

10/2015

# DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein



C 3168 E

ISSN 0340-3653

67. JAHRGANG

- Prof. Dr. Utz Schliesky, Die Reform der Landesverfassung
- Dr. Benjamin Pfannkuch, Vergaberechtliche Aspekte bei der Flüchtlingsunterbringung und -versorgung durch Kommunen
- Dr. Catrin Homp, Dirk Schmücker, Im echten Norden geht Tourismus (fast) alle an – Einige Ergebnisse aus dem Kapazitätsmonitor Tourismus Schleswig-Holstein
- Kerstin Magnussen, Aufbau zukunftsfähiger Strukturen der Personalarbeit in Schleswig-Holstein
- Uwe Zimmermann, Bildungs-Wunderland Finnland – Eine verglühte Sternschnuppe?
- Julius Hagelstange, Katharina Voss, Die novellierte Kommunalrichtlinie im Blickpunkt

**SHGT**  
Schleswig-Holsteinischer  
Gemeindetag

Deutscher  
Gemeindeverlag  
GmbH Kiel

# DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung  
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

67. Jahrgang · Oktober 2015

## Impressum

### Schriftleitung:

Jörg Bülow  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

### Redaktion:

Ute Bebensee-Biederer

### Anschrift Schriftleitung und Redaktion:

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

### Verlag:

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

### Anzeigen:

W. Kohlhammer GmbH  
Anzeigenmarketing  
70549 Stuttgart  
Telefon (0711) 78 63 - 72 23  
Telefax (0711) 78 63 - 83 93  
Preisliste Nr. 36, gültig ab 1. Januar 2015.

### Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift „Die Gemeinde“ erscheint monatlich; einmal jährlich können zwei Hefte zu einem Doppelheft zusammengefasst werden. Bezugspreis ab Verlag jährlich 86,60 € zzgl. Versandkosten. Einzelheft 10,80 € (Doppelheft 21,60 €) 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: Am Bistensee

Foto: Ute Bebensee-Biederer, Seeheim

## Inhaltsverzeichnis

### Auf ein Wort

Jörg Bülow  
Flüchtlinge in Schleswig-Holstein:  
Wir gestalten Geschichte! .....242

### Aufsätze

Prof. Dr. Utz Schliesky  
Die Reform der Landesverfassung ....244

Dr. Benjamin Pfannkuch  
Vergaberechtliche Aspekte bei der  
Flüchtlingsunterbringung und  
-versorgung durch Kommunen .....253

Dr. Catrin Homp, Dirk Schmücker  
Im echten Norden geht Tourismus  
(fast) alle an  
Einige Ergebnisse aus dem  
Kapazitätsmonitor  
Tourismus Schleswig-Holstein.....256

Kerstin Magnussen  
Aufbau zukunftsfähiger Strukturen  
der Personalarbeit in  
Schleswig-Holstein .....258

Uwe Zimmermann  
Bildungs-Wunderland Finnland  
- Eine verglühte Sternschnuppe? .....263

Julius Hagelstange, Katharina Voss  
Neues vom Klimaschutz:  
Die novellierte Kommunalrichtlinie  
im Blickpunkt .....263

### Aus der Rechtsprechung

Zur Erhebung einer Pferdesteuer  
Beschluss des  
Bundesverwaltungsgerichts vom  
18. August 2015,  
Az. BVerwG 9 BN 2.15 .....266

Aus dem Landesverband .....269

Gemeinden und ihre Feuerwehr .....271

Pressemitteilung .....271

Buchbesprechungen .....271

Dieser Ausgabe liegt eine Beilage  
des Erich Schmidt Verlages bei.

Wir bitten um Beachtung.

# Flüchtlinge in Schleswig-Holstein: Wir gestalten Geschichte!

Wir erleben derzeit ein historisches Geschehen, an das wir uns noch sehr lange erinnern werden. So wie der Schneewinter 1978/1979 oder der Fall der Mauer wird diese Zeit dauerhaft Teil unseres individuellen und kollektiven Gedächtnisses werden. Nicht nur das, wir gestalten es mit. Jeder Bürgermeister, Amtsvorsteher, Verwaltungsmitarbeiter und jeder der tausenden ehrenamtlichen Helfer ist heute aktiver Teil dieser Entwicklung und trägt dazu bei, dass es hoffentlich gut wird. Gut für die Flüchtlinge, gut für uns.

Nach Deutschland kommen in diesem Jahr wahrscheinlich über 1 Mio. Flüchtlinge, das entspricht der Einwohnerzahl von Köln, der viertgrößten Stadt Deutschlands. Diese Menschen geben alles auf und riskieren fast alles, um für sich und ihre Kinder eine Zukunft zu finden. Wir erleben Deutschland als Sehnsuchtsland von hunderttausenden Menschen aus vielen Teilen der Welt. Was gerade in historischer Perspektive eigentlich eine schöne Nachricht ist, vollzieht sich derart rasant, dass sich die Politik auf keiner Ebene darauf einstellen konnte und sich die Kommunen mit den Konsequenzen allein gelassen fühlen.

### Eine neue Großstadt für Schleswig-Holstein

Für Schleswig-Holstein bedeutet das: Nach Einschätzung der Landesregierung könnten es 50.000 und mehr Asylbewerber werden, die 2015 zu uns kommen. In 2014 waren es rund 7.500. Niemand wagt derzeit die Prognose, in 2016 könnten es weniger werden. Selbst wenn in 2016 „nur“ halb so viele Asylbewerber kommen wie dieses Jahr, wäre innerhalb von 3 Jahren die Bevölkerungszahl der drittgrößten Stadt im Land, Flensburg, zugewandert. Zum Vergleich: In den Jahren 1995 bis 2013 hatten wir insgesamt 36.000 Asylbewerber.

Besonders drastisch ist die Dynamik der letzten Wochen. Kamen im Juni 2015 noch 1.700 und im Juli 2000 Asylbewerber nach Schleswig-Holstein, waren es im August schon 5.600 Asylbewerber und im September über 10.000. Im September wurden wöchentlich ca. 1000 Asylbewerber auf die Kommunen verteilt, wohl noch im Oktober wird sich diese Zahl wahrscheinlich verdoppeln.

Wenn die Bundeskanzlerin feststellt: „Wir schaffen das“, dann kann sie mit „wir“ nur die Städte, Gemeinden, Ämter und Kreise gemeint haben.

### „Wir schaffen das“. Aber wer ist „wir“?

Denn wenn wir die übergeordneten Ebenen durchgehen, zeigt sich: Die Vereinten Nationen sind machtlos; das EU-Asylsystem war stets unvollständig, ist faktisch zusammengebrochen und die EU ist völlig uneinig; der Bund ist zu spät aufgewacht und bekommt die Asylverfahren nicht in den Griff und das Land ist bei allem spürbarem Bemühen teilweise überfordert. Im Ergebnis sorgen alle dafür, dass die Flüchtlinge möglichst schnell auf die Städte und Gemeinden verteilt werden. Wir in den Kommunen vor Ort kümmern uns darum und wir packen an.

Die Kommunen tun alles in ihrer Macht stehende, um den Flüchtlingen zu helfen und eine integrationsorientierte Aufnahme zu leisten. 95 % ihrer Zeit im Asylverfahren verbringen die Asylbewerber in Obhut der Gemeinden und Ämter. Faktisch leisten also die Kommunen die Erstaufnahme der Flüchtlinge, erbringen die Betreuungs- und Integrationsleistungen. Dass die wesentliche Aufgabenlast für die Betreuung und Unterbringung der Flüchtlinge und Asylbewerber bei den kreisangehörigen Amts- und Gemeindeverwaltungen liegt, wird noch immer nicht ausreichend beachtet.

Unsere großen Stärken sind drei Dinge. Erstens das ehrenamtliche Engagement zahlreicher Menschen für die Flüchtlinge, zweitens die hohe Einsatzkraft der Kirchen, des Deutschen Roten Kreuzes und weiterer Hilfseinrichtungen und drittens die Leistungsfähigkeit der Amts- und Gemeindeverwaltungen. Sie müssen die Unterkünfte beschaffen und ausstatten, führen das Asylbewerberleistungsgesetz durch, unterstützen und koordinieren die Ehrenamtler bei der sozialen Betreuung der Flüchtlinge, der Organisation von Sprachkursen und vielem mehr oder führen dies mit eigenen hauptamtlichen Kräften durch. Wir schätzen, dass die schleswig-holsteinischen Kommunen hierfür eine hohe dreistellige Zahl von zusätzlichen Mitarbeitern eingestellt haben und allein im Jahr 2015 deutlich über 70 Mio. Euro in Unterkünfte für Asylbewerber investieren werden.



Jörg Bülow, Landesgeschäftsführer  
des SHGT

### Schleswig-Holstein hat handlungsfähige Gemeinden und Ämter

Wieder einmal stellt unsere Verwaltungsstruktur mit den Gemeindeverwaltungen, Amtsverwaltungen und der Leistungskraft der ehrenamtlichen Bürgermeister ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis. Kaum ein Bundesland hat eine derart dezentrale Struktur der Flüchtlingsunterbringung wie Schleswig-Holstein. In kaum einem anderen Bundesland ist ein so hoher Anteil von Gemeinden bis in alle Winkel des Landes in die Unterbringung der Flüchtlinge eingebunden. Auf diese Weise wird aber auch besonders erfolgreich jeder geeignete Wohnraum gefunden und genutzt. Diese Form der Unterbringung vermeidet alle Probleme großer Sammelunterkünfte und schafft gute Voraussetzungen für Integration.

Die hohe Integrationskraft gerade des ländlichen Raumes lebt von der Zuwendung der Menschen, nachbarschaftlicher Unterstützung, leichter Orientierung in überschaubarem Umfeld, hoher Aufnahmebereitschaft von Gemeinschaften wie Sportvereinen, Kirchengemeinden und freiwilligen Feuerwehren. In vielen Gemeinden ermöglicht die hohe Zahl einsatzbereiter ehrenamtlicher Helfer eine 1:1 Betreuung der Flüchtlinge.

### Integrationskraft des ländlichen Raumes

Es sind also u.a auch die Ämter, die kleinen und großen Gemeinden und auch die

ehrenamtlichen Bürgermeister, die derzeit für das Land „die Kohlen aus dem Feuer holen“. Da ist es ein Hohn, dass es immer noch einzelne Landtagspolitiker gibt, die sich ausgerechnet mit Forderungen nach Abschaffung der Ämter und der ehrenamtlichen Bürgermeister profilieren wollen. Ohne die Verantwortungsbereitschaft und Führungskraft dieser Entscheidungsträger vor Ort wäre die hohe Akzeptanz der Flüchtlingsunterbringung und damit unsere hohe Aufnahmefähigkeit undenkbar.

Zahlreiche Probleme erschweren den Kommunen die Aufgabe. Das gesamte in Jahrzehnten gewachsene System aus Vorschriften aller Art erweist sich nun als viel zu unbeweglich und hinderlich. Die Flüchtlinge kommen wegen der chaotischen Erstaufnahme völlig unvorbereitet in die Kommunen, die Asylverfahren dauern zu lange, der Informationsfluß zu den Gemeinden und Ämtern ist schlecht, die professionelle Sprachförderstruktur ist völlig unzureichend, die Umsetzung von Maßnahmen ist schleppend.

### **Unterbringung als größte Herausforderung**

Die Gesetzgeber in Bund und Land müssen nun beweisen, dass sie in der Lage sind, auf „Notfallmodus“ umzuschalten und die Kommunen für die Unterbringung der Asylbewerber von zahlreichen einengenden Vorschriften zu befreien. Der Druck auf die Amts- und Gemeindeverwaltungen zur Unterbringung der Flüchtlinge ist so groß, dass sich nun alle Kräfte auf die Suche, die Anmietung, den Bau, den Kauf und die Herrichtung von Unterkünften konzentrieren müssen. Viele Ämter und Gemeinden haben 30 und mehr Mietverträge abgeschlossen, immer öfter werden Wohnungen extra neu gebaut oder bestehende Gasthöfe, leere Altenheime, Gewerbestandorte etc. herangezogen und umgebaut. Vorschriften und Verfahren, die all dies verzögern, müssen ausgesetzt werden, das reicht von Teilen des Bauordnungsrechts bis hin zu Energieeinsparnormen, jedenfalls für temporäre Unterkünfte.

Angesichts dessen sind wir froh, dass wir mit dem Anfang Mai 2015 mit der Landesregierung vereinbarten Flüchtlingspakt wichtige Grundlagen zur besseren Unterstützung der Kommunen geschaffen haben. Ab 01.07.2015 steht allen Gemeinden und Ämtern eine Integrationspauschale in Höhe von 900,- € pro Flüchtling zu. Bis dahin gab es gar keine derartige finanzielle Leistung direkt für die kreisangehörigen Kommunen. Außerdem erhalten die Kreise finanzielle Mittel für durchschnittlich zwei Koordinierungsstellen. Für die am 30.6.15 dezentral untergebrachten Asylbewerber erhalten die Kreise eine Abschlagszahlung auf die Be-

treuungspauschale im „Wert“ von einem Jahr. Die Landesregierung hat zugesagt, die Aufenthaltsdauer der Flüchtlinge in den Erstaufnahmeeinrichtungen auf mindestens 6 Wochen auszudehnen, dort Integrationsmaßnahmen vorzunehmen und Flüchtlinge mit offensichtlich unbegründeten Asylanträgen nicht mehr auf die Kommunen zu verteilen.

### **Erster Schritt: Flüchtlingspakt vom Mai 2015**

Mit einer kopfbezogenen, also dynamischen finanziellen Leistung des Landes für Integration und der klaren Differenzierung bei der Behandlung der Flüchtlinge waren wir in Schleswig-Holstein der bundespolitischen Diskussion weit voraus. Erst mit der Einigung zwischen Bundesregierung und Ländern vom 24. September 2015 wurden vergleichbare Grundlagen auch bundesweit geschaffen.

Allerdings gibt es zwei Probleme: Erstens ist all dies zum Teil noch nicht umgesetzt und zweitens wird es nicht reichen, um die Kommunen zu unterstützen.

Die Erstaufnahme von Flüchtlingen ist eine Aufgabe des Landes. Das Land hat einen enormen Kraftakt dadurch geleistet, dass in den letzten 4 Monaten die Zahl der Plätze in Erstaufnahmeeinrichtungen von rund 2000 auf 10.000 aufgestockt wurde. Das ist sehr wichtig für die Kommunen, weil dadurch gerade die starke Flüchtlingswelle der vergangenen Wochen abgefedert wird. Aber im Ergebnis werden wegen der starken Steigerung der Zugangszahlen die zwischen Land und Kommunen vereinbarten Ziele nicht erreicht. Weder kann in den Erstaufnahmeeinrichtungen das Asylverfahren begonnen werden, noch werden Sprach- oder Integrationskurse durchgeführt, auch eine Berufsorientierung kann nicht stattfinden. Wir halten es angesichts der anhaltenden Zuwanderungsdynamik für notwendig, die Erstaufnahmeplätze auf 20.000 und mehr weiter aufzustocken.

### **Erstaufnahme des Landes deutlich aufgestockt**

Unser besonderer Dank gilt denjenigen Gemeinden und Städten, die nun die im Verhältnis zur Gemeinde sehr großen Erstaufnahmeeinrichtungen aufnehmen und mit vielen ehrenamtlichen Helfern tragen. 4 der 12 Standorte von Erstaufnahmeeinrichtungen werden von ehrenamtlichen Bürgermeistern geführt. Eine persönliche Bemerkung von mir: gerade deren Leistung bewundere ich besonders. Trotz der widrigen Umstände (Einrichtung von heute auf morgen, chaotische Verfahren, zu wenig hauptamtliches Personal, keine Verlässlichkeit von Zusagen des Landes hinsichtlich Kapazitätsgrenzen und Belegungsdauer) haben sie

die Gemeindepolitik und die Bürger von der Notwendigkeit dieses Beitrages der Gemeinde immer wieder überzeugt, sich täglich für das Funktionieren der Einrichtungen eingesetzt und all den damit zusammenhängenden Druck ausgehalten.

### **Notwendig: Kommunalpaket II zur Finanzierung und Unterstützung**

Wir brauchen aber über das schon im Mai 2015 Vereinbarte hinaus zusätzliche Unterstützung des Landes. Dabei haben wir zu beachten, dass gewaltige Mehrkosten und Investitionen auf die Kommunen zukommen.

Wir fordern von der Landesregierung ein Kommunalpaket II mit zahlreichen konkreten Maßnahmen zur besseren Finanzierung, zur Entlastung, zur praktischen Unterstützung und zur besseren Information der Kommunen. Der Gemeindetag wird in den kommenden Wochen hierüber intensive Verhandlungen mit der Landesregierung führen. Viele tausend neue Unterkünfte werden möglichst schnell benötigt. Finanzielle Unterstützung für Bau und Herrichtung von Unterkünften, radikale Befreiung von rechtlichen Hindernissen, deutlich mehr Informations- und Beratungsangebote für Ehrenamtler, Verwaltungen und Bürgermeister, eine Lösung für die absehbaren Kosten der Kinderbetreuung für Flüchtlingskinder. Dies und vieles mehr muss in den kommenden Wochen erreicht werden.

Wir dürfen dabei unter dem Druck der täglichen Problembewältigung die langfristigen Herausforderungen der Integration nicht aus dem Blick verlieren. Weit mehr als die Hälfte der Asylbewerber wird dauerhaft bei uns bleiben. Dies birgt natürlich Chancen, z. B. gegen den vielfach befürchteten Fachkräftemangel, gegen den in einigen Landesteilen schon eingetretenen Bevölkerungsrückgang oder gegen den absehbaren starken Rückgang der Kinderzahlen in Schleswig-Holstein.

### **Tausende neue Mitbürger: Herausforderungen und Chancen**

Aber mit diesen Chancen verbinden sich auch Fragen. Wie sollen schnell genug die benötigten Wohnungen entstehen? Was ist schon jetzt zu tun, um Alphabetisierung, Schulbildung, Ausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt zu sichern? Wie muss die gesellschaftliche und kulturelle Integration rechtzeitig angepackt werden, um die Bildung von Parallelgesellschaften zu vermeiden und die neuen religiösen und kulturellen Einflüsse zu einem guten Miteinander zu bringen? Gerade für den ländlichen Raum entsteht die spannende Frage, wie die Neubürger dauerhaft gewonnen werden können und wie verhindert werden kann, dass diese

nach ersten Integrationserfolgen schnell wieder wegziehen?

### Integration jetzt sichern

Es stellt sich also hier die erste Frage nach den Perspektiven. Wo sollen die Asylbewerber und die neuen Mitbürger wohnen? Im ganzen Land oder nur in den Städten oder gar in anderen Bundesländern? Werden sie dauerhaft auf Leistungen nach SGB II angewiesen sein? Welche Arbeit werden sie finden und wo? Wie schaffen wir die Balance zwischen Fürsorge für die Flüchtlinge und andere Bedürftige in Deutschland? Damit die dauerhafte Integration zahlreicher Zuwanderer gelingt, müssen angesichts deren hoher Zahl alle Teile des Landes hierzu beitragen. Eine Konzentration der Probleme auf die großen Städte kann niemand wollen. Dann wird das Land aber in vielfacher Hinsicht gerade bei seiner Politik betreffend den ländlichen Raum eine radikale Wende einschlagen und viele Benachteiligungen beseitigen müssen. Das beginnt bei einem Stopp von Schulschließungen und reicht von deutlich weiteren landesplanerischen

Spielräumen über bessere Städtebau- und Wohnungsbauauf Förderung bis hin zu einer Arbeitsplatzoffensive für den ländlichen Raum.

### Welche Perspektiven für Kommunen?

Es gibt aber auch eine zweite Frage nach den Perspektiven: Der Ministerpräsident hat am 30. September die Einschätzung abgegeben, wir hätten in den kommenden Jahren mit jeweils 20.000 bis 30.000 dauerhaften Neuzuwanderern zu rechnen. Zum Vergleich: Der positive Wanderungssaldo Schleswig-Holsteins aus Zu- und Fortzügen betrug in 2011 und 2012 jeweils rund 13.000 Menschen, in 2013 waren es 18.000. Bei Annahme einer Bleibequote von 70 % setzt dies 35.000 bis 40.000 Asylbewerber jedes Jahr voraus! Wie soll es leistbar sein, jedes Jahr aufs Neue so viele Neuankömmlinge zu betreuen? Werden die ehrenamtlichen Strukturen dafür dauerhaft verfügbar sein? Was verändert sich, wenn Schleswig-Holstein binnen 5 Jahren mehr als 100.000 Neubürger aus fernen Kulturkreisen gewinnt? Wann wird der Flüchtlingsstrom wieder

beendet sein? Können die EU oder der Bund die Lage ordnen und wieder steuern?

### Wer beantwortet den Kommunen diese Fragen nach den Perspektiven?

Dank handlungsfähiger Kommunen hat Schleswig-Holstein die großen Herausforderungen bisher gemeistert. Die Kommunen werden noch mehr leisten müssen und können. Dafür brauchen wir aber die Unterstützung der Bürger. Diese jedoch ist nicht dauerhaft selbstverständlich. Auch andere Aufgaben müssen wir noch schaffen, vom Ausbau der Kinderbetreuung über die Schulinfrastruktur und die Energiewende bis zum Breitbandausbau. Das wird nur gelingen, wenn Bund und Land die Kommunen finanziell und politisch stark genug unterstützen. Die Politik muss erkennen, dass die dauerhafte Akzeptanz der Zuwanderung von der Handlungsfähigkeit der Kommunen abhängt.

Ihr  
Jörg Bülow

## Aufsätze

# Die Reform der Landesverfassung

Prof. Dr. Utz Schliesky, Kiel\*

### I. Einführung

Erst seit 1990 hat Schleswig-Holstein eine „echte“ Landesverfassung - bis dahin hatte man sich mit der als vorläufig gedachten Landessatzung von 1950 beholfen. Und nun sollte diese Landesverfassung nach 23 Jahren schon überholungs- und renovierungsbedürftig sein? Dies war der Kern der Skepsis, die dem Vorschlag des Landtagspräsidenten, die Landesverfassung grundlegend zu überarbeiten, entgegengebracht wurde. Aber 15 Verfassungsänderungen seit 1990 - zuletzt in immer kürzerer Frequenz - belegten, dass offensichtlich aus Sicht der Landespolitik erheblicher Änderungsbedarf bestand. Außerdem galt es, auf den gesellschaftlichen Wandel zu reagieren: Eine Verfassung darf zwar nicht dem Zeitgeist hinterherlaufen<sup>1</sup>, doch darf die Kluft zwischen real existierender Gesellschaft und der Verfassung nicht zu groß werden, wenn die Verfassung nicht ihre Prägestkraft einbüßen will. Und allein das Beispiel der

Digitalisierung verdeutlicht, wie rapide der gesellschaftliche Wandel sich seit 1990 vollzogen hat. Die „digitale Gesellschaft“ ist längst Realität, doch kannte unsere Landesverfassung bisher keine digitalen Themen. Selbst das Grundgesetz hat erst 50 Jahre nach seinem Inkrafttreten eine vorsichtige Ergänzung zur Regelung von LuK-Fragen erfahren.

Nach einer kurzen politischen und medialen Debatte gelangten alle Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages zu der Auffassung, dass doch eine Vielzahl von verfassungsrechtlichen Fragestellungen zu erörtern wäre. Der Schleswig-Holsteinische Landtag setzte daher am 26. April 2013 einstimmig einen Sonderausschuss „Verfassungsreform“ ein<sup>2</sup>. Sein Auftrag lautete, dem Landtag „Vorschläge zur Änderung oder Ergänzung der Landesverfassung zu prüfen und vorzulegen, die sich insbesondere beziehen auf

- die Einführung einer Präambel betreffend das Selbstverständnis Schleswig-

Holsteins als Teil der Ostseeregion und als Region in Europa,

- die Einführung eines Grundrechtskatalogs,
- die Aufnahme des Minderheitenschulwesens in Art. 8 LV,
- die Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem z.B. durch
  - o Stärkung der Rolle des Landtages gegenüber der Landesregierung,
  - o Erweiterung der Zustimmungserfordernisse zu Staatsverträgen,
  - o Weisungsrecht des Landtags ge-

\* Der Verfasser ist Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages und Geschäftsführender Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser auf dem diesjährigen Schleswiger Forum zum Öffentlichen Recht gehalten hat. Er gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

<sup>1</sup> Dazu eingehend Würtenberger, *Zeitgeist und Recht*, 2. Aufl. 1991.

<sup>2</sup> LT-Drs. 18/715. Der Ausschuss hatte auch die LT-Drs. 18/178, 18/196 und 18/307 zu berücksichtigen.

genüber der Landesregierung in bestimmten Angelegenheiten,

- o Verpflichtung der Landesregierung, auf Verlangen des Landtages Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben,
- o Ermöglichung plenarersetzender Beschlüsse von Parlamentsausschüssen,
- die Verbesserung der Kooperation mit anderen Bundesländern, insbesondere
  - o Möglichkeit, Grundlagenstaatsverträge abzuschließen,
  - o Einführung von Instrumenten für eine intensiviertere parlamentarische Zusammenarbeit,
- die Stärkung unmittelbar demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten:
  - o die Einführung eines obligatorischen Verfassungsreferendums,
  - o die Senkung der Hürden für Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide,
  - o die Ermöglichung öffentlicher Sitzungen des Petitionsausschusses bei öffentlichen Petitionen,
- die Stärkung der Selbstverwaltung der Justiz,
- die Erweiterung der Verfahrensoptionen vor dem Landesverfassungsgericht, speziell
  - o Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde,
  - o Klagerecht des Landesrechnungshofs betr. haushaltsrechtliche Vorschriften,
- Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs insbes. betr. eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen und den Verzicht auf den Leistungsfähigkeitsvorbehalt in Art. 49 Abs. 1 LV,
- Sicherung der Budgethoheit des Landtages,
- die Bedingungen für die Veräußerung von Landesvermögen und Landeseinrichtung,
- Herausforderungen der digitalen Gesellschaft.“

Neben der Prüfung des Bedarfs einer grundlegenden systematischen Überarbeitung der Landesverfassung sollte der Ausschuss außerdem untersuchen, ob weitere Staatsziele wie „das Bekenntnis zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, das Bekenntnis zur Stärkung des Ehrenamtes, die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Landesgebiet, die Aufnahme einer Nachhaltigkeitsverpflichtung, das Anstreben von Generationengerechtigkeit in die Verfassung aufgenommen werden sollen.“

Bevor auf die Ergebnisse der Arbeit des Sonderausschusses eingegangen wird, möchte ich zunächst einige rechtliche Vorfragen zur Bedeutung einer Verfassung und zum konkreten Rang der Landesverfassung klären.

## II. Bedeutung einer Verfassung

In den Debatten im Vorfeld der Verfassungsreform konnte man merken, dass vielfach das Verständnis fehlt, welche Bedeutung eine Verfassung eigentlich hat. Bei der Verfassung handelt es sich um die rechtliche Grundordnung des Staates. Sie konstituiert den Staat und das Gemeinwesen, sie regelt die Beziehung zwischen Staat und Volk<sup>3</sup>. Sie wird vielfach auch - neben Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt - als das vierte Kriterium des Staatsbegriffes angesehen<sup>4</sup>. Gebräuchlich ist die Unterscheidung eines formellen und eines materiellen Verfassungsbegriffs: Während der formelle Verfassungsbegriff ein Verfassungsgesetz, eine förmliche Verfassungsurkunde, einen Vorrang vor einfachem Gesetzesrecht und (meist) eine erschwerte Änderbarkeit verlangt, ist Verfassung im materiellen Sinne die rechtliche Grundordnung des Staates als Gesamtheit der grundlegenden Regeln über Organisation und Leitung des Staates sowie die Stellung der Bürger im Staat<sup>5</sup>. Um ihren Funktionen gerecht zu werden, besitzt eine Verfassung verschiedene Instrumente zur rechtlich verbindlichen Regelung. Aus Sicht der Bürger primär und im Laufe der Jahrhunderte intensiv erkämpft sind die Grundrechte; für die Prägung des Staatsaufbaus, die Bestimmung der Herrschaftsform und die Konstituierung der grundlegenden Werte sind die Staatsstrukturprinzipien von herausragender Bedeutung. Das Grundgesetz benennt diese mit Demokratie, Rechtsstaat, Republik, Bundesstaat und Sozialstaat in Art. 20 GG. Die schleswig-holsteinische Landesverfassung macht dies nüchtern und eingeschränkt in Art. 2 LV SH mit der Festlegung von Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzip. Darüber hinaus kennen die Verfassungen zunehmend sog. Staatszielbestimmungen: Es handelt sich dabei um „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staats-tätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben - sachlich umschriebener Ziele vorschreiben“<sup>6</sup>. Sie haben damit bei Weitem nicht die Präge- und Wirkungskraft wie die Staatsstrukturprinzipien, die auf Grundgesetz-Ebene in ihren Kerngehalten sogar änderungs- und abschaffungsfest in Art. 79 Abs. 3 GG geschützt sind, sondern sind letztlich Leitlinien für alle Verfassungsorgane und insbesondere Regelungs- und Konkretisierungsaufträge für den Gesetzgeber. Über all dies ließe sich noch vieles sagen - stattdessen sei nur ein Hinweis erlaubt, der letztlich zum Maßstab auch für alle Verfassungsänderungen taugt: Die jeweilige Verfassung ist auch als kulturelle Leistung der jeweiligen Epoche zu begreifen! Auf diese Weise kann man an der jeweiligen Verfassung, an den vorgenommenen Änderungen und natürlich auch an

ihrer praktischen Bedeutung den Zustand einer Gesellschaft ablesen.

