg Bülow, Landesgeschäftsführer des Gemeindetages, auf die heutige Landtagsdebatte zur kommunalen Haushaltskonsolidierungshilfe. Keine der Behauptungen des SSW zu kommunalen Strukturen, gemeindlichen Aufgaben, kommunaler Solidarität und zum Finanzausgleich habe etwas mit der Wirklichkeit zu tun.
„Wir fordern den SSW auf, zur einer sachlichen Diskussion zurückzukehren und die „Wutrede“ in Ton und Inhalt zurückzunehmen“, so Bülow weiter. Die Koalition müsse klären, welches Verhältnis sie zu mehr als 1.000 Städten und Gemeinden mit mehr als 12.000 Ehrenamtlern und mehr als 1,4 Mio. Einwohnern hat.

Personalnachrichten

Bekanntmachung

Die Gemeinde Bosau verweist auf die Aufforderung zur Einreichung von Wahlvorschlägen für die Wahl der hauptamtlichen Bürgermeisterin/des hauptamtlichen Bürgermeisters der Gemeinde Bosau am 24. Februar 2013. Die entsprechende Bekanntmachung mit den Einzelheiten erfolgt auf der Internetseite der Gemeinde Bosau „www.gemeinde-bosau.de“ und durch Veröffentlichung dieses Hinweises in der Zeitung. Daneben wird die Bekanntmachung im Bekanntmachungskasten an der Gemeindeverwaltung in Hutzfeld, Hauptstraße 2, ausgehängt.

Hutzfeld, 04. Oktober 2012
Gemeinde Bosau
Der Gemeindewahlleiter

Buchbesprechungen

Haushaltskonsolidierung in Kommunen
Leitfaden für Rat und Verwaltung
Von Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz, Stadtkämmerer a. D.
3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 2011, 213 Seiten, mit Schaubildern, kartoniert, 42,00 €, Erich Schmidt Verlag
ISBN 978 3 503 13081 8

Haushaltskonsolidierung ist für viele Kommunen finanzpolitischer Alltag. Mit der nunmehr dritten Auflage dieses Buches sollen aktuelle Entwicklungen und neue Aspekte aufgegriffen werden.
Dabei beschränkt sich die Darstellung haushaltsrechtlich auf das doppische System - die Aussagen zur Konsolidierung und zum Konsolidierungsprozess gelten aber in der Regel auch für ein kameralistisches System. Ausführlicher geworden ist die Behandlung des Konsolidierungsprozesses selbst - dazu gehört auch die neueste Entwicklung von "Bürgersparhaushalten".
Die Beschreibung von Prävention und Vorsorge (Risikomanagement) ist ebenso ausgebaut worden wie die von Haushaltskonsolidierungskonzepten - in dem Zusammenhang werden auch Initiativen für die Ausgestaltung sogenannter Entschuldungsfonds behandelt. Im Übrigen

sind einige neue Konsolidierungsgedanken wie die Ausschöpfung neuer Steuerquellen, der Bürokratieabbau oder das Konzept der "shared-services-center" eingearbeitet worden.

Grundlagen Change Management
Organisationen strategisch ausrichten und zur Exzellenz führen
von Dr. Erwin Hartwich
Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Stuttgart,
erschienen 2011, 152 Seiten, € 19,80
ISBN 978-3-415-04622-1

Wenn es darum geht, nachhaltige Veränderungen in Organisationen, seien es Unternehmen oder die Verwaltung, zu bewirken, ist eine Vielzahl von verschiedenen Faktoren zu berücksichtigen, die sich wechselseitig beeinflussen und unterstützen oder im ungünstigen Fall auch behindern können.
Das Buch gibt zunächst einen Überblick über Veränderungen und deren Einflussgrößen und Trends und zeigt dabei auf, wie Menschen und Organisationen darauf reagieren. Die geplante Veränderung in einer Organisation wird als ein aktiv betriebener Organisationsentwicklungsprozess mit seinen wesentlichen Erfolgsfaktoren beschrieben. Schwerpunkte sind hier die Einbeziehung der betroffenen Mitarbeiter und die Rolle der beteiligten Führungskräfte. Am Anfang eines solchen Entwicklungsprozesses steht eine klare und von allen Beteiligten geteilte Zielsetzung, am besten in Form einer Vision. Die Herausforderung des Change Managements liegt in der konsequenten Umsetzung. Hier hat sich eine spezifische Form des Projektmanagements mit professioneller methodischer Begleitung bewährt, die der Autor grundlegend darstellt und erläutert.

