



Schwerpunktt Themen: Kommunal- und Baurecht

- *Sven Krassow*, Das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften
- *Dr. Achmed El Bureiasi*, Rechtsfragen des kommunalen Mitwirkungsverbots nach § 22 GO SH
- *Oliver Lehmann, Robert Reußow*, Under Construction: Die Erarbeitung der Landesbauordnung 2022 mit einem Rückblick auf die LBO-Novelle 2019
- *Dr. Jan F. Reese, Dr. Tobias Krohn, Dr. Alena Arnst*, Anpassung kommunaler Gesellschaftsverträge an § 102 GO SH – Praxisleitfaden mit Formulierungs- und Identifikationshilfen

NEU!

JURIS PRELEX DIE DIGITALE GESETZGEBUNGSBIBLIOTHEK

Ihre Vorteile mit juris PreLex

- Frühzeitige Information über Rechtsänderungen
- Persönlicher Benachrichtigungsservice
- Automatische Prüfung kommunaler Satzungen

juris PreLex

Mit juris PreLex verfolgen Sie den gesamten Entstehungsprozess von Gesetzen und Verordnungen aktuell und intuitiv. Sie finden die relevanten Werdegangsdokumente sowie das Gesetz selbst ganz einfach per Mausklick. Dank intelligenter Filtermöglichkeiten und individuellen Benachrichtigungsdiensten behalten Sie stets den vollen Überblick.

Persönlichen Gratistest direkt freischalten: www.juris.de/prelex

ab **39,00 €**/Monat

zzgl. MwSt.

juris[®] Das Rechtsportal

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

72. Jahrgang · September 2020

Impressum

Schriftleitung:

Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Redaktion:

Daniel Kiewitz

Anschrift Schriftleitung und Redaktion:

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

Verlag:

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

Anzeigen:

W. Kohlhammer GmbH
Anzeigenmarketing
70549 Stuttgart
Telefon (0711) 78 63 - 72 23
Telefax (0711) 78 63 - 83 93
Preisliste Nr. 42, gültig ab 1. Januar 2020.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift „Die Gemeinde“ erscheint monatlich; einmal jährlich können zwei Hefte zu einem Doppelheft zusammengefasst werden. Bezugspreis ab Verlag jährlich 94,50 € zzgl. Versandkosten. Einzelheft 11,75 € (Doppelheft 23,50 €) zzgl. 8,15 € Versandkosten.
Abbestellungen: 6 Wochen vor Jahresende beim Verlag.
Die angegebenen Preise enthalten die gesetzliche Mehrwertsteuer.

Druck: Druckzentrum Neumünster GmbH

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: Ochsenweg im Naturpark
Hüttener Berge bei Owschlag
Foto: Hans-Claus Schnack,
Klein Wittensee

Inhaltsverzeichnis

Schwerpunktt Themen: Kommunal- und Baurecht

Aufsätze

Sven Krassow
Das Gesetz zur Änderung
kommunalverfassungsrechtlicher
Vorschriften (Drucksache 19/2243)
– Ein erster Überblick214

Dr. Achmed El Bureiasi
Rechtsfragen des kommunalen
Mitwirkungsverbots
nach § 22 GO SH216

Oliver Lehmann, Robert Reußow
Under Construction:
Die Erarbeitung der Landesbauordnung
2022 mit einem Rückblick auf
die LBO-Novelle 2019221

Dr. Jan F. Reese, Dr. Tobias Krohn,
Dr. Alena Arnst
Anpassung kommunaler
Gesellschaftsverträge an § 102
GO SH
– Praxisleitfaden mit Formulierungs-
und Identifikationshilfen225

Aus der Rechtsprechung

Satzungsrechtliche Anforderungen
an die Wirksamkeit
einer Regelung zum Entstehungs-
zeitpunkt der Steuerschuld für das
Halten eines Hundes
Urteil des VG Schleswig
vom 28. April 2020
- 4 A 260/19 -234

Aus dem Landesverband236

Innovative Gemeinde238

Pressemitteilungen240

Das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

(Drucksache 19/2243) – Ein erster Überblick

Sven Krassow¹

Der Landtag hat am 26. August 2020 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften² verabschiedet, mit dem Konsequenzen aus den Erfahrungen mit der aktuellen Corona-Pandemie gezogen werden sollen. So soll ausweislich der Gesetzesbegründung zukünftig der Sitzungsdienst per Videokonferenz ermöglicht werden; dies ist ein Schwerpunkt des Gesetzes.

Bereits im Vorfeld des hier besprochenen Gesetzes befassten sich Erlasse des Innenministeriums mit der Frage, ob Sitzungen von Kommunen in digitaler Form stattfinden können. So hieß es dazu in den Ergänzenden Hinweisen vom 23. März 2020 zum Runderlass vom 16.03.2020³, dass Beschlüsse der Vertretungen im Rahmen von Video- oder Telefonschaltkonferenzen oder in Gestalt von Umlaufbeschlüssen nicht gefasst werden könnten, da die Kommunalverfassung hierfür gegenwärtig keine Möglichkeit vorsehen würde. Die Einführung neuer Formen der Beratung und Beschlussfassung der kommunalen Vertretungen sei dem Gesetzgeber vorbehalten.

Dies greift das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften nunmehr auf. Außerdem enthält das Gesetz einige Klarstellungen und Korrekturen des Kommunalverfassungsrechts, die der Erleichterung der Arbeitsabläufe in den Kommunen dienen sollen. Geändert werden sollen mit dem Gesetz Vorschriften der Gemeindeordnung⁴, der Kreisordnung⁵, der Amtsordnung⁶ sowie des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit.⁷

Das Gesetz wird voraussichtlich Ende September im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht und dann am Tag darauf in Kraft treten. Nachfolgend werden die wesentlichen Punkte des Gesetzes aufgezeigt.

I. Zuschüsse für private IT-Ausstattung

Zukünftig können gemäß § 24 Abs. 4 GO durch entsprechende Satzungsregelung Gemeindevertretern und ehrenamtlich tätigen Bürgern Zuschüsse für die Beschaf-

fung von privater IT-Ausstattung gewährt werden. Zu dieser IT-Ausstattung zählen insbesondere Tablets. Die bezuschusste private IT-Ausstattung kann für den Sitzungsdienst, für die Vorbereitung der Sitzungen der Gemeindevertretung, der Ausschüsse, der Ortsbeiräte oder der sonstigen Beiräte genutzt werden.

Nach der Gesetzesbegründung sind monatliche oder einmalige Zuschüsse für die Beschaffung oder für Betriebskosten möglich.

Ausweislich der Gesetzesbegründung ist zudem sicherzustellen, dass die Anschaffung der IT-Ausstattung nicht von anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts bezuschusst wird.

Entscheidet sich die Kommune dafür, solche Zuschüsse zu gewähren, sind in der dafür notwendigen Satzungsregelung der Kreis der Anspruchsberechtigten und die Höhe der Zuschüsse aufzunehmen.

Durch den Verweis auf § 24 GO in § 5 Abs. 6 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit gelten die oben genannten Regelungen zukünftig entsprechend auch für Zweckverbände.

II. Sitzungen in Fällen höherer Gewalt

Durch das hier besprochene Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften wird darüber hinaus ein neuer § 35a in die Gemeindeordnung eingefügt.

Auf Grundlage von § 35a Abs. 1 Satz 1 GO kann zukünftig durch Hauptsatzung bestimmt werden, dass bei Naturkatastrophen, aus Gründen des Infektionsschutzes oder vergleichbaren außergewöhnlichen Notsituationen, die eine Teilnahme der Gemeindevertreterinnen und -vertreter an Sitzungen der Gemeindevertretung erschwert oder verhindert, die notwendigen Sitzungen der Gemeindevertretung ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum als Videokonferenz durchgeführt werden können. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll damit die Handlungsfähigkeit der kommunalen Gremien auch in krisenbedingten Ausnahmesituationen, wie im Falle der Corona-Pandemie, gewährleistet werden.

Allerdings entscheidet jede Kommune durch Hauptsatzungsregelung, ob sie von der Möglichkeit der Durchführung von Gremiensitzungen in Form der Videokonferenz grundsätzlich Gebrauch machen will und gemäß § 35a Abs. 2 GO auch, für welche Gremien sie diese Möglichkeit schaffen will. Zudem ist es nach der Gesetzesbegründung jeweils auch möglich, Präsenz- und Videokonferenzsitzungen miteinander zu kombinieren.

Entscheidet sich die Kommune für die Schaffung der Möglichkeit der Durchführung von Gremiensitzungen in Form der Videokonferenz, sind gemäß § 35a Abs. 1 Satz 2 GO geeignete technische Hilfsmittel einzusetzen, durch die die jeweilige Sitzung einschließlich der Beratungen und Beschlussfassungen zeitgleich in Bild und Ton an alle Personen mit Teilnahmerechten übertragen werden.

Ist durch Hauptsatzungsregelung die Möglichkeit eröffnet worden, Sitzungen per Videokonferenz durchzuführen, entscheidet nach der Gesetzesbegründung die oder der Vorsitzende in Abstimmung mit der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister, ob ein Fall höherer Gewalt vorliegt.

Schließlich enthält der neue § 35a GO in Abs. 3 bis 6 weitere Vorgaben für die Durchführung von Videokonferenzen, die nachfolgend kurz genannt werden sollen:

¹ Sven Krassow, LL.M., ist Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt) beim Zweckverband Ostholstein in Sierksdorf. Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.

² Drucksache 19/2243 vom 05.06.2020

³ vgl. „Ausbreitung des neuen Coronavirus SARS-CoV-2; kommunaler Sitzungsdienst - Ergänzende Hinweise“, abrufbar unter https://schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Coronavirus/Erlasse/200323_erlass_kommunaler_sitzungsdienst_ergaenzung.html (abgerufen am 2. Juli 2020)

⁴ Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Januar 2018 (GVOBl. Schl.-H. S. 6)

⁵ Kreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. März 2017 (GVOBl. Schl.-H. S. 140)

⁶ Amtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 112), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 13. November 2019 (GVOBl. Schl.-H. S. 425)

⁷ Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 122), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Juni 2016 (GVOBl. Schl.-H. S. 528)

- Wahlen dürfen darin nicht durchgeführt werden, § 35a Abs. 3 GO;
- die Kommune soll ein Verfahren zur Umsetzung der obligatorischen Einwohnerfragestunde entwickeln;
- dem Öffentlichkeitsgrundsatz muss entsprochen werden (allerdings ist auch hier die Öffentlichkeit auszuschließen, wenn die Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 Satz 2 GO vorliegen; die eingesetzte Technik hat dies zu ermöglichen);
- Datenschutz und Datensicherheit sind von der Kommune sicherzustellen.

Die oben genannten Änderungen werden auch auf die Kreisordnung (durch Einführung eines neuen § 30a) und auf die Amtsordnung (durch Verweis in § 24a auf den neuen § 35a GO) übertragen.

Schließlich gelten die oben genannten Änderungen durch den Verweis in § 5 Abs. 6 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit auf den neuen § 35 a GO zukünftig entsprechend auch für Zweckverbände.

III. Bezeichnung „Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident“

Gemäß § 33 Abs. 4 Satz 2 GO kann zukünftig die Hauptsatzung in hauptamtlich verwalteten Städten bestimmen, dass die oder der Vorsitzende der Stadtvertretung die Bezeichnung Stadtpräsidentin oder Stadtpräsident führt. Diese Möglichkeit besteht damit zukünftig auch für Städte mit weniger als 20.000 Einwohnern.

IV. Ladung zur konstituierenden Sitzung der Gemeindevertretung

Bei der letzten Kommunalwahl 2018 erwies sich laut Gesetzesbegründung die Zeitspanne zwischen Beginn der Kommunalwahlperiode und der frühestmöglichen Konstituierung der Gemeindevertretungen wegen des frühen Termins der Kommunalwahl (6. Mai) in mehrfacher Hinsicht als unbefriedigend bzw. als in zeitlicher Hinsicht problematisch. In § 34 Abs. 3 Satz 3 GO wird deshalb zukünftig gesetzlich klargestellt, dass zu der konstituierenden Sitzung der Gemeindevertretung nach Absatz 1 Satz 1 bereits vor Beginn der Wahlzeit geladen werden kann.

Abhängig vom jeweiligen Tag der Kommunalwahlen und unter Beachtung der Vorschriften für die Berechnung der Ladungsfrist (siehe § 34 Absatz 3 Satz 1 GO, wonach die Mindestladungsfrist zu Sitzungen der Gemeindevertretung durchgängig eine Woche beträgt) wäre somit ggf. sogar eine konstituierende Sitzung am ersten Tag einer neuen Kommunalwahlperiode möglich.

Eine entsprechende Satzungsänderung bzw. eine Änderung der Geschäftsordnung in den Kommunen ist dafür nicht notwendig, da sich die Möglichkeit der Ladung zur konstituierenden Sitzung der

Gemeindevertretung vor Beginn der Wahlzeit unmittelbar aus § 34 Abs. 3 Satz 3 GO ergibt.

Durch den Verweis auf § 34 GO in § 5 Abs. 6 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit gelten die oben genannten Regelungen zukünftig entsprechend auch für Zweckverbände.

Schließlich kann gemäß § 29 Absatz 3 Satz 3 der Kreisordnung auch zu der konstituierenden Sitzung des Kreistages nach Absatz 1 Satz 1 bereits vor Beginn der Wahlzeit geladen werden.

V. Sitzungsunterlagen für stellvertretende Mitglieder

Mit der Ergänzung von § 9 Absatz 4 Satz 1 der Amtsordnung sollen die Stellvertretenden der Mitglieder des Amtsausschusses künftig auch unabhängig vom Vertretungsfall Sitzungsvorlagen, Protokolle und sonstige Unterlagen zur Vorbereitung der Sitzungen erhalten. Außerdem erhalten sie danach - ebenfalls unabhängig vom Vertretungsfall - Zutritt zu den nichtöffentlichen Sitzungen des Amtsausschusses.

Durch die Ergänzung von § 9 Abs. 3 des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit sind auch den Stellvertreterinnen der Mitglieder der Verbandsversammlung der Zweckverbände unabhängig vom Vertretungsfall zukünftig Sitzungsvorlagen, Protokolle und sonstige Unterlagen zur Vorbereitung der Sitzungen der Verbandsversammlung zur Verfügung zu stellen; sie haben zudem ebenfalls unabhängig vom Vertretungsfall Zutritt zu den nichtöffentlichen Sitzungen der Verbandsversammlung.

Für die Stellvertreterinnen der Mitglieder der in den Gemeinden, Kreisen, Ämtern und Zweckverbänden gebildeten Fachausschüsse gibt es bereits seit 2016 entsprechende Regelungen. Mit den genannten Vorschriften erfolgt eine Erweiterung auch auf die Stellvertreterinnen der Mitglieder des Amtsausschusses und der Verbandsversammlung.

VI. Schriftliche Verpflichtung von bürgerlichen Ausschussmitgliedern

Die sog. bürgerlichen Ausschussmitglieder können durch die Ergänzung in § 46 Abs. 6 Satz 1 GO zukünftig schnellstmöglich nach der Wahl oder Entsendung auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet werden. Dies ist insbesondere bei stellvertretenden bürgerlichen Ausschussmitgliedern relevant, die ja zukünftig auch außerhalb des Vertretungsfalls Anspruch auf Sitzungsunterlagen haben (s.o.), für die eine Anwesenheitspflicht in der Ausschusssitzung aber erst im Vertretungsfall gegeben ist.

Diese neue Möglichkeit einer schriftlichen Verpflichtung lässt die im Rahmen einer Ausschusssitzung öffentlich vorzunehmende Einführung aber nicht entfallen,

sondern tritt neben diese. Auch sie erfolgt durch die jeweilige Ausschussvorsitzende oder den jeweiligen Ausschussvorsitzenden.

Diese Neuregelung gilt gemäß der entsprechenden Ergänzung von § 41 Absatz 6 Satz 1 der Kreisordnung auch für die Kreise.

Schließlich gilt die oben genannte Änderung gemäß § 12 Abs. 7 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit in Verbindung mit § 46 Abs. 6 Satz 1 GO zukünftig entsprechend auch für Zweckverbände.

VII. Wahl der Vorsitzenden der Fachausschüsse in den Ämtern

Durch den neu in § 10a Abs. 5 der Amtsordnung eingefügten Verweis auf § 46 Absatz 5 Satz 1 GO, mit dem ein Gleichklang mit den Bestimmungen der Wahl der Ausschussvorsitzenden in Gemeinden hergestellt werden soll, wird die Wahl der Vorsitzenden der Fachausschüsse in den Ämtern auf den Amtsausschuss übertragen.

Damit werden in den konstituierenden Sitzungen des Amtsausschusses zukünftig auch die Vorsitzenden der Fachausschüsse gewählt.

Die derzeitigen Vorsitzenden der Fachausschüsse bleiben laut Gesetzesbegründung allerdings im Amt; die Rechtsänderung wirkt sich erst aus, wenn die Position neu zu besetzen ist.

VIII. Sitzungsleitung durch das älteste Mitglied

Durch den neu in § 10a Abs. 5 der Amtsordnung eingefügten Verweis auf § 46 Absatz 5 Satz 8 GO übernimmt im Fall der Verhinderung des Ausschussvorsitzenden und aller Stellvertreter in den Fachausschüssen des Amtes zukünftig das älteste Mitglied die Sitzungsleitung.

Durch den ebenfalls in § 12 Absatz 7 des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit neu aufgenommenen Verweis auf § 46 Absatz 5 Satz 8 GO gilt diese Regelung zukünftig auch für die Ausschüsse der Zweckverbände.

IX. Fazit, offene Fragen, Kritik, insbesondere zu Online-Gremiensitzungen

Das hier vorgestellte Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften enthält sinnvolle Regelungen, die zu einer erstrebenswerten Angleichung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften führen.

Es wird sich allerdings zeigen, ob und in welchem Ausmaß die Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände die – grundsätzlich begrüßenswerte – Möglichkeit von Gremiensitzungen in Form der Videokonferenz nutzen werden. Hilfreich dürften insoweit standardisierte technische Lösungen sein.

Auch die Themen Datenschutz und Datensicherheit spielen in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle; da diese in der Verantwortung der Gemeinden, Kreise, Ämter, Zweckverbände bzw. bei den Sitzungsteilnehmern liegen, sind für die Zukunft genauere Vorgaben wünschenswert, in der dann auch Erfahrungen aus der Praxis einfließen.

Darüber hinaus wäre es bzgl. der Möglichkeit von Gremiensitzungen in Form einer Videokonferenz ggf. sinnvoll gewesen, zumindest für einen gewissen Übergangszeitraum auf die Notwendigkeit einer entsprechenden Satzungsregelung zu verzichten, wie dies etwa in § 37a Abs. 3 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg⁸ der Fall ist. Auch über die Einführung der Möglichkeit der Beschlussfassung in einem schriftlichen oder elektronischen Umlaufverfahren als Alternative sollte nachgedacht werden, wie dies bspw. in § 35 Abs. 3 Satz 1 der Gemeinde-

ordnung für Rheinland-Pfalz⁹ im Grundsatzzorgesehen ist.

Abgesehen davon gibt es im Zusammenhang mit der Durchführung von Gremiensitzungen in Form der Videokonferenz diverse Fragen bzw. offene Sachverhalte, die geklärt werden sollten. Dazu zählen bspw.:

- Wer muss für eine ungestörte Übertragung und einen reibungslosen Empfang bei jedem Gremienmitglied einstehen?
- Der Öffentlichkeit ist laut Gesetzesbegründung die Möglichkeit zu geben, per Internet der Sitzung folgen zu können. Voraussetzung für die Öffentlichkeit von Sitzungen ist, dass die Einwohner über bevorstehende Sitzungen der Gemeindevertretung und die abzuhandelnde Tagesordnung unterrichtet werden. Das ist durch § 34 Abs. 4 GO sichergestellt, der die Gemeinde verpflichtet, Zeit, Ort und Tagesordnung

einer Sitzung der Gemeindevertretung unverzüglich örtlich bekannt zu machen¹⁰. Was gilt insoweit für die Übertragung via Internet?

- Wenn im Rahmen der Durchführung der obligatorischen Einwohnerfragestunde die Einreichung schriftlicher Fragen im Vorfeld der Sitzung möglich sein soll, wie muss mit Zusatzfragen von Einwohnern umgegangen werden?

⁸ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 581), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2020 (GBl. S. 259)

⁹ Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juni 2020 (GVBl. S. 244)

¹⁰ PdK SH B-1, SHGO § 35 Rn. 2, beck-online

Rechtsfragen des kommunalen Mitwirkungsverbots nach § 22 GO SH

Dr. Achmed El Bureiasi¹

Die Frage, ob Mandatsträger auf kommunaler Ebene an Beschlüssen ihres Gremiums mitwirken dürfen, wenn ihre Mitwirkung den Anschein fehlender sachlicher Distanz zum Entscheidungsgegenstand hervorruft, ist seit Jahrzehnten ein juristischer „Dauerbrenner“ in Rechtsprechung, Schrifttum und kommunaler Praxis. Die Brisanz dieses Themas hat damit zu tun, dass die Befangenheit in der kommunalen Selbstverwaltung einen besonderen Nährboden findet. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet gerade, dass über die eigenen Angelegenheiten entschieden wird. Jedoch soll das nicht mit Blick auf die eigene Person, sondern im Interesse des Gemeinwohls erfolgen. Interessensverquickungen belasten den Mandatsträger ebenso wie das öffentliche Vertrauen in eine saubere Verwaltung. Deshalb regeln alle Kommunalgesetze der Bundesländer Tatbestände, bei deren Vorliegen der Mandatsträger den Beratungs- und Entscheidungsprozess der Angelegenheit zu verlassen hat. Übereinstimmend sehen die Regelungen vor, dass „Befangenheit“ nur bei individuellen Sonderinteressen vorliegt und ein sich aus der Mitwirkung ergebender Vor-/Nachteil hinreichend konkret sein muss. Ebenfalls einheitlich ist bestimmt, dass derartige Vor-/Nachteile eine bestimmte Qualität aufweisen müssen. Sie müssen

„unmittelbarer“ Natur sein, was in der Praxis die größten Rechtsfragen aufwirft. Mit diesem Beitrag soll das facettenreiche Thema des kommunalen Mitwirkungsverbots nach Maßgabe des § 22 GO SH vorgestellt und auf typische tatbestandliche Problemstellungen untersucht werden.

A. Zweck der Regelung und Geltungsbereich

Nach § 32 Abs. 3 i. V. m. § 22 GO ist es kommunalen Mandatsträgern untersagt, an Beratungs- und Entscheidungsprozessen mitzuwirken, wenn diese ihnen selbst, ihren Familienangehörigen und Verwandten oder natürlichen oder juristischen Drittpersonen, zu denen eine spezielle Bindung oder Abhängigkeit besteht, einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen können. Über die §§ 46 Abs. 12, 47c Abs. 3 GO gilt das Mitwirkungsverbot auch für Ausschuss- und Ortsbeiratsmitglieder.² Damit über das tatsächliche Vorliegen eines solchen Mitwirkungsverbots beschlossen werden kann, sind die kommunalen Mandatsträger von sich aus verpflichtet, hierüber vor der Beratung Mitteilung zu machen (sog. Anzeigepflicht). Das vorsätzliche Unterlassen der Anzeige stellt eine Ordnungswidrigkeit nach § 134 Abs. 3 Nr. 1 GO dar.

I. Zweck der Regelung

Sinn und Zweck dieser Regelung ist im Wesentlichen:

- Es soll verhindert werden, dass sich kommunale Entscheidungsträger bei ihren Entscheidungen von Motiven leiten lassen, die nicht am Gemeinwohl orientiert, sondern durch eigene Interessen bestimmt sind.
- Durch das Mitwirkungsverbot soll das Vertrauen der Bevölkerung in die „Sauberkheit der Gemeindevertretung“ erhalten und damit auch schon der „böse Schein“ vermieden werden, kommunale Entscheidungsträger ließen sich von sachfremden Motiven leiten.

II. Ausnahmen vom Geltungsbereich

Das Mitwirkungsverbot gilt nicht uneingeschränkt für sämtliche Angelegenheiten. Nach § 22 Abs. 3 Nr. 2, 3 GO findet es keine Anwendung bei Wahlen und den anderen dort benannten Berufungsentscheidungen. Bei derartigen Entscheidungen, die letztlich Mandatsträger in wichtige kommunalpolitische Funktionen heben, sind unverfälschte demokratische Mehrheitsverhältnisse nach Wertung des Gesetzgebers schutzwürdiger als das Ziel, eigennützige Wahlentscheidungen auf Grund von Interessenkollisionen zu verhindern.³

¹ Der Autor ist Hochschullehrer an der FHVD in Altenholz.

² Dabei ist unerheblich, ob es sich um gewählte Gemeindevertreter oder bürgerliche Mitglieder handelt.

³ Bogner u. a., Praxis der Kommunalverwaltung, C2 Bund, 2013, Nr. 7.2.3.1.

Zudem darf nach § 22 Abs. 3 Nr. 1 GO ebenfalls mitwirken, wer an einer (Sach-) Entscheidung lediglich als Angehöriger einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe beteiligt ist, deren gemeinsame Interessen durch die Angelegenheit berührt werden. Wer gleichgerichtete Interessen einer Gruppe vertritt, setzt sich nach Wertung des Gesetzgebers trotzdem noch für das Gemeinwohl ein, auch wenn er selbst Angehöriger der Gruppe ist. Diese Wertung entspricht dem Modell der repräsentativen Demokratie, in der verschiedene Berufs- und Bevölkerungsgruppen über die Parteien bewusst solche Personen auswählen, die ihnen politisch nahestehen. Es liegt in der Logik des repräsentativen Systems, dass die Gewählten sich dann zugleich auch als Vertreter ihres Berufsstandes oder ihrer Bevölkerungsschicht verstehen. Sie verfolgen damit Allgemeininteressen. Von einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe kann nach der Bedeutung dieses Begriffs allerdings nicht gesprochen werden, wenn nur eine kleine Gruppe persönlich bekannter und aufzählbarer Einzelpersonen in Frage steht. Hieraus folgt im Umkehrschluss, dass für die Anwendung des § 22 GO nur Individual- bzw. Sonderinteressen in Betracht kommen, die mit der Person des Mandatsträgers selbst verknüpft sind.⁴

Für das Verwaltungsverfahren nach LVwG gibt es eine entsprechende Vorschrift in § 81 LVwG, die mit § 22 eine weitgehende Parallelität aufweist. Das Beschlussverfahren in der GV ist aber kein Verwaltungsverfahren, da es weder auf einen VA noch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag gerichtet ist.⁵ Deshalb gilt hier § 22 GO. Erlässt der Bürgermeister einen VA, gilt natürlich § 81 LVwG.

