

04/2013

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein



Schwerpunktthema: Kommunale Ver- und Entsorgung

- Jörg Bülow, 3. Forum „Recht der kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft“
- Prof. Dr. Christoph Brüning, Haftung der Kommunen und ihrer Bediensteten am Beispiel der Abwasserbeseitigung
- Prof. Dr. Florian Becker, Staatliche Beihilfen im kommunalen Bereich:
Das DAWI-Paket der Europäischen Kommission
- Dr. Oliver Buhs, Besteuerung von Beistandsleistungen im hoheitlichen Bereich
- Prof. Dr. Angelika Leppin, Windkraft-Steuerung durch Bauleitpläne und städtebauliche Verträge
- Sandra Neukamm, Die Schule im Dorf lassen, aber wie?
- Bülent Arslan, Interkulturelle Öffnung in Gemeinden und Klein- und Mittelstädten

C 3168 E

ISSN 0340-3653

65. JAHRGANG

SHGT
Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag

Deutscher
Gemeindeverlag
GmbH Kiel

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

65. Jahrgang · April 2013

Impressum

Schriftleitung:

Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Redaktion:

Ute Bebensee-Biederer
Stellv. Geschäftsführerin

Anschrift Schriftleitung und Redaktion:

Reventloulallee 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. 35, gültig ab 1. Januar 2013.

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: In der Blomschen Wildnis
Foto: Renate Grüneberg, Rendsburg

Inhaltsverzeichnis

Schwerpunktthema:

Kommunale Ver- und Entsorgung

Aufsätze

Jörg Bülow
3. Forum „Recht der kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft“
Begrüßung 94

Prof. Dr. Christoph Brüning
Haftung der Kommunen und ihrer Bediensteten am Beispiel der Abwasserbeseitigung 94

Prof. Dr. Florian Becker
Staatliche Beihilfen im kommunalen Bereich:
Das DAWI-Paket der Europäischen Kommission 99

Dr. Oliver Buhs
Besteuerung von Beistandsleistungen im hoheitlichen Bereich 102

Prof. Dr. Angelika Leppin
Windkraft-Steuerung durch Bauleitpläne und städtebauliche Verträge 107

Weitere Beiträge

Sandra Neukamm
Die Schule im Dorf lassen, aber wie? 109

Bülent Arslan
Interkulturelle Öffnung in Gemeinden und Klein- und Mittelstädten 111

Aus dem Landesverband 113

Pressemitteilungen 122

Buchbesprechungen 123

Dieser Ausgabe liegt eine Beilage des Kohlhammer Verlages bei.

Wir bitten um Beachtung.

3. Forum „Recht der kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft“

Jörg Bülow, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des SHGT

Herzlich willkommen zum 3. Kommunalforum Recht der kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft.

Ich freue mich sehr, dass Ihnen der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag nun bereits zum 3. Mal eine solche Fachtagung unter wissenschaftlicher Leitung durch Prof. Dr. Christoph Brüning und Prof. Dr. Marcus Arndt anbieten kann.

Wir freuen uns, Ihnen erneut ein äußerst interessantes Programm vorlegen zu können. Heute behandeln wir praktisch wichtige Rechtsfragen, die vor allem, aber nicht nur für die kommunale Ver- und Entsorgungswirtschaft große Bedeutung haben. Es sind Fragen aus dem Beihilfenrecht, Steuerrecht, Abgabenrecht, Kommunalrecht, Planungsrecht und Zivilrecht, die Sie sich in Ihrer täglichen Praxis stellen müssen – ob Sie wollen oder nicht.

Noch stärker als beim 1. und beim 2. SHGT – Forum zum Recht der Kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft setzen wir dieses Jahr auf Aktualität. Die Mehrheit der heutigen Vorträge gewinnt über die rechtliche Relevanz hinaus zusätzliche Bedeutung dadurch, dass ihnen aktuelle oder bevorstehende Entscheidungen der EU, der Rechtsprechung oder des Landes zugrundeliegen.

So sind in diesem Jahr neue Bestimmungen der EU betreffend die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in Kraft getreten – also der Daseinsvorsorge. Von der Breitbandversorgung bis zu Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen ist dieser Rechtsrahmen von großer Bedeutung für die kommunale Praxis.

Die Besteuerung von Beistandsleistungen im hoheitlichen Bereich hat dadurch besondere Brisanz, dass ein im Februar veröffentlichtes Urteil des BFH zahlreiche kommunale Leistungen für umsatzsteuerpflichtig erklärte. Das würde zu einer erheblichen Verteuerung für die Kommunen führen. Das bedauerliche daran ist, dass dieses für alle Kommunen problematische Urteil ausgerechnet von einer Gemeinde erstritten wurde, die ohne Rücksicht auf die Folgen den Vorsteuerabzug für eine bestimmte Leistung geltend machen wollte. Die Probleme kommen also nicht immer aus Brüssel, sondern sind manchmal auch selbst gemacht.

Die wiederkehrenden Beiträge für den

Straßenausbau stehen als Alternative seit März 2012 im Kommunalabgabengesetz – was wir begrüßen. Nach einem aktuellen Gesetzentwurf der Koalition sollen sie bleiben, jedoch modifiziert werden. Auch wir haben noch Verbesserungsvorschläge eingebracht.

Die Überarbeitung der 5 Regionalpläne mit der Neuausweisung von Windeignungsgebieten wird an manchem Ort befürchtet, jedoch vielerorts sehnsüchtig erwartet, lässt aber weiter auf sich warten. Eine Aufforderung des neuen Umweltministers im Juli an die Kommunen, schon vor Feststellung der Regionalpläne auf eigenes Risiko mit der Bauleitplanung zu beginnen, wurde von uns in aller Deutlichkeit zurückgewiesen und wird auch nicht wiederholt.

Sie sehen: wir sind mit unseren Themen heute brandaktuell!

Nicht weniger wichtig sind die heute behandelten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Umstrukturierungen und die die Haftungsfragen am Beispiel der Abwasserbeseitigung

Sie könnten in SH wohl kaum ein hochkarätigeres Expertenteam zu diesen Themen finden, als die heute Versammelten aus Anwaltschaft, Hochschule und Rechtsprechung. Ich freue mich, dass diese Experten bereit sind, ihr Wissen und Erfahrung in dieser Tagung mit Ihnen zu teilen. Ich danke daher sehr herzlich allen heu-



Landesgeschäftsführer Jörg Bülow begrüßt die Teilnehmer

tigen Referenten in der Reihenfolge ihres Auftretens, nämlich Prof. Dr. Christoph Brüning Prof. Dr. Marcus Arndt Prof. Dr. Florian Becker Dr. Oliver Buhs Dierk Habermann Prof. Dr. Angelika Leppin für ihre Mühe und ihre Mitwirkung in unserer heutigen Tagung.

Besonders danke ich Prof. Brüning, Dr. Arndt und aus der Geschäftsstelle Frau Ute Bebensee-Biederer, Stellvertretende Geschäftsführerin des SHGT, die diese Tagung gemeinsam konzipiert und mit viel Mühe vorbereitet haben.

Für die Moderation des Tages darf ich Sie nun die Hände von Herrn Brüning und Herrn Arndt geben.

Ich wünsche Ihnen allen einen interessanten Tag, einen lebendigen Austausch mit ihren Kollegen und nicht zuletzt: viel Spaß!



Angeregtes Pausengespräch mit Dierk Habermann, Prof. Dr. Leppin, Prof. Dr. Arndt und Jörg Bülow

Haftung der Kommunen und ihrer Bediensteten am Beispiel der Abwasserbeseitigung*

Prof. Dr. Christoph Brüning, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Wer haftet wofür? Juristen interessieren sich allzu gerne für diesen pathologischen Fall, sei es, um seinen Eintritt zu verhindern, sei es, um ihn anschließend zu lösen. Die Rechtslage ist insofern unübersichtlich, als haftungsrechtlich regelmäßig ein Dreiecksverhältnis aus öffentlichem oder privatem Schadensverursacher, staatlicher Genehmigungs- bzw. Aufsichtsbehörde und Betroffenen besteht. Verkomplizierend kommt unter Umständen hinzu, dass die Rechtsbeziehungen unterschiedlichen Regeln des öffentlichen und privaten Rechts unterliegen. Und schließlich bestehen beim Umweltmedium Wasser etliche besondere Rechtsgrundlagen und -regime; benannt sei an dieser Stelle das Umwelthaftungsgesetz. Anlass genug also den Grundstrukturen der Haftung der Kommunen und ihrer Bediensteten am Beispiel der Abwasserbeseitigung rechtsdogmatisch auf den Grund zu gehen.



Prof. Dr. Christoph Brüning spricht über die Haftung der Kommunen

I. Strukturen des Haftungsrechts

Aufgrund der prinzipiellen Entscheidungsfreiheit des Menschen bildet das Prinzip der Verantwortung eine unumstößliche Realität seiner sozialen Existenz. Mit der Verantwortung für das eigene Verhalten geht einher, für dessen Folgen eintreten, haften zu müssen, eben verantwortlich zu sein. „Haftung“ heißt danach Verpflichtetsein aufgrund selbst verantworteten Geschehens. Vorausset-

zung ist mithin nicht allein die objektive Pflichtwidrigkeit, sondern darüber hinaus die persönliche Vorwerfbarkeit der Fehlleistung. Verantwortung und Schuld sind so miteinander verbunden.¹

Daneben bestehen diejenigen Haftungsgrundlagen, die tatbestandlich keine Pflichtwidrigkeit und/oder kein Verschulden des kommunalen Amts- oder Mandatsträgers voraussetzen, die Gemeinde aber dennoch zum Anspruchsgegner erklären. Aufgerufen sind damit Gefährdungs- und Risikohaftungstatbestände ebenso wie Aufopferungs- oder Enteignungsansprüche.² Dort, wo das kommunale Organ nicht rechtswidrig und/oder schuldhaft agiert, kann auch keine persönliche Verantwortlichkeit entstehen. Verpflichtet ist hier daher ausschließlich der Verwaltungsträger.

1. Zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit

Kommunale Funktions- beziehungsweise Amtsträger können nur für Entscheidungen beziehungsweise Entscheidungsfolgen haftbar gemacht werden, die in ihrer jeweiligen Zuständigkeit und unter Verstoß gegen sie verpflichtende Rechtssätze zustande gekommen sind. Haftungsrechtliche Verantwortlichkeit ist demnach zu verstehen als Realisierung einer konkreten, fehlerhaften, da normwidrigen Wahrnehmung und Ausübung öffentlich-rechtlicher Kompetenzen.

Das Recht knüpft an solche Pflichtverletzungen zwei grundsätzlich verschiedene Haftungsregime: Hat jemand aufgrund solchen Verhaltens eine Einbuße an seinen Rechtspositionen erlitten, so kommt ein Ausgleich des entstandenen Nachteils in Betracht. Das ist der tragende Gedanke des zivilen Schadensersatzrechts. Diese Verpflichtung zum Schadensausgleich bietet aber nicht immer einen ausreichenden Rechtsgüterschutz. Dem Interesse der staatlichen Gemeinschaft an der Erhaltung ihrer Grundwerte und an der Bewahrung des Rechtsfriedens innerhalb der Gesellschaft kann deshalb zusätzlich dadurch Rechnung getragen werden, dass die Rechtsordnung bestimmte sozialschädliche Verhaltensweisen verbietet und Übertretungen mit Strafen und anderen Folgen sanktioniert.³ In diesem Sinne sind die zivilrechtliche und die strafrechtliche Haftung zu unterscheiden.

2. Zurechnung von Pflichtverletzungen

Während diese doppelte Verantwortung normalerweise jedermann für sich trägt, ist bei kommunalen Bediensteten zu berücksichtigen, dass ihr Tun oder Unterlassen im kommunalen Zusammenhang, das heißt mit Bezug auf Stadt, Gemeinde oder Kreis und deren Unternehmungen erfolgt. Diese Verwaltungsträger sind zwar von sich aus rechtsfähig, aber nicht handlungsfähig. Wollen und Handeln können nur Menschen. Juristische Personen brauchen daher Organe, die mit Menschen besetzt werden, die für sie tätig werden und sie somit handlungsfähig machen. Bei Mandats- oder Amtsträgern ist deshalb danach zu fragen, ob sie eine Zuständigkeit des kommunalen Verwaltungsträgers als Organ für diesen wahrnehmen oder als Privatperson handeln. Das rechtlich relevante Verhalten des Organwalters wird „seinem“ Verwaltungsträger zugerechnet.⁴

Kommt es im Rahmen der tatsächlichen Ausführung der Organzuständigkeiten zu rechtsrelevanten Pflichtverletzungen, haftet Dritten anstelle – oder jedenfalls neben – der handelnden natürlichen Personen diejenige juristische Person, in deren Funktion der Kommunalbedienstete eingeschaltet ist. Dieser Austausch des Haftungssubjekts gilt aber nur für den Ausgleich von materiellen und immateriellen Schäden. Nie verlagert oder gar aufgehoben werden kann die strafrechtliche Verantwortung; sie besteht unabhängig davon, in welcher Eigenschaft der Mensch agiert! Juristische Personen sind nicht straffähig.

3. Öffentliche und private Rechtssphären

In Bezug auf die Haftung der Rechtsträger für ihre Organe ergibt sich noch eine weitere Schwierigkeit daraus, dass die deutsche Rechtsordnung zweigeteilt ist: Das öffentliche Recht bildet das Sonderrecht des Staates, während das Privatrecht die für jedermann geltenden Rechtssätze umfasst. Da die Städte und Gemeinden juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, handeln sie grundsätzlich auch in den Formen des öffentlichen Rechts, mit der Folge, dass dort die Regelungen über die Haftung für Schäden zu suchen sind. Soweit ein-

* Um Fußnoten ergänztes Manuskript des Vortrags vom 24. September 2012 beim 3. Forum „Recht der kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft“ des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages in Kiel.

¹ Instrukativ Michaelis, DVBl. 1978, 125 ff.

² Siehe BGH, NVwZ 2006, 1086 f.

³ Siehe zur Aufgabe des Strafrechts Wessels/Beulke, Strafrecht, Allgemeiner Teil, 34. Aufl. 2004, Rn. 12a.

⁴ Instrukativ zu den Grundstrukturen des Verwaltungsorganisationsrechts Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 21 (hier insbes. Rn. 19f.).

schränkende Normen fehlen, kommt den Kommunen aber eine Wahlfreiheit dahingehend zu, Leistungen aufgrund öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsformen zu erbringen beziehungsweise zu fordern. Die Wahlfreiheit bezieht sich sowohl auf die Organisationsform der Einrichtung als auch auf die Ausgestaltung des Leistungs- oder Benutzungsverhältnisses.⁵ Städte und Gemeinden können sich also ähnlich einer Privatperson auf die Ebene des Zivilrechts begeben und sich dort dementsprechend bewegen.

Hilfsgeschäfte der Verwaltung wie die Beschaffung der erforderlichen Sachgüter (Büromaterial, Kraftfahrzeuge, Grundstücke, Verwaltungsgebäude) erfolgen stets durch privatrechtliche Verträge, die die Organe der Städte und Gemeinden für diese abschließen. Maßgebend für die rechtliche Behandlung dieser Kauf-, Miet- oder Werkverträge ist allein das Privatrecht. Bei der Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben kann eine Kommune das Rechtsregime grundsätzlich frei wählen, das heißt beispielsweise die Abwasserentsorgung auf satzungsrechtlicher Grundlage gegen öffentlich-rechtliche Abgaben oder auf vertraglicher Basis gegen privatrechtliches Entgelt betreiben. Darüber hinaus kann eine juristische Person des öffentlichen Rechts wie eine Stadt auch privatrechtliche Gesellschaften gründen oder sich an ihnen beteiligen. Entsteht auf diese Weise zum Beispiel eine von der Gemeinde beherrschte Stadtwerke AG, ist das eine selbständige juristische Person des Privatrechts, die eigene Organe besitzt und ihr Verhältnis zu den Benutzern nur privatrechtlich ausgestalten kann. Für die Suche nach dem einschlägigen Haftungsregime muss folglich sehr genau danach unterschieden werden, welche Rechtsperson im konkreten Fall für das schädigende Verhalten verantwortlich ist und nach welchen Rechtsregeln sie agiert hat.

4. Außen- und Innenverhältnis

Unabhängig davon, ob der Verwaltungsträger im Außenverhältnis öffentlich- oder privatrechtlich für einen Nachteilsausgleich verantwortlich ist, ist mit einer Haftungsverlagerung noch nicht gesagt, dass der betreffende Organwalter insofern von der Verantwortung für sein Verhalten und dessen Folgen freigestellt ist. Vielmehr ist damit das Problem des Rückgriffs im Innenverhältnis zwischen der Kommune und ihren einzelnen Funktions- und Amtsträgern aufgeworfen. Gemäß Art. 34 Satz 2 GG bleibt in Fällen der hoheitlichen Tätigkeit der Rückgriff des Dienstherrn gegen den Bediensteten „bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit“ vorbehalten. Bei lediglich leichtem oder mittelschwerem Fehlverhalten ist der Regress also kraft Verfassungsrechts

ausgeschlossen. Im Einzelnen richtet sich der Rückgriff zwischen dem Verwaltungsträger und dem handelnden Amts- beziehungsweise Mandatsträger nach den jeweiligen beamten-, dienst- oder kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften. Bei den hauptamtlichen Bürgermeistern, Stadträten und Amtsdirektoren handelt es sich um kommunale Wahlbeamte, auf die grundsätzlich die Regelungen des jeweiligen Landesbeamtengesetzes Anwendung finden. Soweit keine Sonderbestimmungen bestehen, sind sie also „normale“ (Verwaltungs-)Beamte.

Der Ausschluss der Rückgriffshaftung nach Art. 34 Satz 2 GG bei nur leichter oder mittlerer Fahrlässigkeit gilt auch für den nicht beamteten Gemeindebediensteten, wenn er im Sinne von Art. 34 Satz 1 GG in Ausübung eines öffentlichen Amtes, also hoheitlich, tätig geworden ist. Wenn der Gesetzgeber den sonstigen Bediensteten bei hoheitlicher Tätigkeit im Außenverhältnis wie einen Beamten behandelt, muss dies für den Regress im Innenverhältnis entsprechend gelten. Bei Amtspflichtverletzungen im privatrechtlichen Bereich gilt diese Begrenzung der Rückgriffshaftung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit nach dem Wortlaut der Verfassung zwar nicht. Das Beamtenrecht des Bundes und der Länder macht den Regress indes davon abhängig, dass der Beamte „die ihm obliegenden Pflichten“ grob fahrlässig oder vorsätzlich verletzt hat. Damit sind die dem Beamten gegenüber dem Dienstherrn obliegenden Pflichten gemeint, ungeachtet des Umstands, ob gegenüber Dritten öffentlich- oder privatrechtlich agiert worden ist. Bei den nicht beamteten Gemeindeorganen bildet der Arbeitsvertrag die Rechtsgrundlage. Insoweit greifen diejenigen arbeitsrechtlichen Grundsätze für die Abwägung des Verschuldens auf der einen und des Betriebsrisikos auf der anderen Seite ein, die ursprünglich unter dem Stichwort der sog. gefahrgeneigten Arbeit entwickelt und später im Sinn einer Beschränkung der Arbeitnehmerhaftung bei allen Arbeiten, die durch den Betrieb veranlasst und aufgrund eines Arbeitsverhältnisses geleistet werden, ausgestaltet worden sind.⁶ Ungeachtet dessen sehen TVöD und TV-L die haftungsrechtliche Privilegierung in Anlehnung an die beamtenrechtlichen Regelungen (wieder) vor.

II. Haftung der Kommune

Wenn und soweit es um Fehlverhalten kommunaler Bediensteter geht, haftet im Schadensfall gegenüber Dritten grundsätzlich die Kommune. Das Haftungsregime richtet sich danach, ob der Rechtsträger öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich aufgetreten ist. Infolgedessen ist zwischen einer Haftung der Kommune für Pflichtverletzungen ihrer Organe im hoheitlichen und im privat-

rechtlichen Bereich zu differenzieren. Daran schließt sich die Frage einer Eigenhaftung beziehungsweise eines Regresses an. Ihre Beantwortung hängt maßgeblich von der Rechtsstellung des betroffenen Organwalters zur Kommune ab. Unabhängig von dieser mittelbaren persönlichen Verantwortlichkeit zu beurteilen ist die strafrechtliche Verantwortlichkeit eines jeden einzelnen Akteurs. Hierbei handelt es sich immer um persönliches und unmittelbares Entstehenmüssen.

1. Öffentlich-rechtliche Haftung der Gemeinde

a) Öffentlich-rechtliche Schuldverhältnisse

Sekundäransprüche, insbesondere auf Schadensersatz, sind auch im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen gegeben (vgl. § 40 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Sie können durch übereinstimmende Willenserklärungen im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Verträgen ausdrücklich und einvernehmlich begründet werden. Derartige öffentlich-rechtliche Schuldverhältnisse können darüber hinaus auch einseitig hoheitlich entstehen, zum Beispiel bei der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen wie gemeindlichen Kanalisationsanlagen⁷. Da die verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisse nach Struktur und Gegenstand bürgerlich-rechtlichen Schuldverhältnissen vergleichbar sind⁸, finden sie in vertragsähnlichen Grundsätzen normativen Halt.

Haftung aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen setzt Verschulden voraus. Für schuldhaftes Pflichtverletzungen seiner „Erfüllungsgehilfen“ muss der Verwaltungsträger eintreten. Das betrifft sowohl die öffentlichen Bediensteten als auch Privatunternehmer, die aufgrund eines zivilrechtlichen Vertrages in die Aufgabenerfüllung eingeschaltet werden,⁹ beispielsweise den von der Gemeinde mit der Herstellung der Abwasserkanalisation beauftragten Bauunternehmer.¹⁰ Da die meisten verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisse nicht durch Vertrag, sondern durch Zulassung in Form eines Verwaltungsakts oder durch schlichte Inanspruchnahme der Einrichtung begründet werden, spielt statt der vertraglichen Haftungsbeschränkung diejenige durch Satzung eine große Rolle. So kann durch die Entwässerungssatzung die Haftung für leichte und mittlere Fahrlässigkeit ausgeschlossen werden.¹¹

⁵ Siehe zum Recht der Verwaltung ausführlich Maurer (Fn. 4), § 3 (hier insbes. Rn. 18, 25 ff.).

⁶ Siehe BAGE 78, 56 ff.

⁷ Grundlegend BGHZ 54, 299 ff.

⁸ Maurer (Fn. 4), § 29 Rn. 2.

⁹ Maurer (Fn. 4), § 29 Rn. 6.

¹⁰ BGHZ 54, 299 ff.

¹¹ BGHZ 61, 7 (12 f.); Heintzen, NVwZ 1992, 857 ff.

b) (Deliktische) Amtshaftung

Für rechtswidriges schuldhaftes Handeln haftet dem Geschädigten im hoheitlichen Bereich die juristische Person des öffentlichen Rechts, also Gemeinde, Stadt, Amt oder Kreis, nach den Grundsätzen der Amtshaftung aus § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG als Anstellungs- beziehungsweise Anvertrauungskörperschaft. Dabei kann § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB als haftungsbe gründender Teil und Art. 34 Satz 1 GG als haftungsüberleitender Teil der Anspruchsgrundlage verstanden werden. Mit der Regelung des Art. 34 Satz 1 GG übernimmt der Staat die persönliche Haftung des Beamten mit für diesen schuldbe freiender Wirkung. Daher wird hier auch von mittelbarer Staatshaftung gesprochen.

Ein Anspruch aus § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG setzt voraus, dass ein Amtsträger in Ausübung eines öffentlichen Amtes rechtswidrig und schuldhaft eine Amtspflicht verletzt hat, die einem Dritten gegenüber besteht, und sich hierdurch ein Schaden innerhalb des Schutzbereichs der verletzten Amtspflicht verwirklicht. Als Schädiger kommt entgegen dem Wortlaut des § 839 Abs. 1 BGB und seiner ursprünglichen Zielrichtung nicht nur der Beamte im statusrechtlichen Sinne in Betracht. Über denjenigen, der aufgrund der entsprechenden schriftlichen Ernennung in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zum Staat steht, also über Bürgermeister und Beigeordnete hinaus ist Beamter im haftungsrechtlichen Sinne aufgrund der weiten Fassung des Art. 34 GG auch derjenige, der seiner Funktion nach eine hoheitliche Aufgabe wahrnimmt. Hierzu gehören zunächst all diejenigen, die in einem öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Dienstverhältnis zur Gemeinde als juristische Person des öffentlichen Rechts stehen.¹²

Für eine Haftungsbeschränkung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit durch die Entwässerungssatzung fehlt der Gemeinde an der notwendigen Regelungskompetenz.¹³ Die Ersatzpflicht kann trotz des Vorliegens der Anspruchsvoraussetzungen ausgeschlossen sein, wenn dem handelnden Hoheitsträger nur Fahrlässigkeit zur Last gelegt werden kann und der Anspruchsberechtigte anderweitige Ersatzmöglichkeiten hat (§ 839 Abs. 1 Satz 2 BGB). Dasselbe gilt, wenn der Anspruchsberechtigte den Eintritt des Schadens durch Gebrauch eines Rechtsmittels hätte abwenden können (§ 839 Abs. 3 BGB). Der Umfang des zu ersetzenden Schadens ist schließlich durch ein mögliches Mitverschulden des Anspruchsberechtigten beschränkt (§ 254 BGB).

Die Möglichkeiten, dass auf kommunaler Ebene drittgerichtete Amtspflichten verletzt werden, sind vielfältig. Einen Hauptanwendungsfall bilden die sog. Verkehrssicherungspflichten. Wer einen Dritten

schuldhaft dadurch schädigt, dass er Gefahrenquellen geschaffen hat oder sonst für sie verantwortlich ist, ohne gebotene Schutzvorkehrungen gegen die daraus drohenden Risiken geschaffen zu haben, das heißt die ihm obliegende Verkehrssicherungspflicht verletzt hat, der haftet grundsätzlich nach den für jedermann geltenden Vorschriften des allgemeinen Deliktsrechts (§§ 823 ff. BGB). Soweit die Verkehrssicherungspflicht hoheitlich wahrzunehmen ist, greift die Amtshaftung ein. Eigentlicher Haftungsgrund ist dabei nicht die Vornahme einer Handlung, also die Schaffung einer Gefahrenquelle, sondern das vorwerfbare Unterlassen von Schutzmaßnahmen im Umgang mit und in der Öffentlichkeit.

Der Abwasserbeseitigung eignet ein erhebliches Amtshaftungsrisiko im Hinblick auf Gebäudeschäden durch Kanalbaumaßnahmen und Überschwemmungsschäden durch unzureichende Erstellung, Wartung oder Anpassung von Kanalisationsanlagen¹⁴ oder durch oberirdische fließende Gewässer, die über die Ufer treten. Daneben trifft die öffentliche Hand beispielsweise die Amtspflicht, Geruchsbelästigungen durch gemeindliche Kläranlagen mittels nachbarschützender Auflagen in einem betriebsbezogenen Planfeststellungsbeschluss zu verhindern.¹⁵

2. Privatrechtliche Haftung der Gemeinde

a) Vertragshaftung

Die Haftung der Gemeinde bei Eingehung privatrechtlicher Verträge richtet sich nach den allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätzen. Ein zum Schadensersatz verpflichtendes vertragliches Handeln des Bürgermeisters als gesetzlichem Vertreter der Gemeinde im Rahmen ihrer Verbandskompetenz wird der Gemeinde nach §§ 89, 31 BGB zugerechnet. War eine andere Person als der Bürgermeister oder sein Vertreter in die Vertragserfüllung eingeschaltet, kann allerdings § 278 BGB die Zurechnungsnorm zu Lasten der Gemeinde sein.

b) Deliktische Gefährdungs- und Verschuldenshaftung

Agiert die juristische Person des öffentlichen Rechts selbst privatrechtlich oder handelt eine juristische Person des Privatrechts, an der die Kommune beteiligt ist, etwa eine Stadtwerke AG oder GmbH, findet ausschließlich ein zivilrechtlicher Nachteilsausgleich gegenüber dem geschädigten Dritten nach den Regeln des BGB statt. Das private Sachenrecht statuiert in §§ 1004, 906 ff. BGB Abwehr- und Unterlassungsansprüche des Eigentümers. Hinzu kommen entsprechende Ansprüche aus den Nachbarrechtsgesetzen der Länder.