## III. Rang der Landesverfassung

Art. 1 LV SH stellt lapidar fest: „Das Land Schleswig-Holstein ist ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland.“ Damit greift die Landesverfassung die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf, die bereits früh deutlich gemacht hat, dass die Bundesländer als Glieder des Bundes Staaten mit eigener, nicht vom Bund abgeleiteter Hoheitsmacht sind<sup>7</sup>. Wenn es sich also bei den Ländern um Staaten handelt, diese - wie oben gezeigt - erst durch Verfassungen konstituiert werden, bedürfen auch die Gliedstaaten einer eigenen Verfassung<sup>8</sup>. Daran kann man bereits ablesen, dass auch die Landesverfassung keineswegs ohne Bedeutung im bundesstaatlichen Normengefüge ist. Allerdings gibt es einige Einschränkungen zu beachten. Zunächst einmal geht die Verfassung des Gesamtstaates, also des Bundesstaates der Bundesrepublik Deutschland, den Verfassungen der Gliedstaaten vor, so dass Abweichungen von den zentralen Grundaussagen nicht möglich sind. Zentrale Vorschrift ist insoweit Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.“ Diese Vorschrift regelt als sog. Homogenitätsgebot ein Mindestmaß an einer bestimmten staatlichen Struktur, die allerdings auch zahlreiche Ausgestaltungsspielräume belässt. Immer mehr Bedeutung erhält allerdings die „EU-Verfassung“, die sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassungen vorrangig prägt. Auch wenn es eine europäische Verfassung dem Namen nach noch nicht gibt, so bilden die Verträge über die Europäische Union und über die Arbeitsweise der Europäischen Union

<sup>3</sup> Dazu statt vieler Schliesky, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, 2004, S. 40 ff.

<sup>4</sup> S. bereits Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. 1914, S. 505; statt vieler Isensee, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, 3. Aufl. 2004, § 15 Rn. 2.

<sup>5</sup> Badura, *Staatsrecht*, 6. Aufl. 2015, Einleitung Rn. 7; Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, 20. Aufl. 1994, Rn. 17; Isensee, in: HStR I (Fn. 4), § 13 Rn. 184 ff. (Fn. 3); Schliesky, S. 41 f.

<sup>6</sup> S. Bundesminister des Inneren/Bundesminister der Justiz (Hrsg.), *Staatszielbestimmungen, Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigen-Kommission*, 1983, S. 21; Papier/Krönke, *Grundkurs Öffentliches Recht* 1, 2012, Rn. 104.

<sup>7</sup> BVerfGE 1, 14 (34).

<sup>8</sup> Wuttke, in: Schmalz/Ewer/von Mutius/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), *Staats- und Verwaltungsrecht für Schleswig-Holstein*, 2002, Verfassungsrecht, Rn. 1.

(AEUV) sehr wohl eine Verfassung im materiellen Sinne. Für den Rang der Landesverfassung sind noch prägender allerdings Art. 31 GG, demzufolge Bundesrecht Landesrecht bricht, und der sog. Anwendungsvorrang des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Die erstgenannte Vorschrift, Art. 31 GG, statuiert einen Geltungsvorrang des Bundesrechts. Dies bedeutet, dass jede Form von Bundesrecht, also auch einfache Bundesgesetze oder sogar Rechtsverordnungen, dem gesamten Landesrecht vorgehen<sup>9</sup>, also auch Vorrang vor der Landesverfassung Schleswig-Holsteins beanspruchen. Kommt es zu einer Normenkollision, so wird das Landesrecht automatisch außer Kraft gesetzt und gilt nicht. Bei dem Anwendungsvorrang des Europäischen Gemeinschaftsrechts hingegen handelt es sich um einen Anwendungsvorrang; dieser besagt, dass im Kollisionsfalle von zwei Rechtsnormen das Europäische Gemeinschaftsrecht vorrangig anzuwenden ist<sup>10</sup>. Im Kollisionsfalle von zwei Rechtsnormen hat dann die landesrechtliche Vorschrift außer Anwendung zu bleiben, doch behält sie für andere Fälle oder für den Fall einer Aufhebung des Gemeinschaftsrechts weiterhin ihre Geltung. In jedem Fall bedeutet dies aber, dass die gesamte Rechtsmenge des Europäischen Gemeinschaftsrechts und des Bundesrechts Vorrang vor der Landesverfassung beanspruchen. Dies zeigt, dass die Landesverfassung im Rang hinter den anderen Ebenen des Europäischen Mehrebenensystems zurücktritt und insoweit nicht frei in ihrer Gestaltungskraft ist. Dennoch bleiben Verfassungsgebern in den Ländern substantielle Gestaltungsspielräume, die nicht immer allen politischen Verantwortlichen klar sind. Die unterschiedliche Nutzung dieser Gestaltungsspielräume in den Ländern macht aber gerade die Lebendigkeit unseres föderalen Systems aus.

#### IV. Verfassungsreform 2014

Am 26. April 2013 setzte der Schleswig-Holsteinische Landtag den eingangs bereits erwähnten Sonderausschuss „Verfassungsreform“ ein, der sich am 3. Juni 2013 konstituierte. Unter dem Vorsitz des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages gehörten dem Ausschuss je ein Mitglied aus den sechs Fraktionen bzw. Gruppen des Landtages an, für die auch jeweils eine Stellvertretung benannt wurde. Der Sonderausschuss wurde in seiner Arbeit durch drei Staatsrechtslehrerinnen und Staatsrechtslehrer als ständige Berater in der Arbeit unterstützt<sup>11</sup>. Der Ausschuss hat gut ein Jahr bis zur Vorlage seines Abschlussberichtes am 30. Juni 2014 gearbeitet und insgesamt zehn Sitzungen des Ausschusses sowie zehn Gruppen von themenbezogenen Arbeitsgruppen abgehalten.

Hinzu kam eine Klausurtagung am 24. März 2014 vor der Erstellung des Abschlussberichtes. Der Ausschuss hat zu den einzelnen Themen schriftliche und zum Teil auch mündliche Anhörungen durchgeführt. Darüber hinaus gab es eine bundesweit bislang einmalige Einbindung der Bürger bei der Erarbeitung einer Verfassung, indem die Öffentlichkeit zeitlich befristet - bis zum 15. September 2013 - Gelegenheit erhielt, sich schriftlich oder per E-Mail mit Vorschlägen zur Verfassungsreform an den Sonderausschuss zu wenden. Die Vorschläge wurden vom Sonderausschuss ausgewertet und in seine Beratung einbezogen; die einsendenden Bürger wurden über das Ergebnis mit einer schriftlichen Begründung informiert. Am 4. Juli 2014 wurde der Abschlussbericht mitsamt den Vorschlägen zur Verfassungsänderung dem Landtag zugeleitet<sup>12</sup>, die anschließend noch im Innen- und Rechtsausschuss erörtert wurden und schließlich im Wesentlichen unverändert am 12.11.2014 einstimmig vom Landtag verabschiedet wurde. Die Änderungen der Landesverfassung betreffen im Einzelnen folgende Themen:

##### 1. Präambel

Dem Einsetzungsauftrag entsprechend hat der Sonderausschuss intensiv über die Einführung einer Präambel beraten und am Ende einen Vorschlag unterbreitet, der schließlich auch Eingang in die Landesverfassung gefunden hat. Damit verfügt die Landesverfassung Schleswig-Holsteins erstmalig über einen solchen Vorspruch, der Bestandteil der Verfassung ist, aufgrund seiner allgemeinen Fassung aber nur wenig unmittelbare Rechtsfolgen zeitigt. Ähnlich der Präambel des Grundgesetzes ist auch die neue Präambel der Landesverfassung ein politisches Bekenntnis, das im Sinne von Auslegungleitlinien aber sehr wohl rechtliche Wirkung entfaltet.

Die Präambel lautet nunmehr: „Der Landtag hat in Vertretung der schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger auf der Grundlage der unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Fundament jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit, in dem Willen, Demokratie, Freiheit, Toleranz und Solidarität auf Dauer zu sichern und weiter zu stärken, im Bewusstsein der eigenen Geschichte, bestrebt, durch nachhaltiges Handeln die Interessen gegenwärtiger wie zukünftiger Generationen zu schützen, in dem Willen, die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem Land zu bewahren, und in dem Bestreben, die Zusammenarbeit der norddeutschen Länder sowie die grenzüberschreitende Partnerschaft der Regionen an Nord- und Ostsee und im vereinten Europa zu vertiefen, diese Verfassung beschlossen.“

Mit der Einführung einer Präambel folgt Schleswig-Holstein nun dem Vorbild des Grundgesetzes und fast aller anderen Landesverfassungen. Letztlich ist die Präambel das Bindeglied zwischen dem dem konkreten Staat vorgelagerten Staatszwecken und dem von der Verfassung konstituierten Gemeinwesen<sup>13</sup>.

Auch wenn die rechtliche Bindungswirkung nur begrenzt ist, so wurde doch intensiv über die Inhalte der Präambel gerungen. Mit der Formulierung „in Vertretung der schleswig-holsteinischen Bürgerinnen und Bürger“ bekräftigt die Präambel das Prinzip der repräsentativen Demokratie<sup>14</sup> und verdeutlicht, dass die Abgeordneten des Landtages als legitimierte Vertreter des Volkes die Verfassung beschlossen haben.

Mit der Formulierung „auf der Grundlage der unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Fundament jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit“ übernimmt die Landesverfassung Art. 1 Abs. 2 GG und sein Bekenntnis zu den Menschenrechten, die das Fundament jeder menschlichen Gemeinschaft und gerade auch des schleswig-holsteinischen Gemeinwesens sein sollen. Gerade auch mit diesem Passus der Präambel knüpft die Verfassung nunmehr an grundlegende Zwecke des staatlichen Zusammenlebens und der Ausübung staatlicher Herrschaft an.

Sogleich anschließend bekundet die Präambel den „Willen, Demokratie, Freiheit, Toleranz und Solidarität auf Dauer zu sichern und weiter zu stärken“. Damit werden die in Art. 2 LV SH näher konkretisierte Herrschaftsform der Demokratie und zentrale Grundwerte als Zielmaßstab des staatlichen Handelns normiert.

Mit der Formulierung „im Bewusstsein der eigenen Geschichte“ wird deutlich gemacht, dass die heutige Verfassung das Ergebnis einer langen und durchaus wechselvollen schleswig-holsteinischen (Verfassungs-)Geschichte ist. Das Bewusstsein von der Geschichte setzt auch voraus, dass es weiterhin gepflegt wird.

<sup>9</sup> Statt vieler Bernhardt/Sacksofsky, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Drittbearbeitung, 84. Lfg. 1998, Art. 31 Rn. 31 (ff.).

<sup>10</sup> EuGH, Slg. 1964;1254; zusammenfassend Schliesky, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., S. 20.

<sup>11</sup> Es handelte sich dabei um Bundesminister a.D. Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf und Prof. Dr. Ute Sacksofsky.

<sup>12</sup> LT-Drs. 18/2095.

<sup>13</sup> Dazu näher Schliesky (Fn. 3), S. 463 f., 654 f.; s. auch Abschlussbericht des Sonderausschusses Verfassungsreform, LT-Drs. 18/2095, S. 23 f.

<sup>14</sup> Amtl. Begr., LT-Drs. 18/2116, S. 13.

Insofern hat eine solche Formulierung durchaus konkret-praktische Bedeutung, etwa im Hinblick auf den staatlichen Auftrag zur politischen Bildung. Diese ist im Lichte der Präambel dann auch mit ihrer historischen Perspektive zu vermitteln; politische Bildung muss dann immer auch politisch-historische Bildung sein<sup>15</sup>.

Anschließend nimmt die Präambel mit der Formulierung „bestrebt, durch nachhaltiges Handeln die Interessen gegenwärtiger wie künftiger Generationen zu schützen“ Bezug auf das Prinzip der Nachhaltigkeit. Das Bekenntnis zur Nachhaltigkeit erfährt in Art. 11 im Hinblick auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und in Art. 61 LV im Hinblick auf die finanziellen Grundlagen des Staates weitere Konkretisierungen. Der Sonderausschuss Verfassungsreform hat intensiv darüber diskutiert, ob das Nachhaltigkeitsprinzip als Staatszielbestimmung in der Verfassung verankert werden soll, dies im Ergebnis aber nicht befürwortet<sup>16</sup>. Der grundsätzlich nur schwer konkretisierbare Nachhaltigkeitsgedanke wird in der Präambel nun ausdrücklich auf den Aspekt der Generationengerechtigkeit bezogen.

Sodann wird der „Wille(n), die kulturelle und sprachliche Vielfalt in unserem Land zu bewahren“ von der Präambel betont. Damit werden schleswig-holsteinische Spezifika aufgegriffen, die wiederum untrennbar mit der geschichtlichen Entwicklung des Landes und den in ihm lebenden Minderheiten verbunden sind. Konkretisierungen liefert die Verfassung dann in den Artikeln 6, 12 und 13 LVSH.

Die Präambel endet mit „dem Bestreben, die Zusammenarbeit der norddeutschen Länder sowie die grenzüberschreitende Partnerschaft der Regionen an Nord- und Ostsee und im vereinten Europa zu vertiefen“. Damit wird die Kooperation der norddeutschen Länder von der Verfassung als positiv bewertet, ohne die Eigenständigkeit Schleswig-Holsteins infrage zu stellen. Diese Formulierung der Präambel ist die Reaktion auf eine weitergehende Diskussion, zu der der Einsetzungsauftrag auch ausdrücklich verpflichtet hatte. Von der Idee, Grundlagenstaatsverträge in der Verfassung zu regeln, bis hin zur Diskussion von Instrumenten für eine intensiviertere parlamentarische Zusammenarbeit ist letztlich nur dieser Programmsatz in der Präambel übrig geblieben. Darüber hinaus betont die Präambel nun die grenzüberschreitende Partnerschaft der Region an Nord- und Ostsee, die durch die Mitgliedschaft des Schleswig-Holsteinischen Landtages in der Ostsee-Parlamentarier-Konferenz sowie dem Parlamentsforum Südliche Ostsee auch bereits gelebt wird. Das „vereinte Europa“ bezieht sich auf die Europäische Union, die nun ebenfalls in der Präambel Anerkennung findet.

## 2. Der Streit um den Gottesbezug

Schon der Sonderausschuss Verfassungsreform hat intensiv über die Frage diskutiert, ob ein Gottesbezug in die Präambel aufgenommen werden sollte. Der dahingehende Vorschlag lautete „in Verantwortung vor Gott und den Menschen“ und nahm die Formulierung des Grundgesetzes auf. Der Sonderausschuss Verfassungsreform konnte sich jedoch nicht auf diese Formulierung einigen, so dass der Gottesbezug in der vorgeschlagenen Verfassungsänderung fehlte. Die CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag brachte daher einen ansonsten gleichlautenden Gesetzentwurf mit Gottesbezug in die parlamentarischen Beratungen ein<sup>17</sup>, beteiligte sich aber auch an dem von allen Fraktionen getragenen Entwurf zur Änderung der Verfassung<sup>18</sup>.

Nach intensiven und durchaus kontroversen politischen Diskussionen wurde schließlich noch ein dritter Gesetzentwurf von fünf Abgeordneten verschiedener Fraktionen eingebracht, der eine Art Kompromissformel enthielt. Der Gottesbezug sollte nach diesem Vorschlag wie folgt lauten: „auch in Verantwortung vor Gott, den Menschen und dem Bewusstsein des religiösen, philosophischen und humanistischen Erbes“. Damit wurde bewusst an den Formulierungsvorschlag des seinerzeitigen Entwurfs einer europäischen Verfassung angeknüpft, um sowohl gläubigen als auch nichtgläubigen Menschen einen Bezugspunkt zu bieten. In der Abstimmung erhielt dieser Vorschlag allerdings am Ende am wenigsten Stimmen, auch der CDU-Vorschlag mit dem Gottesbezug in Anlehnung an das Grundgesetz verfehlte die erforderliche 2/3-Mehrheit. Am Ende wurde der von allen Fraktionen getragene Verfassungsentwurf dann einstimmig angenommen. Die Debatte über den Gottesbezug in der Präambel mag überraschen, wenn man bedenkt, welche dringlichen Probleme vor dem Land Schleswig-Holstein liegen. Dennoch war und ist diese Diskussion zu begrüßen, da sie m.E. verdeutlicht hat, dass ein Bedürfnis nach einer sehr grundsätzlichen Diskussion über die Frage „Was hält diese Gesellschaft zusammen?“ festzustellen ist. In zahlreichen Beiträgen ist dies auch sehr deutlich zum Ausdruck gekommen, und insbesondere Udo di Fabio hat auf einer Veranstaltung der Nordkirche sehr eindrucksvoll die Bedeutung und die Relevanz des Gottesbezuges erläutert. Vor dem Hintergrund muss noch einmal deutlich betont werden, dass es sich um eine sog. „nominatio dei“ und nicht um eine „invocatio dei“ handelt. Dies bedeutet, dass es sich eben nicht um eine Anrufung des christlichen Gottes für diese konkrete Verfassung handelt, sondern ein offenes Gottesverständnis zugrunde gelegt wird, das auch anderen monotheistischen Religionen of-

fen steht. Dementsprechend haben auch die muslimischen Verbände in Schleswig-Holstein die Aufnahme des Gottesbezuges unterstützt. Die vorgeschlagene Formulierung „in Verantwortung vor Gott und den Menschen“ tangiert - wie auch auf Grundgesetzebene - weder die weltanschauliche und religiöse Neutralität des Staates noch die Trennung von Staat und Kirche, statuiert dafür aber eine Verantwortungsbeziehung. Der Gottesbezug relativiert den staatlichen Herrschaftsanspruch und verdeutlicht, dass menschliches Handeln begrenzt und fehlbar ist<sup>19</sup>. Der Absolutheits- und Vollkommenheitsanspruch des Staates wird damit zurückgenommen.

## 3. Das Staatsziel „Inklusion“

Zahlreiche mögliche neue Staatsziele wurden im Verfassungsausschuss diskutiert, die Inklusion von Menschen mit Behinderung hat es als eines der neuen Staatsziele in die Landesverfassung geschafft. Nach Art. 7 LV n.F. setzt sich das Land für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihre gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ein. Die Vorschrift ergänzt damit das Diskriminierungsverbot von Menschen mit Behinderung gem. Art. 3 LV n.F.<sup>20</sup> geht aber über dieses hinaus und hat auch einen anderen Gegenstandsbereich als das Staatsziel des Schutzes und der Förderung pflegebedürftiger Menschen gem. Art. 8 LV<sup>21</sup>, weil Pflegebedürftigkeit und Behinderung nicht deckungsgleich sind. Der Begriff der Inklusion bezeichnet im Anschluss an Art. 3 lit. c) Behindertenrechtskonvention<sup>22</sup> die volle und wirksame „Teilhabe von Menschen mit Behinderung an der Gesellschaft und ihre Einbeziehung in die Gesellschaft“. Der Landesverfassungsgeber legt damit ein umfassendes Verständnis für alle Lebensbereiche zugrunde. Als Staatsziel besitzt die Vorschrift rechtliche Verbindlichkeit als Abwägungsposten gegenüber konkurrierenden Rechtspositionen, als Auslegungslinie und als ermessenslenken-

<sup>15</sup> Entsprechend umgesetzt bei Danker/Schliesky (Hrsg.), Schleswig-Holstein 1800 bis heute - Eine historische Landeskunde, 2014.

<sup>16</sup> Abschlussbericht des Sonderausschusses Verfassungsreform, LT-Drs. 18/2095, S. 58.

<sup>17</sup> LT-Drs. 18/2116.

<sup>18</sup> LT-Drs. 18/2115.

<sup>19</sup> S. LT-Drs. 18/2116, S. 14. - Zu der Thematik jüngst (kritisch) Kreß, ZRP 2015, 152 ff.

<sup>20</sup> Bisher: Art. 2a LV.

<sup>21</sup> Bislang: Art. 5a LV SH.

<sup>22</sup> Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention - BRK -) vom 13. Juli 2006, BGBl. II 2008 S. 1411.

de Norm. Individuelle Ansprüche einzelner Behinderter entstehen in Ermangelung des Grundrechtscharakters aber nicht<sup>23</sup>. In der Vorschrift ist auch keine Festlegung auf bestimmte Maßnahmen oder Mittel zur Zielerreichung erfolgt; als Staatsziel hat Art. 7 LV insoweit eher Signalcharakter. Konkrete Ausgestaltungen der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung und ihrer gleichberechtigten Teilhaber finden sich schon seit längerem im Landesrecht<sup>24</sup> und nun vor allem auch in der Behindertenrechtskonvention, die nach Art. 59 Abs. 2 GG den Charakter von einfachem Bundesrecht besitzt und damit für das gesamte Landesrecht prägend ist.

#### **4. Erweiterung des Minderheitenschutzes**

Dem Einsetzungsauftrag entsprechend befasste sich der Sonderausschuss Verfassungsreform auch mit der Aufnahme des Minderheitenschulwesens in die Landesverfassung. Das Ergebnis sind zwei neue Gewährleistungen für das Minderheitenschulwesen und zusätzlich ein Schutz- und Förderauftrag für Minderheitensprachen. Diese Regelungen verstärken die besondere Stellung der Minderheiten in Schleswig-Holstein nochmals und machen die Landesverfassung damit gleichzeitig zu einer besonderen Verfassung mit bundes-, wenn nicht gar europaweitem Vorbildcharakter hinsichtlich des Schutzes der Minderheiten.

##### **a) Finanzierungsgarantie für dänische Schulen**

Zunächst einmal erhält das Schulwesen der dänischen Minderheit als institutionelle Garantie Verfassungsrang (Art. 12 Abs. 5 S. 1 LV n.F.) und darüber hinaus eine Finanzgarantie, mit der die Schulen der Minderheit der Finanzierung der öffentlichen deutschen Schulen gleichgestellt werden (Art. 12 Abs. 5 S. 2 LV n.F.). Diese neue Regelung ist nicht zu verstehen ohne den politischen Streit in der 17. Wahlperiode, als die seinerzeitige Landesregierung die Zuschüsse für die Schulen der dänischen Minderheit kürzen und auf eine Gleichstellung mit privaten Ersatzschulen<sup>25</sup> festschreiben wollte. Der Streit um diesen - noch dazu sehr schlecht kommunizierten - Eingriff in die Finanzierung der dänischen Schulen beschäftigte nicht nur die Landes-, sondern auch die Bundespolitik; vorübergehend wurden erhöhte Zuschüsse von Bundesseite gewährt, um die landesseitigen Kürzungen zu kompensieren.

Die Garantie des längst einfachgesetzlich geregelten Schulwesens der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein knüpft an Ziff. III. 4. der Bonn-Kopenhagener Erklärungen vom 29. März 1955 an, die sich dieser Tage zum 60. Mal jähren. In der Bonner Erklärung heißt es: „Im Lande

Schleswig-Holstein können allgemeinbildende Schulen und Volkshochschulen (auch solche mit fachlicher Ausrichtung) sowie Kindergärten von der dänischen Minderheit nach Maßgabe der Gesetze errichtet werden. In Schulen mit dänischer Unterrichtssprache ist ein zureichender Unterricht in deutscher Sprache zu erteilen. Eltern und Erziehungsberechtigte können frei entscheiden, ob ihre Kinder Schulen mit dänischer Unterrichtssprache besuchen sollen.“<sup>26</sup> Der schon bislang bestehende Schutz nach Art. 5 Abs. 2 S. 2 LV a.F. und hinsichtlich des Elternwahlrechts bezüglich des Schulbesuchs in Art. 8 Abs. 4 LV a.F. wird für das Schulwesen der dänischen Minderheit nochmals konkretisiert und verfassungsrechtlich festgeschrieben. Durch die Formulierung werden nicht nur die Schulen der nationalen dänischen Minderheit institutionell gewährleistet, sondern zugleich auch für das Angebot von Schulunterricht für Angehörige der dänischen Minderheit im Rahmen der Gesetze in die Pflicht genommen. Der Schulträger wird damit aber nicht verfassungsrechtlich festgelegt, so dass es durchaus denkbar wäre, über den dänischen Schulverein hinaus auch konkurrierende Angebote privat getragener Schulen zu etablieren, die ebenfalls Schulunterricht für die nationale dänische Minderheit anbieten<sup>27</sup>.

Politisch und praktisch bedeutsam ist vor allem Art. 12 Abs. 5 S. 2 LV n.F., der mit seiner verfassungsrechtlichen Finanzgarantie den bisherigen Rechtsstatus erweitert und den ursächlichen politischen Vorgang, nämlich die Kürzung der Schulkostenzuschüsse durch den Schleswig-Holsteinischen Gesetzgeber, künftig unmöglich macht. Mit der neuen Garantie, die Finanzierung der Schulen der nationalen dänischen Minderheit durch das Land erfolge in einer der Finanzierung der öffentlichen Schulen entsprechenden Höhe, wird der aktuell gültige § 124 Abs. 2 SchulG<sup>28</sup> verfassungsrechtlich festgeschrieben. Die Formulierung „entsprechende Höhe“ erlaubt nunmehr lediglich sachlich begründete Differenzierungen, die beispielsweise aus dem unterschiedlichen Status der Lehrkräfte herrühren.

##### **b) Schutz- und Förderauftrag für Unterricht in Minderheitensprachen**

Eine weitere neue Staatszielbestimmung normiert Art. 12 Abs. 6 LV n.F., wonach das Land die Erteilung von Friesisch-Unterricht und Niederdeutsch-Unterricht in öffentlichen Schulen schützt und fördert. Der schon bislang bestehende Schutz und die Förderung der friesischen Volksgruppe gem. Art. 6 Abs. 2 S. 2 LV sowie der Schutz und die Pflege der niederdeutsche Sprache gem. Art. 13 Abs. 2 LV werden nun für den Bereich des öffentlichen Schulwesens weiter konkretisiert. Gewährleistet wird die Erteilung von

Sprachunterricht, allerdings nur an öffentlichen Schulen. Privatschulen und Schulen der dänischen Minderheit werden von der Verpflichtung nicht erfasst. Aus dem Sinn und Zweck der Regelung sowie dem allgemeinen Minderheitenschutz der friesischen Volksgruppe gem. Art. 6 Abs. 2 S. 2 LV folgt, dass zumindest die Erteilung von Friesisch-Unterricht auf die Hauptsiedlungsgebiete der friesischen Volksgruppe in Schleswig-Holstein beschränkt werden darf, ohne dass die Teilnahme an einem solchen angebotenen Unterricht auf Angehörige der friesischen Volksgruppe beschränkt ist<sup>29</sup>. Schwieriger ist die Abgrenzung insoweit für das Niederdeutsche, da es sich hierbei um eine im gesamten Land verbreitete Minderheitensprache handelt, die nicht an eine nationale Minderheit oder Volksgruppe gebunden ist und sich daher auch nicht auf ein bestimmtes Siedlungsgebiet beschränken lässt<sup>30</sup>. Wohl aber rechtfertigt mangelnde Nachfrage an Niederdeutsch-Unterricht, etwa in Großstädten, den Verzicht auf ein konkretes Angebot an den Schulen.