B. Personeller Anwendungsbereich

Als voreingenommen gelten kann als Adressat des § 22 GO nur der Mandatsträger selbst. Dabei ist dann aber zu differenzieren zwischen eigenen Interessen und fremden Interessen, die dem Mandatsträger wie eigene zugerechnet werden.

I. Eigene Betroffenheit

Sind eigene Interessen des Mandatsträgers betroffen, liegt der klassische Fall einer „Befangenheit“ vor, § 22 Abs. 1 Nr. 1 GO. Wer selbst in einer Angelegenheit Vor- oder Nachteile zu erwarten hat, darf auf die kommunale Willensbildung und Entscheidung keinen Einfluss nehmen. Einen Spezialfall der Voreingenommenheit in eigenen Belangen stellt Abs. 2 Nr. 1 dar, der unabhängig von einer Begünstigung oder Benachteiligung von Interessen allein auf die private Gutachtertätigkeit des Mandatsträgers in der Angelegenheit abstellt. Der Gesetzgeber ist hier davon ausgegangen, dass sich eine Person durch gutachtliche Tätigkeit bereits auch mit einer sachlichen Beurteilung soweit festgelegt

Vortragsveranstaltung

Thema: Rattenbekämpfung im urbanen Bereich **Ort:** in Ihrer Gemeinde

Kosten: € 10.—pro Teilnehmer Mindestens 20 Teilnehmer

Dauer: ca. 90 Minuten

Zielgruppe: Privatpersonen sowie Interessierte die selbst in ihrem Haushalt Ratten abwehren bzw. bekämpfen möchten und dafür etwas vom Rattenfänger lernen wollen.

Dozent: Hark Herrfurth Sachverständiger für Schädlingsbekämpfung, Parasitologie

Unternehmen: HARTMANN! Kompetenz- und Ausbildungszentrum für Schädlingsbekämpfung, Parasitologie und angewandtes Hygienemanagement

Treenestraße 77 – 24896 Treia

Anfragen bitte per E-Mail: hartmann-eu@t-online.de

Anzeige

haben könnte, dass sie möglicherweise nicht mehr in der Lage ist, eine am Gemeinwohl orientierte Entscheidung zu treffen. Insoweit kann man von dem eigenen Interesse des Mandatsträgers sprechen, sich nicht zu seinem früheren Verhalten in Widerspruch zu setzen.

II. Drittbetroffenheit

Zudem werden dem Mandatsträger auch Interessen Dritter wie eigene zugerechnet. Voraussetzung ist, dass zwischen dem Mandatsträger und dem Dritten ein besonderes personelles Nähe- oder Abhängigkeitsverhältnis besteht. Insofern unterscheidet das Gesetz zwischen Dritten aufgrund verwandtschaftlicher/familiärer Bindung (Abs. 1 Nr. 2–5) und Dritten, mit denen der Mandatsträger insbesondere beruflich, wirtschaftlich oder aufgrund Vertretungsmacht verbunden ist (Abs. 1 Nr. 6, Abs. 2 Nr. 2-4). Während die familiären Bindungen im Gesetz hinreichend umschrieben sind⁶, bereiten die übrigen Bindungen bisweilen Abgrenzungsprobleme. Zwei Fallgestaltungen seien herausgegriffen:

1. Gesetzliche Vertretungsfälle

Das gilt zunächst für die Anwendung von Abs. 1 Nr. 6 und Abs. 2 Nr. 3. Nach Abs. 1 Nr. 6 gilt das Mitwirkungsverbot auch, wenn die Entscheidung der Angelegenheit einer gesetzlich oder kraft Vollmacht vertretenen juristischen oder natürlichen Person einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen kann. Von der Mitwirkung ausgeschlossen ist nach Abs. 2 Nr. 3 ebenfalls, wer bei einer potenziell begünstigten oder benachteiligten Person oder (sonstigen, also nichtrechtsfähigen) Vereinigung als Mitglied der Leitungsgre-

mien, also z. B. des Vorstands, des Aufsichtsrats oder eines gleichartigen Organs tätig ist. Hier kommt es ganz offensichtlich zu Überschneidungen beider genannten Vorschriften, zumindest soweit leitende Organmitglieder zugleich gesetzlicher Vertreter der juristischen Person sind. Dies ist etwa bei Vorstandsmitgliedern eines rechtsfähigen Vereins (§ 26 Abs. 2 BGB) oder einer AG (§§ 76 ff. AktG) der Fall. Abs. 2 Nr. 3 entfaltet einen selbständigen Anwendungsbereich aber für solche Gremiumsmitglieder, die nach der Satzungsregelung der Gesellschaft nicht vertretungsberechtigt (und nicht zugleich Beschäftigte der juristischen Person, dann gilt Abs. 2 Nr. 2) sind. Solche Leitungspersonen, etwa Aufsichtsratsmitglieder oder nicht vertretungsberechtigte Vorstandsmitglieder, werden gleichwohl aber ihrer Funktion nach zugunsten und im Interesse ihrer Personenvereinigung tätig. Der sich hieraus ergebende Interessenskonflikt wird mit Abs. 2 Nr. 3 abgewendet.

Von der Regelung werden allerdings die Personen ausgenommen, die dem ent-

⁴ Zum Gruppeninteresse im Rahmen der Befangenheit von Mandatsträgern, die an kommunalen Bürgerbegehren teilnehmen Hostegs, KommP Wahlen 2011, 88 ff.

⁵ Es gibt Ausnahmen, etwa die als VA ergehende Beschlussentscheidung zur Umbenennung von Straßen (vgl. für SH § 47 I StrWG); VGH Mannheim, NJW 1979, 670; Schoch, Jura 2011, 344 (345).

⁶ Die Begriffe der Verwandtschaft bzw. der Schwägerschaft sind den §§ 1589 und 1590 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) zu entnehmen.

sprechenden Organ als Vertreter der Gemeinde oder auf deren Vorschlag angehören. Hier besteht üblicherweise kein von § 22 GO vorausgesetzter Interessenskonflikt, da die Betroffenen aufgrund ihrer Treuepflicht nach § 23 S. 1 GO die Interessen der Gemeinde zu vertreten haben.⁷ Zudem wäre andernfalls eine Umsetzung der kommunalen Ingerenzpflichten innerhalb kommunaler Beteiligungsstrukturen in der Praxis kaum erfüllbar.⁸

Unsicherheiten wirft gelegentlich auch der Umgang mit der gesetzlichen Vertretung juristischer Personen des öffentlichen Rechts auf. Als Beispiel sei der ehrenamtliche Bürgermeister als Mitglied der Gemeindevertretung oder des Kreistages und zugleich gesetzlicher Vertreter seiner Gemeinde oder seines Amtes als Verbandsvorsteher im Sinne der AO genannt. Das Mitwirkungsgebot des § 22 Abs. 1 GO gilt zunächst vom Wortlaut auch für den gesetzlichen Vertreter einer durch die Tätigkeit möglicherweise begünstigten oder benachteiligten anderen Gebietskörperschaft. Auch sie ist (juristische) „Person“ i.S. dieser Bestimmung.⁹ Baden-Württemberg etwa hat diese Konstellation in § 18 Abs. 2 Nr. 3 GemO ausdrücklich dahin geregelt, dass Mandatsträger, die in Organen von Gebietskörperschaften tätig sind, keinem Mitwirkungsverbot in ihrem Mandatsverhältnis unterliegen. Dahinter steht der Gedanke, dass das Mitwirkungsverbot denklösig die Gefahr einer Interessenskollision voraussetzt. Auch wenn in SH eine ausdrückliche Regelung fehlt, wird man jedenfalls in Angelegenheiten, die zu den regelmäßigen und vom kommunalen Verfassungsrecht angeordneten oder angestrebten Beziehungen zwischen den Körperschaftsebenen gehören, ein Ausschließungsgrund mangels Interessenskollision auch in SH verneinen müssen.¹⁰ Allerdings hat der Gesetzgeber mit der Regelung in § 26a Nr. 4 KrO unterstrichen, dass nicht jede Organmitgliedschaft in anderen Gebietskörperschaften bedenkenfrei ist. Hauptamtlichen Bürgermeistern jedenfalls ist es danach untersagt, in Personalunion ein Mandat im Kreistag ihres Kreises wahrzunehmen.¹¹

2. Kapital- und Personengesellschaften

Nach § 22 Abs. 2 Nr. 4 GO sind Gesellschafter einer Kapital- und Personengesellschaft, die als Mandatsträger über Vor- bzw. Nachteile der Gesellschaft beraten und entscheiden, ebenfalls auszuschließen. Keine Rolle spielt dabei der Umfang der Beteiligung an der Gesellschaft (z. B. persönlich oder nicht persönlich haftender Gesellschafter). Mitunter steht die Frage im Raum, welche Vereinigungen dem im Gesetz gewählten Gesellschaftsbegriff unterfallen. Gerade bei den in der Rechtsform einer Genossenschaft geführten „Bürgerwindparks“ hat das in der

Vergangenheit eine Rolle gespielt.¹² Genossenschaften sind jedoch weder Kapital- noch Personengesellschaften und fallen daher vom Wortlaut nicht in den Regelungsbereich der Vorschrift.¹³ Denkbar ist in solchen Fällen lediglich der Ausschluss des Mandatsträgers auf Grund eigener Interessen gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 1 GO, also dann, wenn sich der aus der Beschlussfassung der GV entstehende Vor-/Nachteil für die Genossenschaft gleichzeitig als möglicher persönlicher unmittelbarer Vor-/Nachteil des Genossenschaftsmitglied darstellt. Das kann nur im Einzelfall entschieden werden. Es dürfte darauf ankommen, ob bzw. wie stark die von der Gemeindevertretung avisierte Entscheidung die wirtschaftliche Situation der Gesellschaft beeinflussen kann sowie darauf, wie stark das einzelne Genossenschaftsmitglied selbst vom wirtschaftlichen Erfolg der Genossenschaft profitiert.

C. Sachlicher Anwendungsbereich

Der sachliche Anwendungsbereich setzt voraus, dass der Mandatsträger oder Dritte mit dem Beratungs- und Entscheidungsgegenstand derart verbunden ist, dass ihm unmittelbare Vor-/Nachteile aus der Angelegenheit erwachsen können.

I. Möglichkeit eines Vor-/Nachteils

Mit der Entscheidung in der Angelegenheit muss die *Möglichkeit eines Vor- und Nachteils* verbunden sein („bringen kann“). Fraglich ist zunächst, was der Gesetzgeber unter „Angelegenheit“ versteht. Je nach Weite des Begriffsverständnisses ergeben sich Auswirkungen auf die Reichweite der Ausschließungsgründe. Gerade auf kommunaler Ebene sind die Gegenstände der Kommunalpolitik vielfach miteinander verflochten. Man denke etwa an den Bau einer Umgehungsstraße, hier sind Grundsatzentscheidung über das „Ob“, ein eventueller Grunderwerb, Finanzierungsentscheidungen, die Vergabe von Bau- und Planungsaufträgen und der eventuelle Erlass von Beitragssatzungen Teile eines einheitlichen Projekts. Darin aber eine einheitliche Angelegenheit zu sehen, würde zu einer nahezu uferlosen Anwendbarkeit des § 22 GO führen und entspricht auch nicht der kommunalen Realität. Tatsächlich werden Angelegenheiten in einer Kommune über die Tagesordnungspunkte der Gemeindevertretersitzung sichtbar. Die Angelegenheit bestimmt sich daher nach dem Beratungsgegenstand der Sitzung, der in der Tagesordnung in Verbindung mit einer etwaigen Sitzungsvorlage festgelegt wird.¹⁴ Aus der Formulierung des § 22 Abs. 1 „Vor- oder Nachteil bringen kann“ ergibt sich, dass für die Ausschließung die Möglichkeit eines Eintritts des Vorteils oder Nachteils – im Sinne von „Damit kann man rechnen“ – ausreichend ist. Eine gestei-

gerte Wahrscheinlichkeit oder gar Gewissheit bezüglich des Vor- oder Nachteils ist nicht erforderlich. Richtschnur muss sein, ob auf Grund der Entscheidung der Gemeindevertretung mehr Gründe für als gegen den Eintritt des Vor-/Nachteils sprechen. Es kommt im Weiteren nach dem Gesetzeswortlaut nicht darauf an, ob auf Grund der Möglichkeit eines unmittelbaren Vor- oder Nachteils eine solche Interessenkollision in der Person des Mandatsträger real besteht. Es soll bereits der „böse Schein einer Interessenskollision“ vermieden werden.¹⁵ Der Begriff des Vor- bzw. Nachteils ist weit auszulegen, um dem Normzweck der Vermeidung des „bösen Anscheins“ gerecht zu werden. Vorteil ist nicht nur jede Vergünstigung oder Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, sondern kann jedes rechtliche, soziale, wissenschaftliche, ethische, ideelle oder sonstige Interesse der betroffenen Person sein.¹⁶ In der Praxis bereitet die Bestimmung dieses Merkmals mitunter Schwierigkeiten. So begründet etwa die Mitwirkung an der Entscheidung über die Teilnahme an einer Dienstreise kein Mitwirkungsverbot des betroffenen Ratsmitglieds, da dies nicht ohne Weiteres als „Vorteil“ angesehen werden kann.¹⁷ Dagegen wurde ein möglicher Vor- oder Nachteil für einen Mandatsträger bei Vertretung eines Klägers gegen die Gemeinde durch den Sozios des Mandatsträgers bei einem Verfahren angenommen, das für das Ansehen der Sozietät Bedeutung haben kann.¹⁸

⁷ BeckOK KommunalR NRW/Dietlein, GO NRW § 31 Rn. 22

⁸ Weirauch, KommJur 2019, 281 (282); nach BeckOK, KommunalR Hessen/Traub HGO § 25 Rn. 18 ist weitergehend Ziel dieser Ausnahme, dass der Sachverstand derjenigen, die auf Veranlassung der Gemeinde in bzw. für juristische Personen tätig sind, der Gemeinde bei ihren Beratungen nicht verloren gehen.

⁹ Andere Länderregelungen, z.B. das BW Kommunalrecht (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 GemO BW), sehen für diese Konstellationen eine Ausnahme vom Mitwirkungsverbot für Organmitglieder anderer Gebietskörperschaften vor.

¹⁰ So ist ja auch selbstverständlich anerkannt, dass der ehrenamtliche Bürgermeister, obwohl Vertreter der juristischen Person Gemeinde, als Mandatsträger in den Gemeindeangelegenheiten gleichwohl mitwirken darf; siehe dazu näher Borchert/El Bureias in: PdK SH B-1, SHGO, 2020, § 22 Rn. 25 ff.

¹¹ Dies ist nicht unumstritten; siehe aber OVG Lüneburg, Urt. vom 3.9.2019 – 10 LC 231/18 –, juris.

¹² Siehe LT-Drs. (SH) 18/3952

¹³ BeckOK KommunalR BW/Fleckenstein GemO § 18 Rn. 42.

¹⁴ BeckOK KommunalR Hessen, Dietlein/Ogorek, Stand 03.2020, § 25 Rn. 4; ähnlich BeckOK KommunalR NRW/Dietlein, GO NRW § 31 Rn. 28.

¹⁵ Frey/Stiefvater, NVwZ 2014, 249 (250).

¹⁶ BeckOK KommunalR NRW/Dietlein, GO NRW § 31 Rn. 29

¹⁷ BeckOK KommunalR NRW/Dietlein, GO NRW § 31 Rn. 29.1

¹⁸ VG Minden, NVwZ 1989, 698 (691).

II. Unmittelbarkeit

Der Unmittelbarkeitsbegriff stellt sich als ein Korrektiv für die Weite des Vor-/Nachteilbegriff dar. Die zu erwartende Begünstigung oder Benachteiligung muss eine bestimmte Qualität aufweisen.¹⁹

1. Theorienstreit

Zur Bestimmung, ob ein Vor- oder Nachteil unmittelbar ist, werden verschiedene Theorien vertreten. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob die fragliche Entscheidung der Kommunalvertretung dem Mandatsträger unmittelbar „kausal“ oder unmittelbar „persönlich“ einen möglichen Vor-/Nachteil bringen muss. Für die erstgenannte Auffassung ist der Eintritt eines Vor- oder Nachteils unmittelbar, wenn die Entscheidung der Gemeindevertretung nach der Lebenserfahrung ein Verfahren in Gang setzt, an dessen Ende der Eintritt des Vor-/Nachteils steht (sog. formale Theorie). Die zweite Auffassung bejaht Unmittelbarkeit schon dann, wenn die Angelegenheit ein individuelles Sonderinteresse des Gemeindevertreters berühre, welches ihn aus der Gruppe der Gemeindeglieder heraushebe und sich auf ihn geradezu zuspitze (sog. normative Theorie). Im Ergebnis führt die zweite Auffassung zu einem deutlich weiteren Anwendungsbereich, da nicht gefragt wird, wann eine Entscheidung der Gemeindevertretung „Meilensteincharakter“ für den Eintritt eines Vor-/Nachteils hat, sondern schon das herausgehobene Sonderinteresse eines Mandatsträgers am Ausgang der Angelegenheit für ausreichend erachtet wird. Schon daraus wird der „böse Schein“ einer fehlenden Sachdistanz zur Angelegenheit abgeleitet, unabhängig also von der kausalen Verknüpfung der Beschlussentscheidung und dem Eintritt des Vor-/Nachteils. Allerdings muss auch nach dieser Auffassung der Eintritt eines Vor-/Nachteils zumindest möglich sein, so dass für Entscheidungen, an denen der Mandatsträger zwar ein Sonderinteresse hat, die aber wegen ihres Reifegrades noch nicht den Eintritt eines Vor-/Nachteils erwarten lassen, kein Mitwirkungsverbot besteht.

Für SH erscheint die Rechtslage nach Streichung der in § 22 GO enthaltenen Unmittelbarkeitsdefinition im Jahr 2016 geklärt. Diese hatte – eingeführt im Jahre 2012 – noch auf Kausalität im Sinne der formalen Theorie abgestellt. Demgegenüber hatte zuvor das OVG Schleswig in zwei Entscheidungen die normative Theorie vertreten.²⁰ Nur folgerichtig erscheint deshalb auch die in einem Erlass von 2017 geäußerte Auffassung des Innenministeriums, wonach die Streichung der Definition als eine Rückkehr zur normativen Theorie verstanden wird.²¹ Berücksichtigt man, dass nach § 22 Abs. 3 Nr. 1 GO ohnehin nur Sonderinteressen in den Anwendungsbereich der Ausschlie-

Bungsgründe fallen, erscheint gleichwohl fraglich, ob die so verstandene normative Theorie im Gesetzeswortlaut eine hinreichende Stütze findet.²²

Auflösbar wären diese Bedenken aber dann, wenn innerhalb der Sonderinteressen zwischen mittelbaren und unmittelbaren Interessen differenziert würde. Dafür spricht, dass nicht jedes Sonderinteresse als geeignet erscheint, für die Haltung des Mandatsträgers bestimmenden Einfluss zu gewinnen. Vielmehr muss dem möglichen Vor- oder Nachteil ein solches Gewicht zukommen, dass die Annahme einer persönlichen Konfliktsituation für den Mandatsträger gerechtfertigt erscheint.²³ So dürfte naheliegen, dass z. B. geringste wirtschaftliche Vor- oder Nachteile – obwohl Sonderinteresse – einen Mandatsträger kaum beeindrucken werden; sie wären dann mit Blick auf den Schutzzweck der Ausschließungsgründe als mittelbare Auswirkungen zu bewerten. Geht es z. B. um den Verkauf eines gemeindlichen Grundstücks zu Gewerbezwecken, so wäre ein im gleichen Gewerbegebiet Tätiger bei der Mitwirkung nur ausgeschlossen, wenn eine konkrete Wettbewerbssituation entstehen würde, weil z. B. das Grundstück gegenüber seinem eigenen Gewerbebetrieb liegt. Ist dagegen der neue Gewerbebetrieb aufgrund der wirtschaftlichen Stärke des existierenden kein ernsthafter Konkurrent, wären wirtschaftliche Nachteile zwar sicher möglich, aber nach der hier verstandenen normativen Theorie nur mittelbarer Natur (weil nicht auf die Person des Mandatsträgers zugespielt). In diese Richtung geht auch die Formulierung in § 31 GO NRW, wonach ein Vorteil oder Nachteil unmittelbar ist, wenn die Entscheidung eine natürliche oder juristische Person direkt berührt. Stark vereinfacht kommt es am Ende darauf an, ob die Entscheidung für den Mandatsträger oder nahestehende Dritte *wichtig* ist. Das setzt wiederum Wertungen über persönlich-emotionale Befindlichkeiten zum Beratungs- und Entscheidungsgegenstand voraus. Hier besteht die Gefahr, dass eine Art Billigkeitsempfinden die folgenschweren Ausschließungsgründe auslöst.²⁴ Das bleibt eine nicht wegdiskutierbare Schwäche der normativen Theorie, auch wenn ihr, soweit ersichtlich, mittlerweile in den meisten Bundesländern der Vorzug gegeben wird.

2. Praxisrelevante Einzelfälle

Erhebliche Bedeutung kommt § 22 GO mit seinem Unmittelbarkeitsmerkmal im Rahmen planerischer Beschlussfassungen zu, soweit hierdurch auch Grundeigentum einzelner Mandatsträger oder naher Angehöriger betroffen wird. Insbesondere in den kleinen Gemeinden ist in der Regel eine Vielzahl von Mandatsträgern, insbesondere diejenigen, die über Grundbesitz oder Gewerbebetriebe in der Gemeinde

verfügen, durch die Festsetzung der verschiedensten Pläne (Rahmenpläne, Landschaftspläne, Flächennutzungspläne, Bebauungspläne usw.) in ihren Interessen mittelbar oder unmittelbar berührt.

a) Flächennutzungspläne

Bei Flächennutzungsplänen (FNP) wird überwiegend differenziert zwischen erstmaliger Aufstellung und Änderung sowie Ganz- und Teilplänen.²⁵ Bei der erstmaligen Aufstellung bzw. einer generellen Fortschreibung, die sich auf das gesamte Gemeindegebiet bezieht, wird Unmittelbarkeit überwiegend abgelehnt.²⁶ Da der FNP im Gegensatz zum Bebauungsplan das gesamte Gemeindegebiet umfasse, könnten theoretisch alle Gemeindevertreter, wenn sie Grundstücke in der Gemeinde besitzen, ausgeschlossen sein. Damit würde der vom BauGB geforderte Willensbildungsprozess der Gemeinde verhindert werden, was sich als ein Verstoß gegen Bundesrecht darstellen könnte.²⁷ Das bedeutet, dass in diesen Fällen eine bundesrechtskonforme Auslegung des Unmittelbarkeitsbegriffs vorzunehmen ist. Diese nur der Normenhierarchie geschuldete Betrachtung entzieht plausiblen Maßstäben zur Bestimmung des Unmittelbarkeitskriteriums weiter Boden. Überlegenswert erscheint der Ansatz, dass ein gemeindeweiter FNP – schon wegen seiner grobkörnigen Darstellungen – in der Hauptsache nach innen wirkt und erst ein Bebauungsplan rechtsverbindliche Vor-/Nachteile begründet. Zwar ist der FNP u. a. auch ein wesentlicher Anhaltspunkt für die Feststellung im Baugenehmigungsverfahren, ob ein konkretes Vorhaben im Außenbereich gem. § 35 II BauGB öffentliche Belange beeinträchtigt oder nicht. Gleichwohl bildet dort der FNP nur einen Belang unter mehreren ab, so dass von einer hinreichend konkretisierten Begünstigung oder Benachteiligung – gerade auch mit Blick auf die städtebauli-

¹⁹ so Bogner u. a., *Praxis der Kommunalverwaltung*, C2 Bund, 2013, Nr. 7.2.2.1.2

²⁰ OVG Schleswig, NordÖR 2003, 37 ff und 2007, 82 ff.

²¹ Hier wird man freilich anmerken müssen, dass die Auslegung des § 22 GO nicht verbindlich durch das IM erfolgen kann. Davon zu trennen ist die Frage, ob die Kommunalaufsicht als Empfänger von Verwaltungsvorschriften an diese Rechtsauffassung gebunden ist.

²² Siehe zur Diskussion im Einzelnen Borchert/El Bureias, in PdK SH B-1 | SHGO, 2020, § 22 Rn. 9.

²³ So auch OVG Koblenz, BeckRS 2016, 48855, Rn. 29.

²⁴ Vgl. Hassel, DVBl 2008, 711 (715).

²⁵ OVG Münster, NJW 1979, 2632 (2633); OVG Lüneburg BauR 1970, 89.

²⁶ BeckOK KommunalR NRW/Dietlein, § 31 Rn. 39; Frey/Stiefvater, NVwZ 2014, 249 (251).

²⁷ OVG Saarlouis Urt. v. 29.3.2012 – 2 C 252/10, BeckRS 2012, 49495; vgl. hierzu auch OVG Lüneburg, BauR 1970, 89; Frey/Stiefvater, NVwZ 2014, 249 (251).

che Gesamtkonzeption, die ein gemeindegewelter FNP zum Ziel hat – nicht auszuweichen sein dürfte.