Deliktische Haftungsansprüche ergeben sich zunächst aus speziellen Gefähr-

dungshaftungstatbeständen (§ 89 WHG, § 25 AtomG, § 32 GenTG). Das zum 1.1.1991 in Kraft getretene Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) hat zusätzlich (vgl. § 18 UmweltHG) eine allgemeine Gefährdungshaftung für den Betrieb von Anlagen eingeführt. Schließlich kommen Schadensersatzforderungen aus nicht umweltspezifischer, allgemeiner Gefährdungshaftung – etwa §§ 1 ff. Produkthaftungsgesetz, §§ 1 f. Haftpflichtgesetz, §§ 7 ff. StVG, §§ 33 ff. LuftVG, § 833 BGB – sowie nach dem allgemeinen, d.h. verschuldensabhängigen Deliktsrecht gemäß §§ 823 ff. BGB in Betracht.¹⁶ Anspruchsbzw. Klagegegner des Betroffenen ist hier stets der Verursacher der schadensstiftenden Umwelteinwirkung.¹⁷ Dabei können die privatrechtlichen Haftungsregeln sich in das öffentlich-rechtliche Abwasserbeseitigungsrecht einfügen. Die gemeindliche Abwasserkanalisation gehört zur den Rohrleitungsanlagen i.S.d. § 2 Abs. 1 HPfIG. Ersatzpflichtig ist danach ohne Rücksicht auf Verschulden der Inhaber der Anlage, d.h. derjenige, der die tatsächliche Herrschaft über ihren Betrieb ausübt und hierfür die erforderlichen Weisungen erteilen kann.¹⁸ Hierzu meint der BGH, dass die Verfügungsgewalt über die Abwasserkanalisation nicht zugleich privatrechtlich ausschließlich einem rechtlich selbständigen Dritten, hier der Stadtwerke GmbH, zugeordnet werden kann, wenn mit der Betriebspflicht die letzte Verantwortung für die Anlagen bei der Gemeinde verbleibt, und zwar selbst dann nicht, wenn es sich um eine Eigengesellschaft der Kommune handelt. Nach außen bleibt die Stadt damit zumindest neben den von ihr als technische Erfüllungsgehilfin eingeschalteten Stadtwerken „Herrin der Gefahr“. Das Eigentum an der Anlage kann zwar ein Indiz sein, ist aber für sich genommen nicht entscheidend; vielmehr kommt es maßgeblich auf die Organisation der Abwasserbeseitigung im Satzungs- und Vertragswege an.¹⁹

III. Eigenhaftung des Funktionsträgers

Eine persönliche Haftung des Amtsträgers im Außenverhältnis neben der (öffentlich-rechtlichen) Amtshaftung ist grundsätzlich

¹² BGHZ 11, 192 (197 f.); 84, 292 (298 f.); 106, 323 (330).

¹³ BGH, DÖV 2007, 1018 (1019).

¹⁴ BGH, DVBl. 1998, 709 ff.; Fehldimensionierung der Abwasser- und Regenkanalisation; BGH, DÖV 2007, 1018 f.

¹⁵ BGH, NJW 1986, 2309 (2310 f.).

¹⁶ Hager erklärte Umweltschäden zum „Prüfstein für die Wandlungs- und Leistungsfähigkeit des Deliktsrechts, NJW 1986, 1961 ff.

¹⁷ Zur persönlichen Haftung von Organen von Kapitalgesellschaften im Umweltrecht Kiethe, DVBl. 2004, 1516 ff.

¹⁸ BGH NVwZ 2008, 1157 f.

¹⁹ BGH NVwZ 2008, 1157 (1158).

ausgeschlossen. Von diesem Grundsatz, dass der Staat beziehungsweise die Gemeinde anstelle seines Bediensteten für Amtspflichtverletzungen haftet, ist zum einen die Ausnahme anerkannt, dass der Beamte vorsätzlich handelt. In diesen Fällen wäre es unbillig und ungerecht, wenn der „Schädiger“ sich darauf berufen könnte, nicht er, sondern ausschließlich der Staat sei für den Nachteilsausgleich heranzuziehen. Zum anderen haftet auch der Beamte persönlich – und ausschließlich – bei Exzessen: Für Schäden, die in keinem Zusammenhang mit der Amtsführung stehen, sondern nur „bei Gelegenheit“ derselben verursacht werden, haftet die Kommune nicht nach Art. 34 GG. Solche meist persönlich motivierten Handlungen können dem Staat regelmäßig nicht zugerechnet werden.

Da Art. 34 GG nur in Ausübung eines öffentlichen Amtes einschlägig ist, kommt eine persönliche Haftung in Betracht, wenn der Handelnde innerhalb des privatrechtlichen Geschäftskreises agiert hat. Zwar ist die Körperschaft in diesen Fällen nach den §§ 31, 89 BGB sowohl für vertragliche als auch für deliktische Verfehlungen ihres Organs verantwortlich; diese Vorschriften schließen aber eine persönliche Verantwortlichkeit des Vertreters nicht aus. Das bedeutet: Soweit der Funktionsträger mit Wirkung für die Kommune Verträge schließt, wird ausschließlich die Gemeinde hieraus berechtigt und verpflichtet. Eigene vertragliche Bindungen gehen den Vertrag für die Kommune schließende Bedienstete regelmäßig nicht ein. Deshalb kann er aus dem zustande gekommenen Vertrag dann auch nicht auf Erfüllung oder Schadensersatz in Anspruch genommen werden.²⁰ Jedoch kann der Schädiger aus unerlaubter Handlung im Sinne von § 823 BGB neben der juristischen Person, die er gesetzlich vertritt, auch selbst (zivilrechtlich) haften.²¹ Ist der Schädiger Beamter im statusrechtlichen Sinne, kann im privatrechtlichen Bereich eine Eigenhaftung nach § 839 BGB in Betracht kommen.²²

IV. Strafrechtliche Verantwortung des Bediensteten

Ungeachtet dessen ist jeder Akteur einer individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit ausgesetzt. Anknüpfungspunkt im Strafrecht ist das mit sozialschädlichen Folgen verbundene menschliche Verhalten. Rechtsgrund der Haftung ist die Unrechtheit; mit ihr hat jede Untersuchung zu beginnen. Ohne „Tat“ gibt es keinen „Täter“, ohne „Unrecht“ gibt es keine „Schuld“. Erst nach Bewertung der Tat bleibt für das auf den Täter übergreifende Schuldurteil Raum. „Straftat“ ist danach eine tatbestandsmäßige, rechtswidrige und schuldhaft Handlung.

1. Tatbestände zum Schutz der Umwelt

An Bedeutung hat in neuerer Zeit der Um-

weltschutz gewonnen, dem ein entsprechendes Bewusstsein in der Bevölkerung korrespondiert. Die eine Seite rechtlicher Handlungsmittel ist die Gewährleistung eines hohen Schutzstandards in umweltrelevanten Regelungsbereichen. Die andere Seite ist die Sanktion umweltschädigender und -gefährdender Handlungen, der gerade angesichts wirtschaftlichen Kostendrucks und leerer öffentlicher Kassen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.²³ Das Strafrecht bildet insoweit das schärfste Mittel staatlichen Eingreifens und baut auf anderen, präventiv wirkenden Maßnahmen und Regelungen auf. Es kommt deshalb nur dort zur Anwendung, wo die Beeinträchtigung elementarer Lebensgrundlagen wie Wasser, Luft und Boden als Bestandteile menschlichen Lebensraums eine strafwürdige Gemeinschaftsschädlichkeit aufweist. In diesem Rahmen avancieren ökologische Schutzgüter zu Strafrechtsgütern.

Das materielle Umweltstrafrecht findet sich in den §§ 324 ff. StGB, die sich zunächst der Medien Wasser, Boden und Luft annehmen (vgl. §§ 324, 324a, 325 StGB). Sodann werden verschiedenste gefährliche Handlungsweisen sanktioniert (§ 325a StGB: Verursachen von Lärm, Erschütterungen und nichtionisierenden Strahlen; § 326 StGB: Unerlaubter Umgang mit gefährlichen Abfällen; § 327 StGB: Unerlaubtes Betreiben von Anlagen; § 328 StGB: Unerlaubter Umgang mit radioaktiven Stoffen und anderen gefährlichen Stoffen und Gütern; § 329 StGB: Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete; § 330 a StGB: Schwere Gefährdung durch Freisetzen von Giften). Schließlich normiert § 330 StGB besonders schwere Fälle einer Umweltstraftat.

Betreibt eine Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts eine Schadstoffe emittierende Einrichtung, so sind die für die Anlage verantwortlichen Amtswalter unmittelbare Normadressaten der §§ 324 ff. StGB.²⁴ Zu beachten ist, dass es insoweit immer um persönliche Verantwortlichkeit geht, während unter den Voraussetzungen des § 30 OWiG eine Geldbuße auch gegen eine juristische Person des öffentlichen Rechts, also zum Beispiel eine Gemeinde, verhängt werden kann.

2. Insbesondere: Gewässerverunreinigung

Wenn und soweit es sich bei den Umweltdelikten um Allgemeindelikte handelt, besteht auch bei Amtsträgern der Gemeinde eine strafrechtliche Verantwortlichkeit etwa für Gewässerverunreinigungen, wenn die Gemeinde selbst Anlagen wie Kläranlagen betreibt und dabei Abwässer in den Vorfluter einleitet, die das Gewässer verunreinigen.²⁵ Im Rahmen der kommunalen Abwasserbeseitigung ist die Gemeindeverwaltung verpflichtet,

ihre Abwasserleitungen zu überprüfen, wenn ein Abwasserrückstau durch Reinigungsarbeiten im Anschlusskanal des Grundstückseigentümers nicht beseitigt werden kann.²⁶

Tritt ein Bürgermeister sein Amt erst an, ist es ihm nicht möglich, solche Gewässerverunreinigungen sofort zu vermeiden. Er muss aber im Rahmen seiner tatsächlichen und rechtlichen Befugnisse alles tun, um weitere Gewässerverunreinigungen schnellstmöglich zu unterbinden. Die bei privaten Unternehmen unter Umständen mögliche Handlungsalternative der Stilllegung des Betriebs kommt bei der Abwasserbeseitigung aufgrund einer entsprechenden gesetzlichen Aufgabenpflicht nicht in Betracht. Der Vorwurf der Gewässerverunreinigung durch Unterlassen scheidet jedenfalls aus, wenn der Bürgermeister durch sofortige Überprüfung und Reinigung der Anlage und durch einen alsbaldigen Planungsauftrag seine Verpflichtungen in nicht vorwerfbarer Weise erfüllt hat.²⁷ Strafrechtlich sind auch die verwaltungsrechtlichen Regelungen zur kommunalen Finanzplanung zu beachten, so dass der Umstand, dass die für eine notwendige Kläranlagenerweiterung erforderlichen Mittel nicht aufzubringen sind, zur tatsächlichen Unmöglichkeit führen kann.²⁸

Obliegt der Gemeinde die Aufgabe, für die ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung Sorge zu tragen, sind die zuständigen Gemeindeorgane verpflichtet, alle zur Abwendung ungenehmigter Einleitungen erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Das kann unter Umständen nicht nur die

²⁰ Ist eine im Privatrechtsverkehr namens der Gemeinde abgegebene Verpflichtungserklärung des Bürgermeisters für die Gemeinde nur deshalb nicht bindend, weil sie der Bürgermeister entgegen der kommunalrechtlichen Bestimmung nicht unterzeichnet hat, kann er von dem betroffenen Adressaten der Verpflichtungserklärung nicht als Vertreter ohne Vertretungsmacht nach § 179 Abs. 1 BGB auf Erfüllung oder Schadensersatz in Anspruch genommen werden, so BGH, NJW 2001, 2626 (2627 f.).

²¹ Vgl. BGHZ 56, 73 ff.

²² BGHZ 42, 176 (178).

²³ Instruktiv Nappert, Die strafrechtliche Haftung von Bürgermeistern und Gemeinderäten im Umweltstrafrecht, 1997.

²⁴ Vgl. BGH, NSiZ 1997, 189 f.: Verantwortlichkeit des Oberbürgermeisters; OLG Köln, NJW 1988, 2119 ff.: Verantwortlichkeit von Verwaltungsbediensteten; OLG Stuttgart, NSiZ 1989, 122 f.: Verantwortlichkeit eines Klärwerkleiters.

²⁵ BGH, NJW 1992, 3247 (3248 f.).

²⁶ LG Bochum, NVwZ-RR 1990, 593.

²⁷ OLG Saarbrücken, NJW 1991, 3045 f.; LG München II, BayVBl. 1986, 316 (317); siehe auch die Anmerkungen von Franzheim, ZfW 1991, 325; Kühne, NJW 1991, 3020; Hoyer, NSiZ 1992, 387 f.; Groß/Pföhl, NSiZ 1992, 119 ff.

²⁸ Siehe zur Strafbarkeit von Amtsträgern wegen Duldung unzureichender Abwasserreinigungsanlagen Pföhl, NJW 1994, 418 ff.

Pflicht zum Erlass einer Abwassersatzung umfassen, sondern auch zur Ermittlung der für ungenehmigte Abwassereinleitungen Verantwortlichen verpflichten, um deren Tun mittels Verwaltungszwang zu unterbinden. Bei Bindung an Vorgaben der Wasserbehörde kann sich die Gemeinde hier nicht auf das wasserhausrechtsrechtliche Bewirtschaftungsermessen berufen, mit der Folge, dass ihr kein Ermessen über das „Ob“ des Einschreitens mehr zusteht.²⁹ Im konkreten Fall hängen die Garantenpflichten von der Aufteilung der Verantwortungsbereiche zwischen den Behörden und der Geschäftsverteilung innerhalb derselben Behörde ab, wobei den Behördenleiter Organisations- und Aufsichtspflichten treffen, die er nicht vollständig auf untergeordnete Stellen übertragen kann.

V. Resümee

Die vom Rechtsschutz her berühmte berührte Zweigleisigkeit des deutschen Rechts findet sich naturgemäß auch bei der Haftung der Gemeinden und ihrer Bediensteten im Aufgabenfeld der Abwasserbeseitigung. Ein Vorrang des öffentlichen Rechts besteht grundsätzlich nicht; vielmehr greifen die beiden Rechtsregime gleichberechtigt ein. Kennzeichnend sind Strukturunterschiede; die Folgen sind Überschneidungen und Lücken, ggf. auch Wertungswidersprüche und Rechtsunsicherheit. Von einer systematischen Normierung umweltrechtlicher Haftung und Verantwortlichkeit ist das deutsche Recht noch weit entfernt. Die einschlägigen Sonderregelwerke des UmweltschadG und USchadG sind jeweils weder umfassend noch abschließend; das Staats-

haftungsrecht ist seit jeher eine Baustelle. Legislatorische Abhilfe ist nicht in Sicht. Vielleicht beruhigt es ja, dass immerhin die strafrechtliche Verantwortlichkeit klar konturiert ist.

²⁹ BGH, NJW 1992, 3247 (3249 ff.), mit Anmerkung von Schwarz, NSIZ 1993, 285 f.; siehe auch Horn, Strafbare Fehlverhalten von Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden?, NJW 1981, 1 ff.; Knopp, Zur Strafbarkeit von Amtsträgern in Umweltverwaltungsbehörden unter besonderer Berücksichtigung der BGH-Rechtsprechung, DÖV 1994, 676 ff.; Schall, Zur Strafbarkeit von Amtsträgern in Umweltverwaltungsbehörden, JuS 1993, 719 ff.

Staatliche Beihilfen im kommunalen Bereich: Das DAWI-Paket der Europäischen Kommission¹

Prof. Dr. Florian Becker, LL.M. (Cambridge), Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Erol Gören, Wiss. MA, ebd.

I. Einleitung: Beihilferecht und Daseinsvorsorge

Das kommunale Leistungsrecht ist ein Recht der Daseinsvorsorge und stellt eine Grundfunktion der gemeindlichen Selbstverwaltung dar. Dabei gilt der Grundsatz „Auftragsorientierung vor Gewinnmaximierung“. Im Unionsrecht findet die Daseinsvorsorge ihre Anerkennung als sog. Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI).²

„Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erwachsen aus den gemeinsamen Werten der Union und spielen bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts eine wichtige Rolle. Die Union und die Mitgliedstaaten müssen im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse dafür Sorge tragen, daß die Grundsätze und Bedingungen für die Erbringung dieser Dienstleistungen so gestaltet sind, daß diese Aufgaben erfüllt werden können.“³ „Bestimmte Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse können ohne besondere finanzielle Unterstützung durch die Mitgliedstaaten von öffentlichen oder privaten Unternehmen erbracht werden. Andere Dienstleistungen können nur erbracht werden, wenn die betreffende Behörde dem Erbringer einen finanziellen Ausgleich bietet.“⁴

Vor diesem Hintergrund ist es Anliegen

von primärem und sekundärem Unionsrecht, das Spannungsverhältnis zwischen auftragsorientierten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einerseits und den Determinanten von Binnenmarkt und Wettbewerb andererseits ganz im Sinne einer „in hohem Maße wettbewerbsfähige[n] soziale[n] Marktwirtschaft“ (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV) aufzulösen.

II. DAWI: Definitionshoheit, Begriff und Beispiele

Das Unionsrecht enthält zwar keine eigenständige Definition der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, der Begriff findet jedoch in den Art. 14 und Art. 106 Abs. 2 AEUV sowie in Protokoll Nr. 26 und ferner in Art. 36 GRCh Erwähnung.

Begrifflich handelt es sich bei DAWI um wirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Gemeinwohl dienen, die aber ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universalen Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden. Somit entspricht ihre Erbringung nicht unbedingt den üblichen Marktkonditionen.

Die Festlegung von Inhalt und Reichweite konkreter DAWI liegt dabei im Ermessen der Mitgliedstaaten und ihrer Einrichtung-

gen.⁵ Grenzen findet die Qualifizierung bestimmter Leistungen als DAWI allerdings bei offensichtlichen Fehlern oder auch in den Vorgaben unionsrechtlich harmonisierter Bereiche.⁶

Die Gemeinwohlverpflichtung wird dem Leistungserbringer im Wege eines Auftrags auferlegt, d.h. der Auftrag enthält eine Gemeinwohlkomponente und es wird sichergestellt, daß die Dienstleistung unter Bedingungen erbracht wird, die es dem Leistungserbringer ermöglichen, seinen Auftrag zu erfüllen.

Abzugrenzen sind nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von traditionell dem Staat vorbehaltenen Bereichen, wie der Polizei, der Justiz oder die gesetzliche Sozialversicherung, da Dienstleistungen in dieser Funktion dem Anwendungsbereich der Verträge weitgehend entzogen werden.⁷

¹ Der vorliegende Beitrag geht zurück auf einen Vortrag im Rahmen des 3. Forums „Recht der kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft“ am 24. September 2012 in Kiel.

² siehe dazu Jung, in: Callies/Ruffert, Kommentar zum EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 14 AEUV Rn. 2, m.w.N.

³ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ABI. EU C 8/4 v. 11.1.2012, S. 1.

⁴ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ABI. EU C 8/4 v. 11.1.2012, S. 1.

⁵ Vgl. Jung, in: Callies/Ruffert, Kommentar zum EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 14 AEUV Rn. 12.

⁶ EuG, Rs. T-289/03, Slg. 2008, Rn. 166; KOM (2000) 580 endg., Rn. 22.

⁷ KOM (2000) 580, Rn. 28.

In den Bereich der DAWI werden so disparate Tätigkeiten wie die Arbeitsvermittlung, die Verkehrsdienstleistung, soweit sie zu einer flächendeckenden öffentlichen Versorgung verpflichtet, die öffentlich-rechtliche Finanzdienstleistungen, der öffentlich-rechtliche Rundfunk, die Abfallentsorgung, die Bereitstellung des allgemeinen Zugangs zur Breitbandinfrastruktur in ländlicher Region oder auch Errichtung und Ausweitung von Energie- und Wasserversorgungsanlagen und -leitungen eingeordnet.

III. Ausgangspunkte im Primärrecht und zentrale Fragen

Den Ausgangspunkt der Regulierung von DAWI im Primärrecht bilden die unionsrechtlichen Systementscheidungen, die die Errichtung eines einheitlichen Marktes durch Gewährleistung von Wettbewerb und freiem Handel anordnen und die durch die Grundfreiheiten, das Kartell-, Vergabe und Beihilferecht flankiert werden. Dabei sind alle markt- und wettbewerbsorientierten Regeln einschränkbar, wobei kein striktes Ordnungsmodell, sondern ein regulatives Prinzip mit begrenzbarer Optimierungstendenz besteht.

Bei den DAWI handelt es sich zwar um wettbewerbsferne Leistungen, jedoch müssen ihre Rahmenbedingungen so gestaltet werden, daß sie erbracht werden können; dies ist typischerweise nur möglich, wenn der Erbringer einen Ausgleich für die Übernahme der Gemeinwohlverpflichtung erhält.

Die zentralen Fragen sind erstens die Erbringbarkeit von DAWI vor dem Hintergrund von Ausgleichszahlungen, Monopolisierung und Quersubventionierung, zweitens das europäische Wettbewerbs- und Beihilferecht mit Art. 107 Abs. 1 AEUV als präventivem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (vgl. Art. 107 Abs. 3 AEUV), Art. 102 AEUV als Verbot der Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung, Art. 106 Abs. 1 AEUV als Gleichbehandlungsgebot und Art. 106 Abs. 2 AEUV als Bereichsausnahme sowie drittens, ob Ausgleichszahlungen dem Regime des Beihilferechts unterliegen.

IV. Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV und die Altmark-Trans-Kriterien

Die Beihilfe stellt einen Schlüsselbegriff des unionsrechtlichen Beihilferegimes dar. Vorausgesetzt wird hierfür die Gewährung eines Vorteils an den Begünstigten als staatliche Maßnahme bzw. als Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel und eine Wettbewerbsfälschung bzw. Handelsbeeinträchtigung.⁸ Beihilfen unterstützen also den Unternehmer auf einem Wettbewerbsmarkt und bilden eine wirtschaftliche Vergünstigung ohne marktgerechte Gegenleistung, wobei die Möglichkeit marktgerechter Gegenleistung einen Wettbewerbsmarkt

bzw. zumindest potentiellen Wettbewerb voraussetzt.

Der staatliche Ausgleich für die Erbringung einer DAWI stellt allerdings dann keine Beihilfe dar, wenn die vom EuGH in seinem Altmark-Trans-Urteil von 2003⁹ aufgestellten Kriterien erfüllt sind.

Hier muß das Unternehmen zunächst mit der Erfüllung klar definierter DAWI betraut sein. Die Ausgleichsparameter sind zuvor objektiv und transparent aufzustellen, d.h. der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu decken (Nettomehrkosten-Deckelung: Berücksichtigung erzielter Einnahmen und eines angemessenen Gewinns).¹⁰ Erfolgt die Betrauung mit der Erbringung nicht im Wege der Vergabe, so ist die Höhe des Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der Aufgaben hätte (objektiver Mediankostenansatz; Effizienzkriterium).¹¹ Wegen seiner Inpflichtnahme hat das empfangende Unternehmen keinen wirtschaftlichen Vorteil. Allerdings bedarf aus beihilferechtlicher Sicht die Verhinderung einer Überkompensation klarer Kriterien. Sofern diese nicht erfüllt sind, bleibt noch Art. 106 Abs. 2 AEUV zu prüfen.

Art. 106 Abs. 2 AEUV nimmt sich des Konfliktes zwischen der Erfüllung der besonderen Aufgabe einerseits und der Einhaltung der Vertragsvorschriften andererseits an. Erforderlich ist eine Abwägung zwischen der Erfüllung der besonderen Aufgabe und dem gemeinschaftlichen Interesse an offenen und wettbewerblich strukturierten Märkten. Ferner muß die Befreiung der Erbringung einer DAWI von den wettbewerblichen Vertragsvorschriften geeignet, erforderlich und angemessen sein.¹²

Nach Ansicht des EuGH muß die Anwendung der Vertragsvorschriften mit der übertragenen Aufgabe nachweislich unvereinbar sein. Dabei ist nicht ausreichend, wenn die Anwendung der Vertragsvorschriften die Erfüllung der Aufgabe lediglich behindert oder erschwert.¹³

V. Das Almunia-Paket

Das Almunia-Paket löste mit seiner Verabschiedung am 21.12.2012 das Monti-Kroes-Paket ab, welches 2005 auf sechs Jahre angesetzt war. Es besteht im einzelnen aus vier Regelwerken. Erstens aus dem sog. Freistellungsbeschuß, zweitens aus dem EU-Rahmen (Mitteilung), drittens aus der DAWI-Mitteilung und viertens aus der De-minimis-Verordnung.

1. Der Freistellungsbeschuß

Der Freistellungsbeschuß sieht eine Gruppenfreistellung bzw. eine Präzisierung der Anwendung von Art. 106 Abs. 2 AEUV vor.

Danach sind Ausgleichsleistungen unter bestimmten Voraussetzungen aufgrund von Art. 106 Abs. 2 AEUV vom Beihilfenverbot freigestellt und bedürfen daher keiner ex ante Notifizierung. Sie beeinträchtigen dann „nicht die Entwicklung des Handelsverkehrs und des Wettbewerbs ... in einem Ausmaß, das dem Interesse der Union zuwiderläuft“.¹⁴

Hinsichtlich der Anwendung erfolgt eine Differenzierung nach Schwellenwert. Unabhängig von einem Schwellenwert findet der Beschluß Anwendung auf soziale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie lokale Luft- und Seeverkehrsdienstleistungen, (Art. 2 Abs. 1 lit. b bis e). Bei sonstigen DAWI (Art. 2 Abs. 1 lit. a) entfällt die Notifizierungspflicht nur, wenn die Ausgleichsleistungen nicht mehr als 15 Mio. Euro im Jahr betragen. Ferner darf die Betrauung nur bei erheblichen Investitionen erfolgen, die nicht länger als zehn Jahre andauern (Art. 2 Abs. 2 Freistellungsbeschluss).

Sofern die Werte überschritten werden, erfolgt eine Einzelfreistellung nach „Mitteilung“ und das allgemeine Beihilferecht (v.a. Art. 107 Abs. 2, 3 AEUV) findet Anwendung.

a) „Betrauung“

Nach Art. 4 des Beschlusses wird die Erbringung der Dienstleistung von allgemeinem öffentlichem Interesse dem Unternehmen im Wege eines oder mehrerer Betrauungsakte übertragen, deren Form von den einzelnen Mitgliedstaaten bestimmt werden kann. Dabei handelt es sich um einen staatlichen Akt, der eine rechtliche Verpflichtung zur Leistungserbringung begründet, und ebenso als Konzessionsvertrag denkbar ist.

Der transparente Umfang und der Inhalt der Betrauung, die nicht länger als zehn Jahre gilt, ist bedeutsam für die Berechnung eines angemessenen Ausgleichs. Inhaltlich müssen „insbesondere“ Gegenstand und Dauer der gemeinwirtschaft-

⁸ Rudolf Streinz, Europarecht, 9. Aufl. 2012, Rn. 1017.

⁹ EuGH, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7747 (Altmark-Trans).

¹⁰ EuGH, Rs. 10/71, Slg. 1971, 723, Rn. 8/12; EuGH, Rs. 280/00, Slg. 2003, I-7747, Rn. 90.

¹¹ Siehe im Detail die Mitteilung der Kommission zur Methodik der horizontalen Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vom 18.6.2002, KOM(2002) 331.

¹² Ausführlich dazu Jung, in: Callies/Ruffert, Art. 106 Rn. 47, m.w.N.

¹³ EuGH, T-260/94, Slg. 1997-II, 997, 1403, Rn. 138.

