1 1/2020

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein

- *Norbert Portz,* Rückforderung von Zuwendungen bei Vergaberechtsverstößen
- *Lisa Christophersen,* Strategien zur effizienten gemeinsamen Umsetzung der digitalen Verwaltung in einem Flächenland
- *Dirk Noack,* Druckrohrleitungen – Möglichkeiten der Ortung und Sanierung

C 3168 E

ISSN 0340-3653

72. JAHRGANG

SHGT Schleswig-Holsteinischer GEMEINDETAG

Deutscher Gemeindeverlag GmbH Kiel

KOMMUNAL NACHHALTIG HANDELN
KOMMUNAL GLOBAL ENGAGIERT
GLOBAL VERANTWORTUNG TRAGEN

Akteure von Migration und Entwicklung vernetzen

Kommunale Entwicklungspolitik profitiert von den Erfahrungen und Perspektiven von Migrantinnen und Migranten, die ihr Wissen und ihre Netzwerke in das gemeinsame Engagement einbringen. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt vernetzt und berät kommunale Akteure im Handlungsfeld Migration und Entwicklung.

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

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

72. Jahrgang · November 2020

Impressum

Schriftleitung:
Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Redaktion:
Daniel Kiewitz

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

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

Anzeigen:
W. Kohlhammer GmbH
Anzeigenmarketing
70549 Stuttgart
Telefon (0711) 78 63 - 72 23
Telefax (0711) 78 63 - 83 93
Preisliste Nr. 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: Wilster Au bei Bischof
Foto: Rudolf Riep, Horst (Holstein)

Inhaltsverzeichnis

Auf ein Wort

Jörg Bülow
Ein starkes Paket für die Kommunen! 270

Aufsätze

Norbert Portz
Rückforderung von Zuwendungen bei Vergaberechtsverstößen 271

Lisa Christophersen
Strategien zur effizienten gemeinsamen Umsetzung der digitalen Verwaltung in einem Flächenland 278

Dirk Noack
Druckrohrleitungen – Möglichkeiten der Ortung und Sanierung 281

Aus der Rechtsprechung

Aufgabenübertragung an Kommunen durch den Bund;
Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG;
Durchgriffsverbot Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG;
Änderung bereits zugewiesener Aufgaben; Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG;
Finanzierung neuer Bedarfe
Beschluss des BVerfG vom 7. Juli 2020
- 2 BvR 696/12 - 285

Reichweite des Hausrechts der Kommunalverwaltungen
Beschluss des VG Schleswig vom 6. November 2020
- 3 B 132/20 - 290

Aus dem Landesverband 292

Mitteilungen des DStGB 293

Pressemitteilungen 294

Personalnachrichten 296

Auf ein Wort

Ein starkes Paket für die Kommunen!

Jörg Bülow, Landesgeschäftsführer des SHGT

Im August hatte ich an dieser Stelle auf die enormen Steuerausfälle durch die Corona-Krise und die Folgen für die Kommunen hingewiesen. Mitte September konnten wir vermelden: es gibt in Ergänzung zu Maßnahmen des Bundes ein starkes Paket des Landes zur finanziellen Absicherung der kommunalen Leistungsfähigkeit.
Zuvor hatte die Steuerschätzung von Anfang September 2020 die Dramatik noch einmal verdeutlicht. Für die Folgejahre ab 2021 ist gerade bei der in Schleswig-Holstein so wichtigen Einkommensteuer das Tal tiefer und länger als noch im Mai geschätzt. Das gleiche gilt für die sonstigen Gemeindesteuern.
Damit öffnete sich Mitte September ein politisches und zeitliches Fenster für kurze, aber intensive Verhandlungen, für die die kommunalen Landesverbände einen gemeinsamen Vorschlag vorbereitet hatten. Dabei hatten Gemeindetag, Städteverband und Landkreistag ein weiteres Thema wieder aufgegriffen, bei dem intensive Einigungsversuche noch im Herbst 2019 nicht zum Ergebnis kamen. Der kommunale Vorschlag für die Gespräche mit der Landesregierung umfasste auch Maßgaben für die Änderung des seit April 2020 im Landtag diskutierten Gesetzentwurfs zum kommunalen Finanzausgleich.

Stabilitätspakt für die Kommunen

All das führte in Gesprächen mit dem Land unter Leitung von Ministerpräsident Daniel Günther, an denen seitens des Gemeindetages Landesvorsitzender Thomas Schreitmüller, Erster Stellvertretender Landesvorsitzende Rainer Jürgensen und der Unterzeichner teilgenommen hatten, zum Erfolg. Am 16. September 2020 wurde der sogenannte „Stabilitätspakt für unsere Kommunen zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den Kommunalen Landesverbänden über den gemeinsamen Weg durch die Corona-Pandemie“ unterschrieben.
Dieser Stabilitätspakt umfasst ein breites Bündel von Maßnahmen im Gesamtumfang von über 500 Millionen Euro, zuzüglich 11 Mio. Euro als dauerhafte und strukturelle Stärkung des kommunalen Finanzausgleichs. Hervorzuheben sind:

- Das Land erlässt den Kommunen die Hälfte der für das Jahr 2020 an das Land zu erstattenden Finanzausgleichsmittel von 184 Mio. Euro (Landesanteil also 92 Mio. Euro) und streckt die Rückzahlungspflicht der Kommunen auf zehn Jahre (2022 bis 2031).
- Das Land kompensiert die Mindereinnahmen der Kommunen bei der Einkommensteuer im Jahr 2021 zu rund 50 % und im Jahr 2022 zu rund 25 % (Gesamtvolumen 110 Mio. Euro).
- Das Land leistet eine Kompensation der für 2020 prognostizierten Gewerbesteuerausfälle gemeinsam mit dem Bund im Gesamtumfang von 330 Mio. Euro (Landesanteil 165 Mio. €).

Dem SHGT war dabei die Leistung für die Mindereinnahmen bei den Einkommensteueranteilen besonders wichtig, denn das belastet gerade viele Kommunen in Schleswig-Holstein besonders stark.

Einigung auch beim Finanzausgleich

Zum Finanzausgleich wurden folgende wesentliche Ergebnisse erzielt:
Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Mittel für Integration von 9 Mio. Euro werden auf 11 Mio. € angehoben und nicht nur – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – an die zentralen Orte, sondern an alle Kommunen verteilt, wo Flüchtlinge integriert werden.
Zusätzlich dazu stellt das Land Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen in den Bereichen Schule, Klimaschutz und Mobilität im Gesamtumfang von 150 Mio. Euro zur Verfügung. Ein erheblicher Teil dieser Mittel dient der Kofinanzierung des künftig vom Bund bezuschussten Ausbaus von Ganztagsangeboten an Grundschulen.
Mit diesen Maßnahmen werden nicht alle Probleme des Finanzausgleichsgesetzes gelöst. Es gibt jedoch Lösungen für einige der umstrittensten Stellschrauben des Finanzausgleichsgesetzes, die gerade aus Sicht des SHGT von besonderer Bedeutung waren. Statt abzusinken, wird die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben mit der Reform des FAG ansteigen.

Mehr Mittel für Schulbau

Eine weitere Einigung zwischen Koalition und Opposition im Landtag vom 25. September unter dem Titel „Für Schleswig-Holstein – in der Krise stehen wir zusammen“ brachte zusätzliche Finanzmittel für die Kommunen. Am wichtigsten sind neue Zuschüsse an die Kommunen von 120 Mio. Euro für das Schulbauprogramm des Landes. Damit wird das bisherige Programm mehr als verdoppelt! Der enorme Investitionsstau in den Schulen kann weiter abgebaut werden.

Zu nennen sind mit kommunalem Bezug außerdem Mittel für digitale Endgeräte für Schüler von 14 Mio. Euro, 60 Mio. Euro für die soziale Wohnraumförderung, 15 Mio. Euro zur Umsetzung der Landesradstrategie, ein Entwicklungsfonds in Höhe von 10 Mio. Euro für Innenstädte und Ortszentren sowie 124 Mio. Euro für Investitionen in Krankenhäuser. Diese lösen allerdings bei den Kreisen eine entsprechende Kofinanzierungslast aus.

Fazit:
Die Handlungsfähigkeit der Kommunen wird durch erhebliche zusätzliche Mittel des Landes gestützt und für wichtige Sorgen beim Finanzausgleich gibt es Lösungen.
Zwar werden die Steuermindereinnahmen der Kommunen bei weitem nicht vollständig ausgeglichen werden. Die Kommunen werden einen erheblichen Teil dieser Mindereinnahmen selbst tragen müssen. Auch die Ergebnisse zum Finanzausglich sind ein Kompromiss, bei dem keine Seite ihre Idealvorstellung verwirklichen kann.

Finanzausgleich innovativ: Kinderbonus und Flächenfaktor

Aber es gibt nun einen Finanzausgleich mit mehr Landesmitteln, mit echten Innovationen („Kinderbonus“ und Flächenfaktor) und mit vielen sachgerechten Lösungen für die Vorgaben des Landesverfassungsgerichts. Und es gibt eine erste wirksame Abfederung der Steuerausfälle durch die Corona-Krise. Damit setzt die Einigung vom September 2020 an die Kommunen ein klares Signal: wir stehen nicht alleine und wir werden gehört.

Herzlichst
Ihr Jörg Bülow

Rückforderung von Zuwendungen bei Vergaberechtsverstößen

Beigeordneter Norbert Portz, Deutscher Städte- und Gemeindebund

I. Ausgangslage

1. Investitionen in kommunale Infrastruktur oft nur mit Zuwendungen möglich

In Deutschland besteht ein großer Nachholbedarf beim Ausbau und bei der Verbesserung speziell der kommunalen Infrastruktur. Nicht nur marode Straßen, Brücken und Kanäle belegen dies. Auch beim Ausbau von Kindertagesstätten, der Sanierung von Schulen, der Umsetzung der nötigen Verkehrswende sowie bei Maßnahmen zum Klimaschutz und der Digitalisierung besteht ein großer Investitionsbedarf. Die Corona-Krise lässt durch einbrechende Steuer- und sonstige Einnahmen und wachsende Ausgaben den Investitionsrückstand der Kommunen weiter steigen. Nach einer Studie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) von Anfang Juni 2020 beläuft sich der Investitionsrückstand bei den deutschen Kommunen auf 147 Milliarden Euro. Er ist damit nochmals um 9 Prozent gegenüber dem Vorjahr angewachsen. Umso wichtiger ist es daher, dass etwa die Corona-bedingten Gewerbesteuerausfälle der Kommunen von 11,8 Millionen Euro durch Bund und Länder kompensiert werden sollen.

Die damit dringend nötigen Investitionen in die kommunale Infrastruktur sind oft nur dann möglich, wenn hierfür öffentliche Fördermittel und damit Zuwendungen gewährt werden. Für die Kommunen sind hier Europäische Strukturfördermittel (Bsp.: EFRE = Europäischer Fonds für regionale Entwicklung; ELER = Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) zu nennen. Aber auch Zuwendungen durch den Bund oder durch die Länder an die Kommunen sind gerade infolge der Corona-Pandemie und der dadurch auch nötigen Stärkung der örtlichen Wirtschaft erforderlich. Dem kommen Bund und Länder auch durch umfangreiche „Corona-Konjunkturpakete“ nach.

2. Zuwendung: Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot sowie Freiwilligkeit

Nach § 23 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind Zuwendungen *„Ausgaben für Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke“*.

Entsprechende Definitionen enthalten auch die für die Kommunen relevanteren Landeshaushaltsordnungen (siehe zum Beispiel § 23 LHO NRW). Danach dürfen Zuwendungen nur gewährt werden,

„wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“.

Dieses Subsidiaritätsprinzip ist für Zuwendungen ebenso kennzeichnend wie das Gebot der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit (s. Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG; § 6 HGrG). Trotz dieser rechtlichen Vorgaben kennzeichnet eine Zuwendung, dass diese stets freiwillig und auf Antrag des Zuwendungsempfängers erfolgt und damit einen Rechtsanspruch und eine Einklagbarkeit des Begünstigten nicht begründet. Dementsprechend sind insbesondere Sachleistungen und Leistungen, auf die der Empfänger einen dem Grund und der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschrift begründeten Anspruch hat, keine Zuwendungen.

3. Vergaberecht und Zuwendungsrecht: Unterschiede und Verbindungen

Die Freiwilligkeit im Zuwendungsrecht unterscheidet dieses vom Vergaberecht. Das Vergaberecht begründet stets einen Austausch von Leistung und Gegenleistung zwischen öffentlichen Auftraggebern auf der einen und Unternehmen auf der anderen Seite (s. § 103 Abs. 1 GWB). In diesem Verhältnis werden auch beiderseitige Rechtsansprüche (Leistungserbringung des Unternehmens und Entgeltzahlung des Auftraggebers) begründet. Demgegenüber findet beim Zuwendungsrecht kein direkter Leistungsaustausch zwischen dem Zuwendungsgeber und dem Empfänger der Zuwendung statt. Dennoch gibt es zwei maßgebliche Schnittstellen zwischen dem Vergabe- und dem Zuwendungsrecht:

Die erste Verknüpfung ergibt sich aus § 99 Nr. 4 GWB für Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte. Danach sind öffentliche Auftraggeber

„natürliche oder juristische Personen des privaten Rechts sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie nicht unter § 99 Nr. 2 GWB fallen, in den Fällen, in denen sie für Tiefbaumaßnahmen, für die Errichtung von Krankenhäusern, Sport-, Erholungs- oder Freizeiteinrichtungen, Schul-, Hochschul- oder Verwaltungsgebäuden oder für damit in Verbindung stehende Dienstleistungen und Auslobungsverfahren von Stellen, die unter § 99 Nr. 1 bis 3 fallen, Mittel erhalten, mit denen diese Vorhaben zu mehr als 50 % finanziert werden“.

Dieser Bestimmung liegt der Gedanke zugrunde, dass es rechtlich keinen Unterschied macht, ob ein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 99 Nr. 1 bis 3 GWB Aufträge unmittelbar selbst vergibt oder aber seine Mittel durch eine Förderung (Zuwendung) von über 50 % an Dritte und auch an natürliche Personen des privaten Rechts weitergibt, damit diese bestimmte Aufgaben der Daseinsvorsorge für ihn erfüllen.

Die zweite Verknüpfung zwischen Vergabe- und Zuwendungsrecht betrifft die regelmäßig vom Zuwendungsgeber mit seinen Zuwendungen auferlegten Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen (ANBest). Diese Nebenbestimmungen kommen in verschiedenen Formen (ANBest-P: Projektförderung; AN Best-I: Institutionelle Förderung sowie ANBest-G/K: Förderung der Gemeinden/Kommunen) vor. Mit diesen Allgemeinen Nebenbestimmungen geben die Zuwendungsgeber den Zuwendungsempfängern als Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendung regelmäßig die Einhaltung der Regeln des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB, Teil 4), der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A), der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) und der Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte – Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), die die VOL/A abgelöst hat, vor.

II. Inhalt und Rechtsnatur der ANBest

1. Regelvorgabe: Beachtung des Vergaberechts durch Zuwendungsempfänger

Der Regelinhalt der entweder auf der Bundeshaushaltsordnung oder den Landeshaushaltsordnungen beruhenden ANBest differiert zwar vom Wortlaut her in Einzelheiten. Im Grundsatz ist das mit den ANBest vorgegebene Ziel zur Anwendung der VOB/A bzw. VgV und der UVgO aber

einheitlich. So bestimmt etwa die Anlage 1 der Verwaltungsvorschrift Nr. 5.1 zu § 44 BHO unter Nr. 3 „Vergabe von Aufträgen" folgendes:

„3.1 Wenn die Zuwendung oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Zuwendung mehr als 100 000 Euro beträgt, sind anzuwenden

- *bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen der Abschnitt I der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB),*
- *bei der Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Dienstleistungen der Abschnitt I der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL)." (*Anmerkung: Heute meist UVgO)

Die Zuwendungsempfänger werden durch diese „klein gedruckten" und oft nicht ausreichend wahrgenommenen Vorgaben verpflichtet, bei der Vergabe ihrer Aufträge wie ein öffentlicher Auftraggeber zu handeln und das Vergaberecht anzuwenden. Besonders ins Gewicht fällt, dass diese Verpflichtung zur Anwendung des komplexen Vergaberechts auch bei Zuwendungen der öffentlichen Hand an rein natürliche Personen des privaten Rechts gilt. Dies ist damit der einzige Fall, in dem bei Zuwendungen, die sich unterhalb der 50 %-igen „Kontroll- und Beherrschungsgrenze" des § 99 Nr. 2 a) GWB bewegen, rein natürliche Personen an das Vergaberecht gebunden werden.

Weitere Vorgaben, die an den Zuwendungsbescheid gekoppelt sind, sind regelmäßig Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers gegenüber dem Zuwendungsgeber. Diese beziehen sich speziell darauf, ob sich die mit der Bewilligung der Zuwendung verbundenen Umstände geändert haben oder weggefallen sind. Auch hat der Zuwendungsempfänger Nachweispflichten über die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendung zu erbringen. Darüber hinaus ist die Bewilligungsbehörde nach den ANBest berechtigt, die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendung – auch durch Einsichtnahme in die „Bücher" des Zuwendungsempfängers – zu prüfen. In der Folge kann der Zuwendungsgeber eine Rückforderung der Zuwendung insbesondere dann verlangen, wenn die Zuwendung entweder durch unrichtige Angaben erwirkt oder nicht für den vorgesehenen Zweck eingesetzt wurde. Dabei kommt dem Verstoß gegen das Vergaberecht bei der Rückforderung der Zuwendungsmittel eine besondere Rolle zu.

2. ANBest-Rechtsnatur: Regel ist öffentlich-rechtliche Auflage nach dem VwVfG

Die Rechtsnatur der ANBest hängt von der jeweiligen Art und Weise der konkreten Förderung ab:

In der Regel wird die Zuwendung durch den Zuwendungsgeber auf öffentlich-rechtlicher Grundlage durch Verwaltungsakt (Zuwendungsbescheid) gegenüber dem Empfänger gewährt. Dies bedeutet, dass die Allgemeinen Nebenbestimmungen jeweils eine Auflage zu dem zugrundeliegenden Verwaltungsakt mit dem Inhalt einer Widerrufsmöglichkeit bei Nichterfüllung darstellen (siehe §§ 36 Abs. 2 Nr. 4, 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG). Folge ist, dass bei Rechtsstreitigkeiten über die Rechtmäßigkeit des Widerrufs der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 VwGO eröffnet ist, da sich der Zuwendungsempfänger regelmäßig in einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit gegen einen Verwaltungsakt wendet.

Die Zuwendung kann aber auch in zivilrechtlicher Form gewährt werden. Dieser Sachverhalt lag einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs[1] zugrunde. Dabei ging es um einen öffentlichen Zuschuss einer Landesbank für den Umbau eines Betriebsgeländes. Die Landesbank hatte eine Rückforderung in Millionenhöhe von dem Zuwendungsempfänger eingefordert, weil die Prüfer im Rahmen ihrer Prüfung des Verwendungsnachweises festgestellt hatten, dass der Zuwendungsempfänger nicht - wie vergaberechtlich vorgesehen - im Offenen Verfahren die von ihm vergebenen Leistungen ausgeschrieben hatte. Der BGH hat in diesem Fall darauf abgestellt, dass es sich bei der zwischen der Investitionsbank und dem Zuwendungsempfänger geschlossenen Vereinbarung um einen privatrechtlichen Vertrag handelt. Die von der Investitionsbank auferlegten Bestimmungen und Auflagen stellen danach Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) dar, die nach rein zivilrechtlichen Grundlagen auszulegen seien. Folge war, dass der Zivilrechtsweg eröffnet war.

Sowohl bei einem öffentlich-rechtlichen als auch bei einem zivilrechtlichen Charakter der Allgemeinen Nebenbestimmungen ist die Rechtsfolge die Gleiche: In beiden Fällen ist die Gewährung der Zuwendung durch den Zuwendungsgeber an den Empfänger mit der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Anwendung des Vergaberechts verbunden. Auch kann in beiden Fällen ein Verstoß gegen diese Vorgaben zum Widerruf der Zuwendung führen.

III. Bestimmtheit des Zuwendungsbescheids?

Insbesondere dann, wenn die Zuwendung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage gewährt wird und damit in Form eines Verwaltungsakts ergeht, ist angesichts der oft erfolgenden pauschalen Vorgaben (Auflagen) zur *„Anwendung des GWB, der VOB, der VgV und der UVgO"* zu fragen, ob dieser Verwaltungsakt dem Bestimmtheitsgebot („*Ein Verwaltungsakt muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein*") des § 37 Abs. 1 VwVfG genügt. Mit dieser allgemeinen Auflage im Zuwendungsbescheid wird aber zum Beispiel nicht deutlich, welche konkrete Fassung der VOB/A Anwendung findet. Dabei sind zwei Verweisungsmöglichkeiten auf die jeweiligen Fassungen denkbar:

Zum einen ist es in Anbetracht des pauschalen Verweises möglich, dass eine dynamische Verweisung stattfindet. Damit würde der jeweilige Zeitpunkt der konkreten Auftragsvergabe darüber entscheiden, welche jeweilige Fassung etwa der VOB/A Anwendung findet. Dieser Zeitpunkt der Auftragsvergabe wäre damit auch für die Frage maßgeblich, welches konkrete Vergaberecht über die Rechtmäßigkeit oder die Rechtswidrigkeit des Umgangs mit der Zuwendung zugrunde zu legen ist. Zum anderen ist aber auch eine statische Verweisung dergestalt denkbar, dass der Zeitpunkt der konkreten Bekanntgabe des Zuwendungsbescheides für die jeweils geltende Fassung der VOB/A entscheidend ist. Eine den Geboten der notwendigen Bestimmtheit des Verwaltungsakts und damit des Zuwendungsbescheids (§ 37 Abs. 1 VwVfG) genügende Auslegung dürfte es erfordern, dass der Zeitpunkt der Bekanntmachung des Bescheids und damit eine statische Verweisung zugrunde zu legen ist[2]. Insoweit bestimmt § 43 Abs. 1 VwVfG:

„Ein Verwaltungsakt wird gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in dem er ihm bekannt gegeben wird. Der Verwaltungsakt wird mit dem Inhalt wirksam, mit dem er bekannt gegeben wird."