Anders verhält es sich, wenn Änderungen des bereits aufgestellten FNPs in einem klar abgegrenzten kleineren Teilbereich des Gemeindegebiets erfolgen und die Planänderung die Nutzbarkeit der Grundstücke verändert. Solche Teilpläne sind nicht mehr Ausdruck einer gemeindegewelten Gesamtlösung, sondern sollen konkrete städtebauliche Nutzungen anschieben. Hier kann ein unmittelbarer Vor- und Nachteil nicht nur vorliegen, wenn die Betroffenen innerhalb dieses Änderungsbereichs selbst Grundstückseigentum oder grundstücksgleiche Rechte besitzen, sondern auch dann, wenn Grundstücke bzw. an solchen Grundstücken bestehende grundstücksgleiche Rechte erkennbar an den Änderungsgrenzen und von der beabsichtigten Planungsänderung in ihrer Ausnutzbarkeit berührt werden können.²⁸ Besondere Bedeutung in der jüngeren Vergangenheit kommt dabei sachlichen Teilplänen auf Grundlage des Planvorbehalts nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB zu. Diese Darstellungen führen bei Ausweisung von Konzentrationsflächen z. B. für Windenergieanlagen dazu, dass damit das gesamte übrige Plangebiet regelmäßig für diese Nutzung gesperrt wird. Innerhalb der Konzentrationszonen profitieren damit die dort liegenden Grundstücke von der planungsrechtlichen Zulässigkeit einer Windkraftnutzung, während im Restgebiet eine solche Nutzung ausgeschlossen ist. Vertreten wird, dass Grundstückseigentümer, Inhaber dinglicher Rechte, Mieter und Pächter immer dann befangen sein sollen, wenn die Darstellung/Nichtdarstellung der Grundstücke als Konzentrationszone der Abwägung des kommunalen Beschlussvorgangs unterliegt.²⁹ Die unstreitige Außenwirkung solcher Konzentrationszonen, die auch gerichtlich überprüfbar ist, lässt hier die Möglichkeit eines unmittelbaren Vor-/Nachteils als begründbar erscheinen.³⁰

b) *Bebauungspläne*

Einigkeit besteht bei Bebauungsplänen, dass die Belegenheit eines Grundstücks im Bereich des Bebauungsplans, über den beraten oder der beschlossen werden soll, für Eigentümer und sonst dinglich Berechtigte ein Mitwirkungsverbot begründet, da der Bebauungsplan selbst rechtsgestaltend wirkt und vor allem den Wert des Bodens maßgeblich beeinflussen kann. Zwar sind die Mandatsträger Teil einer Bevölkerungsgruppe i. S. d. § 22 Abs. 3 Nr. 1 GO, nämlich der Grundeigentümer im jeweiligen Plangebiet. Allerdings genügt die Zugehörigkeit zu einer Gruppe allein noch nicht für die Nichtanwendbarkeit der Ausschließungsgründe. Voraussetzung ist vielmehr noch, dass die Gruppe in ihren gemeinsamen Interessen be-

troffen ist. Diese Voraussetzung ist bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes i. d. R. nicht gegeben, weil die Interessen der einzelnen Grundstückseigentümer je nach Lage, Größe und Zuschnitt ihrer Grundstücke divergierend und ganz speziell sind und die Grundeigentümer im Zweifel unterschiedliche Vorstellungen von der Ausnutzbarkeit ihrer Grundstücke – häufig genau im Widerspruch zu den Interessen anderer Grundeigentümer – haben.³¹

c) *Regionalpläne*

Die Besonderheit von Regionalplänen liegt darin, dass es um Planungen geht, die von der Gemeinde nicht selbst, sondern von einem anderen Planungsträger beschlossen werden. Im Vorfeld der Entscheidung dieses Planungsträgers können sich die betroffenen Kommunen zu den Vorhaben äußern. In der Regel entwirft die Verwaltung dazu eine Stellungnahme, die dann in der Gemeindevertretung diskutiert, gegebenenfalls angepasst und dann verabschiedet wird. Die Stellungnahme fließt dann in den Abwägungsprozess des zuständigen Planungsträgers ein.

Kernfrage ist hier, ob aus der bloßen Beteiligung an einer fremden Planung hinreichend konkrete Vor- oder Nachteile für Mandatsträger möglich erscheinen. Immerhin erwächst für den zuständigen Planungsträger aus Stellungnahmen Dritter keine Pflicht zur Umsetzung, sondern nur zur Berücksichtigung. Allerdings sind die Beteiligungsrechte der Gemeinde Ausfluss ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und rechtlich über Art. 54 I LVerf SH gewährleistet. Der fremde Planungsträger muss die kommunalen Stellungnahmen – ebenfalls in einem rechtlich geordneten Prozess der Abwägung – in seine Betrachtungen einstellen, gewichten und mit anderen Belangen zum Ausgleich bringen. Unterlaufen hier Fehler, ist das justiziabel. Stark vereinfacht ließe sich formulieren, dass die Gemeinden aufgrund ihrer verfassungsrechtlich abgesicherten Stellung raumbedeutsame Planungen Dritter immer auch ein wenig „mitplanen“, auch wenn sie tatsächlich formal nicht zuständig sind.³²

Gleichwohl genügt allein die Mitursächlichkeit einer kommunalen Stellungnahme für spätere planerische Ausweisungen nicht, um die konkrete Möglichkeit von Vor- oder Nachteilen zu begründen. Dazu sind höherstufige Planaussagen häufig viel zu allgemein, ihnen fehlt der sog. „parzellenscharfe Durchgriff“.³³ Ob sich aus den Inhalten einer Planung konkrete Vorteile oder Nachteile ergeben können, hängt vielmehr davon ab, wie stark sie in nachfolgenden Rechtsakten noch übersetzungsbedürftig sind. Spekulative Annahmen scheiden im Rahmen des § 22 GO jedenfalls aus. Das Beispiel der Konzentrationswirkung für Eignungsgebiete

aus der Regionalplanung, u. a. für die praxisrelevante Windenergie, jedoch zeigt, dass es auch außerhalb der Bauleitplanung planerisch verfestigte Anspruchspositionen geben kann.³⁴ In diesen Fällen ist die Möglichkeit eines Vor-/Nachteils nicht von der Hand zu weisen; die Konstellation ist vergleichbar mit den sachlichen FNP-Teilplänen auf Grundlage des Planvorbehalts nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.

D. *Fazit und Ausblick*

Die Diskussion um das kommunalrechtliche Mitwirkungsverbot wird vorerst nicht enden. Solange der Unmittelbarkeitsbegriff weiter die Gesetze bestimmt, sind Unsicherheiten in der Rechtsanwendung weiter vorprogrammiert. Unzufrieden darüber ist nicht nur die Praxis, sondern auch Gesetzgeber und Rechtsprechung. Das zeigen einmal die gesetzgeberischen Versuche, dem Unmittelbarkeitsbegriff durch Legaldefinitionen Konturen zu geben, diese aber auch wieder zurückzuziehen, wie das Beispiel in SH zeigt. Zum anderen mühen sich auch Gerichte in der Auslegung dieses Begriffs, was sich nicht nur an dem divergierendem Begriffsverständnis im Sinne der formalen bzw. normativen Theorie zeigt. Der VGH Kassel etwa hat 2013 seine Rechtsprechung i. S. d. formalen Theorie sogar ausdrücklich aufgegeben und sich der normativen Theorie angeschlossen. Für die Praxis bleibt nur der Weg, sich anhand der in den Ländern entschiedenen Fälle zu orientieren und daraus Kriterien für die Lösung von Zweifelsfragen zu entwickeln. Die Hilfe des Gesetzgebers kann darin bestehen, in besonders umstrittenen und praxisrelevanten Fällen im Gesetz selbst eine Regelung zu treffen. So sind in dem 2010

²⁸ OVG Münster, NJW 1979, 2632 (2633).

²⁹ Das ist nicht der Fall bei Flächen, die aufgrund harter Tabukriterien oder anderer Ausschlussgründe von vornherein nicht als Konzentrationszone in Frage kommen. Insoweit findet keine Abwägung statt.

³⁰ Frey/Stiefvater NVwZ 2014, 249 (256); BeckOK KommunalR NRW/Dietlein, § 31 Rn. 39.1

³¹ Stellvertretend für viele VGH Mannheim, NVwZ-RR 1992, 538 (539).

³² Das Innenministerium SH knüpft in einem internen Runderlass vom 26.7.2001 die Erkennbarkeit möglicher Vor-/Nachteile aus einer Regionalplanung an den Fortschritt des Verfahrens; erst wenn es um die abschließende Stellungnahme der Gemeinde gehe, habe ein Planentwurf einen so hohen Reifegrad, dass hinreichend konkrete Auswirkungen für Mandatsträger und damit Befangtheit absehbar seien.

³³ Unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung vor allzu einengenden Vorgaben sind parzellenscharfe Darstellungen in höherstufigen Planungen problematisch; s. zum Streitstand Schmidt-Eichstädt, LKV 2012, 49 (51).

³⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 21. 9. 2007 -10 A 9/05, juris, Rn. 34; Schmidt-Eichstädt, LKV 2012, 49 (51).

beschlossenen Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz die Ausnahmebestände um eine Alternative erweitert worden, nach der das Mitwirkungsverbot ausdrücklich nicht für die Beratung und Entscheidung von Rechtsnormen gilt (§ 41 Abs. 3 Nr. 1 NKomVG). Es wäre indes aber eine verkürzte

Betrachtung, die Problematik des § 22 GO allein im Unmittelbarkeitsbegriff zu sehen. Auch die Frage, ob Vor- oder Nachteile möglich sind, kann rechtsaufwändig zu klären sein ebenso wie die Bewertung von Gruppeninteressen etwa in Abgrenzung zu gleichgelagerten Einzelinteressen. Am Ende lässt sich wohl nur eine Empfehlung

geben: Die Klärung von Befangenheitsfragen sollte im Interesse einer sauberen Verwaltung offen kommuniziert und konsensual gehandhabt werden, wie es ja auch tatsächlich schon in vielen Kommunen passiert, und – im Zweifel nicht für den „Angeklagten“, sondern für die Annahme einer Befangenheit.

Under Construction: Die Erarbeitung der Landesbauordnung 2022 mit einem Rückblick auf die LBO-Novelle 2019

Oliver Lehmann, Robert Reußow*

Derzeit bereitet die Landesregierung eine Neufassung der Landesbauordnung vor. Der Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung bauordnungsrechtlicher Vorschriften hat die ministerielle Verbandsanhörung durchlaufen und wird voraussichtlich Ende 2020 oder Anfang 2021 in den Landtag eingebracht werden. Eine Beschlussfassung des Landtages wäre damit Ende 2021 möglich. Ein Inkrafttreten ist für Mitte 2022 in Aussicht genommen. So hätten die Gesetzesanwender und Verwaltungen bis zum Inkrafttreten der neuen Regelung ausreichend Zeit, um beispielsweise Textbausteine für Verwaltungsakte und Widersprüche in die Bauverwaltungssoftware einzupflegen.

In der Novelle wird es im Wesentlichen darum gehen, die Landesbauordnung an die Musterbauordnung der Bauministerkonferenz anzugleichen. Ziel ist es, das Bauordnungsrecht der Länder möglichst weitgehend zu harmonisieren. Auf diese Weise sollen die Planungs- und Realisierungsprozesse für Entwurfsverfasser, Bauherren und Investoren spürbar erleichtert werden. Es werden damit u. a. die Beschlüsse des Wohngipfels vom 21. September 2018 umgesetzt.

Seinerzeit war ein umfassendes Maßnahmenbündel zur Stärkung des Wohnungsneubaus und zur Sicherung bezahlbaren Wohnens beschlossen worden. U. a. sollte das Bauordnungsrecht fortentwickelt und harmonisiert werden. Und in Schleswig-Holstein ging man sogleich ans Werk. In einem ersten Schritt wurde innerhalb weniger Wochen ein Gesetzentwurf erstellt, der dann auch zügig im Landtag beraten wurde. Nur fünf Monate später war die Landesbauordnung geändert, mithin die Nachverdichtung im Bestand erleichtert und das Genehmigungsverfahren vereinfacht.

In einem zweiten Schritt soll die Landesbauordnung nun an das Muster der Bauministerkonferenz angeglichen werden. Im Folgenden werden zunächst die Änderungen der Landesbauordnung 2019 dargestellt werden, um dann auf die Zukunft des Bauordnungsrechts zu kommen: die Landesbauordnung 2022.

1. Rückblick auf die Änderung der Landesbauordnung 2019

Als die Bundeskanzlerin vor zwei Jahren die Ministerpräsidenten sowie die Verbände zum Wohngipfel lud, wurden milliardenschwere Förderprogramme auf den Weg gebracht (sozialer Wohnungsbau, Baukindergeld, Städtebauförderung). Überdies wurde ein neuer Impuls für die Fortentwicklung und Harmonisierung des Bauordnungsrechts der Länder gegeben.¹ Etwaige rechtliche Hindernisse, welche einer Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Wege stünden, sollten schnellstmöglich beiseite geräumt werden. Als Vorsitzender der Bauministerkonferenz machte sich hierfür seinerzeit vor allem Innenminister Hans-Joachim Grote stark. Allerdings war man sich in Schleswig-Holstein bewusst, dass eine Harmonisierung des gesamten Bauordnungsrechts eines gewissen Vorlaufs bedürfen würde, umfasste die Landesbauordnung doch immerhin 90 Paragraphen. Und so entschieden sich die regierungstragenden Fraktionen dafür, zunächst die Umsetzung unstrittiger Sofortmaßnahmen zur Erleichterung der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum vorzuziehen und diese mit einer ohnehin anstehenden Anpassung der Landesbauordnung an das EU-Bauproduktenrecht² zu verbinden. Dieses Vorgehen war deshalb gut, weil so eine schnelle Umsetzung gewährleistet und langwierige Diskussionen im Gesetzge-

ungsverfahren vermieden werden konnten. Der Gesetzentwurf wurde einstimmig vom Parlament beschlossen. Auch bei den Verbänden trafen die gesetzgeberischen Sofortmaßnahmen überwiegend auf Zustimmung.³

Wichtigstes Anliegen dieser ersten Novelle war es, die Nachverdichtung im Bestand zu erleichtern. Denn in einer Nachverdichtung wird ein großes Potential insbesondere für den städtischen Wohnungsbau gesehen. Worin bestand das Problem?

Werden Änderungen im Bestand vorgenommen, müssen grundsätzlich die (aktuell) geltenden bauordnungsrechtlichen Anforderungen einhalten werden. Im Vergleich zu denjenigen Regelungen, welche noch zur Zeit der Errichtung des Gebäudes galten, haben sich die Standards dann aber oftmals weiterentwickelt. Und sind die geplanten baulichen Veränderungen wesentlich, können sich aus dem geltenden Recht „neue“ Anforderungen selbst für nicht unmittelbar vom Umbau

* Robert Reußow leitet im Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (MILIG) das Referat Bauordnungsrecht, Vermessung und Geoinformation und hat den Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung bauordnungsrechtlicher Vorschriften sowie die vorausgegangene Gesetzesänderung mit maßgeblicher Unterstützung seines Mitarbeiters Oliver Lehmann erstellt. Der Beitrag gibt lediglich die Meinung der Verfasser wieder. Es handelt sich hierbei nicht unbedingt um die Position des MILIG.

¹ Wohngipfel 2018: Historisch einmaliges Maßnahmenpaket. Bündelung aller Kräfte für mehr bezahlbaren Wohnungsbau in Deutschland, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 21. September 2018, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2018/09/wohngipfel.html> (7. September 2020).

² Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates (ABl. L 88 S. 5) sowie EuGH-Urteil vom 16. Oktober 2014 (Rs. C-100/13), siehe dazu LT-Drs. 19/1427 vom 24. April 2019.

³ z. B. in den Kieler Nachrichten: Landtag will Wohnungsbau vereinfachen, 26. September 2019, <https://www.kn-online.de/Nachrichten/Schleswig-Holstein/Kieler-Landtag-vereinfacht-Bauvorschriften> (7. September 2020).

betroffene Gebäudeteile ergeben. So hielt es sich auch beim Dachgeschossausbau und bei der Aufstockung. Nicht selten zog die bauliche Erweiterung z. B. die Verpflichtung zur Nachrüstung eines Aufzugs oder zur Einhaltung zusätzlicher Abstandflächen nach sich. Diese zusätzlichen Anforderungen aber machten das Bauvorhaben mitunter recht kostenintensiv. Und zu zahlen hatten die Mehrkosten letztendlich die Eigentümer bzw. die Mieter – sofern der Bauherr das Vorhaben da nicht längst aufgegeben hatte.

Um dem Mechanismus zusätzlicher Anforderungen entgegenzuwirken, wurden Bauvorhaben, die zu mehr Wohnraum im Bestand führen, durch die Gesetzesänderung privilegiert. Dazu wurde im Abstandsflächenrecht der Bestandsschutz gestärkt⁴ und die Nachrüstpflcht für Aufzüge beschränkt.⁵ Um auch anderweitige Hindernisse dieser Art zu beseitigen, wurde zudem eine Generalklausel eingeführt, wonach die Bauaufsichtsbehörde Abweichungen von den bauordnungsrechtlichen Anforderungen zu erteilen hat, wenn bei bestehenden Gebäuden zusätzlicher Wohnraum durch Änderung des Dachgeschosses oder durch Errichtung zusätzlicher Geschosse geschaffen wird und das Vorhaben ansonsten nicht oder nur mit unzumutbarem Aufwand verwirklicht werden kann. Bauaufsichtliches Ermessen besteht dann nicht mehr.⁶ Die gebundene Entscheidung gewährleistet in diesen Fällen einen gleichmäßigeren Verwaltungsvollzug und erleichtert zudem die Gesetzesanwendung.

Bei der Aufstockung und dem Dachgeschossausbau kommt der Verwendung von Holz als nachwachsendem Rohstoff besondere Bedeutung zu. Daher wurden in der Landesbauordnung auch insoweit Erleichterungen vorgesehen. Besonderes Augenmerk war hierbei auf den Brandschutz zur Wahrung eines ausreichenden Sicherheitsniveaus zu legen. Das bis dahin geltende Recht verlangte, dass tragende Bauteile aus brennbaren Baustoffen feuerbeständig umschlossen sein müssen (Bekleidung). Hier galt es, moderne Bauweisen, insbesondere den aktuell aufblühenden Holzbau, voranzubringen, ohne aber dabei den Brandschutz zu vernachlässigen. Dazu wurde der Einsatz von brennbaren Baustoffen nach Maßgabe einer von der obersten Bauaufsichtsbehörde einzuführenden Technischen Baubestimmung (Holzbau-Richtlinie) zugelassen.⁷ Inzwischen haben die Gremien der Bauministerkonferenz (Fachkommission Bauaufsicht) eine neue Muster-Holzbaurichtlinie beschlossen. Diese befindet sich derzeit im EU-Notifizierungsverfahren. Nach Abschluss dieses Verfahrens soll die neue Holzbaurichtlinie als Technische Baubestimmung eingeführt werden.⁸

Des Weiteren galt es, als Sofortmaßnahme die Genehmigungsverfahren noch weiter

zu optimieren bzw. weitere Instrumente in die Landesbauordnung aufzunehmen. Denn zur Schaffung des dringend benötigten Wohnraums muss Baurecht her. Und das schnell.

Neu eingeführt wurde das Instrument der Typengenehmigung.⁹ Durch eine Typengenehmigung kann die oberste Bauaufsichtsbehörde (also das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung) für Gebäude, die in derselben Ausführung an mehreren Stellen errichtet werden sollen (serielles Bauen), generell bestätigen, dass die Konstruktion die bauordnungsrechtlichen Anforderungen einhält. Vorteile für den Bauherrn ergeben sich dann in erster Linie in Bezug auf den Planungsprozess, womit nicht unerhebliche Kosteneinsparungen verbunden sein dürften. Allerdings ist diese Erleichterung in der Praxis bislang noch nicht genutzt worden.

Der schnellste Weg aber, Baurecht zu erlangen, ist nach wie vor die Genehmigungsfreistellung, d. h. das Bauen ohne Baugenehmigung nach den Festsetzungen eines qualifizierten Bebauungsplans. Hier kann binnen Monatsfrist mit dem Bau begonnen werden. Um dieses Instrument zu stärken, wurde der Geltungsbereich des Genehmigungsfreistellungsverfahrens bis zur Sonderbaugrenze erweitert.¹⁰ Da die Genehmigungsfreistellung an die Bauleitplanung der jeweiligen Gemeinde anknüpft, hat es die örtliche Gemeinschaft in der Hand, durch die Aufstellung entsprechender Bebauungspläne die Voraussetzungen für eine beschleunigte Erteilung von Baurecht zu schaffen. So wurde mit der Erweiterung der Genehmigungsfreistellung auch die kommunale Selbstverwaltung gestärkt.

Die weiteren Änderungen der Novelle 2019 finden sich in der nachfolgenden Übersicht:

Die Neuregelungen in der Landesbauordnung 2019 im Überblick

1. Erleichterung der Aufstockung und des Dachgeschossausbaus zur Schaffung von Wohnraum, indem
 - a) im Abstandsflächenrecht (§ 6 Absatz 9 und 10 LBO) sowie bei der Pflicht zur Nachrüstung von Aufzügen (§ 40 Absatz 4 Satz 1 LBO) Ausnahmen vorgesehen und
 - b) damit einhergehende Abweichungen zur Vermeidung von unzumutbaren Kostensteigerungen generell privilegiert werden (§ 71 Absatz 1 Satz 2 LBO),

dies unter Wahrung der Standsicherheit und des Brandschutzes.

2. Erleichterung des Holzbaus unter den Voraussetzungen einer in den Gremien der Bauministerkonferenz zu erarbeitenden Holzbaurichtlinie (§ 27 Absatz 2 Satz 5 und 6 LBO).
3. Reduzierung der Mindestfläche für Abstellräume in kleinen Wohnungen (unter 50 m² nutzbarer Grundfläche) auf 3,5 m² (zuvor 6 m²; § 49 Absatz 2 Satz 1 LBO); für Wohnungen über 50 m² bleibt es bei 6 m² Abstellraum,
4. Erweiterung der Möglichkeiten des Bauens ohne Baugenehmigung. Der Geltungsbereich der Genehmigungsfreistellung (§ 68 Absatz 1 Satz 1 LBO) wird um die Gebäudeklassen 4 und 5 erweitert. Damit können in Gebieten mit qualifiziertem Bebauungsplan Gebäude bis zur Hochhausgrenze auch ohne Baugenehmigung errichtet werden, wenn das Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplans entspricht und die Erschließung gesichert ist.
5. Einführung der Typengenehmigung (§ 73a LBO). Danach kann für Gebäude, die in derselben Ausführung an mehreren Stellen errichtet werden sollen, durch die oberste Bauaufsichtsbehörde generell bestätigt werden, dass die Konstruktion die bauordnungsrechtlichen Anforderungen einhält. Das Bauordnungsrecht ist dann, was den Umfang der Typengenehmigung angeht, nicht mehr in jedem Einzelfall zu prüfen.
6. Klarstellung, dass die Errichtung von Ladepunkten für Elektrofahrzeuge verfahrensfrei gestellt wird (§ 63 Absatz 1 Nummer 15 Buchstabe b LBO).
7. Anpassung des Bauproduktenrechts an das EU-Recht.

⁴ § 6 Absatz 9 und 10 der Landesbauordnung (LBO).

⁵ § 40 Absatz 4 Satz 1 LBO.

⁶ § 71 Absatz 1 Satz 2 LBO.

⁷ § 27 Absatz 2 Satz 5 und 6 LBO.

⁸ § 3 Absatz 3, § 83a Absatz 1 LBO.

⁹ § 73a LBO.

¹⁰ § 68 Absatz 1 Satz 1 LBO.

Nach dem parteiübergreifenden Beschluss des Gesetzes vom 26. September 2019 trat die Landesbauordnung bereits am 24. Oktober 2019 in Kraft.¹¹ Und während das Gesetz noch ausgefertigt und verkündet wurde, ging man im Innenministerium schon daran, den zweiten Schritt, nämlich die Angleichung der Landesbauordnung an die Musterbauordnung, vorzubereiten.

2. Vorbereitung der Landesbauordnung 2022

Am Anfang einer jeden Änderung steht die Bestandsaufnahme. Ein überschlägiger Abgleich ergab, dass die Landesbauordnung bereits in weiten Teilen (und oft sogar im Wortlaut) der Musterbauordnung entsprach, so insbesondere in den Abschnitten

- Gestaltung (§§ 10-11),
- Bauprodukte, Bauarten, Brandverhalten von Baustoffen und Bauteilen (§§ 18-27),
- Wände, Decken, Dächer (§§ 28-33),
- Rettungswege, Öffnungen, Umwehungen (§ 34-39) und
- technische Gebäudeausrüstung (§§ 40-47).

Und das war keineswegs überraschend. Denn selbstredend hat sich das Land bei

den vorausgegangenen Gesetzesänderungen der letzten Jahre stets an dem Muster orientiert, welches in den Gremien der Bauministerkonferenz ja unter schleswig-holsteinischer Mitwirkung entstanden ist. Nichtsdestotrotz weicht die Landesbauordnung aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte teils deutlich von der Musterbauordnung ab, so in erster Linie im Verfahrensrecht (§§ 58-81), aber auch hinsichtlich einzelner materieller Anforderungen, wie z. B. zu den Abstandsflächen (§ 6) und zu den Stellplätzen (§ 50).

Grund für die Abweichungen ist zunächst einmal, dass die Vorschriften der Musterbauordnung straffer gefasst sind. Das Muster fällt deutlich kürzer aus als die Landesbauordnung. Dem Grundsatz der Regelungseconomie folgend beschränken sich die Vorschriften der Musterbauordnung auf das rechtlich unbedingt erforderliche Maß, wohingegen die Landesbauordnung mitunter etwas überausföhrlich daherkommt und auch Maßgaben vorsieht, welche nicht zwangsläufig im Gesetzesrang, sondern ebenso gut in einer Verwaltungsvorschrift zu regeln gewesen wären.