¹⁴ Beschluss der Kommission vom 20. Dez. 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, ABl. EU L 7/3 v. 11.1.2012.

lichen Verpflichtung, das Unternehmen, die gewährten ausschließlichen Rechte, eine Beschreibung des Ausgleichsmechanismus sowie Parameter der Berechnung und schließlich Maßnahmen zur Vermeidung von Überkompensation und zur Rückforderung festgelegt werden (vgl. Art. 4 lit. a bis f).

b) „Ausgleich“

Gemäß Art. 5 des Beschlusses darf die Höhe der Ausgleichsleistungen unter Berücksichtigung eines angemessenen Gewinns nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursachten Nettokosten abzudecken. Damit ist also eine Abdeckung bis zu den Nettokosten (Differenz zwischen Kosten und Einnahmen bzw. entgangene Einnahmen) möglich. Zudem ist im Gegensatz zu den Altmark-Trans-Kriterien keine strenge Bindung an die Kosten des durchschnittlichen Unternehmers vorgesehen („alle Kosten“, Art. 5 Abs. 3 lit. a). Allerdings dürfen die Kosten nur die DAWI zurechenbaren umfassen (vgl. Art. 5 Abs. 4), so daß „Quersubventionen“ ausgeschlossen sind. Schließlich kann der Ausgleich auch an qualitative Ziele oder Effizienzgewinne gekoppelt werden, womit in dieser Hinsicht eine Anreizfunktion besteht.

c) Veränderungen gegenüber dem Monti-Kroes-Paket

Im Gegensatz zum Monti-Kroes-Paket sieht der Freistellungsbeschluß nunmehr einen niedrigeren und damit strengeren Schwellenwert vor (15 Mio. statt wie bisher 30 Mio. Euro pro Jahr). Außerdem ist die Unternehmensgröße kein maßgebliches Kriterium mehr. Bislang wurden nur Unternehmen mit einem Umsatz bis 100 Mio. Euro in den beiden der Beihilfe vorhergehenden Jahren umfaßt. Schließlich wurde der Katalog von DAWI erweitert, die unabhängig von einem Schwellenwert oder ihrem Umsatz befreit sind. Bis dato galt dies nur für Krankenhäuser und den sozialen Wohnungsbau.

2. Der EU-Rahmen (Mitteilung)¹⁵

Der Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen¹⁶ umfaßt sämtliche DAWI, die weder dem Freistellungsbeschluß, noch der De-minimis-Verordnung unterfallen. Solche Ausgleichsleistungen unterliegen nach Ziffer 1 Nr. 7 der Mitteilung einer Pflicht zur vorherigen Anmeldung nach Artikel 108 Abs. 3 AEUV und können von dieser für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden (vgl. Art. 106 Abs. 2, 107 Abs. 3 AEUV). Es besteht eine Bindung an das Kommissionsermessen, wenn die DAWI nicht alle Voraussetzungen des Freistellungsbe-



Im Gespräch: Prof. Dr. Florian Becker und Prof. Dr. Marcus Arndt

schlusses erfüllen (insbesondere die Schwellenwerte) und den Vorgaben des Freistellungsbeschlusses ähneln.

3. Die DAWI-Mitteilung

Die DAWI-Mitteilung¹⁷ enthält eine allgemeine Erläuterung der Anwendung der Beihilfevorschriften auf DAWI (vor allem hinsichtlich der Altmark-Trans Kriterien) und ist eine Mischung aus amtlicher Begründung, Kommentar und Verwaltungsvorschrift. Die Erläuterungen von Tatbestandsmerkmalen des AEUV betreffen zunächst den Unternehmensbegriff des Art. 107 AEUV, der als funktionaler Begriff zu verstehen ist und nicht zwingend eine Erwerbsabsicht, aber zumindest eine Tätigkeit „am Markt“ voraussetzt. Weiter wird das Merkmal der wirtschaftlichen Tätigkeit definiert, die auch im Falle einer Marktabschottung gegeben sein kann, soweit ein Interesse Dritter an der Erbringung besteht. Nicht erfaßt ist jedoch die Ausübung staatlicher Befugnisse (v.a. Gefahrenabwehr), wobei soziale Sicherungssysteme und Bildung Grenzfälle darstellen. Außerdem wird auch der Begriff der Beihilfe, insbesondere der Begriff der „staatlichen Mittel“ in seiner Vielgestaltigkeit betont, der auch die Mittel eines öffentlichen Unternehmens oder auch die Übertragung werthaltiger Privilegien (Lizenzen, Monopole) einbezieht. Schließlich nennt die Mitteilung inhaltliche Mindestanforderungen für einen Betrauungssakt.

4. Die De-minimis-Verordnung¹⁸

Die Verordnung über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen,

die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen¹⁹, ist lex specialis zur allgemeinen De-minimis-Verordnung. Die DAWI-Schwelle liegt bei 500.000 Euro in drei Steuerjahren (Art. 2 Abs. 2). Dabei sind einzelne Bereiche vom Geltungsbereich der Verordnung gem. Art. 1 Abs. 2 ausgeschlossen, insbesondere Unternehmen in Not oder Exporthilfen.

VI. Fazit

Im Ergebnis erscheint das Beihilferecht als „scharfes Schwert“. Dennoch ist die Daseinsvorsorge durch vielfältige Ausnahmen geschützt; insbesondere bei klarer Vorstellung über die Gemeinwohl Aufgabe bleibt eine Privilegierung auftragsgebundener kommunaler Wirtschaft möglich.

¹⁵ Mitteilung der Kommission v. 20.12.2011 – Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, ABl. EU C 8/03 v. 11.1.2011.

¹⁶ Mitteilung der Kommission, ABl. EU C 8/15 v. 11.1.2012.

¹⁷ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ABl. EU 2012 C 8/4 v. 11.1.2012.

¹⁸ Mitteilung der Kommission: Annahme des Inhalts eines Entwurfs für eine Verordnung der Kommission über De-minimis-Beihilfen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ABl. EU 2012, C 8/23.

¹⁹ Verordnung Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012, ABl. EU L 114/8 v. 26.4.2012.

Besteuerung von Beistandsleistungen im hoheitlichen Bereich

Dr. Oliver Buhs, Vorsitzender Richter am Schleswig-Holsteinischen Finanzgericht

I. Wenn man aktuell von der steuerlichen Behandlung der Beistandsleistungen spricht, ist damit die umsatzsteuerliche Behandlung angesprochen. Die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand (ö.H.) ist ein Dauerbrenner¹. Dabei geht es in erster Linie um die Frage der Abgrenzung der unternehmerischen von der nichtunternehmerischen, der hoheitlichen Tätigkeit². Einigkeit besteht darüber, dass eine Besteuerung in den Kernbereichen wie Gefahrenabwehr, Strafvollzug, Gerichtsbarkeit u.s.w. nicht erfolgen soll, selbst wenn dort zum Teil durch Gebühren (z.B. Gerichtsgebühren) Einnahmen erzielt werden³. Problematisch wird die Abgrenzung aber dann, wenn die ö.H. wie im Bereich der Daseinsvorsorge – genannt seien hier nur die Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe – zwar eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, aber auch in Wettbewerb zu privaten Unternehmen auftritt. In diesem Bereich ist die Abgrenzung umstritten und bereitet den Rechtsanwendern im konkreten Einzelfall Schwierigkeiten. In der Rechtsprechung und Literatur hat sich hierzu eine reichhaltige Kasuistik entwickelt⁴. Angesichts der Vielgestaltigkeit der Sachverhalte ist die jeweilige umsatzsteuerliche Behandlung mit Unsicherheiten behaftet.

Im Rahmen der Tätigkeiten der ö.H. betreffen die sogenannten Beistandsleistungen den Bereich, in dem eine juristische Person des öffentlichen Rechts (jPöR) eine andere jPöR bei ihrer Aufgabenstellung unterstützt. Eine gesetzliche Definition dieses Begriffes gibt es nicht. Diese Fallgruppe wird auch zum Teil unter dem Stichwort der Amtshilfe erörtert⁵. Mit der Bezeichnung der Beistandsleistungen sind entgeltliche Leistungen zwischen jPöR gemeint, die öffentlich-rechtliche Ziele verfolgen und die nicht aufgrund eines Unterordnungsverhältnisses geleistet werden. Ursprünglich waren hiervon Leistungen auf Ersuchen einer anderen jPöR im Rahmen der Amtshilfe betroffen, die aufgrund des für alle Behörden verbindlichen Grundsatzes der gegenseitigen Hilfeleistung ausgeführt wurden⁶. Im Laufe der Zeit hat sich allerdings der Aufgabenkreis der ö.H. gewandelt. jPöR werden über ihre eigentliche hoheitliche Aufgabe hinaus vermehrt wirtschaftlich tätig und konkurrieren mit privaten Mitbewerbern. Auf der anderen Seite drängen immer mehr private Unternehmer auch auf den Markt der öffentlichen Daseinsvorsorge. Ursache hierfür sind Gesetze auf dem Gebiet des



Dr. Oliver Buhs referiert über die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand

öffentlichen Rechts, wie beispielsweise das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, die ein Tätigwerden der Privaten in verstärktem Maße ermöglichen. Anders als früher können die jPöR nicht mehr den zur Aufgabenerfüllung notwendigen Verwaltungsunterbau aus Kostengründen zur Verfügung stellen. Sie sind daher bestrebt, aus Kosten-, Rationalisierungs- oder Kapazitätsgründen die Durchführung von öffentlichen Aufgaben ganz oder teilweise auf Dritte zu übertragen. Dabei wird die Durchführung von öffentlichen Aufgaben auch auf andere jPöR übertragen und von diesen gegen Entgelt erledigt. Solche Aufgabenauslagerungen innerhalb der öffentlichen Hand kommen in vielfältigen Bereichen vor, z.B. kommunales Rechenzentrum, Sporthallenüberlassung und Abfallentsorgung für Nachbargemeinden⁷. Sofern eine jPöR bei der Durchführung der Aufgaben einer anderen jPöR gegen Entgelt tätig wird, geht es um die umsatzsteuerliche Behandlung der sog. Beistandsleistungen⁸.

Dieser Fallgruppe im Rahmen der Tätigkeiten der öffentlichen Hand kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu, weil die Finanzverwaltung solche Leistungen bisher als hoheitlich und somit als nichtunternehmerisch ansieht, gleichgültig ob die Tätigkeit auf öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Grundlage beruhe, die leistende und die empfangende jPöR

unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen haben oder unterschiedlichen Hoheits-ebenen angehören. Die leistende jPöR werde hoheitlich tätig, wenn auch die zu erfüllende Aufgabe der anderen jPöR hoheitlich sei. Diese Auffassung beruht auf einem Beschluss der Abteilungsleiter der oberen Finanzbehörden des Bundes und der Länder aus Jahr 2001⁹.

Der Bundesrechnungshof (BRH) hält diese Auffassung für unzutreffend, weil sie nicht in Übereinstimmung mit den Regelungen der zur Umsatzsteuer (USt) erlassenen EG-Richtlinie und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Bundesfinanzhofs (BFH) stehe. In seinem Bericht vom 2.11.2004 kommt er zu dem Ergebnis, dass solche Leistungen grundsätzlich der Umsatzsteuer unterliegen. Eine jPöR handele nur in Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben hoheitlich, nicht dagegen bei Erfüllung bzw. Erledigung fremder Aufgaben. Es liege eine wirtschaftliche Tätigkeit in Form einer Geschäftsbesorgung vor, die auch von privaten Unternehmen ausgeführt werden könnte. Erforderlich sei aber, dass die Aufgabe auch rechtlich von Privaten wahrgenommen werden dürfe¹⁰.

Die unterschiedlichen Auffassungen der Finanzverwaltung und des Bundesrechnungshofes (BRH) haben zu einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe "Besteuerung der öffentlichen Hand" geführt, in der nicht nur die Beistandsleistungen sondern auch die generell unterschiedlichen Auffassungen zwischen dem BRH und der Finanzverwaltung zu der Abgrenzung des hoheitlichen und unternehmerischen Bereichs erörtert werden sollen, wenn die öffentliche Hand in Wettbewerb zu Privaten tritt¹¹. Ergebnisse liegen bisher nicht vor¹².

¹ Dziadkowski, Zur umsatzsteuerlichen Behandlung der öffentlichen Hand, BB 2011, 3031

² Birkenfeld/Wäger, Umsatzsteuerhandbuch, § 46, Stand 3/2012, Rn 7

³ Birkenfeld/Wäger, a.a.O., § 46 Rn 365

⁴ Vgl. Zusammenstellung bei Birkenfeld/Wäger, a.a.O., § 46 Rn 351, 441

⁵ Widmann, Aktuelle Praxisfragen zur Umsatzsteuer, UR 2012, 417, 427f; Karla, Die öffentliche Hand als Unternehmer - Neue Dimensionen der Umsatzsteuerpflicht bei Wettbewerbsverzerrungen, UVR, 2012, 139, 143

⁶ Birkenfeld/Wäger, a.a.O., § 46 Rn 381

⁷ Bericht des Bundesrechnungshofes v. 2.11.2004, Bundestagsdrucksache 15/4081, Ziff. 1.1., 1.2; Sterzinger, Unternehmereigenschaft der öffentlichen Hand, DStR 2010, 2217

⁸ Strahl, Kooperationen von Körperschaften des öffentlichen Rechts - vor dem Hintergrund der jüngeren Rechtsprechungsentscheidung zur Umsatzsteuer -, UR 2012, 381, 12b; BFH vom 10.11.2011 - VR 41/10, BFH/NV 2012, 670ff, Rn 25, 26

⁹ Sterzinger, a.a.O., 2217, 2218

¹⁰ Bundesrechnungshof, a.a.O., Ziff. 2.2 – 2.5 und 3.

¹¹ Sterzinger, a.a.O., 2217, 2219

¹² Widmann, a.a.O., 418, 427f

Die Nichtbesteuerung der Beistandsleistungen hat nun durch eine Entscheidung des BFH¹³ eine neue Aktualität gewonnen, die auch Anlass für diesen Vortrag war. Der BFH stellt klar, dass es für die Beurteilung der Beistandsleistungen keine besonderen Kriterien gebe, sondern diese nach den gleichen Grundsätzen zu beurteilen seien, die auch für die Abgrenzung der übrigen Tätigkeiten der öffentlichen Hand gelten, so dass die Beistandsleistungen nicht grundsätzlich eine nichtunternehmerische Tätigkeit darstellen. Diese Feststellung des BFH hat zu einer Flut von Aufsätzen und Reaktionen geführt. Die Meinungen beinhalten sowohl Zustimmung als auch Ablehnung. So soll der Deutsche Gemeinde- und Städtetag hierzu erklärt haben, das letzte Wort sei noch nicht gesprochen, und Widmann ist der Auffassung, dass dieses Urteil in seiner Bedeutung kaum überschätzt werden könne, denn der BFH setze ein deutliches Zeichen dafür, dass die jahrzehntelange Nichtbesteuerung von öffentlich-rechtlichen Beistandsleistungen umsatzsteuerlich nicht länger toleriert werde¹⁴. Interessant ist, dass Anlass für die Befassung des BFH mit der Besteuerung der Beistandsleistungen die Klage einer Gemeinde war, die den Vorsteuerabzug für mit den Beistandsleistungen zusammenhängenden Eingangsumsätzen (hier die Errichtungskosten für eine Sporthalle, die auch entgeltlich von einer anderen Gemeinde zu Schulzwecken genutzt wurde) begehrte, weil die Vorsteuer die USt auf die Ausgangsumsätze überstieg. Dies zeigt, dass mit der Einordnung der Tätigkeit als unternehmerisch nicht zugleich eine umsatzsteuerliche Belastung verbunden sein muss. Denn die Frage der Unternehmereigenschaft ist zunächst nur maßgeblich für die Anwendbarkeit des Umsatzsteuerrechts. Ob und in welchem Umfang die Annahme einer unternehmerischen Tätigkeit zu einer steuerlichen Belastung führt, hängt davon ab, ob der Umsatz steuerbefreit oder steuerpflichtig ist, der Regelsteuersatz oder der ermäßigte Steuersatz eingreift, welche Bemessungsgrundlage maßgeblich ist, ob ein Vorsteueranspruch für die mit dem Umsatz zusammenhängenden Eingangsumsätze besteht und ob auch unentgeltliche Wertabgaben zu besteuern sind¹⁵. Bei all diesen für die endgültige umsatzsteuerliche Belastung wichtigen Folgefragen gibt es eine Reihe von Besonderheiten bei der Besteuerung der ö.H. Diese können hier aus Zeitgründen nicht näher behandelt werden. Für die jPöR führt diese unterschiedliche Behandlung durch die Finanzverwaltung und die Rechtsprechung bisher zu einer vorteilhaften Position. Da der Finanzbeamte an die Anweisung seiner dienstgesetzten Behörde gebunden ist, kann die öffentliche Einrichtung - unabhängig

von der Rechtsanwendung durch die Gerichte - beanspruchen, entsprechend der Anweisung besteuert zu werden. Den Gerichten ist ein Eingreifen verwehrt, weil diese nur aus Anlass einer Klage tätig werden können. Kommt die öffentliche Einrichtung zu dem Ergebnis, dass nach den Grundsätzen der Rechtsprechung die Beistandsleistungen als unternehmerisch anzusehen und deshalb ein Vorsteuerabzug zu gewähren ist, der zu einem Guthaben führt, kann sie sich im gerichtlichen Verfahren auf diese Rechtslage berufen und gegenüber einer ablehnenden Entscheidung durch die Finanzverwaltung ihren Anspruch gerichtlich durchsetzen¹⁶. Allerdings hat sich diese Situation verändert, seit der BFH anerkannt hat, dass ein privater Mitbewerber unter bestimmten Voraussetzungen die Nichtbesteuerung oder die zu niedrige Besteuerung eines Konkurrenten gerichtlich überprüfen lassen kann¹⁷ und insoweit sogar einen Auskunftsanspruch hat¹⁸. Nach welchen Rechtsgrundlagen und Kriterien ist nun zu beurteilen, ob die jPöR umsatzsteuerlich Unternehmer ist und was bedeutet dies für die Behandlung der Beistandsleistungen? Was könnte also insbesondere auf die Gemeinden, Zweckverbände und übrigen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen zukommen?

II. Die umsatzsteuerliche Beurteilung wird dadurch erschwert, dass die gesetzliche Regelung des § 2 Abs.3 Umsatzsteuergesetz (UStG) nicht mit der unionsrechtlichen gem. Art. 13 Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MWSTSysR; früher Art. 4 Abs. 5 6.EG-Richtlinie) übereinstimmt. Zwar knüpfen beide daran, dass die öffentliche Einrichtung nur insoweit steuerbare Umsätze ausführt, als sie eine unternehmerische (so § 2 Abs. 1 UStG) bzw. eine wirtschaftliche Tätigkeit (so Art. 9 MWSTSysR) ausüben. Das UStG verwendet hierfür den Begriff des Unternehmers, das Unionsrecht den des Steuerpflichtigen. Beide Vorschriften bestimmen auch im Wesentlichen inhaltsgleich, dass hierunter jede nachhaltige, selbständige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen fällt. Des Weiteren sind sich beide einig, dass die jPöR, da sie auch hoheitliche Aufgaben zu erfüllen hat, nicht mit jeder entgeltlichen Tätigkeit der Umsatzbesteuerung unterliegen soll, und schränken insoweit unter bestimmten Voraussetzungen die Unternehmer-/Steuerpflichtigeneigenschaft ein, sog. Besteuerungsprivileg¹⁹. Die jPöR kann daher einen unternehmerischen und einen nichtunternehmerischen Bereich haben. Dabei ist die Abgrenzung im UStG und im Unionsrecht z.T. unterschiedlich geregelt. Das UStG weist in § 2 Abs. 3 Satz 2 bestimmte - in der Praxis nicht sehr bedeutende - Tätigkeiten dem unternehmerischen Bereich zu. Im Übrigen regelt der

wichtige § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG, dass die jPöR nur im Rahmen ihrer Betriebe gesetzlicher Art (BgA) und ihrer land- und forstwirtschaftlichen Betriebe als Unternehmer tätig ist. Zur Bestimmung des Begriffs BgA verweist das UStG auf das Körperschaftsteuergesetz (KöStG; § 1 Abs. 1 Nr. 6, und § 4). Damit verfolgt der Gesetzgeber die Absicht, für Umsatz- und Körperschaftsteuer insoweit einheitliche Abgrenzungsregeln zu schaffen²⁰. Hiernach stellen Hoheitsbetriebe keine BgA dar (§ 4 Abs. 5), es sei denn es handelt sich um die in § 4 Abs. 3 genannten Betriebe (z.B. Betrieb zur Wasser-, Gas- und Energieversorgung). Liegt kein Hoheitsbetrieb vor, begründet die wirtschaftliche Tätigkeit einen BgA, wenn diese sich von der Gesamttätigkeit heraushebt. Hierfür hat die Finanzverwaltung als Beweisanzeichen bestimmte Umsatzgrenzen entwickelt²¹. Die Vermögensverwaltung begründet nach dem Körperschaftsteuerrecht keinen BgA.

Auch das Unionsrecht bestimmt im Einzelnen für in einem Anhang aufgeführte Tätigkeiten, dass diese unabhängig von der Abgrenzungsfrage zu einer Steuerpflicht der öffentlichen Einrichtung führen (u.a. auch für die Betriebe der Wasser-, Gas und Energieversorgung). Abweichend stellt Art. 13 MWSTSysR aber zur Abgrenzung maßgeblich auf das Merkmal der Wettbewerbsverzerrung ab. Für das Unionsrecht ist es daher ohne Bedeutung, wie das deutsche KöStG die Abgrenzung vornimmt. Danach kann auch die Vermögensverwaltung (z.B. Vermietung von Grundstücken) unternehmerisch sein und die Beachtung von bestimmten Umsatzgrenzen ist nicht erforderlich²². Den Konflikt zwischen den unterschiedlichen Regelungen löst die Rechtsprechung dahin, dass sie zwar zunächst von der nationalen Regelung ausgeht und das Vorliegen dieser Voraussetzungen prüft. Da aber das Unionsrecht für die Gerichte und sonstigen Träger der öffentlichen Gewalt verbindlich ist, legt die Rechtsprechung die nationalen Bestimmungen richtlinienkonform aus. Dies hat zur Folge, dass im Ergebnis für die Beurteilung der

¹³ BFH vom 10.11.2011- V R 41/10 -, BFH/NV 2012, 670

¹⁴ Widmann, Bundesfinanzhof toleriert jahrzehntelange Nichtbesteuerung öffentlich-rechtlicher Beistandsleistungen nicht länger, BB 2012, 1074, 1075

¹⁵ Reimer, die öffentliche Hand als Steuerpflichtige, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft Band 32, 326, 335

¹⁶ Birkenfeld/Wäger, a.a.O., § 46 Rn 57

¹⁷ BFH vom 18.9.2007 - I R 30/06 - BStBl II 2009, 126

¹⁸ BFH vom 26.1.2012 - VII R 4/11- BFH/NV 2012, 1205

¹⁹ Birkenfeld/Wäger, a.a.O., § 46 Rn 1

²⁰ Birkenfeld/Wäger, a.a.O., § 46 Rn 2

²¹ Birkenfeld/Wäger, a.a.O., § 46 Rn 155

²² Birkenfeld/Wäger, a.a.O., § 46 Rn 153

Unternehmereigenschaft Art. 13 MWSt SysR maßgeblich ist. Auf dogmatische Bedenken in der Literatur²³, ob dies nicht zu einer Auslegung gegen den eindeutigen Wortlaut führe, die nicht zulässig sei, soll hier nicht weiter eingegangen werden. Diese Vorgehensweise der Rechtsprechung bedeutet, dass die Urteile schwierig zu lesen sind, weil die Gerichte die Merkmale des UStG prüfen und dabei inzident bei den einzelnen Tatbestandsmerkmalen jeweils die unionsrechtliche Regelung bei der Auslegung einfließen lassen. Des Weiteren ist zu beachten, dass sich die Rechtsprechung des EUGH zur Besteuerung der ö.H. in den letzten Jahren klärend weiter entwickelt hat, so dass insbesondere bei Anwendung der älteren Rechtsprechung des BFH die Gefahr besteht, dass sie nicht die zutreffende Rechtslage widerspiegelt. Da somit die unionsrechtliche Regelung für die Rechtslage wesentlich ist, sollen im Folgenden losgelöst vom nationalen Recht deren Voraussetzungen dargestellt werden.

1. Die Besteuerung der jPöR ist in Art. 9 und 13 MWStSysR geregelt.

a. Grundsätzlich ist jede Person, die eine wirtschaftliche Tätigkeit gem. Art. 9 MWStSysR (= § 2 Abs. 1 UStG), also eine nachhaltige, selbständige Leistung gegen Entgelt erbringt, Steuerpflichtige. Art. 13 MWStSysR schränkt diesen Grundsatz für Einrichtungen des öffentlichen Rechts mit der Folge ein, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Tätigkeit der Einrichtung als nichtsteuerpflichtig behandelt wird. Dabei geht die Vorschrift gesetzestechnisch etwas unübersichtlich vor. Art. 13 Abs. 1 Unterabsatz 1 und Abs. 2 enthalten Einschränkungen des Grundsatzes der Besteuerung, Art. 13 Abs. 1 Unterabsatz 2 und 3 enthalten von diesen Einschränkungen wieder Rückausnahmen, so dass für die dort genannten Fälle wieder der Grundsatz der Behandlung der öffentlichen Einrichtung als Steuerpflichtige greift. Die Kenntnis dieses Regel-Ausnahmeverhältnisses ist wichtig, weil die Einschränkungen eng und die zur Besteuerung führenden Regelungen weit auszulegen sind²⁴. Dies hängt mit dem unionsrechtlichen Grundsatz von der Rechtsformneutralität zusammen, wonach für die Steuerpflicht nicht die Rechtsform des Handelnden, hier jPöR, maßgeblich sein soll. Maßgebender Zeitpunkt für die Beurteilung als Steuerpflichtiger ist der Zeitpunkt der Leistung²⁵.

b. Zu den einzelnen Voraussetzungen

aa. Es muss zunächst eine wirtschaftliche Tätigkeit vorliegen (Art 9 MWStSysR). Dies ist jede nachhaltige, selbständige Tätigkeit gegen Entgelt, wobei eine Gewinnerzielungsabsicht nicht erforderlich

ist²⁶. Ein Entgelt kann in Geldzahlung, Sach- oder Dienstleistungen bestehen. Da keine Gewinnerzielungsabsicht erforderlich ist, stellen auch der Aufwendersatz und die Verlustübernahme²⁷ Entgelte dar. Zwischen der Leistung und dem Entgelt muss ein unmittelbarer Zusammenhang bestehen, ein sogenannter Leistungsaustausch. Das Entgelt muss als Gegenwert für die Leistung anzusehen sein. Damit scheiden Einnahmen aus, die unabhängig von einer konkreten Leistung sind, z.B. Subventionen, Beihilfen, Zuschüsse. Auch Leistungen zwischen Personenvereinigungen und ihren Mitgliedern stellen eine wirtschaftliche Tätigkeit dar, wenn ein Leistungsaustausch vorliegt. Dabei ist es unschädlich, wenn die Personenvereinigung nur gegenüber ihren Mitgliedern tätig wird (§ 2 Abs. 1 UStG). Das bedeutet, dass ein Zweckverband, der ausschließlich für seine Mitglieder öffentliche Aufgaben gegen Aufwendersatz oder Verlustübernahme übernimmt, wirtschaftlich tätig und damit Steuerpflichtiger ist. Ohne Bedeutung ist, ob für die Leistung ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht²⁸.

bb. Liegt danach eine wirtschaftliche Tätigkeit vor, ist Art. 13 MWStSysR zu prüfen.

(1) Die öffentlichen Einrichtungen gelten für die in Anhang I zu Art. 13 MWStSysR aufgeführten Tätigkeiten immer als Steuerpflichtige, sofern der Umfang nicht unbedeutend ist (Art. 13 Abs. 1 Unterabsatz 3 MWStSysR). Dies gilt selbst dann, wenn es sich um originär hoheitliche Aufgaben handelt. Der Grund ist, dass der Gesetzgeber einen erheblichen Einfluss auf den Wettbewerb mit Steuerpflichtigen des Privatrechts unterstellt²⁹. Zu diesen Tätigkeiten gehören u.a. die Lieferung von Wasser, Gas und Elektrizität. Bei der Beurteilung einer Tätigkeit ist deshalb vorrangig zu prüfen, ob sie unter diesen Katalog fällt

(2) Ist die Tätigkeit nicht im Anhang aufgelistet, ist Art. 13 Abs. 1 Unterabsatz 1 MWStSysR zu prüfen.

Danach gelten öffentliche Einrichtungen nicht als Steuerpflichtige, soweit sie wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, auch wenn sie im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten oder Umsätzen Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erheben.