Der Zuwendungsempfänger ist daher zumindest dann, wenn nichts Weiteres in den Allgemeinen Nebenbestimmungen bzw. durch den Zuwendungsgeber konkretisiert worden ist, gut beraten, für die Frage der Anwendung des jeweiligen Vergaberechts auf den Zeitpunkt der Bekanntmachung des Zuwendungsbescheids abzustellen.

IV. Rechtsschutz im Vergaberecht versus Rückforderung von Zuwendungen

Bei einem Vergleich des bestehenden Rechtsschutzes im Vergaberecht gegen-

---

1 BGH, Urteil vom 17.11.2011 – Az.: III ZR 234/10.

2 Siehe auch EuGH, Urteil vom 11.07.2013 – C-576/10: Der EuGH stellt für den Zeitpunkt der Anwendbarkeit einer EU-Vergaberichtlinie auf den Zeitpunkt der Wahl des Verfahrens durch den öffentlichen Auftraggeber und – aus Gründen der Rechtssicherheit – nicht auf das Datum der Auftragsvergabe ab.

über den entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten im Zuwendungsrecht fallen die unterschiedlich hohen Hürden ins Auge:

1. Hohe Hürden für Geltendmachung von Vergaberechtsschutz

a) EU-Vergaben: Hürden für Einleitung von Nachprüfungsverfahren

Beim Rechtsschutz im Vergaberecht muss ein Antragsteller für die Einleitung von Nachprüfungsverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte sowohl ein Interesse am Auftrag als auch eine Verletzung in seinen subjektiven Rechten nach § 97 Abs. 6 GWB durch Nichtbeachtung von Vergabevorschriften geltend machen (§ 160 Abs. 2 S. 1 GWB). Dabei hat er darzulegen, dass ihm durch die behauptete Verletzung der Vergabevorschriften ein Schaden entstanden ist oder zu entstehen droht (§ 160 Abs. 2 S. 2 GWB). Im Übrigen ist ein Nachprüfungsantrag nach § 160 Abs. 3 Nr. 1 GWB dann unzulässig, soweit der Antragsteller nach Erkennen des Vergabeverstoßes im Vergabeverfahren diesen nicht innerhalb einer Frist von 10 Kalendertagen gegenüber dem Auftraggeber gerügt hat. Nach § 160 Abs. 3 Nr. 2 und 3 GWB ist ein Nachprüfungsantrag auch unzulässig, soweit ein Antragsteller Verstöße gegen Vergabevorschriften, die aufgrund der Bekanntmachung oder den Vergabeunterlagen erkennbar sind, nicht bis zum Ablauf der in der Bekanntmachung benannten Frist zur Bewerbung oder zur Angebotsabgabe gegenüber dem Auftraggeber gerügt hat.
Erleichtert wird ein Nachprüfungsantrag durch Unternehmen allerdings bei Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte durch die zwingend vom Auftraggeber einzuhaltende Informations- und Wartepflicht gemäß § 134 GWB. Auch die in § 135 GWB vorgesehene Möglichkeit von Antragstellern, bei Verstößen gegen die Informations- und Wartepflicht des § 134 GWB die Unwirksamkeit des dennoch abgeschlossenen Vertrages in einem Nachprüfungsantrag geltend zu machen (§ 135 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 GWB), stärkt die Rechte des Antragstellers.

b) Nationale Vergaben: Grundsätzlich keine Vorabinformationspflicht

Bei Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte steht einem Auftraggeber grundsätzlich kein vergaberechtlicher Primärrechtsschutz vor den Vergabekammern zu. Auch ist die zwingende Informations- und Wartepflicht durch den öffentlichen Auftraggeber nach § 134 GWB nicht entsprechend auf Unterschwellenvergaben anwendbar. Insoweit besteht keine unbewusste Regelungslücke. Folgerichtig haben jüngst sowohl das Kammergereicht Berlin[3] als auch kurze Zeit später das OLG Celle[4] einer entsprechenden Anwendung des § 134 GWB auf Auftragsvergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte eine deutliche Absage erteilt.
Die beiden Gerichte sprechen sich damit deutlich gegen eine vielfach kritisierte Entscheidung des OLG Düsseldorf[5] aus. Dieses hatte in seinem Beschluss in Form eines obiter dictums die Ansicht geäußert, dass gewichtige Gründe dafür sprechen, dass auch bei einer Unterschwellenvergabe die Auftraggeber die Informations- und Wartepflicht zu beachten hätten. Die durch diese Entscheidung ausgelöste Rechtsunsicherheit bei öffentlichen Auftraggebern dürfte durch die beiden Urteile des KG Berlin und des OLG Celle vom Januar 2020 beendet sein.

---

3 KG Berlin, Urt. v. 07.01.2020 – 9 U 79/19.
4 OLG Celle, Urt. v. 09.01.2020 – 13 W 56/19.
5 OLG Düsseldorf, Beschl. v. 13.12.2017 – 27U 25/17.

c) Unternehmen auf Zivilrechts- und Schadensersatzklagen angewiesen

Daher ist ein Unternehmen bei Vergaberechtsverstößen im Unterschwellenbereich grundsätzlich darauf angewiesen, seine primärrechtlichen Ansprüche bei Inanspruchnahme des Gerichtsweges per einstweiliger Verfügung vor den Landgerichten geltend zu machen[6]. Allerdings haben verschiedene Länder (s. Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Schleswig-Holstein und künftig auch Rheinland-Pfalz) durch eigene Landesregelungen den öffentlichen Auftraggebern und besonders den Kommunen auferlegt, die nicht berücksichtigten Bewerber oder Bieter im Vergabeverfahren auch bei Unterschwellenbereich vor der Zuschlagserteilung über deren Nichtberücksichtigung etc. zu informieren.

Ist ein Zuschlag durch den Auftraggeber erteilt und damit der Vertrag zustande gekommen, steht einem Unternehmen bei Vergaberechtsverstößen grundsätzlich „nur" noch ein Schadensersatzanspruch zu. Die Schadenshöhe für die Unternehmer ist jedoch begrenzt. So steht einem Unternehmen nach § 181 GWB (Anspruch auf Ersatz des Vertrauensschadens bei Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte) grundsätzlich nur ein Anspruch auf Ersatz des Vertrauensschadens (negatives Interesse) zu. Voraussetzung ist, dass der Auftraggeber gegen eine den Schutz des Unternehmens bezweckende Vorschrift verstoßen hat und das Unternehmen ohne diesen Verstoß bei der Wertung der Angebote eine *„echte Chance"* gehabt hätte, den Zuschlag zu erhalten, die aber durch den Rechtsverstoß beeinträchtigt wurde.

Die Ersatzansprüche eines Unternehmens sind danach grundsätzlich auf die Kosten der Vorbereitung seines Angebots oder die Kosten der Teilnahme an einem Vergabeverfahren begrenzt. Hinzu kommt, dass ein Angebot nur dann eine echte Chance auf den Zuschlag gehabt hätte, wenn es innerhalb des konkreten Wertungsspielraums der Vergabestelle gelegen hätte, daraufhin auch tatsächlich den Zuschlag zu erteilen[7]. Das Erfüllungsinteresse, also den entgangenen Gewinn, kann ein Unternehmen darüber hinaus zum einen nur dann geltend machen, wenn auch tatsächlich ein Zuschlag (Vertragsschluss) erteilt wurde. Zum anderen muss das Unternehmen darlegen und beweisen, dass es bei einem ordnungsgemäßen Vergabeverfahren mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auch den Zuschlag erhalten hätte[8]. Dabei muss sich dieses Unternehmen jedoch selbst bei einem entsprechenden Nachweis ersparte Aufwendungen und anderweitige Erwerbsmöglichkeiten anrechnen lassen (s. § 648 S. 2 BGB).

2. Niedrige Hürden für Rückforderungen im Zuwendungsrecht

Gegenüber diesen vergaberechtlichen Nachprüfungs- und Schadensersatzansprüchen sind die Rückforderungsmöglichkeiten für Zuwendungsgeber auf Basis zuwendungsrechtlicher Bestimmungen (Runderlasse und ANBest) sehr viel einfacher. So wird etwa oftmals bestimmt, dass dann, wenn der Zuwendungsempfänger *die sich aus dem GWB, der VOB, der VgV oder der UVgO ergebenden Regeln nicht beachtet, die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise mit Wirkung auch für die Vergangenheit widerrufen und die Zuwendung zurückfordern kann.*

Insgesamt lässt sich festhalten, dass - anders als bei den vergaberechtlichen Nachprüfungs- und Schadensersatzverfahren - im Zuwendungsrecht damit potentiell jeder Vergabeverstoß eine Rückforderung der Zuwendung auslösen kann. Bedenkt man, dass die Fehleranfälligkeit im Vergabeverfahren hoch ist, beinhaltet die grundsätzliche Rückforderungsmöglichkeit bei Verstößen gegen das Vergaberecht eine erhebliche Sanktionsmöglichkeit gegenüber den Zuwendungsempfängern. Dem steht nicht entgegen, dass diese bei öffentlich-rechtlicher Gewährung der Zuwendung (Verwaltungsakt) und einer hierauf beruhenden Rückforderung nach § 28 Abs. 1 VwVfG angehört werden müssen.

Hinzu kommt im Vergleich zu den vergaberechtlichen Nachprüfungsverfahren vor Vergabekammern (siehe etwa das Rügeerfordernis der Unverzüglichkeit gegenüber dem Auftraggeber in § 160 Abs. 3 Nr. 1 GWB), dass Rückforderungsansprüche für gewährte Zuwendungen grundsätzlich noch lange Zeit nach Abschluss des Vergabeverfahrens und damit ohne Fristablauf für die Vergangenheit vorgebracht werden können. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Rückforderungsansprüche wegen eines Verstoßes gegen das Vergaberecht auch gegenüber rein natürlichen privaten Personen (Bsp.: Privater Eltern-Träger eines Kindergartens) als Zuwendungsempfänger geltend gemacht werden können. Für diese muss das Vergaberecht aber regelmäßig als „fremdes Rechtsgebiet" angesehen werden.

3. Unterschiedlich hohe Hürden bei Vergabeverstößen fallen ins Gewicht

Im Ergebnis sind damit verschieden hohe Hürden zwischen den Rechtsschutzmöglichkeiten im Vergaberecht einerseits und den Rückforderungsmöglichkeiten im Zuwendungsrecht festzustellen. Diese Unterschiede fallen umso mehr ins Gewicht, als dass zumindest für die vergaberechtlichen Primärrechtsansprüche oberhalb der EU-Schwellenwerte eigens eingerichtete und mit Fachpersonal ausgestattete Vergabekammern und Vergabesenate in den Nachprüfungsverfahren zuständig sind. Demgegenüber müssen im Zuwendungsrecht grundsätzlich nicht unbedingt mit dem Vergaberecht täglich befasste öffentliche Zuwendungsgeber die Einhaltung eines für sie „eher fremden" Rechtsgebiets prüfen. Dies ist umso bedenklicher, als dass eine Rückforderung einer Zuwendung sich je nach den jeweiligen Voraussetzungen auf eine Summe von 100 % der gewährten Zuwendung belaufen kann. Für eine Projektfinanzierung gerade gegenüber natürlichen Personen kann dies aber mit sehr einschneidenden Folgen im Nachhinein verbunden sein.

V. Regelwiderruf der Zuwendung bei schweren Vergabeverstößen

Besonders gravierend werden die Vorgaben des Zuwendungsrechts dann, wenn ein „schwerer Verstoß" gegen das Vergaberecht vorliegt. Bei einem „schweren Verstoß" gegen das Vergaberecht sehen Runderlasse der Bundesländer vor, dass *„grundsätzlich ein Widerruf des Zuwendungsbescheids und die Neufestsetzung (Kürzung) der Zuwendung vorzunehmen ist"*[9].

Im Weiteren bestimmen die jeweiligen Runderlasse bzw. Richtlinien über die Rückforderung von Zuwendungen wegen Vergabeverstößen u. a., dass *„im Interesse eines möglichst einheitlichen Verwaltungsvollzugs und zur gebotenen Gleichbehandlung der Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger bei schweren Verstößen gegen die VOB und VOL im Regelfall förderrechtliche Konsequenzen dergestalt zu ziehen sind, dass die Kosten für die jeweilige Auftragseinheit (z. B. Teillos oder Fachlos), bei der der Verstoß ermittelt wurde, von der Förderung ausgeschlossen werden*[10].

VI. Konkrete Bestimmung des schweren Verstoßes

Sehr bemerkenswert sind weiter die konkrete Festlegung der „schweren Verstöße" gegen Vergaberecht in den jeweiligen Erlassen und Richtlinien. Dabei wird beispielhaft auf die im Runderlass des Finanzministeriums NRW getroffenen Regeln abgestellt. Danach liegen / lagen schwere Vergabeverstöße speziell in folgenden Fällen vor:

- Verstoß gegen die Vergabeart ohne die im Regelungswerk zugelassenen Sachgründe

---

6 OLG Düsseldorf, IBR 2012, 280.
7 BGH, Urteil vom 27.11.2007 – X ZR 18/07.
8 BGH, VergabeR 2007, 750 ff.
9 S. als Beispiel wegen seiner detaillierten Regelungen den Runderlass des Finanzministeriums NRW vom 18.12.2003 – I 1-0044-3/8 - mit Stand vom 01.07.2013, Nr. 2, der durch Runderlass der Landesregierung vom 10. Juni 2020 aufgehoben wurde.
10 Siehe Nr. 2 des erst jüngst aufgehobenen Runderlasses NRW, a. a. O.

- Freihändige Vergaben ohne die dafür notwendigen vergaberechtlichen Voraussetzungen
- Fehlende eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung, und zwar – soweit sachlich geboten – auch unter Berücksichtigung der Anforderungen des Landschafts- und Umweltschutzes
- Bevorzugung des Angebots eines ortsansässigen Bieters gegenüber dem annehmbarsten Angebots
- Ausscheiden des annehmbarsten Angebots:
  - o Aus sonstigen vergabefremden Erwägungen
  - o Durch nachträgliche Verhandlungen über Änderungen der Angebote oder Preise
  - o Durch nachträgliche Herausnahme von Leistungen aus den Angeboten
- Fehlende oder mangelhafte Wertung von zugelassenen Nebenangeboten/ Änderungsvorschlägen
- Ausscheiden oder teilweises Ausscheiden des annehmbarsten Angebots durch nachträgliche Losaufteilung
- Vergaben von Leistungen an einen Generalübernehmer, wenn die Wirtschaftlichkeit der Gesamtleistung nicht nach gewiesen ist

Der Erlass in Nordrhein-Westfalen sieht wie Vorgaben in anderen Bundesländern auch bei Vorliegen schwerer Verstöße im Regelfall einen (vollen) Widerruf des Zuwendungsbescheides und die Neufestsetzung (Kürzung) der Zuwendung vor. Dabei ist nach den beiden Rechtsgrundlagen davon auszugehen, dass im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung das öffentliche Interesse an einer Rückforderung überwiegt.

VII. Vergaberechtliche Beurteilung der Rückforderungsgründe

Bei den Ländererlassen bzw. Richtlinien fällt auf, dass nach wie vor eine Bezugnahme auf die alten und nicht mehr geltenden Vorschriften der VOB/A und der VOL/A erfolgt. Ins Auge sticht auch, dass in den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen zwischen verschieden Graden von Verstößen, also „schweren Verstößen", bei denen ein Widerruf des Zuwendungsbescheids die Regel ist („grundsätzlich") und „sonstigen Verstößen" unterschieden wird. Bei den „normalen Verstößen" kann die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid nach ihrem Ermessen ganz oder teilweise widerrufen.

Eine Unterscheidung zwischen „schweren Verstößen" und sonstigen Verstößen kennt das Vergaberecht nicht. Diese Unterscheidung ist auch zu unbestimmt und – was die „schweren Verstöße" angeht – im Übrigen nicht abschließend. So ist z. B. zu fragen, warum weder eine unzulässige Produktvorgabe noch die unzulässige Vermengung von Eignungs- und Zuschlagskriterien oder aber auch eine unzulässige Scheinaufhebung der Vergabestelle nicht ebenfalls als „schwere Verstöße" normiert sind.

Weiterhin nicht mit dem Vergaberecht kompatibel ist es, dass bestimmte Tatbestände als „schwere Verstöße" gekennzeichnet werden, die nach dem Vergaberecht grundsätzlich vergaberechtskonform sind.

Dies gilt etwa für die „Vergabe an einen Generalübernehmer". Insoweit ist zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des EuGH[11] sich auch Generalübernehmer, das heißt Auftragnehmer, die die Leistung nicht mit eigenen Mitteln, sondern vollständig durch Subunternehmen erbringen lassen, am Vergabeverfahren beteiligen dürfen. Die Forderung eines Eigenleistungsanteils ist daher europarechtlich unzulässig[12].

VIII. Zuwendungsrechtliche Beurteilung

Aber auch eine zuwendungsrechtliche Beurteilung lässt die Richtlinien und Erlasse auf Länderebene über die Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung vom Vergaberecht kaum als haltbar erscheinen. Bei einer auf öffentlichrechtlicher Grundlage gewährten Zuwendung und eine dann dem Zuwendungsgeber grundsätzlich zustehenden pflichtgemäßen Ermessen im Falle einer Rückforderung seiner Zuwendung ist § 40 VwVfG einschlägig. Ist danach eine Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie ihr Ermessen entsprechend dem „Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten".

Insoweit sind aber die Anforderungen und der Zuwendungszweck sowohl in den Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest) als auch in den Erlassen und Richtlinien von Bund und Ländern eindeutig. Danach heißt es z. B. in der Anlage 1 zur Verwaltungsvorschrift Nr. 5.1 zu § 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) unter Ziffer 1.1.:

"Die Zuwendung ist wirtschaftlich und sparsam zu verwenden"[13].

Mit anderen Worten ist der zentrale Zuwendungszweck des Zuwendungsgebers gegenüber dem Zuwendungsempfänger die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der gewährten Zuwendung.

IX. Rechtsprechung: Ermessen beachten

Die Rechtsprechung hat es vor diesem Hintergrund des Zuwendungszwecks zumindest mehrheitlich zu Recht abgelehnt, Widerrufs- und Rückforderungsbescheide von Zuwendungsgebern dann „automatisch" als rechtmäßig einzuordnen, wenn der Zuwendungsempfänger (schwere) Vergaberechtsverstöße begangen hat. Stattdessen betonen die Gerichtsentscheidungen, dass der Widerruf von Zuwendungen verhältnismäßig sein muss und immer eine Ermessenentscheidung voraussetzt, die stets ordnungsgemäß begründet sein muss[14]. Ebenso hat der Bundesgerichtshof[15] zwar entschieden, dass ein auf privatrechtlicher Grundlage gewährter Investitionszuschuss wegen Verstoßes gegen Vergabevorschriften (falsche Vergabeart durch Anwendung der Beschränkten Ausschreibung statt eines ordnungsgemäßen Offenen Verfahrens) bei der Verwirklichung des geförderten Projekts zurückgefordert werden kann. Der Bundesgerichtshof hat aber gleichzeitig ausdrücklich darauf abgestellt, dass die Investitionsbank im konkreten Fall ihr Ermessen richtig und bewusst ausgeübt habe.

Auch das Bundesverwaltungsgericht[16] hatte in einem Fall eines vom Land gewährten Zuschusses zur Errichtung einer Fernwärme-Übernahmestation zwar entschieden, dass der geförderte Auftraggeber durch die fehlerhafte Wahl des Vergabeverfahrens gegen die Verpflichtung im Zuwendungsbereich verstoßen habe, das Vergaberecht zu beachten. Das Bundesverwaltungsgericht hat aber weiter in dem zugrunde liegenden Runderlass und den dort genannten Vergabeverstößen nur eine *„generalisierende Regelbeurteilung"* gesehen, die eine zulässige und damit auch im Einzelfall statthafte Konkretisierung des in § 49 Abs. 3 S. 2 VwVfG eingeräumten „Widerrufsermessens" darstellt.

Deutlicher noch sind die Ausführungen des OVG Rheinland-Pfalz in einer älteren Entscheidung aus dem Jahr 2012[17]. Hierbei ging es um ein Vergabeverfahren zur Erweiterung einer Containeranlage. Dafür wurden Bundesmittel von über zehn Millionen Euro als Zuschuss gewährt. Das OVG Rheinland-Pfalz hat in seiner Entscheidung zu Recht festgestellt, dass allein ein schwerwiegender Verstoß gegen das Zuwendungsrecht in einer fehlerhaften Vergabeart nicht begründet ist. Vielmehr seien stets die Umstände des Einzelfalls entscheidend, die auch eine abweichende Beurteilung ermöglichen. Daher gäbe es Sachverhalte, in denen trotz eines Vergabeverstoßes ein Widerruf nicht in Betracht komme.

Dieser richtigen Auffassung liegt der Gedanke zugrunde, dass die falsche An-

---

[11] EuGH vom 18.03.2004 Rs C-31 4/01.
[12] EuGH a. a. O.
[13] ANBest-I vom 14.12.2011, veröffentlicht im gemeinsamen Ministerialblatt (GMBl NR.54/2011 S. 1087).
[14] OVG Rheinland-Pfalz vom 10.12.2029 6A 10517/ 19.OVG.
[15] BGH, Urteil vom 17.11.2011 – III ZR 234/10.
[16] BVerwG, Beschluss vom 13.02.2013 – 3 B 58.12.
[17] OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. 09. 2012 – 6 A 10478/12.

wendung des Vergaberechts und damit auch die falsche Wahl der Vergabeart nicht zwingend zu einer dem Zuwendungszweck entgegenstehenden unwirtschaftlichen und damit nicht sparsamen Verwendung der Zuwendungsmittel führen. Ein Widerruf der Zuwendung kann daher ermessensfehlerhaft sein, wenn der Zweck der Zuwendung, nämlich deren wirtschaftliche und sparsame Verwendung, trotz des Vergaberechtsverstoßes des Zuwendungsempfängers erreicht wurde[18].