#### **5. Stärkung des Parlaments**

Ein wesentliches Themenfeld, zu dem der Einsetzungsbeschluss den Sonderausschuss Verfassungsreform aufforderte, war die Stärkung des Parlaments im europäischen Mehrebenensystem. Gerade an dieser Stelle zeigt sich die Reformbedürftigkeit der Landesverfassung und der meisten anderen Verfassungen, da die erhebliche Vertiefung der europäischen Integration in den vergangenen Jahrzehnten zu erheblichen Kompetenzverlagerungen und auch zu anderen politischen Verfahren geführt haben. Ohne dies hier im Einzelnen vertiefen zu können, so ist ein Befund mittlerweile unstreitig: Die Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene höhlt zunehmend Kompetenzen der Landesparlamente aus. Und anders als die

<sup>23</sup> So auch ausdrücklich Amtl. Begr., LT-Drs. 18/2115, S. 14.

<sup>24</sup> Z.B. Landesbehindertengleichstellungsgesetz vom 16.12.2012, GVBl. SH 2012, S. 264; Selbstbestimmungsstärkungsgesetz vom 17.07.2009, GVBl. SH 2009, S. 402.

<sup>25</sup> Diesen Status genießen die Schulen der deutschen Minderheit in Dänemark, wobei sie allerdings in der Finanzierung den staatlichen dänischen Schulen weitestgehend gleichgestellt sind.

<sup>26</sup> Nachzulesen beispielsweise unter, zuletzt aufgerufen am 20.02.2015.

<sup>27</sup> Vgl. LT-Drs. 18/2115, S. 17.

<sup>28</sup> I.d.F. des Haushaltsbegleitgesetzes v.13.12.2013, GVBl. SH 2013 S. 494.

<sup>29</sup> S. Amtl. Begr., LT-Drs. 18/2115, S. 19.

<sup>30</sup> Insoweit anders oder zumindest missverständlich Amtl. Begr., LT-Drs. 18/2115, S. 19.

Landesregierungen, die an dem Prozess der Kompetenzübertragung durch Bundesregierung und Bundestag über den Bundesrat selbst noch Akteure in diesem Prozess sind, sind die Landtage in der Regel weder politisch noch rechtlich an dieser Kompetenzhochzonung beteiligt. Vor diesem Hintergrund wurde beispielsweise erörtert, dem Landtag ein Weisungsrecht gegenüber der Landesregierung für ihr Verhalten im Bundesrat bei derartigen Kompetenzübertragungen einzuräumen. Baden-Württemberg<sup>31</sup> und Bayern<sup>32</sup> haben in ihren Landesverfassungen mittlerweile derartige Weisungsrechte<sup>33</sup> festgeschrieben, doch fand sich am Ende des Diskussionsprozesses nicht genügend Unterstützung für diesen Vorschlag. Der Grund dürfte darin zu finden sein, dass das politische Sein das Bewusstsein bestimmt: Regierungstragende Fraktionen halten ein derartiges Weisungsrecht in der Regel für verzichtbar, und Landesregierungen wollen dem Parlament einen derartigen Einfluss nur ungern zubilligen.

In einem anderen Punkt konnte allerdings eine substantielle Stärkung des Parlaments gegenüber der Landesregierung realisiert werden. Art. 30 LV n.F. sieht nunmehr die Verpflichtung der Landesregierung vor, auf Verlangen des Landtags ein Verfahren gegen eine Maßnahme oder Unterlassung des Bundes anhängig zu machen, wenn der Landtag dies zur Wahrung seiner Rechte verlangt. Hintergrund dieser Norm ist die konkrete Erfahrung des Landtages bei der Einführung der sog. „Schuldenbremse“ (Art. 109 Abs. 3 GG) in das Grundgesetz. Seinerzeit sah der Landtag sich durch den Bund in seinem Budgetrecht und damit das Land Schleswig-Holstein in seiner Eigenstaatlichkeit verletzt. Der Landtag forderte daher mit einstimmigem Beschluss die Landesregierung auf, gegen diese Änderung des Grundgesetzes vorzugehen. Die Landesregierung enthielt sich zwar im Bundesrat bei der Verabschiedung dieser Grundgesetz-Änderung, kam dem Verlangen des Landtags, zum Schutz seiner Haushaltsautonomie einen Bund-Länder-Streit vor dem Bundesverfassungsgericht anzustrengen, aber nicht nach. Der Schleswig-Holsteinische Landtag beschloss daher, trotz eines erheblichen prozessualen Risikos selbst vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Änderung des Grundgesetzes vorzugehen. Da das Grundgesetz den Landesparlamenten in derartigen Konstellationen kein eigenes Antragsrecht einräumt, sah das Bundesverfassungsgericht sich gezwungen, den Antrag als unzulässig zurückzuweisen. Das Gericht führte allerdings aus, dass es dem Landtag unbenommen sei, im Wege eines Organstreitverfahrens die Verpflichtung der Landesregierung zur Antragstellung zu erstreiten<sup>34</sup>. Der neue

Art. 30 LV greift diesen Gedanken auf und verkürzt das Verfahren insoweit, als der Landtag nicht erst einen Organstreit vor dem Landesverfassungsgericht führen muss, sondern mit Mehrheitsbeschluss die Landesregierung unmittelbar zur Klagenerhebung in Karlsruhe verpflichtet kann. Die praktischen Fälle, in denen die regierungstragende Mehrheit die Landesregierung zu einem solchen Vorgehen verpflichtet, werden zwar selten sein, kommen aber - wie der Streit um die Schuldenbremse gezeigt hat - in der politischen Praxis durchaus vor. Vor diesem Hintergrund darf der neue Art. 30 LV schon als politisches Signal nicht gering geschätzt werden.

Erwähnung verdient überdies die Ergänzung von Art. 62 LV n.F., der dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber nunmehr erlaubt, aus der Mitte des Landtages Entwürfe zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes einzubringen. Dem Landtag wird damit nun ein begrenztes Initiativrecht für die Einbringung von Änderungsgesetzen zum Haushaltsgesetz eingeräumt; damit wird die Haushaltsfunktion des Landtages gestärkt.

## 6. Regelungen zur digitalen Gesellschaft

Auch mit den Herausforderungen der digitalen Gesellschaft hat sich der Sonderausschuss Verfassungsreform eingehend beschäftigt. Die Bedeutung der modernen Informations- und Kommunikationstechnik steht bislang in keinem Verhältnis zu den nur rudimentären rechtlichen Regelungen, so dass es kaum verwundert, wenn das Internet oftmals als „rechtsfreier Raum“ bezeichnet wird. Angesichts der Relevanz für Staat und Gesellschaft, aber auch angesichts der Gefahren und Bedrohungen, die in vielfältiger Hinsicht den Bürger betreffen, sind rechtliche und auch verfassungsrechtliche Regelungen dringend geboten. Während die Diskussion für die Ebene des Grundgesetzes erst langsam begonnen hat<sup>35</sup>, hat Schleswig-Holstein nun als erstes Bundesland Regelungen aufgenommen.

### a) Digitale Basisdienste

Nach Art. 14 Abs. 1 LV n.F. gewährleistet das Land im Rahmen seiner Kompetenzen den Aufbau, die Weiterentwicklung und den Schutz digitaler Basisdienste sowie die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an diesen. Unter „digitalen Basisdiensten“ versteht der Verfassungsgeber in Anknüpfung an § 8 Abs. 2 E-Government-Gesetz SH zentrale Dienste für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsabläufen. Diese Dienste umfassen beispielsweise ein landesweites Verwaltungsportal, ein landesweites Verwaltungsleistungsverzeichnis, bestimmte Formulare, eine vir-

tuelle Poststelle oder eine Bezahlplattform zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs. Diese zum Teil schon bestehenden Angebote sind aber nicht abschließend; vielmehr enthält Art. 14 Abs. 1 LV n.F. als Staatszielbestimmung eine Verpflichtung des Landes, derartige digitale Basisdienste weiterhin aufzubauen, weiterzuentwickeln und zu schützen. Mit der Schutzverpflichtung ist zugleich die IT-Sicherheit angesprochen, die es nun verfassungsrechtlich verpflichtend besonders zu beachten gilt.

### b) Diskriminierungsfreie Zugangswege zu Behörden und Gerichten

Nach Art. 14 Abs. 2 S. 1 LV n.F. sichert das Land im Rahmen seiner Kompetenzen einen persönlichen, schriftlichen und elektronischen Zugang zu seinen Behörden und Gerichten. Die Verfassung reagiert damit auf das Bestehen zahlreicher neuer bundesgesetzlicher Vorschriften, vor allem im Verfahrensrecht und in den Prozessordnungen, sichert für seinen eigenen Kompetenzbereich aber nun die Gleichrangigkeit persönlichen, schriftlichen und elektronischen Zugangs zu Behörden und Gerichten verfassungsrechtlich ab. Damit wird ein anderer Akzent als in manch bundesrechtlicher Regelung gesetzt, die dem elektronischen Zugang mittlerweile erste Priorität einräumt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang noch der am Ende der parlamentarischen Beratungen in die Verfassungsreform aufgenommene Art. 69 LV n.F., der den elektronischen Zugang zu Gerichten dahingehend modifiziert, dass das Land einen elektronischen Zugang zu seinen Gerichten erst ab dem 1. Januar 2018 sichert. Dies hängt mit der notwendigen Vorlaufzeit für die Etablierung des elektronischen Rechtsverkehrs bei den Gerichten zusammen, der sich derzeit schon aufgrund zahlreicher bundesgesetzlicher Vorgaben im Aufbau befindet.

Art. 14 Abs. 2 S. 2 LV n.F. normiert nunmehr ein neues Diskriminierungsverbot, demzufolge niemand wegen der Art des Zugangs zu Behörden und Gerichten benachteiligt werden darf. Diese subjektivrechtliche Vorschrift mit Grundrechtscharakter sichert die Gleichartigkeit der Zugänge zu Behörden und Gerichten ab.

<sup>31</sup> Art. 34 a Abs. 2 BW Verf.

<sup>32</sup> Art. 70 Abs. 4 Bay Verf.

<sup>33</sup> Dazu statt vieler Papier, ThürVBl. 2011, 49 ff.

<sup>34</sup> BVerfGE 129, 108 (116 f.).

<sup>35</sup> Dazu jüngst Schliesky, ZRP 2015, 56 ff.; s. zuvor bereits Enquetekommission, „Internet und digitale Gesellschaft“, Siebter Zwischenbericht, Demokratie und Staat, BT-Drs. 17/12290.

<sup>36</sup> BVerfGE 120, 274 ff.

### c) Digitale Privatsphäre

Für noch mehr Aufmerksamkeit wird vermutlich Art. 15 LV n.F. in Zukunft sorgen, der die digitale Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger unter zusätzlichen Schutz stellt. Nach dieser Vorschrift gewährleistet das Land im Rahmen seiner Kompetenzen auch den Schutz der digitalen Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger. Hintergrund ist, dass die Privatsphäre durch das Grundrecht auf Wohnung (Art. 13 GG) und das Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG) zwar verfassungsrechtlichen Schutz in der analogen Welt genießt. Darüber hinaus schützen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme<sup>36</sup> die Privatsphäre auch im digitalen Kontext. Diesen bislang ausschließlich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konturierten Schutz für die digitale Sphäre normiert die Landesverfassung nunmehr ausdrücklich, wobei mit dem Wort „auch“ verdeutlicht wird, dass dieser Schutz zusätzlich zu dem herkömmlichen Schutz der Privatsphäre in der „analogen Welt“ gedacht ist. Nach Auffassung des Verfassungsgebers handelt es sich bei dieser Bestimmung ebenfalls um eine Staatszielbestimmung<sup>37</sup>, worüber sich allerdings trefflich streiten lässt und mit Sicherheit künftig auch gestritten werden wird.

### 7. Öffentlichkeitsregelungen

Die Öffentlichkeit von Staats- und Verwaltungshandeln sowie die Transparenz staatlicher Vorgänge sind seit einigen Jahren ein vieldiskutiertes Thema. Auch der Sonderausschuss Verfassungsreform hat sich mit dieser Thematik auseinandergesetzt und an drei Punkten in der Verfassung zugunsten größerer Öffentlichkeit nachjustiert.

#### a) Sitzungen des Petitionsausschusses

Die bisherige Verfassungsrechtslage sah in Art. 17 Abs. 3 S. 2 LV a.F. eine Ausnahme für die grundsätzliche Ausschussöffentlichkeit für die Behandlung von Petitionen vor. Nunmehr regelt Art. 25 Abs. 3 LV n.F. in einem neuen Absatz, dass der Petitionsausschuss Petitionen grundsätzlich in nichtöffentlicher Sitzung behandelt. Der Ausschuss kann nun aber beschließen, eine Petition öffentlich zu behandeln, soweit überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner nicht entgegenstehen und die Petenten oder der Petent zustimmt. Abweichend von der bisherigen Rechtslage hat der Petitionsausschuss nun die Möglichkeit, eine Petition öffentlich zu behandeln, soweit überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder schutzwürdige Interessen Einzelner dem

nicht entgegenstehen und die Zustimmung des Petenten vorliegt. Diese Änderung ist die Reaktion auf die Einführung der sog. „öffentlichen Petition“ und der „Massenpetition“, die der Schleswig-Holsteinische Landtag vor einiger Zeit eingeführt hat. Bei „öffentlichen Petitionen“ handelt sich dabei um Petitionen mit Anregungen zur Landesgesetzgebung sowie Anregungen von allgemeinem Interesse, die mit Einverständnis des Petenten auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlicht werden und binnen einer Frist von sechs Wochen von anderen Interessierten mitgezeichnet werden können. Der Petitionsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages kann dann auch eine Anhörung des oder der Petenten im Ausschuss vorsehen. Bei derartigen öffentlichen Petitionen wäre es inkonsequent, die Beratung dieses Anliegens und die Anhörung des Petenten in nichtöffentlicher Sitzung vorzunehmen. Der Verfassungsgeber hat insoweit folgerichtige Konsequenz aus der Einräumung eines erweiterten Petitionsrechts bezogen. Ob die „öffentliche Petition“ allerdings in die Systematik der Petition i.S.d. Art. 17 GG passt oder nicht vielmehr ein neues Instrument der Bürgerbeteiligung in Gestalt einer niedrighwelligen Bürgeranregung ist<sup>38</sup>, muss in Wissenschaft und Rechtspraxis noch geklärt werden.

Die Neuregelung stellt sicher, dass der Petitionsausschuss selbst über den Umfang der Herstellung der Öffentlichkeit entscheidet und dabei eine Abwägung zwischen der Herstellung von Öffentlichkeit und überwiegenden Belangen des öffentlichen Wohls oder schutzwürdigen Individualinteressen durchführt und ferner die Zustimmung des Petenten resp. des Initiators der Petition vorliegt.

#### b) Elektronische Veröffentlichung von Gesetzen und Rechtsverordnungen

Eine Verstärkung der Öffentlichkeit parlamentarischen Handelns erfolgt auch im Hinblick auf die klassische Parlaments-tätigkeit, die Gesetzgebung. Bislang ist es traditionell deutsche Verfassungsrechtslage, Gesetze und Rechtsverordnungen in einem schriftlichen Gesetzblatt zu veröffentlichen. Nach dem Vorbild von Art. 82 GG sah auch Art. 39 Abs. 1 und Abs. 2 die Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen im Gesetz- und Verordnungsblatt vor. Nunmehr bestimmt Art. 46 Abs. 3 S. 2 LV n.F.<sup>39</sup>, dass Gesetz und Rechtsverordnungen nunmehr unmittelbar nach der Verkündung auch elektronisch zu veröffentlichen sind. Das Land hat auch bislang schon das geltende Recht in einer gemeinsam mit der Juris GmbH betriebenen Datenbank auf dem Landesportal veröffentlicht, doch war dies bislang lediglich ein freiwilliger Service. Nunmehr verpflichtet die Verfassung dazu, zusätzlich zu der schriftlichen Verkün-

dung auch eine elektronische Veröffentlichung unmittelbar nach der Verkündung vorzunehmen. In der Sache wird sich insoweit an dem elektronischen Landesrecht nichts ändern, wohl aber möglicherweise an der Art der Darstellung, da die jeweils aktuellen Gesetzesänderungen einfach und nachvollziehbar elektronisch zugänglich sein müssen. Die Vorschrift verpflichtet insoweit, das zuvor lediglich in Papierform ausgefertigte und im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlichte Gesetz in engem zeitlichem Zusammenhang nun auch elektronisch zu veröffentlichen<sup>40</sup>.

Der Sonderausschuss hat auch darüber diskutiert, ob die - schon aus technischen Gründen zeitlich schneller mögliche - elektronische Veröffentlichung künftig für die Verkündung des Gesetzes und der Verordnungen konstitutiv sein soll. Dieser Vorschlag war aber nicht mehrheitsfähig, sodass auch weiterhin die klassische schriftliche Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen konstitutiv bleibt, die elektronische Veröffentlichung nur als bürgerfreundlicher Service hinzutritt. Ebenfalls diskutiert, aber letztlich auch verworfen wurde die Frage, ob weiterhin der Ministerpräsident unter Bezeichnung der beteiligten Kabinettsmitglieder die Gesetze ausfertigen und verkünden soll oder ob dies künftig in die Kompetenz des Landtagspräsidenten fallen solle. Verfassungspolitisch sprächen durchaus wichtige Argumente für die letztere Lösung, zumal auch auf Bundesebene der Bundespräsident und nicht die Bundeskanzlerin die Gesetze ausfertigt und verkündet. Die Mehrheit im Sonderausschuss Verfassungsreform wollte allerdings an der bisherigen Praxis keine Veränderung vornehmen.

#### c) Transparenz (Art. 53 LV n.F.)

Breiten Raum nahm im Sonderausschuss auch die Diskussion über die Transparenz staatlichen Handelns ein. Damit griff der Ausschuss ein vom „Zeitgeist“ inspiriertes Thema auf, das durchaus kontrovers diskutiert wird und mit Sicherheit differenziert behandelt werden muss. So sehr die Demokratie von Öffentlichkeit lebt und gerade das Parlament den Auftrag zur Herstellung demokratischer Öffentlichkeit

<sup>37</sup> LT-Drs. 18/2115 S. 21.-

<sup>38</sup> S. auch die Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses, [www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/petitionen/doks-petitionen/verfahrensgrundsaeetze.pdf](http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/petitionen/doks-petitionen/verfahrensgrundsaeetze.pdf).

<sup>39</sup> Ergänzung des früheren Art. 39 Abs. 3 LV a.F. um einen Satz 2.

<sup>40</sup> Ebenso die Amlt. Begr. LT-Drs. 18/2115, S. 27.

hat<sup>41</sup>, so sehr kann jeglicher Verzicht auf Geheimhaltung und Vertraulichkeit den demokratischen Staat beschädigen<sup>42</sup> oder gar totalitären Tendenzen Vorschub leisten<sup>43</sup>. Bislang waren die hier geregelten Transparenzfragen einfachgesetzlich unter dem Aspekt der Informationsfreiheit bzw. des Informationszuganges geregelt. Schleswig-Holstein hatte früh im Kontext einiger anderer Bundesländer ein Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet; der Bund ist schließlich vor einigen Jahren mit einem eigenen Informationsfreiheitsgesetz gefolgt. Der schleswig-holsteinische Gesetzgeber hat schließlich vor einigen Jahren die mittlerweile verschiedenen und nicht harmonisierten Informationsansprüche in einem Informationszugangsgesetz zusammengefasst<sup>44</sup>. Neu ist also nun die verfassungsrechtliche Absicherung der Transparenz staatlichen Handelns und des Zugangs zu staatlichen Informationen. Art. 53 LV n.F. sieht nun vor, dass die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände amtliche Informationen zur Verfügung stellen, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen. Das Nähere bleibt auch weiterhin einem Gesetz vorbehalten. Damit erhält das Informationszugangsgesetz eine verfassungsrechtliche Basis, und zugleich muss es an einer entscheidenden Stelle nachgebessert werden. Bislang sehen § 9 Abs. 1 S. 1, § 10 S. 1 IZG vor, dass bei Vorliegen eines geschützten Belangs die Geheimhaltung geregelt ist, von der abgewichen werden kann, sobald das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Nach der neuen Verfassungsregelung müssen die schützenswerten Geheimhaltungsinteressen das öffentliche Interesse am Informationszugang überwiegen. Für die jeweils vorzunehmende Interessenabwägung hat der Verfassungsgeber also ein neues Regel-Ausnahme-Verhältnis vorgegeben, dass die grundsätzliche Transparenzverpflichtung noch höher wiegt als bislang, dabei aber auch weiterhin entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen anerkennt, die aber eben die Herausgabe amtlicher Informationen überwiegen müssen. Zu beachten ist ferner, dass Art. 53 S. 1 LV n.F. sich nur auf „amtliche Informationen“ bezieht. Damit wird der Begriff von § 2 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 IZG schon jetzt zugrunde gelegte Begriff übernommen; gemeint sind alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsformen oder auch sonstigen Informationsträgern bei Behörden und anderen Stellen, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übertragen sind, vorhandene Zahlen, Daten, Fakten, Erkenntnisse oder sonstige Auskünfte. Ein „Informationsverschaffungsanspruch“ im Hinblick auf vom Bürger gewünschte, bei Behörden aber aktuell nicht vorhandene Informatio-

nen besteht auch weiterhin nicht<sup>45</sup>. Zu beachten ist ferner, dass die verfassungsrechtliche Pflicht in Art. 53 LV n.F. nur die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände betrifft - und damit nicht alle Stellen im Land Schleswig-Holstein, die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten ausüben. Die einfachgesetzlichen Regelungen sind insoweit weiterreichend. Schließlich ist noch zu betonen, dass Art. 53 LV eine Verpflichtung der Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände statuiert und - in Satz 2 - einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber normiert. Einen unmittelbar aus der Verfassung folgenden Individualanspruch, der ggf. auch noch einklagbar wäre, begründet die neue Vorschrift gerade nicht. Der individuelle Auskunfts- und Informationszugangsanspruch folgt auch weiterhin nur aus einfachem Recht.

## 8. Erleichterung unmittelbarer Demokratie

Nach intensiven Diskussionen im Sonderausschuss Verfassungsreform hat man sich schließlich auf einen Kompromiss verständigt, mit dem die unmittelbar-demokratische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger über Volksbegehren und Volksentscheide nochmals erleichtert wird. Zum einen ist in Art. 49 Abs. 1 S. 5 LV n.F. die Zahl der erforderlichen Unterstützerunterschriften von bislang 5 % aller Stimmberechtigten auf 80.000 Stimmberechtigte gesenkt worden. Das bisherige Quorum in Höhe von 5 % aller Stimmberechtigten entsprach etwa 112.000 Unterstützern, so dass die Hürde für die Zulässigkeit eines Volksbegehrens nochmals erheblich gesenkt worden ist. Die Einführung einer absoluten Zahl für die Zulässigkeitsvoraussetzung in Art. 49 LV bedeutet zugleich eine Verfahrensvereinfachung, weil die Zahl der exakt notwendigen Unterstützungsunterschriften nun nicht mehr im Verhältnis zur Gesamtheit aller wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger jeweils im Einzelfall ermittelt werden muss.

Zum anderen ist auch das Zustimmungsquorum für Volksentscheide in Art. 49 Abs. 4 S. 1 LV n.F. von 25 auf 15 % der Stimmberechtigten gesenkt worden. Bei diesem abschließenden Verfahrensschritt der unmittelbar-demokratischen Beschlussfassung und Gesetzgebung hat man zwar an der Maßstabsgröße der Stimmberechtigten festgehalten, das Quorum allerdings ebenfalls deutlich gesenkt. Damit ist die Erfolgchance für Volksentscheide durch die doppelte Absenkung der Zustimmungsquoren für das initiiierende Volksbegehren und den Volksentscheid selbst deutlich erhöht worden, da die bisherigen Zustimmungserfordernisse viele Initiatoren bereits abgeschreckt haben oder im Laufe des Verfah-

rens jedenfalls nicht erreichbar waren. Allerdings scheint nun auch eine kritische Grenze erreicht zu sein, da die grundsätzliche Gleichwertigkeit von repräsentativer und unmittelbarer Demokratie<sup>46</sup> in Gefahr gerät, wenn die Zustimmungserfordernisse bei unmittelbar demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten zu gering werden. Zwar gilt formal weiter das Mehrheitsprinzip, doch werden die materiellen Erfordernisse des Demokratieprinzips verletzt, wenn eine aktive Minderheit auf zu einfachem Wege eine unmittelbare Gestaltungsmacht erhalte. Ein auch von dieser Verfassungsreform nicht gelöstes Problem ist die Qualität der Volksgesetzgebung, die - anders als im Rahmen der repräsentativen Demokratie - bislang noch kaum thematisiert worden ist<sup>47</sup>.

Ebenfalls diskutiert, aber mit Recht nicht verändert wurde das Zustimmungsquorum für verfassungsändernde Volksentscheide (Art. 49 Abs. 4 S. 2 LV). Diese höhere Hürde in Gestalt von 2/3 derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, jedoch mindestens der Hälfte der Stimmberechtigten ist mehrheitsberechtigt, da auch der Schleswig-Holsteinische Landtag Verfassungsänderungen nur mit 2/3 der Mitglieder des Landtages vornehmen kann (Art. 47 Abs. 2 LV).

## 9. Maßstäbe für die Verwaltung

Hervorhebung verdient schließlich noch Art. 52 Abs. 2 S. 2 LV n.F., demzufolge die Organisation der Verwaltung und die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren sich an den Grundsätzen der Bürgernähe, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit orientieren. Der schon bislang in der Landesverfassung ausdrücklich verankerte organisations- und verfahrensrechtliche Gesetzesvorbehalt gem. Art. 52 Abs. 2 LV (früher: Art. 45 Abs. 2 LV a.F.) wurde nun um ausdrückliche Maßstäbe für die Organisation der Verwaltung und die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren ergänzt. Als Orientierungsmarken werden

<sup>41</sup> Dazu eingehend Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch des Parlamentsrechts, 2015, § 5 Rn. 35.

<sup>42</sup> Dazu Schliesky, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band XII, 3. Aufl. 2014, § 277 Rn. 47.

<sup>43</sup> „Diktaturen arbeiten immer zuerst an der Abschaffung der Privatheit und des Geheimen und Verborgenen.“ (Harald Welzer).

<sup>44</sup> Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) vom 19.1.2012, GVOBl. SH S. 89.

<sup>45</sup> So deutlich auch Amtl. Begr., LT-Drs. 18/2115 S. 30.

<sup>46</sup> Dazu Schliesky, ZG 1999, 91 ff.

<sup>47</sup> Dazu näher Schliesky, SchlHA 2014, 86 ff.

ausdrücklich die Grundsätze der Bürgernähe, der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit genannt, die letztlich Kernbestandteile eines Vorstellungsbildes „guter Verwaltung“ sind, wie sie letztlich auch Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vorsehen<sup>48</sup>. Auch diese Verfassungsergänzung ist am Ende ein Kompromiss einer intensiveren Debatte und letztlich das Ergebnis von zwei Vorschlägen, die das europäische Recht auf gute Verwaltung oder eben zukunftsgerichtete Leitlinien für die Verwaltung aufnehmen wollten. Die genannten drei Grundsätze entfalten ihre Wirkung bei jeglicher gesetzgeberischen oder exekutivischen Änderung von Organisation und Verfahren der Verwaltung. Insbesondere bei Umstrukturierungen der Verwaltungsorganisation und verfahrensorientierten Verwaltungsreformen steigt nun die Begründungslast der Akteure im Hinblick auf die Grundsätze der Bürgernähe, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Gerade die Bürgernähe wird in Zeiten des demografischen Wandels und möglicher Schließungen von Verwaltungseinrichtungen mit Sicherheit noch eine größere Rolle spielen, dürfte aber auch im Kontext der fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltung - ebenso wie Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit - künftig eine erhebliche Relevanz entfalten.

#### 10. Abgelehnte Themen

Es würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, wenn auch nur ansatzweise auf die Diskussion der letztlich nicht mehrheitsfähigen Themen eingegangen würde. Der Sonderausschuss Verfassungsreform hat sich - auch nach Anhörung von Sachverständigen - auf eine Vielzahl von Themen nicht einigen können. Die Liste der abgelehnten Themen reicht von der Aufnahme eines eigenständigen Grundrechtskatalogs in die Landesverfassung über die Einführung einer Landesverfassungsbeschwerde bis hin zu verfassungsrechtlichen Kooperationsvorgaben mit anderen Bundesländern. Die Einzelheiten können dem Abschlussbericht des Sonderausschusses<sup>49</sup> entnommen werden.