Eine öffentliche Einrichtung setzt unabhängig von der Rechtsform nur eine abgegrenzte Einheit voraus, die eine bestimmte Funktion erfüllt. Eine Einrichtung des öffentlichen Rechts muss in die öffentliche Verwaltung eingegliedert sein und spezifische Aufgaben der Verwaltung wahrnehmen³⁰. Hierzu gehören auch Regie- und Eigenbetriebe nicht aber Personen des

Privatrechts, die als beliebige Unternehmer hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, weil sie nicht in die Organisation der öffentlichen Verwaltung eingegliedert sind. Der Beliehene erbringt eine selbständige Tätigkeit als Privatrechtsträger. Art. 13 MWStSysR greift nicht ein³¹.

Eine Tätigkeit im Rahmen der öffentlichen Gewalt liegt vor, wenn die Tätigkeit in den Formen des öffentlichen Rechts und nicht des privaten Rechts vorgenommen wird. Nicht der Gegenstand der Tätigkeit, sondern die Rechtsform der Vorschriften, auf deren Grundlage die Einrichtung tätig wird, ist entscheidend. Maßgeblich ist, ob die Einrichtung im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Sonderregelung des nationalen Rechts oder unter den gleichen Bedingungen wie Private tätig wird. Die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen müssen die Ausübung dieser Tätigkeit und das Gebrauchmachen von hoheitlichen Befugnissen umfassen. Indizien hierfür sind der Erlass von Verwaltungsakten, Annahme- und Benutzungszwang, Gebühren und Verwaltungsvollstreckung³². Unerheblich ist also, ob die Einrichtung öffentliche Aufgaben wahrnimmt, die ihr aus Gründen des Gemeinwohls und unabhängig von jedem unternehmerischen oder geschäftlichen Ziel zugewiesen sind, wie z.B. bei den sogenannten Pflichtaufgaben der Daseinsvorsorge³³. Die öffentliche Einrichtung handelt also privatrechtlich in der Form von Gesellschaften des Privatrechts (GmbH, AG), bei denen die jPöR Gesellschafter ist (Stadtwerke GmbH) und bei Tätigkeiten auf der Grundlage des Zivilrechts, wie z.B. der Vermietung von Grundstücken (Sporthalle an Nachbargemeinde zu Schulzwecken).

(3) Handelt die Einrichtung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, scheidet eine Behandlung als Nichtsteuerpflichtige aus, wenn dies zu einer größeren Wettbewerbsverzerrung führen würde (Art. 13 Abs. 1 Unterabsatz 2 MWStSysR).

²³ Vgl hierzu BFH VR 41/10, a.a.O., Rn 15.

²⁴ Birkenfeld/Wäger, a.a.O., § 46 Rn 43

²⁵ Birkenfeld/Wäger, § 46 Rn 44

²⁶ Klenk in Sölich/Ringleb, Umsatzsteuer, § 2, Stand April 2010, Rn 169

²⁷ BFH vom 2.9.2010 - V R 23/09 - BFH/NV 2011, 458ff, Rn 24; BFH vom 27.11.2008 - V R 8/07 - BStBl II 2009, 397ff

²⁸ Oelmaier in Sölich/Ringleb, a.a.O., § 1, Stand September 2011, Rn 131

²⁹ BFH vom 2.3.2011 - XI R 65/07 - BFH/NV 2011, 1454ff, Rn 19

³⁰ Birkenfeld/Wäger, a.a.O., § 46 Rn 71

³¹ Birkenfeld/Wäger, a.a.O., § 46 Rn 72

³² Birkenfeld/Wäger, a.a.O., § 46 Rn 364-366

³³ BFH vom 2.9.2010 - V R 23/09 - BFH/NV 2011, 458ff, Rn 19

(aa) Das setzt zunächst einmal eine Wettbewerbssituation voraus. Sie besteht, wenn die Einrichtung im Rahmen öffentlich-rechtlicher Sonderregelungen mit ihrer Tätigkeit in Konkurrenz zu Leistungen privater Wettbewerber tritt. Zu vergleichen sind die Tätigkeiten als solche im Zeitpunkt der Leistung. Für die Beurteilung des Wettbewerbs ist auf den gegenwärtigen und den potentiellen abzustellen. Ein potentieller Wettbewerb setzt voraus, dass die Möglichkeit real und nicht rein hypothetisch ist. Eine rein theoretische, durch keine Tatsache, kein objektives Indiz und keine Marktanalyse untermauerte Möglichkeit für einen privaten Wirtschaftsteilnehmer, in den relevanten Markt einzutreten, reicht nicht aus. Denn würden keine konkreten Anhaltspunkte verlangt, würde das Merkmal leerlaufen, weil dann immer eine Wettbewerbssituation gegeben wäre. Für die Frage der Wettbewerbssituation ist nicht auf den lokalen Markt abzustellen, also ob vor Ort Mitbewerber eine vergleichbare Tätigkeit ausüben oder Interesse an einer solchen haben, sondern es kommt auf die Wettbewerbslage für die Tätigkeit als solche an³⁴. Der für Körperschaftsteuer zuständige Senat des BFH hat im Jahr 2008 auch mit Bezug auf die USt ausgeführt, dass die Wettbewerbsbeeinträchtigung nur ausgeschlossen werden kann, wenn der Markt für die örtlich angebotene Leistung so eingegrenzt ist, dass eine Wettbewerbsbeeinträchtigung in anderen Bundesländern oder EU-Mitgliedsstaaten ausgeschlossen werden könne³⁵.

Zusammenfassend scheidet somit eine Wettbewerbssituation jedenfalls dann aus, wenn die Tätigkeit von Privaten nicht ausgeübt wird, weil kein Marktinteresse besteht oder weil den Privaten eine solche Tätigkeit untersagt ist (z.B. Richtertätigkeit gegen Gerichtsgebühren), oder wenn die Tätigkeit von den privaten Mitbewerbern ohne Optionsmöglichkeit steuerfrei erbracht wird³⁶.

(bb) Problematisch ist das Vorliegen einer Wettbewerbssituation, wenn der Gesetzgeber der jPöR (z.B. den Gemeinden) bei der Erfüllung von öffentlichen Pflichtaufgaben, insbesondere im Rahmen der Daseinsvorsorge, die Möglichkeit eröffnet, private Unternehmer einzuschalten, entweder als Beliehene oder als Verwaltungshelfer bzw. Erfüllungsgehilfen. Beispielsweise sei auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (§ 22) hingewiesen. Beliehene sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, denen durch Gesetz oder Verwaltungsakt hoheitliche Aufgaben zur Wahrnehmung übertragen werden. Der Beliehene nimmt die ihm übertragenen Aufgaben in eigener Zuständigkeit wahr. Demgegenüber wird

dem Verwaltungshelfer die hoheitliche Aufgabe nicht übertragen, sondern er wird mit der Durchführung beauftragt und tritt in der Regel nicht im eigenen Namen nach außen auf³⁷. Der Verwaltungshelfer steht umsatzsteuerlich in der Regel nur in einer Leistungsbeziehung zur jPöR und diese wiederum mit der vom Verwaltungshelfer erbrachten Leistung in einer Leistungsbeziehung zum Bürger. Dagegen steht der Beliehene als Unternehmer gegenüber dem Bürger/Kunden in einem Leistungsaustausch, wenn er im eigenen Namen nach außen auftritt. Es besteht dann keine Leistungsbeziehung zwischen der jPöR und dem Bürger.

Sehen die Gesetze solche Möglichkeiten vor, stellt sich die Frage, inwieweit damit indiziert wird, dass zwischen jPöR, wenn sie die Tätigkeit in vollem Umfang oder teilweise selbst ausübt, und dem privaten Unternehmer ein Wettbewerb bestehen kann. Die Auffassungen hierzu sind unterschiedlich.

Der BFH hat in älteren Entscheidungen hierzu entschieden, dass die Möglichkeit, einen Erfüllungsgehilfen einzuschalten, keine Wettbewerbssituation begründe. Dies könne nur vorliegen, wenn die jPöR die öffentliche Aufgabe mit befreiender Wirkung auf einen privaten Unternehmer übertragen könne³⁸.

Demgegenüber bejaht eine Literatureinigung eine Wettbewerbssituation sowohl für Beliehene als auch für Erfüllungsgehilfen³⁹. So sei insbesondere die unterschiedliche Behandlung von Versorgungsbetrieben als Steuerpflichtige und Entsorgungsbetrieben als Nichtsteuerpflichtige de facto wettbewerbsverzerrend. Decke die Gemeinde ihren Bedarf an Entsorgungsleistungen selbst, so würde eine Behandlung als Nichtsteuerpflichtige dazu führen, dass sie keine Umsatzsteuer schulde. Schalte sie einen Privatmann ein, so unterliege dieser der Umsatzsteuer, die er der öffentlichen Einrichtung in Rechnung stelle. Da die öffentliche Einrichtung diese Umsatzsteuer nicht als Vorsteuer abziehen könne, sei die Belastung für die öffentliche Einrichtung um die Umsatzsteuer höher, als wenn sie die Tätigkeit selbst ausführen würde. Dies führe dazu, dass die ö. H. Entsorgungsaufgaben aus Kostengründen nicht an Private vergeben würden und den Privaten somit den Zugang zu diesem Markt verschließen oder erschweren würden.

(cc) Abschließend ist zu klären, wann eine größere Wettbewerbsverzerrung vorliegt. Hierzu hat die Rechtsprechung entschieden, eine Wettbewerbsverzerrung sei größer, wenn sie nicht nur unbedeutend ist. Nicht erforderlich ist, dass sie erheblich oder außergewöhnlich ist⁴⁰.

(4) Zusammenfassend ergibt sich somit folgende Prüfungsreihenfolge für Art. 13 MWSTSysR:

- Zunächst ist die Rechtsform der Tätigkeit zu prüfen. Wenn diese privatrechtlich ist, besteht eine Steuerpflicht; weitere Prüfung ist in der Regel nicht erforderlich (Ausnahme: Art. 13 Abs. 2 MWSTSysR, der bisher keine praktische Relevanz hat);
- wenn eine öffentlich-rechtliche Rechtsform vorliegt, ist zu prüfen, ob die Tätigkeit im Anhang I aufgelistet und nicht unbedeutend ist. Ist dies zu bejahen, besteht die Steuerpflicht und eine weitere Prüfung ist nicht erforderlich;
- wenn die Tätigkeit nicht aufgelistet ist, ist zu prüfen, ob die Tätigkeit als solche zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Ist dies zu verneinen, besteht keine Steuerpflicht.

2. Anhand der genannten Kriterien sollen nun kurz einige Fälle von Beistandsleistungen gelöst werden. Das Spektrum der Beistandsleistungen ist weit, weil sie in allen Bereichen öffentlicher Tätigkeit vorkommen können. Zu berücksichtigen ist, dass für die Lösung von Einzelfällen kaum auf neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zurückgegriffen werden kann. Eingangs stelle ich kurz die schon erwähnte BFH-Entscheidung dar, die Anlass für den heutigen Vortrag war, und gehe dann auf zwei vom Tagungsleiter ausgewählte Fälle ein.

a. Im ersten Fall handelt es sich um eine entgeltliche Nutzungsüberlassung einer Sporthalle durch eine Gemeinde an eine Nachbargemeinde für Schulzwecke⁴¹. Hier stellt die Nutzungsüberlassung unproblematisch eine wirtschaftliche Tätigkeit dar, weil sie nachhaltig gegen Entgelt erfolgte und hierzu auch die Vermögensverwaltung gehört. Die Gemeinde hat privatrechtlich durch Mietvertrag gehandelt, so dass sie Steuerpflichtige ist; eine wei-

³⁴ BFH vom 1.12.2011 - V R 1/11 - BFH/NV 2012, 534ff, Rn 19

³⁵ BFH vom 29.10.2008 - I R 51/07 - BStBl II 2009, 1022, Rn 14

³⁶ BFH vom 3.3.2011, - V R 23/10 - BStBl II 2012, 74ff, Rn 26

³⁷ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, § 23 Rn 59

³⁸ BFH vom 10.1.2002 - V B 127/01 - BFH/NV 2002, 683; BFH vom 8.1.1998 - V R 32/97 -, BStBl II 1998, 410, 412

³⁹ Seer/Klemke, Abgrenzung des Betriebes gewerblicher Art vom Hoheitsbetrieb, BB 2010, 2015, 2020f, 2024; Kurth, Wettbewerbsverzerrungen durch steuerliche Ungleichbehandlung im Entsorgungsbereich, FR 2009, 321

⁴⁰ BFH vom 10.11.2011 - V R 41/10 - a.a.O, Rn 22

⁴¹ BFH vom 10.11.2011 - V R 41/10 - a.a.O

tere Prüfung ist nicht erforderlich. Hätte die Gemeinde auf öffentlich-rechtlicher Grundlage gehandelt, wäre zunächst Anhang I zu prüfen, der die Nutzungsüberlassung nicht nennt. Damit hinge die Steuerpflicht vom Vorliegen einer nicht unbedeutenden Wettbewerbsverzerrung ab. Eine Wettbewerbssituation liegt vor, weil Sporthallen auch von Privaten tatsächlich überlassen werden können und rechtliche Einschränkungen nicht bestehen. Die Überlassung ist ihrer Art nach auch nicht unbedeutend. Die Gemeinde handelt somit bei der Überlassung zu Schulzwecken als Steuerpflichtige, weil es nicht darauf ankommt, ob die Gemeinde damit eine öffentliche Aufgabe erfüllt.

b. Im nächsten Fall leitet die Gemeinde A Schmutzwasser in das Klärwerk der Gemeinde B ein und zahlt dafür an B regelmäßig ein Entgelt. Rechtsgrund ist eine Vereinbarung gem. § 19 a des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (GkZ).

Nach § 19 a GkZ können unter anderem Gemeinden mit anderen Gemeinden durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, dass ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt (sog. Verwaltungsgemeinschaft); so kann ein Vertragspartner dem anderen die Mitbenutzung einer von ihm betriebenen Einrichtung gestatten. Allerdings ändert sich nicht die Zuständigkeit für die Aufgabe⁴². Diese bleibt im vorliegenden Fall bei der Gemeinde A.

Dies vorausgeschickt ergibt sich folgender Lösungsweg:

Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist unproblematisch zu bejahen, weil das Klären des Abwassers eine nachhaltige Tätigkeit der B an A gegen Entgelt ist, also ein Leistungsaustausch vorliegt. Die Tätigkeit beruht auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, weil die Mitbenutzung nach § 19 a durch öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt ist. Anhang I zu Art. 13 erwähnt die Abwasserbeseitigung nicht. Für die Frage einer größeren Wettbewerbsverzerrung ist die Wettbewerbssituation problematisch. Die Tätigkeit von B besteht im Klären von Abwasser für die beseitigungspflichtige A. Auch Private können Kläranlagen betreiben. Fraglich ist, ob eine rechtliche Einschränkung für die hier vorliegende Tätigkeit besteht. Eine Einschränkung besteht bei Abwasserbeseitigung insoweit als einem Privaten die Beseitigungspflicht der Gemeinde nach dem Landeswassergesetz Schleswig-Holstein (LWG SH) nicht befreiend übertragen werden darf. Ein Dritter darf aber als Erfüllungsgehilfe eingeschaltet werden (§30 Abs. 1). Um eine solche Tätigkeit handelt es sich hier, weil die B gegenüber A und nicht gegen-

über dem Bürger tätig wird. Denn der B wird gem. § 19 a GkZ nicht die Zuständigkeit der Aufgabe übertragen. Die Zuständigkeit bleibt bei A. Diese Art der Beistandsleistung darf aber auch ein Privater ausüben. Somit besteht auf dem Gebiet der Beistandsleistung als Erfüllungsgehilfe zumindest ein potentieller Wettbewerb. Dieses Ergebnis steht nicht in Widerspruch dazu, dass die Leistung der Gemeinde A gegenüber dem Bürger nicht wettbewerbsrelevant ist. Denn der Erfüllungsgehilfe darf nicht wie die A gegenüber dem Bürger das Abwasser beseitigen. Er darf aber wie hier B für die Gemeinde tätig werden. Um dieses tatsächliche oder potentielle Wettbewerbsverhältnis geht es aber bei der Beistandsleistung. Da das Betreiben eines Klärwerks keine unbedeutende Tätigkeit ist, ist die B Steuerpflichtige. Die Rechtsprechung des BFH aus den Jahren 1998 und 2002, wonach nur eine befreiende Erfüllungsübernahme eine Wettbewerbssituation begründet, dürfte meines Erachtens unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung zur Wettbewerbsverzerrung nicht mehr zutreffend sein.

Fallvariante:

A und B leiten das Schmutzwasser in das Klärwerk einer Anstalt öffentlichen Rechts als gemeinsames Kommunalunternehmen (§ 19 c ff GkZ, 106 a Gemeindeordnung, GO), das von beiden Gemeinden gehalten wird, und zahlen hierfür einen Geldbetrag oder übernehmen den Verlust im Rahmen eines Umlageschlüssels oder stellen Kapazitäten von Sporthallen zur Verfügung.

Gem. § 19 c GkZ können u.a. Gemeinden durch öffentlich-rechtlichen Vertrag ein gemeinsames Kommunalunternehmen in Form einer rechtsfähigen Anstalt errichten. Dazu können die Gemeinden dem Kommunalunternehmen einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben ganz oder teilweise übertragen. Dabei können die Zuständigkeiten auf die Anstalt übergehen oder nur deren Erfüllung unter Verbleib der Zuständigkeit bei der Gemeinde⁴³.

Dies vorausgeschickt ergibt sich folgender Lösungsweg:

In der Fallvariante haben A und B lediglich die Erfüllung der Aufgaben übertragen, so dass sich kein Unterschied zum Ausgangsfall ergibt, wo B auch nur als Erfüllungsgehilfe tätig war. Es liegt auch ein Leistungsaustausch vor. Die Verlustübernahme reicht als Entgelt aus, weil keine Gewinnerzielungsabsicht erforderlich ist. Auch die Überlassung von Sporthallkapazitäten erfüllt den Entgeltsbegriff, weil hierunter auch Sach- und Dienstleistungen fallen.

c. Im dritten Fall betreibt die Gemeinde A

im Gebiet der Gemeinde B ein Leitungsnetz zur Erbringung von Versorgungsleistungen in der Gemeinde B. A nutzt hierzu die öffentlichen Straße und Wege der B und zahlt an B ein Wegenutzungsentgelt (Konzessionsabgabe).

Die Nutzungsüberlassung stellt eine wirtschaftliche Tätigkeit dar, wobei ohne Bedeutung ist, ob hierin eine Vermögensverwaltung zu sehen ist. Die Einräumung einer Straßennutzung, die der öffentlichen Versorgung dient, wird gem. § 28 Abs. 1 Straßen- und Wegegesetz Schleswig-Holstein privatrechtlich geregelt, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Bei privatrechtlicher Regelung wäre B Steuerpflichtige. Aber auch bei öffentlich-rechtlicher Grundlage bestünde das gleiche Ergebnis. Denn die Erlaubnis zur Nutzung von Grundstücken für Versorgungsleitungen führt gem. Art.13 Abs.1 Unterabsatz 2 MWStSysR zu einer größeren Wettbewerbsverzerrung, weil eine solche Tätigkeit nicht unbedeutend ist. Allerdings dürfte die Nutzungsüberlassung als Grundstücksvermietung steuerfrei gem. § 4 Nr.12 a UStG sein. Dies hat der BFH jedenfalls für die Einräumung des Rechts, Grundstücksteile für die Errichtung und den Betrieb von elektrischen Anlagen zu nutzen, entschieden⁴⁴.

Fallvariante:

Die allein von B getragene Anstalt öffentlichen Rechts nutzt die Wege und zahlt hierfür ein Entgelt.

Kein anderes Ergebnis, selbst wenn die Nutzung öffentlich-rechtlicher Natur wegen des öffentlich-rechtlichen Vertrages sein sollte.

III. Es wird spannend sein, wie sich nach der Stellungnahme der Finanzverwaltung und der zu erwartenden weiteren gerichtlichen Entscheidungen in Einzelfällen die Rechtslage entwickeln wird. Unabhängig davon wird auch weiter zu beobachten sein, ob de lege ferenda die Besteuerung der öffentlichen Hand auf europäischer und nationaler Ebene neu geregelt wird.

⁴² Arndt, Allein oder gemeinsam? Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit in der Ver- und Entsorgungswirtschaft, Die Gemeinde, 2011, 15, 16

⁴³ Arndt, a.a.O., 15, 16f

⁴⁴ BFH vom 14.3.2012 - XI R 8/10 -, Rn 32

Windkraft-Steuerung durch Bauleitpläne und städtebauliche Verträge¹

Prof. Dr. Angelika Leppin²

A. Einleitung

Die Windkraft nimmt weiter Fahrt auf. Nicht zuletzt die Umsetzung der Energiewende verlangt nach einer Forcierung der Windenergienutzung an Land und auf dem Wasser. Bevor die Windenergieanlagen jedoch in Betrieb genommen werden können, müssen zunächst einige bauplanungsrechtliche Hürden überwunden werden; der Teufel steckt wie so oft im Detail. Die nachfolgende Darstellung soll einen Beitrag dazu leisten, planungsrechtliche Gefahrenquellen, die sich typischerweise im Zusammenhang mit der Bauleitplanung zur Ermöglichung der Windenergienutzung eröffnen, auszumachen und zu vermeiden. Einmal geht es um die Frage, wie die Gemeinde durch Bauleitpläne – also durch Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen – die Nutzung der Windkraft steuern kann. Weiter ist zu thematisieren, welche zulässigen Inhalte in städtebaulichen Verträgen enthalten sein können und welche Stolpersteine diesbezüglich zu beachten sind.



Prof. Dr. Angelika Leppin referiert über die Steuerungsmöglichkeiten von Windkraftanlagen

B. Bauleitplanung

I. Gründe für eine Bauleitplanung

Zu allererst stellt sich die Frage, aus welchen Gründen die Gemeinde überhaupt eine Bauleitplanung vornehmen sollte. Schließlich handelt es sich bei

Windkraftanlagen um privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB, nämlich solche, die der Erforschung, Entwicklung oder der Nutzung der Windenergie dienen. Der Gesetzgeber weist diesen Vorhaben den Außenbereich gewissermaßen bevorrechtigt zu³.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass in Schleswig-Holstein die Teilfortschreibung der Regionalpläne im Dezember 2012 abgeschlossen ist⁴, ist jedoch die Rechtsfolge des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu berücksichtigen. Danach stehen „öffentliche Belange“ selbst privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2–6 BauGB in der Regel auch entgegen, soweit hierfür Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine „Ausweisung an anderer Stelle“ erfolgt ist. Liegt also der Regionalplanung bzw. dessen Teilfortschreibung ein „schlüssiges Planungskonzept“⁵ zugrunde, folgt aus der Ausweisung von Eignungsflächen an der einen Stelle, verbunden mit dem Ausschluss von Windkraftanlagen an anderer Stelle des Regionalplans eine sog. Konzentrationswirkung.

Als Folge dieser Konzentrationswirkung könnte man sich aus Sicht der Gemeinden auf den Standpunkt stellen, das Land habe seinerseits nunmehr alles Erforderliche zur Realisierung und Standortbestimmung getan und die Gemeinde bräuchte planerisch nicht mehr tätig werden. Auf eine Bauleitplanung – so könnte man zumindest meinen – könnte die Gemeinde letztlich verzichten und lediglich einen städtebaulichen Vertrag mit dem Vorhabenträger schließen.

Dieser Konstruktion hat jedoch das Oberverwaltungsgericht Lüneburg⁶ eine Absage erteilt. Systematisch ist Ansatzpunkt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁷, wonach Bauleitpläne im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich sind, soweit sie „nach der planerischen Konzeption der Gemeinde“ erforderlich sind. Danach ist es erst einmal Sache der Gemeinde, wie sie ihre Planungshoheiten nutzt und welche Konzeption sie zugrunde legt. Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinde, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht⁸. Der Gemeinde steht dabei ein relativ weites planerisches Ermessen zu⁹. Bezogen auf Windkraftanlagen hat das Oberverwaltungsgericht Lüneburg hierzu ausgeführt, dass die Gemeinde jedenfalls dann eine Feinsteuerung der Windenergienutzung für erforderlich hält, wenn sie

in einem städtebaulichen Vertrag verpflichtende Maßnahmen für die Errichtung der Anlagen festschreibt, die sie auch mit Hilfe eines Bebauungsplans hätte vorgeben können¹⁰. Es handelt sich insbesondere um Vorgaben zum Standort, zur Höhe, zur Anzahl der Anlagen oder (in bestimmten Grenzen) zu deren konkreten Ausgestaltung¹¹. Möchte die Gemeinde hierzu Regelungen treffen, macht sie deutlich, dass sie eine „planerische Konzeption“ einbringen möchte.

Hieraus folgt jedoch nicht, dass städtebauliche Verträge im Zusammenhang mit der Bauleitplanung gänzlich unzulässig sind. Vielmehr darf die Bauleitplanung zumindest nicht vollständig durch den städtebaulichen Vertrag ersetzt werden. Das Oberverwaltungsgericht Lüneburg judiziert dazu, dass „städtebauliche Verträge weder an die Stelle der Entwicklungs- und Ordnungsfunktion der Bauleit-

¹ Der vorliegende Beitrag fußt auf einem Vortrag, den die Verfasserin am 24.09.2012 im Rahmen der Veranstaltung „Drittes Forum zum Recht der kommunalen Ver- und Entsorgung“ (Moderation und Vortrag zusammen mit Prof. Dr. Christoph Brüning) zum Thema „Disposition über Ver- und Entsorgungsaufgaben aus Anlass von Umstrukturierungen“ gehalten hat; Veranstalter: Schleswig-Holsteinischer Gemeindegarten, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Otto-Hahn-Hörsaal.

² Verfasserin ist Fachanwältin für Verwaltungsrecht und Partnerin in der Kanzlei WEISSELEDER EWER in Kiel.

³ Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Auflage, München 2009, § 35 Rn. 4.

⁴ Planungsraum I Schleswig-Holstein Süd (Kreis Herzogtum Lauenburg, Kreis Pinneberg, Kreis Segeberg, Kreis Stormarn), Amtsbl. SH 2012, 1318; Planungsraum II Schleswig-Holstein Ost (Kreisfreie Stadt Lübeck, Kreis Ostholstein), Amtsbl. SH 2012, 1324; Planungsraum III Schleswig-Holstein Mitte (Kreisfreie Stadt Kiel, kreisfreie Stadt Neumünster, Kreis Plön, Kreis Rendsburg-Eckernförde), Amtsbl. SH 2012, 1330; Planungsraum IV Schleswig-Holstein Süd-West (Kreis Dithmarschen, Kreis Steinburg), Amtsbl. SH 2012, 1336; Planungsraum V Schleswig-Holstein Nord (Kreisfreie Stadt Flensburg, Kreis Nordfriesland, Kreis Schleswig-Flensburg), Amtsbl. SH 2012, 1344.

⁵ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 15.09.2009 – 4 BN 25/09 –, ZUR 2010, 96; Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15.01 –, BVerwGE 117, 287 (298); Urteil vom 13.03.2003 – BVerwG 4 C 3.02 –, NVwZ 2003, 1261.

⁶ Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 08.03.2012 – 12 LB 244/10 –, NuR 2012, 413.

⁷ Ständige Rechtsprechung vgl. etwa Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 11.05.1999 – 4 BN 15.99 –, NuR 1999, 577 f.

⁸ Vgl. hierzu etwa Bundesverwaltungsgericht Beschluss vom 11.05.1999 – 4 BN 15.99 –, NuR 1999, 577 und Urteil vom 26.03.2009 – 4 C 21.07 –, NVwZ 2009, 1228 (1229).

⁹ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 14.08.1995 – 4 NB 21.95 –, Buchholz 406.11, § 1 BauGB Nr. 86.

¹⁰ Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 08.03.2012 – 12 LB 244/10 –, NuR 2012, 413 (415).

¹¹ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 27.11.2003 – 4 BN 61.03 –, zit. nach Juris, Rn. 8; Urteil vom 21.10.2004 – 4 C 3.04 –, NuR 2005, 391 (393); Oberverwaltungsgericht Düsseldorf, Urteil vom 14.04.2011 – 8 A 320/09 –, NuR 2012, 146 (150).

planung treten dürfen, noch dürfen sie die Bauleitplanung zu einer lediglich formalen Hülle werden lassen¹².