Wenn dieser Ansatz einer wirtschaftlichkeits- und haushaltsrechtlich orientierten Lösung zum Teil mit der Argumentation bestritten wird, dass das Ziel des Vergaberechts nicht nur in einer größtmöglichen Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung, sondern darüber hinaus in der Förderung eines gleichberechtigten Wettbewerbs liegt[19], so greifen diese Überlegungen nicht. Denn insoweit wird der wettbewerbliche Konkurrenzschutz, der dem Kartellvergaberecht der §§ 97 ff. GWB bei allen Auftragsvergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte zugrunde liegt, mit der Intention und dem Zweck des Zuwendungsrechts verwechselt. Während im ersteren Fall bei einer Verletzung kartellvergaberechtlicher Vorschriften und damit von Vorschriften des Wettbewerbsrechts sich benachteiligt fühlende Unternehmen vor den Vergabekammern ein Nachprüfungsverfahren einleiten oder bei Unterschwellenvergaben ggf. einstweiligen Rechtsschutz vor den Landgerichten begehren können, ist das Zuwendungsrecht rein auf die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln (siehe § 6 Abs. 1 HGrG) fixiert. Gerade daher sind das Vergaberecht insbesondere mit seinem wettbewerblichen Konkurrenzschutz im Kartellvergaberecht (§§ 97 ff. GWB) einerseits und das Zuwendungsrecht andererseits unterschiedliche Rechtsgebiete[20].

X. Rückforderung von Zuwendungen: Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip entscheidende Grundlagen

Die Gewährung von Zuwendungen erfolgt daher mit dem maßgeblichen Ziel, dass der Zuwendungsempfänger die Zuwendung wirtschaftlich und sparsam verwendet. Das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip folgt dabei schon aus den übergeordneten sowie grundgesetzlichen und haushaltsgesetzlichen Vorgaben (siehe Art. 114 Abs. 2 i. V. m. Art. 109 GG, § 6 Abs. 1 und Abs. 2 HGrG). Insbesondere nach § 6 Abs. 1 HGrG sind bei der *„Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten“*. In Ausfüllung dieses Prinzips bestimmen zum Beispiel auch § 7 Abs. 1 S. 1 BHO, ebenso wie die Landeshaushaltsordnungen und die Haushaltsordnungen der Kreise sowie Städte und Gemeinden, dass bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind.

Daher sehen auch die Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest) als allgemeines Ziel der Zuwendung die *„wirtschaftliche und sparsame“* Verwendung der Zuwendung vor[21]. Hiermit verbunden ist, dass ein Zuwendungsgeber bei seiner Entscheidung über die Rückforderung einer Zuwendung stets die Verhältnismäßigkeit prüfen sowie sein pflichtgemäßes Ermessen (siehe auch § 40 VwVfG) ausüben muss. Das beinhaltet, dass er immer den Einzelfall zu berücksichtigen hat. All dies bedingt insbesondere auch die ausgewogene Abwägung der Interessen sowohl der Zuwendungsempfänger als auch der Öffentlichkeit bei der Entscheidung über die Rückforderung[22]. Konkret bedeutet dies, dass dem Zuwendungsempfänger stets die Nachweismöglichkeit zu eröffnen ist, wonach trotz eines Verstoßes gegen das Vergaberecht kein zuwendungsrechtlich relevanter Nachteil im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot entstanden ist. Dieses Vorbringen hat die jeweils zuständige Behörde im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung über einen Widerruf zu berücksichtigen[23].

Daher sind die globalen Aussagen insbesondere in den Erlassen und Richtlinien der Bundesländer, wonach „schwere Verstöße“ gegen das Vergaberecht „grundsätzlich“ eine Rückforderungspflicht des Zuwendungsempfängers auslösen, rechtlich nicht haltbar. Sowohl die Allgemeinen Nebenbestimmungen als auch die Erlasse und Richtlinien sind „nur“ Verwaltungsvorschriften. Diese müssen sich am höherrangigen Recht messen lassen.

Hinzu kommt, dass der pauschale Schluss, wonach die Anwendung des Vergaberechts stets zu einer größeren Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung der Mittel führt, falsch ist. Insbesondere vermag auch allein der Umstand, dass ein Auftraggeber die falsche Vergabeart gewählt hat, noch nicht stets alleine die Unwirtschaftlichkeit der Mittelverwendung zu indizieren[24]. So ist im Einzelfall vorstellbar, dass etwa eine vergaberechtlich unzulässige Preisnachverhandlung sogar zu Kosteneinsparungen führt. Daher ist auch ein genereller Schluss, wonach die Anwendung der falschen Vergabeart, also etwa einer Freihändigen VOB-Vergabe statt einer rechtmäßigen Beschränkten Vergabe stets eine Rückforderung der Zuwendung begründet, kaum haltbar. Denn gerade über eine wenn auch unzulässige Preis-Nachverhandlung bei einer Freihändigen VOB-Vergabe lassen sich ja durchaus Einsparungen erzielen.

In diesem Zusammenhang sind auch die in vielen Bundesländern geltenden so genannten „Wertgrenzerlasse“ zu berücksichtigen. Diese eröffnen den Kommunen im Zuge der Corona-Krise und von nötigen schnellen und einfachen Vergaben zeitlich befristet die Möglichkeit, etwa Beschränkte und Freihändige Vergaben bis zu hohen Auftragssummen durchzuführen (Beispiel = VOB/A: Beschränkte Vergaben bis 1 Mio. Euro, Freihändige Vergaben bis 100 000 Euro; UVgO: Beschränkte / Freihändige Vergabe bis 100 000). Diese erhöhten Auftragswerte etwa für Freihändige Vergaben lassen sich auch nicht pauschal mit dem Vorwurf verknüpfen, dass die Auftragsvergaben dadurch teurer werden.

Von daher dürfte eine zumindest in den Richtlinien und Erlassen festgeschriebene grundsätzliche Rückforderung von Zuwendungen bei „schweren Vergabeverstößen“ einen Verstoß sowohl gegen das Ziel der Zuwendung, also gegen den Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsatz, als auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darstellen. Dies gilt zumindest immer dann, wenn die Durchführung des Projekts trotz des Vergaberechtsverstoßes wirtschaftlich und sparsam erfolgt ist.

XI. Trennung zwischen Vergabe- und Zuwendungsrecht beachten

Umgekehrt führen Vergabeverstöße in der Regel dazu, dass Unternehmen in ihrem Anspruch auf Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung (§ 97 Abs. 1 und Abs. 2 GWB sowie § 2 Abs. 1 und Abs. 2 VOB/A und § 2 Abs. 1 und 2 UVgO) beeinträchtigt werden. Diesen Bietern steht aber gerade bei Auftragsvergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte ein vergaberechtlicher Primärrechtsanspruch vor den Vergabekammern zu (§§ 160 ff. GWB). Insofern sind gerade das wettbewerbsorientierte Vergaberecht oberhalb der EU-Schwellenwerte und das sparsamkeitsorientierte Zuwendungsrecht zwei verschiedene Rechtsgebiete. Eine Vermengung führt zu vom Schutzzweck der jeweiligen Rechtsbereiche nicht gedeckten Ergebnissen.

---

18 Hildebrandt/Conrad, ZfBR 2013, 130, 138; Greb, VergabeR 2010, S. 387, 393 f.; Mayen, NZBau 2009, S. 98, 101; Pape/Holz, NVwZ 2011, 1231, 1234.

19 In diese Richtung gehend auch: VG Baden-Württemberg, Urteil vom 28.09.2011, 9 S 1273/10 sowie VGH München, Beschluss vom 23.05.2012 – 4 ZB 10.547.

20 So auch: Hildebrandt/Conrad, ZfBR 2013, 130, 139.

21 Siehe Ziffer 1.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen zu § 44 BHO.

22 OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20.04.2012 – 4 A 1055/09.

23 OVG Nordrhein-Westfalen, a. a. O.

24 Hildebrandt/Conrad, ZfBR 2013, 130, 139; Schilder, NZBau 2009, 155, 156; a. a. O. Attendorn, NVwZ 2006, 991, 994.

DIE GEMEINDE
Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein

Alles im Griff?

Die Einbanddecke 2020 schafft Ordnung!

Erst der gebundene Jahrgang der Zeitschrift bietet:

- die sichere Aufbewahrung, denn kein Einzelheft geht verloren
- durch das Jahresinhaltsverzeichnis die gezielte Nutzung einzelner Hefte und Beiträge.

Sie erhalten die Einbanddecke 2020 dieser Zeitschrift für € 44,–/CHF 52,80 (zzgl. Portokosten). Eine Nachricht mit dem Titel der Zeitschrift und Absenderangabe genügt.

Bestell-Telefon:
0711 7863-7280

Bestell-Fax:
0711 7863-8430

Bestell-E-Mail:
vertrieb@kohlhammer.de

Achtung:
Bestellungen der Einbanddecke 2020 müssen dem Verlag bis zum **29. Januar 2021** vorliegen.

Später eingehende Bestellungen können leider nicht berücksichtigt werden.
Als Abonnent der Einbanddecke erhalten Sie diese automatisch mit eingeprägter Jahreszahl.

W. Kohlhammer GmbH · 70549 Stuttgart · www.kohlhammer.de

Kohlhammer

Folge für das Zuwendungsrecht ist, dass ein Widerruf der gewährten Zuwendung stets nur nach Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörde und nur bei einem Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes möglich ist. Dies bedeutet, dass insbesondere rein formale Vergabeverstöße, die ohne Einfluss auf die wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungsmittel sind, das Zuwendungsziel grundsätzlich erreichen und daher in der Regel keinen Widerruf auslösen dürfen. Folge ist weiter, dass bei der Frage, ob ein Vergabeverstoß auch zu einem Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip geführt hat, stets der Einzelfall entscheidet.

Dieses Ergebnis gilt im Übrigen auch in anderen Rechtsbereichen. So führt etwa der Verstoß gegen das Vergaberecht nicht automatisch zu einer Rechtswidrigkeit des hierauf fußenden Erschließungsbeitrags (Erschließungsaufwand). So hat das Bundesverwaltungsgericht[25] ausgeführt, dass ein Verstoß gegen vergaberechtliche Vorschriften bei der Herstellung einer Erschließungsanlage nur dann für die Höhe des Erschließungsaufwandes beachtlich ist, wenn die Mehrkosten in einer für die Gemeinde erkennbaren Weise eine grob unangemessene Höhe erreichen. Entsprechendes muss für das Verhältnis von Vergabeverstoß zur Rückforderung von Zuwendungen gelten.

XII. Fazit

Als Fazit lassen sich acht Punkte zusammenfassen:

(1) Zuwendungs- und Vergaberecht sind getrennte Rechtsgebiete.

(2) Die Missachtung der Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest) und der entsprechenden Richtlinien etc. von Bund und Ländern können einen Widerruf der Zuwendung auslösen.

(3) Die Rückforderung einer Zuwendung erfordert stets die pflichtgemäße Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörde im Einzelfall. Dabei ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten.

(4) Die Bundes- sowie Länderbestimmungen über die Rückforderung von Zuwendungen und die ANBest müssen sich als Verwaltungsvorschriften an übergeordneten Gesetzen (s. § 6 HGrG) und damit am zentralen Haushaltsziel der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung messen lassen.

(5) Insbesondere rein formale Vergabeverstöße, die ohne Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit das Zuwendungsziel erreichen, können keinen Widerruf der Zuwendung bewirken.

(6) Dem Zuwendungsempfänger muss zur Abwendung der Rückforderung stets der Nachweis der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung möglich sein.

(7) Die zuwendungsrechtlichen Regeln und die ANBest sind in „Wort und Inhalt“ dringend den vergaberechtlichen Vorgaben anzupassen.

(8) Vergaberechtsverstöße, bei denen wegen der Einhaltung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzips das Zuwendungsziel nicht in Frage gestellt wird, können dennoch Unternehmen in ihren Ansprüchen auf Einhaltung der Bestimmungen über das Vergabeverfahren verletzen (s. § 97 Abs. 6 GWB). Derartige Ansprüche müssen von den Unternehmen bei Oberschwellenvergaben vor den Vergabekammern bzw. bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte ggf. vor den Landgerichten geltend gemacht werden.

---

[25] BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 – 9 C 11.11.

Strategien zur effizienten gemeinsamen Umsetzung der digitalen Verwaltung in einem Flächenland[1]

Lisa Christophersen, Duale Studentin „Public Administration“ bei Dataport

A. Einleitung

Die Digitalisierung ist eines der größten Themen, die die Kommunen im 21. Jahrhundert beschäftigt.[2] Neben der OZG-Umsetzung sind ebenso viele weitere Vorschriften des Bundes, des Landes Schleswig-Holstein sowie der EU zu berücksichtigen. Zusätzlich zum Kerngeschäft ist diese Herausforderung von den einzelnen Verwaltungen zu bewerkstelligen. Daraus ergibt sich vor allem in fachlicher, organisatorischer sowie finanzieller Hinsicht ein erheblicher Aufwand, den es möglichst effizient zu bewältigen gilt. Zur Umsetzung der digitalen Verwaltung müssen folglich geeignete Strategien erarbeitet werden.[3]

Neben den vielseitigen rechtlichen und technischen Anforderungen an die digitale Verwaltung beeinflusst die vielfältige Behördenstruktur in einem Flächenland wie Schleswig-Holstein die Umsetzung. In Schleswig-Holstein liegen 1.106 Gemeinden, wovon 63 über das Stadtrecht verfügen. Während sich 86 der Gemeinden inklusive der vier kreisfreien Städte selbständig verwalten, ist der Großteil mit 1.020 Gemeinden in 84 Ämtern organisiert. Hinzu kommen die elf Kreise, sodass insgesamt 181 eigenständige Kommunalverwaltungen im Flächenland Schleswig-Holstein agieren.[4] Bei der gemeinsamen Umsetzung der digitalen Verwaltung besteht die Herausforderung darin, die verschiedenen Interessen dieser 181 Verwaltungen zu berücksichtigen sowie zu vereinen.

In den vergangenen Jahren konnten eine Vielzahl von Projekten zur gemeinsamen Umsetzung der digitalen Verwaltung gestartet werden. Als ausgewählte Beispiele werden im Folgenden die Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners Schleswig-Holstein sowie des Onlinezugangsgesetzes aber auch die Onlinebeteiligungsplattform Bauleitplanung Online Beteiligung für Schleswig-Holstein (BOB-SH) und die Sammelbeschaffung des Digitalfunks über den Rahmenvertrag mit der GMSH kurz vorgestellt. Anschließend werden die Strategien zur gemeinsamen Umsetzung der digitalen Verwaltung im Hinblick auf die Koordination und Finanzierung sowie die Wahrung der kommunalen Interessen daraus abgeleitet und erläutert. Abschließend wird ein Fazit zu den verwendeten Strategien mit einem kurzen Ausblick auf die künftige Anwendung gezogen.

I. Herausforderungen der digitalen Verwaltung

Die Digitalisierung bietet enorme Chancen für die Kommunen, stellt diese jedoch gleichzeitig vor erhebliche Herausforderungen.[5]

Nach § 1 OZG sowie dem dazugehörigen Umsetzungskatalog des IT-Planungsrats sind etwa 575 Verwaltungsleistungen bis zum Ablauf des Jahres 2022 elektronisch anzubieten. Im direkten Zusammenhang mit der OZG-Umsetzung ist die EU-Verordnung 2018/1724 zum Single Digital Gateway zu beachten. Daraus geht die Verpflichtung hervor, alle für Inländer online angebotenen Verwaltungsleistungen auch grenzüberschreitend diskriminierungsfrei den Bürger/Innen der Mitgliedsstaaten zur Verfügung zu stellen.[6]

Neben den OZG-Vorgaben sind zahlreiche weitere Vorschriften für die digitale Verwaltung von Bedeutung. Durch die EU sind einige Richtlinien beschlossen worden, die in nationales Recht umzuwandeln und entsprechend anzuwenden sind. Beispielhaft zu nennen ist in diesem Zusammenhang die Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG, nach der unter anderem ein Einheitlicher Ansprechpartner zur Abwicklung von Verfahren und Formalitäten zur Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit bereitzustellen ist.[7] Durch die Richtlinie 2014/24/EU werden elektronische Anforderungen für die Vergabe von Aufträgen durch öffentliche Auftraggeber gestellt. Demnach ist das Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich durchgängig digital zu gestalten.

Hinzu kommen die E-Government-Gesetze des Bundes und des Landes Schleswig-Holstein. Zudem finden sich zahlreiche Vorgaben im LVwG zur elektronischen Verwaltung, die von den Verwaltungen zu befolgen sind.[8]

Neben den beispielhaft aufgezählten Vorschriften sind die Verwaltungen darüber hinaus jedoch vor allem durch die immense Geschwindigkeit, mit der sich die Digitalisierung entwickelt, gefordert.[9]

Parallel zur Umsetzung der entsprechenden Vorschriften der digitalen Verwaltung besteht jedoch in einem Flächenland wie Schleswig-Holstein zusätzlich die Herausforderung darin, dies für alle Verwaltungen kompatibel zu lösen. In vielen Fällen sind mehrere voneinander unabhängig organisierte Behörden bei der Bearbeitung von Verwaltungsleistungen integriert. Ein Beispiel ist das Beteiligungsverfahren nach § 4a BauGB in der Bauleitplanung. Für etwaige Fälle sind geeignete technische Lösungen zur medienbruchfreien Aufgabenbearbeitung erforderlich.

II. Projekte zur Umsetzung der digitalen Verwaltung

1. Einheitlicher Ansprechpartner Schleswig-Holstein

Der Einheitliche Ansprechpartner Schleswig-Holstein (EASH) geht aus der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG hervor. Nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie ist durch die Mitgliedstaaten der EU sicherzustellen, dass Dienstleistungserbringer alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme ihrer Dienstleistungstätigkeiten erforderlich sind, sowie die Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen über Einheitliche Ansprechpartner abwickeln können. Gemäß Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie ist dies ebenfalls elektronisch zu ermöglichen.

Da die Umsetzung des Einheitlichen An sprechpartners aus verfassungsrechtlichen Gründen auf Bundesebene nicht möglich war, musste innerhalb der einzelnen Länder eine richtlinienkonforme Lö sung entwickelt werden.[10] Ansiedlungsoptionen boten sich sowohl bei den Behörden der Landes- und Kommunalverwaltung als auch bei den Kammern oder in Kooperationen mit privaten Dritten.[11]

In Schleswig-Holstein wurde 2009 eine Kooperation durch die Errichtung einer neuen Institution in Form einer AöR mit den Kommunen, den Wirtschaftskammern und dem Land als Träger eingegangen.[12] Die AöR fungierte als vorgeschaltete Stelle zu den zuständigen Behörden[13] und hat die Aufgabe nach Art. 6 der

---

1 Der Beitrag beruht auf einer Praxisarbeit, die die Verfasserin im Rahmen eines viermonatigen Praktikums beim Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag verfasst hat.
2 Landsberg/Handschuh, in: Die Gemeinde SH 2019, S. 2 (2).
3 Schulz, in: Die Gemeinde SH 2017, S. 280 (281).
4 Statistisches Bundesamt, Verwaltungsgliederung in Deutschland am 30.06.2020, Mai 2020.
5 Landsberg/Handschuh, in: Die Gemeinde SH 2019, S. 2 (2, 4).
6 Insb. Art. 13 EU-Verordnung 2018/1724.
7 Art. 6, 8 EG-Richtlinie 2006/123/EG.
8 Insb. §§ 52a ff LVwG.
9 Landsberg/Handschuh, in: Die Gemeinde SH 2019, S. 2 (5).
10 Windoffer, in: DVBl 2006, S. 1210 (1214 f.).
11 Windoffer, in: DVBl 2006, S. 1210 (1214 ff.).
12 § 1 Abs. 5 Errichtungsgesetz EASH.
13 Gesetzentwurf der schleswig-holsteinischen Landesregierung vom 30.06.2009, Drucksache 16/2750, S. 24.

Dienstleistungsrichtlinie die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zu erleichtern.[14] Zum 01. Januar 2019 wurde die „AöR EASH" aufgelöst und die Aufgaben auf den neu gegründeten ITVSH übertragen.[15]

2. OZG-Umsetzung durch den ITVSH

Nach § 1 OZG sind Bund und Länder verpflichtet, alle Verwaltungsleistungen bis zum Ablauf des Jahres 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und diese zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Nach dem OZG-Umsetzungskatalog des IT-Planungsrats sind etwa 575 Verwaltungsleistungen gebündelt in 35 Lebens- und 17 Unternehmenslagen unter Berücksichtigung der rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen des OZG's[16] digital anzubieten. Eine Vielzahl dieser Leistungen liegt in der Zuständigkeit der Kommunen.[17]

Der ITVSH wurde mit Wirkung zum 01. Januar 2019 als AöR gegründet, deren Träger die Gemeinden, Ämter und Kreise des Landes Schleswig-Holstein sind.[18] Nach § 3 Abs. 3 Errichtungsgesetz ITVSH ist es dessen Aufgabe, die Umsetzung des OZG's durch die Kommunen fachlich zu unterstützen und zentral zu koordinieren.

3. BOB-SH

Nach § 4a BauGB ist im Rahmen der Bauleitplanung ein Beteiligungsverfahren durchzuführen. Gemäß der §§ 2, 3, 4 BauGB sind die Öffentlichkeit sowie die Träger öffentlicher Belange während des Bauleitplanungsverfahrens von der Gemeinde zu unterrichten und ihnen eine Gelegenheit zur Äußerung einzuräumen.