#### VI. Fazit

Die grundlegend überarbeitete Landesverfassung ist am 11. Dezember 2014 in Kraft getreten<sup>50</sup> und zugleich in der jetzt geltenden Fassung neu bekanntgemacht worden<sup>51</sup>. Der Sonderausschuss Verfassungsreform hat damit eine intensive Arbeit in kurzer Zeit geleistet. Das Ergebnis kann sich meines Erachtens sehen lassen, wenn allerdings die Änderungen aufgrund der politischen Frontlinien in der Regel nur einen Minimalkonsens darstellen. Insgesamt bleibt es aber bei einer ausgewogenen, durchaus auf Eigenständigkeit und neue verfassungspolitische

Impulse setzenden Landesverfassung. Im Bereich des Minderheitenschutzes geht die Landesverfassung so weit wie keine andere Landesverfassung, und im Bereich der digitalen Gesellschaft betritt die Landesverfassung Neuland und normiert endlich erste verfassungsrechtliche Eckpunkte für den digitalen Raum. Die Rolle des Parlaments erfährt nochmals eine leichte Stärkung gegenüber der Regierung, und - offenbar dem Zeitgeist folgend - die Öffentlichkeit staatlichen Handelns wird verstärkt. Die Verfahrensregelungen für unmittelbar demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten auf Landesebene werden nochmals erleichtert. Diese Erleichterungen gehen mittlerweile aber an die Grenze des verfassungsrechtlich Möglichen, wenn die Gleichsetzung von repräsentativer und unmittelbarer Demokratie nicht gefährdet werden soll. Interessant sind auch die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Verwaltung, wobei auch hier nur ein Minimalkompromiss erzielbar war.

Zahlreiche weitere Vorschläge wurden diskutiert, zum Teil auch sehr intensiv diskutiert, am Ende aber entweder einvernehmlich oder aufgrund der absehbaren Verfehlung der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit verworfen. Insoweit ist die Prognose nicht schwierig, dass weitere Debatten über Verfassungsergänzungen in naher Zukunft zu erwarten sind. Insgesamt kann man dem Verfassungsgeber aber Augenmaß attestieren, wobei - und dies sei durchaus kritisch vermerkt - der Trend zur Ausweitung von Staatszielbestimmungen unverkennbar ist, mit denen politische Herzensanliegen verfassungsfest abgesichert werden sollen. Aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Verbindlichkeit werden so die Handlungsspielräume von künftigen Gesetzgebern und auch der Exekutive immer weiter eingegengt, wodurch die Handlungsfähigkeit bei zukünftigen Herausforderungen nicht gerade vergrößert wird.

Spannend war die Diskussion über die Aufnahme des Gottesbezuges in die Präambel; auch wenn die hierfür erforderliche Mehrheit am Ende (zunächst) nicht vorhanden war, so hat diese breite gesellschaftliche, politische und mediale Debatte eines deutlich gezeigt: Die Bürgerinnen und Bürger, aber auch ihre Repräsentanten haben sich wieder einmal intensiv mit der Frage beschäftigt, was unsere Gesellschaft eigentlich zusammenhält. Es ist diese vor-verfassungsrechtliche Frage, über die eine Gesellschaft sich immer wieder neu Klarheit verschaffen muss, wenn ihre Verfassung auf einem solchen Konsens beruhen soll. Insoweit ist durchaus fraglich, ob die fehlende Mehrheit für den Gottesbezug in der Präambel der Realität in der Gesellschaft entspricht; möglicherweise wird hier die Volksinitiative nochmals neuen

Schwung in die Angelegenheit bringen. Die Debatte über die Verfassung hat aber auch noch etwas anderes gezeigt: Die Verfassung eines Landes hat nach wie vor Bedeutung. Die Gestaltungsmöglichkeiten, die das Grundgesetz im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 GG den Ländern ihren Verfassungsraum belässt, werden gerade erst neu entdeckt. Dies gilt im Übrigen für die Landespolitik genauso wie für das Landesverfassungsgericht.

Der Schwung der Verfassungsreform sollte genutzt werden, um die Bedeutung der Verfassung auch in der Gesellschaft dauerhaft zu verdeutlichen. Die Binde- und Prägekraft der Verfassung sollte nicht nur ein Thema der Juristinnen und Juristen sein; vielmehr benötigt unsere an politischen Legitimationsfaktoren arme Zeit weiterhin einen „Verfassungspatriotismus“, wie Dolf Sternberger ihn seinerzeit beschworen hat. Vor 170 Jahren hat die Verfassungsfrage in Schleswig-Holstein noch weite Kreise der Gesellschaft mobilisiert und zur Schleswig-Holsteinischen Erhebung 1848 geführt. An die Verfassung sollte man daher öfter denken als nur in Zeiten politischer Krisen; deshalb wäre es wünschenswert, wenn ein „Verfassungstag“ ins Leben gerufen würde, an dem die Bedeutung der Verfassung auch einem breiteren Publikum verdeutlicht werden könnte. Insoweit würde sich der 15. September anbieten, da dies der Tag des Inkrafttretens der ersten freiheitlichen und demokratischen Verfassung auf schleswig-holsteinischem Boden im Jahre 1848 war. Ein solcher Verfassungstag gäbe Gelegenheit, die Bedeutung der Verfassung und des Rechts für die Gesellschaft immer wieder neu herauszuarbeiten. In den Worten des bedeutenden schleswig-holsteinischen Rechtsgelehrten Niels Nicolaus Falck: „Denn besser, als das Recht, ist von allen menschlichen Dingen auch das Beste nicht.“<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Dazu eingehend Schliesky, in: ders./Wille (Hrsg.), *Recht auf gute Verwaltung?*, 2014, S. 43 ff.

<sup>49</sup> LT-Drs. 18/2095.

<sup>50</sup> S. Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 12. November 2014, GVOBl. SH 2014 S- 328.

<sup>51</sup> GVOBl. SH 2014, S. 344.

<sup>52</sup> Niels Nicolaus Falck, *Das Herzogthum Schleswig in seinem gegenwärtigen Verhältniß zu dem Königreich Dänemark und zu dem Herzogthum Holstein*, 1916, herausgegeben und eingeleitet von Utz Schliesky, 2008, S. 134.

# Vergaberechtliche Aspekte bei der Flüchtlingsunterbringung und –versorgung durch Kommunen

Dr. Benjamin Pfannkuch, Rechtsanwalt bei der Kanzlei Wiegert Werner & Partner, Kiel

Angesichts des zunehmenden Flüchtlingsstromes ist eine rasche Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge erforderlich. Die Kommunen müssen, oftmals mit äußerst kurzem Vorlauf, Unterkünfte bereitstellen und die Versorgung sicherstellen. Dabei darf nicht aus dem Blick geraten, dass die Kommunen öffentliche Auftraggeber im Sinne des Vergaberechts sind und ihre Maßnahmen zur Bewältigung des Flüchtlingszulaufs den vergaberechtlichen Vorschriften unterliegen können. Das Vergaberecht als Verfahrensregime mit erheblich formaler Prägung scheint der Notwendigkeit eines schnellen Handelns entgegenzustehen. Die Problematik der Relevanz des Vergaberechts auch unter den gegenwärtigen Umständen haben mittlerweile die EU-Kommission und der Bund erkannt und entsprechende Hinweise gegeben; teilweise haben auch die Länder besondere Maßgaben erlassen. Der Beitrag möchte einen Überblick über den Anwendungsbereich des Vergaberechts in diesem Kontext und die Möglichkeiten zur rechtssicheren Gestaltung der gebotenen Maßnahmen geben.

## I. Anwendungsbereich des Vergaberechts, insbesondere: Öffentlicher Auftrag

Das EU-Vergaberecht der §§ 97 ff. GWB, § 4 VgV und der EG-Vorschriften der Vergabe- und Vertragsordnungen ist anzuwenden, wenn ein öffentlicher Auftraggeber – das sind Kommunen nach § 98 Nr. 1 GWB stets – einen öffentlichen Auftrag vergeben will, der bestimmte Schwellenwerte überschreitet. Die Schwellenwerte betragen derzeit 5.186.000 Euro für Bauaufträge; 207.000 Euro für Liefer- und Dienstleistungsaufträge und 414.000 Euro für Liefer- und Dienstleistungsaufträge für Sektorauftraggeber.<sup>1</sup>

Erste Weichenstellung ist also die Differenzierung nach dem Wert des Auftrags. Unterhalb dieser Werte gilt das Vergaberecht nach Maßgabe des Haushaltsrechts; hinzu kommen die Landesvergabegesetze, in Schleswig-Holstein das Tariffreie- und Vergabegesetz (TTG). Allerdings sind auch im Unterschwellenbereich das aus den primärrechtlichen Grundfreiheiten abgeleitete Diskriminierungsverbot und das Transparenzgebot zu beachten, sofern der Auftrag Binnenmarktrelevanz hat.<sup>2</sup>

Im Hinblick auf den Begriff des öffentlichen Auftrags im Sinne des § 99 GWB<sup>3</sup> ergibt sich eine weitere Weichenstellung. Ausschreibungspflichtig sind Aufträge über die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen sowie Bauaufträge. Soweit sich den Kommunen „nur“ die Frage stellt, Unterkünfte anzumieten oder vorhandene Unterkunftsgebäude zu erwerben, können sie sich ggf. auf die Ausnahmebestände berufen, die von der Ausschreibungspflicht entbinden. Abzugrenzen sind diese Ausnahmen von einem Bauauftrag im Sinne des § 99 Abs. 3 GWB.

### 1. Erwerb und Anmietung von Unterkünften

Das Vergaberecht gilt zum einen gemäß § 100 Abs. 5 Nr. 1 GWB nicht für den Erwerb von Grundstücken oder vorhandenen Gebäuden. Abzugrenzen ist dieser Fall von der Erwerbspflichtigkeit in Bezug auf ein noch neu, nach den Vorgaben des öffentlichen Auftraggebers zu erstellenden Gebäudes; dann handelt es sich um einen ausschreibungspflichtigen Bauauftrag nach § 99 Abs. 3 GWB.<sup>4</sup>

Das Vergaberecht gilt zum anderen gemäß § 100 Abs. 5 Nr. 2 GWB nicht bei der Anmietung von Grundstücken oder Gebäuden. Diese Ausnahme erfasst nur die Miete eines vorhandenen Gebäudes, eines sog. Bestandbaus. Ein Pachtvertrag ist einem Mietvertrag gleichzusetzen.<sup>5</sup>

Abzugrenzen sind diese Ausnahmen von einem Bauauftrag im Sinne des § 99 Abs. 3 GWB.<sup>6</sup> Ein Bauauftrag liegt danach vor, wenn das Vorhaben für den öffentlichen Auftraggeber ausgeführt oder gleichzeitig geplant und ausgeführt wird bzw. wenn die Bauleistung dem Auftraggeber „unmittelbar wirtschaftlich zugutekommt“. Das ist z.B. dann der Fall, wenn der öffentliche Auftraggeber Eigentümer der Bauleistung oder des Bauwerks wird.<sup>7</sup> Die Abgrenzung kann relevant werden, wenn ein Bestandsgebäude zwar angemietet werden soll, es aber zum Zweck der Unterbringung umgebaut werden muss. Dabei ist zu unterscheiden zwischen mietvertragstypischen und mietvertragsuntypischen Umbauverpflichtungen: Der Ausnahmecharakter wird nicht berührt durch Bauleistungen, wie sie typischerweise im Zuge von Neuvermietungen erfolgen, z.B. der Gebäudetechnik an neue Telekommunikations-, Umwelt- oder Arbeits-

schutzanforderungen, Neuzuschnitt von Räumen ohne wesentliche Eingriffe in die Bausubstanz oder die Erneuerung von Bodenbelägen, Fenstern und Türen.<sup>8</sup> Untypisch für Mietverträge und damit ausschreibungsrelevant sind hingegen nutzerspezifische Umbaumaßnahmen, die bei einer weiteren Vermarktung des Gebäudes durch den Vermieter zwingend rückgängig zu machen sind, also keinen Marktwert, sondern ausschließlich einen individuellen Nutzwert haben.<sup>9</sup> Sind also für die Unterbringung in angemieteten Gebäuden Umbaumaßnahmen erforderlich, muss geprüft werden, ob diese als noch „mietvertragstypisch“ angesehen werden können. Ist das der Fall, kommt die Ausnahme von der Ausschreibungspflicht in Betracht.

### 2. Versorgung von Flüchtlingen mit Waren und Dienstleistungen

Muss die Kommune – nur oder zusätzlich zu der Beschaffung von Unterkünften – Waren wie z.B. Betten, Decken, Zelte, Kleidung oder Lebensmittel zur Versorgung beschaffen, handelt es sich um einen öffentlichen Auftrag nach § 99 Abs. 2 GWB. Waren im Sinne des § 99 Abs. 2 GWB sind – wie andere Energieträger – auch Gas und Strom.<sup>10</sup> Dienstleistungen wie insbesondere Gesundheits-, Reinigungs- oder Sicherheitsleistungen fallen unter den Begriff des Dienstleistungsauftrags nach § 99 Abs. 4 GWB. Es sollte aber

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 1336/2013 vom 13.12.2013. Sektorauftraggeber sind nach § 98 Nr. 4 GWB, § 1 SektVO auf den Gebieten der Trinkwasser- oder Energieversorgung oder des Verkehrs tätig. Sektorauftraggeber sind nach der derzeit geltenden SektVO privilegiert, was die Wahl der Verfahrensart betrifft, vgl. § 6 SektVO.

<sup>2</sup> s. nur EuGH, Urteil vom 21.02.2008 - Rs. C-412/04; EuGH, Urteil vom 20.05.2010 - T-258/06 s. bereits EuGH, Urteil vom 07.12.2000 - Rs. C-324/98, zu Dienstleistungskonzessionen.

<sup>3</sup> Der an sich nur für den Oberschwellenbereich geltende Begriff des öffentlichen Auftrags nach § 99 GWB ist auch im Unterschwellenbereich anzuwenden, s. § 2 Abs. 1 Nr. 3 TTG.

<sup>4</sup> Dreher, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Auflage 2014, GWB, § 100, Rn. 46.

<sup>5</sup> Dreher, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Auflage 2014, GWB, § 100 Rn. 51.

<sup>6</sup> Auch die Baukonzession nach § 99 Abs. 6 GWB stellt einen öffentlichen Bauauftrag dar.

<sup>7</sup> EuGH, Urteil vom 25.03.2010 - C-451/08 – „Helmut Müller“.

<sup>8</sup> Dreher, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Auflage 2014, GWB, § 100, Rn. 57 f.; Schellenberg, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 2. Auflage 2015, GWB, § 100, Rn. 41, m.w.N. S. dazu OLG Schleswig, Beschluss vom 01.04.2010 - 1 Verg 5/09.

<sup>9</sup> Dreher, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Auflage 2014, GWB, § 100, Rn. 59, mit dem Beispiel von besonderen Sicherheitsbauten ausschließlich für Zwecke der Justiz- oder Polizeiverwaltung.

<sup>10</sup> Dreher, a.a.O., § 99, Rn. 171, m.w.N.

immer geprüft werden, ob die konkrete Dienstleistung im Anhang II Teil A der noch geltenden Richtlinie 2004/18/EG bzw. im Anhang I Teil A zu § 1 EG Abs. 2 VOL/A aufgeführt ist.<sup>11</sup> Denn nur für diese Dienstleistungen gelten die EU-vergaberrechtlichen Vorschriften uneingeschränkt; für die in Anhang II Teil B zur Richtlinie 2004/18/EG bzw. Anhang I Teil B zu § 1 EG Abs. 3 VOL/A genannten gelten lediglich bestimmte Einzelvorgaben des strengen EU-Vergaberechts aus dem 2. Abschnitt der VOL/A und zusätzlich deren erster Abschnitt (dies aber vollständig). Diese Einordnung ist von praktischer Bedeutung vor allem bei Leistungen im Sozial- und Gesundheitsbereich.

## II. Verfahrensregelungen

Ist der Anwendungsbereich des Vergaberechts nach den unter I. dargestellten Maßgaben eröffnet, stellt sich die Frage der Wahl der zweckmäßigen und vor allem zulässigen Verfahrensart zur Vergabe.

### 1. Überblick

Nur überblicksartig soll die Hierarchie der Verfahrensarten dargestellt werden, differenziert nach dem Ober- und Unterschwellenbereich: Im Oberschwellenbereich ist vorrangig das offene Verfahren, in dem eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von Angeboten aufgefordert wird und somit den größtmöglichen Wettbewerb ermöglicht.<sup>12</sup> In einem nichtoffenen Verfahren<sup>13</sup> wird zunächst ein öffentlicher Teilnahmewettbewerb durchgeführt, anschließend werden die geeigneten Bieter zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Das nichtoffene Verfahren ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, z.B. wenn eine außergewöhnliche Eignung erforderlich ist oder im Falle von Dringlichkeit.<sup>14</sup> Unter noch engeren Voraussetzungen ist ein Verhandlungsverfahren mit und – unter nochmals verschärften Bedingungen – ohne vorhergehenden Teilnahmewettbewerb zulässig.<sup>15</sup> Vor allem diese letztgenannte Verfahrensart wird angesichts der aktuellen Lage relevant und unten näher dargestellt. Zulässig ist das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb nämlich u.a., soweit es unbedingt erforderlich ist, wenn aus dringlichen zwingenden Gründen, die die Auftraggeber nicht voraussehen konnten, die vorgeschriebenen Fristen nicht eingehalten werden können, wobei die Umstände für die Dringlichkeit nicht dem Auftraggeber zuzurechnen sein dürfen.<sup>16</sup> Im Unterschwellenbereich gilt entsprechend der Vorrang der öffentlichen Ausschreibung<sup>17</sup> vor der beschränkten Ausschreibung mit und ohne Teilnahmewettbewerb<sup>18</sup> und der freihändigen Vergabe.<sup>19</sup>

### 2. Geeignete und zulässige Verfahrensarten in der aktuellen Lage

Die jeweiligen Verfahrensarten sehen be-

stimmte Fristen zur Angebotsabgabe bzw. des Eingangs von Teilnahmeanträgen vor. Diese zeitlichen Vorgaben stellen sich in der gegenwärtigen Situation als besonders problematisch dar; so beträgt die Angebotsfrist im offenen Verfahren grundsätzlich 52 Tage,<sup>20</sup> die Teilnahmefrist im nichtoffenen Verfahren und im Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb beträgt grundsätzlich 37 Tage. Es kommt also darauf an, diejenige Verfahrensart zu finden, mittels derer die Kommune schnell den erforderlichen Bedarf decken kann (Unterkünfte, Versorgungsleistungen etc.) und die vergaberechtlich zulässig ist. Einzugehen ist hierbei insbesondere auf die Hinweise der Kommission und des Bundeswirtschaftsministeriums, die jüngst zur Anwendung des Vergaberechts speziell vor dem Hintergrund des Flüchtlingszustroms veröffentlicht wurden.

### a. Mitteilung der Kommission vom 09.09.2015

In ihrer Mitteilung schließt die Kommission zunächst einmal das offene Verfahren mit seinen besonders langen Fristen als geeignet und geboten in der gegenwärtigen Lage aus. Eine andere Bewertung, d.h. ein Festhalten am Vorrang des offenen Verfahrens in dieser Situation, wäre auch lebensfremd. Die Kommission geht aber im Grundsatz von einem Vorrang des nicht-offenen Verfahrens unter Anwendung der Möglichkeiten der Fristverkürzung aus, sog. beschleunigtes nichtoffenes Verfahren.<sup>22</sup> Nur in den „dringendsten“ Fällen sei das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb zulässig. Wegen des Ausnahmecharakters sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen eng auszulegen; hierbei beruft sich die Kommission zutreffend auf die Rechtsprechung des EuGH.<sup>23</sup> Die Kommission beschränkt sich in ihrer Mitteilung auf die Darstellung der Zulässigkeitsvoraussetzungen, trifft aber keine Aussage, ob diese hinsichtlich der Flüchtlingsproblematik erfüllt sind. Dies könnte sie in der Pauschalität aufgrund der unionsweit unterschiedlichen Verhältnisse indes auch nicht. Die Hinweise der Kommission zur Zulässigkeit des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb können aber durchaus als Aufforderung an die Kommunen gewertet werden, die Voraussetzungen sehr genau zu prüfen. Aus diesem Grund sollte die Dokumentation sorgfältig geführt werden, auch wenn dies derzeit nachrangig erscheinen mag.

Anders als das Bundeswirtschaftsministerium in seinem Rundschreiben (s. sogleich) spricht die Kommission als Möglichkeit der Deckung des Beschaffungsbedarfs auch die interkommunale Kooperation an. Diese Zusammenarbeit unterfällt nicht dem Vergaberecht, sofern folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Vertragsgegenstand muss eine allen

Vertragsparteien obliegende öffentliche Aufgabe sein,

- die Zusammenarbeit muss durch Überlegungen und Erfordernisse bestimmt sein, die mit der Verfolgung von im öffentlichen Interesse liegenden Zielen zusammenhängen,
- im Vertrag müssen gegenseitige Verpflichtungen geregelt sein, insbesondere auch in Notfällen,
- an der Zusammenarbeit darf kein Privater beteiligt sein,
- kein privates Unternehmen darf besser gestellt werden als seine Wettbewerber,
- es dürfen keine Finanztransfers verein-

<sup>11</sup> Sog. prioritäre Dienstleistungen. Die Unterscheidung zwischen prioritären und nicht-prioritären Dienstleistungen wird in der neuen Vergaberichtlinie aufgegeben; stattdessen gelten nun insbesondere für Dienstleistungen des Sozial- und Gesundheitswesens besondere Beschaffungsregeln, s. Art. 74 ff. RL 2024/2014/EU. Im deutschen Entwurf des novellierten GWB zur Umsetzung der neuen EU-Vergaberichtlinien wird den Auftraggebern gemäß § 130 GWB-E die Wahl zwischen offenem, nicht offenem und Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb eröffnet; ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb ist dagegen auch hier nicht ohne weiteres möglich.

<sup>12</sup> § 101 Abs. 2 GWB, § 3 EG Abs. 1 VOL/A, § 3 EG Abs. 1 Nr. 1 VOB/A.

<sup>13</sup> § 101 Abs. 3 GWB, § 3 EG Abs. 2 VOL/A, § 3 EG Abs. 1 Nr. 2 VOB/A.

<sup>14</sup> s. Pünder, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 2. Auflage 2015, VOL/A, § 3EG, Rn. 8.

<sup>15</sup> § 101 Abs. 5 GWB, § 3 EG Abs. 3, 4 VOL/A, § 3 EG Abs. 4, 5 VOB/A.

<sup>16</sup> § 3 EG Abs. 4 lit. d) VOL/A, § 3 EG Abs. 5 S. 1 Nr. 4 VOB/A. Ausnahmsweise kann der Auftraggeber auch bei Gründen, die ihm zuzurechnen sind, zur Überbrückung eines vergaberechtswidrigen Zustandes direkt vergeben (sog. Interims-Vergabe). Dabei handelt es sich um Vergabeverfahren zur Deckung eines unabwendbaren Bedarfs in dem Fall, dass sich ein Vergabeverfahren oder ein Nachprüfungsverfahren zeitlich übermäßig verzögert oder dass das Vergabeverfahren in der Nachprüfung aufgehoben wird, s. Dreher, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 5. Auflage 2014, GWB, § 97, Rn. 14. Solche von dem Auftraggeber zu vertretenden Umstände sind z.B. die Wahl des falschen Vergabeverfahrens. Allerdings sind an die Zulässigkeit strenge Anforderungen zu stellen, insbesondere im Hinblick auf die Dauer des zu überbrückenden Zeitraums. s. OLG Frankfurt a.M., Beschluss vom 30.01.2014 – 11 Verg 15/13.

<sup>17</sup> § 3 Abs. 1, 2 VOL/A, § 3 Abs. 1, 2 VOB/A; entspricht dem offenen Verfahren.

<sup>18</sup> § 3 Abs. 3, 4 VOL/A, § 3 Abs. 3, 4 VOB/A; entspricht dem nichtoffenen Verfahren.

<sup>19</sup> § 3 Abs. 5 VOL/A, § 3 Abs. 5 VOB/A; entspricht dem Verhandlungsverfahren.

<sup>20</sup> § 12 EG Abs. 2 VOL/A.

<sup>21</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zu den Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe im Zusammenhang mit der aktuellen Flüchtlingsproblematik vom 09.09.2015 (COM(2015) 454 final).

<sup>22</sup> s. § 12 EG Abs. 4 S. 2 VOL/A.

<sup>23</sup> EuGH, Urteil vom 15.10.2009 - C-275/08; Beschluss vom 20.06.2013 - C-352/12.

bart werden, die über eine reine Kostenerstattung hinausgehen.<sup>24</sup>

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den einzelnen Voraussetzungen der interkommunalen Zusammenarbeit würde den Rahmen dieses Beitrags überschreiten. Hinzuweisen ist aber darauf, dass die kommunalrechtliche Grundlage der Kooperation, das GkZ, den vergaberechtlichen Anforderungen nur in Teilen entspricht. Wird zur Bewältigung der Flüchtlingsunterbringung und -versorgung daher eine Zusammenarbeit zwischen Kommunen nach GkZ erwogen, muss den vergaberechtlichen Anforderungen daher besonderes Gewicht zugemessen werden.

### **b. Rundschreiben des Bundeswirtschaftsministeriums vom 24.08.2015**

In seinem Rundschreiben<sup>25</sup> nennt das Bundeswirtschaftsministerium wie auch die Kommission als geeignete Verfahrensarten das beschleunigte nichtoffene Verfahren und das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb. Dem beschleunigten nichtoffenen Verfahren wird auch hier der Vorrang zugesprochen. Nur wenn die entsprechenden Fristen<sup>26</sup> nicht eingehalten werden können, ist ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb zulässig. Das Bundeswirtschaftsministerium weist auf die drei kumulativ erforderlichen Voraussetzungen für ein solches Verhandlungsverfahren hin<sup>27</sup>:

- es muss sich ein unvorhergesehenes Ereignis handeln,
- es müssen dringliche und zwingende Gründe bestehen, und
- es muss ein kausaler Zusammenhang zwischen dem unvorhergesehenen Ereignis und der Unmöglichkeit der Fristeinholung bestehen.

Im Gegensatz zur Kommission gibt das Bundeswirtschaftsministerium eine eigene Einschätzung, ob diese Voraussetzungen vorliegen. Es nimmt Bezug auf die Flüchtlingsprognose des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BMAF) vom 19.08.2015, die für 2015 von bis zu 800.000 Flüchtlingen ausgeht, während bislang lediglich 450.000 Flüchtlinge prognostiziert worden seien. Dieser Anstieg sei nach dem Bundeswirtschaftsministerium unerwartet und werde „regelmäßig“ dazu führen, dass die Kommunen wesentlich mehr Unterbringungsmöglichkeiten und Versorgungskapazitäten vorhalten müssen. Bei besonders kritischer Würdigung könnte an der Unvorhersehbarkeit deshalb gezweifelt werden, da nicht erst seit kurzem bekannt ist, dass mit einer verstärkten Flüchtlingsaufnahme gerechnet werden muss. Dass eine solche rechtliche Einschätzung von einer Bundesbehörde verlaubar

wird, darf nicht darüber hinweg täuschen, dass sich eine unbedingte Rechtssicherheit daraus nicht ergeben kann. In jedem Falle hätte diese Ansicht in einem Nachprüfungsverfahren für das OLG in seiner Entscheidung über eine sofortige Beschwerde keinerlei bindende Wirkung. Vor einer ungeprüften pauschalen Übernahme der Verlaubarkeit des Bundeswirtschaftsministeriums kann daher nur gewarnt werden. Es sollte in jedem Einzelfall geprüft - und dokumentiert - werden, ob die Voraussetzungen für ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb erfüllt sind. Die Kommune trägt nämlich die Beweislast für diese besonderen Umstände. Einer gewissen Präzision bedarf die Einschätzung des Bundeswirtschaftsministeriums zur Unvorhersehbarkeit insoweit, als für die Kommune als Auftraggeber nicht (lediglich) darauf abgestellt werden kann, dass das BAMF Mitte August seine Prognose erheblich änderte. Maßgeblich ist vielmehr, zu welchem Zeitpunkt die betroffene Kommune jeweils Kenntnis davon erhielt, wann und in welchem Umfang ihr Flüchtlinge zugewiesen worden sind. In jedem Falle wird das Kriterium der Unvorhersehbarkeit gerade in Zukunft von der Kommune genau zu prüfen sein. Dies gilt umso mehr, als das Bundeswirtschaftsministerium in seinem Rundschreiben auf sein vorangegangenes Papier vom 09.01.2015<sup>28</sup> hinweist, in dem der Ausnahmecharakter des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb besonders eindringlich hervorgehoben wird. Außerdem sollten, der Empfehlung des Bundeswirtschaftsministeriums folgend, aus haushaltsrechtlichen Gründen mehrere Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.