Warum ist das so? Als „reales“ Gesetz war die Landesbauordnung in zahlreichen Änderungsverfahren Gegenstand des

Ausgleichs politischer und dahinterstehender wirtschaftlicher und ökologischer Interessen und somit Kompromiss. Und bekanntlich wird man sich am ehesten einig, wenn ein jeder sich im Text „wiederfindet“. Das ist Demokratie und gut so. Die Musterbauordnung wird hingegen gewissermaßen als Extrakt der Fachlichkeit der zuständigen Länderkollegen entwickelt und war solchen Diskussionen in geringem Umfang ausgesetzt. Besonders augenfällig ist der Unterschied denn auch bei dem „Politikum“ Stellplätze: Die geltende Landesbauordnung macht hier 995 Worte, die Musterbauordnung nur 90.

Wie eingangs dargelegt, hätte die große Politik in Bund und Ländern auf dem Wohngipfel 2018 das Ziel herausgegeben, das Bauordnungsrecht der Länder zu harmonisieren. Schnell wurde aber klar, dass dies schwerlich auf eine pauschale Übernahme der Musterbauordnung hinauslaufen könnte. Bauordnungsrecht ist Ländersache. Und so wünschenswert eine Ver-

¹¹ Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung vom 1. Oktober 2019 (GVBl. Schl.-H. S. 398).



Partner
für Klimaschutz

Ihre Partnerin für BHKW

Jetzt
beraten lassen!

Besuchen Sie uns unter
[www.hansewerk.com/
klimaschutz](http://www.hansewerk.com/klimaschutz)
und finden Sie Ihren
Ansprechpartner.



Ihr Partner für LED-Beleuchtung



Ihre Partnerin für Wasserstoff

Partner fürs Klima gesucht?

Sie wollen etwas fürs Klima tun und dabei möglichst Ihre Kosten senken? Unsere Spezialisten haben die richtigen Lösungen für Ihr Unternehmen oder Ihre Kommune. Übrigens: Wir nutzen die Lösungen auch bei uns selbst, weil wir als Unternehmensgruppe bis 2030 klimaneutral werden wollen.

Hanse
Werk

Mehr Energie. Weniger CO₂



Ihr Partner für CO₂-Bilanzen



Ihr Partner für Fernwärme



Ihr Partner für E-Ladesäulen

einheitlichung des Rechts auch ist, so hat auch der Föderalismus seine Berechtigung. Dies gilt insbesondere dann, wenn spezifische Landesbelange jüngst demokratisch legitimiert worden sind, sei es, dass es sich um Ziele des Koalitionsvertrages handelt, sei es, dass sich das Parlament hierzu erst kürzlich (nach Anhörung der maßgeblichen Verbände im Land) für eine von der Musterbauordnung abweichende Regelung entscheiden hat, so z. B. auch im Rahmen der Änderungen der Landesbauordnung 2019 und 2018.¹² Zu denken ist hier in erster Linie an das Abstandsflächenrecht sowie an die Anforderungen, welche die Landesbauordnung als regionaltypische Besonderheit an Reetdächer sowie an Stellplätze und an die Barrierefreiheit stellt, ferner an den Katalog der verfahrensfreien Bauvorhaben, der immer auch den verschiedenen Bedürfnissen der unterschiedlichen Interessengruppen im jeweiligen Bundesland Rechnung trägt. Das Landesrecht sieht insoweit bewährte Standards vor, an denen insbesondere dann festgehalten werden sollte, wenn sie im Vergleich zur Musterbauordnung geeigneter sind, die Baukosten zu reduzieren. Als Beispiel sind hier die im Vergleich zur Musterbauordnung geringeren Abstandsflächentiefen des geltenden Rechts anzuführen.¹³ Denn die Harmonisierung sollte ja kein Selbstzweck sein. Vielmehr muss sie stets auch im Lichte des übergeordneten Ziels einer möglichst schnellen Schaffung von bezahlbaren Wohnraums erfolgen.

Ein weiterer Grund für von der Musterbauordnung abweichende Regelungen sind die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen der Länder. Die Vorschriften der jeweiligen Landesbauordnung müssen so angepasst sein, dass ein effizienter und sicherer Vollzug des Rechts im Hinblick auf die regionalen Gegebenheiten gewährleistet ist. Gleichwohl gilt es, Insellösungen sowohl im materiellen Recht als auch im Verfahrensrecht möglichst zu vermeiden. Daher kam Schleswig-Holstein mit Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Niedersachsen überein, sich über Art und Umfang etwaiger landespezifischer Abweichungen von der Musterbauordnung auszutauschen, dies auch mit dem Ziel, über die Bauministerkonferenz auf eine entsprechende Fortentwicklung des Musters hinzuwirken.¹⁴ Im Abstimmungsprozess hat man sich u. a. darauf verständigt, dass die Struktur und die Paragraphenfolge der Musterbauordnung übernommen werden sollen. Und auch in den Bereichen Brandschutz und Barrierefreiheit gab es auf Fachebene Einigkeit zum weiteren Vorgehen. Da Schleswig-Holstein die Ergebnisse als erstes „Nordland“ umsetzt, geht von diesem Gesetzentwurf auch für die anderen Bundesländer eine gewisse Signalwirkung aus.

Was die Musterbauordnung angeht, so wird diese in den Gremien der Bauministerkonferenz fortlaufend weiterentwickelt. Dabei wurde jüngst wichtigen Zukunftsthemen Rechnung getragen, so dem Aufbau eines 5 G-Netzes und der Elektromobilität. Dazu ist am 26./ 27. September 2019 in Norderstedt u. a. beschlossen worden, die Verfahrensfreiheit für Mobilfunkmasten zu erweitern und diese für Ladestationen für Elektrofahrzeuge einzuführen,¹⁵ wobei die Änderung im Hinblick auf die Verfahrensfreiheit von E-Ladepunkten bereits in der Novelle vom 1. Oktober 2019 umgesetzt wurde.¹⁶ An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Musterbauordnung derzeit lediglich in der Fassung von November 2002, zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 22. Februar 2019 veröffentlicht ist.¹⁷

Ein weiteres wichtiges Zukunftsthema ist die Digitalisierung. Das Onlinezugangsgesetz verlangt, dass Bund, Länder und Kommunen ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anbieten.¹⁸ Einige Bauaufsichtsbehörden haben bereits damit begonnen, Portallösungen zu erstellen.¹⁹ Als Hemmschuh für eine Digitalisierung des bauaufsichtlichen Verfahrens erweisen sich jedoch die zahlreichen Formerfordernisse im Bauordnungsrecht. So sind z. B. der Bauantrag und die Bauvorlagen immer noch eigenhändig zu unterschreiben.²⁰ Um hier Abhilfe zu schaffen, hat die Fachkommission Bauaufsicht einen entsprechenden Vorschlag zur Änderung der Musterbauordnung und der Muster-Bauvorlagenverordnung beschlossen und die Anhörung eingeleitet.²¹ Die Änderung sieht vor, die Formerfordernisse weitgehend zu streichen bzw. Möglichkeiten für deren elektronische Ersetzung vorsehen. In Schleswig-Holstein ist vorgesehen, diese Änderungen noch in den Entwurf des Gesetzes zur Harmonisierung bauordnungsrechtlicher Vorschriften zu übernehmen. Dies wird jedoch voraussichtlich erst im Laufe des parlamentarischen Verfahrens der Fall sein. Um den Bauaufsichtsbehörden bis dahin den Weg für eine Digitalisierung bestmöglich zu ebnen, hat das Innenministerium alle formalrechtlichen Spielräume genutzt und mit der Authentifizierungsverordnung-Bauaufsicht²² niederschwelliges Übergangsrecht erlassen.

Panta rhei – alles ist im Fluss. Das gilt nicht nur für die Angleichung der Landesbauordnung an die Musterbauordnung, sondern auch für das Muster selbst. Wäre man daher klüger beraten, die Entwicklung zunächst abzuwarten und die Harmonisierung zu verschieben, bis die Musterbauordnung abschließend geändert ist? In der Tat scheinen einige Länder die weitere Entwicklung zunächst einmal beobachten zu wollen. Da sich Gesellschaft

und Recht aber ständig fortentwickeln und an die jeweiligen Rahmenbedingungen und Erfordernisse anpassen, kommen solche Prozesse nie zu einem endgültigen Abschluss. Nach der Änderung ist vor der Änderung. Mit einem weiteren Zuwarten würden die Vorteile, welche von der Harmonisierung zu erwarten sind, in weite Ferne gerückt. Zudem ist Politik gehalten, die eigenen Beschlüsse zeitnah umzusetzen, so auch hier.

Wie eingangs bereits angesprochen, ist eine bundesweite Vereinheitlichung der bauordnungsrechtlichen Standards und Verfahren geeignet, die Planungs- und Realisierungsprozesse für über Landesgrenzen hinweg tätige Entwurfsverfasser, Bauherren und Investoren spürbar zu erleichtern. Das würde der Bauwirtschaft helfen, Synergien zu heben. Zudem dürfte die Angleichung der Bauordnungen der Länder an die Musterbauordnung zu einer einheitlicheren bauaufsichtlichen Vollzugspraxis führen. Das schafft ein Mehr an Rechtsklarheit und -sicherheit, was den Bauherren, aber auch den Bauaufsichtsbehörden selbst zugutekommt. So werden Gerichtsentscheidungen und die Vollzugserfahrungen der anderen Länder künftig ohne weiteres auf Schleswig-Holstein übertragbar sein. Überdies wird der länderübergreifende Austausch in den Gremien der Bauministerkonferenz erleichtert, da die Vorschriften der Musterbauordnung nach deren Umsetzung in Landesrecht dann auch tatsächlich Anwendung finden.

Große Gesetzesänderungen wecken allerdings auch Begehrlichkeiten. Und so ist man schnell mit Vorschlägen bei der Hand, Regelungen oder Standards in die

¹² Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung vom 29. November 2018 (GVBl. Schl.-H. S. 770).

¹³ § 6 Absatz 4 LBO.

¹⁴ Anpassung an die Musterbauordnung geht in die Anhörung. Medien-Information des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration vom 28. April 2020, https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/Presse/PI/2020/200428_anpassung_bauordnung.html (7. September 2020).

¹⁵ § 61 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe a, Nummer 15 Buchstabe b der Musterbauordnung.

¹⁶ § 63 Absatz 1 Nummer 15 Buchstabe b LBO; siehe auch Nummer 6 der Übersicht.

¹⁷ <https://www.is-argebau.de/Dokumente/42323066.pdf> (7. September 2020).

¹⁸ § 1 Absatz 1 des Onlinezugangsgesetzes (OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert durch Artikel 77 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

¹⁹ z. B. die Kreise Segeberg und Schleswig-Flensburg.

²⁰ § 64 Absatz 4 Satz 1 LBO.

²¹ Umlaufbeschluss vom 14. August 2020.

²² Landesverordnung zur Einführung eines sicheren Verfahrens zur Authentifizierung von Datenübermittlern und zur Gewährleistung der Integrität elektronisch übermittelter Datensätze in Angelegenheiten der Bauaufsicht vom 5. November 2019 (GVBl. Schl.-H. S. 526).

Landesbauordnung aufzunehmen, die genau genommen mit dem eigentlichen Ziel, nämlich mit der Abwehr von Gefahren (Brandschutz und Standsicherheit), nichts zu tun haben. So gibt es Ideen, Lösungsansätze für dringende gesellschaftliche Fragen wie der Energie- und Mobilitäts-wende oder der Vermeidung von Flächenverbrauch und -versiegelung in der Landesbauordnung zu regeln. Zwar steht außer Zweifel, dass es sich hierbei sämtlich um wichtige Anliegen handelt. Das Bauordnungsrecht als Gefahrenabwehrrecht würde damit jedoch überfrachtet. Lösungen zu Fachfragen bedürfen einer Regelung in den Fachgesetzen. Diese sollten auf Vorschlag von Fachleuten bzw. durch die Fachlichkeit in den betroffenen Ressorts erstellt und dann in Kabinett und Parlament unter Anhörung der Verbände und Fachkreise beraten und beschlossen werden.

Wichtiger aber noch ist, sich bei der Einführung etwaiger neuer Standards stets zu vergegenwärtigen, dass diese regelmäßig zu einer Erhöhung der Baukosten führen werden und somit das eigentliche Ziel, nämlich die Schaffung preiswerten Wohnraums, konterkarieren. Überdies würden solche länderspezifischen Regelungen dazu führen, dass das eigentliche Harmonisierungsziel und der damit verbundene politische Auftrag mit den beschriebenen Vorteilen klar verfehlt würde. Es gilt daher Kurs zu halten und nicht von dem eingeschlagenen Weg abzukommen.

Inzwischen hat sich das Kabinett mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Harmonisierung bauordnungsrechtlicher Vorschriften befasst und eine Beteiligung der Verbände beschlossen. Das war am 28. April 2020. Das Ergebnis der Beteiligung lag am 26. Juni 2020 vor. Die zahlreichen Stellung-

nahmen wurden zügig und dennoch mit großer Sorgfalt bewertet. Viele Anregungen wurden übernommen. Wie immer war dabei der Blick der Praxisanwender wichtig und hilfreich. Insofern kam den Stellungnahmen der Kommunalen Landesverbände, namentlich auch der des Gemeindetages, eine besondere Bedeutung zu. Das Gesetzgebungsverfahren befindet sich wie gesagt noch im Fluss und der Gesetzentwurf wird sich voraussichtlich noch verändern, und dies wohl nicht nur im Hinblick auf die angekündigten Erleichterungen bei den Schriftformerfordernissen zur Ermöglichung einer Digitalisierung des bauaufsichtlichen Verfahrens. Und steht es den Verfassern auch nicht zu, dem Ergebnis der Beratungen von Kabinett und Landtag vorzugreifen, sei zu dem Ergebnis der Verbandsanhörung vorab doch so viel gesagt:

Die Verbände begrüßen die beabsichtigte Harmonisierung des Bauordnungsrechts. Wenngleich einzelne Regelungen kritisch gesehen werden, so ist insgesamt davon auszugehen, dass der vorgelegte Entwurf mit der weitgehenden Anpassung an die Musterbauordnung und den neuen Regelungen zur Digitalisierung eine gute und handhabbare Grundlage zum Erlass von Baugenehmigungen sein wird.

Häufig beanstandeten die Verbände, dass Passagen des geltenden Rechts entfallen sind. Dies ist zutreffend. Wie oben dargelegt, ist die Musterbauordnung straffer gefasst. Zur Formulierung der notwendigen Regelungsbefehle reicht dies jedoch aus. Alles Weitere kann auf untergesetzlicher Ebene normiert werden. Und so ist beabsichtigt, eine umfassende Verwaltungsvorschrift zu dem neuen Gesetz herauszugeben, dies nach dem Vorbild der Thüringer Vollzugsbe-

kanntmachung.²³ Den Entscheidern vor Ort soll damit eine praxistaugliche „Segelanweisung“ an die Hand gegeben werden. Auch soll diese Verwaltungsvorschrift möglichst in Einklang mit den entsprechenden Regelungen anderer Länder erstellt werden. Denn das Harmonisierungsziel gilt es ja auch untergesetzlich zu verfolgen.

Wie geht es weiter? Eine zweite Kabinettsbefassung ist für Ende 2020 angestrebt. Es könnte der Gesetzentwurf dann Ende 2020 oder Anfang 2021 in den Landtag eingebracht werden. Sofern die Beratungen in den Ausschüssen ähnlich konzentriert wie bei der Änderung der Landesbauordnung 2019 erfolgen, wäre es möglich, dass das Gesetz bis zum Herbst 2021 beschlossen wird. Die Anpassung der untergesetzlichen Regelungen an das neue Recht wird parallel vorbereitet. Ziel ist es, dass die Landesbauordnung und die bauordnungsrechtlichen Verordnungen zeitgleich in Kraft treten. Wünschenswert wäre dies auch für die Vollzugsbekanntmachung. Da hier jedoch Neuland betreten wird, kann es sein, dass im Rahmen der Anhörung noch umfangreichere Anpassungen vorzunehmen sind. Und weil es sich um Regelungen handelt, die den Vollzug steuern und vereinheitlichen sollen, gilt hier der Grundsatz „Gründlichkeit vor Schnelligkeit“.

²³ Bekanntmachung des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft zum Vollzug der Thüringer Bauordnung (VollzBekThürBO) vom 30. Juli 2018 (ThürStAnz Nr. 34/2018 S. 1052-1087), https://www.thueringen.de/mam/th9/baurecht/2018/vollz_bekthturbo_2018_stanz.pdf (7. September 2020).

Anpassung kommunaler Gesellschaftsverträge an § 102 GO SH – Praxisleitfaden mit Formulierungs- und Identifikationshilfen¹

Dr. Jan F. Reese, Dr. Tobias Krohn, Dr. Alena Arnst, EHLER ERMER & PARTNER

I. Einleitung

Das Jahr 2020 muss sich für einen kommunalen Hochbetrieb verantworten: Die Umstellung kommunaler Leistungsverhältnisse auf § 2b UStG, die SH-Vergaberechtsnovelle, das zum 01.01.2020 in Kraft getretene neue Landeswassergesetz (LWG) und schließlich die Corona-Pandemie. Als wäre der Steuerungsau-

wand für diese Umstellungen nicht ohnehin schon genug, so endet das Jahr mit der Anpassungsfrist für kommunale Gesellschaftsverträge an die Vorgaben des Gesetzes zur Stärkung der Kommunalwirtschaft (v. 21.06.2016, GVObI., S. 528). Bis zum 31. Dezember müssen die Vorgaben des § 102 Absatz 2 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein (SHGO) in nahezu

¹ Bitte beachten Sie, dass dieser Praxisleitfaden keine Gewähr für eine korrekte Umsetzung bieten kann. Er ersetzt in keinem Fall eine Rechtsberatung im Einzelfall. Vielmehr enthält er – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Hinweise, wie die Gesetzesvorgaben in bestehende Gesellschaftsverträge eingepflegt werden könnten und in welchen Fällen ein tieferer Einstieg in die Materie erforderlich werden kann. Greifen Sie im Zweifel auf externe Berater zurück oder stimmen Sie offenegebliebene Fragen mit der für Sie zuständigen Kommunalaufsicht ab.

Schließlich möchten wir noch auf die nachstehenden Anwendungshilfen vom Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung hinweisen: Erläutertes Muster eines Gesellschaftsvertrags für Gesellschaften mit beschränkter Haftung, an denen Kommunen des Landes Schleswig-Holstein beteiligt sind (Muster-Gesellschaftsvertrag – M-GV) vom 26.02.2019; Gemeindegewirtschaftsrechtliches Prüfprogramm im kommunalaufsichtlichen Anzeigeverfahren nach § 108 der Gemeindeordnung (GO) – „Checkliste“; Erlass zur Anwendung des § 102 Abs. 5 GO vom 26.08.2020.

allen Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung umgesetzt sein.

Nun hat der Bundesgesetzgeber die zwingende Anwendbarkeit des § 2b UStG zwischenzeitlich auf den 01.01.2023 terminiert, die Bereiche Abwasser und Vergabewesen verhalten sich traditionell eher langatmiger und man lernt allmählich, mit den Corona-Beschränkungen zu leben. Die Kommunalwirtschaft hingegen ist schnell und die Motivation hinter § 102 Absatz 2 SHGO, kommunale Einflussnahmen auf (formell) privatisierte Eigengesellschaften zu kräftigen, ein wichtiges öffentliches Anliegen. Aber nicht nur deshalb scheint die Beharrlichkeit, mit welcher einige Kommunalaufsichtsbehörden die Umstellungen auf § 102 Absatz 2 SHGO vorantreiben, nachvollziehbar. Es ist vielmehr auch so, dass der administrative Aufwand hier im Normalfall einen ungleich geringeren Aufwand verursacht als die Prüfung und Umsetzung des § 2b UStG. Der „Otto-Normalfall“ der Beteiligung lässt sich vielfach auch ohne externe Beratung umsetzen.

In der Praxis existieren hier jedoch gleich mehrere Hemmschwellen:

1. Die Formulierung gesellschaftsrechtlich wirksamer Vertragsklauseln fällt sogar Juristen bisweilen schwer, zumal das kommunale Gesellschaftsrecht zahlreiche öffentliche Implikationen aufweist.
2. Zu beurteilen, ob sich eine Beteiligung für eine Selbstvornahme eignet oder ob die Beteiligungsstruktur komplexer ist, gelingt oft nur mit Erfahrung. Schon dann, wenn Mitgesellschafter im Spiel sind, können Interessenkollisionen und Durchsetzungsprobleme entstehen, da die Vorgaben des § 102 Absatz 2 SHGO tendenziell kommunalfreundlich gehalten sind.
3. Die Übersetzung abstrakt-genereller Vorschriften in einen konkret-individuellen Gesellschaftsvertrag innerhalb einer konkreten Frist, womöglich in Abstimmung mit anderen Akteuren (z.B. mit kommunalen Gremien, etwaigen Mitgesellschafter, Gesellschaftsorganen oder der Kommunalaufsicht) kann einen hohen Steuerungsaufwand verursachen.

Diese Hemmschwellen zu überwinden, ist Anliegen (und Herausforderung zugleich) dieses Praxisleitfadens. Seine Ziele lauten wie folgt:

1. Der Praxisleitfaden soll helfen, komplexe Beteiligungsfälle, die regelmäßig nur schwer in Selbstvornahme zu bewältigen sind, zu identifizieren und sie von der „Otto-Normalbeteiligung“ abzugrenzen.
2. Der Praxisleitfaden soll Formulierungshilfen bieten, mit denen die Kommune ihre „Otto-Normalbeteiligungen“ intern so vorbereiten kann, dass sie sie bei

der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde anzeigen kann.

3. Der Praxisleitfaden soll den organisatorischen Aufwand für die Anpassungen durch eine „Step-by-Step“-Hilfestellung reduzieren und der Kommune auch beim Zeitmanagement eine Richtschnur geben.

Praxistipp:

Bei Bedarf können Sie² die – bisweilen auch längeren – Formulierungshilfen zu den im Leitfaden abgedruckten Klauseln in digitaler Form bei den Verfassern anfordern: Alena.Arnst@eep.info oder Tobias.Krohn@eep.info. Auf diese Weise sparen Sie zusätzliche Zeit bei der Selbstvornahme.

II. Effektives Teilnehmungsmanagement als Ziel

Auf Kommunalisierung folgt Privatisierung, auf Privatisierung wieder Kommunalisierung. Wechselbewegungen von Privatisierung und Kommunalisierung gab und gibt es immer wieder, momentan ist in vielen Bereichen eine wahre „Kommunalisierungs-Renaissance“ zu verzeichnen. Auch in solchen Phasen kommt es jedoch zu Privatisierungen, sehr häufig in Gestalt sog. formeller Privatisierungen. Dabei wird aus einem Teil der Verwaltung (z.B. einem Eigenbetrieb) ein staatlich gehaltenes Unternehmen in privater Rechtsform (z.B. eine GmbH). Vorteile können zum Beispiel sein: eine Reduktion des Verwaltungsaufwandes oder eine generelle Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Professionalisierung und Zusammenfassung der operativen Tätigkeiten. Mit der Ausgliederung aus der Verwaltung geht aber stets auch ein Verlust von Kontrolle einher, die – einmal entartet – zur Unterbrechung der kommunal-demokratischen Legitimation führen kann.

Umso wichtiger wird vor diesem Hintergrund ein organisiertes Teilnehmungsmanagement, das der Kommune dabei hilft, ihre wirtschaftliche Betätigung in Beteiligungen wirksam und rechtskonform zu führen. Ziel sind die Sicherstellung des öffentlichen Zwecks und das Erreichen der strategischen Ziele der Gesellschaft

Kommune hierfür einen eigenständigen Fachdienst einrichtet, bleibt natürlich ihr selbst überlassen. Gerade für Kommunen mit wenigen Beteiligungen kann es oft ausreichen, entsprechende Fachkompetenz in der Abteilung für Finanzen vorzuhalten.

Im Jahr 2016 wurde § 102 SHGO mit dem Gesetz zur Stärkung der Kommunalwirtschaft (Gesetz vom 21.06.2016, GVOBl. S. 528) wesentlich geändert. Eines der Ziele dieser Novelle war es, auch bei formellen Privatisierungen, die ja einen mehr oder weniger eigenständigen Rechtsträger hervorbringen, eine effektive kommunale Einflussnahmesicherzustellen. Der Hebel, mit dem das nach der Vorstellung des Gesetzgebers geschehen soll, ist das Gesellschaftsrecht. Nach § 102 Absatz 2 SHGO müssen Kommunen bestimmte Möglichkeiten zur Einflussnahme in den Gesellschaftsvertrag hineinschreiben. Keinesfalls steht es ihr frei, punktuell von dem Katalog abzuweichen oder gar von seiner Umsetzung abzusehen. Die Vorgaben des § 102 Absatz 2 SHGO hat sie grundsätzlich vollständig in den Gesellschaftsvertrag aufzunehmen.

Selbstverständlich gilt diese Pflicht für sämtliche Neugründungen und -beteiligungen seit dem 29.07.2016. Auf bisweilen überraschte Reaktionen stößt man aber, wenn bekannt wird, dass auch Beteiligungen angepasst werden müssen, die vor dem 21.07.2016 erfolgten. Das regelt § 102 Absatz 5 SHGO, der den Kommunen hierfür eine Frist bis spätestens zum 31.12.2020 setzt. Die Frist nähert sich seinem Ende zu und es beginnen die ersten Kommunalaufsichtsbehörden damit, entsprechende Erinnerungsschreiben zu verschicken. Gleichwohl scheint das nicht auf alle (unteren) Kommunalaufsichtsbehörden zuzutreffen. Das führte vereinzelt zu der Vorstellung, dass ohne ein solches Schreiben nichts zu veranlassen wäre. Ein Missverständnis: Die Verpflichtung zur Umsetzung des § 102 Absatz 2 SHGO wurzelt im Gesetz und trifft die Kommunen gleichermaßen kraft Gesetzes.

Umso erfreulicher dürfte daher sein, dass sich das Gros der Beteiligungen auch ohne externen Rechtsbeistand an die neue Gesetzeslage anpassen lässt. In vier Schritten soll dieser Praxisleitfaden helfen, komplizierte Beteiligungskonstellationen zu erkennen und typische selbst zu bewältigen.