Mit BOB-SH wurde dafür eine landesweite digitale Lösung geschaffen.[19] Durch das Portal kann das gesamte Beteiligungsverfahren medienbruchfrei durchgeführt werden, womit das Ziel der Standardisierung und Optimierung des Gesamtprozesses verfolgt wird.[20]

2012 wurde das Projekt zudem mit dem ersten Platz des eGovernment-Wettbewerbs in der Kategorie „Innovativstes eGovernment-Projekt" ausgezeichnet.[21]

4. Rahmenvertrag zwischen SHGT und GMSH

Durch die EU-Richtlinie 2014/24/EU werden elektronische Anforderungen an die Vergabe von Aufträgen durch öffentliche Auftraggeber gestellt.[22] Mit dem Vergaberechtsmodernisierungsgesetz des Bundes wurde die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt und die elektronische Kommunikation zum Grundsatz im Vergabeverfahren festgelegt.[23] Bis zum 18. Oktober 2018 musste eine vollständige Abwicklung des Vergabeverfahrens im Oberschwellenbereich in elektronischer Form ermöglicht werden.[24]

Seit dem Jahr 2016 besteht die Möglichkeit, die Beschaffungen über den Rahmenvertrag zwischen dem SHGT und der GMSH auch elektronisch ausführen zu lassen.[25] Dadurch können die Mitglieder des SHGT's ohne einen eigenen Aufwand die Anforderungen der elektronischen Vergabe erfüllen.[26] Die GMSH fungiert hierbei als zentrale Beschaffungsstelle, die von den Mitgliedern des SHGT's auch mit einer e-vergaberechtskonformen Beschaffung beauftragt werden kann.[27]

Eine erfolgreiche Anwendung einer Beschaffung über den Rahmenvertrag der GMSH zeigt die Sammelausschreibung der Digitalfunkgeräte für alle Feuerwehren und Rettungsdienste im Land Schleswig-Holstein.[28]

III. Lösungsstrategien zur effizienten gemeinsamen Umsetzung

1. Koordination

An die digitale Verwaltung werden sowohl rechtliche als auch technische Anforderungen gestellt, die bei der Umsetzung der Projekte zu berücksichtigen sind. Dies bedeutet einen organisatorischen sowie zeitlichen Aufwand und erfordert die entsprechende Fachkompetenz von den Beteiligten.

Der EASH fungierte grundsätzlich als koordinierende nicht entscheidungsberechtigte Stelle.[29] Durch die zentrale Errichtung der Anstalt sollten eine Bündelung der Kompetenzen sowie eine effektive Aufgabenwahrnehmung durch die Zusammenarbeit der Träger erfolgen.[30]

Bei der umfangreichen OZG-Umsetzung wird eine ähnliche Strategie verfolgt. Die Errichtung des ITVSH basiert auf einer Idee der kommunalen Landesverbände, die bestehenden Organisationen mit Aufgaben zur Digitalisierung sowie der elektronischen Verwaltung vor dem Hintergrund der OZG-Umsetzung zusammenzufassen.[31] Dem ITVSH wurde die fachliche Unterstützung sowie zentrale Koordination der OZG-Umsetzung dabei gesetzlich zugewiesen.[32] Diese Regelung dient dazu, die enormen Herausforderungen durch die Bündelung von Kompetenzen auf dem Gebiet des kommunalen IT-Einsatzes bewältigen zu können.[33]

Die Plattform BOB-SH wurde als Pilotprojekt im Kreis Stormarn sowie einigen Gemeinden, Ämtern und Städten in Zusammenarbeit mit dem Kommunalen Forum für Informationstechnik e. V. (KomFIT) und den kommunalen Landesverbänden entwickelt.[34] Mit Dataport als Betreiber der Plattform wurde nach der Pilotphase die notwendige technische Infrastruktur aufgebaut.[35] Die Weiterentwicklung von BOB-SH erfolgte mithilfe eines Anwenderbeirats, der sich aus planenden Kommunen sowie Trägern öffentlicher Belange zusammensetzte.[36] Damit wurde das technische Knowhow sowie das praktische Wissen der Anwender für die Entwicklung der Plattform kombiniert.

Durch die Erweiterung des Rahmenvertrags mit der GMSH kann neben den vergaberechtlichen Kompetenzen auch deren elektronische europarechtskonforme Vergabeplattform ohne eigenen Aufwand von den Mitgliedern des SHGT's genutzt werden.[37] Parallel zur Bündelung der Kompetenzen erfolgt dies ebenso für die Bedarfe der Kommunen durch die Nutzung des Vertrags.[38]

Die zentrale Koordination und Bündelung der Kompetenzen spielt eine vorrangige Rolle und zeigt sich bei der Errichtung gemeinsamer Anstalten aber auch beim Abschluss des Rahmenvertrags. Dadurch können neben den praktischen Erfahrungen aus den Kommunalverwaltungen als Träger auch die Fachkompetenzen insb. für die technischen Lösungen genutzt werden. Außerdem können durch die zentrale Koordination verschiedene Sichtweisen der einzelnen Verwaltungen berücksichtigt werden, was unter dem Punkt III.3. ebenfalls verdeutlicht wird.

Eine andere Variante offenbart das Verfahren mit Pilotkommunen. In diesem Model wurde zunächst eine Lösung mithilfe der Piloten entwickelt, die schließlich landesweit zur Verfügung gestellt und durch einen Anwenderbeirat verbessert wurde. So erfolgt auch hier eine Koordination mit dem Ziel nach „Einer Lösung für alle".

---

14 § 3 Errichtungsgesetz EASH.
15 §§ 1 Abs. 1, 2, 3 Abs. 5 Errichtungsgesetz ITVSH.
16 § 4 ff OZG.
17 Landsberg/Handschuh, in: Die Gemeinde SH 2019, S. 2 (4).
18 § 1 Abs. 1 und 4 Errichtungsgesetz ITVSH.
19 Köhnke-Treptow, in: Die Gemeinde SH 2019, S. 14 (15).
20 Köhnke-Treptow, in: Die Gemeinde SH 2019, S. 14 (15).
21 Maas, in: Die Gemeinde SH 2012, S. 277 (277).
22 Insb. Art. 53 Abs. 1 EU-Richtlinie 2014/24/EU.
23 Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 08.10.2015, Drucksache 18/6281, S. 2.
24 § 97 Abs. 5 GWB, § 9 Abs. 1, § 81 VgV.
25 Ohse, in: Die Gemeinde SH 2016, S. 150 (150).
26 Ohse, in: Die Gemeinde SH 2016, S. 150 (150).
27 Ohse, in: Die Gemeinde SH 2016, S. 150, (151).
28 Ohse, in: Die Gemeinde SH 2016, S. 150, (151).
29 Gesetzentwurf der schleswig-holsteinischen Landesregierung vom 30.06.2009, Drucksache 16/2750, S. 24.
30 Gesetzentwurf der schleswig-holsteinischen Landesregierung vom 30.06.2009, Drucksache 16/2750, S. 32.
31 Protokoll der 46. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses des schleswig-holsteinischen Landtags am 13.12.2018, S. 5.
32 § 3 Abs. 3 Errichtungsgesetz ITVSH.
33 Gesetzentwurf der schleswig-holsteinischen Landesregierung vom 28.11.2018, Drucksache 19/1084, S. 24.
34 Maas, in: Die Gemeinde SH 2012, S. 277 (278); Nielsen, in: Die Gemeinde SH 2012, S. 112 (112).
35 Maas, in: Die Gemeinde SH 2012, S. 277 (278).
36 Maas/Weidemann, in: Die Gemeinde SH 2013, S. 280 (283).
37 Ohse, in: Die Gemeinde SH 2016, S. 150 (150).
38 Ohse, in: Die Gemeinde SH 2016, S. 150 (150 f.).

2. Finanzierung

Vor allem die Finanzierung der Digitalisierungsprojekte erschwert die Umsetzung in den Verwaltungen. Dementsprechend ist eine Finanzierungsstrategie zur Akquirierung ausreichender Mittel unerlässlich.

Die Finanzierung des EASH erfolgte in Form einer Globalzuweisung durch die Träger der Anstalt, wobei die Ausgestaltung durch eine Kooperationsvereinbarung zwischen den Trägern festgelegt wurde.[39] Nach dieser Vereinbarung wurde der Finanzbedarf der Anstalt abzüglich des Gebührenaufkommens auf die Träger gleichmäßig aufgeteilt, wobei der kommunale Anteil aus dem für das KomFIT zur Verfügung stehenden Mitteln nach dem FAG in Höhe von 80.000 € pro Jahr bereitgestellt wurde.

Die Finanzierung des ITVSH verfolgt ein ähnliches Prinzip. Die finanziellen Mittel werden der Anstalt von den Trägern sowie aus dem Landeshaushalt ebenfalls global zugewiesen.[40] Der kommunale Anteil soll langfristig über Mittel aus dem Vermögen des kommunalen Investitionsfonds, die für gemeinde- und kreisübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik vorgesehen sind, finanziert werden.[41] Diesem Investitionsfonds werden jährlich 1,0 Millionen Euro für die Aufgaben des ITVSH entnommen.[42] In Kombination mit den Mitteln aus dem Landeshaushalt wird damit u. a. die Koordination sowie die fachliche Unterstützung der Kommunen bei der OZG-Umsetzung finanziert.[43] Somit erfolgt keine Inanspruchnahme der kommunalen Haushalte.

Zur Finanzierung von BOB-SH wurden Fördermittel aus dem Konjunkturpaket II sowie von den kommunalen Landesverbänden beim KomFIT gebündelt.[44] Nach der Pilotphase wurde die Weiterentwicklung der Plattform zunächst durch Mittel aus der Zielvereinbarung IT-Harmonisierung finanziert.[45] Mit diesen Geldern erfolgte ebenfalls eine Anschubfinanzierung durch die Kostenübernahme für den landesweiten Aufbau der technischen Infrastruktur sowie für den Anschluss und die Nutzungsgebühren der Kommunen in den ersten zwölf Monaten.[46] Aus der finanziellen Perspektive wurde die Einführung einer digitalen Lösung im Beteiligungsverfahren den Kommunen somit erleichtert.

Durch den Rahmenvertrag mit der GMSH besteht für die Mitglieder des SHGT's die Möglichkeit eine europarechtskonforme elektronische Ausschreibung durchzuführen, ohne die eigenen Ressourcen mit der Umsetzung der EU-Richtlinie zu belasten.[47] Außerdem können durch die Bündelung der Bedarfe Einkaufsvorteile erzielt werden, was die gemeinsame Ausschreibung der Digitalfunkgeräte beweist.[48] Sowohl für die Funkgeräte als auch für das Zubehör wurde zudem ein Zuschuss in Höhe von 30 % aus den Mitteln der Feuerschutzsteuer erzielt.[49]

Die Finanzierungsstrategien der genannten Projekte zeigen, dass durch verschiedene Wege der gemeinsamen Umsetzung der digitalen Verwaltung die Belastungen der kommunalen Haushalte gesenkt werden können. Vor allem wurden finanzielle Mittel zentral gebündelt und eingesetzt sowie Zuschüsse erzielt. Aber auch im Wege der Anschubfinanzierung konnte die Umsetzung der digitalen Verwaltung in den Kommunen erleichtert werden.

3. Wahrung der kommunalen Interessen

Nach Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 54 Abs. 1 LVerf steht den Kommunen das Recht zu, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln und sich selbst zu verwalten. Viele der online anzubietenden Verwaltungsleistungen liegen in der Zuständigkeit der Kommunen, weswegen diese in die Umsetzungsprozesse einzubinden sind.[50] Durch Kooperationen bei der Umsetzung wird die kommunale Selbstverwaltung jedoch nicht geschwächt, sondern stärkt bei entsprechender Gestaltung die Handlungsfähigkeit hinsichtlich der kommunalen Sachaufgaben.[51] Um die kommunalen Interessen bei einer gemeinsamen Umsetzung von Projekten zu wahren, müssen dementsprechend geeignete Instrumente entwickelt werden.

Der EASH sowie die Koordinierung der OZG-Umsetzung werden derzeit durch den ITVSH wahrgenommen, wobei die Kommunen Träger der Anstalt sind.[52] Die kommunalen Interessen werden dabei wie auch zuvor in der „AöR EASH“ durch die kommunalen Landesverbände vertreten.[53] Dieses Instrument wurde aus praktikablen Gründen durch die Vielzahl der Kommunen gewählt und ist an das Anhörungsverfahren in der Gesetzgebung angelehnt.[54]

Die Plattform BOB-SH wurde federführend unter dem Kreis Stormarn gemeinsam mit einigen Gemeinden, Ämtern und Städten aus dem Kreisgebiet sowie aus den Kreisen Segeberg und Pinneberg als Pilotprojekt entwickelt.[55] Durch den Einsatz der Pilotkommunen sowie deren Ideen konnte diese IT-Lösung praxisnah entwickelt werden.[56] Bei der Weiterentwicklung konnten die kommunalen Interessen durch die Anregungen des Anwenderbeirats, der sich aus planenden Kommunen sowie Trägern öffentlicher Belange zusammensetzte, einbezogen werden.[57]

In Bezug auf den Rahmenvertrag zwischen SHGT und GMSH ist die Wahrung der kommunalen Interessen unproblematisch, da kein Nutzungszwang besteht.[58]

Die Interessen der einzelnen Verwaltungen im Flächenland Schleswig-Holstein können durch die teilweise unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten voneinander abweichen. Gewahrt und berücksichtigt wurden diese vor allem durch den Einsatz der kommunalen Landesverbände innerhalb der Projekte sowie durch die Bildung von Beiräten. Durch diese Instrumente können ebenfalls die verschiedenen Sichtweisen der einzelnen Verwaltungen eingebracht werden, sodass das Prinzip nach „Einer Lösung für Alle“ verfolgt werden kann.

B. Fazit

Der öffentliche Sektor in Schleswig-Holstein steht bei der Umsetzung der digitalen Verwaltung vor enormen Herausforderungen. Diese zeigen sich zum einen in der Struktur des Flächenlands durch die vielen selbständig organisierten Verwaltungen, deren u. U. unterschiedlichen Vorstellungen es zu vereinen gilt. Zum anderen sind die kommunalen Akteure durch die Vielzahl der gesetzlichen Regelungen der EU, des Bundes sowie des Landes an die digitale Verwaltung gefordert. Hinzu kommt die ständige Weiterentwicklung der technischen Standards.

Die vorgestellten Projekte zeigen, wie die Umsetzung der digitalen Verwaltung effizient durch gemeinsame Strategien erfolgen kann. Dabei spielen vor allem die Koordination und die Finanzierung eine Rolle, wobei auch die kommunalen Interessen einzubinden sind.

Durch die Initiativen und die Begleitung des SHGT's sowie der anderen kommunalen Landesverbände wurden die genannten Projekte zentral koordiniert. Dadurch konnten Kompetenzen, Fachwis-

---

39 § 7 Abs. 1 Errichtungsgesetz EASH
40 § 5 Abs. 1 Errichtungsgesetz ITVSH.
41 Gesetzentwurf der schleswig-holsteinischen Landesregierung vom 28.11.2018, Drucksache 19/1084, S. 25.
42 § 5 Abs. 2 Errichtungsgesetz ITVSH i. V. m. § 22 Abs. 3 FAG.
43 §§ 3, 5 Errichtungsgesetz ITVSH.
44 Maas, in: Die Gemeinde SH 2012, S. 277 (278).
45 Maas, in: Die Gemeinde SH 2012, S. 277 (279).
46 Nielsen, in: Die Gemeinde SH 2012, S. 112 (112).
47 Ohse, in: Die Gemeinde SH 2016, S. 150 (150).
48 Ohse, in: Die Gemeinde SH 2016, S. 150 (150 f.).
49 Bülow, in: Die Gemeinde SH 2016, S. 2 (10).
50 Landsberg/Handschuh, in: Die Gemeinde SH 2019, S. 2 (4).
51 Schulz, in: Die Gemeinde SH 2017, S. 280 (283).
52 § 1 Abs. 4 Errichtungsgesetz ITVSH, § 3 Abs. 3 und 5 Errichtungsgesetz ITVSH.
53 § 1 Abs. 6 Errichtungsgesetz ITVSH, § 1 Abs. 5 und 6 Errichtungsgesetz EASH.
54 Gesetzentwurf der schleswig-holsteinischen Landesregierung vom 30.06.2009, Drucksache 16/2750, S. 30; Gesetzentwurf der schleswig-holsteinischen Landesregierung vom 28.11.2018, Drucksache 19/1084, S. 23.
55 Maas, in: Die Gemeinde SH 2012, S. 277 (278).
56 Maas, in: Die Gemeinde SH 2012, S. 277 (278).
57 Maas/Weidemann, in: Die Gemeinde SH 2013, S. 280 (283).
58 Ohse, in: Die Gemeinde SH 2016, S. 150 (152).

sen sowie etwaige Bedarfe gebündelt und gemeinsam zur Umsetzung der digitalen Verwaltung eingesetzt werden.
Bei der Finanzierung ist deutlich geworden, dass eine Belastung der kommunalen Haushalte erheblich verringert werden konnte. Zur Umsetzung der digitalen Verwaltung wurden finanzielle Mittel u. a. aus Fördermitteln und dem kommunalen Investitionsfonds gebündelt und zentral für die entsprechenden Projekte eingesetzt.
Bei den Strategien zur Koordination und Finanzierung darf jedoch nicht die Wahrung der kommunalen Interessen außer Acht gelassen werden. Dies konnte vor allem durch den Einsatz der kommunalen Landesverbände in der Vorbereitung sowie während der Umsetzung der Projekte gewährleistet werden.
Nach Betrachtung der vier Beispielprojekte wird deutlich, dass nicht nur eine Strategie zur effizienten gemeinsamen Umsetzung der digitalen Verwaltung möglich ist. Je nach Einzelfall ist zu entscheiden, welche Strategie am geeignetsten ist oder ob auch eine Kombination mehrerer in Frage kommt. Unverkennbar ist allerdings, dass durch gemeinsame Umsetzungsstrategien zur digitalen Verwaltung Synergieeffekte für die kommunalen Akteure entstehen.
Folglich sind entsprechende gemeinsame Strategien auch für zukünftige Projekte der digitalen Verwaltung zu empfehlen. Neben den noch ausstehenden Projekten aus den bereits geltenden Vorschriften hat die Corona-Krise zusätzliche digitale Potentiale aufgezeigt, die in den kommenden Jahren anzupassen sind.

Druckrohrleitungen – Möglichkeiten der Ortung und Sanierung

Dipl. Ing. Dirk Noack, Geschäftsführung B2K und dn Ingenieure GmbH

Liebe Bürgermeister/innen,
Haben Sie sich schon mal mit Ihren Druckrohrleitungen beschäftigt?
Ist Ihnen eigentlich bekannt, was eine Druckrohrleitung ist?
Wenn nicht möchten wir Ihnen an dieser Stelle zunächst einmal ein paar grundlegende Informationen näher bringen, bevor wir zu dem eigentlichen Thema der Ortung und Sanierung kommen.
Wenn doch, überspringen Sie bitte einfach ein paar Absätze und stoßen Sie dann zu dem Kernthema, was uns sicherlich alle beschäftigt, wieder dazu.
Wie Ihnen sicherlich bekannt ist, liegt das größte Vermögen der Gemeinden und Städte im Untergrund. Die Druckrohrleitungen sind ein wesentlicher Bestandteil, wenn nicht sogar mit der entscheidende Bestandteil des gesamten Entwässerungssystems unserer Kommunen.
Im Entwässerungsnetz zählen neben den allseits bekannten Schächten, über die wir in die Kanalisation gelangen, den Haltungen, das sind die Rohrverbindungen zwischen den Schächten, den Anschlussleitungen, das sind die Verbindungen von den einzelnen Grundstücken zu unserem Sammelabwassernetz, eben auch diese Druckrohrleitungen und die dazugehörigen Pumpstationen.
Da wir in unseren flachen Landstrichen, wo oft natürliche Erhebungen fehlen und wo teilweise ungünstige und schwierige Bodenverhältnisse herrschen, nicht immer Freigefällekanäle bauen können, müssen wir Ingenieure uns andere technische Lösungen zur Ableitung des anfallenden Abwassers einfallen lassen. Alternativ könnten wir natürlich auch in die Berge ziehen und dort immer das nötige Gefälle vorfinden. Doch wer will das schon?
Oft enden unsere Freigefällekanäle an Pumpstationen, wo wir das Abwasser häufig zuerst zerkleinern, um es dann über Druckrohrleitungen, die meistens einen sehr geringen Durchmesser haben und selten Einbauten, wie zum Beispiel Schächte, aufweisen, teils über große Entfernungen bis zu einer weiteren Entwässerungseinrichtung, wie zum Beispiel eine weiteren Pumpstation, einem Freigefällekanal oder bis zur Kläranlage weiterzuleiten.
Neben den Kanalnetzen sind auch die Pumpstationen und Druckrohrleitungen oft schon vor längerer Zeit gebaut worden. Mittlerweile wissen wir alle, dass diese Entwässerungseinrichtungen in regelmäßigen Abständen gewartet werden müssen. So werden heutzutage die Haltungen, Schächte und Leitungen (a.o.) in mehr oder weniger regelmäßigen Inspektionsintervallen mit Hochdruckspülern gereinigt und anschließend mit Kanalkameras untersucht.
Bei den Pumpstationen ist es auch noch relativ einfach, da wir wissen wo sie sind, wir sie öffnen und somit auch inspizieren können.
Bei den Druckrohrleitungen wird das schon schwieriger. Diese wurden zumeist in den vergangenen Jahren selten bis gar nicht gereinigt. Eine ähnliche Thematik haben wir bei unseren Regenrückhaltebecken, doch das ist ein anderes Thema, das wir zu einem anderen Zeitpunkt nocheinmal separat untersuchen sollten.
Man hat sie einfach betrieben, genutzt und vergessen. Sie sind so schön praktisch, da die Pumpstationen die meiste Arbeit vorher abnehmen. Doch im Laufe der Zeit altern auch die Materialien einer Druckrohrleitung. Ebenfalls kommt es immer wieder zu Ablagerungen oder Lufteinschlüssen, die einen wirtschaftlichen Betrieb der Pumpstation, und der nachfolgenden Druckrohrleitung, nicht mehr ermöglichen.
Dabei sind sie doch das Nadelöhr, da das ganze Wasser aus dem Sammelsystem hier zusammenläuft und weiter transportiert wird. Sollte es zu einer Störung, einem Gesamtausfall, einer Verstopfung oder einem anderen Schaden in der Druckrohrleitung kommen, so dass der Transport des Abwassers nicht mehr stattfinden kann, wird das Abwasser nicht mehr abgeleitet. Hierdurch wird es in kürzester Zeit aus den Abwassereinrichtungen austreten und es kann zu Überschwemmungen der Umgebung führen. Hierdurch sind die umliegenden Bestände gefährdet, wodurch es bei Bauwerken oder auch der Umwelt zu hohen Schäden kommen kann. Auch müsste übergangsweise ein Abtransport des Abwassers mit Saugwagen stattfinden, was zwangsläufig sehr hohe Kosten nach sich zieht. Diese können leicht einen sechsstelligen Betrag pro Woche verschlingen. Zudem dauert es, bis der Schaden genau lokalisiert werden kann, um ihn anschließend zu reparieren, wodurch die Kosten des Abtransportes weiterlaufen und die Kosten insgesamt schnell sehr stark anwachsen.
Aus diesem Grund sind in den letzten Jahren des Öfteren Störungen bei den Druckrohrleitungen zu verzeichnen.
Das Problem, im Gegensatz zu den Schächten und Kanalnetzen, ist, dass wir nicht wissen, wo diese Druckrohrleitungen überhaupt liegen. Sie wurden in früheren Jahren eingebaut, und danach meistens vergessen, da sie einfach funktionierten. Auch die Einbauten, wie zum Beispiel Be- und Entlüftungsventile oder Entleerungseinrichtungen wurden in den Jahren schlicht und einfach vergessen. Sie wurden nicht gewartet und auch die Zugänglichkeit wurde nicht sichergestellt. Somit entfallen auch diese Orientierungsmöglichkeiten zum Auffinden der Druckrohrleitungen in der Örtlichkeit durch diese Gegebenheiten.
Nun müssen wir uns heute umso mehr darum kümmern, dass diese Schlag-

adern des Kanalnetzes wieder funktionieren. Dafür ist es natürlich enorm wichtig, dass wir die Lage der Druckleitungen kennen um sie zum einen untersuchen und zum anderen gegebenenfalls sanieren zu können, oder möglicherweise auch neu bauen zu können. Und dabei soll dieser Beitrag helfen, das Problem der Ortung und ggf. Sanierung und die technischen Möglichkeiten der Herangehensweise zu veranschaulichen.