### **c. Rahmenvereinbarungen**

Gerade vor dem Hintergrund, dass der Flüchtlingszustrom noch andauern und auch langfristig die Kommunen binden wird, sollte eine weitere vergaberechtliche Möglichkeit in Betracht gezogen werden, und zwar der Abschluss von Rahmenvereinbarungen. Dies sind Aufträge, die ein oder mehrere Unternehmen vergeben können, um die Bedingungen für Einzelaufträge, die während eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere über den in Aussicht genommenen Preis, § 4 Abs. 1 S. 1 VOL/A, § 4 EG Abs. 1 S. 2 VOL/A.<sup>29</sup> Rahmenvereinbarungen bieten die Möglichkeit, Verträge mit mehreren Marktteilnehmern, die im Rahmen der Vertragsdurchführung unabhängig voneinander agieren und ggf. im Hinblick auf die zu vergebenden Einzelaufträge konkurrieren, zu schließen, so dass im Zeitpunkt des Abschlusses der Rahmenverein-

barung für den konkreten Einzelauftrag mehrere Ausführende in Betracht kommen können.<sup>30</sup> Das System der Rahmenvereinbarung ist zweistufig ausgestaltet: Auf der ersten Stufe ermittelt der Auftraggeber im Rahmen eines förmlichen Vergabeverfahrens diejenigen Unternehmen, die in die jeweilige Rahmenvereinbarung einbezogen werden sollen, wodurch ein geschlossenes System geschaffen wird, das den Rahmen für die sich anschließenden Einzelaufträge bildet, auf der zweiten Stufe werden dann die Einzelaufträge aufgrund der in der Rahmenvereinbarung festgelegten Bedingungen vergeben.<sup>31</sup> Die Kommunen sind damit in der Lage, auch über einen längeren Zeitraum – die Laufzeit einer Rahmenvereinbarung darf gemäß § 4 Abs. 1 S. 4 VOL/A, § 4 EG Abs. 7 VOL/A vier Jahre umfassen – Einzelaufträge aufgrund vorher festgelegter Konditionen bei den Partnern der Vereinbarung abzurufen.

### **3. Landesvergaberecht**

Einige Bundesländer haben mit Blick auf die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge eigene Regelungen zur vereinfachten und beschleunigten Bedarfsdeckung erlassen, so in Rheinland-

<sup>24</sup> EuGH, Urteil vom 09.06.2009 - C-480/06 – „Stadtreinigung Hamburg“; Urteil vom 19.12.2012 - C-159/11 – „Lecco“; Urteil vom 13.05.2013 - C-386/11 – „Piepenbrock“. Die interkommunale Zusammenarbeit wird in den neuen Vergaberichtlinien erstmals kodifiziert, s. z.B. Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU über die Vergabe von Aufträgen über Lieferungen und Dienstleistungen.

<sup>25</sup> Rundschreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Anwendung des Vergaberechts im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen, Az. Ib6 – 270100/14, vom 24.08.2015.

<sup>26</sup> Verkürzung der Frist für den Eingang der Teilnahmeanträge auf 15 bzw. 10 Tage bei elektronischer Bekanntmachung und jener für die Abgabe der Angebote auf 10 Tage.

<sup>27</sup> s. z.B. EuGH, Urteil vom 02.08.1993 - C-107/92; Urteil vom 28.03.1996 - C-318/94; Urteil vom 15.10.2009 - C-275/08.

<sup>28</sup> Rundschreiben zur Anwendung von § 3 EG Abs. 4 Buchstabe d VOL/A, § 3 Abs. 4 Buchstabe c VOF und § 6 Abs. 2 Nr. 4 SektVO – Vergabe ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb/Dringlichkeit, Az. IB6 – 270100/14 u. 270100/15, vom 09.01.2015.

<sup>29</sup> in der VOB/A werden Rahmenvereinbarungen nicht eigens genannt. In der VgV werden sie im Zusammenhang mit der Schätzung des Auftragswerts erwähnt, § 3 Abs. 6 VgV. Ob sie im Baubereich zulässig sind, wird z.T. angezweifelt. Überwiegende Gründe sprechen aber dafür, sie auch hier anzuerkennen, s. Kapellmann, in: Kapellmann/Messerschmidt VOB-Kommentar, Teil A/B, 5. Auflage 2015, § 4, Rn. 47, m.w.N. zum Meinungsstand; Motzke, in: Dreher/Motzke, Beck'scher Vergaberechtskommentar, 2. Auflage 2013, VOB/A, § 4, Rn. 257.

<sup>30</sup> Schrotz, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 2. Auflage 2015, VOL/A, § 4, Rn. 32.

<sup>31</sup> Schrotz, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 2. Auflage 2015, VOL/A, § 4, Rn. 50 ff.

Pfalz<sup>32</sup> und Nordrhein-Westfalen.<sup>33</sup> In Schleswig-Holstein sind solche besonderen Regelungen bislang nicht vorhanden. Für den Unterschwellenbereich sind demnach das TTG und v.a. die angepassten Wertgrenzen nach § 9 der schleswig-holsteinischen Vergabeverordnung (SHVgVO) maßgeblich. Das TTG ordnet zunächst einmal die Geltung der Vergabe- und Vertragsordnungen an, so dass die Kommunen nach den o.g. Grundsätzen auf die Ausnahmetatbestände insbesondere der VOL/A und der VOB/A zurückgreifen können, wobei auch hier der Ausnahmecharakter eine enge Auslegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen vor allem für eine freihändige Vergabe erfordert. Hinzu kommen die angepassten Wertgrenzen gemäß § 9 SHVgVO, die den Auftraggebern Erleichterungen vermitteln. Hiernach gelten bis zum 31.12.2015 folgende Maßgaben: Im Lieferungs- und Dienstleistungsbereich sind eine beschränkte Ausschreibung und eine freihändige Vergabe zulässig unterhalb eines geschätzten Auftragswertes von 100.000 Euro; bei Bauaufträgen ist eine beschränkte Ausschreibung ohne Durchführung eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbs zulässig unterhalb

eines geschätzten Auftragswertes von 1.000.000 Euro und eine freihändige Vergabe unterhalb eines geschätzten Auftragswertes in Höhe von 100.000 Euro. Neben diesen Erleichterungen sollten jedoch nicht die Pflichten vergessen werden, die sich für die Kommunen aus dem sog. Korruptionsregistergesetz<sup>34</sup> ergeben, insbesondere die Pflicht, bestimmte gesetzlich aufgezählte Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, aber auch „vergleichbar schwere Verfehlungen“ von Bietern wie z.B. Falscherklärungen im Vergabeverfahren, der zentralen Informationsstelle mitzuteilen.

### III. Fazit

Ohne Zweifel stellt sich für die Kommunen die Direktbeauftragung ohne Einhaltung von Formalitäten und Fristen als besonders geeignet dar, um rasch und unkompliziert Unterkünfte und Versorgungsleistungen zu beschaffen. Dafür stellt das Vergaberecht das Verhandlungsverfahren bzw. die freihändige Vergabe zur Verfügung. Allerdings sollte aufgrund des Ausnahmecharakters und des engen Anwendungsbereichs dieser Verfahrensarten das Vorliegen der Voraussetzungen genau geprüft und dokumentiert werden.

Zu empfehlen ist, vor der Wahl dieser Verfahrensarten zu prüfen, ob nicht – unter Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Fristverkürzung – ein nichtoffenes Verfahren bzw. eine beschränkte Ausschreibung möglich ist. Diese Prüfung sollte auch ernst genommen werden. Die Bewältigung des Flüchtlingszustroms wird sich nicht in der nächsten Zeit erledigen, sondern die Kommunen noch langfristig beschäftigen. Hierbei werden sich immer wieder Fragen auch zu vergaberechtlichen Aspekten stellen.

<sup>32</sup> Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung vom 14.06.2015 - Unterbringung von Flüchtlingen in Rheinland-Pfalz – Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, Az. 40 5-00006/2015.

<sup>33</sup> Runderlass des Finanzministeriums, des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk, des Ministeriums für Inneres und Kommunales und des Ministeriums Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr vom 06.08.2015 (MBl. NRW Nr. 22 vom 11.08.2015 S. 471).

<sup>34</sup> Gesetz zur Einrichtung eines Registers zum Schutz fairen Wettbewerbs - GRFW vom 13. November 2013 (GVBl. 2013, 405).

## Im echten Norden geht Tourismus (fast) alle an

### Einige Ergebnisse aus dem Kapazitätsmonitor Tourismus Schleswig-Holstein

Dr. Catrin Homp (TV SH), Dirk Schmücker (NIT)

#### 1. Hintergrund:

Der Tourismus ist einer der bedeutendsten Wirtschaftsfaktoren des Landes Schleswig-Holstein und unverzichtbares Standbein. Er sichert Einkommen und Beschäftigung für die Bevölkerung und zugleich ein hohes Steueraufkommen: 6,9 Mrd. Euro Umsatz werden erwirtschaftet, 144.000 Menschen beziehen ihr Einkommen aus dem Tourismus. 844 Mio. Euro Steueraufkommen gingen an Bund, Länder und Kommunen, 263 Mio. Euro flossen davon in den Landshaushalt Schleswig-Holstein zurück. Diese Zahlen zeigen eindrucksvoll die Bedeutung der Tourismuswirtschaft für das Land insgesamt. Regional und kommunal ist der Tourismus in vielen Teilen des Landes von überragender Bedeutung und stellt insbesondere für strukturschwache Räume die einzige wirtschaftliche Perspektive dar. Darüber hinaus steigern touristische Infrastruktur, gastronomische Betriebe, Frei-

zeiteinrichtungen und Events den Freizeitwert für die Einwohner. Damit ist der Tourismus auch ein nicht zu unterschätzender weicher Standortvorteil im Werben um Fachkräfte für alle Arten von Unternehmen und ein starkes Argument für Wirtschaftsansiedelungen.

Im Verhältnis zur Bedeutung des Tourismus ist die Datenbasis für den Tourismus verbesserungsbedürftig. Einen wichtigen Beitrag dazu leistet der Kapazitätsmonitor Tourismus Schleswig-Holstein.

Über die tatsächlichen touristischen Unterkunfts-Kapazitäten in Schleswig-Holstein lagen bis zu dieser Untersuchung nur unvollständige und in Teilen widersprüchliche Informationen vor, das Volumen der touristischen Unterkunfts-Kapazitäten in Schleswig-Holstein war nur teilweise bekannt. Die Kenntnis der Kapazitäten ist aber eine Mindestanforderung für die Ableitung von realistischen Nachfragezahlen (Gäste, Übernachtun-

gen) und eine gezielte Tourismusentwicklung auf Landes-, Regional- und Ortsebene.

Der Kapazitätsmonitor Tourismus Schleswig-Holstein ermittelt erstmals die vollständige Zahl der touristischen Übernachtungskapazitäten im nördlichsten Bundesland. Der Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V. und das Institut für Tourismus- und Bäderforschung in Nordeuropa (NIT) haben gemeinsam mit 16 Partnern und mit finanzieller Unterstützung durch das Zukunftsprogramm Wirtschaft des Landes Schleswig-Holstein neue Wege der Kapazitätsermittlung beschritten.

Der Artikel beschreibt einige Eckdaten zum Volumen der Übernachtungskapazitäten und geht dann näher auf die Verteilung der Kapazitäten im Land ein.

#### 2. Eckdaten der touristischen Übernachtungskapazität in Schleswig-Holstein

Insgesamt wurden für das Jahr 2013 mehr als 318.000 Betten in Ferienwohnungen und Apartments, in Hotels und Gasthöfen, in Jugendherbergen, Erholungsheimen und Vorsorge- und Rehakliniken ermittelt. Hinzu kommen mehr als 48.000 Dauerstellplätze und annähernd 26.000 Touristikstellplätze auf Campingplätzen sowie fast 6.000 Stellplätze für Wohnmobile und

mehr als 33.000 Sportbootliegeplätze (Tabelle).

Von den 318.000 Betten entfallen mehr als 60% (192.000) auf das Segment der Ferienwohnungen, Ferienhäuser, Apartments und Privatzimmer (Parahotellerie). Vor allem an der Nordsee bilden diese Wohneinheiten mit fast drei Viertel der Betten (74%) den Schwerpunkt der Übernachtungskapazität.

Auf das Reisegebiet Ostsee entfallen insgesamt fast 124.000 Betten, auf das Reisegebiet Nordsee fast 131.000. In der Parahotellerie gibt es an der Nordsee (97.000) mehr Betten als an der Ostsee (72.000), in der Hotellerie an der Ostsee (45.000) mehr Betten als an der Nordsee (28.000). Während der Anteil der Parahotellerie an allen Betten an der Ostsee bei 58% und an der Nordsee sogar bei 74% liegt, erreicht er in der Holsteinischen Schweiz (34%) und im übrigen Schleswig-

Holstein (37%) deutlich kleinere Werte, aber einen höheren Anteil an kleinen Betrieben der Parahotellerie.

Mit fast 115.000 Betten und annähernd 9.000 Camping-Stellplätzen weist der Kreis Nordfriesland die höchsten Bettenkapazitäten auf, gefolgt vom Kreis Ostholstein mit mehr als 82.000 Betten und fast 28.000 Camping-Stellplätzen. Übersetzt man die Campingstellplätze in jeweils vier Schlafgelegenheiten (analog

der europaweit harmonisierten Tourismusstatistik), so hat der Kreis Ostholstein mit mehr als 190.000 Schlafgelegenheiten die Nase vorn; hinzukommen noch fast 10.000 Wohnmobilstellplätze und Bootsliegeplätze). Der Kreis Dithmarschen folgt dann mit relativ weitem Abstand und knapp 37.000 Schlafgelegenheiten auf Platz 3. Die angebotsstärksten Gemeinden liegen allesamt in diesen Kreisen – auf dem ersten Platz die Stadt Fehmarn

Schlafgelegenheiten nach Kreisen (Auswahl), 2013, gerundet	Kreis Nordfriesland	Kreis Ostholstein	Kreis Dithmarschen
Betten	114.640	82.120	22.049
Stellplätze Dauer- und Urlaubscamping	8.813	27.507	3.732
<b>Schlafgelegenheiten insgesamt</b>	<b>149.892</b>	<b>192.148</b>	<b>36.977</b>
Wohnmobilstellplätze und Bootsliegeplätze	1.773	9.623	1.012

Touristisch vermarktbar Bettens, Stell- und Liegeplätze in Schleswig-Holstein, 2013, gerundet

	Reisegebiet Nordsee	Reisegebiet Ostsee	Reisegebiet Holsteinische Schweiz	Reisegebiet Übriges Schleswig-Holstein	Zusammen
Betten in Hotels, Hotel garnis, Pensionen, Gasthöfe, inkl. Erholungsheime (Hotellerie)	28.200	44.900	3.800	30.400	107.200
Betten in DJH-Jugendherbergen	1.800	2.100	400	2.200	6.500
Betten in Vorsorge- und Rehakliniken	4.100	4.700	1.500	2.000	12.300
Betten in Ferienwohnungen, Ferienhäuser, Apartments, (Parahotellerie)	96.500	71.900	2.900	20.700	192.000
<b>Betten insgesamt</b>	<b>130.600</b>	<b>123.600</b>	<b>8.600</b>	<b>55.300</b>	<b>318.100</b>
Dauerstellplätze auf Campingplätzen	6.100	29.700	1.700	10.700	48.200
Urlaubsstellplätze auf Campingplätzen	4.600	14.000	1.600	5.700	25.900
Stellplätze für Wohnmobile	800	2.700	200	2.000	5.700
Sportbootliegeplätze	1.800	22.500	600	8.700	33.500
<b>Stell- und Liegeplätze insgesamt</b>	<b>13.200</b>	<b>69.000</b>	<b>4.000</b>	<b>27.100</b>	<b>113.300</b>

### Zur Methode

In einem mehrstufigen Verfahren wurden die touristischen Übernachtungskapazitäten in Schleswig-Holstein ermittelt. In der ersten Stufe wurde in neun Pilotorten eine Vollerhebung unter Nutzung aller zugänglichen Datenquellen durchgeführt. Dazu wurde erstmals auch ein automatisiertes Onlineverfahren verwendet, bei dem ein Webcrawler das Internet nach bisher unbekanntem Anbietern durchsuchte. Die Erkenntnisse dieser sehr tiefgehenden Analyse wurden dann im zweiten Schritt auf die 372 Gemeinden angewendet, für die Angaben aus der amtlichen Beherbergungsstatistik und einer Auswertung aller 47 Gastgeberverzeichnisse in Schleswig-Holstein vorlagen. Diese Gemeindegruppe ist für die Gesamtkapazität am bedeutsamsten, sie enthält fast 95% aller Betten. Auf Basis dieser Ergebnisse wurden dann die Bettenzahlen für die 129 Gemeinden, die nur in der Beherbergungsstatistik auftauchen (mit knapp 5% aller Betten) und für die 171 Gemeinden, die nur in den Gastgeberverzeichnissen erscheinen (mit knapp 2% aller Betten), ermittelt. Schließlich wurden für die 440 Gemeinden, die bisher gar nicht touristisch in Erscheinung traten, eine Onlinesuche durchgeführt und in 165 Gemeinden tatsächlich vereinzelt Übernachtungsmöglichkeiten gefunden. Diese machen aber nur 0,6% aller Betten aus. Dabei wurden nur touristisch vermarktbar Bettens einbezogen, private Unterkünfte („Couchsurfing“) blieben unbeachtet.

Für zahlreiche weitere Segmente wurden landesweite Totalerhebungen durchgeführt, so für die Campingstellplätze, Wohnmobilstellplätze, Bootsliegeplätze, Jugendherbergen sowie die Reha- und Vorsorgekliniken. Für die Ermittlung der Schlafgelegenheiten wurde die Zahl der Stellplätze mit vier multipliziert (analog der europaweit harmonisierten Tourismusstatistik) und zur Zahl der Betten hinzuaddiert.

Alle Auswertungen erfolgten differenziert nach Gemeinden und Betriebstypen. Damit liegen für jede Gemeinde Schleswig-Holsteins differenzierte Angaben zu den Übernachtungskapazitäten, einheitlich für das Berichtsjahr 2013, vor.

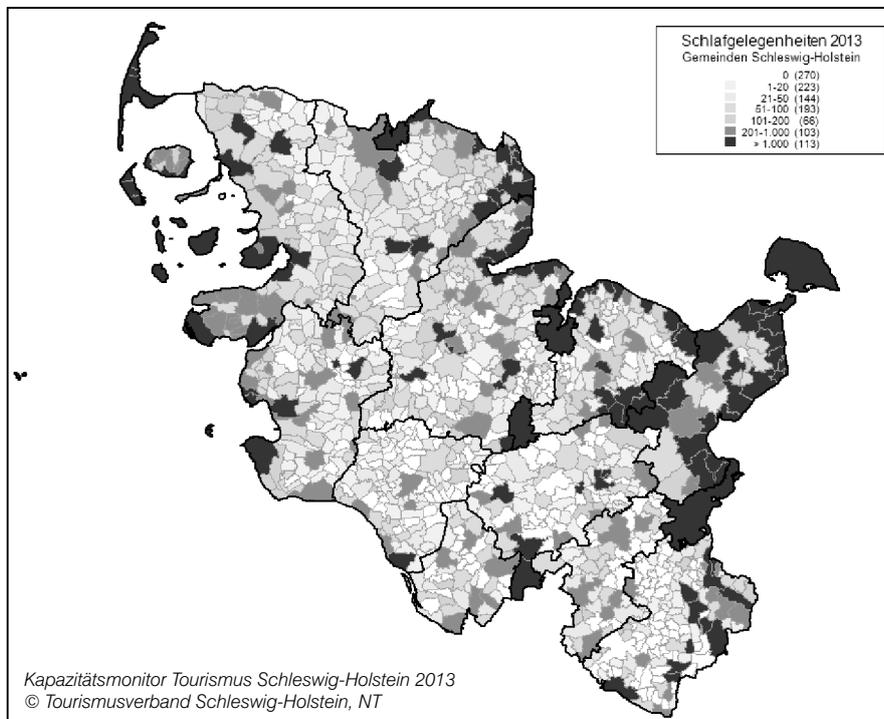
Die Daten sind für die Fachöffentlichkeit auf Anfrage bei NIT verfügbar (E-Mail: info@nit-kiel.de), sowohl gemeindeweise als auch aggregiert.

mit rund 57.000 Schlafgelegenheiten, gefolgt von der Gemeinde Sylt (49.000), der Gemeinde Grömitz (27.000), der Gemeinde St. Peter-Ording (23.000) und der Gemeinde Büsum (19.000).

### 3. Konzentration der touristischen Übernachtungskapazität

Die insgesamt fast 615.000 Schlafgelegenheiten (Betten plus Camping-Stellplätze mal vier) im Land Schleswig-Holstein verteilen sich auf knapp 16.000 Quadratkilometer Fläche mit rund 2,8 Mio. Einwohnern. Damit ergeben sich im Landesdurchschnitt rund 39 Schlafgelegenheiten pro Quadratkilometer und 22 Schlafgelegenheiten pro 100 Einwohner. Die Küstenstreifen (die Reisegebiete Nordsee und Ostsee umfassen nur die Gemeinden mit direkter Küstenlage) werden aber deutlich intensiver genutzt, an der Ostsee kommen auf jeden Quadratkilometer Fläche rund 171, an der Nordsee 139 Schlafgelegenheiten.

Übernachtungsmöglichkeiten sind also in Schleswig-Holstein ziemlich ungleich verteilt. Relativ wenige Gemeinden und Kreise sind sehr intensiv touristisch genutzt, hier konzentrieren sich viele Betten und Stellplätze. So bündeln allein die 63 präkatisierten Kurorte fast 236.000 Betten: 6% der Gemeinden bieten 75% der Betten an. Ein Maß für eine solche Ungleichverteilung ist der Hoover-Index. Er kann z. B. angeben, welchen Anteil der Schlafgelegenheiten man umverteilen müsste, damit



alle Gemeinden gleich viel haben. Dieser Wert beträgt für Schleswig-Holstein fast 80%.

Daraus kann man aber nicht schließen, dass Tourismus nur an den Küsten stattfindet. In mehr als 75% der gut 1.100 Gemeinden Schleswig-Holsteins gibt es Übernachtungsmöglichkeiten für Urlauber. Die Gemeindegrenzkarte zeigt ledig-

lich 270 „weiße Flecken“, also Gemeinden, in denen es weder einen Bettenanbieter noch einen Campingplatz gibt (Karte). Übernachtungsmöglichkeiten sind in Schleswig-Holstein also nicht nur auf die Küsten der Nord- und Ostsee beschränkt, und Tourismus geht im echten Norden (fast) alle an.

## Aufbau zukunftsfähiger Strukturen der Personalarbeit in Schleswig-Holstein

Kerstin Magnussen, Beraterin im Personal- und Projektmanagement, Husum\*

Die Reform des Finanzausgleichs (FAG) bringt für viele Kommunalverwaltungen gravierende Einschnitte mit sich und bedeutet – neben aktuellen Herausforderungen durch entstehende finanzielle Belastung aus aktuellen Projekten nochmals erschwerte Rahmenbedingungen für die Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben. Insofern bleibt es dabei, jede Möglichkeit für Einsparungen, Optimierungen, Kompensation und Ausbau des wirtschaftlichen Handelns in den Verwaltungsabläufen auszuloten und auf regionaler Ebene zu forcieren.

Als nicht unerheblicher Kostenfaktor sind dabei die Personalkosten anzusehen – Ausgaben, die tarif-, arbeits- oder besoldungsrechtlich verankert sind und die zur

Erfüllung der Aufgaben mit dem bestehenden Personalkörper fix und kaum beeinflussbar erscheinen. Je komplexer das Verwaltungshandeln wird, umso größer die Anforderungen, eine professionelle Personalplanung und schlanke Gestaltung der Personalarbeit unter Berücksichtigung demographischer Anforderungen sicherzustellen.

Insofern sollten Modernisierungsmöglichkeiten und Potenziale zur Geschäftsprozessoptimierung auch bei den zentralen Aufgaben der Internen Dienstleistungen wie Personal- und Organisationsarbeit auf den Prüfstand und in diesen zukunftsweisenden Diskussionsprozess mit einfließen.

Blicken wir in die internen Prozesse un-

serer schleswig-holsteinischen Verwaltungen, so sind steigende Aufgabenbreite und Arbeitsverdichtung in den Kommunalverwaltungen zu verzeichnen. Die Themenvielfalt v.a. auch in der Personal- und Stellenbewirtschaftung erfordert an vielen Stellen ein Spezialisten-Wissen, aber vor allem auch vorhandene personelle Kapazitäten, die vor dem Hintergrund einer steigenden Altersstruktur und Demographischen Entwicklung in der Nachfolgeplanung bereits jetzt an ihre Grenzen stoßen. Neben der klassischen und etablierten Arbeit der Personalabrechnung und –verwaltung sind mit diesem Veränderungsprozess insbesondere steigende Anforderungen an die Personalentwicklung, Qualifizierung und Mitarbeiterförderung bis hin zur Betrieblichen Gesundheitsförderung verbunden. Diese Veränderungen halten unausweichlich

\* Kontakt zur Autorin: [www.kerstin-magnussen.de](http://www.kerstin-magnussen.de)



## Interner Informationsfluss von Mitarbeiterdaten Grafik 4



Personalabrechnung anhand professionellem Ausbau des Modularen Einsatzes moderne Instrumente im Fokus eines ganzheitlichen Personalmanagements sowie IT-gestützte Prozesse zum Aufbau eines verwaltungsspezifischen Controllings und Internen Berichtswesens entwickelt und aufgebaut werden. Nur auf diese Weise lassen sich konkrete und praktikable Optimierungspotenziale generieren und die Chancen eines prozessorientierten Integrierten Verfahrens bestmöglich nutzen. Kernelement in einem Integrierten Verfahren ist die Grundlage, dass Daten nur einmalig erfasst werden, Synergieeffekte durch das Zusammenspiel der einzelnen Module entstehen und somit die Akteure innerhalb eines Verfahrens durch Zugriffsrechte und sich ergänzende Datenpflege miteinander und nicht redundant arbeiten.

Dieses setzt neben einem Problembewusstsein bei Entscheidern und Sachbearbeitern voraus, dass die mit dem Einführungsprozess verbundenen Zusatzaufgaben durch vorhandene freie Kapazitäten zur Projektbearbeitung gesichert sind. Hier ist hervorzuheben, dass alleine die Software keine Geschäftsprozessoptimierung generieren kann, sondern zukunftsfähige Strukturen erstmalig aufgebaut und neu geschaffen werden müssen. Eine einheitliche und fertige Lösung „von der Stange“ kann es nicht geben – jede Verwaltung verzeichnet berechtigterweise interne Arbeitsabläufe, deren spezifische Umsetzung und Belange in diesem Veränderungsprozess unbedingt mit zu berücksichtigen und eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz, erfolgreiche Einführung sowie nachhaltige Anwendung des Fachverfahrens sind.

In der IT-gestützten Personalarbeit und Ausbau der Prozessorientierung liegen darüber hinaus weitere Chancen: Anhand der Vielfalt und Komplexität in den

Aufgabenstellungen der Personal- und Organisationsarbeit möchte ich mit Ihnen den mutigen Ausblick wagen, die steigenden Anforderungen zum „Bedienen“ Integrierter Software, angespanntem Budget und drohendem Fachkräftemangel durch eine Neuorientierung in den (verwaltungübergreifenden) Prozessen aufzugreifen und Sie ermuntern, diese Diskussion auf regionaler Ebene aktiv mit voranzubringen und mitzugestalten.