Schon vorstehende Erwägungen machen deutlich, dass sofern die Gemeinde im städtebaulichen Vertrag Vorgaben zum Standort, zur Höhe, zur Anzahl der Anlagen oder – in bestimmten Grenzen – zu deren konkreter Ausgestaltung machen möchte, dies nicht quasi den Bauleitplan ersetzend im Wege eines (bloßen) städtebaulichen Vertrages mit dem Vorhabenträger möglich ist.

In entsprechenden Konstellationen sollte (zumindest) ein Flächennutzungsplan erlassen werden. Im Flächennutzungsplan könnten etwa Höhenbegrenzungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB i. V. m. § 16 Abs. 1 BauNVO¹³ oder einzelne Baufelder nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB dargestellt werden. Vor diesem Hintergrund sollte eine Gemeinde gewissenhaft prüfen, ob sie sich des Risikos aussetzt „lediglich“ einen städtebaulichen Vertrag zu schließen oder ob sie nicht – parallel oder nachlaufend – zumindest einen Flächennutzungsplan aufstellt.

Weiterer Vorteil für die Gemeinde wäre, sofern sie einen Flächennutzungsplan aufstellt, dass die Gemeinde im Falle eines Flächennutzungsplans nach § 15 Abs. 3 BauGB, sobald der Aufstellungsbeschluss veröffentlicht wurde, eine Zurückstellung beantragen kann. Wird ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst, ist – zusätzlich – der Erlass einer Veränderungssperre nach § 14 BauGB möglich.

II. Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 BauGB oder Angebotsplan

Entscheidet sich die Gemeinde für eine verbindliche Bauleitplanung muss sie die Entscheidung treffen, ob sie einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB aufstellt, in den der durch den Vorhabenträger in Abstimmung mit der Gemeinde zu erstellenden Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP) einbezogen wird oder einen so genannten Angebotsplan. Der Vorteil eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans bzw. des Vorhaben- und Erschließungsplans ist, dass ein „konkretes Vorhaben“ innerhalb einer bestimmten Zeit realisiert wird¹⁴. Entscheidet sich die Gemeinde für die Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans muss sie in jedem Falle sicherstellen, dass der Vorhabenträger „bereit und in der Lage“ ist, das Vorhaben zu realisieren¹⁵. Hierbei wird es selten der Fall sein, dass die Flächen im Eigentum des Vorhabenträgers stehen oder dass er über ein Erbbaurecht bzw. eine so genannte Anwartschaft auf eine Eigentumsumschreibung im Wege einer Vormerkung verfügt. Fraglich ist, ob eine (bloße) dingliche Sicherung in Form eines Pachtvertrages ausreicht. Das Oberverwaltungsgericht

Bautzen¹⁶ hat offen gelassen, ob eine so genannte obligatorische (also schuldrechtliche) Berechtigung aufgrund eines befristeten Pachtvertrages ausreicht. Langfristige Pachtverträgen, die etwa 20 Jahre oder länger andauern, sollte sich die Gemeinde in jedem Falle vom Vorhabenträger vorlegen lassen und möglichst eine so genannte „dingliche Sicherung“ durch Eintragung einer erstrangigen beschränkt persönlichen Dienstbarkeit vornehmen lassen.

III. Zu den zulässigen Festsetzungen

Als Festsetzungen sind etwa Höhenbegrenzungen zulässig, sofern sie nicht den „wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen“ ausschließen¹⁷. In dem durch das Verwaltungsgericht Minden¹⁸ zu entscheidenden Fall war bei einer Höhenbegrenzung auf 120 m eine Wirtschaftlichkeit nicht mehr darzustellen. Die Frage, ob eine Windkraftanlage allerdings an der konkreten Stelle „wirtschaftlich“ ist, ist naturgemäß einzelfallbezogen zu bewerten. In der Rechtsprechung wurde eine Höhenbegrenzung auf 140 m bei Vorliegen eines entsprechenden Visualisierungsgutachtens für zulässig erachtet, wenn ohne die Festsetzung öffentliche Belange – insbesondere das Orts- und Landschaftsbild – beeinträchtigt werden können¹⁹. Die Beschränkung der Anzahl der Anlagen ist im Bebauungsplan nur mittelbar über die Festsetzung überbaubarer Grundstücksflächen im Sinne des § 23 BauNVO möglich. Nicht möglich sind aber die Festsetzungen der genauen Anzahl der in dem Baufenster zu errichtenden Anlagen²⁰. Die Beschränkung des Rotorradius (etwa maximal 40 m) ist keine Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB. Dies wäre aber als „örtliche Bauvorschrift“ zulässig²¹. Unzulässig ist etwa die Festsetzung einer „maximalen Leistung der Windkraftanlage“, da es am bodenrechtlichen Bezug dieser Festsetzung fehlt. Unzulässig ist auch die Festsetzung „Windanlagen gleichen Typs“²². Zu bedenken ist, dass die Gemeinde gemäß § 1 Abs. 4 BauGB verpflichtet ist, – sofern sie einen Flächennutzungsplan erlässt bzw. schon einen Flächennutzungsplan mit bestehenden Eignungsflächen aufgestellt hat – die Eignungsflächen der Regionalplanung „anzupassen“. Dies bedeutet, dass die Gemeinde keinesfalls eine größere Fläche als Eignungsgebiet festsetzen darf als dies von der Regionalplanung vorgegeben ist²³.

Nach der Rechtsprechung wird die durch die Ausweisung im Regionalplan oder im Raumordnungsplan eintretende Konzentrationswirkung der Konkretisierungsspielraum der Gemeinde bei Erlass eines Bebauungsplans deutlich eingeschränkt. Die durch die Ausweisung im Regionalplan eingetretene Konzentrationswirkung

– also die Ausweisung von Eignungsflächen – verleiht der Windenergienutzung in der Konzentrationszone grundsätzlich Vorrang. Dieser Vorrang ist in der Bebauungsplanung zu respektieren und kann allein nur noch eine „Feinststeuerung“ zulassen, d.h. überwiegende sonstige städtebauliche Belange können nur noch Festsetzungen über die nähere Ausgestaltung der Windenergienutzung (z.B. Höhenbeschränkungen, Beschränkung der Anzahl der Anlagen durch Festlegung der Standorte) rechtfertigen²⁴.

C. Zum städtebaulichen Vertrag

Der städtebauliche Vertrag ist in § 11 BauGB geregelt. Hierbei muss sich die Gemeinde vor Augen führen sein, dass sie selbst ein vitales Interesse an der Wirksamkeit des Vertrages haben muss. Sollte er nämlich unwirksam sein, hat der Vorhabenträger in der Regel sein Ziel schon erreicht, nämlich die Errichtung der Windkraftanlage. Bei einer Rückabwicklung des städtebaulichen Vertrages würde die Gemeinde also auf der einen Seite „faktisch“ durch einen Bebauungsplan eine gewisse Planungssicherheit geschaffen haben, so dass es praktisch auf der „Habenseite“ der Gemeinde nichts gibt, was sie rückabwickeln kann. Die Anlagen stehen bei Feststellung der Nichtigkeit in der Regel bereits. Vor diesem Hintergrund muss das Interesse der Gemeinde in erster Linie darin liegen, dass der städtebauliche Vertrag wirksam ist.

¹² Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 08.03.2012 – 12 LB 244/10 –, NuR 2012, 413 (415).

¹³ Vgl. nur Verwaltungsgericht Stade, Urteil vom 14.09.2011 – 2 A 866/10 –, ZNER 2011, 653 (655).

¹⁴ Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Auflage, München 2009, § 12 Rn. 3.

¹⁵ Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Auflage, München 2009, § 12 Rn. 3.

¹⁶ Oberverwaltungsgericht Bautzen, Urteil vom 07.12.2007 – 1 D 18/06 –, SächsVBl. 2008, 115 (121).

¹⁷ So etwa das Verwaltungsgericht Minden, Urteil vom 13.08.2011 – 11 K 450/11 –, zit. nach Juris Rn. 72, Rn. 74, Rn. 60.

¹⁸ Verwaltungsgericht Minden, Urteil vom 13.08.2011 – 11 K 450/11 –, zit. nach Juris.

¹⁹ Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 21.12.2010 – 12 KN 71/08 –, BauR 2011, 1140 (1141).

²⁰ Verwaltungsgericht Minden, Urteil vom 30.08.2011 – 11 K 450/11 –, zit. nach Juris Rn. 82.

²¹ Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 14.04.2011 – 8 A 320/09 –, NuR 2012, 146 (151).

²² Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 29.01.2004 – 1 KN 296/02 – zit. nach Juris Rn. 41 ff.

²³ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24.02.2011 – OVG 2 A 2.09 –, NuR 2011, 794 (795).

²⁴ Verwaltungsgericht Stade, Urteil vom 14.09.2011 – 2 A 866/10 –, ZNER 2011, 653 (655); Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 20.05.2009 – 3 K 24/05 –, zit. nach Juris Rn. 73 ff.; Oberverwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 09.04.2008 – 8 C 11217/07 –, NuR 2008, 419 (420); grundlegend Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 25.11.2003 – 4 BN 60/03 –, NVwZ 2004, 477 (478).

Als „Fallstrick“ ist immer § 311 b Abs. 1 BGB im Blick zu haben. Danach bedarf ein Vertrag der notariellen Beurkundung, wenn sich ein Vertragspartner verpflichtet, das Eigentum an einem anderen Grundstück zu übertragen oder zu erwerben. Dies gilt auch, wenn zwei Verträge geschlossen werden, von denen klar ist, dass der eine mit dem anderen „steht und fällt“²⁵. Zudem empfiehlt es sich, in der Präambel des städtebaulichen Vertrages darauf hinzuweisen, dass die Gemeinde finanziell nicht in der Lage ist, die Voraussetzungen für das Vorhaben zu schaffen. Damit soll im Falle des Falles eine Auslegungshilfe dergestalt geschaffen werden, dass der Gemeinde keine Kosten entstehen.

Weiter ist unbedingt zu berücksichtigen, dass die Gemeinde sich nach § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB unter keinen Umständen verpflichten darf, einen Bauleitplan aufzustellen. Ein solcher Anspruch besteht nicht und darf auch nicht durch Vertrag begründet werden. Entsprechende Verträge sind nach § 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 134 BGB nichtig²⁶. In dem städtebaulichen Vertrag können wirksam geregelt werden: die Anlagenhöhe, wie viel Anlagen aufgestellt werden – jedoch nicht die „genauen“ Standorte –, die Farbe der Windkraftanlagen und wohl auch die gleiche Drehrichtung.

Für die Frage der „Folgekosten“ (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) muss sich die Gemeinde immer die Frage stellen, ob die Kosten mit dem begünstigten Vorhaben – also der Windkraftanlage – kausal verknüpft sind²⁷. Aufwendungen nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB wären etwa die Ausarbeitung der Planung und die Übernahme der Planungskosten, Bereitstellung der Ausgleichsflächen. Diese Aufzählung ist – wohl gemerkt – nicht abschließend. Vorsicht ist geboten bei jeglicher Form von „Draufgaben“, (Stichwort: Infrastruk-

turabgabe etc.), die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Errichtung und/oder dem Betrieb der Anlage stehen. Problematisch ist auch eine im städtebaulichen Vertrag geregelte Verpflichtung des Vorhabenträgers, die „Betriebsführung einer Windkraftanlage“ für die Gemeinde zu übernehmen. Auch die Frage, ob eine im städtebaulichen Vertrag verankerte Verpflichtung des Vorhabenträgers, es Einwohnern der Gemeinde (oder auch der Gemeinde selbst) zu ermöglichen, sich an der geplanten Windkraftanlage zu beteiligen, ist nicht unproblematisch. Hierzu gibt es – soweit ersichtlich – noch keine Rechtsprechung. Auf welche Weise solche Bürgerwindparks doch „einigermaßen sicher“ geregelt werden können, wird im Wege einer Einzelfallbetrachtung zu bewerten sein. Es empfiehlt sich weiter, Erfüllungsbürgschaften einzuholen und Rechtsnachfolgeregelungen zu treffen. Unzulässig ist ebenfalls im Vertrag zu regeln, dass der „Betriebssitz“ der Gesellschaft im Gemeindegebiet anzusetzen ist. Unzulässig ist es etwa auch, dem Vorhabenträger die „Wahl der Abschreibungsmethode für Windenergieanlagen“ (Stichwort: Degressiv oder Linear) verpflichtend aufzuerlegen. Auch eine Regelung zur „Gewerbesteuervorauszahlung“ für die Anfangsjahre ist nicht wirksam möglich, da das Abgabenrecht grundsätzlich vertragsfeindlich ist²⁸. Eine gesonderte steuerliche Regelung ergibt sich aus § 29 Abs. 1 Nr. 2 GewStG. Hat ein Unternehmer mehrere Betriebsstätten in verschiedenen Gemeinden, so wird der Gewerbesteuermessbetrag des Unternehmens nach § 28 ff. GewStG zerlegt. Diese Zerlegung erfolgt gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 1 GewStG grundsätzlich nach den Lohnsummenverhältnissen der einzelnen Betriebsstätten. An der Betriebsstätte „Windenergieanlage“ sind in der Regel jedoch gar keine Mitarbeiter des Anlagen-

betreibers beschäftigt. Dies hätte zur Folge, dass der gesamte Gewerbesteuermessbetrag des Unternehmers auf eine fremde Gemeinde entfiel, wenn der Anlagenbetreiber in dieser fremden Gemeinde eine Betriebsstätte mit einem einzigen Mitarbeiter errichtete. Die Standortgemeinde ginge dabei vollständig jedoch leer aus. Da dieses Ergebnis als unbillig empfunden wird, hat der Gesetzgeber für die Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrages bei Windenergieanlagen in § 29 Abs. 1 Nr. 2 GewStG einen besonderen Maßstab vorgesehen, der zu drei Zehntel eine Zerlegung nach Lohnsummenverhältnissen und zu sieben Zehnteln eine Zerlegung nach Sachanlagevermögen vorsieht. Hierdurch werden die Standortgemeinden im Verhältnis zu sonstigen Betriebsstättengemeinden besser gestellt, da das wertvollere Anlagevermögen sich in der Regel am Standort der Windenergieanlagen befindet. Als „Richtschnur“ vertraglicher Regelungen muss die Gemeinde immer im Blick haben, dass ihr eigenes Interesse an einer wirksamen vertraglichen Regelung Priorität haben sollte. Auch wenn der Vorhabenträger versucht, die Gemeinde von „grenzwertigen“ Regelungen zu überzeugen, sollte immer der sicherste Weg gewählt werden, um ungünstigen Rückabwicklungen vorzubeugen. Beachtet die Gemeinde diese Maßstäbe, steht einer erfolgreichen Nutzung der Windenergie im Gemeindegebiet nichts entgegen.

²⁵ Bundesgerichtshof, Urteil vom 14.10.1988 – V ZR 73/87 –, NJW 1989.

²⁶ Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Auflage, München 2009, § 22 Rn. 31.

²⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24.03.2011 – 4 C 11.10 –, NVwZ 2011, 1132 (1133 f.).

²⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23.02.2011 – 6 C 22/10 –, BVerwGE 139, 42 (70).

Die Schule im Dorf lassen, aber wie?

Sandra Neukamm

Vorsitzende "Netzwerk der Dorfschulen Schleswig-Holsteins"

Schule ist ein zentrales Element im Gemeindeleben. Der Verein "Netzwerk der Dorfschulen Schleswig-Holsteins" setzt sich für den Erhalt der kleinen Grundschulen ein. Schulschließung ist häufig die falsche Antwort auf sinkende Schülerzahlen. Welche Alternativen vor Ort sind realistisch und umsetzbar? Wie kann eine Gemeinde ihre Schule erhalten? Welchen Beitrag muss die Landespolitik leisten? Schuld an dem ganzen Problem ist der demografische Wandel. Das Wort hat in-

zwischen jeder mal gehört. Doch welche Folgen hat dieser Wandel für die Dorfschulen, für die Gemeinden, und wie lässt sich aus der Not eine Tugend machen? Um diesen Fragen nachzugehen und realistische Alternativen zur Schulschließung zu finden, hat sich der Verein "Netzwerk der Dorfschulen Schleswig-Holsteins" gegründet. Dort haben sich Menschen zusammengeschlossen, die aus verschiedenen Gründen daran interessiert sind, das Prinzip "Kurze Beine-

Kurze Wege" zu verteidigen. Es arbeiten Kommunalpolitiker, Eltern und Lehrer mit, ganze Vereine, Gemeinden oder kommunalpolitische Verbände finden sich unter den Mitgliedern. Die Thematik der kleinen Grundschulen aus Sicht des Vereins vorzustellen, ist Ziel dieses Artikels.

Was bedeutet es also für eine Gemeinde, eine eigene Grundschule im Ort zu haben und warum ist deren Schließung die falsche Antwort auf sinkende Schülerzahlen? Zunächst ist es offensichtlich, dass mit dem Verlust der Grundschule ein wichtiges Argument für den Zuzug junger Familien verloren geht. Im Gegenteil dazu, wird eine Abwanderung von Familien wahrscheinlicher. Dadurch wird der demografische Wandel beschleunigt! Das

Neubaugebiet und vorhandene Immobilien verlieren an Wert.

Die Schule ist Ausgangspunkt für zahlreiche Aktivitäten im Dorf. Weihnachtsfeiern mit Senioren, Erntedankfest mit Landwirten oder Kinderfest im Sommer sind in vielen Orten Ereignisse, an denen die Schule sich beteiligt. Eltern finden darüber Kontakt untereinander. Es ergeben sich weitere gemeinsame Aktivitäten, wie die Mitgliedschaft im Sportverein oder der Freiwilligen Feuerwehr. Gerade letztere ist auf die Altersgruppe der Eltern angewiesen.

Wenn nun eine Schule schließt und die Kinder in einen anderen Ort fahren müssen, sinkt die Intensität der Elternmitarbeit an der neuen Schule. Eine wichtige kostenlose Ressource geht verloren, weil Eltern durch vermehrte "Taxi-Dienste" schon höher belastet sind. Sie fahren ihre Kinder manchmal zur Schule und regelmäßig nachmittags zu Freunden. Stattdessen wurde vorher von den gleichen Eltern die Fußball-AG oder der "Kochclub" an der Dorfschule organisiert und solche Zusatzangebote machen einen wesentlichen Teil der Schulqualität und des Dorflebens aus. Die Stressbelastung für Eltern und Kinder steigt nun, die ehrenamtliche Mitarbeit der Eltern nimmt ab. Nicht zuletzt bedeutet der Fahraufwand auch eine finanzielle Mehrbelastung der Familien.

Es geht ja immer nur um's Geld - oder? Der Erhalt immer kleinerer Grundschulen ist am Ende nicht zu finanzieren. So wird argumentiert, aber es lohnt sich der Blick auf die Details einer Schulschließung. Das Land spart keine Lehrerstunden, denn die werden pauschal pro Schülerkopf zugewiesen und sind also unabhängig vom Schulstandort. Kleine Schulen mit weniger als 80 Kindern werden regelmäßig als Außenstellen an einen größeren Standort angeschlossen. Sinken die Zahlen weiter, wird durch die Schließung der Außenstelle nur noch ein minimaler Teil an Verwaltungsstunden für die Schulleitung eingespart, denn auch diese Stunden werden in Abhängigkeit von der Schülerzahl berechnet, egal wo beschult wird. Es ist also bei diesen Schulleitungsstunden keine nennenswerte Einsparung möglich. Die Gebäudekosten für den Schulträger sinken zwar, doch fallen weiter Leerstandskosten an, wenn das Schulgebäude nicht komplett aufgegeben wird, was in der Praxis kaum vorkommt. Außerdem müssen Schulträger und Kreise erhebliche Mehrkosten für den Schülertransport schultern. Dazu kommen häufig Schulkostenbeiträge, wenn Eltern - berechneterweise - die freie Schulwahl für ihre Kinder in Anspruch nehmen. Es kommt also zu keinen wesentlichen Kosteneinsparungen, wohl aber zu Mehrkosten für Kreise und Kommunen!

Kann denn eine "Zwergschule" überhaupt pädagogisch sinnvoll arbeiten? Wird das der Verantwortung für eine gute Bildung

unserer Kinder gerecht? Das Argument der pädagogischen Qualität ist ein schwerwiegendes! Wer will schon minderwertige Bildung? Damit kann keine Gemeinde werben, eine solche Schule würden Eltern nicht wählen. Die Lösung für dieses Problem findet man an innovativen Schulen, wie sie beispielsweise in Kiel oder Hamburg seit Jahren erfolgreich arbeiten. Dort wird mit jahrgangsübergreifendem Unterricht gearbeitet, und zwar nicht aus Mangel an Schülern, sondern aus pädagogischer Überzeugung. Hier liegt ein wesentlicher Schlüssel, wie man aus der Not eine Tugend macht! Mit einem Schlagwort allein ist es freilich nicht getan. Sollte man dann alle vier Klassen gleichzeitig unterrichten? Wie kommen die Kinder später an der weiterführenden Schule zurecht? Wie können Eltern und Lehrer für neue Konzepte gewonnen werden?

Der Teufel steckt bekanntlich im Detail.

len, aber die Zuweisung der Lehrerstunden erfolgt weiterhin pro Schülerkopf. Mit dieser Menge müssen die verlässliche Grundschulzeit und die Stundentafel abgedeckt werden. Das wird irgendwann sehr knapp. Natürlich brauchen wir mehr Lehrerstunden! Da ist das Land in der Pflicht, wenn man im Koalitionsvertrag schreibt: "Wir wollen ... die knappen öffentlichen Mittel vor allem in die Bildung investieren und Schleswig-Holstein zu einem der attraktivsten Bildungsländer machen."!

Aber Not macht erfinderisch. Die Landespolitik darf keineswegs aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Doch gibt es in Schleswig-Holstein Beispiele, wo Gemeinden eine Grundschule erhalten können und dabei verschiedene kreative Wege gehen. Die Bildungsministerin Frau Prof. Wende fragt nach "flexiblen Konzepten" - dann könnten kleine Schulen fortbestehen. Und es gibt bereits vielverspre-



Sandra Neukamm, Vorsitzende "Netzwerk der Dorfschulen Schleswig-Holsteins" im Gespräch mit Ministerpräsident Torsten Albig

Jede Schule ist anders, jeder Lehrer ist anders. Auch der Gemeinde stehen nicht überall die gleichen Voraussetzungen zur Verfügung. Wie kann vor Ort eine Grundschule erhalten werden, wenn die Schülerzahl unter die Zahl 80 sinkt, wie sie in der Mindestgrößenverordnung des Schulgesetzes steht? Zunächst wird eine solche Schule oft, wie oben schon beschrieben, zur Außenstelle eines anderen Standortes. Eine gemeinsame Schulleitung betreut dann beide Standorte. Manchmal funktioniert diese Konstellation gut, teilweise führt es zu Missstimmungen und Zerwürfissen, die noch bis in den Sekundarschulbereich fatale Wirkung entfalten. Doch zurück zur Außenstellen als Schulstandort. Es gibt zwar keine festgelegte Mindestgröße für Außenstel-

chende Vorbilder aus der Praxis. So kann beispielsweise eine Kooperation mit dem Kindergarten Synergieeffekte bringen, was Aufsichten oder Hortplätze betrifft. Ein Bürgermeister aus Nordfriesland rechnet vor, dass es für seine Gemeinde günstiger ist, eine pädagogische Hilfskraft zu finanzieren, als die Folgekosten einer Schulschließung zu zahlen. Eine solche Hilfskraft wird natürlich keinen Unterricht erteilen! Auch hier ist die pädagogische Qualität oberstes Gebot. Doch braucht man keinen ausgebildeten Lehrer, um einem Kind ein Pflaster zu holen, Kopier- und Telefondienste zu machen oder Pausenaufsichten zu führen. Werden Lehrer in solchen Bereichen entlastet, kommt dies dem Unterricht und der Bildungsqualität zu Gute.

Der Verein "Netzwerk der Dorfschulen Schleswig-Holsteins"*, der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag und der Landeselternbeirat Grundschulen und Förderzentren haben Kontakt zur Universität Flensburg und zur Akademie für Ländliche Räume aufgenommen, um mit wissenschaftlicher Unterstützung Möglichkeiten für Konzepte zum Erhalt kleiner Grundschulstandorte auszuarbeiten. Es geht dabei nicht um ein starres Schema, das dann von allen umgesetzt werden muss. Vielmehr soll nach dem Baukastenprinzip eine Sammlung verschiedener Elemente erstellt werden, die an die Situation vor Ort angepasst werden.

Wünschenswert und unabdingbar für den Erfolg ist es dann, dass eine Gemeinde sich rechtzeitig mit dieser Konzeptfindung auseinandersetzt. Dazu möchte der Verein Ansprechpartner sein, um Informationen und Hilfestellungen zu geben. Idealerweise sollte bei der Anpassung

des Schulkonzeptes an sinkende Schülerzahlen eine mehrjährige Umstellungszeit eingeplant werden.

Um ein solches Konzept individuell zu erstellen, reicht es nicht, der Schule einen Stapel Papier zum Durcharbeiten zu schicken. Dazu muss auch eine Beratung gehören, die die praktische Umsetzung begleitet. Pädagogische und ökonomische Faktoren sind zu berücksichtigen, deren Beurteilung häufig andere Qualifikationen erfordert, als sie bei Schulleitungen oder Kommunalpolitikern vor Ort zu finden sind. Diesen Beratungsprozess zu initiieren und zu begleiten, muss Aufgabe des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft sein.

Ja, es gibt also durchaus Möglichkeiten, die Grundschulbildung im ländlichen Raum dezentral zu erhalten. Politik muss den demografischen Wandel gestalten, nicht verwalten. Grundschulbildung ist ein zentrales Element für die Gemeinden.

Fällt die Schule, fällt bald auch der Dorfladen, die Bankfiliale und schlussendlich fällt auch die Einwohnerzahl noch weiter. Doch wenn von vielen Seiten mit Nachdruck die richtigen Rahmenbedingungen gefordert werden, ist es möglich, das Prinzip "Kurze Beine - Kurze Wege" nicht nur in Sonntagsreden zu fordern, sondern dessen Umsetzung vor Ort zu erhalten. Kleine Kinder und Familien brauchen keine hochtechnisierte Riesenschule, sie profitieren von der Geborgenheit einer kleinen Grundschule und der Identifikation mit ihrem Dorf!

* Kontakt: Sandra Neukamm
Vorsitzende "Netzwerk der Dorfschulen Schleswig-Holsteins", Verein in Gründung
Landweg 16, 25712 Hochdonn
E-Mail: pfs.neukamm@t-online.de
www.netzwerk-dorfschulen-schleswig-holstein
(Download von Beitrittserklärungen möglich!)

Interkulturelle Öffnung in Gemeinden und Klein- und Mittelstädten

Bülent Arslan, Geschäftsführer der imap GmbH Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung, Düsseldorf¹

Der Begriff der interkulturellen Öffnung kursiert schon seit einiger Zeit in der integrationspolitischen Diskussion. In den letzten Jahren haben immer mehr Städte angefangen, interkulturelle Öffnung als Zielsetzung in ihre kommunale Politik aufzunehmen. Dabei setzen die verschiedenen Kommunen zum Teil sehr unterschiedliche Schwerpunkte: In manchen Städten werden vermehrt interkulturelle Trainings für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angeboten, in anderen wird der Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund erhöht und wiederum andere achten auf Mehrsprachigkeit bei ihren Informationsbroschüren. Offensichtlich umfasst interkulturelle Öffnung im Verständnis der Kommunen eine Vielzahl von verschiedenen Maßnahmen.

Das übergeordnete Ziel von interkultureller Öffnung ist es, öffentlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen den Umgang mit einer zunehmend kulturell diversivierten Klientel zu erleichtern. Gemeint sind damit Stadtverwaltungen, Behörden, Ämter, Träger der freien Wohlfahrtspflege aber auch Wirtschaftsunternehmen. Eine Studie des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)² legt nahe, dass interkulturelle Öffnung vor allem in Großstädten mit einem hohen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund als

wichtiges Ziel wahrgenommen wird. Dieser Trend scheint zunächst selbsterklärend zu sein: Großstädte wie Frankfurt, Hamburg, Hannover, Berlin oder Köln haben in der Regel einen höheren Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund als kleinere Kommunen. Entsprechend intensiver ist daher auch sowohl der unmittelbare Kontakt der Verwaltung zu Menschen mit Migrationshintergrund, als auch die Inanspruchnahme städtischer Angebote durch diese. Interkulturalität wird in diesen Städten häufig als ein Instrument gesehen, besser auf ihre diversifizierte Stadtbevölkerung eingehen zu können. Versteht man interkulturelle Öffnung – zugespitzt formuliert – vor allem als ein Mittel zur Problembekämpfung, dann scheint sie als Konzept für Städte mit einem eher geringen Migrantenanteil nur wenig attraktiv.