In flachen Landstrichen ohne natürliche Erhebungen und mit ungünstigen Bodenbedingungen ist der Bau von Freispiegelkanälen, in denen das Wasser im freien Gefälle zur nächstliegenden Kläranlage abfließt, unwirtschaftlich oder gar nicht möglich. Daher werden in Deutschland seit den 1960er Jahren auch Druckentwässerungsverfahren eingesetzt. Diese werden als Sonderentwässerungsverfahren im Arbeitsblatt A 116 der DWA beschrieben.

Heutzutage besteht gerade bei älteren Druckrohrleitungssystemen ein erhöhter Inspektions- und Sanierungsbedarf, da es immer wieder zu Problemen hinsichtlich der Emissionen oder zu Rückstauproblemen kommen kann. Jedoch ist vor der Umsetzung entsprechender Maßnahmen oftmals eine Ortung der Druckrohrleitungen notwendig, da die Trassenverläufe in vielen Fällen nur unzureichend dokumentiert sind.

Die Erstellung von Sanierungskonzepten für Druckrohrleitungssysteme sollte unbedingt eine hydraulische Überprüfung beinhalten. Hierfür ist die Kenntnis der genauen Trassenverläufe mit allen Hoch- und Tiefpunkten zwingend notwendig.

Da die derzeit verfügbaren Techniken zur Inspektion und Ortung von Druckrohrleitungen ursprünglich zur Untersuchung von industriellen Pipelines oder Versorgungsleitungen für Fernwärme und Wasser entwickelt wurden, sind diese nur eingeschränkt auf die im Abwasserbereich gängigen Nennweiten, Zugangsmöglichkeiten und Bögen abgestimmt. Die Auswahl des geeigneten Ortungsverfahrens hängt zudem stark von den örtlichen Begebenheiten ab und oftmals ist die vollständige Ermittlung eines Trassenverlaufs nur durch die Kombination mehrerer Ortungsverfahren möglich.

Relevante Standortfaktoren für die Auswahl von Ortungs- und Sanierungsverfahren

Im Folgenden werden die wichtigsten Standortfaktoren und technischen Voraussetzungen für die Auswahl von Ortungsverfahren am Beispiel einer im südlichen Schleswig-Holstein zu ortenden Druckrohrleitung beschrieben.

Die vorherrschende Landschaftsform ist die Marsch. Die Gemeindegebiete befinden sich annähernd auf Meereshöhe und werden überwiegend landwirtschaftlich genutzt. Die Verkehrswege sind meist erhöht auf Deichen angelegt.

Die Topografie und Bodenverhältnisse sorgen im Untersuchungsgebiet für schwierige Entwässerungsverhältnisse. Die Entwässerung des Geländes wird aktiv gesteuert. Hierzu wurde in der Vergangenheit ein komplexes Netz von Gewässern, Gräben und Drainagen geschaffen und zunehmend um den Einsatz technischer Anlagen erweitert. Aufgrund der sehr geringen Geländehöhe und des flachen Geländereliefs spielt der Abfluss im Freigefälle in diesem Gebiet kaum eine Rolle. Die schweren undurchlässigen Böden tragen außerdem dazu bei, dass Grund- und Schichtenwasser häufig oberflächennah ansteht.

Die Entsorgung des Schmutzwassers findet dementsprechend zum großen Teil über Druckrohrleitungen statt, welche innerhalb von Deichen verlaufen und an denen zahlreiche kleinere Druckleitungen anschließen. Über diese wird das Abwasser von oftmals tiefer gelegenen Privatgrundstücken durch kleine Hebewerke zum Hauptsammler befördert.

Die vorhandene und zu ortende Druckrohrleitung besteht aus Polyethylen (PE) und hat einen Durchmesser DN150. Sowohl das Material als auch die Nennweite von Rohrleitungen haben einen Einfluss auf die Auswahl der passenden Ortungstechnik.

Die Ortung nicht metallischer Rohrleitungen stellt beispielsweise zusätzliche Anforderungen an die Methodik und Gerätetechnik dar, da einige elektromagnetische Ortungsverfahren nicht angewendet werden können.

Die Nennweite zu ortender Leitungen sowie die Anzahl der Bögen wirken sich limitierend auf die Befahrbarkeit der Leitung mit z.B. Fahrwagenkameras für optische Inspektionen aus. Diese sind grundsätzlich ab einem Durchmesser von DN100 einsetzbar, bogengängig aber erst ab DN125/150. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Bögen oftmals nicht bekannt ist und nur vermutet werden kann.

Entwicklung eines Ortungskonzepts anhand eines Beispiels aus der Praxis

Zunächst wurden die Abschnitte der vermuteten Leitungstrasse abgegangen und oberirdisch sichtbare Teile des Druckrohrleitungssystems photographisch erfasst und mittels GPS-fähigen Tablet-PC verortet. Anlagenelemente wie Pumpstationen, Schieber, Be- und Entlüftungsventile und Übergänge zu Freigefälleleitungen wurden als mögliche Zugangsmöglichkeiten identifiziert.

Das Ergebnis dieser Untersuchung ergab, dass nur relativ wenige Zugangsmöglichkeiten mit großem Abstand zueinander existierten. Die Abstände betrugen zwischen 0,4 bis 4,2 km. Außerdem wurde ein Trassenabschnitt mit potentiell vielen Bögen in einem Neubaugebiet sowie eine Gewässerunterquerung (Düker) ausgemacht.

Abbildung 1: Pumpstation

Abbildung 2: Be- und Entlüftung

Die meisten Ortungsverfahren verfügen nicht über die notwendige Reichweite, um Strecken von dieser Länge aufzunehmen. Düker stellen eine besondere Herausforderung dar, da viele Ortungsverfahren auf der Basis eines Senders im Rohr und eines Empfängers auf der Bodenoberfläche arbeiten. Diese Techniken scheiden für die Ortung von Dükern unter Gewässern aus.

Allgemein kommen bei der Ortung von Druckrohrleitungen akustische Verfahren,

Schubsonden, mit Magnetfeldsendern bestückte Molche sowie das Georadar zum Einsatz. Der Einsatz von Inspektionsrobotern ist im Abwasserbereich bedenklich, da die Technik bislang nicht explosionsgeschützt ist. Die Eignung der übrigen Systeme für das oben beschriebene Anwendungsbeispiel wird im Folgenden untersucht.

Bei der akustischen Leitungsortung wird zwischen dem Impulswellenverfahren und dem Körperschallverfahren unterschieden. Beiden Verfahren ist gemein, dass Schallwellen auf die zu ortende Leitung übertragen werden. Die Schallwellen breiten sich über die Leitung (Körperschallverfahren) bzw. das beförderte Medium (Impulswellenverfahren) aus und werden darüber hinaus in das umgebende Erdreich ausgestrahlt. Die Signale lassen sich mit einem geeigneten Schallortungsgerät empfangen und die Lage der Leitung kann auf diesem Wege rekonstruiert werden. Die Genauigkeit ist im starken Maße abhängig von der Tiefe der zu ortenden Leitung. Die Tiefe einer Leitung lässt sich mit diesen Verfahren nicht bestimmen. Außerdem können nur Leitungen von bis zu 150 m Länge untersucht werden. Akustische Verfahren scheiden daher für die Ortung der oben beschriebenen Leitung aus.

Beim Einsatz von Schubsonden wird ein Magnetfeldsender mittels einer Schubstange in das Rohr eingebracht. Für die Streckenortung kann auch eine Schubstange mit Kupferkern verwendet werden, so dass das Signal über den gesamten Leitungsverlauf verteilt ist. Für dieses Verfahren müssen Zugänge zur Leitung vorhanden sein oder geschaffen werden und die Leitung muss vorübergehend außer Betrieb genommen werden. Bei einer maximalen Inspektionslänge von 300 m müssten im vorliegenden Beispiel sehr viele neue Zugänge geschaffen werden. Um die Anzahl an Eingriffen in die Deichkörper so gering wie möglich zu halten, ist in diesem Fall ein Verfahren mit größerer Reichweite dem Einsatz von Schubsonden vorzuziehen.

Magnetfeldsender können auch durch sogenannte Molche in Rohrleitungen eingebracht werden. Das sind Reinigungs- oder Inspektionsgeräte, die den Leitungsquerschnitt ausfüllen und entweder mit dem Fördermedium oder durch externen Druck mittels Wasser oder Luft durch die Leitung gedrückt werden. Mit Hilfe eines entsprechenden Empfängers wird die Stärke des Magnetfeldes an der Oberfläche gemessen und somit die Lage der Leitung bestimmt. Nach der Ortung kann der Molch zurückgezogen oder am Ende der Leitung entnommen werden. Hierzu muss die Leitung außer Betrieb genommen werden und ein bis zwei Zugänge von ca. 1 m Länge vorhanden sein oder geschaffen werden.

Abbildung 3: Einsatz eines Reinigungsmolches.
Quelle: RTK Rohr-Reinigungstechnik Michael Keller

Wird der Molch mit dem Medium transportiert, ist die Reichweite dieses Verfahrens potentiell unbegrenzt. Allerdings erhält man dadurch, dass sein Vortrieb über den Pumpenbetrieb geregelt wird, keine durchgehenden Daten, sondern unregelmäßig verteilte Positionsbestimmungen. Somit können einzelne Bögen oder Hoch- und Tiefpunkte verpasst werden, was im Hinblick auf hydraulische Berechnungen problematisch ist.

Dasselbe gilt für die preislich günstigeren Verfahren mittels senderbestückter Schwimmkugeln. Eine Abwandlung dieses Verfahrens stellt das Molch-Einschwemm-Verfahren dar. Bei diesem wird über einen Zugang unter Druck ein Zugmolch in die Leitung eingebracht. Dieser öffnet sich wie ein Fallschirm und zieht ein Ortungskabel in die Leitung ein. Nach der Ortung kann der Molch wieder zurückgezogen werden. Es ist somit nur ein Zugang notwendig. Der Vorteil dieser Methode ist eine lückenlose Ortung bei einer relativ großen Reichweite von bis zu 1,5 km.

Bei der Leitungsortung per Georadar werden elektromagnetische Wellen kurzer Wellenlänge in den Boden ausgesendet, die von den unterschiedlichen Materialien im Boden unterschiedlich stark reflektiert werden. Dieses Verfahren weist eine hohe Genauigkeit auf und es können Leitungen beliebiger Länge untersucht werden. Die zu ortende Leitung muss hierzu nicht außer Betrieb genommen werden. Ob sich das Verfahren in einem bestimmten Gebiet eignet oder nicht ist allerdings von einigen Randbedingungen abhängig. Hierzu gehören der Wasser- und Salzgehalt des Bodens, das Verhältnis des Rohrdurchmessers zur Verlegetiefe sowie die Befahrbarkeit der Trasse mit relativ schwerem Gerät. Ob der Einsatz dieser Methode zu den gewünschten Ergebnissen führt, kann letztlich nur über Testmessungen bestimmt werden.

Im Falle der oben beschriebenen Leitung ist aufgrund der großen Abstände zwischen den Zugängen die Herstellung neuer Zugänge in Form von Kontroll- und Spülschächten zwingend erforderlich. Durch Ergänzung dieser Schächte mit Molchstationen zwecks Einsatz und Entnahme von Reinigungs und Inspektionsmolchen kann eine deutliche Erleichterung der zukünftigen Wartungsarbeiten erreicht werden. Die empfohlenen Abstände für solche Schachtbauwerke bei Neuanlagen betragen 500 bis 1000 m. Mit der Einrichtung neuer Zugänge im Abstand von 1000 m wird der Einsatz des Molch-Einschwemm-Verfahrens ermöglicht und die Anzahl der baulichen Eingriffe in die Deichkörper auf ein verträgliches Maß begrenzt. Mit dem Molch-Einschwemm-Verfahren kann anschließend ein Großteil der Trasse geortet werden.

In dem Trassenabschnitt, der potentiell viele Bögen enthält, kann das Bodenradar zur Aufklärung des Trassenverlaufs herangezogen werden. Da hier die Druckrohrleitung zum großen Teil unterhalb befestigter Straßen in einem erhöht gelegenen Neubaugebiet verläuft und somit der ursprüngliche Boden vermutlich zu einem großen Teil ausgetauscht wurde, sollten sich die störenden Einflüsse von Wasser- und Salzgehalt des ansonsten vorherrschenden Bodens nicht negativ auf die Messungen auswirken.

Der Düker stellt ein mit den bisher beschriebenen Ortungsmethoden nicht zu bewältigendes Hindernis dar. Da bei der Begehung der Trasse weder ein Dükeroberhaupt (Einlaufbauwerk) noch ein Dükerunterhaupt (Auslaufbauwerk) gefunden werden konnten, ist die Leitung

sowohl vor als auch hinter dem querenden Gewässer mittels Suchschachtung zu lokalisieren. Anschließend sind entsprechende Bauwerke nachträglich zu errichten. Vom so neu geschaffenen Dükeroberhaupt ist dann eine genaue Inspektion des Dükers mit einer Fahrwagenkamera möglich.

Wohin mit dem Wasser während der Arbeiten? – Die Vorflutsicherung

Während der Ortung selbst sowie bei den umfangreichen Bau- und Sanierungsmaßnahmen ist eine oftmals sehr aufwändige Vorflutsicherung von großer Bedeutung. Eine Durchleitung des anfallenden Abwassers durch eine in das zu sanierende Rohr eingelassene Leitung kleineren Durchmessers ist bei Druckrohrleitungen in der Regel nicht möglich, da hierfür die Nennweiten der Druckrohrleitungen zu klein sind. Gängige Verfahren bei Druckrohrleitungen sind daher die Überleitung mittels aufgeständerter Leitungen sowie die Schaffung temporärer Stauvolumina oder der Einsatz von Saugfahrzeugen.

Abbildung 4 : Aufgeständerte Vorflutleitung

Der Ernstfall – Mögliche Sanierungsverfahren für Druckrohrleitungen

Die Anwendungen von Sanierungsverfahren unterliegen weitgehend denselben Einschränkungen wie die Ortungsverfahren. Die Sanierungslänge, die Dimensionierung der Leitung, die Art und Anzahl von Anschlüssen und Armaturen sowie die Anzahl von Bögen wirken sich auf die Ausführbarkeit der Sanierungsverfahren aus.

Eine Linersanierung z.B. ist ab einem Durchmesser von DN 100 möglich. Hierbei handelt es sich um ein Verfahren der grabenlosen Rohrsanierung, bei dem in das zu sanierende Rohr ein neues Rohr eingezogen wird. Dieses besteht entweder aus einem kunstharzgetränktem Filz- oder Gewebeschlauch, welcher in ausgehärtetem Zustand der Rohrinnenwand des Altrohres anliegt oder aus einem vorgefertigten und verformten Kunststoffrohr, welches eingezogen wird und mittels Dampf und Druck in seine Ursprungsform überführt wird. Der so eingebrachte Liner liegt der Innenwand des Altrohres an und dichtet Schäden an dieser wirksam ab.

Abbildung 5 : Eingeführter U-Liner. Quelle: www.agru.at

Die verschiedenen Lining-Verfahren unterscheiden sich hinsichtlich des Einbauverfahrens, des Linermaterials, sowie der Art des Harzes bzw. Klebstoffes. Außerdem gibt es Unterschiede bezüglich der Lebensdauer, der Umweltverträglichkeit und der anfallenden Kosten.

Beim sogenannten Omega-Verfahren wird, wie beschrieben, ein PVC Rohr in das alte Rohr eingezogen. Rohre mit einem Durchmesser zwischen DN 150 und DN 450 können auf einer Länge von bis zu 1400 m renoviert werden. Die sanierte Rohrleitung verfügt über eine hohe Standfestigkeit und Lebensdauer. Das Verfahren gilt zudem als umweltschonend und kostengünstig, da das Verfahren fast komplett ohne Aufgrabungen auskommt und mit geringerem Zeitaufwand verbunden ist. Ähnlich wie das Omega-Verfahren funktioniert die Sanierung mit U-Liner®. Mit diesem Verfahren können allerdings auch Rohre mit einem Durchmesser von nur DN 100 saniert werden.

Das Preusslining zählt zu den Gewebeschlauch-Verfahren. Bei diesem Verfahren werden die Rohrleitungen ausgekleidet. Das Verfahren wurde gezielt für den Einsatz in Druckrohrleitungen weiterentwickelt. Um den speziellen Erfordernissen in Druckrohrleitungen zu entsprechen, besteht der Liner aus rundgewebten Polyestergarnen, die mit einer Spezialbeschichtung versehen werden, die auf das Fördermedium abgestimmt ist. Das Verfahren ist vielseitig einsetzbar und hat sogar eine Trinkwasserzulassung.

Als einzige Alternative zu diesen hier beschriebenen geschlossenen Verfahren gibt es natürlich immer noch die offene Bauweise, die jedoch im Regelfall teurer ist, mehr Zeit in Anspruch nimmt und auch oft bei der Bevölkerung weniger Akzeptanz findet.

Allgemein stellen alte Druckrohrleitungssysteme eine besondere Herausforderung für Ortungs- und Sanierungsverfahren dar. Die Fortschritte in der Entwicklung von Inspektionstechnik und Sanierungsverfahren der letzten 20 Jahre ermöglichen inzwischen eine grabungslose Ermittlung und Sanierung von vergleichsweise langen Trassenabschnitten. Dennoch kann es nach wie vor in Einzelfällen, wie den beschriebenen, notwendig sein, bauliche Veränderungen vorzunehmen, um die bestehenden Verfahren anwenden zu können.

Aus der Rechtsprechung

Beschluss des BVerfG vom 7. Juli 2020
- 2 BvR 696/12 -
Aufgabenübertragung an Kommunen durch den Bund; Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG; Durchgriffsverbot Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG; Änderung bereits zugewiesener Aufgaben; Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG; Finanzierung neuer Bedarfe

GG Art. 28 Abs. 2, 30, 70 ff., 83 ff., 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2, 104a IV, 106 Abs. 5 bis Abs. 7 und Abs. 9, Art. 125a Abs. 1 S. 1
SGB XII §§ 34 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und S. 2, Abs. 4 bis Abs. 7, 34a (i.d.F.v. 24. März 2011) i.V.m. 3 Abs. 2 S. 1 (i.d.F.v. 27. Dezember 2003); 98 Abs. 5; 31 Abs. 1 Nr. 3 und 28a S. 1 (i.d.F.v. 31. Dezember 2010)

Leitsätze:
1. Art. 28 Abs. 2 GG wird durch das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG näher ausgestaltet. Es untersagt dem Bund, den Kommunen neue Aufgaben zu übertragen.
2. Ein Fall des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG liegt vor, wenn ein Bundesgesetz den Kommunen erstmals eine bestimmte Aufgabe zuweist oder eine damit funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe vornimmt.
3. Eine Anpassung bundesgesetzlich bereits zugewiesener Aufgaben an veränderte ökonomische und soziale Umstände ist nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG zulässig.

Aus den Gründen:

A. [Zum Sachverhalt]
Die Beschwerdeführerinnen, kreisfreie Städte im Land Nordrhein-Westfalen, wenden sich mit der Kommunalverfassungsbeschwerde gegen §§ 34 und 34a Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) in der Fassung von Art. 3 Nr. 12 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 (BGBl I S. 453 <484 f.>). Sie sehen in den angegriffenen Vorschriften einen Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, weil diese die ihnen als örtliche Träger der Sozialhilfe bereits zugewiesenen Aufgaben wesentlich verändert, erweitert und um neue Aufgaben ergänzt hätten.

I.
… § 34 SGB XII bestimmt, für welche Bedarfe Leistungen für Bildung und Teilhabe erbracht werden. § 34a SGB XII enthält Vorgaben für die Gewährung der Bedarfe. In der verfahrensgegenständlichen Fassung (Geltungszeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Juli 2013)…Mit Wirkung zum 1. Januar 2020 … wurden § 97 Abs. 3 Nr. 1 SGB XII aufgehoben, § 98 Abs. 5 SGB XII geändert und Absatz 6 angefügt. … durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe … vom 29. April 2019 wurde – mit Wirkung zum 1. August 2019 – § 98 Abs. 1a SGB XII eingefügt (BGBl I S. 530 <535>), der – in Abweichung zu Absatz 1 – die örtliche und sachliche Zuständigkeit des Sozialhilfeträgers bei der Auszahlung von Leistungen nach § 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, § 34a Abs. 7 SGB XII regelt.
Die bundesrechtlichen Regelungen werden durch das Landesausführungsgesetz zum Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch für das Land Nordrhein-Westfalen (AG-SGB XII NRW) vom 16. Dezember 2004 ..., zuletzt geändert …21. Juli 2018 [konkretisiert].... Dessen § 1 hatte bis zum 16. März 2013 folgenden Wortlaut:
Die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe (örtliche Träger) und die Landschaftsverbände als überörtliche Träger der Sozialhilfe (überörtliche Träger) führen die Aufgaben der Sozialhilfe als Selbstverwaltungsangelegenheit durch.