(§ 109a Absatz 1 SHGO). Kommunale Unternehmen sollen auch unterjährig begleitet werden, damit ihr Träger Maßnahmen zur Einflussssicherung oder zum Risikomanagement einleiten kann. Ob die

² Aus Gründen der Leserfreundlichkeit haben wir für diesen Praxisleitfaden die für einen Aufsatz untypische direkte Ansprache gewählt.

III. Praxisleitfaden

Schritt 1: Sammlung der anpassungsbedürftigen Satzungen



In einem ersten Schritt sollten Sie einen Überblick über die Beteiligungen Ihrer Kommune gewinnen. Falls Sie bereits ein Beteiligungsmanagement i.S.d. § 109a SHGO eingerichtet haben, hat dieses in der Regel den nötigen Überblick. Soweit die für Sie zuständige Kommunalaufsichtsbehörde das vom Innenministerium herausgegebene Unternehmenskataster verwendet, so bietet sich ein Blick in dieses Register an. Im Zweifel sollten Sie dort einmal anfragen.

1. Welche Beteiligungsformen sind von der Anpassungspflicht betroffen?

Anpassungsbedürftig ist nahezu jede unmittelbare Beteiligung an einer privatrechtlichen Gesellschaft in der typischen Mutter-Tochter-Beziehung. In der Regel einfach zu erkennen sind dabei diejenigen Gesellschaften, die in das Handelsregister einzutragen sind. Das können sein:

- Aktiengesellschaften (AG), an denen Ihre Kommune als Aktionär beteiligt ist (selten und nur im Ausnahmefall zulässig, vgl. § 102 Absatz 4 SHGO);
- Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), an denen Ihre Kommune als Gesellschafter beteiligt ist;
- Kommanditgesellschaften (KG), an denen Ihre Kommune in der Regel als Kommanditist beteiligt sein wird, da die unmittelbare Beteiligung als Komplementärin kommunalrechtlich unzulässig ist (vgl. § 102 Absatz 2 Nr. 2 SHGO); grundsätzlich zulässig ist hingegen die Beteiligung an
- GmbH & Co. KGs, und zwar unmittelbar als Kommanditistin und/oder mittelbar über eine Beteiligung an der Komplementär-GmbH;

Die Gesellschaftsanteile können, müssen aber nicht vollständig in der Hand der Kommune liegen. Auf die Höhe kommt es nicht an. Es genügt, wenn mehrere Kommunen – womöglich auch unter Beteiligung Privater – gemeinsam Anteile an einer Gesellschaft halten. Unbedeutend ist auch, ob und ggf. in welchem Umfang die Kommune Einfluss in den Geschäftsorganen hat.³ Dagegen ist die rein finanzielle Förderung einer Gesellschaft, ohne an ihr Rechte erworben zu haben, von § 102 SHGO nicht erfasst. In diesem Fall ist jedoch unbedingt das EU-Beihilfenrecht zu beachten.

Bei der Sammlung der anpassungsbedürftigen Gesellschaftsverträge sollten Sie besonders auf die folgenden Beteiligungen achten:

a) Gesellschaft des bürgerlichen Rechts (GbR)

Beteiligungen an GbRs sind tendenziell schwerer zu entdecken, kommen aber häufiger vor als man vermuten würde. Oft ist den Beteiligten nicht einmal bewusst, dass sie eine GbR gegründet haben.

Das kann daran liegen, dass sie den Vertrag seinerzeit stillschweigend geschlossen haben. Es kann aber auch sein, dass sich eine zunächst interne Kooperation unternehmerisch nach außen verselbstständigt hat und seither am Rechtsverkehr teilnimmt. In der Praxis stammen solche Konstrukte hauptsächlich aus der Zeit vor dem 29.11.2001, als der GbR noch keine Rechtsfähigkeit zugesprochen wurde.⁴

Da es sich bei der GbR jedoch um eine kommunalrechtlich unzulässige Organisationsform handelt, die aufgrund der persönlichen Haftung ihrer kommunalen Gesellschafter zudem auch EU-beihilfenrechtlich schnell in kritische Zonen gelangt, kann es sich besonders rächen, wenn die Beteiligung an ihr unerkannt bleibt.

Praxistipp:

Legen Sie ein besonderes Augenmerk auf wirtschaftliche Kooperationen, selbst wenn es sich auf den ersten Blick nicht um eine Gesellschaft handelt. Das kann täuschen, weil der Schritt von der internen Zusammenarbeit zur „Gesellschaft“ im Sinne des § 102 SHGO ein gleitender ist. Ein Blick lohnt sich vor allem auf die Gebiete Raum- und Ortsentwicklung (z.B. Gewerbeparks, Wirtschaftsförderung), E-Gouvernement und (Ab-) Wasserwirtschaft. Gerade bei Abwasserkooperationen wird sich nicht selten herausstellen, dass eigentlich ein Betriebsführungsvertrag o.ä. geschlossen wurde, wobei die Probleme dann eher umsatz- und vergaberechtlicher Art sind.⁵

b) Mittelbare Beteiligungen

Die Vorgaben des § 102 Absatz 2 SHGO gelten nicht nur für unmittelbare Beteiligungen im Sinne von Mutter-Tochter-Beziehungen. Mit seiner Neufassung wurde klargestellt, was inhaltlich nach überwiegender Auffassung schon zuvor galt: Anzupassen sind grundsätzlich auch die Gesellschaftsverträge mittelbarer Beteiligungen, z.B. Mutter-Tochter-Enkel-Urenkel-Gesellschaften. Das ist rechtlich möglich, setzt aber einen erheblich größeren Steuerungsaufwand voraus. Denn in dieser Kette wirkt die Kommune nicht mehr als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft, sondern primär in ihrer Rolle als Gesellschafterin der Muttergesellschaft. Funktional ist die Kommune hier also nur noch privatrechtliche Gesellschafterin. Um solche Konstellationen zu erkennen und sie in den Überblick aufzunehmen, bietet es sich häufig an, die unmittelbaren Tochtergesellschaften um Auskunft zu ersuchen. Es gab nämlich auch schon Fälle, in denen Unterbeteiligungen nicht gegenüber dem Beteiligungsmanagement gemeldet wurden und im Jahresabschluss bzw. Wirtschaftsplan schlicht übersehen wurden.

Praxistipp:

Keine Rolle spielt die Größe der Gesellschaftsanteile, die Frage einer Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligung oder der Grad der Einflussnahmemöglichkeit. Grundsätzlich ist jede unmittelbare oder mittelbare Beteiligung der Kommune an einer privatrechtlichen Gesellschaft anpassungsbedürftig.

Dass die Umsetzung der Vorgaben aus § 102 Absatz 2 SHGO in Einzelfällen umständlich oder gesellschaftsrechtlich gar nicht möglich sein kann, hat der Gesetzgeber erkannt. Nach § 102 Absatz 2 Satz 2 SHGO kann die Kommunalaufsichtsbehörde in bestimmten Fällen Ausnahmegenehmigungen erteilen. Als „komplexe Beteiligungskonstellation“ werden derartige Fälle aber im nachfolgenden Schritt gesondert besprochen.

c) Mitgliedschaften in Vereinen und Genossenschaften

Die Umsetzungspflicht nach § 102 Absatz 2 SHGO betrifft grundsätzlich auch Ge-

³ Dehn/Wolf, Gemeindeordnung SH, 15. Aufl., § 102, Rn. 3.

⁴ Das geschah erst durch ein Urteil des Bundesgerichtshofs vom 29.11.2001, Az. II ZR 331/00.

⁵ Dann stellen sich wiederum andere Probleme, zu denen wir aus vergaberechtlicher Perspektive in der Ausgabe 08/2020 und aus umsatzsteuerrechtlicher Perspektive in dieser Ausgabe Stellung genommen haben.

nossenschaften und sonstige privatrechtliche Vereinigungen. In Betracht kommen insbesondere der eingetragene (§ 21 BGB) und der nicht eingetragene (§ 54 BGB) Verein. Das folgt nicht unmittelbar aus § 102 SHGO. Dessen Vorgaben sind aber über den Verweis in § 105 SHGO anzuwenden.

Da diese Vorschrift jedoch in ihrer Reichweite zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Vereinigungen unterscheidet und darüber hinaus auch nur eine entsprechende, notfalls sinngemäße, Anwendung des § 102 SHGO verlangt, wären Anpassungen regelmäßig komplex und in Selbstvornahme nur schwierig zu bewältigen. Glücklicherweise hat das Innenministerium durch einen vom SHGT initiierten Anwendungserlass vom 26.08.2020 klargestellt, dass Vereinsbeteiligungen nicht mit der Kommunalaufsicht abgestimmt werden müssen. Bestehen bleibt nur die Pflicht, die Erforderlichkeit der Vereinsbeteiligungen stets jeweils intern zu überprüfen.

d) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

§ 102 SHGO gilt nur für privatrechtliche Organisationsformen. Nicht anpassungsbedürftig sind daher Satzungen von Eigenbetrieben (§ 106 SHGO) und Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 106a SHGO) sowie von Zweckverbänden oder sonstigen Formen kommunaler Zusammenarbeit nach dem Gesetz für kommunale Zusammenarbeit (GkZ).

2. Aus welchem Zeitraum stammt die Beteiligung?

Haben Sie sich auf dieser Grundlage einen Überblick über die gesellschaftsrechtlichen Beteiligungen Ihrer Kommune verschafft, so können Sie Ihren Blick nunmehr auf solche Beteiligungen verengen, die vor dem 29.07.2016 eingegangen wurden (vgl. § 102 Absatz 5 SHGO). Für alle Neugründungen oder Beteiligungen nach diesem Stichtag fordert die Kommunalaufsicht grundsätzlich keinen Nachweis über die Vertragsanpassung, weil die Vorgaben des § 102 Absatz 2 SHGO in aller Regel bereits umgesetzt wurden, wenn die Beteiligung vorschriftsgemäß nach § 108 SHGO bei der Kommunalaufsicht angezeigt wurde.

3. Wurde der Gesellschaftsvertrag bereits angepasst?

In einem nächsten Schritt sollten Sie überprüfen, ob die Gesellschaftsverträge der betroffenen Gesellschaften schon angepasst wurden. Dieser Hinweis scheint redundant. Oft sind aber mehrere Kommunen gemeinschaftlich an einem Unternehmen beteiligt, teilweise auch zusammen mit Kommunen aus anderen Bundesländern (zum Beispiel Windparks, IT-Verbände). Dann kann es sein, dass sie

die Vorgaben ihrer eigenen Gemeindeordnung bereits im Gesellschaftsvertrag umgesetzt haben. In diesem Fall sollten Sie sorgfältig prüfen, inwieweit die Vorgaben "fremder" Gemeindeordnungen mit denen der SHGO übereinstimmen und inwieweit noch Nachsteuerungsbedarf besteht.

Schritt 2: Erkennen komplexer Beteiligungskonstellationen



Viele, nicht aber alle Beteiligungen eignen sich zur eigenständigen Anpassung. In Einzelfällen kann ein intensiver Austausch mit der Kommunalaufsichtsbehörde oder ein gesellschaftsrechtlicher Tiefgang erforderlich werden. Die Selbstvornahme solcher Fälle kann ein Praxisleitfaden nicht ermöglichen. Helfen kann er aber bei deren Identifizierung. Wir empfehlen in diesen Fällen zumindest die Rücksprache mit der für Sie zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde.

1. Bisher kein Aufsichtsrat vorhanden

Ist Ihre Gemeinde an einer Gesellschaft beteiligt, in der bisher kein Aufsichtsrat eingerichtet ist, wird die Änderung des Gesellschaftsvertrages einen erhöhten Prüf- und Anpassungsaufwand erfordern. Mit Hinzutreten eines weiteren Organes muss das bestehende Kompetenzgefüge zwischen Geschäftsführung und Gesellschafterversammlung völlig neu geordnet werden. Die Harmonisierung der verschiedenen Entscheidungsbefugnisse gelingt in der Regel selten ohne das entsprechende rechtliche Know-How. Die Einführung eines Aufsichtsrates verursacht aber nicht nur administrativen Aufwand, sondern bietet auch Chancen. Richtig ausgestaltet kann er – zum Wohle aller – das Spannungsverhältnis austarieren zwischen: der kommunalen Einflussnahme und Gemeinwohlorientierung auf der einen Seite und der wirtschaftlichen Selbstständigkeit der Geschäftsführung auf der anderen Seite. Nicht selten war eine Ausgliederung ursprünglich dadurch motiviert, dass man den Verwaltungsaufwand reduzieren und wirtschaftliche Aufgaben gebündelt von einer professionalisierten Geschäftsführung wahrnehmen lassen wollte. Mit einem Aufsichtsrat können der Geschäftsführung tendenziell mehr Kompetenzen übertragen werden, ohne dabei die öffentliche Zwecksetzung der Gesellschaft aus den Augen zu verlieren. Indem der Gesellschaftsvertrag die Kommune mit feingliedrigen Überwachungsmöglichkeiten ausstattet und so in

ihre reaktiven Rolle stärkt, können demokratische Legitimation und effiziente Wirtschaftsführung durchaus zwei Seiten derselben Medaille sein.

Nach dem Anwendungserlass des Innenministeriums vom 26.08.2020 kann vor allem bei mittelbaren Beteiligungen auf die Einrichtung eines Aufsichtsrats verzichtet werden, wenn dies aufgrund der Größe, Aufgaben und der Bedeutung der Gesellschaft angemessen erscheint und

sichergestellt ist, dass der Aufsichtsrat der anteilsinhabenden Beteiligung („Muttergesellschaft“) angemessenen Einfluss auf die mittelbare Beteiligung erhält. Auch bei Gesellschaften ohne großartiges operatives Geschäft lässt sich die Entbehrlichkeit eines Aufsichtsrates oft gut argumentieren. Der Begründungsaufwand ist jedoch nicht gering, da der Aufsichtsrat nach dem gesetzlichen Leitbild eine wichtige Komponente der kommunalen Einflussnahme darstellt.

Praxistipp:

Für die Fälle eines vollständig fehlenden Aufsichtsrates sollten Sie im Zweifelsfall fachlichen Rat einholen.

2. Minderheitsbeteiligungen

Vielfach beschränken sich kommunale Beteiligungen an Gesellschaften auf Minderheitsbeteiligungen. Abhängig vom Umfang ihrer Beteiligung und den gesellschaftsvertraglichen Quoren kann die Kommune dann nur sehr eingeschränkt Einfluss nehmen auf die Änderung des Gesellschaftsvertrages und damit auf die Einfügung der Vorgaben des § 102 Absatz 2 SHGO. Der Gesellschafterbeschluss über die Änderung des Gesellschaftsvertrages bedarf vielfach einer Dreiviertelmehrheit.

Kann Ihre Gemeinde die Änderung nicht alleine bewirken, so ist sie nicht bereits aus diesem Grund von der Umsetzungspflicht befreit. Der Landesgesetzgeber hat dieses Problem jedoch erkannt und dahingehend gelöst, dass dann zumindest die Pflicht besteht, auf die Änderung des Gesellschaftsvertrages hinzuwirken. Lässt sich eine Änderung nicht durchsetzen, so kann Ihre Gemeinde gegenüber der Kommunalaufsicht begründet darlegen, dass eine Aufrechterhaltung der

Beteiligung dennoch zweckmäßig ist. Ist das der Fall, kann die Kommunalaufsicht auf Antrag eine Ausnahmegenehmigung von einzelnen Vorgaben erteilen (§ 102 Absatz 2 Satz 2 SHGO).

Als Nachweis für die erfolglose Hinwirkung fordert die Kommunalaufsicht in der Regel die Einführung des Tagesordnungspunktes in die Gesellschafterversammlung sowie einen entsprechenden Negativbeschluss (Protokollauszug). Gerade bei sog. Splitterbeteiligungen unter 15 % kann ein solches Unterfangen oftmals schon von vornherein zum Scheitern verurteilt und daher bloße Förmerei sein. Gleichwohl verlangt § 102 Absatz 2 Satz 2 SHGO für eine Ausnahmegenehmigung auch in diesen Fällen, dass die Kommune (erfolglos) auf eine Anpassung hingewirkt hat. Dieses Problem hat das Innenministerium Schleswig-Holstein erkannt und mit Anwendungserlass vom 26.08.2020 auf Hinwirken des SHGT adressiert:

- **Beteiligungen von bis zu 5 %**

Für den Fall, dass Ihre Kommune alleine oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften oder Beteiligungen des Landes Schleswig-Holsteins bis zu 5% der Anteile hält, kann auf eine Hinwirkung verzichtet werden. Gleichwohl haben Sie in einem Antrag nach § 102 Absatz 2 Satz 2 SHGO gegen über der Kommunalaufsicht darzulegen, warum die Beteiligung aufrecht erhalten bleiben soll.

- **Beteiligungen von bis zu 15 %**

Auch bei Beteiligungen bis zu 15 % verzichtet die Kommunalaufsicht auf einen Negativbeschluss und lässt es genügen, wenn die Hinwirkung im Wege einer vorgelagerten Ansprache an die Geschäftsführung erfolgt. Von letzterer müssen Sie sich schriftlich bestätigen lassen, dass ein Antrag auf Vertragsänderung in der Gesellschafterversammlung keinen substantiellen Erfolgsgehalt haben würde.

Zu beachten ist jedoch, dass die Ausnahmegenehmigung in diesem Fall nur zeitlich auf zwei Jahre begrenzt erteilt wird. Innerhalb dieser Frist ist Ihre Kommune verpflichtet, die GO-Anpassungen im Zuge der nächsten routinemäßigen Gesellschaftsvertragsänderung einzubringen.

Ausnahmegenehmigungen für Splitterbeteiligungen, die unter den Anwendungserlass fallen, sind regelmäßig nur mit moderatem Aufwand verbunden. Die Kommunalaufsicht wägt bei ihrer Entscheidung über die Erteilung in jedem Einzelfall ab, ob das eigentliche Ziel der wirtschaftlichen Betätigung, nämlich das Erreichen des öffentlichen Zwecks, auch ohne Vorliegen sämtlicher Tatbestandsvoraussetzungen des § 102 Absatz 2 GO erfüllt werden kann. Dies sollten Sie in einem formlosen Antrag begründen.

Allerdings könnten auch unterhalb der 15 %-Schwelle komplexe Situationen auftreten, die sich bisweilen nur mit fachmännischer Hilfe beheben lassen:

- **Antrag erstmalig abgelehnt**

Sie haben eine Ausnahmegenehmigung beantragt, die aber im ersten Schritt abgelehnt wurde. Gleichwohl möchten Sie die Beteiligung aufrecht erhalten.

- **Schwellenwerte minimal überschritten**

Sie begehren eine Ausnahmegenehmigung für eine Beteiligung, welche die vorgenannten Schwellenwerte nur minimal überschreitet. In diesem Fall kann ein Blick in das Handelsregister und in die Gesellschafterliste weiterhelfen, denn: Bei der Berechnung der vorstehenden Schwellenwerte werden nur Anteile von kommunalen Anteilseignern aus Schleswig-Holstein berücksichtigt. Kommunale Anteilseigner aus anderen Bundesländern sind nicht an die SHGO gebunden. Für sie besteht keine Mitwirkungspflicht.

- **Ausnahmen von vielen oder von wichtigen Vorgaben gewünscht**

Sie begehren Ausnahmegenehmigungen für mehrere GO-Anpassungen: Umso mehr Ausnahmen Sie beantragen, desto größer wird der Begründungsaufwand. Außerdem sind einige Vorgaben nach dem gesetzlichen Leitbild so wichtig, dass – wenn überhaupt – nur im Einzelfall Ausnahmen genehmigt werden. Hierzu zählt zum Beispiel die satzungsgemäße Haftungs- und Einzahlungsbegrenzung, deren Fehlen auch beihilfenrechtlich kritisch zu betrachten ist. Insbesondere Ausnahmen für eine GbR als Rechtsform sind daher mit einem hohen, nicht selten unüberwindbaren, Begründungsaufwand verbunden.

Halten Sie für eine oder mehrere Beteiligungen Ausnahmen von § 102 Absatz 2 SHGO für nötig oder zweckmäßig, obwohl vorstehende Schwellenwerte überschritten werden, so empfehlen wir im Zweifel fachmännischen Rat.

3. Unternehmen der erneuerbaren Energien

Regelmäßig komplex, und zwar unabhängig vom Grad der Beteiligung und dem Bestehen eines Aufsichtsrates, sind Beteiligungen an Unternehmen der erneuerbaren Energien (z.B. Windparks, Photovoltaik).

Das hat im Kern folgende Ursachen:

- **Hoher administrativer Aufwand bei geringem operativen Geschäft**

Da das operative Geschäft in solchen Gesellschaften oft gering ist, würde ein Aufsichtsrat übermäßigen administrativen Aufwand verursachen. Eine Ausnahmegenehmigung mit dieser Be-

gründung zu erwirken, ist aber nicht einfach, denn die Bilanzsummen solcher Unternehmen sind oftmals erheblich. Zusätzlich können noch weitere Ausnahmen zweckmäßig sein, etwa von der Pflicht zum „großen Testat“ (§ 102 Absatz 2 Nr. 6 SHGO). Dass die Eigenkapitalquote in solchen Gesellschaften, gerade bei Zusammenwirken mit einer privaten Projektierungsgesellschaft, nicht selten unter den üblicherweise geforderten 20-30 % liegt, erschwert den Begründungsaufwand enorm. Wirtschaftlich scheint es zunächst einmal attraktiv zu sein, wenn bereits ein Fremdkapitalgeber in seiner Finanzierungszusage nur eine geringe Eigenkapitalquote verlangt. Dieser Umstand tritt allerdings in Konflikt mit den Zielen des § 102 Absatz 2 SHGO, kommunale Einflussnahme auch zur wirtschaftlichen Absicherung und öffentlichen Zweckverfolgung zu gewährleisten.

- **Rechtsform mit unbeschränkter Haftung**

Nicht selten „firmieren“ Unternehmen der erneuerbaren Energien auch in Gesellschaften des bürgerlichen Rechts. Hier ist das bei den Minderheitsbeteiligungen angesprochene Problem teils noch manifester, da die Kommune – als nicht insolvenzfähige Gesamtschuldner – im Haftungsfall voraussichtlich mit Priorität in Anspruch genommen würde.

- **Mitbeteiligung Privater (sog. „Public Private Partnerships“)**

An Windparks oder Photovoltaikanlagen sind oft auch private Partner beteiligt, zum Beispiel Bürger oder Projektgesellschaften. Da die Interessen hier nicht zwingend immer gleichlaufen, kann eine Austarierung der jeweiligen Einflussnahmemöglichkeiten schwierig werden. Nicht selten ist das bei größeren Windparks zu beobachten, bei denen eine private Projektgesellschaft zugleich Komplementärin ist. Bei hohen Investitionsvolumina, ggf. in Verbindung mit einer eher geringen Eigenkapitalquote und dem Wunsch nach Ausnahmegenehmigungen z.B. von einem Aufsichtsrat, können auf Seiten der Kommune zusätzliche Absicherungen erforderlich oder zweckmäßig werden, zum Beispiel: die Einrichtung eines Beirates, Nachfolgeregelungen, Rangvereinbarungen.

- **Vergaberechtliche Implikationen**

Abhängig von den Beteiligungsverhältnissen sind vergaberechtliche Punkte zu berücksichtigen, zum Beispiel: Findet in dem Unternehmen eine Kooperation mit einem Privatunternehmen statt, kann die vergaberechtliche Verpflichtung nach § 97 Absatz 4 Satz 3 GWB relevant werden. Hiernach hat die Kommune sicherzustellen, dass

auch das Unternehmen mittelständische Interessen berücksichtigt (z.B. durch Losaufteilungen). Die Gesellschaft kann auch selbst als Sektorenauftraggeber vergabepflichtig sein, wenn Kommunen die Mehrheit des Kapitals zeichnen / der Stimmrechte innehaben / des Personals in Organen stellen (vgl. §§ 100, 102 Absatz 2 Nr. 2, § 100 Absatz 3 GWB).

Praxistipp:

Bei Unternehmen der erneuerbaren Energien bedarf es regelmäßig eines stimmigen Gesamtkonzepts, auch weil die Vorgaben des § 102 Absatz 2 SHGO keinen Selbstzweck, sondern im Kern durchaus legitime Interessen verfolgen. In einem Zug könnten dann auch vertragsrechtliche Missstände, zum Beispiel bei der Störfallvorsorge, den Nachfolgeregelungen oder Rangvereinbarungen behoben werden. Diese sind in der Praxis leider häufig anzutreffen.

ginn des Gesellschaftsvertrages geregelt ist. Sofern Sie sich unsicher sind, ob der Gegenstand des Unternehmens einen hinreichenden Bezug zum öffentlichen Zweck erkennen lässt, empfiehlt sich zur Klarstellung ein Zusatz z.B. wie folgt:

Formulierungsbeispiel:

§ X Unternehmensgegenstand

„Die Tätigkeiten der Gesellschaft haben sich auf den öffentlichen Zweck auszurichten“.

2. Haftungsbegrenzung

Der Gesellschaftsvertrag muss nach § 102 Absatz 2 Nr. 2 SHGO sicherstellen, dass die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt werden. In der Regel ergeben sich die Haftungsbegrenzung und die Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung bereits aus der gewählten Rechtsform: Bei einer GmbH ergibt sich die Haftungsbegrenzung aus der Einlagenzah-

lung strategischer Ziele zu erteilen (Weisungsrecht). Angemessen ist der Einfluss in der Regel, wenn die Anzahl der kommunalen Vertreter im Aufsichtsrat mindestens dem Umfang der finanziellen Beteiligung Ihrer Gemeinde entspricht. Hat die Gesellschaft bisher noch keinen Aufsichtsrat, ist anzuraten, bei der Einrichtung eines Aufsichtsrates fachliche Unterstützung in Anspruch zu nehmen (vgl. diese Fallgruppe als „komplexe Beteiligungskonstellation“). Aber auch, wenn bereits ein Aufsichtsrat in der Gesellschaft existiert, sollten Sie bei den Anpassungen sorgfältig auf das Zusammenspiel der Kompetenzen zwischen Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat achten.