In der ganzheitlichen Betrachtung der Personalarbeit wird deutlich, dass es in diesem Kontext neben der Personalabrechnung auch Aufgaben und Handlungsfelder gibt, die nicht unbedingt vor Ort individuell in jeder Kommunalverwaltung und autonom erfolgen müssen – sondern die im Zuge einer verwaltungsübergreifenden Kooperation bzw. Interkommunalen Zusammenarbeit neu gestaltet und ausgerichtet werden können. Hierzu eignen sich insbesondere die Gehaltsabrechnung, Stellenbeschreibungen und -bewertungen, der behördliche

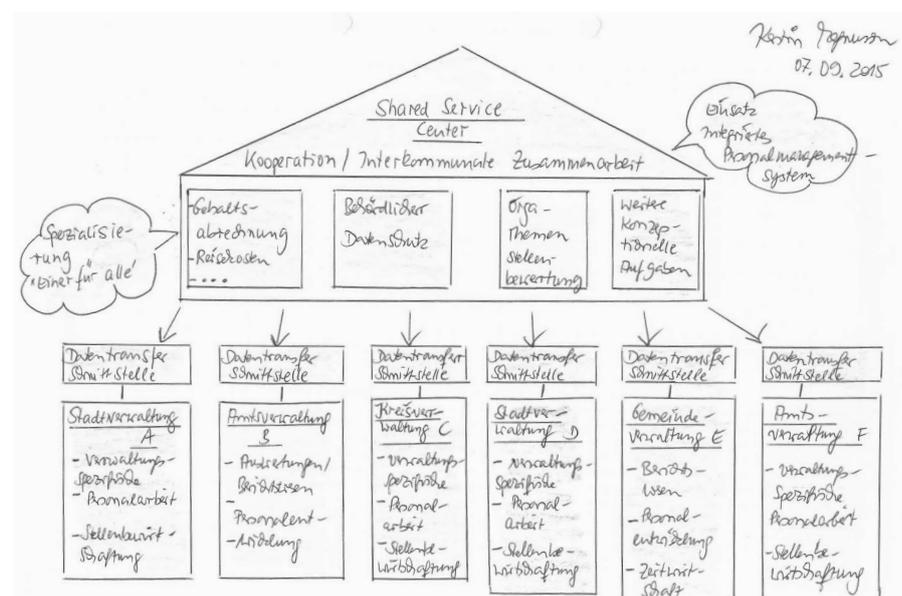
Datenschutz oder konzeptionelle Themenstellungen wie das Vorbereiten von Dienstvereinbarungen/-anweisungen oder das Betriebliche Gesundheitsmanagement.

Um auf kommunaler Ebene Potenziale generieren zu können, ist insofern im ersten Schritt eine individuelle Betrachtung und Analyse jener verwaltungsspezifischen Geschäftsprozesse erforderlich, die weiterhin direkt vor Ort wahrgenommen werden müssen. Hierzu werden unbestritten die Bereiche der Personalentwicklung sowie arbeits- und tarif- bzw. beamtenrechtliche Betreuung gehören, also alles, was der Personalsachbearbeiter aufbauend auf die Gehaltsabrechnung als Ansprechpartner vor Ort zu leisten hat.

Beim Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit in diesen Handlungsfeldern geht es darum, zu definieren – welche Aufgaben/Handlungsfelder sind geeignet, um sie gebündelt in einem Servicecenter für mehrere Verwaltungen wahrzunehmen?

Das heißt für die Personalarbeit ganz konkret, bestimmte Prozesse zentral zu erledigen – wie beispielsweise die Entgeltabrechnung, denkbar auch für Stellenbeschreibungen und -bewertungen - und dass die darauf aufbauenden Personalarbeiten wie Sachbearbeitung, Stellenplanung, Personalkostenhochrechnung und Personalentwicklung unter Gewährleistung eines jederzeit aktuellen und gesicherten Datentransfers weiterhin in den jeweiligen Verwaltungen vor Ort erfolgen. Die Dienstleistung vor Ort beinhaltet insofern die Gestaltung der individuellen Personalprozesse und als weiteren Kernpunkt das Erstellen individueller Auswertungen, Aufbau eines Personalcontrollings mit Einführung eines standardisierten Berichtswesens.

Eine Bündelung von nachgelagerten Aufgaben in Servicecentern und somit Neuausrichtung von Arbeitsabläufen unter Einbindung regionaler Gegebenheiten



kann neben dem finanziellen Aspekt auch positive Auswirkungen auf die Sicherstellung personeller Kapazitäten und auf die Personalentwicklung haben.

Berücksichtigen wir die steigende Altersstruktur in unseren Verwaltungen und die Auswirkungen aus den Haushaltssicherungskonzepten wie Stellenabbau bzw. Wiederbesetzungssperren, wird der demographische Wandel hier in Zukunft durch möglicherweise bereits jetzt versäumte Nachfolgeplanung sehr deutlich seine Spuren zeigen.

Viele Kommunen stehen heute schon vor der Herausforderung, ihren Personalbedarf nur mit großen Anstrengungen sicherstellen zu können – hier bedarf es des Aufbaus und der zukunftsorientierten Neuausrichtung mittels strategischer Personalentwicklung und der Gewährleistung des Wissenstransfers.

Der Trend wird sich in die Richtung entwickeln müssen, über Möglichkeiten einer Zusammenarbeit, z.B. Interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen „Shared Services“ nachzudenken.

Die Vorteile eines Aufbaus als Shared-Service-Center liegen auf der Hand:

Gerade vor dem Hintergrund stetiger Veränderungen im Zuge des TVöD, die nach wie vor ungelösten Eingruppierungsvorschriften, aber auch die Erwartungen aus dem § 5 TVöD (Qualifizierung) erfordern von der Sachbearbeitung Qualität in den Geschäftsprozessen und Freiraum für die Bearbeitung dieser strategischen Aufgabenstellungen. Hier kann durch die Übertragung der Entgeltabrechnung und damit verbundenen administrativen Tätigkeiten in ein Shared Service Center der erforderliche Spielraum für strategische Aufgabenfelder wie Personalentwicklung freigesetzt werden.

Diese Entwicklung wird zusätzlich durch die Anforderungen aus dem E-Governmentgesetz untermauert – der Ausbau digitaler und IT-gestützter Verwaltungsprozesse erhält auch aus diesem Fokus einen steigenden Stellenwert.

Diese Diskussion voranzubringen und bestehende Prozesse zu hinterfragen bzw. zukunftsorientiert neu zu gestalten, ermöglicht uns allen eine wertvolle Chance, um uns gemeinsam den Herausforderungen der Zukunft stellen zu können.

Erfolgsfaktor bei allen zuvor beschriebenen Maßnahmen ist eine gezielte Vorbereitung auf den Einführungs- und Umstellungsprozess des Personalmanagementsystems und die rechtzeitige aktive Einbindung der unterschiedlichen Verwaltungsebenen im Rahmen des Projektumfeldes.

### Beitrag II "Prozessorientierte Stellenbewirtschaftung" -

Neben einer verwaltungsseitig allgemein zu verzeichnenden Arbeitsverdichtung, zusätzlichen Aufgaben anhand neuer

Projekte und dem aus steigender altersbedingter Austritte von Mitarbeitern resultierenden generationsbedingten Personalwechsel- steht das Personalmanagement vor der großen Herausforderung, aussagefähige Organisations- und Personaldaten in ihre Planungsprozesse einzubinden und vor allem, mit Kontinuität ein Agieren auf der strategischen Ebene des Verwaltungsmanagements zu ermöglichen. Das trifft jede Kommunalverwaltung mehr oder weniger, unter Berücksichtigung der Verwaltungsgröße, Altersstruktur und neben den neuen Herausforderungen des FAG umzusetzender Haushaltssicherungskonzepte.

Exemplarisch geht es in diesem Kontext neben der Haushaltswirtschaft auch um Aufgaben wie die Darstellung von Stellen- und Anforderungsprofilen und den Ausbau der Personalentwicklung.

Um diese wichtigen Aufgaben erfüllen zu können, bedarf es auch hier eines Zusammenspiels der IT-gestützten Elemente innerhalb der Personal- und Organisationsarbeit, idealerweise mit Einsatz eines Integrierten Personalmanagements und daneben klar definierter Zuständigkeiten und Rollen im Zuge der jährlichen Haushaltsplanung und -beratung.

Neben der Umsetzung gesetzlicher Anforderungen aus der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein und dem Gemeinde- und Haushaltsrecht sind wesentliche Erfolgsfaktoren die Gestaltung der internen

managements beispielsweise "P & I LOGA" /KoPers und unter Aufbau und Einsatz der relevanten Module zur "Stellenplanung" und "Personalkostenhochrechnung" gewinnt der amtliche Stellenplan mit seinen Anlagen als fester Bestandteil der Haushaltssatzung eine zunehmend steigende Bedeutung in der modernen Haushaltsführung jeder schleswig-holsteinischen Kommunalverwaltung. Um die Vorteile eines ganzheitlichen Personalmanagement-Verfahrens jedoch tatsächlich und optimal nutzen zu können, ist auch hier ein Prozessbewusstsein und eine Strategie auf Verwaltungsebene erforderlich.

### Strategie und ganzheitliche Betrachtung der Stellenbewirtschaftung im Rahmen der Haushaltsführung

Mit dem Einsatz eines Integrierten Personalmanagementsystem wird die Grundlage für eine moderne Haushaltsführung einer Verwaltung geschaffen, in der alle Elemente der Personal- und Organisationsarbeit ineinander greifen und dadurch auch Datenredundanz und Medienbrüche im Hinblick der Stellenplanung und -bewirtschaftung abgebaut bzw. reduziert werden können. Dieses schafft Freiraum für strategische Aufgabenstellungen und für den Ausbau der beratenden Funktion des Personalmanagements in seiner Rolle als Interner Dienstleister, beispielsweise zum Aufbau

Zusammenhänge der Arbeitsorganisation Grafik 5



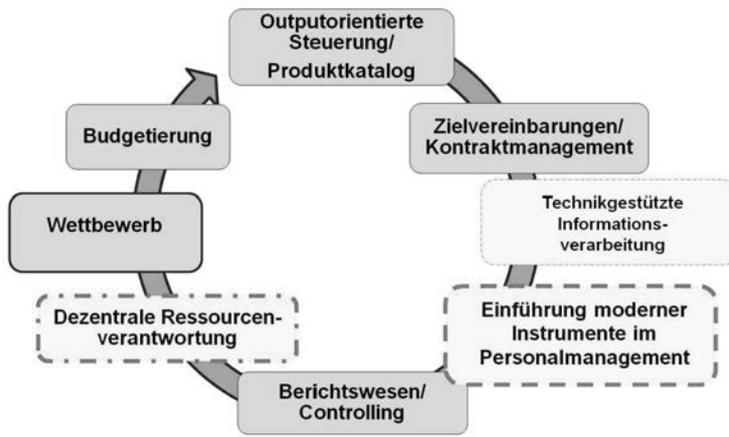
Personalarbeit SH \* © Kerstin Magnussen

Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse, wie zum Beispiel die Rolle und Verantwortung der Führungskräfte sowie Einbindung der Akteure der Betrieblichen Mitbestimmung. Hierzu wurden bereits mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in den 90er Jahren die Grundlagen geschaffen. (Grafik 6) Mit Einführung eines Integrierten Personal-

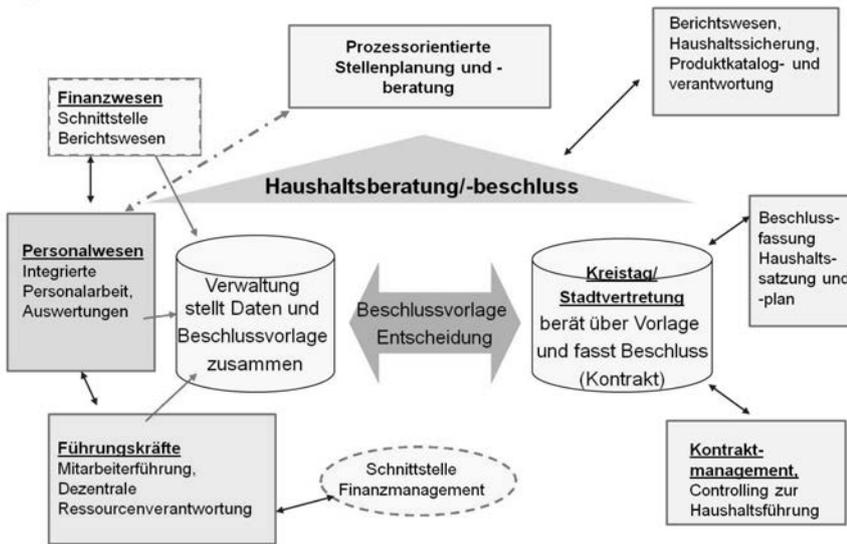
eines verwaltungsspezifischen Berichtswesens, Controllings und Kontraktmanagements mit den politischen Entscheidungsträgern.

In diesem Modernisierungsprozess und mit der Einführung des LOGA-Verfahrens ließe sich in Verwaltungen jedoch auch ganz konkret feststellen, welche Arbeitsschritte und -abläufe in der Personal- und

**Neues Steuerungsmodell (KGSt Modell 90er)**  
**Kommunales Steuerungsmodell (KGSt Bericht 2013) Grafik 6**



Personalarbeit SH \* © Kerstin Magnussen



Personalarbeit SH \* © Kerstin Magnussen

**Amtlicher Stellenplan mit Integriertem Personalmanagement**



Personalarbeit SH \* © Kerstin Magnussen

Stellenbewirtschaftung Datenredundanz und Optimierungspotenziale hergeben. Diese Möglichkeiten sollten auch im Zuge einer strategischen Ausrichtung der Prozesse rund um die Stellenplanung und -bewirtschaftung beleuchtet und auch hier Geschäftsprozessoptimierung aktiv vorangetrieben werden.

Das kritische Hinterfragen bestehender Prozesse und eine gut durchdachte und organisierte Lösungsentwicklung eröffnen die Möglichkeit, diesen Veränderungsprozess als Chance zu nutzen, um auch bei angespannter Finanzlage zur Zufriedenheit aller Beteiligten die Haushaltsplanung und -beratung zukunftsfähig gestalten zu können.

Wie das Schaubild 1 zeigt, ist es auf den Entscheidungsebenen erforderlich, neben der Nutzung der technischen Möglichkeiten und Standards einer Software ein Bewusstsein und Rollenverständnis zu erzeugen, wer welche Verantwortung trägt.

Dazu gehört auch, mit den Führungskräften gemeinsam Grundlagen zu schaffen, in denen die Eckpunkte für ein Internes Berichtswesen definiert werden, das z.B. als Quartalsbericht zur Verfügung steht und eine kontinuierliche zielorientierte Mitarbeiterführung - losgelöst von der vorgeschriebenen jährlichen Haushaltsplanung und -beratung im Zuge der Haushaltsatzung - ermöglicht. Dieses setzt voraus, dass die Rollen und Budgetverantwortung im Zuge der Dezentralen Ressourcenverantwortung festgelegt sind und sich die Führungskräfte als Personal- und Budgetverantwortliche verstehen.

Insofern bleibt abschließend festzuhalten, dass sich die Anforderungen aus dem Neuen Steuerungsmodell bzw. Kommunales Steuerungsmodell (KSM 2013) nur mit Einsatz Moderner Instrumente der Personalarbeit (zielorientierte Führung) und unter Einbindung Integrierter Personalmanagementverfahren realisieren lassen.

Weitere Fragen beantwortet Ihnen gerne: Kerstin Magnussen

Kurzvita: Kerstin Magnussen ist Beraterin im Personal- und Projektmanagement. Als Zertifizierte Projektmanagement-Fachfrau mit langjähriger Personal-, Führungs- und Projekterfahrung in der Öffentlichen Verwaltung verknüpft sie ihr Methoden- und Fachwissen zu Personal- und Organisationsthemen und unterstützt bundesweit Verwaltungen im Modernisierungsprozess der IT-gestützten Personalarbeit. Ihr Schwerpunkt liegt in der Konzeptionierung, Optimierung und Neuausrichtung von Arbeitsabläufen zur Personal- und Organisationsarbeit und in der Moderation und Begleitung von Veränderungsprozessen.

Hinweis: Link [www.kerstin-magnussen.de](http://www.kerstin-magnussen.de) (Text und Grafiken Copyright © Kerstin Magnussen)

# Bildungs-Wunderland Finnland – Eine verglühte Sternschnuppe?

Uwe Zimmermann, Stellv. Hauptgeschäftsführer des DStGB

Vielen sind sie gewiss noch sehr gut innerlich, die zahlreichen Medienmeldungen über die Spitzenposition finnischer Schulen und Schüler bei der sogenannten „Pisa-Studie“. Im Jahr 2001 belegten die Schülerinnen und Schüler in Finnlands Schulen die Weltmeisterposition zum Beispiel in der Lesekompetenz. Kaum jemand aus dem Bildungs- und Schulsektor, der nicht hätte nach Finnland pilgern mögen, um dort über erfolgreiche Bildung etwas zu lernen und zu uns nach Hause mitzubringen.

Und zugleich gab es viel Kritik am deutschen Schulsystem. Verbunden mit dem doch immer wieder einmal zu lesenden Hinweis, dass die im Ausland ohnehin viel klüger seien, als wir, und dort alles besser laufe. Wobei voneinander zu lernen freilich ein mehr als sinnvoller Ansatz ist. „Schon nach der ersten PISA-Studie zur Lesekompetenz gelangten die finnischen Schüler im Jahre 2001 zu Weltruhm. In den internationalen Medien wurde Finnland Klassenprimus, Musterschüler, PISA-Sieger und Bildungs-Spitzenland genannt.“, so kann man es heute noch auf der Internetseite der finnischen Botschaft in Deutschland nachlesen (s.: [www.finnland.de](http://www.finnland.de), Rubriken: Finnland-Info / Das finnische Schulsystem und PISA). Darauf konnte man wohl stolz sein und andere hätten sich auch gerne in dieser Position gesehen.

Nun, 15 Jahre später, ist es still geworden um den finnischen Lernerfolg. Wirklich still? Still vielleicht nur deshalb, weil die Spitzenpositionen Finnlands bei den Pisa-Studien Vergangenheit sind. Und einer gewissen Katerstimmung über das finnische Bildungssystem Platz machen mussten, das sich nun mit mittleren Plät-

zen im Ranking begnügen muss. Ein Abstieg um so viele Plätze in so kurzer Zeit, das ist schon sehr ungewöhnlich im Bildungs-Ranking.

Aktuell bestimmen andere Schlagzeilen die so hochgelobte finnische Bildungslandschaft. „Finnlands Pisa-Wunder entpuppt sich als Irrtum“, so titelte eine große Tageszeitung kürzlich. Und noch schlimmer: „Finnlands Schulen gelten seit der ersten Pisa-Studie für Deutschland als Vorbild. Doch das ist eine Illusion.“

## Was ist geschehen?

Ausgerechnet ein Schwede hat dem finnischen Bildungs-Erfolgsmythos den Gar aus gemacht. Gabriel Heller Sahlgren, Forschungsdirektor am Studienzentrum für Bildungsmarktreformen am Forschungsinstitut für Wirtschaft in Stockholm, Sweden, publizierte dazu am Centre for Policy Studies in diesem Frühjahr seine Untersuchung: „Real Finnish Lessons - The true story of an education superpower“. (nachzulesen für des Englischen Kundige unter: [www.cps.org.uk/files/reports/original/150410115444-RealFinnishLessonsFULLDRAFTCOVER.pdf](http://www.cps.org.uk/files/reports/original/150410115444-RealFinnishLessonsFULLDRAFTCOVER.pdf)) Was ins Deutsche übersetzt heißt: „Die echten finnischen Lehren – Die wahre Geschichte einer Bildungs-Supermacht“. Das ist für die Verhältnisse der Wissenschaft schon als Titel einer Veröffentlichung ganz schön starker Tobak.

Und so kommt es denn auch. Heller Sahlgren legt dar, dass Finnland bei den exzellenten Pisa-Studienergebnissen im letzten Jahrzehnt nicht etwa auf die Erfolge von modernen und zukunftsweisenden Lehr- und Lernmethoden hätte verweisen können. Nein, vielmehr seien noch die Früchte einer Lehrkultur einge-

strichen worden, die zuvor das finnische Bildungssystem geprägt und bestimmt hätten: Nämlich Strenge, autoritäres Auftreten, Frontalunterricht und klare Hierarchien. Von wegen kleine Lerngruppen, gemeinsames Erarbeiten und die besondere, gelöste Atmosphäre in den Mauern der Bildungseinrichtungen. Und zudem meint Heller Sahlgren auch noch, dass die soziale Herkunft für den Bildungs- und Karriereerfolg des Nachwuchses in Finnland nicht weniger mitbestimmend sei, als in anderen Ländern auch. Auch diese Behauptung hatte viele sehnsuchtsvoll ins Bildungswunderland Finnland blicken lassen.

Und flankiert wird dieser Befund noch mit einer Erhebung des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen, UNICEF, aus dem Jahr 2007, welche Finnland zu dieser Zeit bescheinigte, weltweit die Schüler zu haben, die am wenigsten gerne zur Schule gehen (siehe: [www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7\\_eng.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7_eng.pdf)). Um es plakativ ausdrücken: In dieser Zeit waren dann wohl die unglücklichsten Schüler weltweit zugleich die besten Schüler weltweit. Dieser UNICEF-Bericht hatte allerdings niemals die öffentliche Aufmerksamkeit der Pisa-Studien gefunden.

Ob dann denn wohl der Umkehrschluss zulässig wäre, dass schlechte Schüler zumindest glücklichere Schüler wären? Manch ein Pennäler mit mäßigem Noteniveau mag das hoffen, und wenn es nur dem Zweck diene, sich sein Zeugnis schön zu reden.

Aber Spaß beiseite. Am Ende steht man nun da und fragt sich, wie denn nun wohl die beste Schule aussehen soll. Die Seifenblase des finnischen Bildungserfolges scheint geplatzt zu sein. Aber der autoritäre Volksschullehrer noch aus dem letzten Jahrhundert in Deutschland wird und soll auch nicht zurückkehren. Und so wird das Ringen um und das Suchen weltweit nach dem besten Bildungssystem weitergehen. Schule und Bildung müssen mit der Zeit gehen – daher wird diese Suche wohl eine Daueraufgabe bleiben.

## Neues vom Klimaschutz: Die novellierte Kommunalrichtlinie im Blickpunkt

Julius Hagelstange, Katharina Voss

Weiterbearbeitung Benjamin Kroupa, Service- und Kompetenzzentrum Kommunaler Klimaschutz, Deutsches Institut für Urbanistik

Gute Nachrichten für den kommunalen Klimaschutz: Das Bundesumweltministerium erweitert die erfolgreiche Förde-

rung des Klimaschutzes in Kommunen. Seit dem 1. Oktober 2015 und bis zum 31. März 2016 können Förderanträge gestellt

werden. Ein zusätzliches Antragsfenster öffnet am 1. Juli 2016 für die Dauer von drei Monaten. Im investiven Bereich bietet das Programm neue Förderangebote. Jugendfreizeiteinrichtungen, Sportstätten und Schwimmbäder bilden einen besonderen Schwerpunkt und erhalten erhöhte Förderquoten. Neu ist ebenfalls, dass finanzschwache Kommunen in diesem Jahr auch für die investiven Fördermaßnahmen eine erhöhte Förderquote beantragen können. Die „Richtlinie zur Förderung von Klima-

schutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative“ (Kommunalrichtlinie) ist ein Erfolgsmodell: Seit 2008 profitieren Kommunen von der Förderung durch das Bundesumweltministerium. Das umfangreiche Förderangebot – von der Einstiegsberatung über die Erstellung von Klimaschutzkonzepten bis hin zu investiven Maßnahmen – hat in den vergangenen Jahren mehr als 3.000 Kommunen in über 8.000 Projekten dabei unterstützt, ihren Energieverbrauch zu reduzieren und das Thema „Klimaschutz“ umfassend anzugehen. Allein in 2014 betrug das Fördervolumen mehr als 60 Millionen Euro. Mit dem Zukunftsinvestitionsprogramm hat die Bundesregierung die Förderung der Kommunen nun noch einmal deutlich erhöht. Diese Maßnahmen leisten wichtige Beiträge hin zu einem klimaneutralen Deutschland. Bis zum Jahr 2050 möchte die Bundesregierung dieses ambitionierte Ziel erreichen und den Ausstoß von Treibhausgasen (THG) um 80 bis 95 Prozent im Vergleich zu 1990 reduzieren.

Die Novellierung der Kommunalrichtlinie in diesem Jahr ist ein wichtiger Schritt auf diesem Weg. Ob in Rathäusern, Schulen, Schwimmbädern oder auf der Straße: Investitionen beim kommunalen Klimaschutz bieten vielfältige Anwendungsfelder. Dass dabei langfristig auch wertvolle regionale Wertschöpfungseffekte entstehen, ist für die kommunale Haushaltsplanung von zunehmender Bedeutung.

### LED-Straßenbeleuchtung senkt Emissionen und erhöht Verkehrssicherheit

Eine gute Möglichkeit für Kommunen, ihre THG-Emissionen zu reduzieren, bietet die Sanierung der Straßenbeleuchtung mit Hilfe von LED (Licht emittierenden Dioden). Seit dem 1. Oktober 2015 wird diese Sanierung vom Bundesumweltministerium gefördert. Die Höhe der Zuschüsse hängt von den erwarteten THG-Einsparungen ab. Bei einer Minderung von mindestens 70 Prozent der THG-Emissionen beträgt der maximale Zuschuss 20 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben, bei einer THG-Minderung von 80 Prozent erhöht sich die Förderung auf bis zu 25 Prozent, wenn bei der Sanierung auch eine Steuer- und Regelungstechnik installiert wird. Diese Steuerungstechnik sorgt dafür, dass die Straßenausleuchtung bedarfs- und verkehrsgerecht an die jeweiligen Lichtverhältnisse angepasst wird. Bei Lichtsignalanlagen werden sogar bis zu 30 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben bezuschusst, wenn der Einbau hocheffizienter LED-Beleuchtungstechnik zu einer Minderung der THG-Emissionen von mindestens 70 Prozent führt.

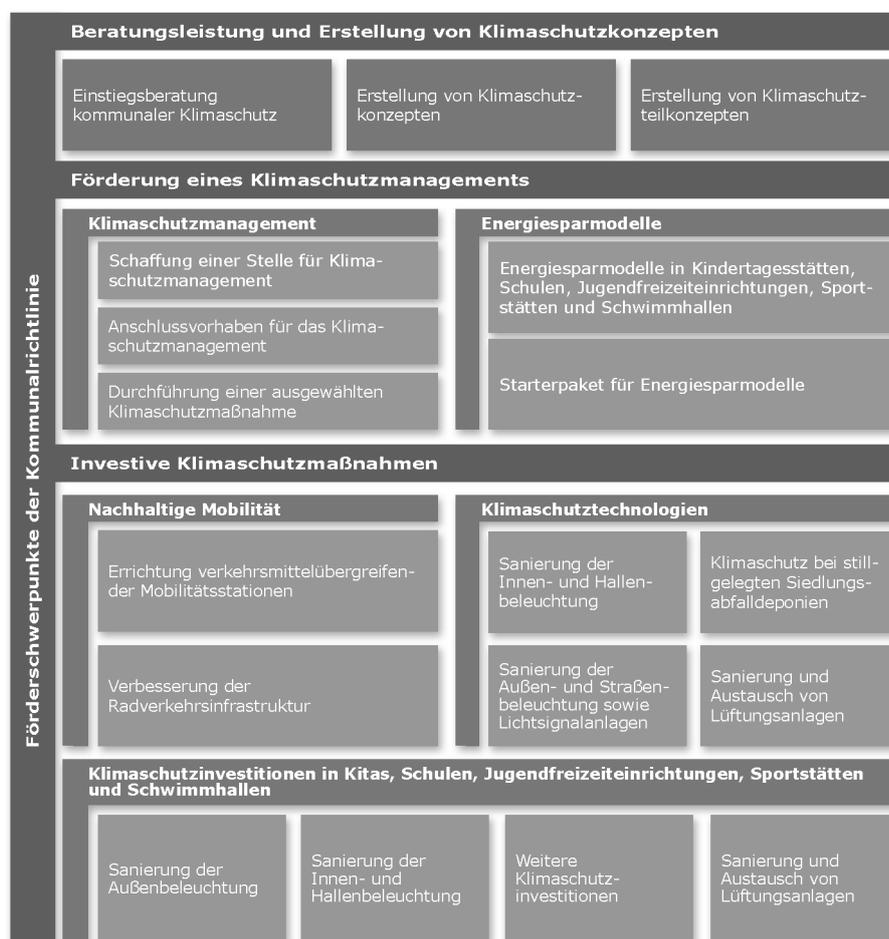
### Höhere Förderquoten für Sport, Jugend, Kultur und für finanzschwache Kommunen

Ein weiterer Schwerpunkt in der neuen Kommunalrichtlinie sind Klimaschutzmaßnahmen in Kindertagesstätten (Kitas), Schulen, Jugendfreizeiteinrichtungen, Sportstätten und Schwimmbädern, für die es besonders attraktive Förderquoten gibt. Gefördert werden beispielsweise die Umrüstung auf LED bei der Außenbeleuchtung (bis zu 30 Prozent), die Sanierung und der Austausch raumluftechnischer Geräte (bis zu 35 Prozent) und die Sanierung der Innen-/Hallenbeleuchtung durch LED-Beleuchtungstechnik (bis zu 40 Prozent). Weitere investive Maßnahmen werden mit einem Zuschuss von bis zu 40 Prozent gefördert. Dazu gehören z.B. der Austausch alter Umwälzpumpen durch Hocheffizienzpumpen oder der Einbau von Gebäudeleittechnik.