3. Die in §§ 34 und 34a SGB XII geregelten Bedarfe für Bildung und Teilhabe wurden größtenteils … rückwirkend zum 1. Januar 2011 in das Sozialgesetzbuch XII aufgenommen. …

4. §§ 34 und 34a SGB XII wurden seit Erhebung der Kommunalverfassungsbeschwerde mehrfach geändert; diese Änderungen sind nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. …

6. Die Zuständigkeit von Kreisen und kreisfreien Städten als örtliche Träger der Sozialhilfe ergibt sich seit dem 1. Januar 2005 aus § 3 SGB XII. …

II.
…
B. Zulässigkeit
Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist zulässig.

I. Statthafte Klageart etc.
Mit der Kommunalverfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 Satz 1 BVerfGG) kann grundsätzlich allein die Verletzung der Garantie kommunaler Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) gerügt werden ...
Eine Berufung auf andere Bestimmungen des Grundgesetzes ist nur möglich, wenn diese zumindest geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild kommunaler Selbstverwaltung mitzubestimmen ...
Das ist mit Blick auf Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG der Fall. Durch ihn wird der Gewährleistungsgehalt von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 GG (1.) näher konkretisiert (2.). Die Beschwerdeführerinnen haben die mögliche Verletzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG hinreichend substantiiert dargelegt (3.). Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG führt insoweit zu keiner abweichenden Beurteilung (4.). Die Beschwerdeführerinnen sind von den angegriffenen Regelungen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen (5.).

1. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich. ... Er schützt die Kommunen grundsätzlich vor einer Entziehung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft ...; sein Gewährleistungsbereich kann aber auch durch eine Zuweisung neuer, materiell staatlicher Aufgaben beeinträchtigt werden .... Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG verbürgen den Kommunen zudem Eigenverantwortlichkeit bei der Art und Weise der Aufgabenerledigung und der Organisation ihrer Verwaltung einschließlich der Entscheidungen über die Aufstellung des Haushalts sowie der Auswahl und der Verwendung ihres Personals.... In Art. 28 Abs. 2 Satz 3 und Art. 106 Abs. 5 bis Abs. 7 GG wird die Finanzhoheit als weitere Dimension der Eigenverantwortlichkeit besonders hervorgehoben ....

2. Im Zuge der Föderalismusreform I wurde mit dem 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034 <2035 f.>) Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG in das Grundgesetz aufgenommen. ... Danach dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz Aufgaben nicht (mehr) übertragen werden (vgl. BVerfGE 147, 185 <240 Rn. 123>). Eine Verletzung des damit normierten Durchgriffsverbots kann mit der Kommunalverfassungsbeschwerde gerügt werden.
Zwar folgt die Kommunalverfassungsbeschwerde, …
nicht den Regeln der abstrakten Normenkontrolle. Gemeinden und Gemeindever-

bände können sich im Verfahren deshalb nur eingeschränkt darauf berufen, dass eine gesetzliche Regelung jenseits des Art. 28 Abs. 2 GG auch sonstiges Verfassungsrecht verletzt. Zulässigerweise kann jedoch gerügt werden, dass das angegriffene Gesetz unter Verstoß gegen die grundgesetzliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zustande gekommen ist, weil die Art. 70 ff. GG ihrem Inhalt nach geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen (vgl. BVerfGE 137, 108 <162 Rn. 127>). Nach Art. 70 GG gehören Gemeindeangelegenheiten grundsätzlich zur Gesetzgebungsbefugnis der Länder. Eingriffe des Bundesgesetzgebers in das kommunale Selbstverwaltungsrecht sind hiernach grundsätzlich verboten, soweit nicht die Verfassung selbst besondere Kompetenznormen bereithält, die den Bund auch zu einer Einschränkung der gemeindlichen Selbstverwaltung ermächtigen (vgl. BVerfGE 1, 167 <176>; 56, 298 <310>; 137, 108 <162 Rn. 126 f.>). Das hat der verfassungsändernde Gesetzgeber durch den Erlass von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG unterstrichen. ...
Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dient nicht nur dem Schutz der Organisationshoheit der Länder..., sondern daneben vor allem der Stärkung und der Absicherung der kommunalen Finanzhoheit ... Er konkretisiert und arrondiert den Garantiegehalt des Art. 28 Abs. 2 GG.
Das Schrifttum geht daher nahezu einhellig davon aus, dass Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nach Wortlaut, Zielsetzung und Entstehungsgeschichte eine Schutzrichtung zugunsten der Kommunen aufweist und seine Verletzung mit der Kommunalverfassungsbeschwerde geltend gemacht werden kann. …

[Verletzung in eigenen Rechten]

3. Die Beschwerdeführerinnen haben substantiiert die Möglichkeit aufgezeigt, dass §§ 34 und 34a SGB XII gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verstoßen und sie dadurch in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 GG verletzt sind (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG).
…eine Verletzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 GG [ist] jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen. Hieran ändern die nach Erhebung der Kommunalverfassungsbeschwerde vorgenommenen – nicht verfahrensgegenständlichen – Änderungen von §§ 34 und 34a SGB XII nichts, da sie den übertragenen kommunalen Aufgabenbestand im Wesentlichen unberührt gelassen haben.

4. Dieser Befund wird durch die Übergangsvorschrift des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG nicht infrage gestellt. Zwar bleiben danach bundesgesetzliche Aufgabenübertragungen, die vor dem 1. September 2006 vorgenommen worden sind, unberührt. ...
Insoweit gelten § 3 Abs. 2 Satz 1, § 97 Abs. 1 SGB XII als bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung an kreisfreie Städte und Kreise als örtliche Träger der Sozialhilfe vorbehaltlich des Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG fort, weil diese bereits vor diesem Zeitpunkt erfolgt ist.
Ungeklärt ist aber, ob der Bund die de lege lata bestehenden kommunalen Aufgabenzuweisungen in diesem Rahmen modifizieren und gegebenenfalls sogar neue Aufgaben übertragen kann. …

5. Das – grundsätzlich auch im Rahmen der Kommunalverfassungsbeschwerde beachtliche ... Erfordernis, durch die angegriffene Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen zu sein, ist ebenfalls erfüllt. Als örtliche Träger der Sozialhilfe gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII müssen die Beschwerdeführerinnen die in §§ 34 und 34a SGB XII geregelten Leistungen für Bildung und Teilhabe erbringen und die dort niedergelegten Verfahrensanforderungen erfüllen. Eines weiteren Ausführungsakts bedarf es insoweit nicht.

II. [Subsidiarität]
Die Zulässigkeit der Kommunalverfassungsbeschwerde scheitert nicht an deren Subsidiarität (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 BVerfGG). …
wenn die betroffene Kommune daneben keine Beschwerde zum Landesverfassungsgericht erheben kann. Eine solche Beschwerde ist ausgeschlossen, soweit eine Verletzung von Art. 28 Abs. 2 GG durch Bundesrecht im Raum steht, weil dieses von vornherein nicht am Maßstab des Landesverfassungsrechts gemessen werden kann. …

C. [Begründetheit]
Die Kommunalverfassungsbeschwerde ist im Wesentlichen begründet. Die angegriffenen Regelungen der §§ 34 und 34a SGB XII stellen – mit Ausnahme von § 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 SGB XII – eine nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG unzulässige Aufgabenübertragung dar und verletzen die Beschwerdeführerinnen in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 GG (I.). Die Regelungen in § 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 7 sowie § 34a SGB XII haben für die Beschwerdeführerinnen als örtliche Träger der Sozialhilfe in erheblichem Umfang neue Aufgaben begründet (II.). Dagegen entsprechen die in § 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 SGB XII geregelten Aufgaben den inhaltsgleich bereits früher übertragenen Aufgaben und haben daher nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG Bestand (III.).

I. [Eingriff in Rechte aus Art. 28 Abs. 2 GG]
Art. 28 Abs. 2 GG verbürgt Kreisen und Gemeinden das Recht auf Selbstverwaltung (1.). Dieses wird durch das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG näher ausgestaltet, das dem Bund untersagt, den Kommunen neue Aufgaben zu übertragen (2.). Eine Anpassung nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG bundesgesetzlich bereits zugewiesener Verwaltungsaufgaben an veränderte ökonomische und soziale Umstände ist jedoch zulässig (3.). Ein Fall des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG liegt vor, wenn ein Bundesgesetz den Kommunen erstmals eine bestimmte (Verwaltungs-) Aufgabe zuweist oder eine damit funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe vornimmt (4.).

1. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG enthält ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden und schützt diese vor einer ungerechtfertigten Entziehung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben (a). Er gewährleistet die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung (b) und unterwirft die Auferlegung neuer Aufgaben einem Rechtfertigungserfordernis (c).
a) … Der Entzug einer solchen Angelegenheit bedarf eines sachlichen Grundes. Darüber hinaus muss er dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen …
b) Hat der Gesetzgeber Kreisen und Gemeinden Aufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zugewiesen, gewährleistet Art. 28 Abs. 2 GG das Recht, die zugewiesenen Aufgaben eigenverantwortlich zu erledigen.... Daraus folgt eine Gebiets-, Planungs-, Organisations-, Finanz- und Personalhoheit der Kommunen, deren effektive Inanspruchnahme der Staat im Interesse einer funktionsgerechten Aufgabenwahrnehmung garantieren muss (vgl. BVerfGE 138, 1 <21 f. Rn. 59>).
aa) Eine Regelung gemeindlicher Angelegenheiten in eigener Verantwortung ist ohne eine gewisse Selbstständigkeit bei der Organisation der Aufgabenwahrnehmung nicht vorstellbar (vgl. BVerfGE 91, 228 <237 f.>; 137, 108 <158 Rn. 117>). Eine umfassende staatliche Steuerung kommunaler Organisation widerspräche der Garantie kommunaler Selbstverwaltung (vgl. BVerfGE 91, 228 <239>; 137, 108 <158 Rn. 117>; 138, 1 <17 Rn. 49>; 147, 185 <221 Rn. 74>), sodass zu der von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten Eigenverantwortlichkeit eine grundsätzliche Organisationshoheit gehört (vgl. BVerfGE 38, 258 <278 ff.>; 52, 95 <117>; 78, 331 <341>; 83, 363 <382>; 91, 228 <236>). Sie gewährleistet den

Gemeinden prinzipiell das Recht, die Wahrnehmung der eigenen Aufgaben, Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im Einzelnen festzulegen und damit über Gewichtung, Qualität und Inhalt der Entscheidungen zu befinden. …
Die Organisationshoheit ist nach Art. 28 Abs. 2 GG zwar lediglich im Rahmen der Gesetze gewährleistet. … ihre Organisationshoheit [gilt] grundsätzlich allein nach Maßgabe der gesetzlichen Ausgestaltung. Um der verfassungsrechtlich geforderten Eigenverantwortlichkeit gerecht zu werden, muss der Gesetzgeber allerdings …den Kommunen bei der Ausgestaltung ihrer internen Organisation eine hinreichende (Mit-)Verantwortung für die organisatorische Bewältigung ihrer Aufgaben belassen. … Den Gemeinden müssen nicht nur insgesamt nennenswerte organisatorische Befugnisse verbleiben, es muss ihnen zudem ein hinreichender organisatorischer Spielraum bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben offengehalten werden. … in jedem Fall muss jedoch gewährleistet sein, dass die Gemeinden bei ihrer inneren Organisation individuell auf die besonderen Anforderungen vor Ort durch eigene organisatorische Maßnahmen reagieren können (vgl. BVerfGE 79, 127 <147>; 91, 228 <239 f.>; 137, 108 <159 Rn. 119>). …
bb) Zur Eigenverantwortlichkeit der Kommunen gehört auch ihre Finanzhoheit ... Diese umfasst jedenfalls das Recht zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft (vgl. BVerfGE 83, 363 <385 f.>; 119, 331 <361>; 125, 141 <159>). Der effektive Gewährleistungsbereich kommunaler Selbstverwaltung im Allgemeinen und der Finanzhoheit im Besonderen ist in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt, wenn die Kommunen ihre eigenen Aufgaben nicht mehr wahrnehmen und mangels finanziellen Spielraums Prioritätsentscheidungen bezüglich der Aufgabenwahrnehmung nicht mehr treffen können.
Vor diesem Hintergrund gewährleistet Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG die Grundlagen finanzieller Eigenverantwortung. Zwar ist hier noch manches ungeklärt, … Das kann hier jedoch dahinstehen, weil sich Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG zumindest entnehmen lässt, dass zwischen der Zuweisung von Aufgaben und der Zuweisung von Finanzmitteln ein Konnex besteht. Insoweit liegt ihm die Vorstellung einer aufgabengerechten kommunalen Finanzausstattung zugrunde (vgl. Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 244 f., 247). …
Überwiegend wird jedenfalls angenommen, dass für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben eine sogenannte freie Spitze verbleiben muss, soll die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt werden …
Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Kommunen zusätzliche freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrnehmen können…
cc) Zu der durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Eigenverantwortlichkeit der Kommunen gehört daneben ihre Personalhoheit ... … Für die Ausgestaltung durch den Gesetzgeber und ihre Beschränkbarkeit … gilt das zur Organisationshoheit Ausgeführte entsprechend.
c) Schließlich schützt Art. 28 Abs. 2 GG die Kommunen nicht nur vor einer (unverhältnismäßigen) Entziehung von Aufgaben, sondern gleichfalls vor einer entsprechenden Aufgabenzuweisung (vgl. BVerfGE 119, 331 <354>; ...). Die Kommunen müssen die Erledigung neu zugewiesener Aufgaben innerhalb ihrer Verwaltung organisieren und hierfür die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen bereitstellen. Das kann mit der Gefahr einhergehen, dass für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben Ressourcen nicht mehr in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen....
Tendenziell ist die Zuweisung einer neuen Aufgabe an die Kommunen daher geeignet, die Übernahme, die Beibehaltung und den Ausbau bestehender freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu erschweren oder gar zu verhindern ...

2. Art. 28 Abs. 2 GG wird durch das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG näher ausgestaltet, das dem Bund grundsätzlich untersagt, Gemeinden und Gemeindeverbänden neue Aufgaben zu übertragen.
Wortlaut (a), Systematik (b), Zielsetzung (c) und Entstehungsgeschichte (d) gebieten dabei eine weite Auslegung der Norm (e).
a) Der Begriff der Aufgabe in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ist bereits nach seinem Wortlaut weit zu verstehen. ... Angelehnt an Art. 30 GG erfasst er alle sachlichen Bereiche des Verwaltungshandelns und gilt gleichermaßen für hoheitliche, schlichthoheitliche oder privatrechtliche Tätigkeiten ... zur Erfüllung (verfassungs-) rechtlich oder politisch definierter Gemeinwohlziele, die nicht zwingend durch den Staat selbst wahrzunehmen sind (vgl. BVerfGE 38, 281 <299>).
b) Systematische Überlegungen erhärten diesen Befund. Das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG findet sich im VIII. Abschnitt des Grundgesetzes, der der Ausführung der Bundesgesetze und der Bundesverwaltung gewidmet ist. Bezugspunkt der Art. 83 ff. GG sind die in den Bundesgesetzen geregelten Sachkompetenzen sowie die Verteilung der Sach- und der Wahrnehmungskompetenz (vgl. zur Sachkompetenz BVerfGE 93, 319 <342>; ... ; zur Wahrnehmungskompetenz BVerfGE 81, 310 <332> ...) Die Regelungen knüpfen an die Existenz materiellen Bundesrechts an ... und damit an die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen in den Art. 70 ff. GG.
Das Durchgriffsverbot steht in Zusammenhang mit der dem Bund in Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG eröffneten Möglichkeit, beim landeseigenen Vollzug der Bundesgesetze abweichend vom Regelfall auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln. Dies war zunächst an eine Zustimmung des Bundesrates gebunden; diese Regelung ist 2006 mit der Föderalismusreform I durch

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, Parasitologe

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

eine differenzierte Regelung ersetzt worden, die den Ländern mit Blick auf die Einrichtung der Behörden Abweichungsrechte einräumt und den Bund im Gegenzug ermächtigt, eine derartige Abweichung bei der Regelung des Verwaltungsverfahrens mit Zustimmung des Bundesrates auszuschließen. Ausgeschlossen ist ausweislich von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG jedoch eine bundesrechtliche Regelung über die Einrichtung der Behörden, die den Kommunen die Erledigung einer Verwaltungsaufgabe aufgibt (vgl. Semmler, Die Kommunen nach der Föderalismusreform 2006, 2012, S. 88).
Soweit seine Gesetzgebungsbefugnisse nach Art. 70 ff. GG reichen, kann der Bund auch weiterhin Aufgaben regeln, deren Durchführung aus anderen Gründen in verfassungskonformer Weise den Kommunen obliegt, und zwar selbst dann, wenn es sich materiell um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG handelt (vgl. F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 168 <Januar 2011>; Pieroth, in: Jarass/ders., GG, 15. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 13; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 58). In diesem Rahmen kann er bestehende Regelungen ohne Weiteres ändern, erweitern, verbessern oder konzeptionell neu ausrichten (vgl. Engelken, VBlBW 2008, S. 457 <460>), selbst wenn damit Mehrbelastungen für die Kommunen verbunden sein sollten (vgl. F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 162 <Januar 2011>; a.A. Henneke, in: ders., Kommunen in den Föderalismusreformen I und II, VBlBW 2008, S. 135 <145>). Bei der Auslegung der Sachgesetzgebungskompetenzen ist das Durchgriffsverbot ohne Belang.
Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verwehrt es dem Bund, von der Grundregel des Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG abzuweichen, die von einem prinzipiellen Auseinanderfallen von Sachgesetzgebungs- und Organisationskompetenz beim landeseigenen Vollzug der Bundesgesetze ausgeht. Er schreibt diese Konzeption mit Blick auf die Kommunen punktuell fest und begrenzt somit die sonst im politischen Ermessen stehende Kompetenz des Bundes zum Eingriff in die Organisationshoheit der Länder ...
c) Teleologische Gesichtspunkte legen ebenfalls ein weites Verständnis des Durchgriffsverbots nahe.
Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dient zum einen der Sicherung der Organisationshoheit der Länder ...
und trägt damit der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus in Deutschland (vgl. Art. 106 Abs. 9 GG) Rechnung.
Zum anderen bezweckt das Durchgriffsverbot aber vor allem, dass den Kommunen Aufgaben nicht ohne Sicherstellung einer adäquaten Kostenerstattung übertragen werden ...
und dient damit dem Schutz kommunaler Finanzhoheit (vgl. BTDrucks 16/8688, S. 18; ... Indem Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG es dem Bund untersagt, den Kommunen Aufgaben zuzuweisen, entlastet er die Kommunen zugleich von Kosten, zu deren Finanzierung weder der Bund noch das Land verpflichtet wären. ...
Erfolgt die Aufgabenzuweisung hingegen durch den Landesgesetzgeber, greifen die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen. ...
Der Sache nach sichert Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG damit die Anwendbarkeit der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen auch bei der Vollziehung von Bundesgesetzen durch die Kommunen ...und schützt auf diese Weise zugleich die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG schlechthin. ...
Beide Zielsetzungen sprechen gegen eine enge Auslegung des Begriffs der Aufgabenübertragung in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG. …
Der Zielsetzung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG wird man nur gerecht, wenn man darunter alle bundesgesetzlichen Regelungen fasst, die den Bestand an kommunalen Aufgaben erweitern oder die Art und Weise ihrer eigenverantwortlichen Erledigung beeinflussen. ...
d) Die Gesetzgebungsmaterialien bestätigen dieses Ergebnis. Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte eingedenk der Zweistufigkeit des Staatsaufbaus in Deutschland und der Zuordnung der Kommunen zu den Ländern (Art. 106 Abs. 9 GG), dass ausschließlich die Länder Adressaten von Aufgabenübertragungen durch den Bund sind (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG) und eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen nur noch durch Landesrecht erfolgt, wofür das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist (vgl. BTDrucks 16/813, S. 15). Da dieses in allen Flächenländern Konnexitätsregelungen kennt, die das Land – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – zu einem Mehrbelastungsausgleich verpflichten..., wurde in der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder zur Aufgabenübertragung auf die Kommunen zugleich ein Schutz vor der in der Vergangenheit häufig kritisierten Übertragung kostenintensiver Aufgaben durch den Bund gesehen (vgl. BTDrucks 16/2069, S. 4).

[aa)] …

bb) Demnach sollte das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG einerseits zur Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen beitragen und die Organisationshoheit der Länder stärken (vgl. Häde, JZ 2006, S. 930 <931>; Engelken, DÖV 2015, S. 184 <190>), andererseits aber die als misslich empfundene finanzverfassungsrechtliche Stellung der Kommunen verbessern ... Dabei ging es weniger um eine Reduzierung des kommunalen Aufgabenbestandes denn um die finanzverfassungsrechtliche Absicherung von Kreisen und Gemeinden ... … ...
cc) Eine Zuweisung von Aufgaben an die Kommunen sollte somit nur noch durch die Länder erfolgen und hierfür sollten die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsgebote gelten. Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass die Kommunen eine angemessene Erstattung des mit einer Aufgabenübertragung verbundenen finanziellen Mehrbedarfs erhalten. ...
dd) Dass die Kommunen auch für bereits durch Bundesgesetz übertragene Aufgaben nachträglich einen finanziellen Ausgleich erhalten sollten, stand dagegen nie zur Debatte. Es ging darum, ihren finanzverfassungsrechtlichen Status quo nicht weiter zu verschlechtern. Eine mittelbare Sicherung ergibt sich insoweit allein aus Art. 104a Abs. 4 GG. Danach bedarf eine bundesgesetzliche Regelung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten der Zustimmung des Bundesrates. ...
e) Nach alledem gebieten Wortlaut, Systematik, Zielsetzung und Entstehungsgeschichte, das Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG weit auszulegen. Für eine weite Auslegung spricht zudem das Gebot, Verfassungsnormen so zu interpretieren, dass sie ihre Wirkkraft möglichst entfalten ...
Dabei erfasst das Durchgriffsverbot allein die bundesgesetzliche Zuweisung von Verwaltungsaufgaben an die Kommunen, nicht jedoch materielle Änderungen des Fachrechts. Diese richten sich weiterhin nach den Art. 70 ff. GG.
Einer teleologischen Reduktion der Vorschrift, wie sie auch im Schrifttum mit unterschiedlichen Nuancen vertreten wird ... bedarf es nicht. So findet eine Beschränkung auf Aufgaben mit erheblichen Kostenfolgen (vgl. BTDrucks 16/2069, S. 4; Siegel, DÖV 2018, S. 185 <192>) schon im Wortlaut der Vorschrift keine Stütze und wäre zudem mit substantiellen Abgrenzungsschwierigkeiten und einer entsprechenden Rechtsunsicherheit verbunden. Einer Anwendung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nach Maßgabe der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsgebote steht der Vorrang des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) entgegen ...