Formulierungsbeispiel:

§ X Aufsichtsrat

*„Die Gesellschaft hat einen Aufsichtsrat, der aus [X] Mitgliedern besteht. Jeder Gesellschafter ist berechtigt, so viele Mitglieder in den Aufsichtsrat zu entsenden, wie dies seinem Anteil am Gesellschaftskapital entspricht“.*⁷

Schritt 3: Selbstvornahme der Anpassungen nach § 102 Absatz 2 SHGO



Mit Ausnahme von aufsichtsratslosen Beteiligungen, Splitterbeteiligungen und Beteiligungen an Unternehmen der regenerativen Energien können Sie die Anpassungen nach § 102 Absatz 2 SHGO in den meisten Fällen selbst umsetzen. Der kritische Faktor ist in der Praxis oftmals die Formulierung der Vertragsergänzungen.

1. Erfüllung eines öffentlichen Zwecks

Das Ziel einer jeden kommunalen Wirtschaftsbetätigung muss ein öffentliches sein. Das bestimmt § 101 Absatz 1 SHGO übergreifend für jede Form der wirtschaftlichen Betätigung. Da Kommunen grundsätzlich nur Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wahrnehmen (vgl. Art. 28 Absatz 2 GG, Art. 54 Absatz 1 Landesverfassung SH), ist die Erfüllung des öffentlichen Zwecks auf das eigene Kommunalgebiet beschränkt. Außerhalb dessen ist die wirtschaftliche Betätigung nur unter den Voraussetzungen des § 101 Absatz 2 SHGO zulässig.⁶

Oftmals ergibt sich die Erfüllung kommunaler Aufgaben, zum Beispiel eines Versorgungsauftrages, bereits aus dem Unternehmensgegenstand, der ganz zu Be-

lung ins Stammkapital bzw. bei einer KG in der Stellung als Kommanditist aus der gezahlten Hafteinlage. Zulässig ist auch die Konstruktion über eine GmbH & Co. KG, weil die Gemeinde durch die Zwischenschaltung der GmbH von ihrer Haftung abgeschirmt ist. Problematisch sind hingegen kommunale Beteiligungen, bei denen die Gemeinde als Gesellschafterin unbeschränkt haftet, also z.B. als GbR-Gesellschafterin oder in einer KG als Komplementärin. In diesem Fall wäre die Beteiligung als „komplexe Beteiligungskonstellation“ zu behandeln.

3. Angemessene Einflussnahme in einem Überwachungsorgan

Gemäß § 102 Absatz 2 Nr. 3 SHGO soll die Gemeinde durch den Gesellschaftsvertrag einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhalten. Dabei ist ihr insbesondere das Recht einzuräumen, Mitglieder in das Überwachungsorgan zu entsenden (Entsenderecht) und den entsandten Mitgliedern Weisungen zumindest bezüglich der Unternehmenssteuerung zur Erreichung

Da Aufsichtsratsmitglieder grundsätzlich weisungsunabhängig und zur Verschwiegenheit über vertrauliche Angaben der Gesellschaft verpflichtet sind, muss der Gesellschaftsvertrag zudem eine Freistellung von beidem enthalten.

⁶ Für die Energiewende, zu der gerade auch Kommunen einen gewichtigen Beitrag leisten können und sollen, war das bis vor kurzem ein „Show-Stopper“ (vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 11.07.2013, 2 LB 32/12). Der Gesetzgeber hat aber erkannt, dass die Einspeisung erzeugter Energie nur sehr selten rein ortsbezogen ist, und die kommunalrechtlichen Hürden mit Einführung des § 101a SHGO weitgehend beseitigt.

⁷ Bei einer Anzahl von acht Aufsichtsratsmitgliedern und einem Anteil Ihrer Gemeinde in Höhe von ¼ dürften Sie danach z.B. zwei Mitglieder in den Aufsichtsrat entsenden. Alternativ können Sie die Anzahl auch konkret benennen, also z.B. „Die Gemeinde X ist berechtigt, zwei Mitglieder in den Aufsichtsrat zu entsenden“. Das hätte aber den Nachteil, dass der Gesellschaftsvertrag geändert werden müsste, wenn sich die Beteiligung Ihrer Gemeinde ändert (was im Einzelfall z.B. Notarkosten nach sich ziehen kann).

Formulierungsbeispiel:

„Die Gemeindevertretung/Ratsversammlung darf den von ihr entsandten oder auf ihre Veranlassung hin jeweils gewählten Mitgliedern des Aufsichtsrats Weisungen bezüglich der Steuerung des Unternehmens zur Erreichung strategischer Ziele erteilen.

Die vom kommunalen Gesellschafter bestellten oder auf seine Veranlassung gewählten Mitglieder des Aufsichtsrates haben bei ihrer Tätigkeit das Interesse der Kommune zu verfolgen, dies insbesondere im Hinblick auf die Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch die Gesellschaft. Sie sollen im Sinne der Beschlüsse der Gemeindevertretung/Ratsversammlung handeln. Sie sind verpflichtet, den Organen der kommunalen Gesellschafter Auskünfte zu erteilen; die §§ 394 und 395 AktG gelten entsprechend. Im Übrigen sind alle Sitzungsteilnehmer zur Verschwiegenheit über Angelegenheiten der Gesellschaft verpflichtet, soweit es sich nicht um allgemein bekannte Tatsachen handelt.“

4. Teilnahmerecht des gesetzlichen Vertreters

Die Gemeinde darf nach § 104 SHGO frei bestimmen, wen sie als ihren oder ihre Vertreter in die Gesellschafterversammlung wählt und entsendet. Nach § 102 Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 SHGO ist in dem Gesellschaftsvertrag aber sicherzustellen, dass dem gesetzlichen Vertreter der Gemeinde das Recht eingeräumt wird, an der Gesellschafterversammlung teilzunehmen. Macht die Gemeinde von ihrem Wahlrecht nach § 104 SHGO keinen Gebrauch, so obliegt dem Bürgermeister als gesetzlichem Vertreter die Pflicht, die Gemeinde in der Gesellschafterversammlung zu vertreten. In dem Fall wäre § 102 Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 SHGO erfüllt.

Macht die Gemeinde allerdings von ihrem Wahlrecht Gebrauch und bestimmt einen oder mehrere Vertreter, so könnte es vor dem Hintergrund des § 102 Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 SHGO ratsam sein, vorsorglich auch dem gesetzlichen Vertreter der Gemeinde ein Teilnahmerecht an der Gesellschafterversammlung zu ermöglichen. Es handelt sich hierbei um ein passives Teilnahmerecht. Die aktive Teilnahme verbunden mit einem Rede-, Antrags- und Stimmrecht obliegt ausschließlich den nach § 104 SHGO entsandten Vertretern.

Bei mittelbaren Beteiligungen ist ein klarstellender Passus innerhalb der entsprechenden Satzung grundsätzlich notwendig.

Formulierungsbeispiel:

§ X Gesellschafterversammlung

„Jeder Gesellschafter entsendet einen oder mehrere Vertreter in die Gesellschafterversammlung. Die Vertreter der Gemeinde werden von der Gemeindevertretung [Ratsversammlung] bestellt (§ 104 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein). Macht die Gemeindevertretung [Ratsversammlung] von ihrem Recht auf Bestellung keinen Gebrauch, so wird die Gemeinde in der Gesellschafterversammlung von ihrem gesetzlichen Vertreter vertreten.

Entsendet ein Gesellschafter mehrere Vertreter in die Gesellschafterversammlung, üben diese das Stimmrecht aus dem Geschäftsanteil einheitlich aus. Dies gilt auch für den Fall, dass ein Gesellschafter mehrere Geschäftsanteile hält.

Neben dem Vertreter bzw. den Vertretern im Sinne des § 104 der Gemeindeordnung darf der gesetzliche Vertreter bzw. die gesetzlichen Vertreterin des Gesellschafters an der Gesellschafterversammlung teilnehmen“.

5. Vorbehaltene Entscheidungen

Entscheidungen der Gesellschaft nach § 28 Satz 1 Nr. 18 SHGO (sogenannte Strukturentscheidungen) müssen gemäß § 102 Absatz 2 Nr. 5 SHGO der Beschlussfassung durch die Gesellschafterversammlung oder der Zustimmung des Aufsichtsrats vorbehalten sein. Hierdurch soll verhindert werden, dass die Geschäftsführung wesentliche unternehmerische Entscheidungen im Alleingang trifft, die für die Gemeinde im Einzelfall neue Haftungsrisiken begründen oder ihren gemeindlichen Einfluss schwächen können. Zur Umsetzung im Gesellschaftsvertrag empfiehlt es sich, die der Mitwirkung der Gemeindevertretung bzw. dem Hauptausschuss vorbehaltenen Entscheidungen in einen Katalog mit aufzunehmen.

Formulierungsbeispiel:

§ X Gesellschafterversammlung

„Die Gesellschafterversammlung beschließt mit mindestens drei Vierteln der abgegebenen Stimmen über

a) Änderungen des Gesellschaftsvertrages der Gesellschaft oder

des Gesellschaftsvertrages bzw. der Satzung von Gesellschaften, Genossenschaften oder anderen privatrechtlichen Vereinigungen, an denen die Gesellschaft unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, insbesondere die Änderung des Gesellschaftszwecks;

- b) die unmittelbare oder mittelbare Gründung, Übernahme von oder die Beteiligung an Gesellschaften, Genossenschaften oder anderen privatrechtlichen Vereinigungen oder an deren Gründung, sowie über die Erhöhung oder die teilweise oder vollständige Veräußerung von Anteilen an diesen,
- c) die Vornahme sonstiger Rechtsgeschäfte, bei denen es einer Zustimmung der Gesellschafterversammlung im Sinne des § 28 Satz 1 Nummer 18 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein bedarf,
- d) den Abschluss von Rechtsgeschäften, bei denen eine Zustimmung nach Maßgabe der Kommunalverfassung des Landes Schleswig-Holstein erforderlich ist,
- e) die Neugründung, Errichtung, Veräußerung oder Aufgabe von Unternehmen, Betrieben, Betriebsstätten, Zweigniederlassungen oder Teilen davon,
- f) den Erwerb, die Belastung, die Veräußerung, die Änderung und die Kündigung von (auch stillen) Beteiligungen,
- g) die Aufnahme neuer und die wesentliche Änderung oder Einstellung von Geschäftsfeldern,
- h) den Abschluss, die Änderung, die Kündigung oder die Aufhebung von für den Gesellschaftszweck wesentlichen Verträgen, insbesondere Pacht- oder Mietverträge, Lizenzverträge über gewerbliche Schutzrechte oder urheberrechtliche Nutzungsrechte, Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge, Konsortialverträge und andere Unternehmensverträge im Sinne der §§ 291, 292 Aktiengesetz (AktG),
- i) die Aufnahme von neuen Gesellschaftern,
- j) die Auflösung der Gesellschaft,
- k) die Ernennung und Abberufung von Liquidatoren⁸.“

⁸ Der Katalog ist nicht abschließend, sondern beschreibt den wesentlichen Pflichtenkatalog für Gesellschafterentscheidungen mit kommunaler Beteiligung. Je nach Gesellschaft und Gesellschafterkreis sollte das Kompetenzgefüge innerhalb der Organe aber in jedem Fall individuell auf die Bedürfnisse der jeweiligen Gesellschaft abgestimmt werden.

6. Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses

Im Gesellschaftsvertrag muss sichergestellt sein, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden, § 102 Absatz 2 Nr. 6 SHGO. Daraus ergibt sich folgendes

Formulierungsbeispiel:

§ X Jahresabschluss

„(1) Die Geschäftsführung hat den Jahresabschluss (Bilanz nebst Gewinn- und Verlustrechnung samt Anhang) und - soweit gesetzlich vorgeschrieben - den Lagebericht innerhalb der handelsrechtlichen Fristen aufzustellen und den Gesellschaftern vorzulegen. Der Jahresabschluss und der Lagebericht müssen, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten, in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden.

(2) Die Abschlussprüfung hat sich auch auf die in § 53 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) genannten Prüfungsgegenstände zu erstrecken. Die Prüfung des Jahresabschlusses erfolgt nach den Vorschriften des kommunalen Prüfungsgesetzes (KPG), soweit nicht eine Prüfung durch andere gesetzliche Vorschriften vorgeschrieben ist.

(3) Das Rechnungsprüfungsamt des kommunalen Gesellschafters und die für die überörtliche Prüfung zuständige Prüfungsbehörde besitzen die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse.

(4) Der Jahresabschluss, der Lagebericht und der Prüfungsbericht des Abschlussprüfers sind nach Beendigung der Abschlussprüfung den Gesellschaftern unverzüglich zur Beschlussfassung vorzulegen. Die Gesellschafter haben innerhalb der gesetzlichen Fristen über die Feststellung des Jahresabschlusses und über die Verwendung des Ergebnisses zu beschließen.“

7. Aufstellung eines Wirtschaftsplanes

Außerdem muss die Satzung vorsehen, dass ein jährlicher Wirtschaftsplan auf der Grundlage einer fünfjährigen Finanzplanung aufgestellt wird, über den die Gemeinde vorab in Kenntnis zu setzen ist, vgl. § 102 Absatz 2 Nr. 7 SHGO. Achten Sie

hier auf einen Gleichlauf der Kompetenzen: Wer beschließt nach dem Inhalt Ihres Gesellschaftsvertrages über den Wirtschaftsplan?

Formulierungsbeispiel:

§ X Wirtschaftsplan

„(1) Die Geschäftsführung stellt so rechtzeitig einen Wirtschaftsplan auf, dass der Aufsichtsrat/die Gesellschafterversammlung bis zum 30. November eines jeden Jahres den Wirtschaftsplan für das folgende Geschäftsjahr beschließen kann. Der Wirtschaftsplan ist in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung aufzustellen und besteht zumindest aus dem Erfolgsplan und dem Vermögensplan. In dem Wirtschaftsplan sind die geplante Aufnahme von Darlehen sowie die geplante Gewährung von Bürgschaften und Garantien durch die Gesellschaft darzustellen. Der Wirtschaftsplanung ist eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen.

(2) Der Wirtschaftsplan ist den Gesellschaftern/dem Aufsichtsrat und der participationsverwaltung des jeweiligen kommunalen Gesellschafters vorab zur Kenntnis zu bringen.

(3) Über die tatsächliche Entwicklung des Geschäftsjahres, insbesondere über wesentliche Abweichungen von den Planzahlen, ist dem Vorsitzenden des Aufsichtsrates, der Gesellschafterversammlung und der participationsverwaltung des jeweiligen kommunalen Gesellschafters regelmäßig, bei erheblichen Abweichungen unverzüglich, zu berichten.“

8. Gehaltstransparenz

Gemäß § 102 Absatz 2 Nr. 8 SHGO ist im Gesellschaftsvertrag die Pflicht zur Offenlegung der Gesamtbezüge festzuschreiben. Einen entsprechenden Formulierungsvorschlag hat das Innenministerium Schleswig-Holstein auf seiner Internetseite veröffentlicht.

Formulierungsbeispiel

§ X Offenlegung der Verfügung

„Die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge der Gesell-

schaft im Sinne des § 285 Nummer 9 des Handelsgesetzbuches (HGB) der Mitglieder der Geschäftsführung, des Aufsichtsrates oder anderer Organe der Gesellschaft mit Ausnahme der Gesellschafterversammlung sind nach Maßgabe des § 102 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein zu veröffentlichen, ferner unter Namensnennung die Bezüge jedes einzelnen Mitglieds dieser Personengruppen unter Aufgliederung nach Komponenten im Sinne des § 285 Nummer 9 Buchstabe a HGB; die individualisierte Ausweisungspflicht gilt auch für:

a) Leistungen, die den genannten Mitgliedern für den Fall einer vorzeitigen Beendigung ihrer Tätigkeit zugesagt worden sind, und für deren Voraussetzungen,

b) Leistungen, die den genannten Mitgliedern für den Fall der regulären Beendigung ihrer Tätigkeit zugesagt worden sind, mit ihrem Barwert sowie den von der Gesellschaft während des Geschäftsjahres hierfür aufgewandten oder zurückgestellten Betrag unter Angabe der vertraglich festgelegten Altersgrenze

c) während des Geschäftsjahres vereinbarte Änderungen dieser Zusagen und

d) Leistungen, die einem früheren Mitglied, das seine Tätigkeit im Laufe des Geschäftsjahres beendet hat, in diesem Zusammenhang zugesagt und im Laufe des Geschäftsjahres gewährt worden sind.“

9. Beteiligungsmanagement

Nach § 109a Absatz 2 SHGO darf sich die participationsverwaltung, soweit andere Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen, jederzeit über Angelegenheiten der wirtschaftlichen Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen informieren, an deren Sitzungen teilnehmen und Unterlagen einsehen. Damit dem Auskunfts- und Einsichtsrecht keine Rechtsvorschriften entgegenstehen, sollen diese Rechte nach dem Anwendungserlass des Innenministeriums vom 26.08.2020 zu Gunsten der participationsverwaltung direkt in die Gesellschaftsverträge mit aufgenommen werden. Verpflichtend dürfte das – nach Wortlaut und Systematik der Vorschrift – nicht sein. Falls Sie Ihrer participationsverwaltung jedoch entsprechende Rechte gewähren möchten, können Sie nachfolgende Formulierungen verwenden.

Formulierungsbeispiel zum Teilnahmerecht:

§ X Gesellschafterversammlung / Aufsichtsrat

„An den Sitzungen der Gesellschafterversammlung/des Aufsichtsrates nimmt jeweils ein Vertreter der Beteiligungsverwaltung ohne Stimmrecht teil.“

Formulierungsbeispiel zum Auskunfts- und Einsichtsrecht:

„(1) Jeder Gesellschafter ist, soweit andere Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen, berechtigt, von der Gesellschaft Auskunft über von ihm zu benennende Angelegenheiten der Gesellschaft zu verlangen, sich über diese durch Einsicht in die Geschäftsbücher und Papiere zu unterrichten und sich aus ihnen eine Übersicht über den Stand des Gesellschaftsvermögens anzufertigen. Die Geschäftsführung ist zur Zusammenarbeit sowohl mit der Beteiligungsverwaltung als auch mit der fachlich zuständigen Organisationseinheit der Stadt/Gemeinde verpflichtet.

(2) Jeder Gesellschafter kann auf eigene Kosten einen zur Berufsschwiegenheit verpflichteten Dritten bei der Wahrnehmung dieser Rechte hinzuziehen oder zur Wahrnehmung dieser Rechte beauftragen.

(3) Die Gesellschaft kann die Auskunft und Einsicht verweigern, wenn zu befürchten ist, dass der Gesellschafter sie zu gesellschaftsfremden Zwecken verwenden und dadurch der Gesellschaft oder einem verbundenen Unternehmen einen nicht unerheblichen Nachteil zufügen wird. Die Verweigerung bedarf eines Beschlusses der Gesellschafterversammlung.

(4) Über den Antrag auf Auskunft ist innerhalb von 14 Tagen zu entscheiden.“

plexe Konstellationen womöglich mit fachlicher Unterstützung bewältigt und die GO-Anpassungen in Ihren Standard-Beteiligungen selbst vorgenommen? Dann können Sie nun die finalen praktischen Schritte vollziehen:

- Anzeige bei der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde,
- Beschlussfassung in der Kommunalvertretung bzw. dem Hauptausschuss,
- Beschlussfassung in der Gesellschafterversammlung, ggf. im Aufsichtsrat,
- Termin zur notariellen Beurkundung,
- Eintragung der Satzungsänderungen in das Handelsregister,
- ggf. Mitteilung an das Transparenzregister,
- ggf. Anpassung der Anstellungsverträge an die Veröffentlichungspflicht der Gesamtbezüge.

1. Zeitplan

Grundsätzlich, vorbehaltlich etwaiger behördeninterner Fristen, sind folgende Meilensteine zu beachten:

- Die geänderten Satzungen müssen bis spätestens 31.12.2020 in das Handelsregister eingetragen sein.
- Je nach Auslastung können zwischen dem Notartermin und der Eintragung der Änderung im Handelsregister 1-4 Wochen liegen. Der Termin zur notariellen Beurkundung der Änderungen sollte daher spätestens für Anfang Dezember vereinbart werden.
- Die Satzungsanpassung ist in der Gesellschafterversammlung zu beschließen. Je nach Satzung ist gegebenenfalls vorher eine Beschlussempfehlung bzw. danach die Zustimmung durch den Aufsichtsrat erforderlich.
- Vor dem Gesellschafterbeschluss muss die Kommunalvertretung, ggf. – wenn übertragen – der Hauptausschuss, einen entsprechenden Beschluss fassen.
- Da die Anpassungen nach § 102 Absatz 2 SHGO anzeigespflichtig sind,

Praxistipp:

Wenn Sie diesen Zeitplan nicht mehr einhalten können, empfehlen wir unbedingt eine Abstimmung mit der Kommunalaufsichtsbehörde zum weiteren Zeitplan.

bei der Kommunalaufsichtsbehörde angezeigt werden (§ 108 Absatz 1 Nr. 2 SHGO). Nach Anzeige hat sie nämlich 6 Wochen Zeit, den Änderungen zu widersprechen bzw. sie freizugeben. Erst im Anschluss darf die Kommunalvertretung den Beschluss fassen.

2. Mitteilung an das Transparenzregister

Grundsätzlich sind auch kommunale Unternehmen zur Meldung nach § 20 Geldwäschegesetz (GwG) verpflichtet, soweit sie als juristische Personen des Privatrechts oder als eingetragene Personengesellschaft organisiert sind (vgl. FAQ des Bundesverwaltungsamtes).

Für den Fall, dass an dem kommunalen Unternehmen ausschließlich juristische Personen des öffentlichen Rechts (z. B. Kommunen) beteiligt sind, ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um keine Vereinigung im Sinne von § 20 Abs. 1 GwG handelt und folglich natürliche Personen auf diese keinen beherrschenden Einfluss ausüben können, um als wirtschaftlich Berechtigte qualifiziert zu werden. In solchen Fallkonstellationen gilt stets der gesetzliche Vertreter, geschäftsführende Gesellschafter oder Partner als fiktiv wirtschaftlich Berechtigter (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 5 GwG).

Praxistipp:

Im Einzelfall kann die Prüfung der Meldepflicht komplex ausfallen, z.B. sobald ein privater Anteilseigner mit an der Gesellschaft beteiligt ist. Da nicht nur die Nichtabgabe einer Meldung bußgeldbewährt ist, sondern auch jede fehlerhafte Meldung, sollte hier regelmäßig fachkundige Unterstützung in Anspruch genommen werden.

3. Anpassung der Anstellungsverträge

Die Veröffentlichungspflicht der Gesamtbezüge (vgl. § 102 Absatz 2 Nr. 8 SHGO) muss nicht nur in den Gesellschaftsverträgen, sondern auch in den Anstellungsverträgen der Geschäftsführungsorgane fixiert werden. Bei Geschäftsführung und Vorstand in kommunalen Unternehmen muss auf eine Anpassung der Anstellungsverträge zumindest hingewirkt werden. Bei Werkleitern in Eigenbetrieben muss eine Anpassung der Bestandsverträge erforderlichenfalls im Wege einer Änderungskündigung erfolgen. Für von der Gemeinde bestellte Geschäftsführungsorgane im Beamtenverhältnis oder Ehrenamt ist keine schriftliche Fixierung erforderlich. Die Veröffentlichungspflichten gelten hier unmittelbar.

Schritt 4: Vollzug der Anpassungen



Sie haben alle anpassungsbedürftigen Gesellschaftsverträge gesammelt, kom-

plimentieren sie spätestens 6 Wochen vor der kommunalen Beschlussfassung

Urteil des VG Schleswig
vom 28. April 2020
- 4 A 260/19 -

Satzungsrechtliche Anforderungen an die Wirksamkeit einer Regelung zum Entstehungszeitpunkt der Steuerschuld für das Halten eines Hundes
KAG §§ 2 Abs. 1 S. 2, 3 Abs. 1, 11 Abs. 1 S. 2
AO: § 38

Leitsätze der Redaktion:

1. Ansprüche aus einem Steuerschuldverhältnis entstehen erst dann, wenn der Tatbestand verwirklicht ist, an den die steuerliche Leistungspflicht anknüpft.

2. Satzungsrechtliche Regelungen in Hundesteuersatzungen, die den Entstehungszeitpunkt der Steuerschuld pauschal auf den Kalendermonat beziehen, in dem der Hund in einen Haushalt aufgenommen wird, stellen eine unzulässige Vorverlagerung der Steuerpflicht dar.

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin begehrt die Aufhebung eines Hundesteuerbescheides.

Die Klägerin wohnte vom 1. September 2015 bis zum 31. Juli 2019 in der Gemeinde. Die Klägerin meldete ab dem 1. September 2015 einen Hund bei der Gemeinde an. Am 1. Juli 2017 meldete sie einen zweiten Hund an. Für die Jahre 2015 - 2017 entrichtete die Klägerin die anfallende Hundesteuer. Für die folgenden Jahre 2018 und 2019 gingen keine weiteren Zahlungen ein.

Die Klägerin beantragte bei dem Beklagten mit Schreiben vom 8. Mai 2019 – unter Bezugnahme auf ein früheres Schreiben vom 28. Oktober 2018 – die Befreiung bzw. Ermäßigung von der Hundesteuer. Dazu führte sie aus, dass sie für beide Hunde über eine Sachkundeprüfung verfüge.

Nachfolgend wendete sie sich erneut an den Beklagten und bat um eine klärende Entscheidung. Lediglich das Zusenden der Satzung über die Erhebung der Hundesteuer sei keine Entscheidung, gegen die sie juristisch vorgehen könne. Zudem teilte sie mit, dass die Hundesteuerforderung ohnehin hinfällig sei, da sie zum 1. August 2019 verzogen sei und auf diesem Wege ihre zwei Hunde bei dem Beklagten abmelde.