Erstellung sowie die Umsetzung von Klimaschutzkonzepten werden sogar mit bis zu 91 Prozent gefördert. Auch in vielen anderen Förderschwerpunkten der Kommunalrichtlinie können finanzschwache Kommunen erhöhte Förderquoten erhalten.

### Dauerbrenner Energiesparmodelle

Energiesparmodelle sind an vielen Schulen und Kindertagesstätten bereits gut etabliert. Besonders beliebt sind die Fifty-Fifty-Projekte, bei denen Kitas und Schulen die Hälfte der durch das Klimamanagement eingesparten Energiekosten erhalten. Die Kommunalrichtlinie fördert die Einführung von Energiesparmodellen jetzt auch in Jugendfreizeiteinrichtungen, Sportstätten und Schwimmbädern und bietet noch einen extra Bonus: Seit dem 1. Oktober können im Rahmen von Energiesparmodellen innerhalb der



Für finanzschwache Kommunen wurden die Förderbedingungen ebenfalls verbessert: Ob für die Sanierung der Straßenbeleuchtung, die Errichtung verkehrsmittelübergreifender Mobilitätsstationen, oder die Verbesserung der Radverkehrsinfrastruktur – auch für investive Klimaschutzmaßnahmen können sie in diesem Jahr erhöhte Förderquoten beantragen. Die

ersten zwölf Monate sogenannte Starterpakete beantragt werden: Damit werden Sachausgaben für die pädagogische Arbeit und für Energieteams, aber auch geringinvestive Maßnahmen wie etwa das Abdichten von Außentüren oder das Anbringen von Thermostatventilen gefördert. Energiesparmodelle werden mit bis zu 65 Prozent gefördert (bzw. mit bis zu 91

Prozent in finanzschwachen Kommunen), Starterpakete mit bis zu 50 Prozent (bzw. mit bis zu 62,5 Prozent in finanzschwachen Kommunen).

### **Nachhaltige Mobilität**

Der Ausbau klimafreundlicher Mobilitätsformen stellt eine enorme Herausforderung für die Kommunen dar. Deswegen hat das Bundesumweltministerium das Angebot in diesem Bereich erweitert und die maximale Zuwendung von 250.000 Euro auf 350.000 Euro erhöht. Neben der Errichtung verkehrsmittelübergreifender Mobilitätsstationen, der Einrichtung von Wegweisungssystemen für den Radverkehr und der Ergänzung vorhandener Wegenetze, wird neuerdings auch der Bau neuer Radwege sowie die LED-Beleuchtung der neu errichteten Radwege mit bis zu 50 Prozent gefördert (bzw. mit bis zu 62,5 Prozent in finanzschwachen Kommunen). Zur Errichtung und Inbetriebnahme der geförderten Infrastruktur sind zudem projektbegleitende Ingenieurdienstleistungen förderfähig. Darüber hinaus wurde die Antragsberechtigung für die Errichtung von Radabstellanlagen auch auf Kitas, Schulen und Jugendfreizeiteinrichtungen ausgeweitet.

### **Moderne Sanierungsverfahren für Deponien**

Ausgeweitet wird auch die Förderung der aeroben In-situ-Stabilisierung von Siedlungsabfalldeponien. Das Verfahren mindert nicht nur die Emission von klimaschädlichen Treibhausgasen, sondern führt auch zur Reduzierung des Kosten- und Nachsorgeaufwands für die Deponien. Die Förderung erfolgt durch Zuschüsse in Höhe von maximal 50 Prozent der förderfähigen Ausgaben, die maximale Zuwendungssumme ist von 250.000 Euro auf 450.000 Euro erhöht worden. Förderfähig sind in Zukunft auch projektbegleitende Ingenieurdienstleistungen zur Begleitung der Installation, der Inbetriebnahme sowie der Optimierung der Anlage. Auch der Kreis der potenziellen Antragsteller wurde ausgeweitet: Künftig sind für diese Förderung auch Unternehmen antragsberechtigt, an denen Kommunen zu mindestens 50,1 Prozent beteiligt sind.

### **Konzepte und Personal für den Klimaschutz**

Was sich bewährt hat, bleibt auch in der neuen Kommunalrichtlinie bestehen: Die Einstiegsberatung bietet Kommunen, die

ganz am Anfang ihrer Klimaschutzaktivitäten stehen, weiterhin die Möglichkeit eines strukturierten Einstiegs mit Hilfe von externen Beraterinnen und Beratern. Mit Klimaschutzkonzepten und themenbezogenen Teilkonzepten, z. B. für klimafreundliche Mobilität oder Industrie- und Gewerbegebiete, können diese Handlungsbereiche umfassend angegangen werden. Und um den Klimaschutz dauerhaft vor Ort zu verankern, können Kommunen ihr Personal mit professionellen Klimaschutzmanagerinnen und -managern verstärken. Diese begleiten die Umsetzung der Klimaschutzkonzepte, organisieren Beteiligungsprozesse und werben für mehr Klimaschutz vor Ort. Für modellhafte Klimaschutzmaßnahmen, die mindestens 70 Prozent THG-Emissionen einsparen, können die Klimaschutzmanagerinnen und -manager Zuschüsse von bis zu 50 Prozent beantragen. Übrigens: Ingenieurinnen und Ingenieure scheinen besonders gefragt, wenn es um das Aufgabenfeld Klimaschutzmanagement geht. Über ein Drittel der beschäftigten Klimaschutzmanagerinnen und -manager hat einen ingenieurwissenschaftlichen Hintergrund. Erst dann folgen Disziplinen wie Bauingenieurwesen, Geografie oder Wirtschaftswissenschaften.

### **Sie möchten einen Antrag stellen?**

Die Kommunalrichtlinie richtet sich in erster Linie an Kommunen. Aber auch andere Institutionen, wie z. B. Bildungseinrichtungen, kommunale Unternehmen und Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus sind unter bestimmten Voraussetzungen antragsberechtigt.

### **Wichtige Termine**

Anträge auf Förderung können gestellt werden:

vom 1. Oktober 2015 bis 31. März 2016, vom 1. Juli bis 30. September 2016, vom 1. Januar bis 31. März 2017 sowie vom 1. Juli bis 30. September 2017.

Ganzjährig können Anträge gestellt werden:

- für das Klimaschutzmanagement, das Anschlussvorhaben zum Klimaschutzmanagement sowie die ausgewählte Maßnahme,
- für Energiesparmodelle an Schulen und Kitas, Jugendfreizeiteinrichtungen, Sportstätten und Schwimmbädern sowie für das Starterpaket im Rahmen der Energiesparmodelle.

### **Weitere Informationen**

#### **Service- und Kompetenzzentrum: Kommunalen Klimaschutz**

Das Service- und Kompetenzzentrum: Kommunalen Klimaschutz beim Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) ist Ansprechpartner für alle Fragen rund um Fördermöglichkeiten, Potenziale und andere Aspekte des kommunalen Klimaschutzes und steht Kommunen mit einem umfangreichen Informations- und Beratungsangebot sowie zahlreichen Fach-, Fortbildungs- und Vernetzungsveranstaltungen zur Seite.

Tel.: 030 39 001-170

E-Mail: [skkk@klimaschutz.de](mailto:skkk@klimaschutz.de)

Weitere Informationen finden Sie unter [www.klimaschutz.de/kommunen](http://www.klimaschutz.de/kommunen).

#### **Projekträger Jülich**

Der Projekträger Jülich (PtJ) ist verantwortlich für die Beratung zu fachlichen und administrativen Fragen zur Antragstellung, Projektdurchführung und Ergebnisverwertung.

PtJ bearbeitet die eingereichten Förderanträge, begleitet die laufenden Vorhaben und führt die Mittelbewirtschaftung sowie die Erfolgskontrolle durch.

Fragen zur Antragstellung werden gern durch die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beantwortet unter:

Tel.: 030 20199-577 oder

E-Mail: [ptj-ksi@fz-juelich.de](mailto:ptj-ksi@fz-juelich.de)

Weitere Informationen finden Sie unter [www.ptj.de/klimaschutzinitiative-kommunen](http://www.ptj.de/klimaschutzinitiative-kommunen).

#### **Nationale Klimaschutzinitiative**

Mit der Nationalen Klimaschutzinitiative initiiert und fördert das Bundesumweltministerium seit 2008 zahlreiche Projekte, die einen Beitrag zur Senkung der Treibhausgasemissionen leisten. Ihre Programme und Projekte decken ein breites Spektrum an Klimaschutzaktivitäten ab: Von der Entwicklung langfristiger Strategien bis hin zu konkreten Hilfestellungen und investiven Fördermaßnahmen. Diese Vielfalt ist Garant für gute Ideen. Kommunen profitieren dabei ebenso wie Bildungseinrichtungen, Verbraucherinnen und Verbraucher oder Unternehmen. Damit schafft die Nationale Klimaschutzinitiative einen fruchtbaren Boden für die Verankerung des Klimaschutzes vor Ort und trägt außerdem zu einer nachhaltigen regionalen Wertschöpfung bei.

Weitere Informationen finden Sie unter [www.klimaschutz.de](http://www.klimaschutz.de)

**GG Art. 3 Abs. 1, 105 Abs. 2a Satz 1, AO § 3 Abs. 1  
Pferdesteuer; örtliche Aufwandsteuer**

**Leitsätze:**

**1. Auf das Halten und entgeltliche Benutzen von Pferden für den persönlichen Lebensbedarf kann eine örtliche Aufwandsteuer (Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG) erhoben werden. Für den erforderlichen örtlichen Bezug kommt es nicht auf den Wohnort des Pferdehalters, sondern auf die Unterbringung des Pferdes in der steuererhebenden Gemeinde an.**

**2. Der Umstand allein, dass ein subventioniertes Verhalten besteuert wird, bedeutet noch keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2012 - 9 CN 1.11 - BVerwGE 143, 301 Rn. 29).**

**3. Eine Aufwandsteuer muss neben der Einnahmenerzielung nicht stets einen Lenkungszweck als Nebenzweck verfolgen.**

**Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. August 2015, Az. BVerwG 9 BN 2.15**

**Gründe**

I. Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bad Sooden-Allendorf hatte eine Satzung über die Erhebung einer Pferdesteuer im Gebiet der Stadt über 200 Euro im Jahr pro Pferd beschlossen. Gegen diese kommunale Steuersatzung stellten ein eingetragener Verein und neun natürliche Personen mit dem Ziel, die Satzung für unwirksam zu erklären, einen Normenkontrollantrag beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof. Dieser überprüfte die Pferdesteuersatzung der beklagten Stadt im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens und erklärte die Satzung für rechtmäßig. Eine Revision zum Bundesverwaltungsgericht wurde nicht zugelassen. Hiergegen legten die Kläger sodann Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht in Leipzig ein.

II. Die auf den Revisionszulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) und der Divergenz (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg.

1. Die Sache hat nicht die von der Beschwerde geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

Grundsätzlich bedeutsam im Sinne dieser Vorschrift ist eine Rechtssache nur, wenn für die angefochtene Entscheidung der Vorinstanz eine konkrete, fallübergreifende und bislang ungeklärte Rechtsfrage des revisiblen Rechts von Bedeutung war, deren Klärung im Revisionsverfahren zu erwarten ist und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten erscheint. Den Darlegungen der Beschwerde lässt sich nicht entnehmen, dass diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt sind.

a) Die Fragen,

ob die Erhebung einer Steuer auf das Halten und entgeltliche Benutzen von Pferden als örtliche Aufwandsteuer am Maßstab des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG verfassungsrechtlich zulässig ist, und ob das von Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG aufgestellte Erfordernis der "Örtlichkeit der Steuer" noch gewahrt ist, wenn der Steuertatbestand einer Aufwandsteuer an einen Vorgang anknüpft, der in wesentlichen Konstellationen einen gemeindegrenzüberschreitenden Charakter hat, bedürfen keiner revisionsgerichtlichen Klärung. Denn die aufgeworfenen Fragen können auf der Grundlage des Gesetzeswortlauts mit Hilfe der Regeln sachgerechter Interpretation sowie auf der Grundlage der bisher vorliegenden höchstrichterlichen Rechtsprechung ohne Durchführung eines Revisionsverfahrens im Sinne der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs beantwortet werden.

Eine örtliche Aufwandsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG soll die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners treffen. Der Konsum als Aufwand ist typischerweise Ausdruck und Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Ob der Aufwand im Einzelfall die Leistungsfähigkeit überschreitet, ist für die Steuerpflicht unerheblich (stRspr, vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 6. Dezember 1983 - 2 BvR 1275/79 - BVerfGE 65, 325 <347 f.>, vom 11. Oktober 2005 - 1 BvR 1232/00, 1 BvR 2627/03 [ECLI:DE:BVerfG:2005:rs20051011.1bvr123200] - BVerfGE 114, 316 <334> und vom 15. Januar 2014 - 1 BvR 1656/09 [ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20140115.1bvr165609] - BVerfGE 135, 126 Rn. 45, jeweils zur Zweitwohnungssteuer; BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2012 - 9 CN 1.11 - BVerwGE 143, 301 Rn. 13 zur Übernachtungssteuer und vom 15. Okto-

ber 2014 - 9 C 8.13 - BVerwGE 150, 225 Rn. 18 zur Hundesteuer). Örtlich ist eine Aufwandsteuer dann, wenn sie an örtliche Gegebenheiten, vor allem die Belegenheit einer Sache oder einen Vorgang im Gemeindegebiet, anknüpft und es wegen der Begrenztheit der unmittelbaren Wirkungen der Steuer auf das Gemeindegebiet nicht zu einem die Wirtschaftseinheit berührenden Steuergefälle kommen kann (BVerfG, Beschlüsse vom 23. Juli 1963 - 2 BvL 11/61 - BVerfGE 16, 306 <327> und vom 6. Dezember 1983 - 2 BvR 1275/79 - BVerfGE 65, 325 <349>; BVerwG, Beschluss vom 25. April 2013 - 9 B 41.12 - Buchholz 401.65 Hundesteuer Nr. 13 Rn. 5). Schließlich darf die Steuer nicht einer bundesgesetzlich geregelten Steuer gleichartig sein (vgl. näher zum Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 Abs. 2a GG BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2012 - 9 CN 1.11 - BVerwGE 143, 301 Rn. 22 ff.). Gemessen hieran handelt es sich bei der Steuer auf das Halten und entgeltliche Benutzen von Pferden (im Folgenden Pferdesteuer) ohne Weiteres um eine örtliche Aufwandsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG (vgl. nur VGH München, Urteil vom 17. Februar 1982 - 100 IV/77 - NVwZ 1983, 758 <759>; Merl, Der Gemeindehaushalt 1996, 164; König/Zimmermann, ZKF 2015, 103 f.; Finke/Kreuter, LKV 2015, 49 <51 ff.>; Rauscher/Rauber, KStZ 2011, 161 f.; Meier, KStZ 2010, 221; Birk, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand März 2015, § 3 Rn. 242).

Das Halten eines Pferdes geht - vergleichbar der Hundehaltung oder dem Innehaben einer Zweitwohnung - über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinaus und erfordert einen zusätzlichen Vermögensaufwand. Dabei ergibt sich aus dem Umstand, dass mit dem Halten eines Pferdes erstmals eine olympische Sportart besteuert wird, entgegen der Auffassung der Beschwerde noch kein besonderer Klärungsbedarf. Einen zusätzlichen Vermögensaufwand erfordert auch das entgeltliche Benutzen von Pferden, etwa zum Erlernen des Reitens, zum Ausritt oder zur sportlichen Betätigung im Rahmen von Turnieren. In der Pferdesteuersatzung der Antragsgegnerin wird die hierfür vorgesehene Steuer indirekt beim Pferdehalter als Veranstalter erhoben; dieser kann die Steuer über die jeweilige Preisgestaltung auf seinen Kunden abwälzen. Auch die hiermit verbundenen Fragen sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts geklärt. Danach genügt die Möglichkeit einer kalku-

latorischen Überwälzung in dem Sinne, dass der Steuerschuldner den von ihm gezahlten Betrag in die Kalkulation seiner Selbstkosten einsetzen und hiernach die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftlichkeit seines Unternehmens geeigneten Maßnahmen - etwa Umsatzsteigerung oder Senkung der sonstigen Kosten - treffen kann. Es reicht aus, wenn die Steuer auf eine Überwälzung der Steuerlast vom Steuerschuldner auf den Steuerträger angelegt ist, auch wenn die Überwälzung nicht in jedem Einzelfall gelingt (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 2009 - 1 BvL 8/05 [ECLI:DE:BVerfG:2009:1s20090204.1bv1000805] - BVerfGE 123, 1 <22 f.>; BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 2009 - 9 C 12.08 - BVerfGE 135, 367 Rn. 28; Beschlüsse vom 24. Februar 2012 - 9 B 80.11 - Buchholz 401.68 Vergnügungsteuer Nr. 54 Rn. 7 und vom 21. November 2014 - 9 B 20.14 - NVwZ 2015, 378 Rn. 14).

Soweit in der Literatur vereinzelt der Charakter einer örtlichen Aufwandsteuer bezweifelt wird (Dietlein/Peters, LKV 2013, 1 ff.), ist dem nicht zu folgen. Zwar darf eine Aufwandsteuer nicht für Gegenstände oder Dienstleistungen erhoben werden, die nicht der Einkommensverwendung (privatem Aufwand), sondern der Einkommenserzielung dienen (BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 1983 - 2 BvR 1275/79 - BVerfGE 65, 325 <347>; BVerfG, Urteil vom 11. Juli 2012 - 9 CN 1.11 - BVerfGE 143, 301 Rn. 14). Das hat der Verwaltungsgerichtshof zutreffend berücksichtigt und auf § 6 der Satzung verwiesen, nach der nachweislich zum Haupterwerb im Rahmen der Berufsausübung eingesetzte Pferde von der Steuerpflicht ausgenommen sind. Zudem sieht die streitgegenständliche Satzung der Antragsgegnerin in § 1 ausdrücklich vor, dass nur die Einkommensverwendung "für den persönlichen Lebensbedarf" besteuert wird; § 2 Abs. 1 beschränkt den Steuergrund auf das Halten und Benutzen von Pferden "zur Freizeitgestaltung". Zwar ist nicht zu verkennen, dass die hierdurch erforderliche Unterscheidung von Aufwendungen für den persönlichen Lebensbedarf auf der einen und für berufliche bzw. gewerbliche Zwecke auf der anderen Seite zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen kann. Dies stellt aber die grundsätzliche Zulässigkeit als örtliche Aufwandsteuer nicht in Frage. Ähnliche Probleme haben sich auch nach Einführung der Zweitwohnungsteuer für Fälle der Mischnutzung von Ferienwohnungen ergeben. Insoweit ist inzwischen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt, dass eine Zweitwohnungsteuer erhebende Gemeinde von Verfassungs wegen gehalten ist, solche Wohnungen von dieser örtlichen Aufwandsteuer auszunehmen, die als reine Geld- oder Vermögensanlage gehalten

werden, während die Zweitwohnungsteuerpflicht im Grundsatz feststeht, wenn die Wohnung jedenfalls auch zu Zwecken der eigenen Lebensführung genutzt wird (BVerfG, Beschluss vom 26. Juli 2005 - 10 B 48.05 - Buchholz 401.61 Zweitwohnungsteuer Nr. 22 S. 33 m.w.N.). Vergleichbare Differenzierungen sind bei der Handhabung der Hundesteuer (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Mai 2007 - 10 C 1.07 - Buchholz 401.65 Hundesteuer Nr. 12 Rn. 15 zu einem Polizeidiensthund) und der Übernachtungsteuer (vgl. BVerfG, Urteil vom 11. Juli 2012 - 9 CN 1.11 - BVerfGE 143, 301 Rn. 16 ff.) zu beachten.

Der Verwaltungsgerichtshof hat als steuerauslösende Tatbestände auf das Halten und das entgeltliche Benutzen von Pferden durch natürliche Personen im Stadtgebiet der Antragsgegnerin abgestellt und darin die Anknüpfung an eine örtliche Gegebenheit gesehen. Dagegen ist rechtlich nichts zu erinnern. Denn, anders als die Beschwerde meint, kommt es für den Begriff der Örtlichkeit nicht darauf an, ob der Wohnsitz des Pferdehalters mit dem Ort der Pferdehaltung übereinstimmt. Entscheidend ist, dass das Halten und Benutzen von Pferden einen Vorgang im Gemeindegebiet darstellt. Darin liegt das die Aufwandsteuer als Gemeindesteuer begründende "örtliche Element" (BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 1963 - 2 BvL 11/61 - BVerfGE 16, 306 <324>).

Im Fall der Pferdesteuer entsteht der steuerbare Aufwand in derjenigen Gemeinde, in der das Pferd untergebracht bzw. entgeltlich benutzt wird, und zwar unabhängig davon, ob der Pferdehalter in derselben Gemeinde ansässig ist (ebenso VGH München, Urteil vom 17. Februar 1982 - 100 IV/77 - NVwZ 1983, 758 <759>; König/Zimmermann, ZKF 2015, 103 <104>; a.A. Finke/Kreuter, LKV 2015, 49 <56>). Die von der Beschwerde aufgezeigte Gefahr der Doppelbesteuerung desselben Pferdes durch mehrere Gemeinden besteht deshalb nicht. Das unmittelbare Zusammenfallen von Wohnsitz des Halters und Unterbringungsort des Pferdes ist nicht Voraussetzung des Örtlichkeitsbezugs, wie dies offenbar die Beschwerde mit Verweis auf den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. April 2013 - 9 B 41.12 - (Buchholz 401.65 Hundesteuer Nr. 13) meint. Worin das "örtliche Element" der Aufwandsteuer zu sehen ist, hängt von der jeweiligen Eigenart der einzelnen Steuer ab, nämlich inwieweit sie auf die Belegenheit einer Sache oder einen Vorgang im Gemeindegebiet abstellt. Soweit das Bundesverwaltungsgericht in dem genannten Beschluss die Aufnahme eines Hundes in einen zum Gemeindegebiet gehörenden Haushalt oder Wirtschaftsbetrieb erwähnt (a.a.O. Rn. 6 f.), ist dies der konkreten

Satzungsausgestaltung geschuldet, jedoch nicht zu einem zwingenden Kriterium der "Örtlichkeit" erhoben worden.

Zu Recht geht der Verwaltungsgerichtshof auch davon aus, dass es für den Örtlichkeitsbezug nicht auf den jeweiligen tatsächlichen Aufenthaltsort des Pferdes ankommt, sondern darauf, ob der Steueratbestand im Stadtgebiet verwirklicht ist. Deshalb ist es unerheblich, dass Pferde im Einzelfall, etwa zu Turnieren, vorübergehend aus dem Stadtgebiet verbracht werden.

Auf das Argument, die Besteuerung der Pferdehaltung durch juristische Personen scheide aus, da es bei diesen eine persönliche "Lebensführung" nicht gebe, kommt es nicht an, weil die Steuer nach § 1 der Pferdesteuersatzung der Antragsgegnerin ausdrücklich nur auf das Halten und entgeltliche Benutzen "durch natürliche Personen im Stadtgebiet" erhoben wird. Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, wer als Steuerpflichtiger die Steuer zu entrichten hat (vgl. § 2 der Pferdesteuersatzung).

Was schließlich die Anforderung des Art. 105 Abs. 2a GG betrifft, wonach die Aufwandsteuer nicht mit einer bundesgesetzlich geregelten Steuer gleichartig sein darf, sind Bedenken weder von der Beschwerde vorgetragen noch ersichtlich. Der Aufwand für das Halten eines Pferdes und für das entgeltliche Benutzen wird bundesrechtlich nicht besteuert.

b) Die Frage, ob ein Verstoß gegen den bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung dann gegeben ist, wenn eine Aufwandsteuer durch ihre mittelbaren Wirkungen selektiv auf solche Bereiche zugreift, denen durch Maßnahmen des Bundes und der Länder eine explizite (finanzielle und sachliche) Förderung zuteilwird, bzw. wenn der Widerspruch einer kommunalen Steuernorm zu bundes- oder landesrechtlichen Handlungs- oder Regelungszielen nur aus einem Teil des Steueratbestandes folgt, bedarf aus Anlass des vorliegenden Falles ebenfalls keiner grundsätzlichen Klärung. Der Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung erfasst insbesondere Fälle, in denen die Steuererhebung mit Lenkungszielen verbunden ist. Greift die steuerliche Lenkung auf eine Sachmaterie über, dürfen die steuerrechtlichen Vorschriften den vom zuständigen Sachgesetzgeber getroffenen Regelungen - und zwar sowohl der Gesamtkonzeption als auch den konkreten Einzelregelungen - nicht widersprechen (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95 - BVerfGE 98, 106 <118 f.>; Beschluss vom 21. Juni 2006 - 2 BvL 2/99 - BVerfGE 116, 164 <186>). In einem allgemeiner verstandenen Sinne verlangt der Grundsatz der Widerspruchsfreiheit

der Rechtsordnung die Beachtung der bundesstaatlichen Grenzen und bei der Ausübung der jeweiligen Gesetzgebungskompetenz wechselseitig bundesstaatliche Rücksichtnahme. Konzeptionelle Entscheidungen des zuständigen Bundesgesetzgebers dürfen durch Entscheidungen eines Landesgesetzgebers nicht verfälscht werden; insbesondere dürfen den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95 - BVerfGE 98, 106 <118 f.>; BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2012 - 9 CN 1.11 - BVerwGE 143, 301 Rn. 29).

Da die Antragsgegnerin mit ihrer Pferdesteuersatzung nach Auffassung der Beschwerde keine Lenkungs Zwecke verfolgt, kann sie nicht darlegen, eine etwaige steuerliche Lenkung greife auf eine anderweitig geregelte Sachmaterie über. Der bloße Hinweis, durch die Steuererhebung werde die Pferdehaltung "insgesamt erheblich unattraktiver gemacht", legt noch keinen Widerspruch der Pferdesteuer zu den von der Beschwerde benannten Bundesgesetzen (Tierzuchtgesetz und Rennwett- und Lotteriegesezt) bzw. zu den damit verfolgten Zielen der Förderung der Pferdezucht und des Pferdesports dar. Der Umstand allein, dass ein subventioniertes Verhalten besteuert wird, bedeutet noch keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2012 - 9 CN 1.11 - BVerwGE 143, 301 Rn. 29 zur Besteuerung von Übernachtungen trotz der hierauf bestehenden Ermäßigung der Umsatzsteuer).

2. Die Revision ist auch nicht wegen Divergenz (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) zuzulassen. Eine Abweichung im Sinne dieser Vorschrift liegt nur dann vor, wenn sich die Vorinstanz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift mit einem seine Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz zu einem in einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten ebensolchen Rechtssatz in Widerspruch gesetzt hat; die Beschwerdebegründung muss darlegen, dass und inwiefern dies der Fall ist (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO; stRspr, vgl. z.B. BVerwG, Beschlüsse vom 21. Juli 1988 - 1 B 44.88 - Buchholz 130 § 8 RuStAG Nr. 32 und vom 12. Dezember 1991 - 5 B 68.91 - Buchholz 310 § 132 VwGO Nr. 302). Daran fehlt es hier.

a) Mit seiner Aussage, für den Erlass einer steuerbegründenden Norm sei es nicht erforderlich, dass mit ihr neben dem Zweck der Einnahmeerzielung weitere

Zwecke verfolgt werden, vielmehr dienen viele Steuernormen allein dem Zweck, öffentliche Einnahmen zu beschaffen, weicht der Verwaltungsgerichtshof nicht von den in der Beschwerde im Einzelnen aufgeführten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bzw. des Bundesverwaltungsgerichts ab. Denn keine dieser Entscheidungen enthält den Rechtssatz, dass ein Steuergesetz neben der Einnahmeerzielung stets einen Lenkungs Zweck als Nebenzweck verfolgen muss. Dass dies nicht der Fall ist, ergibt sich bereits aus § 3 Abs. 1 Halbs. 1 AO. Danach sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Dabei entspricht es im Hinblick auf § 3 Abs. 1 Halbs. 2 AO gefestigter Rechtsprechung, dass eine Steuerregelung auch Lenkungswirkungen mitverfolgen darf (BVerfG, Urteil vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89 - BVerfGE 84, 239 <274>; Beschluss vom 22. Juni 1995 - 2 BvL 37/91 - BVerfGE 93, 121 <147>), mag die Lenkung Haupt- oder Nebenzweck sein (vgl. BVerfG, Urteile vom 10. Dezember 1980 - 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 <299> und vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95 - BVerfGE 98, 106 <118>), und dass sie hierfür keiner zur Steuergesetzgebungskompetenz hinzutretenden Sachkompetenz bedarf (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 15. Oktober 2014 - 9 C 8.13 - BVerwGE 150, 225 Rn. 18 m.w.N.).