Sozialhilfe SGB XII Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II
Textausgabe mit Verordnungen
erschienen im Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG,
Scharrstr. 2, 70563 Stuttgart bzw. Levelingstr. 6 a, 81673 München
2011, 12., aktualisierte Auflage, 174 Seiten, € 9,80; ab 12 Expl. € 8,80; ab 25 Expl. € 8,–; ab 50 Expl. € 7,25; ab 100 Expl. € 6,80 (Mengenpreise nur bei Abnahme durch einen Endabnehmer zum Eigenbedarf)
ISBN 978-3-415-04573-6

Die 12., aktualisierte Auflage der Textausgabe enthält den Vorschriftentext von SGB II und SGB XII mit Rechtsstand 1. April 2011.
Die bis Ende März 2011 verkündeten Gesetze sind enthalten, insbesondere das »Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch«. Dieses Gesetz setzt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09) um, mit dem es dem Gesetzgeber aufgegeben hat, die Regelbedarfe nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) verfassungskonform neu zu bemessen und dabei auch die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche unmittelbar und nach Altersabschnitten zu ermitteln.
Neu aufgenommen wurden im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Kommunalträger-Eignungsfeststellungsverordnung, die Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a SGB II und die Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b SGB II sowie im Bereich der Sozialhilfe das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG).
Darüber hinaus sind die Mindestanforderungs-Verordnung und die Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung zum SGB II sowie die Verordnungen zur Durchführung des § 82 und § 90 Abs. 2 Nr. 9 SGB XII enthalten.
Die Textausgabe mit Inhaltsverzeichnis nach Paragrafen- und Seitenangaben dient zur schnellen Orientierung für Sozialämter und Job-Center sowie für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Sozialen Diensten und Jugendämtern in Gemeinden, Städten und Landkreisen.

Peter Neumann
Wahlordnung zum Gesetz über die Mitbestimmung der Personalräte in Schleswig-Holstein
Kommentar
Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag
6. Auflage 2011
147 Seiten, € 39,90
ISBN 978-3-555-01524-8

Die vorliegende 6. Auflage des bewährten Praxiskommentars erläutert sämtliche Vorschriften der Wahlordnung in ausführlicher und anhand zahlreicher Beispiele anschaulicher Weise. Berücksichtigung finden dabei insbesondere die seit Inkrafttreten der neuen Tarifverträge TVöD und TV-L eingetretenen Rechtsänderungen durch die Aufgabe der Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeitern und der damit einhergehenden Einführung des einheitlichen Begriffs Beschäftigte. Die Kommentierung erleichtert den mit der Wahl von Personalräten befassten Personen die Anwendung der zum Teil komplizierten Verfahrensvorschriften; eine zusätzliche Schwierigkeit ist schon durch die Aufteilung der Vorschriften auf die Wahlordnung sowie das Mitbestimmungsgesetz gegeben. Im Hinblick auf die im Frühjahr 2011 in Schleswig-Holstein anstehenden Personalratswahlen ist der Kommentar daher ein unentbehrliches Werkzeug. Peter Neumann ist Koordinator für maßgebliche Bereiche des öffentlichen Dienstes bei der Bundesverwaltung der Vereinten Dienstleistungsgesellschaft (ver.di) in Berlin.

Bretzke/Halle
Personalrecht Schleswig-Holstein
Grundriss für die Aus- und Fortbildung
Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag
2. Auflage 2011
84 Seiten, € 24,90
ISBN 978-3-555-01427-2

Der Grundriss stellt in kurzer und verständlicher Form die umfangreichen Vorschriften des Personalwesens im öffentlichen Dienst dar. Ziel des Werkes ist es, die für die Praxis bedeutsamen Regeln und Grundsätze für die im öffentlichen Dienst in Schleswig-Holstein Tätigen verständlich darzustellen. Eine Reihe praktischer Beispiele, graphische Darstellungen und Muster machen zudem die Materie für die Praxis und für die Theorie insbesondere im Rahmen der Ausbildung anschaulich.
Thorsten Bretzke ist hauptamtlicher Dozent an der Verwaltungsakademie Bordesholm und lehrt darüber hinaus an der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung in Altenholz. Ernst Halle ist ebenfalls hauptamtlicher Dozent und gleichzeitig Studienleiter der Verwaltungsakademie Bordesholm

Gemeindehaushaltsrecht Schleswig-Holstein
Kommentar
Kommunal- und Schul-Verlag Wiesbaden
3. Nachlieferung / Februar 2011
124 Seiten, € 19,50
Gesamtwerk: 790 Seiten, € 79,00

Dipl.- Verwaltungswirt Jochen Nielsen, Referent beim Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag, Dipl.-Volkswirt Frank Dieckmann, Ass. Jur., Dipl.-Verwaltungswirt Marc Ziertmann, Stellv. Geschäftsführer beim Städteverband Schleswig-Holstein und Stadtoberinspektor Bernhard Schmaal.
Mit der vorliegenden Lieferung wurden die Kommentierungen zu den §§ 41 (Wertansätze der Vermögensgegenstände und Schulden), 43 (Abschreibungen), 51 (Anhang) und 55 (Erstmalige Bewertung in der Eröffnungsbilanz) entsprechend der letzten Gesetzesänderungen auf den aktuellen Stand gebracht.