Mit Abgabenbescheid vom 20. August 2019 setzte der Beklagte für zwei Hunde die Hundesteuer für das Jahr 2019 für sieben Monate (bis 31. Juli 2019) in Höhe

von ...€ und ...€ (2. Hund) fest. Als alte Jahressteuer wurden aufgeführt ...€ und ...€ (2. Hund), woraus sich ein Unterschiedsbetrag (Erstattungsbetrag) von insgesamt ...€ (...€ und ...€) ergab. Unter „Aktuelle Abrechnung“ finden sich als fällige Beträge für das Vorjahr bis 31. Dezember 2018 sowie für das aktuelle Jahr bis 31. Juli 2019 jeweils ...€, abzüglich ...€, was zu einem Abrechnungsbetrag von ...€ führte.

Hiergegen legte die Klägerin am 3. September 2019 Widerspruch ein. Hierzu führte sie aus, dass der Abgabenbescheid vom 20. August 2019 nicht berücksichtige, dass sie aufgrund von Fehlleistungen des Ordnungsamtes unnötig Geld für eine betrunkene Tiertrainerin habe ausgeben müssen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 4. September 2019 wies der Beklagte den Widerspruch zurück. Er begründete dies damit, dass die Klägerin bis zu ihrem Wegzug aus der Gemeinde die Hundesteuer nach der Satzung der Gemeinde über die Erhebung der Hundesteuer für die angemeldeten Hunde zu entrichten habe. Das Bestehen des Hundeführerscheins sei kein Ermäßigungsgrund. Der Beklagte forderte darüber hinaus die Klägerin erneut zur Entrichtung der offenen Hundesteuer in Höhe von ...€ auf.

Die Klägerin hat am 30. September 2019 Klage erhoben.

Dieses Verfahren wurde von dem ordnungsrechtlichen Verfahren 3 A 230/18 abgetrennt (Beschluss vom 1. Oktober 2019).

Die Klägerin führt aus, dass bereits die Hundesteuerforderung aus dem Jahr 2018 unberechtigt gewesen sei. Schon damals habe sie den Antrag gestellt, die Forderung nach der Hundesteuer abzuweisen. Im Sommer 2019 habe der Beklagte erneut die Hundesteuer festgesetzt, obwohl das Verfahren noch anhängig und keine Entscheidung getroffen worden sei. Sie habe eine Befreiung von der Hundesteuer beantragt, da sie den Hundeführerschein für ihre zwei Hunde besitze. Diese sei ihr nicht gewährt worden. Die Klägerin hat diverse Unterlagen betreffend den Umgang mit Hunden, u. a. den Sachkundenachweis (D. O. Q.-Test 2.0), eingereicht.

Die Klägerin beantragt schriftsätzlich, 1. die Forderung nach der Hundesteuer abzuweisen und den Beklagten zu verurteilen, die ihr entstandenen Kosten zu ersetzen,

2. den Beklagten zu verurteilen, ihre Fragen und Anträge korrekt zu bearbeiten, ihr einen korrekten Bescheid zu schicken.

Der Beklagte stellt keinen Antrag.

Zur Begründung führt er aus, dass er mit Abgabenbescheid vom 20. August 2019 nach Wegzug der Klägerin die Hundesteuer ab dem 1. August 2019 aufgehoben habe. Der Widerspruch der Klägerin beziehe sich auf die Zahlung der Hundesteuer und nicht auf die Aufhebung. Eine Befreiung von der Hundesteuer gemäß § 7 der Hundesteuersatzung sei nur in Ausnahmefällen möglich, ein solcher Tatbestand sei hier nicht gegeben.

Der Rechtsstreit ist mit Beschluss der Kammer vom 25. November 2019 der Berichterstatterin als Einzelrichterin zur Entscheidung übertragen worden.

(...)

Aus den Gründen:

Das Gericht konnte im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden, § 101 Abs. 2 VwGO.

Das Klagebegehren der Klägerin ist nach § 88 VwGO unter Berücksichtigung des gesamten Parteivorbringens und durch Übersendung ihres Widerspruchs vom 30. August 2019 und des Widerspruchsbescheides vom 4. September 2019 dahingehend auszulegen, dass sie die Aufhebung des Hundesteuerbescheides vom 20. August 2019 begehrt, weil sie von der Hundesteuer zu befreien bzw. aufgrund des Vorliegens spezieller Sachkunde diese zu ermäßigen sei. Dies ist inzident mit dem eingereichten Widerspruchsbescheid abgelehnt worden. Der Bescheid vom 20. August 2019 setzt die Hundesteuer für das Jahr 2019 neu fest, und zwar für den Zeitraum 01. Januar bis 31. Juli 2019. Bezüglich des Jahres 2019 ersetzt er damit den vorausgehenden Festsetzungsbescheid (Mehrjahresbescheid) vom 18. Juli 2017. Diese Vorgehensweise des Beklagten entspricht § 11 Abs. 2 Satz 3 der Satzung der Gemeinde über die Erhebung einer Hundesteuer vom 8. Dezember 2011, wonach die durch bisherigen Bescheid festgesetzten Beträge zu den angegebenen Zeitpunkten solange zu zahlen sind, bis ein neuer Bescheid erteilt ist. Bestandskräftige Hundesteuerbescheide für Zeiträume vor 2019 sind nicht Gegenstand des Verfahrens.

Der von der Klägerin vorgebrachte Aspekt der Kosten für die Tiertrainerin ist hingegen in diesem Verfahren nicht zu berücksichtigen. Dieser steht in keinem erkenn-

baren Zusammenhang mit dem Hundesteuerbescheid; die vorgetragene „Gefährlichkeit“ der Hunde findet keine Berücksichtigung bei der Höhe der festgesetzten Hundesteuer.

Die so verstandene Klage ist zulässig und begründet, denn dem streitgegenständlichen Bescheid vom 20. August 2019 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 4. September 2019 mangelt es bereits an einer wirksamen rechtlichen Grundlage, weshalb er rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt.

Rechtsgrundlage für den Erlass eines Hundesteuerbescheides ist § 3 Abs. 1 KAG i. V. m. der Satzung der Gemeinde über die Erhebung einer Hundesteuer vom 8. Dezember 2011 in der Fassung der II. Nachtragssatzung vom 19. Dezember 2019 (Hundesteuersatzung). Nach § 1 Abs. 1 der Satzung ist Steuergegenstand das Halten von Hunden im Gemeindegebiet. Steuerpflichtige oder Steuerpflichtiger ist, wer einen Hund in ihren oder seinen Haushalt oder Wirtschaftsbetrieb aufgenommen hat (Halterin oder Halter eines Hundes), § 2 Abs. 1 Hundesteuersatzung.

Die Hundesteuersatzung ist jedoch insgesamt unwirksam.

Sie verstößt in der Fassung der II. Nachtragssatzung zwar nicht gegen das Zitiergebot gem. § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG, da sie insbesondere § 3 Abs. 1 Satz 1 KAG absatzgenau in dem Einleitungssatz wiedergibt (vgl. hierzu OVG Schleswig, U. v. 3. September 2019 – 2 KN 4/16 –).

Sie verstößt auch nicht gegen das Schlechterstellungsverbot, § 2 Abs. 3 Satz 3 KAG, das bei einer rückwirkend erlassenen Satzung greift. Zwar enthält die II. Nachtragssatzung lediglich in Artikel 3 die Vorgabe „[...]“ und tritt rückwirkend zum 1. Januar 2016 in Kraft.“, ohne weitere Zusätze, so dass es an der ausdrücklichen Normierung des in § 2 Abs. 2 Satz 3 KAG aufgestellten Schlechterstellungsverbot fehlt. Das OVG Schleswig legt die Vorschrift dahingehend aus, dass das Schlechterstellungsverbot in der rückwirkenden Satzung selbst geregelt sein muss. Fehlt eine solche Regelung in der Satzung, so verstößt die Satzung gegen § 2 Abs. 2 Satz 3 KAG, es sei denn, es steht fest, dass die rückwirkende Satzung stets zu günstigeren Ergebnissen führt (vgl. OVG Schleswig, U. v. 20. März 2002 – 2 K 4/00 –, juris). So liegt es hier, da vorliegend keine Änderung des Steuersatzes (§§ 4, 4a Hundesteuersatzung) vorgenommen wurde und somit die rückwirkende Satzung nicht zu schlechteren Ergebnissen führt.

Die Satzung verstößt jedoch gegen § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG. Danach muss eine Abgabensatzung den Gegenstand der Abgabe, die Abgabenschuldnerinnen und Abgabenschuldner, die Höhe und die Bemessungsgrundlage der Abgabe so-

wie den Zeitpunkt ihrer Entstehung und ihrer Fälligkeit angeben. Diesen Anforderungen wird die Hundesteuersatzung nicht gerecht, da es an einer wirksamen Regelung zu dem Entstehungszeitpunkt der Hundesteuer fehlt.

Zwar regelt § 3 Abs. 1 Hundesteuersatzung, dass die Steuerschuld mit dem Kalendermonat, in dem ein Hund in einen Haushalt oder Wirtschaftsbetrieb aufgenommen wird, frühestens mit dem Kalendermonat, in dem er drei Monate alt wird, entsteht.

Diese Vorschrift verstößt jedoch gegen höherrangiges Recht und ist daher unwirksam, denn die Norm steht im Widerspruch zu § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG i. V. m. § 38 AO. Die Frage der Entstehung der Steuer ist allein nach Landesrecht zu beurteilen. Im KAG findet sich keine Regelung zur Entstehung der Hundesteuer. Anwendung findet daher § 11 Abs. 1 Satz 2 KAG i. V. m. § 38 AO (zur Zweitwohnungssteuer vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 18. Oktober 2000 – 2 L 112/99 –, Rn. 24, juris m. w. N.; zu Straßenreinigungsgebühren vgl. Urteil der Kammer vom 6. Februar 2019 – 4 A 10/17; zur Jagdsteuer vgl. Urteil der Kammer vom 6. März 2019 – 4 A 115/16 – juris; vgl. ferner Arndt, in: Habermann u. A., PdK, KAG SH, § 2 Rn. 75). Danach entstehen Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis, sobald der Tatbestand verwirklicht ist, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft.

Hierzu steht die Regelung in § 3 Abs. 1 Hundesteuersatzung im Widerspruch, wonach die Steuerschuld mit dem Kalendermonat entsteht, in dem der Hund in den Haushalt/ Wirtschaftsbetrieb aufgenommen wird. Sie verlagert die Entstehung des Gebührenanspruches damit auf den Zeitpunkt des Kalendermonats der Aufnahme des Hundes; zu diesem Zeitpunkt ist der Tatbestand, an den die Hundesteuersatzung die Steuerpflicht anknüpft, jedenfalls noch nicht vollständig verwirklicht. Denn dieser besteht nach § 1 Hundesteuersatzung in dem Halten von Hunden, in welchem gerade die über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehende Verwendung von Einkommen oder Vermögen zum Ausdruck kommt, als besonderer zu steuerernder Aufwand aufgrund der besonderen Konsumfähigkeit des Steuerpflichtigen (vgl. BVerwG, Urt. v. 16. Mai 2007 – 10 C 1/07, juris Rn. 12f.). Das Halten eines Hundes erfolgt aber grundsätzlich sukzessive während des gesamten Haltungszeitraums ab dem Beginn seiner Aufnahme in den Haushalt. Indem der kommunale Satzungsgeber im Weiteren in der Satzung keinen konkreten Zeitraum festgelegt hat, für den er die Steuer erhebt (z. B. Kalendermonat, -vierteljahr, -jahr), bleibt unklar, für welchen (Haltungs-) Zeitraum die Steuer erhoben und festgesetzt

wird. So heißt es in § 11 Hundesteuersatzung unter „Heranziehung“ lediglich „Die Heranziehung der Steuer erfolgt durch schriftlichen Bescheid, der mit dem Bescheid über andere Abgaben verbunden sein kann.“ (Absatz 1). § 11 Abs. 2 Satz 1 wiederum regelt lediglich die Fälligkeit zum 01.07. eines Jahres. Es mangelt vorliegend mithin an einer Regelung über die Entstehung der Steuer und zwar (zu Beginn) des Ablaufs eines bestimmten (festgelegten) Zeitraums, in dem das Halten des Hundes bereits erfolgt und der Tatbestand mithin verwirklicht ist. Dass der Beklagte die Satzung gerade nicht in diesem Sinne verstanden und angewendet hat, ergibt sich beispielhaft aus dem im Verwaltungsvorgang befindlichen Hundesteuerbescheid vom 18. Juli 2017, in dem die Hundesteuer für den Zeitraum 01. Januar bis 31. Dezember 2017 und für Folgejahre bis zum Erlass eines neuen Bescheides festgesetzt wurden. Damit erfolgten Festsetzungen für Zeiträume, in denen der Tatbestand „Halten des Hundes“ noch gar nicht abschließend verwirklicht war. Es handelt sich hierbei auch nicht um einen Vorausleistungsbescheid für zukünftige Veranlagungszeiträume in Ermangelung einer entsprechenden Satzungsregelung (vgl. § 3 Abs. 8 KAG).

Im Bereich der Hundesteuer fehlt es auch an einer mit § 9 Abs. 2 GrStG vergleichbaren Regelung, wonach die Steuer mit dem Beginn des Kalenderjahres entsteht, für das die Steuer festzusetzen ist.

Eine geltungserhaltene Auslegung der Jagdsteuersatzung unter (direkter) Heranziehung von § 38 AO scheidet aus, weil § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG ausdrücklich fordert, dass die Satzung selbst den Zeitpunkt der Entstehung der Abgabe regelt. Sind die Regelungen in einer Satzung, die die gesetzlich geforderten Mindestangaben enthalten, unwirksam, führt dies nach Auffassung der Kammer – der sich die erkennende Einzelrichterin anschließt – im Ergebnis zur Unwirksamkeit der Abgabensatzung insgesamt. Die Satzung enthält dann nämlich nicht die von § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG geforderten Mindestangaben (vgl. i. E. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28. Januar 2009 – OVG 9 A 1.07 –, juris Rn. 40 f.; VG Schleswig, Urteil vom 6. März 2019 – 4 A 115/16 –, juris; Urteil vom 6. Februar 2019 – 4 A 10/17 – juris; VG Greifswald, Urteil vom 1. November 2013 – 3 A 535/11 –, juris Rn. 11 f.; VG Cottbus, Urteil vom 25. Januar 2007 – 6 K 1584/03 –, juris Rn. 127; VG Koblenz, Urteil vom 27. Juni 2005 – 8 K 2493/04.KO –, juris Rn. 44 f.; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 12. Juni 2003 – 13 K 6442/99 –, juris Rn. 65).

(...)

Bau-, Planungs- und Umweltausschuss des SHGT tagte am 9. September 2020 im Rahmen der NordBau in Neumünster

Der Bau-, Planungs- und Umweltausschuss des SHGT tagte unter dem Vorsitz von Bürgermeister Jürgen Hettwer im Rahmen der NordBau in Neumünster, welche in Zeiten von Corona nicht als typische Messe, sondern als „Fachausstellung Bau mit Seminaren“ stattfand. Als Gäste konnte der Ausschuss Herrn Prof. Dr.-Ing. Thomas Krüger und seinen wissenschaftlichen Mitarbeiter, Herrn Stefan Große, M.Sc. von der HafenCity Universität Hamburg (HCU) begrüßen. Prof. Krüger und Herr Große stellten in einer Live-Vorführung das Forschungsprojekt Projekt-Check vor, welches im Rahmen des Programms „Nachhaltiges Landmanagement“ des Bundesministeriums für Bildung

und Forschung (BMBF) gefördert wurde. Hierbei handelt es sich um ein kostenloses Tool, mit dem Flächenplanungen (Wohnungsbauprojekte, Einzelhandels- und Gewerbesiedlungen) auf ihre Auswirkungen vorgeprüft werden können. Im weiteren Verlauf der Sitzung informierte die Geschäftsstelle über den Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Verordnung zur Änderung der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI), welche zum 1. Januar 2021 in Kraft treten soll. Der Entwurf setzt die Änderungen um, die durch das EuGH-Urteil vom 4. Juli 2019 (C-377/17) erforderlich geworden waren. Darin hatte der EuGH die verbindlichen

Vorgaben von Mindest- und Höchstsätzen in der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) für unzulässig erklärt. Dazu sieht der Entwurf insbesondere vor, dass die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen künftig immer frei vereinbar sind, wozu künftig eine Vereinbarung in Textform ausreicht. Die Grundlagen und Maßstäbe zur Honorarermittlung in der HOAI bleiben aber erhalten, die Werte in den Honorartafeln dienen künftig der Honorarorientierung. Die Verkehrssicherungspflicht an Badestellen, das Vorgehen des MELUND bzgl. kommunal ausgewiesener Aufstellflächen für Zelte, die Verkehrssicherungspflicht an Radwegen und deren Unterhaltung, der Beschränkungsvorschlag der Europäischen Chemikalienagentur von Mikroplastik als Füllmaterial in Kunstrasenplätzen sowie die Aktion Sauberes Schleswig-Holstein waren weitere Themen der Sitzung.

Felix Heidrich, Praktikant

Infothek

Aktualisierte und interaktive Version des Deutschlandatlas ist online

Seit 15. Juli 2020 ist der aktualisierte Deutschlandatlas als interaktive Website unter www.deutschlandatlas.bund.de abrufbar. Insgesamt 56 Deutschland-Karten bilden die wichtigsten Fakten über das Leben in Deutschland ab und erlauben detaillierte Vergleiche zwischen den Regionen. Die Karten illustrieren räumliche Strukturen und regionale Ungleichgewichte in wichtigen Lebensbereichen der Menschen vor der Corona-Pandemie, von Infrastruktur und Demografie bis hin zu Gesundheitsversorgung und Sicherheit. Die Karten basieren auf Daten, die vor der Corona-Pandemie erhoben wurden und werden zweimal im Jahr aktualisiert. Die Bundesregierung hat den Deutschlandatlas erstmals im Juli 2019 vorgestellt. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) haben – in ihrer Funktion als Vorsitzende der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ – den Deutschlandatlas gemeinsam konzipiert. Er wurde erarbeitet und weiterentwickelt vom Statistischen Bundesamt, dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), dem Bundesamt für Kartogra-

phie und Geodäsie (BKG) und dem Thüringen-Institut für Ländliche Räume (TI). Der Deutschlandatlas schafft eine amtliche Datenbasis für die Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse. Er macht Veränderungen in Deutschland sichtbar und zeigt auf, in welchen Bereichen und Regionen noch Handlungsbedarf zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse besteht.

Kernbefunde des Deutschlandatlas

• Wo wir leben, wer wir sind

Die Großstädte und die Umlandkommunen, aber auch die meisten Städte mittlerer Größe, verzeichnen in den letzten Jahren ein Bevölkerungswachstum, viele von ihnen stark. Auch wenn sich hier oft ein Stadt-Land-Gefälle zeigt, gibt es zahlreiche ländliche Regionen, die ebenfalls Wachstum verzeichnen. Dazu gehören Regionen in weiten Teilen Bayerns und Baden-Württembergs, in Süd- und Mittelhessen, im westlichen Niedersachsen (Emsland, Oldenburger Land) sowie an der ostdeutschen Ostseeküste. Das Durchschnittsalter in den wachsenden ländlichen Räumen ist niedriger als in denen mit Abwanderung und Bevölkerungsrückgang, beispielsweise in vielen ländlichen Regionen Ostdeutschlands, Südniedersachsen, der Westpfalz und Oberfrankens.

Darüber hinaus zeigt der Deutschlandatlas in diesem Bereich auch die regionalen Daten zu den Themen: Flächennutzung, Binnenwanderung, Zu- und Abwanderung, Steuereinnahmekraft der Gemeinden, Anteil verschiedener Altersgruppen an der Bevölkerung.

• Wie wir wohnen, arbeiten und lernen

Die Herausforderungen in den einzelnen Regionen sind unterschiedlich und positive Entwicklungen können auch negative Begleiterscheinungen haben. In strukturschwachen Regionen mit sinkender Bevölkerung werden die Zusammenhänge vieler Faktoren deutlich:

Wenn die Bevölkerung abnimmt, verringern sich das Arbeitskräfteangebot und die Kaufkraft. Läden, Schulen, Fachärzte und der ÖPNV haben weniger Kunden oder Nutzerinnen, die Kosten steigen oder das Angebot wird weiter ausgedünnt und Gebäude stehen leer. Zudem können durch sinkende Steuereinnahmen die Handlungsspielräume finanzschwacher Kommunen weiter eingeschränkt werden, was wiederum den negativen Trend verstärkt. Im Nordosten und im Westen Deutschlands sowie in den kreisfreien Großstädten beziehen überdurchschnittlich viele Einwohner soziale Mindestsicherungsleistungen. Auch das belastet die kommunalen Haushalte. Umgekehrt haben Regionen mit stark steigender Bevölkerung Probleme bei der Schaffung von Wohnraum, zum Beispiel

in den Groß- und Universitätsstädten. Sie müssen gerade in die Infrastrukturen massiv investieren, die andernorts nicht ausgelastet sind. Mieten und Preise für Bauland und Wohnimmobilien steigen weiter, wenngleich sich der Anstieg bei den Angebotsmieten zuletzt etwas verlangsamt hat. Während der Zuzug von jungen Menschen in die Ballungsräume anhält, weichen Familien verstärkt ins Umland aus, weil sie hier für weniger Geld mehr Wohnfläche bekommen.

Das Bevölkerungswachstum ländlicher Räume spiegelt sich auch in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung wider: Es gibt viele wirtschaftlich starke ländliche Räume in Deutschland – beispielsweise in vielen Regionen im Süden und in der Mitte Deutschlands. Die Menschen, die dort leben, verfügen über eine überdurchschnittlich hohe Kaufkraft, das einwohnerbezogene Bruttoinlandsprodukt der Landkreise ist hoch und die soziale Infrastruktur meist gut ausgeprägt. Diese Regionen ziehen viele hochqualifizierte Beschäftigte an. Die Arbeitslosigkeit liegt weit unter dem Durchschnitt, der Anteil der SGB II-Haushalte ist gering. Diese wirtschaftlich starken Landkreise abseits der Zentren stützen ihre wirtschaftliche Stärke auf den Mittelstand. Viele „Hidden Champions“, also vergleichsweise unbekanntes Marktführer, sowie Zulieferindustrien haben hier ihren Sitz und tragen zu einer guten wirtschaftlichen Entwicklung und zum Wohlstand in diesen Regionen bei.

Für Eltern werden Angebote für eine gute Kinderbetreuung immer wichtiger. In Deutschland wurden 2018 mit rund 789.000 Kinder unter drei Jahren etwa ein Drittel in privaten oder öffentlichen Einrichtungen betreut. Regional betrachtet werden in den ostdeutschen Bundesländern 51,5 Prozent der Kinder unter drei Jahren in Kindertagesstätten betreut, in westdeutschen Bundesländern 29,4 Prozent. Bei über zwei Millionen Kinder über drei Jahren waren mehr als 90 Prozent von ihnen bis zum Eintritt in die Schule in einer Kinderbetreuung. Die regionalen Unterschiede sind bei den älteren Kindern geringer.

Darüber hinaus zeigt der Deutschlandatlas unter anderem auch die regionalen Daten zu den Themen: Baulandpreise für Eigenheime, Wohnungsleerstand, Berufsqualifikation der Beschäftigten, Erwerbstätigkeit, Arbeitsvolumen, geringfügige Beschäftigung, Erreichbarkeit von Schulen, Anteil von Kindern in Bedarfsgemeinschaften.

• Wie uns vernetzen und uns bewegen

Bei der Breitbandversorgung zeigen sich Unterschiede insbesondere zwischen städtischen und ländlichen Regionen. Während der Anteil der mit mindestens 50 Mbit/s versorgten Haushalte in den Metropolen Deutschlands weit über 95 Prozent

liegt, kommen viele ländliche, meist peripher gelegene Regionen noch immer auf Werte von unter 60 Prozent. Der Großteil der Regionen mit einer weit unterdurchschnittlichen Versorgung liegt in stärker ländlich geprägten Kreisen von Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Nordhessen.

Bei der mobilen Breitbandverfügbarkeit mit LTE ab 2 Mbit/s zeigt sich, dass die Hälfte der Gemeinden eine Flächenabdeckung mit LTE von über 97 Prozent besitzt. Die LTE-Verfügbarkeit insgesamt und im Besonderen in der Fläche ist weitestgehend gegeben.

Die Zahl der Pendelnden in Deutschland ist von 14,9 Millionen im Jahre 2000 auf 19,3 Millionen im Jahr 2018 gestiegen. Damit liegen für etwa 59,6 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Wohnort und der Arbeitsort in unterschiedlichen Kommunen. Die durchschnittliche Distanz, die täglich zum Arbeitsort zurückgelegt werden muss, beträgt 16,9 Kilometer. Etwa 20 Prozent aller Beschäftigten müssen mehr als 30 Kilometer zum Arbeitsort zurücklegen, knapp 11 Prozent sogar mehr als 50 Kilometer. Besonders lange Distanzen müssen die Beschäftigten auf sich nehmen, die in dünn besiedelten Räumen leben. Dies betrifft insbesondere den Nordosten Deutschlands, aber auch die Regionen im weiteren Umland der großen Ballungsräume, wo es aufgrund der geringen Konzentration der Arbeitsplätze starke Pendlerverflechtungen mit den Ballungsräumen gibt.

Darüber hinaus zeigt der Deutschlandatlas unter anderem auch die regionalen Daten zu den Themen: Erreichbarkeiten im Öffentlichen Verkehr, Erreichbarkeit von Zentralen Orten.

• Unsere Gesundheitsversorgung und Sicherheit

Neben der hausärztlichen Versorgung ist auch die Verfügbarkeit von Krankenhäusern in der Grundversorgung entscheidend für die Daseinsvorsorge der Bevölkerung. Etwa 78 Prozent der Bevölkerung benötigen dafür maximal 15 Minuten, 8 Prozent aber auch mehr als 20 Minuten. Insgesamt zeigt die regionale Betrachtung ein relativ ausgewogenes Muster. Auffällig ist das vergleichsweise engmaschige Standortnetz in Nordrhein-Westfalen. Die beste Pkw-Erreichbarkeit weist Berlin auf (7 Minuten), schlechtere Erreichbarkeiten zeigen sich in ländlichen Randgebieten, insbesondere in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Bayern.