Die in der Literatur vereinzelt vertretene Auffassung, auch örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern könnten nur als Lenkungssteuern legitimiert werden (Englisch, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 21. Aufl. 2013, § 18 Rn. 123; noch grundlegendere Kritik an den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern übt Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Band II, 2. Aufl. 2003, etwa S. 1105 und S. 1127 f.), hat sich weder in der übrigen Literatur (vgl. etwa Wernsmann, in: DStJG 35 (2012) S. 95 <107>) noch in der Rechtsprechung durchgesetzt.

Von der Frage der Pflicht zur gleichzeitigen Mitverfolgung eines Lenkungs Zwecks ist die weitere Frage zu trennen, ob der Steuergesetzgeber den Grundsatz der Steuergerechtigkeit (Art. 3 Abs. 1 GG) eingehalten hat, an den er gebunden ist. Bei der Erschließung von Steuerquellen hat der Gesetzgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. Entschließt er sich, eine bestimmte Steuerquelle zu erschließen, andere Steuerquellen dagegen nicht auszuschöpfen, so ist der allgemeine Gleichheitssatz nicht verletzt, wenn finanzpolitische, volkswirtschaftliche, sozialpolitische oder steuertechnische Er-

wägungen die verschiedene Behandlung motivieren. Dabei genügt es, wenn einer der genannten Gründe die verschiedene Behandlung trägt. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers endet erst dort, wo die gleiche oder ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist, wo also kein einleuchtender Grund mehr für die Gleichbehandlung oder Ungleichbehandlung besteht (Willkürverbot) (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 1983 - 2 BvR 1275/79 - BVerfGE 65, 325 <354> m.w.N.).

Soweit in den von der Beschwerde herangezogenen Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts davon die Rede ist, dass der einer Steuer begriffsnotwendig innewohnende fiskalische Zweck der Einnahmeerzielung als alleiniger Rechtfertigungsgrund gegenüber anderen Gewerben trotz des weiten Ermessens des Gesetzgebers bei der Erschließung der einen Steuerquelle und der Nichterschließung anderer Einnahmemöglichkeiten nicht ausreiche (BVerwG, Urteile vom 13. Oktober 1978 - 7 C 28.77 u.a. - Buchholz 401.67 Schankerlaubnissteuer Nr. 19 S. 9 und vom 8. Dezember 1995 - 8 C 36.93 - Buchholz 401.67 Schankerlaubnissteuer Nr. 20 S. 9 f.; ähnlich bereits Urteil vom 11. Februar 1972 - 7 C 71.69 - BVerwGE 39, 311 <312 f.>), geht es allein um die letztgenannte Frage, nicht aber - wie die Beschwerde meint - um das vom Verwaltungsgerichtshof verneinte Erfordernis der Mitverfolgung besonderer Lenkungsziele. Im Übrigen betreffen die Urteile den Sonderfall der Schankerlaubnissteuer, bei der es sich nicht um eine örtliche Verbrauch- oder Aufwandsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG, sondern um eine Verkehrsteuer handelt (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1995 - 8 C 36.93 - Buchholz 401.67 Schankerlaubnissteuer Nr. 20 S. 3); die Aussagen sind daher auch schon nicht zu derselben Rechtsvorschrift ergangen. Zwei weitere in der Beschwerdebegründung genannte Entscheidungen, von denen der Verwaltungsgerichtshof abgewichen sein soll (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95 - BVerfGE 98, 106 <125 f.> und Kammerbeschluss vom 3. September 2009 - 1 BvR 2384/08 - NVwZ 2010, 313 <316>), stellen lediglich klar, dass der Steuergesetzgeber außerfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele verfolgen darf, aber nicht, dass er es muss. Schließlich betrifft die von der Beschwerde aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Januar 2014 - 1 BvR 1656/09 - (BVerfGE 135, 126 Rn. 77) zitierte Aussage, ungleiche Belastungen durch eine konkretisierende Ausgestaltung der steuerrechtlichen Grundentscheidungen könnten nicht schon allein

mit dem Finanzbedarf gerechtfertigt werden, eine durch Stufenbildung (Degression) hervorgerufene Ungleichbehandlung bei der Steuerbemessung und steht daher nicht im Zusammenhang mit dem hier fraglichen Rechtssatz.

Muss mit der Pferdesteuer entgegen der Auffassung der Beschwerde also kein rechtfertigender Lenkungs- oder Nebenzweck verfolgt werden, so kommt es auf die in der Beschwerdebegründung erörterte Frage, worin ein solcher Zweck bestehen könnte (vgl. hierzu Beschwerdebegründung S. 18 f.), nicht an.

b) Der Verwaltungsgerichtshof hat den in § 5 der Pferdesteuersatzung der Antrags-

gegnerin festgelegten Steuersatz (200 € im Jahr pro Pferd) aus Pauschalierungs- und Typisierungsgründen für zulässig gehalten, weil für die Bemessung des konkreten Aufwands ein Wirklichkeitsmaßstab nicht zur Verfügung stehe. Damit weicht er nicht von den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Februar 2009 - 1 BvL 8/05 - (BVerfGE 123, 1) und vom 8. Februar 2011 - 1 BvR 3425/08 - ab, wonach die Verwendung des Stückzahlmaßstabs für die Besteuerung von Gewinnspielautomaten unter den heutigen Gegebenheiten den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verletzt, weil dieser Maßstab strukturell nicht (mehr) geeignet ist, den notwendigen

Bezug zum Vergnügungsaufwand der Spieler zu gewährleisten. Diese Entscheidungen erklären nicht allgemein die Verwendung des Stückzahlmaßstabs für unzulässig. Sie sind vielmehr zu einer anderen Steuer (Vergnügungsteuer) ergangen und beziehen sich ausschließlich auf Gewinnspielautomaten. Diese sind aufgrund technischer Änderungen inzwischen mit manipulationssicheren Zählwerken ausgestattet, so dass ein pauschalierender Rückgriff auf den Stückzahlmaßstab nicht mehr erforderlich ist. Dies lässt sich mit der Besteuerung eines Tieres nicht vergleichen.

## Aus dem Landesverband

### Infothek

#### **Sonderförderung „Flüchtlingsunterkünfte“ der KfW mit zinsfreiem Darlehen für Kommunen**

Aufgrund der weiterhin enormen Nachfrage nach der KfW-Sonderförderung „Flüchtlingsunterkünfte“ im Rahmen des bestehenden KfW-Förderprogramms IKK-Investitionskredit Kommunen hat die KfW abermals das verfügbare Gesamtvolumen aufgestockt. Zur Finanzierung

von Investitionen in den Neu- und Umbau, die Modernisierung sowie den Erwerb von Flüchtlingsunterkünften stehen nun weitere 500 Millionen Euro über die Sonderförderung zinsfrei zur Verfügung (Zinssatz ist auf 10 Jahre festgeschrieben, wobei die Laufzeit auch 20 oder 30 Jahre betragen kann). Die Anträge werden wie bisher in Reihenfolge ihres Eingangs zugesagt. Ist auch die aufgestockte Son-

derfazilität ausgeschöpft, können kommunale Investitionen im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen über das bestehende Programm 208 „Investitionskredit Kommunen“ normal zinsgünstig über die KfW finanziert werden.

#### **Termine:**

13. November 2015: Delegiertenversammlung des SHGT

15. Dezember 2015: Landesvorstand SHGT

19. März 2016: Landesweite Aktion "Unser sauberes Schleswig-Holstein"

### Sitzung des Bau-, Planungs- und Umweltausschusses des SHGT auf der NordBau

Der Bau-, Planungs- und Umweltausschuss des SHGT tagte am 9. September 2015 im Rahmen seiner zweiten Jahressitzung traditionell auf dem Messegelände der NordBau und bot seinen Mitgliedern damit die Möglichkeit, einen Eindruck von den vielfältigen Ausstellungen und Themenschwerpunkten zu gewinnen. Einleitend informierte Landesnaturschutzbeauftragter Dr. Gerth über neue Knickenschutzbestimmungen, die im Zuge der Novellierung in das neue Landesnaturschutzgesetz implementiert werden sollen. Wesentliche Neuerung ist der Wegfall des sog. Schrägschnitts im Rahmen des seitlichen Einkürzens. Zukünftig soll das Ein-

kürzen der Knicks (sogenanntes Aufputzen) in einem Abstand von einem Meter vom Knickfuß senkrecht nach oben bis zu einer Höhe von vier Metern zulässig sein. Diese Pflegemaßnahme soll nach dem Auf-den-Stock-setzen frühestens nach drei Jahren und danach nur im mindestens dreijährigen Abstand zulässig sein. Das Mulchen, also die fachgerechte Pflege der Knickwallflanken, soll zukünftig ausschließlich im Winter vom 15. November bis einschließlich des letzten Tages des Monats Februar zulässig sein.

Daneben informierte Dr. Gerth über den richtigen Umgang mit Vorkommen von Jakobskreuzkraut. Da die giftige Pflanze

mit der Blutbär-Raupe einen natürlichen Feind hat, sind groß angelegte Bekämpfungsaktionen in der Regel nicht erforderlich. Im Umgang mit Weidetieren ist jedoch eine höhere Sensibilität erforderlich. Einzelne Pflanzen sollten auf Weideflächen bekämpft oder entfernt werden. Für Gemeinden empfahl Dr. Gerth, größere Bestände zu mähen. Die Mahd sollte jedoch nicht früh, sondern spät (kurz vor der Blüte) erfolgen, da nur ein Schnitt kurz vor der Blühphase der zweijährigen Wachstumszeit ein Blühen der Pflanze langfristig verhindern kann.

Zum wiederholten Male beriet der Ausschuss über Fragen zur bauplanungsrechtlichen Steuerung von Dauerwohnen und Ferienwohnungen. Die auf Bundesebene erkennbare Absicht, das Nebeneinander beider Nutzungen im Zuge der kommenden BauGB-Novelle regeln zu wollen, traf bei den Ausschussmitgliedern auf großen Zuspruch. Derzeitigen Informationen zur Folge soll die Regelung

durch eine deklaratorische Klarstellung in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) erreicht werden, indem Ferienwohnungen mit nicht störenden Gewerbebetrieben gleichgesetzt werden.

Am 17. April 2014 sind die für die öffentliche Auftragsvergabe wesentlichen Vergaberichtlinien (allgemeine Vergaberichtlinie RL 2014/24/EU, Konzessionsrichtlinie RL 2014/23/EU, Sektorenrichtlinie RL

2014/25/EU) in Kraft getreten, deren zentraler Bestandteil die Einführung der elektronischen Vergabe (e-Vergabe) ist. Die Ausschussmitglieder berieten etwa über die Auswirkungen der einzuführenden elektronischen Übermittlung und Veröffentlichung von Bekanntmachungen, über den unentgeltlichen, uneingeschränkten und vollständigen direkten Zugang zu Auftragsunterlagen mithilfe

elektronischer Mittel bis hin zur vollständigen Abwicklung des Vergabeverfahrens zum 18. Oktober 2018.

Abschließend nutze Landesgeschäftsführer Bülow die Ausschusssitzung, um sich einen umfassenden Eindruck über aktuelle Probleme im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen zu verschaffen.

*Daniel Kiewitz*

## Herbstsitzung des Schul- Sozial- und Kulturausschusses SHGT - Janhinnerk Voß neuer Ausschussvorsitzender

Der Schul-, Sozial und Kulturausschuss des SHGT tagte am 24. September 2015 im Rahmen seiner zweiten Jahressitzung in Kiel. Die Sitzung fand unter dem Eindruck der aktuellen Prognosen des Flüchtlingsstroms nach Schleswig - Holstein und der Wahl eines neuen Ausschussvorsitzenden statt.

Neuer Ausschussvorsitzender des Schul- Sozial und Kulturausschusses des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages wur-

de Bürgermeister Janhinnerk Voß, Gemeinde Großhansdorf. Er tritt damit die Nachfolge von Roman Hoppe an, der im Sommer 2015 aus dem aktiven Dienst als Bürgermeister der Gemeinde Molfsee ausschied. Stellvertretende Ausschussvorsitzende bleibt die Bürgermeisterin der Gemeinde Stockelsdorf, Brigitte Rahlf-Behrmann.

Der Ausschuss ließ sich in einem Vortrag von Herrn Herdt, Dataport, über den be-

vorstehenden Start der Pilotierungsphase der landesweiten Kita Datenbank berichten.

Intensiv war der Austausch über die Erfahrungen und den Sachstand über die Situation der Flüchtlinge in den Kreisverbänden bzw. in den Ämtern und Gemeinden vor Ort. Die Unterbringungssituation wird angesichts der aktualisierten Zugangsprognosen in vielen Landesteilen als kritisch bewertet. Die Verwaltungen und das Ehrenamt kommen immer häufiger an ihre Belastungsgrenzen. Die Ausschussmitglieder teilten die kritischen Einschätzungen des SHGT zur Einführung der Gesundheitskarte für Flüchtlinge, dass u.a. damit in den Verwaltungen der Ämter und amtsfreien Gemeinden ein Verwaltungsmehraufwand entstehen wird.

*Hans-Joachim Am Wege*

## Staatssekretärin Silke Schneider besuchte die Katzenhilfe in Itzehoe

### **Amt Breitenburg verzeichnet deutliche Einsparungen bei Fundtierkosten**

Das Pilotprojekt gegen Katzenelend in Schleswig-Holstein soll Mitte Oktober 2015 in die nächste Runde gehen. Vor diesem Hintergrund informierte sich die Staatssekretärin im Landwirtschaftsministerium Dr. Silke Schneider am 7. September 2015 bei der Katzenhilfe Itzehoe e.V. über praktische Tierschutzarbeit vor Ort.

In Zusammenarbeit zwischen dem Amt Breitenburg und der Katzenhilfe Itzehoe ist es dort gelungen, die Fundtierkosten im Amtsbereich deutlich zu reduzieren – und zwar von über 22.000 Euro pro Jahr vor der Kooperation, auf nicht einmal 2.000 € im laufenden Jahr. "Dieses örtliche Modell unterscheidet sich zwar vom Vorgehen im Pilotprojekt, in wichtigen Zielen liegen wir aber dicht beieinander. Amt, Katzenhilfe und Land geht es darum, freilebende Katzenpopulationen einzudämmen, das Leiden der Tiere zu reduzieren

und dabei nach Möglichkeit öffentliche Kosten zu senken", so Silke Schneider. Katja Breuer, Vorsitzende der Katzenhilfe Itzehoe: "Wir haben das Pilotprojekt gegen Katzenelend in Schleswig-Holstein gerne aufgegriffen und aus unserem Bereich etliche Katzen kastrieren lassen."

Der Katzenhilfe Itzehoe e.V. ist es gemeinsam mit dem Amt Breitenburg gelungen, innerhalb von fünf Jahren die Kosten für die Versorgung von Fundtieren, auch dank des Pilotprojektes, auf nahezu null zu reduzieren. Statt Fundtiere generell in die Auffangstation der Katzenhilfe aufzunehmen, werden die Finder gefragt, ob sie bereit wären, ein aufgefundenes Tier am Fundort mit Nahrung zu versorgen. "Viele Menschen gehen diesen Weg mit", so Katja Breuer von der Katzenhilfe Itzehoe. "Wir als Tierschutzverein kümmern uns in einem solchen Fall um die tierärztliche Versorgung der Katze einschl.

Kastration sowie die Verwaltungsarbeit. Nur dieses kommt zur Abrechnung mit der Gemeinde."

Die Katzenpopulation im Bereich des Amtes Breitenburg sei nach fünf Jahren mit dieser Vorgehensweise heute konstant. Amtsvorsteher Jörgen Heuberger bestätigt: "Das Modell funktioniert. Durch das Engagement der Katzenhilfe Itzehoe und die Mitarbeit unserer Bürgerinnen und Bürger sind die Kosten des Amtes im Fundtierbereich deutlich gesunken." Das Amt Breitenburg hat 8.300 Einwohner und umfasst elf Gemeinden.

5.671 Katzen wurden seit Oktober 2014 landesweit im Rahmen des Pilotprojektes gegen Katzenelend kastriert – zu etwa zwei Dritteln waren dies weibliche Katzen, im übrigen Kater. Der Schwerpunkt lag mit rund 64 Prozent in der ersten Aktion und rund 58 Prozent in der zweiten Aktion bei den freilebenden Katzen. Regionale Schwerpunkte der Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Fonds gab es nicht. Mitte Oktober dieses Jahres startet die dritte Aktion, bevor das Pilotprojekt zum Ende 2015 evaluiert wird. Damit die Herbstaktion möglich wird, werden zusätzliche Spendengelder benötigt.

"Wer also keine eigene Katze hat, aber

trotzdem etwas gegen das Katzenelend in Schleswig-Holstein tun möchte, den wollen wir zum Spenden animieren", so Silke Scheider. Bei der Tierärztekammer Schleswig-Holstein bestehe dafür folgendes Sonderkonto:

Kontobezeichnung: Pilotprojekt Katzen-

elend S-H IBAN DE61 2186 0418 0033 2005 58 .

Sofern die Zuwendung 200 Euro nicht übersteigt, genügt als Nachweis zur Vorlage beim Finanzamt der Bareinzahlungsbeleg oder die Buchungsbestätigung eines Kreditinstituts. Für Spenden ab 200

Euro stellt die Tierärztekammer auf schriftliche Nachfrage eine Zuwendungsbestätigung aus.

*Pressemitteilung Ministerium für  
Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt  
und ländliche Räume des Landes  
Schleswig-Holstein*

## Gemeinden und ihre Feuerwehr

### Mehrsprachiges Merkblatt für den Brandfall in Flüchtlingsunterkünften

Der Landesfeuerwehrverband hat auf seiner Internetseite ein Merkblatt für den Brandfall in Flüchtlingsunterkünften auf Deutsch und in sieben Fremdsprachen (Albanisch, Arabisch, Englisch, Französisch, Kurdisch, Serbisch und Swahili)

veröffentlicht. Diese können als Pdf-Datei heruntergeladen werden. Der Landesfeuerwehrverband hat die Feuerwehren, die Flüchtlingsunterkünfte in ihrem Bereich haben, gebeten, diese Merkblätter zu kopieren und zu verteilen. Wir informie-

ren hierüber, damit unsere Mitgliedsverwaltungen auch direkt auf diese Merkblätter zugreifen und ggf. entsprechende Aushänge in den Unterkünften anbringen können.

Die Merkblätter sind zu finden auf der Internetseite

<http://www.lfv-sh.de/facharbeit/praeventionmusik.html#c1501>

unter der Überschrift „Merkblätter für den Brandfall in Flüchtlingsunterkünften“.

## Pressemitteilung

SHGT vom 1. Oktober 2015

### Standortvorteil: Schleswig-Holstein führend bei Krippenplätzen

#### Große Kostenbelastung für Kommunen

„Schleswig-Holstein hat im Vergleich der westdeutschen Flächenländer mit 31,4 % die höchste Betreuungsquote bei unter 3-jährigen Kindern erreicht“, sagte Jörg Bülow, Landesgeschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages zu heute veröffentlichten Zahlen des Statistischen Bundesamtes.

Bülow weiter: „Die Kommunen leisten gemeinsam mit den freien Trägern einen enormen Kraftakt, um die Kleinkindbetreuung auszubauen. Der aktuelle Tarifabschluss macht deutlich, wie stark diese Kosten die Kommunen vor allem für die Personalausstattung belasten. Wir rechnen mit weiter steigendem Betreuungs-

bedarf durch Flüchtlingskinder und Familiennachzug“.

Der Gemeindetag fordere daher, alle verfügbaren staatlichen Mittel in eine bessere finanzielle Unterstützung der Kommunen bei der Kinderbetreuung zu stecken. Dafür sollten die durch den Wegfall des Betreuungsgeldes frei werdenden Mittel ebenso eingesetzt werden wie der vom Land ab 2017 geplante Beitragszuschuss an Eltern.

Bülow abschließend: „Die Gemeinden sind stolz darauf, dass wir in ganz Schleswig-Holstein den Eltern im bundesweiten Vergleich eine optimale Kleinkindbetreuung anbieten können. Das ist ein Standortvorteil für unser Land.“

## Buchbesprechungen

Kollmann | Rohde | Mohr  
**Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein**  
Kommentar

*inkl. 8. Nachlief., 752 Seiten,  
Loseblattausgabe, 69 €  
Kommunal- und Schulverlag  
ISBN 978-3-88061-775-9*

Mit der Föderalismusreform wurden die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern auch im Bereich des Wasserrechts neu geordnet. Dem Bund

ist es im Zuge der konkurrierenden Gesetzgebung nunmehr möglich, bundeseinheitliche Vollregelungen zu erlassen. Dies hat der Bund mit dem Wasserhaushaltsgesetz getan. Das Land Schleswig-Holstein hat im Rahmen eines Artikelgesetzes zum Landeswassergesetz auf die bundesrechtlichen Regelungen reagiert. Einer weiteren LWG-Novelle verbleibt eine Gesamtüberarbeitung des LWG.

Aus praktischen Erwägungen wurde der Kommentierung der Gesetzestext im Zusammenhang vorangestellt. Zurzeit liegt die Neukommentierung der §§ 1-96 LWG vor, die Kommentierung wird zügig weiter aktualisiert. Ein sachdienlicher Anhang enthält das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts. Eine informative Einführung, ein tief gegliedertes Inhaltsverzeichnis, ein übersichtliches Abkürzungs- und Literaturverzeichnis führen zielsicher zu den jeweils gewünschten Informationen.

### **Sozialhilfe SGB XII Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II**

Textausgabe mit Verordnungen  
*Richard Boorberg Verlag 2014,  
16., aktualisierte Auflage, 180 Seiten, € 10,80  
ISBN 978-3-415-05191-1*

Die 16., aktualisierte Auflage der Textausgabe enthält den Vorschriftentext von SGB XII (Sozialhilfe) und SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende). Die Änderungen im Rahmen des SGB XII durch das Kinder- und Jugendhilfe-Verwaltungsvereinfachungsgesetz, durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie durch die Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2014 sind ebenso eingearbeitet wie im Bereich des SGB II die Bekanntmachung über die Höhe der Regelbedarfe ab 1. Januar 2014.

Das Inhaltsverzeichnis ist sowohl nach Paragrafen als auch nach Seitenzahlen gegliedert. Darüber hinaus ist eine Übersicht aller Änderungsgesetze seit Inkrafttreten enthalten.

Schmidt-Eichstaedt / Weyrauch / Zemke  
**Städtebaurecht**  
Einführung und Handbuch  
*5., überarbeitete und erweiterte Auflage  
2014, Kohlhammer Verlag  
ISBN 978-3-17-022089-8  
EUR 49,99*

Seit dem Erscheinen der 4. Auflage im Jahr 2005 haben drei selbstständige Novellierungen des Baugesetzbuchs stattgefunden: die Novelle 2006 zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte mit Geltung

ab 1.1.2007, die Novelle 2011 durch das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden mit Geltung ab 30.7.2011 und die Novelle 2013 zur Förderung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, überwiegend mit Geltung ab dem 20.9.2013. Die hieraus erwachsenen Änderungen und Ergänzungen werden in der Neuauflage zusammen mit weiteren Neuerungen einzelner Paragraphen durch andere Gesetze aufgearbeitet und durch eine Einführung in die Grundzüge des Öffentlichen Rechts ergänzt. Neueste Rechtsprechung und Literatur sind eingearbeitet. Das Handbuch stellt sämtliche Instrumente des Baugesetzbuchs vor. Es wendet sich gleichermaßen an Baurechtsspezialisten wie auch an Nicht-Juristen.

### **Praxis der Kommunalverwaltung Landesausgabe Schleswig-Holstein**

Ratgeber für die tägliche Arbeit aller Kommunalpolitiker und der Bediensteten in Gemeinden, Städten und Landkreisen (Loseblattsammlung incl. 3 Online-Zugänge / auch auf DVD-ROM erhältlich)

#### **481. Nachlieferung**

*Juli 2014, Preis €69,90  
KOMMUNAL- UND SCHUL-VERLAG,  
Wiesbaden*

Die vorliegende (nicht einzeln erhältliche) Lieferung enthält:

A 15 SH - Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG-) von Gerd-Harald Friedersen und anderen Mit dieser Lieferung wurden die Kommentierungen zu den einzelnen Paragraphen überarbeitet. Dies betrifft den Ersten Teil (Verwaltungsorganisation), den Zweiten Teil (Verwaltungshandeln) bis zur Kommentierung zu § 117 a (Erstattung, Verzinsung).

F 11 SH - Landesenteignungsgesetz Schleswig-Holstein  
Begründet von Heinz-Hermann Bald, fortgeführt von Horst Bliese  
Der Beitrag wurde komplett überarbeitet, wobei die für das Enteignungsverfahren einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen in der aktuellen Version Berücksichtigung fanden.

#### **482. Nachlieferung**

C 15 SH - Das Besoldungsrecht in Schleswig-Holstein unter besonderer Berücksichtigung der Kommunalbeamten von Martina Neuendorf, weiter fortgeführt von Helmut Koch  
Bei dieser Überarbeitung wurden die letz-

ten Änderungen des Schleswig-Holsteinischen Besoldungsgesetzes berücksichtigt.

F 10 SH - Das Nachbarrecht in Schleswig-Holstein

Von Dr. Peter Bassenge, Vorsitzender Richter am Landgericht a. D.

Mit dieser Lieferung wurde der Beitrag überarbeitet, wobei die aktuelle Rechtsprechung berücksichtigt wurde.

J 5a - Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG)

Von Dr. Armin Hörz

Aktualisiert werden unter anderem die Ausführungen zum Elterngeld als Ersatzleistung (hier: Bemessungszeitraum bei Einkommen aus nichtselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit) und zum monatlichen Einkommen aus Erwerbstätigkeit.

K 16 SH - Brandschutzgesetz Schleswig-Holstein

Von Oberamtsrat a. D. Karl-Heinz Mücke  
Mit dieser Lieferung wird die Kommentierung auf den neuesten Stand gebracht, auch wurden die in den Erläuterungen integrierten Gesetzestexte aktualisiert. Der Anhang wurde ebenfalls vollständig aktualisiert; neu aufgenommen wurde der Erlass über die Stiftung der Einsatzmedaille "Fluthilfe 2013".

### **Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein**

*48. Nachlieferung, 340 Seiten, € 58,10  
Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden*

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -)

Mit dieser Überarbeitung wurden die Kommentierungen zu den §§ 24 (Entschädigungen, Ersatz für Sachschäden, Zuwendungen), 27 (Aufgaben der Gemeindevertretung), 29 (Zuständigkeit bei Interessenwiderstreit), 31 (Zusammensetzung und Wahl der Gemeindevertretung), 31 a (Unvereinbarkeit), 32 a (Fraktionen), 33 (Vorsitz), 34 (Einberufung, Geschäftsordnung), 35 (Öffentlichkeit der Sitzungen), 37 (Verhandlungsleitung), 40 (Wahlen durch die Gemeindevertretung), 42 (Ordnung in den Sitzungen), 45 b (Aufgaben des Hauptausschusses), 46 (Mitglieder und Geschäftsordnung der Ausschüsse) auf den aktuellen Stand gebracht.

Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz - GWKG)

Von Claus Asmussen und Hans-Jürgen Thiel

Die Kommentierung zum GWKG wurde auf den aktuellen Stand gebracht; Dabei handelt es sich um Präzisierung von Literaturangaben und weitere Erkenntnisse aus der Rechtsfortbildung.