3. Eine Schranke findet das Durchgriffsverbot in der Übergangsregelung des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG. Danach gilt Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nicht mehr wirksam erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Was der Bund auf der Grundlage von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG regeln darf, stellt eine zulässige Anpassung des kommunalen Aufgaben-

bestandes dar; was darüber hinausgeht, verstößt gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG.
a) Die Vorschrift dient der Rechtssicherheit, der Vermeidung eines Regelungsvakuums ... und soll einer Versteinerung des Bundesrechts entgegenwirken. In der Begründung zu Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG findet sich die Unterscheidung zwischen einer unzulässigen Übertragung neuer und einer zulässigen Erweiterung bestehender Aufgaben ... , sodass nicht jede Veränderung einer bundesgesetzlich bereits übertragenen Aufgabe dem Durchgriffsverbot unterfällt.…
b) Als Übergangs- und Ausnahmeregelung ist Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG eng auszulegen (vgl. BVerfGE 111, 10 <31>; …).
Auf der Grundlage von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG kann der Bund Änderungen an bundesgesetzlich den Kommunen zugewiesenen Aufgaben vornehmen, sofern damit keine materiell-rechtlichen Erweiterungen verbunden sind, die den Aufgaben eine andere Bedeutung und Tragweite verleihen und zu einer entsprechend stärkeren Beeinträchtigung der kommunalen Eigenverantwortung führen. ...
Die Übergangsregelung des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG ermächtigt den Bund jedenfalls zur Aufhebung bestehender Regelungen ..., zur Berichtigung des Fachrechts, kleineren Anpassungen, Aktualisierungen oder zur Verlängerung der Geltungsdauer einer Regelung. …Abrundungen … Eine grundlegende Neukonzeption oder Umgestaltung der Materie unter Beibehaltung der Aufgabenzuweisung an die Kommunen ist dem Bund auf dieser Grundlage jedoch verwehrt. ...

[Wann und inwieweit greift das Verbot aus Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG?]
4. Ein Fall des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG liegt demnach vor, wenn ein Bundesgesetz den Kommunen erstmals eine bestimmte (Verwaltungs-)Aufgabe zuweist (a) oder eine damit funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe vornimmt (b).
a) Eine Aufgabenübertragung im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ist zu bejahen, wenn Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz eine bestimmte Tätigkeit zur Pflicht gemacht und ihnen insoweit die Sach- und/oder die Wahrnehmungskompetenz zugewiesen wird. Das ist jedenfalls dann der Fall, wenn den Kommunen Tätigkeiten gegenüber dem Bürger auferlegt und sie zu deren Erfüllung verpflichtet werden. Daneben erfasst die Vorschrift bundesgesetzlich angeordnete Vorgaben für die kommunale Verwaltungstätigkeit wie Informations-, Berichts- und Kontrollpflichten. .... Sie berühren nicht nur die kommunale Organisations- und Personalhoheit, sondern wegen der damit typischerweise verbundenen Kosten auch die Finanzhoheit. ...
b) Eine Erweiterung bereits bundesgesetzlich übertragener Aufgaben unterfällt dem Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dann, wenn sie in ihren Wirkungen auf das Schutzgut des Art. 28 Abs. 2 GG einer erstmaligen Aufgabenübertragung gleichkommt....
Vor diesem Hintergrund ist eine – mit einer erstmaligen Aufgabenübertragung durch Bundesgesetz funktional äquivalente – Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits übertragenen Aufgabe anzunehmen, wenn ihre Maßstäbe, Tatbestandsvoraussetzungen oder Standards so verändert werden, dass damit mehr als unerhebliche Auswirkungen auf die Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen verbunden sind. ...
Für das regulatorische Interesse des Bundes ist dagegen nur Raum, wenn die Auswirkungen auf die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen gering sind. ...
Eine Änderung bundesgesetzlich zugewiesener Aufgaben überschreitet daher die Übergangskompetenz von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG und stellt eine nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG unzulässige Aufgabenübertragung dar, wenn sie neue Leistungstatbestände schafft, bestehende Leistungstatbestände auf neue Gruppen von Berechtigten ausweitet oder wenn sie die Dauer eines Leistungsbezugs so verlängert, dass damit zugleich ihr Charakter verändert wird. Eine unzulässige Änderung bundesgesetzlicher Aufgabenzuweisungen liegt ferner vor, wenn das Änderungsgesetz den Kommunen neue Berichts-, Informations- oder Organisationspflichten auferlegt.

II. [Für die hier angegriffenen einfachgesetzlichen Regelungen bedeutet das:]
Nach diesen Maßstäben erweitern die Regelungen in § 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 7, § 34a SGB XII in der Fassung vom 24. März 2011 die bis dahin den örtlichen Trägern der Sozialhilfe zugewiesenen Aufgaben (1.) in einer gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verstoßenden Weise und verletzen die Beschwerdeführerinnen deshalb in ihrem Recht aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 GG (2.). Sie überschreiten die Grenzen dessen, was dem Bund nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG an Fortentwicklung seines Regelungswerks erlaubt ist (3.). Auf die Anzahl der tatsächlichen Anwendungsfälle und den finanziellen Aufwand für deren Bearbeitung kommt es nicht an (4.). …

3. Die auf einer Änderung des materiellen Rechts beruhende Ausweitung der kommunalen Leistungsverpflichtung hält sich nicht mehr innerhalb der Grenzen des Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG. Zwar gilt die Zuständigkeitszuweisung des § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII, die vor dem 1. September 2006 erlassen wurde, aufgrund von Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG fort. Die Regelungen in § 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 7, § 34a SGB XII haben den materiellen Inhalt dieser Zuweisung jedoch grundlegend verändert und stellen sich insoweit überwiegend als Zuweisung neuer Aufgaben dar.
Allein mit der Berücksichtigung des Aufwands für mehrtägige Klassenfahrten (§ 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB XII) und die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (§ 34 Abs. 3 SGB XII) wird an bereits bei Einführung der streitgegenständlichen Regelungen bestehende Leistungstatbestände (§ 31 Abs. 1 Nr. 3, § 28a Satz 1 SGB XII a.F.) angeknüpft. Im Übrigen enthalten § 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 7, § 34a SGB XII jedoch zahlreiche neue Leistungstatbestände, die die von den Kommunen als örtlichen Trägern der Sozialhilfe gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII wahrzunehmenden Aufgaben erheblich erweitern. … Die Leistungstatbestände werden außerdem erheblich ausgeweitet und verschiedene – bislang pauschal mit den Regelbedarfen abgegoltene – Bedarfe zu Sonderbedarfen ausgeformt. Das überschreitet die dem Bund nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG verbleibende Anpassungskompetenz.
Dass es den Ländern nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG (weiterhin) unbenommen ist, die Zuständigkeitszuweisung des § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII aufzuheben und durch eine eigene Zuweisung oder eine andere Regelung zu ersetzen, ändert hieran nichts, da sie von dieser Möglichkeit bislang keinen Gebrauch gemacht haben.

4. Der Verstoß gegen das Durchgriffsverbot wird schließlich nicht dadurch infrage gestellt, dass Umfang und Volumen der Leistungen im Vergleich zu anderen Sozialleistungen eher gering ausfallen. ...
Ob und inwieweit der durch das Bildungs- und Teilhabepaket verursachte Mehraufwand für die Kommunen praktisch ins Gewicht fällt, spielt nur bei der Erweiterung bestehender, nicht aber bei der Schaffung neuer Leistungstatbestände, wie sie mit §§ 34 und 34a SGB XII vor allem verbunden ist, eine Rolle.

III.
Hinsichtlich der Bedarfe für mehrtägige Klassenfahrten (§ 34 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB XII) und die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (§ 34 Abs. 3 SGB XII) ist die Verfassungsbeschwerde hingegen unbegründet. Die Berücksichtigung dieser Bedarfe war – wie dargelegt (vgl. Rn. 91) – bereits vor Inkrafttreten der streitgegenständlichen Regelungen in § 31 Abs. 1 Nr. 3 und § 28a Satz 1 SGB XII a.F. vorgesehen. Die Beschwerdeführerinnen waren als örtliche Träger der Sozialhilfe dafür

nach § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII zuständig. Insofern hat sich der kommunale Aufgabenbestand nicht verändert, eine Aufgabenübertragung unter Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG scheidet aus.

D.
§ 34 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 7, § 34a in Verbindung mit § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII sind mit Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG unvereinbar. Sie sind bis zum 31. Dezember 2021 jedoch weiter anwendbar. …

Beschluss des VG Schleswig
vom 6. November 2020
- 3 B 132/20 -

Reichweite des Hausrechts der Kommunalverwaltungen

GG Art. 2 Abs. 2 S. 1, 6, 20 Abs. 2 S. 2
BGB §§ 1310 Abs.1, 1311, 1312 S. 2
PStG §§ 11 bis 15
VwGO § 123 Abs. 1 S. 2
ZPO § 920 Abs. 2
LVO zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 §§ 2, 5, 6a

Leitsätze der Redaktion:
1. Das Hausrecht in einer Kommunalverwaltung stellt einen Annex zur behördlichen Sachkompetenz dar und wird von der Behördenleitung zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erfüllung der ihr zugewiesenen Verwaltungsaufgaben ausgeübt.
2. Die Ausübung des Hausrechts unterliegt einem Ermessensspielraum, der angesichts der Vielzahl möglicher Einzelfälle flexibel ausgestaltet ist und weit gefasst wird.

Aus den Gründen:
Der zulässige Antrag der Antragsteller

die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die Teilnahme der Eltern und Trauzeugen der Antragsteller an ihrer standesamtlichen Eheschließung am 6. November 2020 um 12:00 Uhr in den Räumlichkeiten des Standesamtes bei der Antragsgegnerin zu erlauben,

hilfsweise zumindest die Teilnahme der Eltern der Antragsteller zu erlauben,

weiter hilfsweise, festzustellen, dass die Antragsteller berechtigt sind, die Eltern und/oder Trauzeugen an ihrer Trauung bei der Antragsgegnerin teilnehmen zu lassen,

hat in der Sache keinen Erfolg.

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn dies nötig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden. Der Erlass einer begehrten einstweiligen Anordnung setzt nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO voraus, dass ein Antragsteller sowohl glaubhaft macht, einen Anspruch auf die begehrte Regelung zu haben (Anordnungsanspruch), als auch, dass mit der Erfüllung dieses Anspruches nicht bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens abgewartet werden kann (Anordnungsgrund). Zur Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruches ist im Hinblick auf die hier in der Sache begehrte Vorwegnahme der Hauptsache erforderlich, dass der Anordnungsanspruch mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit vorliegt. Ob das Gericht dabei im Rahmen einer summarischen Prüfung entscheiden kann, hängt davon ab, ob einem Antragsteller bei Versagung des einstweiligen Rechtsschutzes eine erhebliche, über Randbereiche hinausgehende Verletzung in seinen Grundrechten droht, die durch eine der Klage stattgebende Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden könnte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. September 2016 – 1334/13 -).

Nach der im vorliegenden Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nur möglichen – aber auch ausreichenden – summarischen Prüfung ist vorliegend ein Anordnungsanspruch nicht hinreichend dargetan und glaubhaft gemacht.

Die Antragsteller haben keinen Anspruch darauf, dass ihren Eltern und/oder Trauzeugen die Teilnahme an der Eheschließung am 6. November 2020 um 12:00 Uhr in den Räumlichkeiten des Standesamtes ... durch die Antragsgegnerin ermöglicht wird.

Ein solcher Anspruch folgt hier weder aus dem einfachen Recht noch kann er aus dem Grundrecht aus Art. 6 GG oder der Institutsgarantie der Ehe abgeleitet werden. Die Möglichkeit, die gesetzliche Ehe vor dem Standesamt zu schließen, wird dem Antragsteller nicht verwehrt. Im Übrigen aber obliegt es hinsichtlich des Antragsbegehrens der Antragsgegnerin, über die Einzelheiten der Durchführung der Eheschließung in ihren Räumlichkeiten zu entscheiden. Dass ihr dabei eingeräumte Ermessen ist jedenfalls nicht im Sinne der Anträge der Antragsteller derart „auf Null reduziert“, dass vorliegend nur eine Entscheidung in ihrem Sinne möglich wäre.
Die rechtliche Grundlage für die infrage stehende Beschränkung des Zugangs zu den Räumlichkeiten des Standesamtes findet sich im öffentlich-rechtlichen Hausrecht für das öffentliche Gebäude. Die Ausübung dieses Hausrechts stellt einen Annex zur Sachkompetenz der dort ansässigen Behörde dar, hier das Standesamt zur Durchführung der Eheschließung im Sinne der §§ 1310 Abs. 1 und ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), der §§ 11-15 des Personenstandsgesetzes sowie der Landesverordnung zur Durchführung des Personenstandsgesetzes. Das Hausrecht wird von der Behördenleitung zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erfüllung dieser ihr zugewiesenen Verwaltungsaufgaben ausgeübt. Die Behördenleitung ist demnach dazu ermächtigt, nach pflichtgemäßem Ermessen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, die Verwirklichung des Widmungzwecks einer öffentlichen Einrichtung sicherzustellen, insbesondere Störungen des Dienstbetriebes abzuwenden und die Sicherheit der Mitarbeiter und Besucher zu gewährleisten. Die Behördenleitung kann insbesondere Anordnungen über den Zutritt und den Aufenthalt von Personen zu bzw. in den Räumen eines öffentlichen Gebäudes treffen.
Im Hinblick auf die Vielzahl möglicher Einzelfälle, auf welche die Behördenleitung bei der Ausübung des Hausrechts reagieren muss, ist ein hohes Maß an Flexibilität erforderlich und ihr ein weiter Ermessensspielraum einzuräumen. Die Entscheidung der Behörde im Rahmen dieses Ermessensspielraums unterliegen nur einer eingeschränkten Kontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit (§ 114 Satz 1 VwGO). Das Gericht hat seine Prüfung darauf zu beschränken, festzustellen, ob sich die Behörde in den gesetzlichen Grenzen ihres Ermessens gehalten und von ihrem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 28.9.2017 – 5 C 13.16). Der Grundsatz der Gewaltenteilung aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verbietet es dem Gericht demgegenüber, eigenes Ermessen auszuüben oder sein Ermessen an die Stelle des Ermessens der Behörde zu setzen, selbst wenn ihm eine andere Ermessensausübung nach den Umständen des konkreten Falles angemessen erscheint. An diesen Maßstäben gemessen sind die vorliegenden Beschränkungen, gegen welche sich die Antragsteller gleichsam wenden, durch das Verwaltungsgericht nicht zu beanstanden.
Die Antragsteller begehren hier den Zugang für bestimmte Personen zu den Räumlichkeiten des im Rathaus befindlichen Standesamtes ... im Zusammenhang mit ihrer für 12:00 Uhr des 6. November 2020 geplanten Trauung. Sie möchten sich zu diesem besonderen Anlass von ihren Eltern und Trauzeugen begleiten lassen. Die Antragsgegnerin lehnt dies unter Verweis auf ihre derzeitigen Maß-

nahmen zur Eindämmung der Ausbreitung der Pandemie des Coronavirus (SARS-CoV-2) ab. Die Antragsgegnerin führt hierzu aus, die Standesbeamtinnen und Standesbeamten des Standesamtsbezirks ... hätten entschieden und mit dem Bürgermeister der Antragsgegnerin abgestimmt, dass zu den Eheschließungen im November nur noch der für die Eheschließung notwendige Personenkreis zugelassen werde. Sie verweist auf das Inkrafttreten der aktuellen Corona-Bekämpfungsverordnung des Landes Schleswig-Holstein am 2. November 2020, die als Hauptziel die Kontaktreduzierung habe, um den sprunghaft steigenden Infektionszahlen, insbesondere im Kreis Pinneberg, zu begegnen, sowie auf die Handreichung des Landesverbandes der Standesbeamtinnen und Standesbeamten vom 2. November 2020. In der Handreichung des Landesverbandes der Standesbeamtinnen und Standesbeamten vom 2. November 2020 wird angesichts des derzeitigen Infektionsgeschehens auf die Erforderlichkeit vielfältiger Einschränkungen des sozialen Lebens verwiesen. Zu den hier infrage stehenden Beschränkungen heißt es: „der Landesverband empfiehlt daher folgende Vorgehensweise: alle bereits terminierten Eheschließungen finden statt. Die Personenzahl in den Trauräumen wird reduziert. Je nach Absprache mit der Dienststellenleitung und der Größe des Trauraumes lediglich das Brautpaar, ggf. mit zwei Trauzeugen und/ oder Eltern des Brautpaares und ggf. wenigen Gästen“.

Dass die Antragsgegnerin ihre Verwaltungspraxis an diesen Empfehlungen ausrichtet, ist nicht zu beanstanden, denn diese Praxis hält sich an den von der Verfassung und den Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen für die Durchführung der gesetzlichen Eheschließung. Sie trägt einerseits dem nach Art. 6 GG grundrechtlich fundierten Anspruch der Eheschließenden auf eine Möglichkeit zur Eheschließung vor dem Standesamt Rechnung, indem sie gesetzliche Eheschließungen weiter durchführt. Zugleich wird die Teilnahme an der gesetzlichen Eheschließung grundsätzlich auf den Kreis der dafür erforderlichen Personen beschränkt; weitere Personen wie Eltern und Trauzeugen können gegebenenfalls zugelassen werden. Aus den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) sowie des Personenstandsgesetzes ergibt sich, dass die Anwesenheit weiterer Personen neben der des Standesbeamten bzw. der Standesbeamtin und den eheschließenden nicht erforderlich ist. Nach § 1311 BGB sind die erforderlichen Erklärungen vor dem Standesbeamten persönlich und bei gleichzeitiger Anwesenheit der Eheschließenden abzugeben. Nach § 1112 Satz 2 BGB kann die Eheschließung in Gegenwart von einem oder zwei Zeugen erfolgen, sofern die Eheschließenden dies wünschen. Erforderlich ist die Hinzuziehung der Trauzeugen hingegen nicht. Sie dient nicht dem Nachweis, sondern soll dazu beitragen, eine würdige Form der Trauung zu ermöglichen. Aus der Kann-Regelung lässt sich jedoch - zumindest vor dem hier dargelegten Hintergrund - kein Anspruch der Eheschließenden ableiten, dass die Teilnahme der Trauzeugen in den Räumlichkeiten des Standesamtes ermöglicht werden muss. Auch der Wunsch nach der Anwesenheit weiterer Gäste ist verständlich und ihm kann nach den Möglichkeiten der Behörde Rechnung getragen werden. Ein Anspruch hierauf besteht aber selbst unter anderen Umständen nicht. Vorliegend sprechen jedenfalls gute Gründe dafür, dem Anliegen der Antragsteller nicht zu entsprechen.

Zu der ordnungsgemäßen Erfüllung der ihr zugewiesenen Verwaltungsaufgaben, welche die Antragsgegnerin hier im Wege der Ausübung ihres Hausrechts sicherstellt, gehört die Gewährleistung der Sicherheit der an dem Verwaltungsverfahren Beteiligten. Die Antragsgegnerin folgt insofern auch dem ihr durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aufgegebenen Auftrag zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit dieser Personen sowie ihrer Fürsorgepflicht für die beteiligten Standesbeamtinnen und Standesbeamten.

Im Rahmen der gemeinsamen Bemühungen des Bundes und der Länder zur Einschränkung der sich derzeit zuspitzenden Pandemie sind auch in Schleswig-Holstein die geltenden Beschränkungen durch die Landesverordnung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus ausgeweitet worden. Allgemeine Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie sind dabei in § 2 der Landesverordnung geregelt. Neben der Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung und der Einhaltung eines Sicherheitsabstandes gehört hierzu die Vorgabe, dass Kontakte zu anderen Personen als den Angehörigen des eigenen Haushalts nach Möglichkeit auf ein absolut nötiges Minimum zu beschränken (§ 2 Abs. 2). Die jeweils aktuellen Empfehlungen und Hinweise der zuständigen öffentlichen Stellen zur Vermeidung der Übertragung des Coronavirus sollen beachtet werden (§ 2 Abs. 3). Ansammlungen und Zusammenkünfte zu privaten Zwecken im öffentlichen Raum sind nur mit Personen aus höchstens zwei Haushalten zulässig; dabei ist eine Obergrenze von zehn Personen einzuhalten (§ 2 Abs. 4). Mit diesen allgemeinen Erwägungen stimmen die Beschränkungen der Antragsgegnerin überein. Würde dem Antrag entsprochen, wären neben den zwei Antragstellern und dem Standesbeamten bzw. der Standesbeamtin sechs weitere Personen anwesend und kämen – je nach Lebenslage der Teilnehmenden – ggf. ebenso viele Haushalte zusammen. Dies würde die Gefahr der Ausbreitung einer möglicherweise bislang unbekannten Infektion unter allen Teilnehmenden wesentlich erhöhen.

Auch im Übrigen ergibt sich aus der Landesverordnung kein Ansatz für das Begehren der Antragsteller. Nach § 5 der Landesverordnung wird aus Gründen des Infektionsschutzes die Möglichkeit von Veranstaltungen beschränkt und werden Versammlungen von mehr als 100 Leuten untersagt. Entgegen der Ansicht der Antragsteller lässt sich aber kein Recht aus dieser Vorschrift ableiten, Veranstaltungen bis zu dieser Personenzahl nach Belieben jederzeit und jederorts durchzuführen. Nach § 6a der Landesverordnung haben innerhalb von Dienstgebäuden von Be-hörden alle Personen in Bereichen, die für einen regelmäßigen Publikumsverkehr bestimmt sind, nach Maßgabe von § 2 Abs. 5 eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. Dies gilt nicht im direkten kommunikativen Kontakt zwischen Bürgerinnen oder Bürgern mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behörde, wenn ein Mindestabstand von 1,5 m eingehalten oder die Übertragung von Viren durch ähnlich geeignete physische Barrieren verhindert wird. Diese Regelung der Landesverordnung enthält aber nur „Mindestanforderungen“. Sie lässt es unbenommen, dass nach den Umständen des Einzelfalls im Bereich des öffentlichen Hausrechts weitere Regelungen zu treffen sind, wie hier durch die Behördenleitung des Standesamtes.