Interkulturelle Öffnung kann jedoch nicht nur als Instrument zur Vermeidung von Konflikten verstanden werden, sondern auch als eine Möglichkeit zur Stadtentwicklung. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der damit einhergehenden sozio-ökonomischen Veränderungen, werden sich besonders Kleinstädte und kleinere Mittelstädte zukünftig mit einem sich selbst verstärkenden Wandlungs- und Schrumpfungsprozess konfrontiert sehen. Dabei können

sich wirtschaftliche Strukturschwächen, Arbeitslosigkeit, Defizite im Bildungs- und Qualifizierungsniveau durch die Abwanderung von jungen, gut ausgebildeten Menschen und die Überalterung der ortsansässigen Gesellschaft entwickeln oder verstärken. Die interkulturelle Öffnung der kommunalen Verwaltung kann dabei helfen, durch die Anerkennung von Vielfalt und den Abbau von Hindernissen und Exklusionsmechanismen sowohl das Potenzial der bereits vorhandenen Bevölkerung mit Migrationshintergrund besser zu nutzen, als auch als Standortvorteil im regionalen und nationalen Wettbewerb um qualifizierten Zuzug gesehen werden. Die Qualität des Zusammenlebens der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund sowie Merkmale wie Offenheit, Toleranz und kulturelle Vielfalt werden zunehmend als Schlüsselfaktoren für die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit von Kommunen und als Standortvorteil für Unternehmen in der Region angesehen. Umgekehrt gilt, dass sich die Verbreitung von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, insbesondere in strukturschwachen ländlichen Räumen der neuen Bundesländer, im Standortwettbewerb als besonders negativ erweist.

¹ Kontakt: imap GmbH Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung, Sternstraße 58, 40479 Düsseldorf
Fon: +49 (0)211 - 513 69 73-0
E-Mail: info@imap-institut.de

² Gesemann, Frank; Roth, Roland; Aumüller, Jutta (2012): Zum Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.

Wie kann interkulturelle Öffnung implementiert werden?

Wie bereits einleitend festgestellt wurde, entschließen sich die meisten Verwaltungen zu Einzelmaßnahmen im Bereich der interkulturellen Öffnung. Gerade für Klein- und Mittelstädte, die interkulturelle Öffnung langfristig als einen Standortvorteil nutzen wollen, eignen sich punktuelle Aktionen nur bedingt. Diese entwickeln häufig keine nachhaltige Strahlkraft auf die restliche Verwaltung und stehen daher oft vereinzelt nebeneinander. Es besteht auch die Gefahr, dass lediglich wenige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend geschult werden und die angestrebte interkulturelle Orientierung damit nicht in der kommunalen Verwaltung selbst verankert wird.

In einem von der Verwaltungsspitze mitgetragenen Veränderungsprozess im Sinne einer Organisationsentwicklung kann dies hingegen erreicht werden. Am Ende dieses Prozesses soll das Ziel der interkulturellen Öffnung zu einem Bestandteil der Organisationskultur der Verwaltung geworden sein. Konkret bedeutet das, dass alle Abteilungen der Verwaltung ihre Leitziele, ihre Strategie und Zukunftsplanung, ihre Arbeitsprozesse und ihr Personalmanagement auf ihre interkulturelle Ausrichtung selbstkritisch und Bewusstsein stärkend überprüfen und bei Bedarf verändern. Bei dieser Bestandsaufnahme stellen Kommunen häufig fest, dass sie bereits einige Maßnahmen der interkulturellen Öffnung durchführen. In einer umfassenden Strategie können die vorhandenen Maßnahmen gebündelt, verbessert und ergänzt werden.

Klar ist auch: Die Herausforderungen und Chancen, denen durch die interkulturelle

Öffnung der Verwaltung entsprochen werden soll, befinden sich im steten Wandel: Durch die hohe Mobilität der Menschen kann sich die Zusammensetzung der Stadtbevölkerung rasch ändern. Sie ist von Standort zu Standort sehr unterschiedlich und wird auch von internationalen Dynamiken beeinflusst. Entsprechend kann interkulturelle Öffnung immer nur als ein Prozess der Selbstoptimierung – dargestellt in Abb.1 – verstanden werden. Dieser Prozess ist nur durch eine

Verankerung innerhalb der Leitziele der Stadt aufrechtzuerhalten.

Abb.2 zeigt die verschiedenen Ebenen der Verwaltung, die in diesen Prozess mit einbezogen werden müssen. Auf der Führungsebene muss der Prozess der interkulturellen Öffnung „top-down“ initiiert. Sie verankert die interkulturelle Öffnung im Leitbild der Verwaltung. Der Führungsebene kommt im Prozess der interkulturellen Öffnung die Aufgabe der Steuerung und der Kontrolle zu.

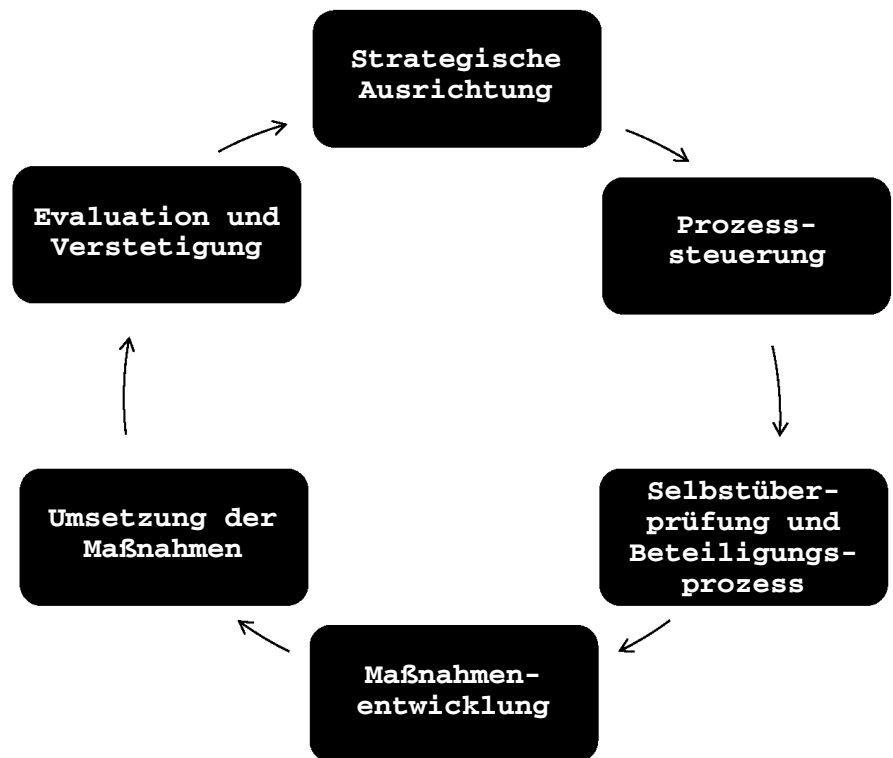


Abb. 1: Interkulturelle Öffnung als Prozess der Selbstoptimierung

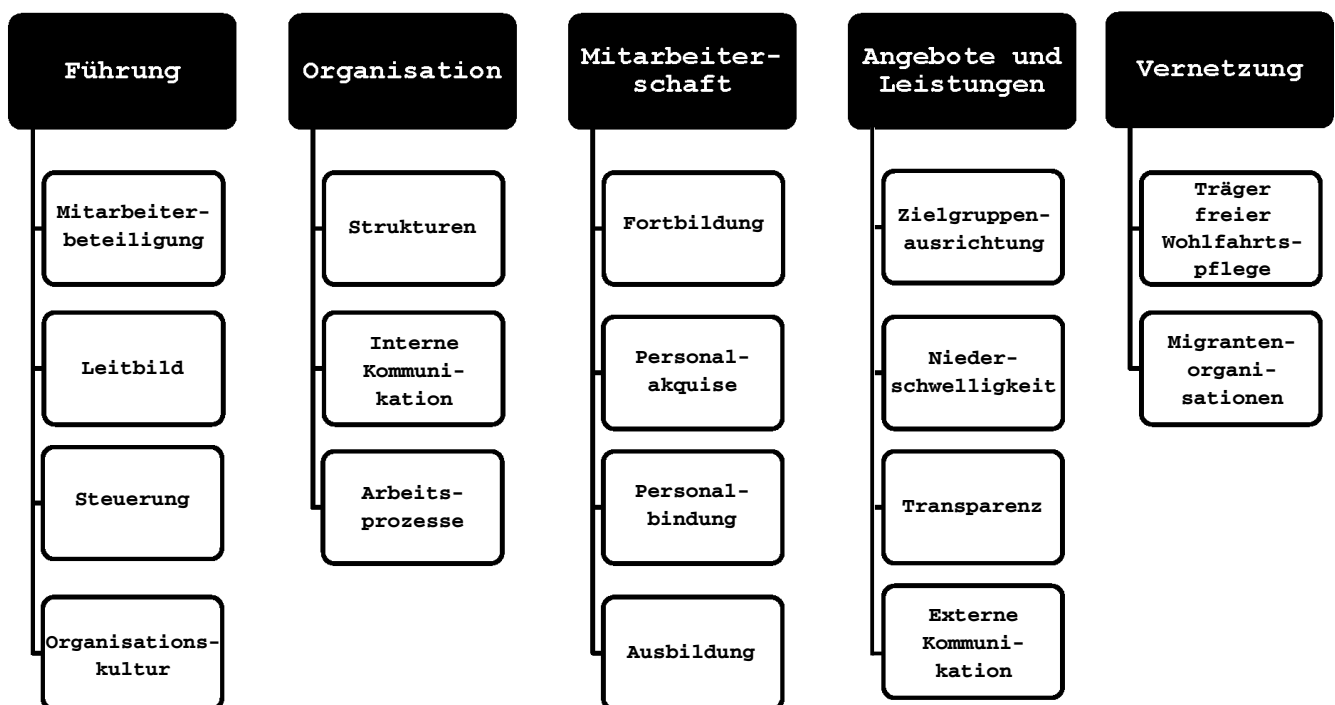


Abb. 2: Verschiedene Ebenen der Verwaltung, die in den Prozess einzubeziehen sind

Auf der Organisationsebene müssen die Strukturen und Kommunikationsmuster innerhalb der Verwaltung auf ihre interkulturelle Ausrichtung hin überprüft werden. Entscheidend ist dabei auch die Überprüfung und Anpassung der Organisationskultur: Entsprechen die Gewohnheiten, Entscheidungs- und Lösungsfindungen der Verwaltung auch einem interkulturellen Anspruch? Sprechen Öffnungszeiten, die (räumliche) Ausstattung (gemeint sind z.B. die Einrichtung oder die Wegbeschilderung) auch Menschen mit Migrationshintergrund an?

Die Personalebene steht in vielen Kommunen im Fokus der Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung. Durchgeführt werden hier Maßnahmen der Personalentwicklung (z.B. interkulturelle Fortbildung) sowie Maßnahmen der Personalakquise (z.B. Verstärkte Anwerbung von Auszubildenden mit Migrationshintergrund).

Auf der Angebotsebene soll überprüft werden, inwieweit die Angebote und Leistungen der Verwaltung gezielt auch auf Menschen mit Migrationshintergrund ausgerichtet sind. Dabei muss beispielsweise auch beachtet werden, ob die Leistungen niederschwellig angeboten werden, oder ob noch spezielle (z.B. sprachliche) Hürden für Menschen mit Migrationshintergrund bestehen.

Über die Vernetzungsebene soll es ermöglicht werden, auch die Perspektive der Zielgruppe auf die Verwaltung einzubeziehen zu können. So kann z.B. überprüft werden, ob die Informationen über

die Angebote und Leistungen der Verwaltung die Zielgruppe überhaupt erreichen. Dies kann beispielsweise über den Kontakt zu den Trägern der freien Wohlfahrtspflege oder über die ortsansässigen Migrantenvereine geschehen.

Besondere Herausforderungen in Gemeinden, Klein- und Mittelstädten

Ein Veränderungsprozess wie der hier vorgeschlagene erzeugt Widerstände. Dies trifft vor allem auf die Mitarbeiter*innen-Ebene zu: Zum Teil wird interkulturelle Öffnung, wie jeder andere Change-Prozess auch, als eine Kritik an den bisherigen Leistungen der Mitarbeiterschaft gesehen. Entsprechend hat sie unter manchen Mitarbeiter*innen und Mitarbeitern keinen besonders guten Ruf und kann defensive, wenig konstruktive Reflexe auslösen. Zudem verlangt interkulturelle Öffnung die selbstkritische Überprüfung – und gegebenenfalls sogar den Bruch mit – vertrauten Prozessen und Strukturen. Hier kommen die Instrumente und Methoden des Change-Managements zum Einsatz. Für Gemeinden, Klein- und Mittelstädte ergeben sich jedoch noch weitere Herausforderungen: Bislang wird interkulturelle Öffnung nur von wenigen Klein- und Mittelstädten als relevantes Thema wahrgenommen. Oft fehlt hier noch sowohl bei der Verwaltungsspitze als auch bei der Mitarbeiterschaft das Verständnis für den Begriff „Interkulturelle Öffnung“ und für den Nutzen des Prozesses für die eigene Arbeit. Insbesondere bei Städten, die

über keinen besonders hohen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund verfügen, wird interkulturelle Öffnung als unnötige Mehrarbeit abgelehnt. Dies ist vor allem auch dann problematisch, wenn dem Thema Integration insgesamt noch wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde und sowohl strukturelle als auch personelle Voraussetzungen dafür (z.B. ein/e Integrationsbeauftragte/r, ein Integrationsrat/-ausschuss) bislang wenig ausgebildet sind.

Diese Widerstände müssen auf den verschiedenen Ebenen unterschiedlich angegangen werden. Auf der Seite des Verwaltungsvorstandes muss deutlich gemacht werden, dass es sich bei interkultureller Öffnung nicht nur um eine Zusatzleistung für einen – möglicherweise nur sehr kleinen – Teil der Stadtbevölkerung handelt, sondern auch um eine Möglichkeit, das Potential als Wirtschaftsstandort zu steigern und die Folgen des demographischen Wandels zu bekämpfen. Auf der Mitarbeiter*innen-Ebene muss den Widerständen sensibel und durch eine ausreichende Beteiligung begegnet werden. Auch wenn der Ansatz der interkulturellen Öffnung einen „top-down“-Ansatz notwendig macht, sollten die Mitarbeiter*innen und Mitarbeiter in den Prozess einbezogen und so für die notwendigen Veränderungsprozesse auch emotional gewonnen werden. Auf diese Weise kann interkulturelle Öffnung als Zukunftskonzept für Gemeinden, Klein- und Mittelstädte genutzt werden.

Aus dem Landesverband

Infothek

SHGT lehnt Entwurf zum Dauergrünlanderhaltungsgesetz ab

Die Landesgeschäftsstelle hat sich im Rahmen der Anhörung des Landwirtschaftsministeriums zum Dauergrünlanderhaltungsgesetz gegen den vorgelegten Entwurf ausgesprochen. Der SHGT hatte sich bereits im April 2011 gegen den damaligen Erlassentwurf „Verlust von Dauergrünland; Vollzug der Zugriffsverbote des § 44 Abs.1 BNatSchG“ ausgesprochen. Die seinerzeit vorgetragenen Bedenken gelten auch für den nun vorgelegten Gesetzentwurf unverändert fort. Es steht zu befürchten, dass Gemeinden in ohnehin strukturschwachen Regionen durch die vorgesehenen Regelungen weiter geschwächt werden. Daher hat der SHGT diese Kritik mit der Aufforderung an den Landesgesetzgeber verbunden, alle nur

irgend möglichen Anstrengungen zu unternehmen, um für die in den strukturschwachen Regionen wirtschaftenden Betriebe die Existenzgrundlage uneingeschränkt zu fördern und zu erhalten.

Der SHGT hat eine differenziertere Vorgehensweise angeregt, um die unterschiedlichen Interessenlagen zwischen wirtschaftlicher Entwicklung im ländlichen Raum und Naturschutz in ausreichendem Maße auszugleichen. Dabei haben wir betont, dass die beabsichtigten Schutzziele gemeinsam mit den regionalen Akteuren im Rahmen eines partnerschaftlichen Miteinanders umgesetzt werden sollten, wobei wir auf bereits entsprechend erfolgreich praktizierte Beispiele aus der Vergangenheit und Gegenwart hingewiesen haben.

ADAC-Fachbroschüre „Sichere Schulwege“ erschienen

Der ADAC hat eine neue Broschüre „Si-

chere Schulwege“ herausgegeben und dem SHGT zur Ansicht übersandt. Sie behandelt Themen der technischen Schulwegsicherheit wie verkehrsregelnde Maßnahmen, kindgerechte Infrastruktur und mustergültige Schulwegpläne. Sie soll Fachexperten in Behörden und Verbänden sowie Schulvertreter in den Fragen der technischen Schulwegsicherheit unterstützen. Die Broschüre mit der Artikelnummer 2831774 kann zum Preis von 6,00 € unter der Faxnummer 089-76764567 beim ADAC bestellt werden.

Termine

30.05.2013: Landesvorstand des SHGT, 10.00 Uhr, Kiel

30.05.2013: Parlamentarischer Abend der Kommunalen Landesverbände in Kiel

03.-04.06.2013: Deutscher Gemeindekongress, Berlin

Landesvorstand berät über Krippenfinanzierung, Finanzausgleich und Breitbandausbau

In seiner Sitzung am 13. Dezember 2012 befasste sich der Landesvorstand des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages ausführlich mit der zwischen der Landesregierung und den Kommunalen Landesverbänden (KLV) erzielten Einigung über die Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung für Kinder unter 3-jährige. Nach intensiver Diskussion fand diese die Zustimmung des Landesvorstandes. Landesvorsitzender Michael Koch bedankte sich bei den Mitarbeitern der KLV für die intensive Vorbereitung dieser Verhandlungen, die in zahlreichen Verhandlungsrunden mit Sozialministerin Kristin Alheit und Ministerpräsident Torsten Albig geführt wurden. Weiterer Themenschwerpunkt der Sitzung im Dezember 2012 war die von der Lan-

desregierung begonnene Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Der Landesvorstand setzte eine Arbeitsgruppe mit Vertretern aus zentralen Orten und nicht zentralen Gemeinden ein, die die Arbeit der Geschäftsstelle begleiten und die Beschlussfassung des Rechts-, Verfassungs- und Finanzausschusses sowie des Landesvorstandes vorbereiten soll.

In seiner Frühjahrssitzung am 20. März 2013 ließ sich der Landesvorstand des Gemeindetages über Stand und Perspektiven des Breitbandausbaus in Schleswig-Holstein informieren. Der bisherige Leiter des Breitband-Kompetenzzentrums Schleswig-Holstein (BKZ-SH) Dr. Derek Meier berichtete über den Sachstand des Glasfaserausbaus in

Schleswig-Holstein. Der neue Leiter des Breitband-Kompetenzzentrums Schleswig-Holstein, Herr Richard Krause, stellte sich den Landesvorstandsmitgliedern vor und informierte über die neuen Projekte des BKZ-SH.

Zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs nahm der Landesvorstand einen ausführlichen Zwischenbericht der Geschäftsstelle entgegen und fasste Beschlüsse über die Position des Gemeindetages zu zahlreichen Weichenstellungen des Reformprozesses. Außerdem befasste sich der Landesvorstand mit Bausteinen für die Forderungen des Gemeindetages zur Reform des Finanzausgleichs.

Ein weiteres Thema der Märzsession des Landesvorstandes war die aktuelle Diskussion über die Übertragung von Stromnetzen nach Durchführung der Bekanntmachungsverfahren und das in diesem Zusammenhang von einer Vielzahl von Gemeinden gegründete Bündnis „für Wettbewerb in der Energieversorgung“.

Broschüre „Meine Gemeinde – ich mach mit!“

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung des Landes wird im Mai 2013 die Broschüre „Meine Gemeinde – ich mach mit!“ in überarbeiteter und aktualisierter Fassung herausgegeben (5. Auflage). In der Broschüre werden in Frage- und Antwort-Form Informationen zur kommunalen Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein gegeben. Die achtzigseitige Schrift wendet sich vor allem an Schülerinnen und Schüler sowie Jugendliche. Aber auch interessierten

Erwachsenen werden in verständlicher Form die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung sowie die Aufgaben der Gemeinden, Städte, Kreise und Ämter erläutert. Dargestellt werden ferner die Organe der Kommunen und ihre Arbeitsweise sowie die Möglichkeiten der Beteiligung am kommunalen Willensbildungsprozess. Die Materie wird an Hand zahlreicher praktischer Beispiele anschaulicher erläutert.

Neben der Aufklärung über die Grund-

züge der Kommunalverfassung verfolgt die Schrift auch das Ziel, Kinder und Jugendliche für eine Mitwirkung in den kommunalen Gremien zu interessieren.

Die Broschüre enthält Geleitworte des Städteverbandes Schleswig-Holstein und des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages.

Autor ist der Kieler Kommunalberater Klaus-Dieter Dehn, der die Schleswig-holsteinische Kommunalverfassung seit Jahren kommentiert.

Die Schrift kann beim Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung, Adolf-Westphal-Straße 4 in 24143 Kiel, Tel.: 0431-988-7479, oder per e-mail Klaus.Meeder@sozmi.landsh.de kostenlos bestellt werden.

Rückenwind für die digitale Wirtschaft – Land fördert Kompetenzzentrum

Wirtschaftsminister Reinhard Meyer: „Ein Motor unserer Breitbandstrategie“

Das vor drei Jahren gegründete Breitband-Kompetenzzentrum Schleswig-Holstein als Schnittstelle zwischen Kommunen, Unternehmen und Politik kann seine Arbeit gestärkt fortsetzen. Wirtschaftsminister Meyer überreichte am 25. März 13 an den Geschäftsführer des Gemeindetages, Jörg Bülow, sowie an den neuen Leiter des Kompetenzzentrums,

Richard Krause, einen Förderbescheid über knapp 480.000 Euro. Damit wird die von den Kommunalen Landesverbänden getragene Einrichtung personell geringfügig aufgestockt und kann ihre Arbeit für zunächst zwei weitere Jahre fortsetzen. „Das Breitband-Kompetenzzentrum ist einer der wichtigsten Knotenpunkte der Digitalen Wirtschaft im

Land und damit ein Motor der vor zwei Wochen verabschiedeten Breitbandstrategie des Landes“, sagte Meyer.

Der Minister verabschiedete bei der Bescheidübergabe zugleich den bisherigen Leiter des Zentrums, Dr. Derek Meier, und dankte ihm für seine geleistete Arbeit. Meier übernimmt eine neue Aufgabe in der IT-Branche Hamburg und übergibt das Amt zum 1. April an den 55-jährigen Fernmeldeelektroniker Richard Krause. Krause hatte bereits das Breitband-Kompetenzzentrum Niedersachsen geleitet und war zuletzt unter anderem für das Breitband-Büro des Bundes tätig. Wie Meyer weiter sagte, soll das Kompetenzzentrum

zentrum künftig nicht nur die Vermittler-Rolle zwischen Kommunen und Anbieter-Firmen übernehmen, sondern auch Geodaten zur Verfügung stellen und den Breitbandausbau im Rahmen eines Monitoring begleiten. Der Minister erinnerte in dem Zusammenhang an die vor zwei Wochen verabschiedete Breitband-Strategie hat die Landesregierung. Danach soll Schleswig-Holstein bis zum Jahr 2030 flächendeckend mit Glasfasernetzen versorgt und bis 2025 rund 90 Prozent der schleswig-holsteinischen Haushalte ans Hochgeschwindigkeitsnetz angeschlossen sein. Mit der 480.000-Euro-Förderung des Kompetenzzentrums durch das Land werden 70 Prozent der Gesamtkosten bis September 2015 abgedeckt. Die übrigen 30 Prozent (rund 200.000 Euro) trägt das Kommunale Forum für Informationstechnologie e.V. (KomFIT). Dabei handelt es sich um eine Einrichtung der Kommunalen Landesverbände.



v.l.: Samiah El Samadoni (LKT) und Jörg Bülow (SHGT); Richard Krause, Wirtschaftsminister Reinhard Meyer, Dr. Derek Meier

Ämter und Kommunen in guter Verfassung!?

Frühjahrstagung des Fachverbandes der Hauptverwaltungsbeamten der Kommunen in Schleswig-Holstein vom 13. – 15. Februar 2013 in der Akademie Sankelmark

Fast 80 Teilnehmer der Frühjahrstagung der Hauptverwaltungsbeamten folgten der Einladung der Akademie Sankelmark in Zusammenarbeit mit dem Fachverband der Hauptverwaltungsbeamten der Kommunen in Schleswig-Holstein. Eine vieldeutige Feststellung oder Fragestellung dominierte die diesjährige Veranstaltung. Welche Veränderungen haben die Kommunalverwaltungen des Landes Schleswig-Holstein von der neuen Landesregierung zu erwarten? Sind die Verwaltungen so gut aufgestellt, um den vielschichtigen Herausforderungen gerecht zu werden? Ein breit gefächertes Themenspektrum erwartete die Teilnehmer. Akademiedirektor Dr. Christian Pletzing begrüßt die Teilnehmer der Veranstaltung. Besonders erfreut zeigt sich Dr. Pletzing darüber, dass mit den Ltd. Verwaltungsbeamten des Amtes Oeversee, Stefan Ploog, ein Teilnehmer dieser Veranstaltung geschäftsführendes Mitglied des Grenzvereines geworden ist. Der Grenzverein ist u. a. Träger der Fortbildungseinrichtung Akademie Sankelmark. Die Modernisierung der Akademie wird fortgeführt. Schwerpunkt wird im Jahr 2013 die energetische Sanierung sein. Landesvorsitzender Sönke Hansen, Amtsdirektor des Amtes Nordstornum, begrüßt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltung. Besonders be-

grüßt Sönke Hansen Innenminister Andreas Breitner. Sönke Hansen macht deutlich, dass Innenminister Breitner innerhalb kurzer Zeit Sympathie und Vertrauen erworben hat, insbesondere ob seiner Aussagen zu Inhalten des Koalitionsvertrages. Die klare Aussage, keine Gemeindegebietsreform zu verordnen und die Verwaltungsstrukturen insbeson-

dere im Bereich der Ämter grundsätzlich nicht in Frage zu stellen, hat für Beruhigung im ländlichen Raum gesorgt. Kritisch sieht Sönke Hansen jedoch Aussagen zu den geplanten Veränderungen des Kommunalen Finanzausgleiches. Er hält Vorfestlegungen zu geplanten Veränderungen für unglücklich und unpassend.

Auch zu den Veränderungen der Bürgerbeteiligungen, insbesondere zu Bürgerentscheidungen mit geringeren Quoren, erhebt Sönke Hansen Bedenken. So sind z.B. Bauleitplanverfahren bereits von einer intensiven Bürgerbeteiligung geprägt. Ein ergänzendes Beteiligungsverfahren wird als ungeeignet angesehen.

Kommunen und kommunale Verwaltungsstrukturen in Gegenwart und Zukunft

Mit Spannung wurden die Aussagen von Innenminister Andreas Breitner zu den kommunalen Strukturen der Gemeinden und Verwaltungen erwartet. Zunächst macht der Innenminister deutlich, dass er als Amtsausschussmitglied und Bürgermeister der Stadt Rendsburg hinreichend kommunale Erfahrungen besitzt. Nach seiner Auffassung sind die in Schleswig-Holstein gewachsenen Strukturen kein Nachteil, sondern stellen durch das erhebliche ehrenamtliche Engagement eine besondere Stärke dar. Gerade im ländlichen Bereich ist das ehrenamtliche Engagement besonders ausgeprägt. Er stellt klar, dass es mit ihm und der SPD-Fraktion keine Gebietsreform von oben geben wird, auch nicht indirekt durch den Finanzausgleich. Fusionen müssen von der Basis gewollt sein. Innenminister Breitner stellt fest, dass auch kleine Ge-



Landesvorsitzender Sönke Hansen

meinden durchaus leistungsfähig sind. Die Gemeindevertretungen sind auch dank der guten Beratung durch die Ämter in der Lage, sachgerechte und rechtssichere Entscheidungen zu treffen. Insofern gibt es auch ein klares Bekenntnis zu den Ämtern ab. Eine klare Absage wird der Direktwahl der Amtsausschüsse erteilt. Durch die Verhinderung der Direktwahl ist nach seiner Ansicht eine damit unweigerlich verbundene Gebietsreform vermieden worden.