Die Karte zu „Straftaten“ zeigt neben einem Nord-Süd-Gefälle auch, dass Städte stärker von Kriminalität betroffen sind als Landkreise. So liegt in den Städten die Anzahl an Straftaten zwischen rund 7.500 und 15.200 pro 100.000 Einwohnerinnen

und Einwohner gegenüber etwas mehr als 5.600 Straftaten im Durchschnitt über alle Landkreise und kreisfreien Städte.

Darüber hinaus zeigt der Deutschlandatlas unter anderem auch die regionalen Daten zu den Themen: Anteil der Pflegebedürftigen in ambulanter und stationärer Pflege, Erreichbarkeit durch Luftrettung sowie Wohnungseinbrüche und Erreichbarkeit durch die Polizei.

Der interaktive Deutschlandatlas ist ein geeignetes Instrument um darzustellen, wie es derzeit um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland bestellt ist und wo welcher Handlungsbedarf besteht. Er ist damit eine wichtige Informationsgrundlage, um gezielt die Attraktivität von Regionen fördern zu können.

(Quelle: DStGB)

DStGB beteiligt sich an EU-Konsultation zur Zukunft ländlicher Gebiete

Die EU-Kommission hatte bis zum 09. September 2020 im Rahmen einer Konsultation dazu aufgerufen, Meinungen zu den Herausforderungen in ländlichen Gebieten zu benennen. Ziel der Initiative soll es sein, für ländliche Gebiete eine Zukunftsvision bis 2040 zu entwickeln. Insbesondere interessiert sich die Kommission zu den Themen demographischer Wandel, Anbindung, niedriges Einkommensniveau sowie begrenzter Zugang zu Dienstleistungen. Des Weiteren werden innovative, inklusive und nachhaltige Lösungen vor dem Hintergrund des Klimawandels, des digitalen Wandels und der COVID-19-Krise ausgelotet. Zwischenzeitlich wurde eine weitere Konsultation gestartet, die eine langfristige Vision für ländliche Gebiete entwickeln soll. Der DStGB hat sich an der Konsultation beteiligt und deutlich gemacht, dass den ländlichen Räumen schon heute, insbesondere aber in den kommenden Jahren eine Schlüsselrolle für die weitere europäische wirtschaftliche bzw. gesellschaftliche Entwicklung zukommt. Im Interesse vitaler ländlicher Räume in Deutschland und Europa ist es wichtig, dass auf die oben genannte Initiative eine vertiefende Debatte folgt, die in konkreten Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene mündet.

Der Inhalt des Statements lautet wie folgt: *„Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission, eine Debatte über die Zukunft ländlicher Gebiete und ihre Rolle in unserer Gesellschaft anzustoßen. Die deutschen Kommunen erhoffen sich im Wege der Debatte vorrangig, dass die angestrebten Maßnahmen im Rahmen des Greendeals der EU-Kommission zu Wertschöpfungseffekten bzw. Klimaschutzmaßnahmen auch auf den kommu-*

nalen Ebenen der ländlichen Räume führen. Gleichzeitig zeigt die COVID-19-Krise, dass sich die öffentlich-rechtlich organisierte Daseinsvorsorge als zuverlässig bzw. sicher erwiesen hat und damit auch deren Vorteile ins Bewusstsein der Menschen zurückgekehrt sind. Daher sollte diese Krise als Chance verstanden werden, die Daseinsvorsorge der ländlichen Gebiete weiterzuentwickeln.

Um dem demografischen Wandel in ländlichen Gebieten aktiv und sachgerecht zu begleiten, sollten aktuelle negative Entwicklungen (bspw. Wohnkosten, Verdichtung etc.) in Ballungszentren genutzt werden, um die positiven Aspekte der ländlichen Gebiete in den Vordergrund zu rücken. Gleichzeitig sollten die EU und deren Mitgliedstaaten gezielt strukturpolitische Weichenstellungen zur besseren Förderung ergreifen. Hierzu gilt es, die Präsenz von Behörden in der Fläche auszubauen und zu stärken. Dies ist ein Element der Strukturförderung und sorgt zugleich für eine bessere Erreichbarkeit der Verwaltung. Generell müssen lokale Initiativen gestärkt und nach dem Bottom-up-Prinzip gefördert werden. Dies gilt besonders für die notwendige, aber nicht immer zielgerichtete Politik der Förderung des ländlichen Raumes durch die EU bzw. der Mitgliedstaaten. Hierzu sollten der Förderdschungel gelichtet und Entscheidungen über die Verwendung von Fördermitteln noch mehr in die kommunalen Hände gelegt werden. Gleichzeitig sollte der Kontrollaufwand bei der Verwendung der Mittel auf ein angemessenes Maß reduziert werden, beispielsweise durch die Definition von Schwellenbeträgen, bei deren Überschreiten automatisch eine Kontrolle erfolgt.

Durch Digitalisierung und neue Angebote ergeben sich zusätzliche Möglichkeiten, die Mobilität in der Fläche sicherzustellen. Wichtig ist hierbei die Beibehaltung der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten, beispielsweise durch Nahverkehrspläne

und starke Verkehrsverbünde, um Fehlentwicklungen zu vermeiden, die Mobilität aller Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten und dabei das Erreichen der Klimaziele im Blick zu behalten. Weiter dürfen transeuropäische Verkehrsprojekte nicht dazu führen, dass ländliche Gebiete entlang derartiger Verkehrsprojekte dauerhaft geschwächt werden, da bestehende Verbindungen des ÖPNV aufgegeben werden. Für die Mobilität der Menschen in Europa bleibt der motorisierte Individualverkehr weiterhin bedeutsam. Europa benötigt zukünftig im öffentlichen wie im privaten Verkehr aufgrund unterschiedlicher Raumstrukturen und lokaler Anforderungen einen Antriebsmix aus Elektromobilität und Wasserstoff mit entsprechend flächendeckend verfügbarer Infrastruktur.

Mit Blick auf die Klimaziele, aber auch auf das allgemein hohe wirtschaftliche Potenzial gilt es, noch mehr als bisher die Kommunen im ländlichen Raum und ihre Möglichkeiten als Innovationsräume zu begreifen und zu stärken. So kann die Wertschöpfung in anderen Branchen in den ländlichen Räumen gehalten und ausgebaut werden. Gerade einmal jeder zwanzigste Beruf in den ländlichen Räumen ist der Landwirtschaft zuzuordnen. Rückgrat sind vielmehr kleine und mittelständische Unternehmen (KMU). Es ist ein Umsteuern zugunsten des ländlichen Raums erforderlich, um der Landflucht, insbesondere dem Fachkräftemangel, der sich auch dort aufgrund des demographischen Wandels deutlich verstärkt, wirksam zu begegnen und weitere Wertschöpfungspotenziale in Europa zu heben. Aufgabe der Europäischen Kommission sollte es mit Blick auf eine schnelle Digitalisierung sein, wichtige Projekte der Daseinsvorsorge in der Anfangsphase nicht durch das Wettbewerbsrecht zu blockieren.“

Weitere Informationen bzw. Statements anderer Organisation unter:
<https://ec.europa.eu/info/law/better-regu>

lation/have-your-say/initiatives/12525-Rural-development-long-term-vision-for-rural-areas

Die EU-Kommission hat zwischenzeitlich eine weitere Konsultation eingeleitet mit dem Ziel, eine langfristige Vision für ländliche Gebiete zu erarbeiten. Diese läuft noch bis zum 30. November 2020. Zu diesem Zweck soll bewertet werden, wie es sich in den ländlichen Gebieten Europas lebt. Weiter soll erarbeitet werden, was für das Gedeihen dieser Gebiete entscheidend ist. Diese öffentliche Konsultation soll dazu beitragen, die Wahrnehmungen und Ansichten der Menschen in Europa zu einer Reihe von Themen zusammenzutragen, darunter:

1. Die heutigen Bedürfnisse in ländlichen Gebieten
2. Was macht ländliche Gebiete attraktiv?
3. Chancen für die Zukunft ländlicher Gebiete
4. Staatliches Handeln in ländlichen Gebieten. Der Fragebogen enthält außer dem eine Reihe fakultativer Fragen zur gemeinsamen Agrarpolitik und zur territorialen Entwicklung.

Termine:

22.10.2020: Bürgermeisterfachkonferenz des SHGT

28.10.2020: Bürgervorstehertragung

05.11.2020: 12. Klima- und Energiekonferenz des SHGT

11.11.2020:

Zweckverbandsausschuss des SHGT

13.11.2020:

Delegiertenversammlung

08.12.2020: Landesvorstand des SHGT

Änderungen durch das Coronavirus vorbehalten

Innovative Gemeinde

AirConnect-NF: Drei Gemeinden – ein Ziel!*

Ein Bericht aus kommunalpolitischer Sicht der Gemeinden Klixbüll, Tinningstedt und Leck

Werner Schweizer, Andreas Deidert, Dirk Enewaldsen, Melissa Körner, Christina Petersen und Ralph Hirschberg aus dem AirConnect-NF Projektteam**

Medizinische Medikamentenversorgung von Menschen auf Inseln und Halligen, Rettungsmaßnahmen durch Unmanned

Aircraft Systems (UAS, zu Deutsch „Unbemannte Luftfahrzeuge“) in der Nordsee oder Personenbeförderung durch Flugta-

xis, das sind einige Themen, denen sich die Machbarkeitsstudie AirConnect-NF mit drei Unterauftragnehmern und sechs

* Erstausgabe mit ähnlichem Artikel am 15. April 2020 (auf den Seiten 227 bis 229) in „Die Gemeinde – Baden Württemberg“ erschienen

** Werner Schweizer ist Bürgermeister der Gemeinde Klixbüll, Andreas Deidert ist Bürgermeister der Gemeinde Leck, Dirk Enewaldsen ist Bürgermeister der Gemeinde Tinningstedt, Melissa Körner ist zuständig für das Projektmanagement und Christina Petersen ist zuständig für die Öffentlichkeitsarbeit und Ralph Hirschberg für die Projektleitung bei der EurA AG, Niederlassung Schleswig-Holstein in Enge-Sande

Projektpartnern im nördlichsten Teil Nordfrieslands in Schleswig-Holstein widmete. Ein ehemals genutzter Militärflugplatz in Leck, die Küstenregion, die Nähe zu Dänemark – dies sind Aspekte, die das Thema des elektrischen Drohnenfliegens anhand „grünen Stroms“ durch erneuerbare Energien dort so interessant gestalten. Das vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) im Rahmen des Ideen- und Förderaufrufs zum Thema „Unbemannte Luftfahrtanwendungen und individuelle Luftmobilitätslösungen (UAS/Flugtaxis)“ seit Juli 2019 geförderte Innovationsprojekt bietet erste Einblicke zu neuen Ansätzen bei Einsatz- und Anwendungspotentialen von UAS als innovatives Luftfahrkonzept. 2013 ging der 322 ha große Flugplatz an die drei Anliegergemeinden als Konversionsprojekt über. Gewöhnliche Gewerbegebiete gibt es auch in Schleswig-Holstein viele, aber wenige mit einer Landebahn. Diese Konstellation ist ein echtes Alleinstellungsmerkmal aus Sicht der Gemeinden. Alle drei Gemeinden waren sich einig, dass die 2.750 m lange Landebahn mit den dazugehörigen Rollwegen frei bleiben soll. Die Gemeinde Klixbüll entdeckte im Februar 2019 das Förderprogramm des BMVI für elektrisches und autonomes Fliegen von Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer. Die drei Anliegergemeinden einigten sich mit der Unterstützung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Nordfriesland mbH, einen Förderantrag über das Technologie- und Innovationsberatungsunternehmen EurA AG zu stellen, da die Eigenmittel und personellen Ressourcen der Gemeinden nicht zur Verfügung standen. Alleinstellungsmerkmale sind der dünnbesiedelte ländliche Raum Nordfriesland, die Inseln und Halligen im Nationalpark Schleswig-Holstein, die Hochseeinsel Helgoland und die Offshore Windparks in der Nordsee, sowie SPECIAL USE AIRSPACES über Schleswig-Holstein und über der Nordsee bis an die Niederländische Grenze, inklusive einem SUPERSONIC AIRSPACE. Aus Sicht der drei Kommunen sind dies ideale Voraussetzungen, um Forschung und Entwicklung in dem strukturschwachen Raum etablieren zu können. In Nordfriesland machen überproportional viele junge Menschen Abitur und verlassen danach ihre Heimat, die wenigsten kehren zurück, was aber für eine gute Entwicklung des Landes, auch um unabhängig vom Länderfinanzausgleich zu werden, dringend erforderlich wäre. Die Studie AirConnect-NF macht deutschlandweit auf den Standort Nordfriesland aufmerksam. Zukünftig könnten dadurch in der Region Arbeitsplätze geschaffen werden. „Die großen Entfernungen in Schleswig-Holstein könnten durch diese neue Mobilitätsform zeitlich schrumpfen und die Nachteile im ländlichen Raum Nordfriesland wären teilweise kompensiert“ so Schweizer. „Uns war von

Anfang an klar, dass dieses ein richtungsweisendes Projekt für die ganze Region ist“, sagt Tinningstedts Bürgermeister Dirk Enewaldsen. Das Thema elektrische Drohnenfliegerei und die perspektivische Taxi-fliegerei ist die Grundlage für weitere Entwicklungen, vor allen Dingen aber auch praktische Umsetzungen durch die Ansiedlung von interessanten Firmen. Das Ziel der Studie ist, dass es im Anschluss weitergeht mit der praktischen Umsetzung. Projektideen in diesem Bereich gibt es schon viele. Das Projektteam wird sich dafür einsetzen, dass durch AirConnect-NF irgendwann ein Leuchtturmprojekt für die Region Nordfrieslands und vielleicht auch darüber hinaus entwickelt wird. Mit dem Innovationsprojekt sollen die Grundlagen zur Ansiedlung von Luftfahrtgewerbe und luftfahrtaffinem Gewerbe geschaffen werden. „Die vorhandenen Bauwerke, versiegelten Flächen und Verkehrswege eignen sich grundsätzlich sehr gut für eine gewerbliche Folgenutzung“ so Lecks Bürgermeister Andreas Deidert. Die Direktanbindung an die künftigen Flugbetriebsflächen des Sonder-Landeplatzes Leck prädestiniert die Ausrichtung auf luftfahrtaffine Branchen. „Aus drei mach eins“ – die Zusammenarbeit der Gemeinden Leck, Tinningstedt und Klixbüll birgt große Möglichkeiten für eine spürbare wirtschaftliche Belebung.

Am 19. Mai 2020 fand die interne Projektabschlussitzung aufgrund der derzeitigen Corona-Situation vorerst in kleinem Kreise innerhalb des Projektteams sowie mit Vertretern und Abgeordneten auf kommunaler- und Bundestageebene statt. „Tolle Chancen für Deutschland“, so eröffnete die Bundestagsabgeordnete Astrid Damerow die Veranstaltung und wies auf den am 13. Mai vorgestellten Aktionsplan von Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer hin, welcher „voll und ganz auf unser Projekt zugeschnitten ist, da er den Fokus auf grenzüberschreitende Arbeiten im Gebiet der UAS-Fliegerei setzt“, so Ralph Hirschberg (EurA AG, Niederlassung Schleswig-Holstein, Projektleitung). „Von der Projektidee bis zum 19. Mai ist nun ca. ein Jahr vergangen.“, so blickt Melissa Körner (ebenfalls EurA AG, Projektmanagement) freudig auf den vergangenen Projektzeitraum zurück. Leitfadengestützte Experteninterviews mit Steve Wright (Professor an der Universität aus Westengland / UWE), Jakob Jensen Prühs (Manager für das UAM-System bei Naviair) und Christian Klit Johansen (stellvertretender Leiter des Zentrums Süddänische Universität) verschafften dem Projektteam Zugang zu neuem Wissen und Erfahrungen aus beiden europäischen Ländern. So konnte das Fazit gezogen werden, dass installierte Testräume & Reallabore in Dänemark und Großbritannien bereits erfolgreich etabliert sind, um die Technik der UAS zu erproben. Testserien sind sehr

teuer, rechtlich schwierig zu bekommen und müssen genauestens geplant sowie definiert werden, bevor getestet wird. Dies kann sehr lange dauern.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass Firmen in der Drohnenindustrie und Forschungseinrichtungen heutzutage kaum andere Möglichkeit haben, als diese Testfelder/ Reallabore zu nutzen, da die rechtlichen Rahmenbedingungen in Europa bisher nichts anderes zulassen. Das Ziel sollte mittel- und langfristig sein, das Bedürfnis eines Testgebietes oder eines Reallabors zu eliminieren. Tests sollten dort möglich gemacht werden, wo es für den Einsatz wirklich relevant ist. Zertifizierungsmaßnahmen und Investitionen müssen einfacher und schneller gestaltet werden, damit Start-ups und bereits etablierte KMU eine Chance haben, sich am Markt zu halten. Auch zeigen aktuelle Projekte, dass es viele Potentiale im Bereich der medizinischen Versorgung gibt. Dänemark ist hier Vorreiter in vielen Bereichen. Zukünftig sollte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit noch weiterentwickelt werden. Aufgrund nur wenig vorhandener Flugverbotszonen, die durch Experten analysiert wurden, und durch geringes Verkehrsaufkommen eigne sich das nordfriesische Gebiet gut für Tests mit unbemannten Systemen. Experimentierklauseln, Flugkorridore und Flugbeschränkungsgebiete können Maßnahmen zur Implementierung eines UAS-Testfelds sein. Kernaspekte einer Untersuchung in Form von anonymisierten Fragebögen ergaben, dass 75% der Befragten ähnliche Projekte befürworten, die die Einrichtung derartiger Sonderflugzonen in Schleswig-Holstein vorantreiben. Laut Teilnahme einer medizinischen Einrichtung stünde generell dem Einsatz von UAS und den langfristigen Möglichkeiten mit Flugtaxis bei der Telemedizin, für die Lagebildererkennung bei Katastrophen oder Unfällen, bei der Seenotrettung und beim Frachttransport auf Klinikgeländen oder dringenden Laborgütern nichts entgegen und sie würden bei ausreichender technischer und rechtlicher Reife auch von den Einrichtungen eingesetzt werden. Einsatz- und Reaktionszeit im medizinischen Bereich könne durch die neue Technologie deutlich reduziert werden. Dennoch gibt es noch Hemmnisse bei der geplanten Nutzung von UAS und Flugtaxis. Insbesondere Flugtaxis werden als kritisch gesehen, da der Mehrwert für die einzelne Privatperson in Frage gestellt wird oder noch Sicherheits- und Kostenbedenken bestehen. Eine deutlich verstärkte Aufklärung der Bevölkerung könne da neue Impulse setzen und die Bedenken in Befürwortung umwandeln. „Es wird einen Innovations-Schub der Gesellschaft durch Drohnenflugtechnik geben.“, so formulierte es Hartmut Röder von der GKU Standortentwicklung aus dem Projektteam. „Die Drohnenflug-Technik

nologie wird in sehr vielen Einsatzbereichen einen hohen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzen bringen, dazu zählen die Optimierung der Qualität und Effizienz in den Einsatzbereichen sowie Ersparnis von Zeit und Kosten“. Alle Vorträge der Veranstaltung wurden gefilmt. Entsprechende Videos sind auf der Projekthomepage abrufbar. Besuchen Sie uns daher gern auf www.airconnect-nf.de und

bekommen einen Einblick über die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie.



AIRCONNECT-NF

Gefördert durch:



**Bundesministerium
für Verkehr und
digitale Infrastruktur**

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Pressemitteilungen

Kommunale Landesverbände vom 15. September 2020

Statement der Vorsitzenden der kommunalen Landesverbände zur Lage der Kommunen in der Corona-Epidemie:

Kommunen erwarten angesichts der regionalisierten Ergebnisse der September-Steuerschätzung 2020 schwere Zeiten für die Kommunalfinanzen. Unterstützung durch Bund und Länder auch in den nächsten Jahren notwendig.

Die Vorsitzenden und Geschäftsführer der kommunalen Landesverbände haben heute (15. September) das Ergebnis der September Steuerschätzung gemeinsam bewertet.

Die Städte, Gemeinden und Kreise müssen auch 2021 und 2022 mit deutlich weniger Steuereinnahmen rechnen, als vor der Corona-Krise prognostiziert. Während im Jahr 2020 mit Hilfe von Bund und Ländern das Schlimmste abgewendet werden konnte, bestätigen sich die Befürchtungen, dass in den kommenden Jahren die Kommunalfinanzen in schweres Fahrwasser geraten. „Wir brauchen deshalb auch für das nächste und übernächste Jahr Hilfen von Bund und Ländern, damit die Städte, Gemeinden und Kreise zu einer schnellen wirtschaftlichen Erholung beitragen können“, sagte Kiels Oberbürgermeister **Ulf Kämpfer** und Vorsitzender des Städtetags Schleswig-Holstein.

Während in diesem Jahr noch die Steuermindereinnahmen bei der Gewerbesteuer kompensiert werden, tragen die Kommunen im nächsten Jahr die erwarteten Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer in Höhe von 140 Mio. € und bei der Gewer-

besteuer in Höhe von 113 Mio. € allein. Im Jahr 2022 summieren sich die erwarteten Steuermindereinnahmen immer noch auf 252 Mio. €. „Die Entwicklung der Steuereinnahmen zeigt, dass die Kommunen diese Lasten nicht alleine schultern können, ohne dass notwendige Investitionen in Infrastruktur unterbleiben. Die Kommunen müssen aber weiter Schulen sanieren, Plätze für die Kindertagesbetreuung schaffen, Straßen instand halten, in den Klimaschutz investieren den digitalen Wandel bewältigen“, sagte **Jörg Sibbel**, Eckernfördes Bürgermeister und Vorsitzender des Städtebundes Schleswig-Holstein. Zusätzlich zu den Steuermindereinnahmen werden die Kommunen von Rückzahlungspflichten im kommunalen Finanzausgleich allein für das Jahr 2020 in Höhe von 184 Mio. € betroffen, die ab 2022 fällig werden. Gleichzeitig werden die Zuweisungen für die nächste Jahre nicht das ursprünglich geplante Niveau erreichen. „Die Rückzahlungsverpflichtung hat historische Ausmaße und ist aus eigener kommunaler Kraft nicht zu stemmen. Der kommunale Finanzausgleich muss stabilisiert werden, damit Planungs-

sicherheit für die kommunalen Haushalte bei einer wichtigen Einnahmequelle geschaffen wird, erläuterte der Vorsitzende des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages, Ostholsteins Landrat **Reinhard Sager**.

Der dramatische Einbruch der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen zeigt, dass auf absehbare Zeit der Staat mit weniger Geld auskommen muss. Die Kommunen sind der wichtigste öffentliche Investor, allein zwei Drittel der öffentlichen Bauinvestitionen stammen von den Kommunen. „Es hilft deshalb dem ganzen Land, die Investitionskraft der Kommunen zu stärken. Vor allem muss den vielen ehrenamtlichen Tätigen in Gemeinde- und Stadtvertretungen sowie Kreistagen bei ihren schwierigen Entscheidungen über künftige Haushalte eine Perspektive für die Gestaltung der Zukunft gegeben werden“, machte Amtsdirektor **Rainer Jürgensen**, stv. Vorsitzender des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages deutlich.

Wir müssen gerade in dieser Zeit den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken. Mindereinnahmen und Mehrausgaben, u.a. im sozialen Bereich sowie erhöhte Defizite in den öffentlichen Einrichtungen, fehlende Gewinnabführungen kommunaler Unternehmen und ausfallende Gebühreneinnahmen dürfen bei den bevorstehenden Entscheidungen nicht automatisch zu Kürzungen im Bereich der sogenannten freiwilligen Leistungen führen, die für das Zusammenleben der Menschen von besonderer Bedeutung sind, erklärten die Vorsitzenden abschließend und erwarten eine gemeinsame Lösung aller staatlichen Ebenen bei der Bewältigung der fiskalischen Herausforderungen der Corona-Pandemie.

Die Vorsitzenden werben abschließend für einen breiten politischen Konsens für wirksame kommunale Hilfestellungen und zeigten sich zuversichtlich, dass eine Verständigung mit dem Land erreichbar scheint.

Marc Ziertmann (STV SH) - Dr. Sönke Schulz (SH LKT) - Jörg Bülow (SHGT)

MIT KOMMUNALEN PARTNERSCHAFTEN DIE ZUKUNFT GESTALTEN



Packen Sie lokale Herausforderungen gemeinsam an

Klimawandel, Migration, Mobilität, Digitalisierung – Zukunftsfragen lösen Kommunen leichter in Zusammenarbeit mit ihren globalen Partnern. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt unterstützt Städte, Gemeinden und Landkreise beim Aufbau und der Gestaltung kommunaler Partnerschaften auf Augenhöhe.

Wir beraten Sie · Telefon: 0228 20 717-670 · www.kommunal-global-engagiert.de

**ENGAGEMENT
GLOBAL**
Service für Entwicklungsinitiativen



mit ihrer

SERVICESTELLE
KOMMUNEN IN DER EINEN WELT

Im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

„Die Gemeinde“

ist **die** Zeitschrift für die Schleswig-Holsteinische Selbstverwaltung.

Als kommunalpolitische Zeitschrift auf Landesebene bietet sie einen umfassenden Service für die Selbstverwaltung.

Werden auch Sie Leser der „Gemeinde“!

Deutscher Gemeindeverlag GmbH.,
24017 Kiel, Postfach 1865, Ruf (0431) 55 48 57

Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Postfach 1865, Jägersberg 17, 24017 Kiel
- V 3168 E - Entgelt bezahlt

dataport

Gemeinsam sind wir digital souverän

Zusammen kommen wir voran

dataport.de