Innenminister Andreas Breitner

Keine Alternative sieht Innenminister Breitner in der durch die Änderung der Amtsordnung vorgenommenen Aufgabenbegrenzung der Ämter. Nur hierdurch war es möglich, die Amtsordnung verfassungskonform zu gestalten. Zweckverbände sind seiner Ansicht nach eine gute Alternative, um Aufgaben gemeindeübergreifend wahrzunehmen. Zu dem Thema der Struktur der Gemeinden und kommunalen Verwaltungseinheiten stellt er fest, dass sich diese bewährt haben. Nach seiner Ansicht sind Ämter und Kommunen in einer guten Verfassung.

Auf Nachfrage erklärt der Innenminister, dass mit dieser Aussage nicht ausgeschlossen ist, dass in einzelnen Bereichen wie z.B. im Raum Plön Nachsteuerungen notwendig sind.

Zweites Schwerpunktthema ist die geplante Änderung des Finanzausgleiches. Zunächst einmal macht er deutlich, dass die Konsolidierungsvorschriften im Wesentlichen bestehen bleiben werden. Zur Neuordnung des Finanzausgleiches vertritt er den Grundsatz, dass Geld den Aufgaben folgen muss. Diesen Grundsatz sieht er derzeit nicht eingehalten. Insofern ist eine gerechtere Gestaltung des Finanzausgleiches unumgänglich. Beispielsweise macht er deutlich, dass eine Kommune, die eine Kindertagesstätte oder eine Schule betreibt, nicht schlechter

gestellt werden darf, als eine Gemeinde, die derartige Einrichtungen nicht unterhalten muss. Unberechtigt sind Ängste vor einer Verlagerung der Finanzströme zugunsten der Städte. Auch ist klar, dass Konflikte bei diesem Thema nicht auszuschließen sein werden. Innenminister Breitner sagt intensive Gespräche mit den kommunalen Landesverbänden in einer offenen Atmosphäre zu. In dem Zusammenhang wird auch die Diskussion zu führen sein, wer welche Aufgaben am effektivsten erfüllen kann. Doppelstrukturen müssen ausgeschlossen werden, ohne dabei die kommunalen Strukturen in Frage zu stellen. Derzeit steht nur eine geringe Anzahl von Aufgaben im Fokus, die neu strukturiert werden könnten.

Die vom Landesvorsitzenden Sönke Hansen angesprochene Stärkung der Bürgerbeteiligung wird nach Ansicht von Innenminister Breitner in der vorgesehenen Form umgesetzt, da dies eine feste Zusage aus dem Koalitionsvertrag ist. Er sieht es als unumgänglich an, die Bevölkerung Schleswig-Holsteins stärker in politische Prozesse einzubinden. Innenminister Breitner ist ein ausdrücklicher Verfechter der geplanten Änderung. Er sieht jedoch keine Gefahr, dass Kritik oder Wutbürger letztendlich sachgerechte Prozesse und Projekte verhindern. Dem Vortrag des Innenministers schließen sich verschiedene Fragen der Teilnehmer an. Insbesondere das Thema Bürgerbeteiligung wird hierbei erörtert. Hierzu stellt der Innenminister noch einmal ausdrücklich fest, dass auch bei einer Stärkung der Bürgerbeteiligung die repräsentative Demokratie nicht ausgehöhlt und gefährdet werden darf. Erörtert wird die vorgenommene Untersuchung des Landesrechnungshofes zu den Verwaltungsstrukturen nach der vorgenommenen Verwaltungsstrukturreform aus dem Jahre 2007. Innenminister Breitner erwartet mit Spannung die Ergebnisse. Er ist der Auffassung, dass größere Verwaltungen nicht gleich besser und wirtschaftlicher sind. Das Thema der Änderung des Finanzausgleiches ist ein weiterer Schwerpunkt der anschließenden Diskussion. Auf die bereits vorhandenen Kostenausgleichsstrukturen wird hingewiesen.

Jörg Bülow als Geschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages bedankt sich bei Innenminister Breitner für die klaren und erfrischenden Aussagen zu den Strukturen der Verwaltungen und der Gemeinden. Er macht zur Änderung des Finanzausgleiches deutlich, dass eine Akzeptanz nur erreicht werden kann, wenn

- eine ehrliche und vollständige Analyse der bestehenden Struktur und Verhältnisse erfolgt
- festgestellt wird, wer welche Aufgaben tatsächlich wahrnimmt und wie diese finanziert werden und

- geklärt wird, welche Aufgaben das Umland für die Zentren wahrnimmt.

Jörg Bülow appelliert, die Konsolidierung des Landeshaushaltes dabei nicht außer Acht zu lassen. Es kann nicht mehr vergeben werden, als wirklich zu verteilen ist.

Aktivregion – Förderperiode 2014 – 2020

Die neue Förderperiode ist eine große Herausforderung. Vieles wird neu und vieles anders, mit dieser Aussage eröffnete Hermann-Josef Thoben vom Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume seinen Vortrag. Herr Thoben stellte zunächst einmal erfreut fest, dass sich die 27 Mitgliedstaaten auf einen neuen Finanzrahmen in der EU verständigt haben. Allerdings steht die Einigung noch unter dem Vorbehalt der Zustimmung des EU-Parlamentes. Hermann-Josef Thoben geht davon aus, dass die zukünftige Förderung des ländlichen Raumes weiter über



Hermann-Josef Thoben, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

Aktivregionen erfolgen wird. Kürzungen des Budgets sind in Höhe von ca. 7 % zu erwarten. Veränderungen wird es zur Förderquote geben. Voraussichtlich können öffentliche Vorhaben zukünftig bis zu 80 % gefördert werden. Weiterhin wird es nicht möglich sein, die Mehrwertsteuer zu fördern. Auch erhofft sich Thoben Änderungen dahingehend, dass zukünftig eine private Kofinanzierung von öffentlichen Vorhaben möglich ist. Die Strategien der Aktivregionen werden zukünftig konkrete Ziele beschreiben müssen, die erreicht werden sollen. Thoben sieht eine Konzentration auf vier Förderschwerpunkte. Diese sind seiner Meinung nach

- Energiewende / Klimawandel,

- nachhaltige Daseinsvorsorge, Grundversorgung, Medizin und Bildung,
- Wachstum und Innovation im Bereich Kultur, Tourismus und der Vermarktung von regionalen Produkten
- Bildung und Ausbildung, regionale Bildungslandschaften und regionale Bildungs Kooperationen.

Förderfähig werden Analysen, Gutachten und Investitionen sein. Voraussichtlich können Personalkosten nicht gefördert werden.

Zur aktuellen Förderkulisse weist Herr Thoben darauf hin, dass die Mittel zur Modernisierung der ländlichen Wege voraussichtlich nicht ausgeschöpft werden. Nach seiner Auffassung verhindern die Pflicht zum Erlass von Ausbaubeitragsatzungen und die hohen geforderten Standards einen Ausbau der Wirtschaftswege in dem erforderlichen Umfang. Alternative Ausbaufahrten werden derzeit erprobt. Es wird zukünftig vermutlich unumgänglich sein, Wirtschaftswege im Recyclingverfahren zu sanieren. Ein weiterer Förderschwerpunkt ist derzeit der Breitbandausbau. Gefördert werden kann ein Ausbau bis zu den KVZ's. Mit einem derartigen Ausbau kann eine Leistung bis zum 25 MBit /s erreicht werden. Herr Thoben empfiehlt die Möglichkeit zur Versorgung der Gemeinden durch Stadtwerke oder private Investoren zu nutzen. Weiterhin wird es keine Förderung einer Versorgung bis ins einzelne Gebäude geben.

Die anschließende Diskussion zur neuen Förderkulisse macht deutlich, dass eine Erhöhung der Förderquote bis zu 80 % Gefahren in sich birgt. Die Konkurrenzsituation der einzelnen Vorhabenträger untereinander wird deutlich schärfer. Kritik wird an der Einschränkung der touristi-

schen Förderung geäußert. Gerade im touristischen Bereich hat Schleswig-Holstein gegenüber anderen Ländern, wie z. B. Mecklenburg-Vorpommern, noch erheblichen Nachholbedarf, um konkurrenzfähig zu bleiben. Zur Gebietskulisse geht Hermann-Josef Thoben davon aus, dass die Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern liegen wird. Erforderlich ist ein in sich geschlossener Bereich, Insellagen werden nicht möglich sein. Insoweit ist durchaus eine Neuordnung der Gebietskulissen möglich. Es wird keinen Vorrang für vorhandene Regionen geben.

Kritisch hinterfragt wird die rechtliche Organisation der Aktivregionen. Nach Ansicht von Thoben ist ein Verein für die Wahrnehmung der Auflagen ausreichend und geeignet. Nach Erörterung weiterer Fragen macht Hermann-Josef Thoben zum Abschluss seines Vortrages deutlich, dass die Aktivregionen auch in Zukunft eine wesentliche Bedeutung bei der Förderung des ländlichen Raumes spielen werden. Bis zum Herbst dieses Jahres werden vermutlich die wesentlichen Rahmenbedingungen geklärt sein.

Aktuelles vom SHGT

Jörg Bülow, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages berichtet zu folgenden Schwerpunkten:

a. Kinderbetreuung

Mit großer Genugtuung stellt Jörg Bülow fest, dass durch die von allen kommunalen Landesverbänden getragene Klage vor dem Landesverfassungsgericht nun das Land Schleswig-Holstein bezüglich der Finanzierung der U-3-Betreuung eingelenkt hat. Auch für diese Aufgabe gilt



Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages Jörg Bülow

das Konnexitätsprinzip. Schwierige Verhandlungen mit dem Bildungsministerium kennzeichnen die Erarbeitung der Regularien zur Verteilung der vom Land bereitzustellenden Mittel. Jörg Bülow fordert die Unterstützung der Verwaltungen ein, um den Aufwand für die Einrichtung und den Betrieb der Betreuungsplätze zu ermitteln.

Deutlich wird, dass der zum 01.08.2013 bestehende Rechtsanspruch zur Betreuung von U-3-Kindern voraussichtlich nicht umfänglich erfüllt werden kann. Kreative Lösungen, auch in ein niederschwelliges Angebot, sind unvermeidbar. Der Ausbau von Spielstuben oder eine Erweiterung des Angebotes von Tagesmüttern/-vätern werden unverzichtbar sein. Hierzu fordert Jörg Bülow ein, dass auch die Aufsichtsbehörden der Kreise bereit sein müssen, kreative Vorschläge der Gemeinden zu unterstützen und mit zu tragen. Ein restriktives Festhalten an zu hohen Qualitätsanforderungen ist in der derzeitigen Situation nicht angezeigt. Ausdrücklich bietet Jörg Bülow die Hilfe des SHGT an.

b. Finanzausgleich

Sehr kritisch stellt Jörg Bülow fest, dass ohne Analyse der bestehenden Situation bereits Vorfestlegungen des zukünftigen Finanzausgleiches publiziert worden sind. Jörg Bülow kritisiert eine mangelnde Transparenz der Ziele der Landesregierung. Er fordert einen sachgerechten Diskussionsprozess mit den kommunalen Landesverbänden ein. Die vom Land derzeit an den Tag gelegte Vorgehensweise macht Jörg Bülow nachdenklich. Der SHGT muss sich zum Wohle seiner Mitglieder klar positionieren. Jörg Bülow sieht dies in



Podiumsdiskussion mit Landesgeschäftsführer Bülow, Innenminister Breitner, Amtsdirektor Hansen, Herrn Thoben und LVB Ridder

- einer offensiven Beteiligung
- der Erarbeitung eigener Ideen und
- einer Geschlossenheit der Mitglieder des SHGT, sowohl der Orte mit zentraler als auch der Orte ohne zentrale Einstufung.

Die Neuordnung des Finanzausgleiches ist nach Auffassung von Jörg Bülow die derzeit wichtigste Baustelle mit möglicherweise dramatischen Folgen für den ländlichen Raum. Eine spürbare Entlastung der zentralen Orte kann nur zu Lasten des ländlichen Raumes gehen. Ohne eine Aufstockung der Mittel für den Finanzausgleich wird eine für alle Seiten akzeptable Lösung nicht zu erreichen sein.

c. Kommunalverfassung

Das geplante Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung könnte nach Ansicht von Jörg Bülow zu einem Blockadeinstrument werden. Die vorgesehenen Quoren bedürfen einer kritischen Betrachtung. Als bedenklich sieht Bülow an, dass die Zulässigkeit eines Einwohnerantrages nach dem derzeitigen Stand von der Gemeindevertretung geprüft werden soll. Diese Aufgabe ist aufgrund einer möglichen Interessenkollision besser bei der Kommunalaufsicht angesiedelt. Unerlässlich ist nach Ansicht von Herrn Bülow, dass Kostendeckungsvorschläge bei Einwohneranträgen von den Antragstellern zu unterbreiten sind. Der Gemeindegtag wird intensiv die geplanten Änderungen verfolgen und kommentieren.

Jörg Bülow bedauert, dass die Kommunalisierung der Landesplanung gescheitert ist. Nach seiner Auffassung ist mit einer Neuordnung der Planungsräume zu rechnen. Insbesondere in den Hamburger Randbereichen ist von Veränderungen auszugehen. Die damit verbundenen strategischen Folgen werden von der Landesregierung derzeit nicht geprüft.

Mit einer Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes wird ab Mitte des Jahres gerechnet. Auch die Regionalpläne sollen fortgeschrieben werden. Jörg Bülow stellt fest, dass damit auf den Gemeindegtag und seine Mitglieder erheblicher Prüfungs- und Abstimmungsbedarf zukommt.

d. Schulpolitik

Das Chaos geht weiter! Mit dieser Feststellung beschreibt Jörg Bülow die derzeitige Situation im Bereich der Schulen. Große Unsicherheiten bei den Regionalschulen und den Oberstufen der Gemeinschaftsschulen sind festzustellen. Klare Aussagen und Strukturen werden eingefordert. Eine Schließungswelle bei den Grundschulen, die auch der demografischen Entwicklung geschuldet ist, wird befürchtet. Kritisch wird auf die Folgen von fehlenden Schuleinzugsbereichen und den unklaren Verhältnissen bei der Berechnung der Schulkostenbeiträge hingewiesen.

Keine Grundlage sieht Jörg Bülow für die Erhebung von Schulkostenbeiträgen für Förderzentren geistige Entwicklung durch die Kreise. Er empfiehlt hier keine Zahlungen zu leisten und eine Leistungslage der Kreise abzuwarten. Der SHGT ist bemüht, gegenüber den Kreisen entsprechende Überzeugungsarbeit zu leisten und einen Rechtsstreit zu verhindern.

Die Auswirkungen zur Inklusion sind unabsehbar. Die Entwicklung ist nicht mehr unter Kontrolle. Die Schulträger tragen ein erhebliches finanzielles Risiko. Allein der Einsatz von Inklusionshelfern verursacht erhebliche Kosten.

Zur Schulsozialarbeit stellt Herr Bülow fest, dass nun deutlich mehr Mittel vorhanden sind, um die Schulträger zu entlasten. Das Erfordernis zum Einsatz in diesem Bereich steigt jedoch dramatisch an.

e. weitere Themen

Im Anschluss an den Vortrag werden weitere Themen erörtert. Erfreut wird festgestellt, dass Aufgaben im Zusammenhang mit dem Geldwäschegegesetz nun wieder vom Land übernommen werden sollen. Damit sind die örtlichen Ordnungsbehörden nicht mehr gefordert.

Im Fokus der Finanzbehörden liegt die Umsatzsteuerpflicht für verschiedene kommunale Betätigungsfelder. Jörg Bülow hofft, dass weiterhin keine Umsatzsteuer für die vielschichtigen kommunalen Aufgaben zu entrichten ist.

Sönke Hansen bedankt sich bei Jörg Bülow für seinen engagierten Einsatz zum Wohle der Mitglieder des SHGT. Sönke Hansen lobt besonders die Arbeit der Geschäftsstelle des SHGT und wünscht weiter eine konstruktive Zusammenarbeit.

Zum Abschluss des ersten Tages stellen sich Andreas Betz und Gunnar Bock als neue Amtsdirektoren der Ämter Hüttener Berge und Schlei-Ostsee vor. Als neue Kolleginnen und Kollegen stellen sich vor:

- Jörg Exner, Stadt Kappeln
- Frank Hase, Amt Berkenthin
- Thomas Jessen, Amt Sandesneben-Nusse
- Mike Missullis, Stadt Brunsbüttel
- Sven Plucas, Amt Boostedt-Rickling.

Aktuelles aus der Praxis des Kommunalversicherers

Aus der täglichen Praxis des Kommunalen Schadenausgleiches berichtet Geschäftsführer Dr. Mathias Banck. Zunächst einmal macht Dr. Banck deutlich, dass der KSA alle gesetzlichen Haftpflichtrisiken der Gemeinden umfassend sichert. Auch haftet der KSA für die Gemeinden in der Höhe unbegrenzt. Er fordert von den Mitgliedern des KSA ein gesundes Maß an Risikobewusstsein ein. Sorge bereitet Dr. Banck die aktuelle Schadenentwicklung. Im Jahre 2012 lag diese Entwicklung dreifach über dem



Geschäftsführer Dr. Mathias Banck.

sonst üblichen Aufwand. Hauptverantwortlich für diese negative Entwicklung sind die kommunalen Krankenhäuser, deren Schäden inzwischen 70 % des Aufwandes des KSA ausmachen. Dr. Banck begründet diesen erhöhten Aufwand mit einem veränderten Anspruchsverhalten der Patienten, einer patientenfreundlicheren Rechtsprechung, der zunehmenden Regressfreudigkeit von Krankenkassen und dem medizinischen Fortschritt. Auch die kommunalen Sparkassen stellen ein erhebliches Risiko dar. Die zunehmenden Klagen aufgrund möglicher mangelhafter Beratung nehmen einen großen Raum ein. Für die besonderen Risiken der Gemeinden wird auf eine hinreichende haftungsrechtliche Organisation der gemeindlichen Einrichtungen, wie z.B. Wege und Spielplätze hingewiesen. Der Erlass von Dienstweisungen für die Kontrolle der Einrichtungen und die Dokumentation sind unerlässlich. Gerade auch unter dem strafrechtlichen Aspekt ist der Nachweis der durchgeführten Kontrollen von besonderer Bedeutung. Besonders in der Winterzeit stehen die Verkehrssicherungspflicht und die Streupflicht für die Straßen im Fokus der Öffentlichkeit. Dr. Banck weist noch einmal darauf hin, dass kein Verkehrsteilnehmer davon ausgehen kann, dass alle Straßen geräumt und gestreut werden. Eine Verpflichtung der Gemeinden besteht nur für verkehrsbedeutsame Straßen und für gefährliche Straßenteile. Dort, wo sich der Verkehrsteilnehmer nicht auf bestehende Glätte einrichten kann, sind die Träger der Straßenbaulast gefordert. Auch die Verkehrssicherungspflicht für gemeindeeigene Bäume wird bei Schadenfällen immer wieder diskutiert. Eine Augenscheinkontrolle im belaubten und unbelaubten Zustand, also zweimal im Jahr, von fachlich geeigneten Personen durch-

geführt, ist in der Regel ausreichend. Bei vorgeschädigten Bäumen oder an besonderen Standorten sollte häufiger kontrolliert werden. Die Sicherung von Regenrückhaltebecken ist von besonderer Bedeutung. Gerade in der Nähe von Wohngebieten besteht für diese Einrichtungen eine Einzäunungspflicht mit einem Zaun in einer Höhe von 1,60 – 1,80 m. Dies gilt auch für Feuerlöschteiche. Diese Einrichtungen sind in der Regel Anziehungspunkte gerade für die jüngeren Einwohnerinnen und Einwohner und stellen daher besondere Gefahrenpunkte dar. Die Einzäunung mit einem Stabgitterzaun (Spitzen nach unten) wird von Dr. Banck als geeignet angesehen. Aktuell berichtet Dr. Banck über einen tödlichen Unfall an einer Bahnstrecke. Dort kann auch eine Verkehrssicherungspflicht der Gemeinde für einen an der Bahnstrecke verlaufenden Wanderweg bestehen. Besteht die Gefahr, dass Kinder auf Gleise gelangen können, so ist die Gemeinde gefordert. Die Anlage von Kinderspielplätzen an oder in der Nähe von Bahnstrecken wird als sehr kritisch angesehen. Also auch bei der Standortwahl hat die Gemeinde das damit verbundene Gefährdungspotenzial zu betrachten. Dr. Banck gibt eine Reihe von Hinweisen für die Verwaltung, um mögliche Regressansprüche gegenüber den Mitgliedern des KSA zu reduzieren. Er weist in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf die Broschüre zum Versicherungsrecht hin, die vom KSA herausgegeben worden ist. Auch ist diese Broschüre im Intranet des KSA für Mitglieder einsehbar.

Geld- und finanzpolitische Perspektiven in der Schulenkrisen

Eurokrise, Finanzkrise, Staatsschuldenkrise, EFSF, EFSM, ESM – wer blickt eigentlich noch durch den Dschungel der verschiedenen Krisen und der verschiedenen Rettungsmaßnahmen durch? Dr. Jens Boysen-Hogrefe vom Institut für Weltwirtschaft aus Kiel bringt anschaulich den Verlauf der Finanzkrise in Erinnerung. Er macht deutlich, dass die genauen Ursachen der Krise nicht wirklich abschließend bekannt und erforscht sind. Eine Ursache ist sicherlich die hohe Staatsverschuldung für nicht rentable Investitionen. Hierzu wurden Kredite von Kreditinstituten aus den Geberländern blind vergeben. Die Finanzkrise wurde festgemacht an der Lehman-Pleite. Die Folge war ein Bruch der Finanzsysteme mit extremen Folgen für die Volkswirtschaft. Bedenklich war auch, dass bis 2008 alle Eurostaaten für gleich solvent und finanzpolitisch stabil gehalten wurden. Erst nach der Euro-/Schuldenkrise fand eine unterschiedliche Bewertung der Länder mit unterschiedlichen Zinshöhen statt. Als bemerkenswert stellt Dr. Boysen-Hogrefe fest, dass trotz Erhöhung der

Geldmenge durch die EZB bislang keine signifikante Erhöhung der Inflationsrate festzustellen ist. Das Kieler Weltwirtschaftsinstitut hat einen „Kieler Krisenkompass“ entwickelt. Dieser sieht unter anderem vor, dass Schuldenstaaten in nationaler Souveränität einen Abbaupfad für ihre Schulden in ihrer Verfassung verankern. Um in Zeiten schwacher Konjunktur ein Kaputtsparen und soziale Spannungen zu verhindern, sollen die nationalen Fiskalregeln jedoch kurzfristig Raum für höhere Staatsausgaben lassen. Dr. Boysen-Hogrefe sieht jedoch nur wenige Chancen zur politischen Umsetzung dieser wissenschaftlich entwickelten Ideen. Die durch die Krise notwendig werdenden Veränderungen des Arbeitsmarktes, der Strukturpolitik, der Marktmechanismen und der wirtschaftlichen Strukturen stellen eine große Gefahr für den politischen Frieden dar. Diese notwendigen Veränderungsprozesse erfordern starke Einschnitte mit erheblicher Wirkung für die Bevölkerung. Dr. Boysen-Hogrefe geht vorausschauend davon aus, dass

- die sozialen Verwerfungen andauern werden,
- politische Instabilität die Folge davon sein kann (Italien),
- die Rettungspolitik nur funktioniert, wenn alle an einem Strang ziehen,
- Reformen weitergehen müssen, damit mittelfristig die Geldpolitik wieder befreit wird.

Abschließend stellt er fest, dass die Zukunft als völlig offen angesehen werden kann.

Open Government – Praxisbeispiele aus Hamburg

Die rasante Entwicklung des Internets



Renate Mitterhuber, Leiterin E-Government und IT-Strategie der Freien und Hansestadt Hamburg,

führt zu erheblichen Veränderungen in Verwaltung und Politik. Eine völlig veränderte Öffentlichkeitsarbeit und ein großes Informationsverlangen werden zu völlig anderen Arbeitsweisen führen. Renate Mitterhuber, Leiterin E-Government und IT-Strategie der Freien und Hansestadt Hamburg, berichtet über die Aktivitäten der Hansestadt, um auf die neuen Formen der Kommunikation zu reagieren. Privat kommunizieren Milliarden von Menschen über soziale Netzwerke. Die Bürger wollen nicht nur staatliche Informationsangebote im Internet nutzen, sondern Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung aktiv mitgestalten und sich über Politik und Verwaltung auseinandersetzen, vernetzen und austauschen. Technologien des WEB 2.0 ermöglichen heute interaktive Kommunikationsformen, die allerdings noch selten in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden. Der Internetnutzer ist es gewohnt, dass der Dialog über das Internet einfach, flexibel und mit kurzen Antwortfristen erfolgt. Das hat gravierende Auswirkungen auf die Verwaltungskultur. Beispielhaft dafür ist das neue Transparenzgesetz der Hansestadt Hamburg. Es verpflichtet die Verwaltungen zur Veröffentlichung von Informationen.

Die rechtlichen, technischen und personellen Auswirkungen daraus sind heute überhaupt noch nicht absehbar. Frau Mitterhuber stellt einen Paradigmenwechsel dahingehend fest, dass nunmehr eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Daten besteht, statt bisher Daten nach Aufforderung bereitzustellen. Das Amtsgeheimnis wird umgedreht. Frau Mitterhuber macht deutlich, dass die Nutzung von Facebook oder Twitter eine schnelle Rückäußerung für eingehende Informationen notwendig macht. Wenn dies nicht sichergestellt ist, ist die Aufbereitung von Daten besser über die herkömmliche Homepage vorzunehmen. Zum Abschluss des Vortrages von Renate Mitterhuber wird deutlich, dass die rasanten Entwicklungen im Bereich der neuen Technologien einen hohen Veränderungsdruck auf alle Verwaltungen ausüben werden.

Gesellschaft im Wandel durch Social Media – Betrachtung für die öffentliche Verwaltung

Über die vier aktuellen Megatrends der IT-Branche berichten Melanie Liebscher und Michael Schulz-Heirich von Dataport. Cloud, Big Data, Mobility und Social Media sind die großen aktuellen Themen der IT-Branche. Für Verwaltung und Politik wird Social Media die Herausforderung der Zukunft sein. Unterschiedliche Nutzergruppen sind dabei zu betrachten. Bereits 41 % der deutschen Bevölkerung werden als Digital-Natives angesehen. Sie empfinden das Internet als natürlichen Bestandteil ihrer Lebenswelt und setzen sich

intensiv mit der Technik und den Möglichkeiten des Internets auseinander. Der Sensibilisierungsgrad für Datenschutz und Datensicherheit ist allerdings sehr gering. Diese Digital-Natives rollen auf den Public Sektor zu. Sie fordern

- Open Data – Du hast alle Daten – gib sie wieder her, denn sie gehören dir nicht
- Open Government – Du bist völlig intransparent, das geht nicht!
- E-Participation – Ich will mitmachen, also lasst mich rein!
- E-Government – Du hast alle Daten, werde endlich effizient!

Diese klaren Aussagen werden bereits vielfach in aktuellen Forderungen deutlich. Heiner Geissler stellt hierzu fest: „In der Zeit der Mediendemokratie mit Internet, Facebook, Blogs, Billionen von Webseiten und der Organisation von Zehntausenden Menschen per Mausklick, kann die Demokratie nicht mehr so funktionieren, wie im letzten Jahrhundert.

20 % der deutschen Bevölkerung werden als Digital Immigrants angesehen. Es sind verantwortungsbedachte Etablierte oder postmaterielle Skeptiker. 39 % werden als sogenannte Digital Outsiders bezeichnet. Es sind internetferne, verunsicherte oder ordnungsfordernde Internet-Laien. Dataport beschäftigt sich mit dem Thema Social Media in verschiedenen Bereichen.



Melanie Liebscher, Dataport

Insbesondere für Auszubildende und Studenten wird ein Portal vorgehalten. Auch für den inneren Dienstbetrieb spielt Social Media bereits eine Rolle. Konkrete Angebote für die Verwaltungen liegen noch nicht vor. Dataport setzt sich jedoch derzeit mit verschiedenen Fragen und Aufgaben auseinander. Welche Erwartungen haben Institutionen oder Personen?



Michael Schulz-Heirich, Dataport

Welche Ziele sollen verfolgt werden? Guidelines für Mitarbeitende müssen erarbeitet werden. Von entscheidender Bedeutung sind derzeit jedoch diverse Rechtsfragen, wie die der Nutzung, der Haftung und des Datenschutzes. Melanie Liebscher und Michael Schulz-Heirich machen im spannenden Vortrag deutlich, welche Herausforderungen bis zu einer flächendeckenden Umsetzung noch auf die Verwaltungen zukommen werden.

Von „Dinner for administrative officers“ bis „Plattsongs“

Was wäre Silvester ohne „Dinner for one“. Jeder kennt den Kultsketch, der auf allen Sendern das Jahresende einläutet. Dr. Rainer Pelka von der Akademie Sankelmark rezensierte dieses Stück. Die Charaktere und ihr Vorleben, auch dass der vier nicht mehr lebenden Freunde von Miss Sophie wurde dargestellt. 1962 wurde „Dinner for one“ von Peter Frankenfeld im englischen Blackpool für das Fernsehen wiederentdeckt. Aufgezeichnet wurde das Stück am 8. Juli 1963 im Theater am Besenbinderhof in Hamburg. Seit dem 31. Dezember 1972 wird „Dinner for one“ zu jedem Jahreswechsel ausgestrahlt.

Jochen Wiegandt, Musiker, Musikant, Musikologe und Mitarbeiter des NDR versteht sich als Nachfolger der legendären Hamburger Volksänger. Ihm ist es mit viel Liebe zur Sprache, zur Geschichte und zu den Menschen gelungen, die schönen alten Lieder für unsere schnelle Zeit zu bewahren. Jochen Wiegandt präsentierte Plattdeutsche Lieder und informierte über Entstehung und Inhalt. Er sammelt Lieder und Geschichten und gibt sie weiter - solche Barden gibt es in Deutschland nicht mehr viel.

Eingliederungsmanagement „BEM“

Welche Verpflichtungen hat der Arbeitgeber, wenn Beschäftigte längere Zeit erkrankt sind? Claudia Fischler vom Kommunalen Arbeitgeberverband Schleswig-Holstein macht deutlich, dass nach § 84 Abs. 2 SGB IX der Arbeitgeber verpflichtet ist zu klären, wie die Arbeitsunfähigkeit möglichst überwunden und mit welchen Leistungen und Hilfen erneute Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt und der Arbeitsplatz erhalten werden kann (betriebliches Eingliederungsmanagement- BEM). In dem Vortrag wurde deutlich, dass längerfristige Erkrankungen zunehmend eine Rolle in der öffentlichen Verwaltung spielen. Sowohl für die Arbeitnehmer als auch für den Arbeitgeber ist es wichtig, derartige lange Erkrankungszeiträume zu verhindern und präventiv Maßnahmen zu ergreifen, um die Gesundheit der Belegschaft zu schützen. Frau Fischler stellt das Verfahren anschaulich dar. Deutlich wird, dass keine Verpflichtung des Arbeitgebers dahingehend besteht, das BEM als System einzuführen. Eine flexible Durchführung und Organisation eines jeden Einzelfalles ist auch ausreichend, wenn die Grundsätze zur Durchführung beachtet werden. Entscheidend hängt das BEM von dem Betroffenen ab, ohne seine/ihre



Claudia Fischler, Kommunalen Arbeitgeberverband Schleswig-Holstein

Bereitschaft kann BEM nicht durchgeführt werden. Auch macht Frau Fischler deutlich, dass der/die Betroffene die Beteiligung des Personalrates oder der Schwerbehindertenvertretung ablehnen kann. Dies führt dann allerdings dazu, dass die Verweigerung oder der Abbruch eines BEM nicht dem Arbeitgeber angelastet wird. Deutlich wird, dass ein fehlendes oder fehlerhaftes BEM zunächst keine unmittelbaren Sanktionen gegenüber dem

Arbeitgeber auslöst. Aber im Falle einer arbeitgeberseitlich gewünschten krankheitsbedingten Kündigung kann es sich negativ auswirken. Das Bundesarbeitsgericht (2AZR 400/08) ist in einem solchen Fall von einer Umkehr der Beweislast zu Lasten der Arbeitgeber ausgegangen. Es kann also dazu führen, dass eine Kündigung aus Krankheitsgründen nicht wirksam wäre. Bei einem fehlenden oder fehlerhaften BEM hat der Arbeitgeber darzulegen, dass

- der Einsatz des Arbeitnehmers auf dem bisherigen Arbeitsplatz nicht mehr möglich ist,
- eine leidensgerechte Anpassung und Veränderung des Arbeitsplatzes ausgeschlossen ist und
- der Einsatz auf einem anderen Arbeitsplatz nicht in Betracht kommt.

Aus dem Vortrag wurde deutlich, dass Verwaltungen bei längeren Erkrankungszeiten sich intensiv und gewissenhaft mit dem betrieblichen Eingliederungsmanagement auseinander setzen müssen.

Störungen im Arbeitsverhältnis und arbeitsrechtliche Konsequenzen (u. a. Was geschieht, wenn ein BEM scheitert?)

Die personenbedingte Kündigung stand im Vordergrund des Vortrages von Birgitt Becker, Richterin am Arbeitsgericht in Kiel. Frau Becker machte deutlich, dass Voraussetzung einer krankheitsbedingten Kündigung generell drei Kernfragen sind. Diese sind

- eine negative Zukunftsprognose,
- die Beeinträchtigung betrieblicher Interessen (finanzielle Belastungen), Betriebsablaufstörungen und
- unzumutbare Belastungen.

Vom Arbeitgeber wird eine intensive Interessenabwägung erwartet. Was ist die Ursache der Erkrankung, welche durchschnittliche Ausfallquote liegt vor, wie lange war das Arbeitsverhältnis ungestört, welche Unterhaltsverpflichtungen liegen vor, sind Überbrückungsmaßnahmen unzumutbar. Eine Vielzahl von Fragestellungen prasselt auf den Arbeitgeber ein. Es gilt das Ultima-Ratio-Prinzip, die Kündigung ist das letzte Mittel des Arbeitgebers. Der Arbeitgeber hat also zu prüfen, ob durch Überbrückungsmaßnahmen, wie Aushilfen, Überstunden, Umgestaltung des Arbeitsplatzes oder organisatorische Veränderungen Abhilfe geschaffen werden kann. Der Verweis auf das betriebliche Eingliederungsmanagement wird von Frau Becker sehr klar dargestellt. Deutlich wird im Vortrag, dass bei häufigen Kurzerkrankungen eine Entwicklung über drei Jahre zu betrachten ist. Bei einer Kündigung wegen dauernder Erkrankung muss ein Zeitraum von mindestens 24 Monaten vorliegen. Entscheidend bei der Beurteilung ist immer wieder die Zukunftsprognose. Erst wenn aller Voraus-

sicht nach die Arbeitsfähigkeit nicht in einem angemessenen Zeitraum wieder hergestellt werden kann, ist eine Kündigung möglich. Eine befristete Berufsunfähigkeit ist dafür zum Beispiel allein kein Indiz. Auch eine eingeschränkte Leistungsfähigkeit wird angesprochen. Erst wenn 2/3 der üblichen Leistung nicht mehr erbracht werden kann, liegt ein



Birgitt Becker, Richterin am Arbeitsgericht, Kiel

Missverhältnis vor, das eine Kündigung rechtfertigen würde. Hierbei wird auch das Problem der ständig steigenden Anforderungen bei gleichbleibender Leis-

tungsfähigkeit erörtert. Hierzu hat das Bundesarbeitsgericht folgende Aussage getroffen: „Der Arbeitnehmer muss tun was er soll – so gut wie er kann“. Das bedeutet aber auch, dass der Arbeitnehmer die Pflicht hat, sich an verändernde Arbeitsbedingungen anzupassen.

Der Vortrag von Frau Becker machte deutlich, dass die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses einer gerechten Interessenabwägung bedarf. Wenn dem Arbeitgeber eine Beschäftigung nicht mehr zuzumuten ist, kann als Ultima-Ratio einzig und allein eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses sinnvoll sein.

Resümee der Tagung

Landesvorsitzender Hansen stellt nach Abschluss der 3-tägigen Veranstaltung fest, dass offensichtlich die Themenauswahl als gelungen anzusehen sei. Auch der Blick über den Tellerrand des täglichen Verwaltungsgeschäftes hinaus ist empfehlenswert. Das große Interesse an den verschiedenen Vorträgen hat dies gezeigt. Deutlich geworden ist, dass das Thema „Social Media“ eine der großen Herausforderungen der nächsten Zeit für Verwaltung und Politik sein wird. Sönke Hansen bedankt sich bei allen Teilnehmern für das gezeigte Interesse und bedankt sich bei allen Beteiligten für die Vorbereitung und Organisation der Veranstaltung. Sönke Hansen teilt mit, dass dies seine letzte Frühjahrstagung als Landesvorsitzender gewesen sei. Er beabsichtigt, im Laufe des Jahres den Vorsitz abzugeben. Sodann schließt Sönke Hansen die Frühjahrstagung 2013.

Volker Tüxen, Protokollführer



Das Plenum der Frühjahrstagung

ARGE der Kommunalen Landesverbände vom 2.4.13

Ein neuer Leiter für das Breitband-Kompetenzzentrum Schleswig-Holstein

„Die kommunalen Landesverbände danken Herrn Dr. Derek Meier für die seit April 2010 geleistete Arbeit als Leiter des Breitband-Kompetenzzentrums“, sagte Jan-Christian Erps, Geschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages, für die kommunalen Landesverbände anlässlich des Ausscheidens von Herrn Dr. Meier zum 31.03.2013. Herr Dr. Meier hatte die Leitung des Breitband-Kompetenzzentrums seit der Gründung durch die kommunalen Landesverbände im April 2010 inne. „Er hat mit seiner Arbeit entscheidend dazu beigetragen, das kommunale Breitband-Kompetenzzentrum für die Kommunen als Ansprechpartner, Netzwerker, Wissensvermittler und Vertreter der kommunalen Interessen zu etablieren. Wir wünschen Herrn Dr. Meier bei seiner neuen Tätigkeit weiterhin viel Erfolg und alles Gute“, führte Jan-Christian Erps aus. Dr. Meier nimmt zum 1. April 2013 eine neue Tätigkeit bei dataport auf.

„Wir freuen uns sehr, dass wir mit Herrn Richard Krause einen qualifizierten Nachfolger für die Leitungsstelle im Breitband-Kompetenzzentrum gefunden haben“, begrüßt Herr Erps den neuen Leiter der Einrichtung. Zum 1. April 2013 hat Herr Krause die Leitung des Breitband-Kompetenzzentrums Schleswig-Holstein übernommen. Richard Krause ist 55 Jahre alt, geboren in Königsstein im Taunus und war zuletzt Leiter des Breitband-Kompe-

tenzzentrums Niedersachsen. „Ich freue mich auf die neue Herausforderung und hatte in der Einarbeitungsphase bereits Gelegenheit, viele Akteure aus dem Breitbandbereich in Schleswig-Holstein kennenzulernen und mich mit den Problem- und Fragestellungen vertraut zu machen. Zentrale Aufgabe wird weiterhin die Beratung der kommunalen Ebene

sein. Die Beratung wird künftig vor dem Hintergrund der neuen Breitband-Strategie des Landes, die am 12. März 2013 vom Kabinett beschlossen wurde, erfolgen“, führte Richard Krause bei der Übergabe aus. „Darüber hinaus begrüßen wir, dass das Land die bisherige Förderung des kommunalen Breitband-Kompetenzzentrums aus den Mitteln des EFRE (50 %) und aus Landesmitteln (20 %) weiterhin aufrechterhält. Denn nur mit der finanziellen Unterstützung des Landes ist es den kommunalen Landesverbänden möglich, auch künftig eine qualitativ hochwertige und zielgerichtete Beratung sicherzustellen“, erläuterte abschließend Jan-Christian Erps.



Der „Neue“ und sein Team: Richard Krause, Nancy Avemarg, Andrea Bonk, Horst Striebich

Berlin, den 22. März 2013

Keine Entwarnung für die kommunalen Haushalte - Steigende Sozialausgaben, sinkende Investitionen

Mit den heute vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Zahlen zur bundesweiten Entwicklung der Kommunalfinanzen im Jahr 2012 ist keine allgemeine Entwarnung für die kommunalen Haushalte verbunden. „Ein bundesweiter Finanzierungsüberschuss in Höhe von

0,9 Mrd. Euro besagt leider nicht, dass für die kommunalen Haushalte insgesamt Entwarnung signalisiert werden kann“, sagte der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Dr. Gerd Landsberg. „Tatsächlich öffnet sich die Schere zwischen Kommu-

nen mit ausreichender Finanzlage und finanzschwachen Kommunen, die mit Strukturproblemen kämpfen, immer weiter“, so Landsberg. Nach wie vor gelingt es vielen Städten und Gemeinden trotz enormer Konsolidierungsanstrengungen nicht, ihre Haushalte auszugleichen.

So ist der Anstieg der sozialen Leistungen weiterhin ungebrochen. Im Jahr 2012 haben die Kommunen +1,1 Mrd. Euro mehr und damit insgesamt 44,4 Mrd. Euro dafür ausgegeben. Gleichzeitig fehlt das Geld für Investitionen. Aufgrund der strukturell bedingten kommunalen Investitionsschwäche sanken die kommunalen Sachinvestitionen deutlich um über -11,2 % auf nur noch 21,0 Mrd. Euro. Bei Schulen,

Straßen und öffentlichen Gebäuden wird seit Jahren eher geflickt als grundlegend renoviert. Dr. Landsberg wies insofern darauf hin, dass der bundesweite Finanzierungsüberschuss nicht zuletzt durch das Unterlassen dringend notwendiger Investitionen teuer erkaufte ist. Ein Abbau des erheblichen Investitionsstaus auf kommunaler Ebene ist nicht in Sicht. Nach Angaben der KfW beläuft sich allein der Investitionsrückstand auf kommunaler Ebene auf ca. 100 Mrd. Euro. Vor diesem Hintergrund gibt es keinen Spielraum, den Solidaritätszuschlag abzuschaffen. Die jährlichen 12 Mrd. Euro sollten mittelfristig vielmehr genutzt werden, um allen

Kommunen in Deutschland Investitionen in Infrastruktur und Bildung zu ermöglichen.

Große Sorgen bereiten dem DStGB auch die Höhe und die Entwicklung des öffentlichen Schuldenstandes. Bund, Länder und Kommunen waren Ende 2012 mit über 2 Billionen Euro verschuldet. Die kommunale Verschuldung lag Ende 2012 bei 133,6 Mrd. Euro; das entspricht einem Anstieg von +2,8 % gegenüber Ende 2011. Davon entfallen inzwischen allein über ein Drittel auf Kassenkredite! „Ein deutliches Zeichen dafür, dass zwischen kommunalen Einnahmen auf der einen und Aufgaben bzw. Ausgaben auf der

anderen Seite vielerorts eine enorme Lücke klafft“, erläuterte Dr. Landsberg. Die Zahlen verdeutlichen, es gibt keine Alternative zu einem nachhaltigen Konsolidierungskurs. Auch die Reformbaustelle „soziale Leistungen“ muss jetzt angegangen werden. Es ist zwar zu begrüßen, dass der Bund die besondere Lage der Kommunen erkannt hat und die Kosten der Grundsicherung von den Kommunen (ca. 3,9 Mrd. Euro/Jahr) übernehmen wird. Weitere Entlastungen müssen aber folgen - ein Bundesleistungsgesetz für die Eingliederungshilfe muss endlich auf den Weg gebracht werden.

Buchbesprechungen

Arndt / Ziertmann
Recht der Stadtentwicklung
Instrumente für private Initiativen
Darstellung, 178 Seiten, kartoniert,
Format 16,5 x 23,5 cm,
ISBN 978-3-8293-0866-3
Preis 25,00 €

Beim Business Improvement District (BID) handelt es sich um ein Instrument, mit dem vor allem innerstädtische Geschäftsbereiche auf private Initiative in Zusammenarbeit mit der Gemeinde aufgewertet werden können. Es bietet damit Grundeigentümern und Gewerbetreibenden in städtischen Geschäftslagen die Chance, die Qualität ihres Standortes eigenverantwortlich zu verbessern und damit die Bedeutung der gewachsenen städtischen Zentren als zentrale Versorgungsstandorte zu erhalten und zu stärken. Zudem bieten sich für vorhandene Stadtmarketingorganisationen interessante Perspektiven für die Umsetzung von Aktivitäten und Projekten.

Das Bundesrecht hat mit der BauGB-Novelle 2006 die landesrechtliche Entwicklung privater Initiativen zur Stadtentwicklung nachvollzogen und durch Einfügen des § 17 f BauGB auch bundesrechtlich zugelassen. Nach Maßgabe des Landesrechts können Gebiete festgelegt werden, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzeptes der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen. Mit den Instrumenten wurde juristisches Neu-

land betreten und neue Wege der Zusammenarbeit beschritten.

Ziel des Werkes ist eine zusammenfassende und rechtsvergleichende Darstellung der unterschiedlichen Ausprägungen in den Ländern, um die Handhabbarkeit des Instruments für die Praxis weiter zu erleichtern. Das Buch eignet sich mit seiner Praxisnähe nicht nur für Verwaltungen sondern ist gleichermaßen geeignet gerade den privaten Initiativen wertvolle Hilfestellungen an die Hand zu geben.

Die Autoren: Prof. Dr. jur. Marcus Arndt ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Ass. jur. Marc Ziertmann ist Dipl.-Verwaltungswirt und Stellvertreter der Geschäftsführer beim Städteverband Schleswig-Holstein

Kommunalabgabengesetz des Landes

Schleswig-Holstein

Kommentar

Kommunal- und Schul-Verlag Wiesbaden

18. Nachlieferung / Dezember 2011

346 Seiten, € 48,70

Gesamtwerk: 1022 Seiten, € 79,00

Von Vorsitzendem Richter am OVG Schleswig Dierck Habermann, Fachanwalt für Verwaltungsrecht Prof. Dr. Marcus Arndt, Vorsitzender Richter am VG Schleswig Ralph Riehl, Oberamtsrat a. D. Karl-Heinz Mücke, Ministerialrat Horst Bliese, Dozent und Stellv. Leiter der Verwaltungsakademie Bordesholm Klaus Latendorf und Geschäftsführer COMUNA GmbH Wolfgang Belz

Diese Lieferung beinhaltet die Neufas-

sung der Kommentierungen zu den §§ 13 (Kleinbeiträge und Steuervereinbarungen) und 15 (Festsetzungsverjährung), die Überarbeitungen zum Anhang zu § 6 (Erhebung von Gebühren für Einsätze der Feuerwehr), zu §§ 8 (Beiträge) und 20 (Erschließungsbeiträge), die Erläuterungen zum § 6 (Benutzungsgebühren) wurde um Ausführungen zum Kostendeckungsgebot erweitert.

Staatsbürger-Taschenbuch **Begründet von Dr. Otto Model,** **fortgeführt von Dr. Carl Creifelds und** **Dr. Gustav Lichtenberger**

Verlag C.H.Beck, 33., neubearbeitete

Auflage, 2012, 1205 Seiten,

gebunden € 22,90,

ISBN 978-3-406-62769-9

Staatsbürger-Taschenbuch

Auf über 1.000 Seiten enthält der „Model/Creifelds“ alles Wissenswerte über Europa, Staat, Verwaltung, Recht und Wirtschaft.

In rund 550 Kapiteln gibt das Werk detaillierte Auskunft über:

- Deutschland in der Europäischen Union
- Staats- und Verwaltungsrecht
- Rechtspflege und Gerichtswesen
- Bürgerliches Recht
- Strafrecht
- Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik
- Arbeits- und Sozialrecht
- Steuerrecht
- Kirchenrecht
- Wehrrecht
- Völkerrecht und internationale Beziehungen

Die Neuauflage bringt das Buch auf den aktuellen Stand.

Appell / Baumgart **Die dritte Amtsglocke**

Verse, Sprüche, Anekdoten – Humoriges gesammelt, 2011, 144 Seiten, kartoniert, Format 12,5 x 20 cm, Artikel lieferbar, 9,80 €, ISBN 978-3-8293-0968-4

„Die dritte Amtsglocke“ dürfte – wie zuvor „Die Amtsglocke und „Die zweite Amtsglocke“ – ein begehrtes Geschenk zu Geburtstagen und Jubiläen, zu Ehrungen und bei vielen anderen Anlässen sein.

Mit dem dritten Band der Amtsglocke wird die erfolgreiche Sammlung an Weisheiten, Sprüchen und Reimen aus kommunalen Behörden, Amtstuben, Gremien und Organisationen weiter fortgeführt. Wie schon die zwei vorangegangenen Bände lädt die dritte Amtsglocke wieder zur unterhaltsamen Lektüre ein. Sie ist eine hervorragende Quelle für alle, die Ihre Reden, Grußworte und Glückwünsche mit einem schönen oder heiteren Spruch oder Reim auflockern möchten.

„Die dritte Amtsglocke“ ist ein begehrtes und passendes Geschenk zu Geburtstagen, Jubiläen und Ehrungen sowie bei vielen weiteren Anlässen und Gelegenheiten. Damit eignet sich das Buch als ideales Präsent für Angehörige des Öffentlichen Dienstes, für ehrenamtlich tätige Mandatsträger, für Vereinsvorsitzende und letztlich für alle Bürgerinnen und Bürger, die einmal herzlich lachen oder auch nur still schmunzeln wollen.

In 13 Kapiteln kann mühelos das Passende für den jeweiligen Zweck gefunden werden: Bürgermeister und Räte, Beamte und Politiker, Kirche und Schule, Richter und Advokaten, Ärzte und Heilkundige, Bauern und Landfrauen, Rentner und Pensionisten, Vereine und Verbände, Reisen und Wandern, Feste und Feiern, Von Neujahr bis Silvester, Lebensweisheiten und Sprüche, Redensarten und Floskeln. Auch der dritte Band wurde zusammengestellt und teilweise selbst verfasst durch Bürgermeister a.D. Erhardt Appell, der auf über 40 Jahre kommunale Praxis zurückschauen kann und Fides Baumgart, die den Band wieder mit hübschen und amüsanten Illustrationen versehen hat. Unterstützt werden sie mit Beiträgen von Altoberbürgermeister Dr. Rudolf Köppler aus Günzburg, von Rolf Jaene aus Melungen und von Bürgermeister Joachim Bieber aus Miltenberg.

Stöckel / Volquardsen **Grundsteuerrecht**

ISBN / Artikel-Nr: 978-3-555-01440-1
Einbandart: kartoniert

Auflage: 2., erweiterte und überarbeitete Auflage, Seiten: XVI, 532 Erschienen: 2012

Zahlreiche steuerrelevante Änderungen

im Grundsteuerrecht haben eine 2. Auflage des Kommentars Grundsteuerrecht notwendig gemacht. Der vorliegende Kommentar soll helfen, bestehende Unsicherheiten im Bereich des Grundsteuerrechtes zu beseitigen. Die Neukommentierung berücksichtigt insbesondere Anzeigepflichten der Steuerbürger, die öffentliche Bekanntgabe, Fiskalerbschaft und herrenlose Grundstücke sowie die Neuregelungen zum Grundsteuererlass. Außerdem enthält der Grundsteuerkommentar aktuelle Informationen zur Grundsteuer, aber auch zur Wertermittlung für kommunale Grundstücke und zur Zweitwohnungsteuer. Abgerundet wird der Kommentar durch die Darstellung von Einheitsbewertungen und die Überprüfbarkeit von Selbsterklärungen der Steuerpflichtigen.

Die Zweitwohnungsteuer ist durch eine gerichtsfeste Erhebung aufgrund wegweisender Urteile der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit sichergestellt. Die Kommentierung beschäftigt sich vorrangig mit dem Hamburgischen Zweitwohnungssteuergesetz, enthält aber auch eine Reihe von Handlungsempfehlungen und Ausführungen zu Steuersatzungen anderer Kommunen. Im Anlagenteil finden sich eine Mustersatzung und Abdrucke von in Hamburg eingesetzten Vordrucken und Formularen, die als Anregung für andere Kommunen dienen sollen.

Die Bewertung kommunaler Grundstücke im Rahmen des neuen Kommunalen Finanzwesens (Doppik) berücksichtigt insbesondere die Problematik der Wertermittlung in der Eröffnungsbilanz, die Ermittlung des Wiederbeschaffungswerts und die Besonderheiten bei Denkmalschutz und Erbbaurechten.

Autorenportrait

Reinhard Stöckel, Regierungsdirektor im Thüringer Finanzministerium; Christian Volquardsen, Oberregierungsrat in der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg.

Kommunalverfassungsrecht **Schleswig-Holstein**

Von Bürgermeister Dr. Wolfgang Buschmann, Rechtsanwalt Dr. Marcus Arndt, Landesgeschäftsführer Jörg Bülow und anderen

40. Nachlieferung, 178 Seiten, € 29,10
Gesamtwerk 3626 Seiten, € 179,00

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -)

Mit dieser Lieferung wurden die §§ 1 (Selbstverwaltung) und 3 (Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung) neu kommentiert, die Kommentierung zu § 4 GO wurde komplett überarbeitet.

Kreisordnung für Schleswig-Holstein (Kreisordnung - KrO)

Die Kommentierungen zu den §§ 48 (Stellvertretende der Landrätin oder des Landrates), 49 (Verteidigung) und 50 (Gesetzliche Vertretung) KrO wurden neu geschrieben.

Die 41. Nachlieferung enthält:

Juni 2012, 552 Seiten, € 59,90
Gesamtwerk: 3.612 Seiten, € 179,00

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO)

Mit dieser Lieferung wurden die Kommentierungen zu den §§ 28 (Vorbehaltene Entscheidungen), 31 a (Unvereinbarkeit), 32 a (Fraktionen), 35 (Öffentlichkeit der Sitzungen), 40 (Wahlen durch die Gemeindevertretung), 40 a (Abberufung durch die Gemeindevertretung), 45 (Aufgaben und Einrichtung der Ausschüsse) und 46 (Mitglieder und Geschäftsordnung der Ausschüsse) entsprechend der Novellierung von 2012 aktualisiert, wobei § 26 gestrichen und in der Kommentierung mit einem entsprechenden Hinweis versehen worden ist.

Die Kommentierungen zu den §§ 27, 30, 31, 32, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 45 a, 45 b wurden bearbeitet.

Kreisordnung für Schleswig-Holstein (Kreisordnung - KrO)

Diese Lieferung beinhaltet die Überarbeitung der Kommentierung zu den §§ 16 a (Unterrichtung und Beteiligung der Einwohner und Einwohnerinnen), 16 b (Einwohnerantrag), 16 c (Bürgerentscheid, Bürgerbegehren), 16 d (Verwaltungshilfe), 23 (Vorbehaltene Entscheidungen), 26 a (Unvereinbarkeit), 27 a (Fraktionen), 28 (Kreispräsidentin oder Kreispräsident), 30 (Öffentlichkeit der Sitzungen), 35 (Wahlen durch den Kreistag), 40 (Aufgaben und Einrichtung der Ausschüsse) 41 (Mitglieder und Geschäftsordnung der Ausschüsse) KrO, die sich durch die letzte Novellierung ergeben haben. Weitere Kommentierungen sind bearbeitet, so 19, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 33, 34, 35 a, 36 und 40 b KrO.

Amtsordnung für Schleswig-Holstein (AO)

Der Text der AO wurde entsprechend der Novellierung vom März 2012 aktualisiert.

Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ)

Mit dieser Lieferung wurde der aktuelle Text des GkZ entsprechend der Novellierung vom März 2012 eingestellt.

Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein

(Gemeinde- und Kreiswahlgesetz - GKWG)
Der Text des durch die Novellierung vom März 2012 geänderten GKWG wurde eingestellt.