Nach alledem geht das Gericht davon aus, dass die Antragsgegnerin das ihr eingeräumte Ermessen in einer durch das Gericht nicht zu beanstandenden Weise ausgeübt hat. Ein Anordnungsanspruch ist damit nicht mit der für eine Vorwegnahme der Hauptsache erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit gegeben. Insbesondere folgt dieser angesichts der herrschenden Pandemie nicht aus einem nicht zu rechtfertigenden, schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte der Antragsteller.

Zweckverbandsausschuss tagte am 11. November 2020 im Rahmen einer Videokonferenz

Der Zweckverbandsausschuss des SHGT tagte am 11. November 2020 aufgrund der aktuellen Pandemie erstmals in Form einer Videokonferenz. Zu Beginn der Sitzung stellten Frau Kerstin Olschewski (MELUND) und Herr Dr. Thomas Fels (geconomy) den Entwurf eines Abfallwirtschaftsplans Klärschlamm für das Land Schleswig-Holstein vor. Der Entwurf analysiert die aktuelle Situation der Klärschlammentsorgung und soll als zukünftige Planungsgrundlage für die Neuausrichtung der Klärschlammentsorgung insbesondere unter Geltung der 2017 in Kraft getretenen Klärschlammverordnung und des verschärften Düngerechts dienen. Insbesondere das Aufzeigen von Kooperationspotenzialen wird seitens des SHGT gerade für kleine Kläranlagenbetreiber als hilfreich empfunden. Die Mitglieder des Ausschusses haben sich dafür ausgesprochen, den auch auf Initiative des SHGT eingerichteten Klärschlammbeirat auch nach Veröffentlichung des Abfallwirtschaftsplans als zentrales Beratungs- und Austauschgremium zu erhalten.
Aus den Reihen der Ausschussmitglieder stellte anschließend Frau Gesine Strohmeyer, Verbandsvorsteherin Zweckverband Ostholstein, ein Gemeinschaftsprojekt des ZVO mit dem Zweckverband Karkbrook und den Stadtwerken Neustadt zur Klärschlammtrocknung vor. Ziel des Projektes ist es, durch die Nutzung der Abwärme des Müllheizkraftwerkes in Neustadt den derzeitigen Wasseranteil von ca. 75 % des abzutransportierenden Klärschlamms deutlich zu reduzieren und damit Kosten und den CO2-Ausstoß zu reduzieren.
Die Geschäftsstelle berichtete weiterhin über zwei wichtige Entscheidungen des EuGH zur kommunalen (horizontalen) Zusammenarbeit (s. Beitrag von Norbert Portz „EuGH fällt wichtige Urteile zur kommunalen Zusammenarbeit“ in der Juli-August-Ausgabe 2020 der Gemeinde (S. 187 ff.)) und zum Sachstand der Novellierung der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, die am 1. Januar 2021 in Kraft treten soll.
Zum aktuell vorliegenden Entwurf einer Pflanzenabfallverordnung sprachen sich die Mitglieder des Zweckverbandsausschusses mehrheitlich dafür aus, in der Verordnung auch zukünftig eine generelle Möglichkeit zum Verbrennen von pflanzlichen Abfällen vorzusehen. Ziel des vom Umweltministerium vorgelegten Entwurfes ist es, das Verbrennen nur noch im baulichen Außenbereich und unter verschärften Voraussetzungen zuzulassen. Die Mitglieder des Ausschusses sehen angesichts großer Grundstücksgrößen und langer Fahrtwege zu Recyclinghöfen im ländlichen Raum dagegen auch weiterhin den Bedarf für eine generelle Möglichkeit. Dafür spricht auch die begründete Sorge vor vermehrt illegaler Entsorgung.
Ein Erfahrungsaustausch zur Arbeit der Breitbandzweckverbände und Informationen der Geschäftsstelle zu Änderungen im Zweckverbandsrecht rundeten die Tagesordnung ab.

Daniel Kiewitz

Infothek

FAG-Änderung vom Landtag beschlossen
Der schleswig-holsteinische Landtag hat am 30. Oktober 2020 das Gesetz zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs beschlossen. Bekanntermaßen hatte das Landesverfassungsgericht mit Urteil vom 27. Januar 2017 einige Gesetzesteile des aktuellen FAG für nicht verfassungsgemäß erklärt und dem Gesetzgeber eine Frist zur Neuregelung bis zum 31. Dezember 2020 auferlegt.
Auf der Basis eines Gutachtens des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo) und nach einem aufwendigen Abstimmungs- und Diskussionsprozess hatte die Landesregierung Anfang des Jahres den Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs vorgelegt (Drucksache 19/2119), der nun mit folgenden wesentlichen Änderungen verabschiedet wurde.

Umsetzung Stabilitätspakt
Die Änderungen berücksichtigen insbesondere die im „Stabilitätspakt für unsere Kommunen zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den kommunalen Landesverbänden über den gemeinsamen Weg durch die Corona-Pandemie vom 16. September 2020“ vereinbarten Regelungen.
Die weiteren Zuführungen von Landesmitteln zum kommunalen Finanzausgleich, die Rückrechnung der spezifischen Überführung der Mittel des Aufnahme- und Integrationsfestbetrages und die Veränderungen bei den Vorwegabzügen führen in der Konsequenz nach der im Gesetzentwurf angewandten Systematik zu Veränderungen bei der Berechnung der Teilschlüsselmassenquoten ab dem Jahr 2021. Im Ergebnis erhöhen sich im Vergleich zum Gesetzentwurf die Anteile der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (von 30,55 auf 30,73 %) und der Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte (von 53,75 auf 53,96 %), wohingegen der Anteil der Zentralen Orte (von 15,70 auf 15,31 %) zurückgeht. Außerdem wird der vom Land im Rahmen des Stabilitätspakts zugesagte Ausgleich von Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer geregelt.

Wiedereinführung einer differenzierten Kreisumlage
Auf Antrag der regierungstragenden Fraktionen wurde durch eine Ergänzung des § 21 FAG die Möglichkeit zur Erhebung einer differenzierten Kreisumlage geschaffen. Die Möglichkeit, über differenzierte Kreisumlagesätze die einzelnen Umlagegrundlagen unterschiedlich zu gewichten, gab es bereits bis 2007.

Vollkostenrechnung für Investitionen im Schullastenausgleich
Außerdem wurde beschlossen, die durch eine Änderung des Schulgesetzes geplante Übergangsfrist für die Berücksichtigung einer Investitionskostenpauschale im kommunalen Schullastenausgleich im Vergleich zum Gesetzentwurf um ein Jahr zu verkürzen. Nach Angaben der Landesregierung soll mit der Verkürzung des Übergangszeitraums das Ziel einer Vollkostenrechnung schneller erreicht werden. Die Pauschale soll entsprechend der aktuellen Erhebung zu den landesdurchschnittlichen Investitionen in Schulgebäuden von 325 Euro auf 400 Euro für die

Jahre 2021 und 2022 angehoben werden. Die geplante Verkürzung des Übergangszeitraums hat allerdings keine Grundlage in den Verhandlungen mit der Landesregierung.
Anlässlich der Verabschiedung des neuen FAG durch den Landtag hat der SHGT eine Presseerklärung mit einer Kurzbewertung abgegeben, die in dieser Ausgabe abgedruckt ist.

Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen 2020
Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat am 30. Oktober 2020 das „Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder" beschlossen. Dieses Mantelgesetz enthält in Artikel 1 auch das „Gesetz zum pauschalen Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen in Folge der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020". Dieses Gesetz regelt die Verteilung der auf die schleswig-holsteinischen Gemeinden entfallenden 330 Mio. Euro. Die Ausgleichsleistungen werden über die Kreise noch im Dezember ausgezahlt.
Grundlage der Berechnungen ist das durchschnittliche Gewerbesteueraufkommen, das aus den beiden Jahren mit dem höchsten Gewerbesteueraufkommen im Zeitraum 2017 bis 2019 ermittelt wurde. Das erwartete Gewerbesteueraufkommen 2020 hingegen wird aus den zwei schwächsten der ersten drei Quartale 2020 ermittelt. Die Differenz der beiden Werte stellt das „Minderaufkommen" 2020 dar.
Um die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst gerecht verteilen zu können, wurde eine Höchstgrenze von 1.000 Euro pro Einwohnerin und Einwohner einer jeweiligen Kommune eingeführt.

Termine:

08.12.2020: Landesvorstand

23./24.02.2021: Klausurtagung des Landesvorstandes

16.03.2021: Besprechung der Geschäftsführer der Kreisverbände des SHGT

26.05.2021: 12. Klima- und Energiekonferenz des SHGT

Änderungen durch das Coronavirus vorbehalten

Mitteilungen des DStGB

Pressemitteilung des DStGB vom 13.10.2020 gemeinsam mit dem Bundesamt für Naturschutz

Insektenschutz in Städten und Gemeinden in die Tat umgesetzt – Neue Veröffentlichung unterstützt Kommunen mit Empfehlungen aus Wissenschaft und Praxis

Wie können Städte und Gemeinden konkret zum Schutz von Insekten beitragen? Welche Maßnahmen können sie auf kommunalen Flächen umsetzen? Und wie lässt sich der Insektenschutz in kommunalen Plänen und Satzungen verankern, wie in die Umweltbildung vor Ort integrieren? Antworten auf diese Fragen gibt eine Publikation, die in einer Kooperation des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) entstanden ist. Die Broschüre „Insektenschutz in der Kommune" umfasst nicht nur Empfehlungen, sondern stellt auch Beispiele aus der Praxis vor.
„Der Rückgang der Vielfalt und der Häufigkeit von Insekten hat eine Vielzahl von Ursachen, neben qualitativen Veränderungen und der Zerstörung von Lebensräumen etwa Beeinträchtigungen durch Pflanzenschutzmittel oder durch künstliche Lichtquellen", sagt Prof. Dr. Beate Jessel, Präsidentin des Bundesamtes für Naturschutz (BfN). „Städte und Gemeinden sind wichtige Akteure, um dieser Entwicklung entgegen zu wirken, denn sie haben einen entscheidenden Einfluss darauf, wie öffentliche Grünflächen, Wald in kommunalem Eigentum, Weg- und Straßenränder, Gewässer und Gräben gepflegt und bewirtschaftet werden. Oft lassen sich schon mit einfachen Maßnahmen neue Lebensräume für Insekten schaffen, zum Beispiel mit dem Anlegen von Blühstreifen, blüten- und damit artenreichen Wiesen oder auch Brachflächen und Staudenfluren."
„Der dramatische Rückgang der Insektenarten in den letzten Jahrzehnten bringt die Natur aus dem Gleichgewicht. Den Artenrückgang aufzuhalten, ist daher eine wichtige gesamtgesellschaftliche Herausforderung", sagt Dr. Gerd Landsberg, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB). Städte und Gemeinden spielen dabei eine zentrale Rolle, denn die Menschen erleben die Veränderung in der Natur in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld. Neben Aktivitäten im Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels haben Städte und Gemeinden auch zahlreiche Maßnahmen wie die naturnahe Pflege und Gestaltung der öffentlichen Grünflächen, die Renaturierung von verbauten Gewässern, die Schaffung grüner Straßenräume aber auch Bildungsmaßnahmen in Kindertagesstätten und Schulen umgesetzt. Dies zeigt, dass Belange der Biodiversität und des Insektenschutzes längst auf der kommunalpolitischen Agenda stehen", betont Dr. Landsberg.
Die Dokumentation „Insektenschutz in der Kommune" liefert konkrete Anregungen, wie Insekten im kommunalen Bereich geschützt und neue Lebensräume für Schmetterlinge, Wildbienen oder Laufkäfer geschaffen werden können. Neben der Bewirtschaftung von Flächen im Eigentum der Gemeinde umfasst dies auch Möglichkeiten der Bauleit- und Landschaftsplanung sowie kommunaler Satzungen, wie beispielsweise zur Eindämmung von Schottergärten.
Um bei Bürgerinnen und Bürgern mehr Bewusstsein für den Schutz von Insekten zu wecken, gibt die Broschüre auch Hinweise zur Umweltbildung. Sie enthält eine Fülle von Maßnahmenvorschlägen, die außerdem jeweils mit Praxisbeispielen und weitergehenden Hinweisen zu Ansprechpartnerinnen und Ansprechpart-

nern sowie Literatur untersetzt werden. Insgesamt werden so die sehr weitreichenden Potenziale deutlich, die die Gestaltung und Pflege der kommunalen Grünflächen für den Insektenschutz bietet.

Die DStGB-Dokumentation Nr. 155 steht kostenfrei zum Download zur Verfügung unter: www.dstgb.de (Rubrik: Publikationen / Dokumentationen)
Gedruckte Exemplare können kostenfrei bestellt werden bei: Bundesamt für Naturschutz, Außenstelle Leipzig, Alte Messe 6, 04013 Leipzig
E-Mail: PBox-BfN-Leipzig@BfN.de

Pressemitteilungen

SHGT vom 30. Oktober 2020

Neuer Finanzausgleich: wichtige Innovationen sind Flächenfaktor und Kinderbonus
Finanzausstattung der Kommunen verbessert

„Der vom Landtag beschlossene neue Finanzausgleich bringt mit dem Flächenfaktor und dem Kinderbonus wichtige Innovationen", sagte **Jörg Bülow**, Landesgeschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages anlässlich des Landtagsbeschlusses über die Reform des kommunalen Finanzausgleichs. „Die Finanzausstattung der Kommunen durch das Land steigt bis 2024 schrittweise von 17,83 Prozent auf 18,33 Prozent der Steuereinnahmen des Landes an. Die Richtung stimmt. Damit ist der Weg zu einer fairen Mittelverteilung zwischen Land und Kommunen eingeschlagen", lobte **Bülow**. Das Ziel einer gerechten Finanzausstattung der Kommunen sei dann aber noch nicht erreicht. Wichtig werde die im Jahr 2024 vorgesehene Regelüberprüfung des Finanzausgleichs, erläuterte **Bülow**.
Es sei außerdem richtig, dass der Landtag mit den beschlossenen Änderungen in den Bereichen Integration und Infrastruktur Ungerechtigkeiten beseitigt hat, die der Gesetzentwurf noch enthielt.
„Der neue Finanzausgleich stärkt viele Gemeinden, gerade im ländlichen Raum. Er bringt sachgerechte Lösungen für die vom Landesverfassungsgericht erteilten Aufträge. Er lässt aber auch einige Fragen ungelöst und schafft an anderen Stellen neue Probleme, die in den kommenden Jahren angepackt werden müssen." so **Bülow** abschließend.

Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände vom 16. November 2020

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

Kommunen danken der Bevölkerung und bitten um Geduld und Durchhaltevermögen in der Pandemiebewältigung

Die Vorsitzenden und Geschäftsführer der kommunalen Landesverbände haben heute (16. November 2020) im Rahmen einer Videokonferenz gemeinsam mit dem Gesundheitsminister des Landes Schleswig-Holstein die aktuelle Lage bewertet.
„Die Bevölkerung in Schleswig-Holstein sieht sich seit dem 2. November erneut erheblichen Einschränkungen der privaten Lebensführung gegenüber. Diese Einschränkungen führen in einzelnen Sektoren für Gewerbetreibende trotz Ausgleichsmaßnahmen zu großen Existenzsorgen und werden die wirtschaftliche Entwicklung nicht nur kurzfristig beeinträchtigen. Ziel ist es zugleich, Schulen und Kindergärten im vollständigen Regelbetrieb so weit wie möglich offen zu halten, um Familien zu helfen und die Zukunftschancen der kommenden Generation zu erhalten. Die kommunalen Landesverbände halten diese Maßnahmen zur Eindämmung des exponentiellen Wachstums der Infiziertenzahlen, der Vermeidung einer Überforderung des Gesundheitssystems und damit auch Begrenzung der Zahl der schweren Verläufe und der Todesfälle zurzeit für gerechtfertigt. Sie betonen ausdrücklich, dass viele Maßnahmen eine enorme Härte für die Gastronomie, den Tourismus, die Kultur- und Sporteinrichtungen bedeuten, die mit viel Energie und Kreativität gute Hygienekonzepte entwickelt haben. Schärfere Maßnahmen halten wir zu diesem Zeitpunkt noch für verfrüht. Die Wirkung der bisherigen Maßnahmen muss weiter beobachtet werden. Für künftige Beschränkungen müssen auch differenzierte Maßnahmen entsprechend dem Infektionsgeschehen in den Bundesländern gelten." erklärten die Vorsitzenden aller kommunalen Landesverbände: Kiels Oberbürgermeister, **Dr. Ulf Kämpfer**, Ostholsteins Landrat, **Reinhard Sager**, und die Bürgermeister **Jörg Sibbel** aus Eckernförde und **Thomas Schreitmüller** aus Barsbüttel.
„Wir danken der Bevölkerung ausdrücklich für die Leistungen der vergangenen acht Monate. Die Entwicklung zeigt, dass die Pandemiebewältigung kein Sprint oder Kurzstreckenlauf ist, sondern für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die Verwaltung einen Marathonlauf bedeutet. Wir appellieren an alle Beteiligten, weiter die Herausforderung anzunehmen und Geduld und Durchhaltevermögen zu zeigen. Dann sind wir zuversichtlich, die Pandemie im Griff zu behalten. Jeder kann mithelfen. So sei es sinnvoll, wenn positiv getestete Personen sich unverzüglich nach Kenntniserlangung des positiven Testergebnisses selbst in Isolation begeben müssen, sich beim Gesundheitsamt melden und dieses über das Testergebnis informieren.", so die Vorsitzenden weiter.
Die kommunalen Landesverbände sehen

Bund und Länder zugleich in der Pflicht, wirtschaftliche Schäden unbürokratisch für direkt und mittelbar betroffene Gewerbetreibende abzumildern und für den Sport-, Kultur- und Freizeitbereich möglichst widerspruchsfreie Regelungen aufzustellen, damit die Regelungen nachvollziehbar und plausibel bleiben und die Akzeptanz in der Bevölkerung insgesamt gestärkt wird. *„Wir brauchen in den kommenden Wochen den Rückhalt in der gesamten Gesellschaft. Es muss stets das richtige Maß zwischen den notwendigen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und dem größtmöglichen Erhalt des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens gefunden werden, hierfür sind auch kontinuierlich der Sachverstand und die Erfahrungen der kommunalen Ebene einzubeziehen“,* erklärten die Vorsitzenden der kommunalen Landesverbände.
Von besonderer gesellschaftlicher Herausforderung wird die Umsetzung der Impfstrategie sein. Wirksame Impfstoffe gegen COVID-19 werden anfangs nicht in ausreichenden Mengen für die Impfung der impfwilligen Bevölkerung zur Verfügung stehen. Es sind neue politische und gesellschaftliche Fragestellungen der Zielsetzung, Verteilung und Priorisierung zu beantworten. Gleichzeitig müssen Strukturen geschaffen werden, und eine kontinuierliche, transparente Information und Aufklärung der Bevölkerung zur Wirksamkeit der Impfung und möglichen Risiken ist ebenfalls erforderlich. *„Der Aufbau von Impfzentren wird eine logistische Herausforderung sein. Diese Herausforderung kann nur in einem vertrauensvollen Miteinander des Landes, der Kassenärztlichen Vereinigung, der Bundeswehr und der kommunalen Behörden gelingen. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände begrüßt die koordinierende Rolle des Landes und die Freistellung der Kommunen von allen anfallenden Aufbau- und Betriebskosten. Angesichts der zu erwartenden öffentlichen Aufmerksamkeit kommt einer abgestimmten und einheitlichen Kommunikation erhebliche Bedeutung für die Akzeptanz in der Bevölkerung zu.“,* sagten die Vorsitzenden.
Abschließend dankten die Vorsitzenden ausdrücklich allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, die sich mit hohem Engagement erfolgreich in der Pandemiebewältigung bewähren und damit die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes unter Beweis stellen.

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

Beschluss der ARGE Vollsitzung der KLV Schleswig-Holstein vom 16. November 2020

Die schleswig-holsteinischen Kommunen in der Corona-Pandemie

Vorbemerkung:
Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände dankt den Mitarbeiter*innen in den kommunalen Gebietskörperschaften für den Einsatz zur Bekämpfung der Corona-Pandemie. Zugleich stellt die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände fest, dass viele Herausforderungen nur ebenenübergreifend zu lösen sind, weshalb der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen eine besondere Bedeutung zukommt.

1. Zu den aktuellen Entwicklungen
Die aktuelle Situation ist erneut davon gekennzeichnet, eine Reihe von Maßnahmen zur Kontaktbeschränkungen durchzusetzen. Von der Begrenzung der Personen, die sich in der Öffentlichkeit gemeinsam aufhalten dürfen oder die Begrenzung der Übernachtungsangebote im Inland auf nicht touristische Zwecke über die Schließung von Institutionen und Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung zuzuordnen sind, bis hin zur Schließung von Gastronomiebetrieben sowie Bars, Clubs, Diskotheken, Kneipen und ähnlichen Einrichtungen, sieht sich die Bevölkerung wieder Einschränkungen der privaten Lebensführung gegenüber. Diese Einschränkungen führen in einzelnen Sektoren für Gewerbetreibende trotz Ausgleichsmaßnahmen zu großen Existenzsorgen und werden die wirtschaftliche Entwicklung nicht nur kurzfristig beeinträchtigen.
Ziel ist es zugleich, Schulen und Kindergärten so weit wie möglich offen zu halten, um Familien zu helfen und die Zukunftschancen der kommenden Generation zu erhalten. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände spricht sich dafür aus, dass der Regelschulbetrieb so weit wie möglich erhalten bleibt. Die bisherige Entwicklung lässt es nicht als notwendig erscheinen, die Gruppengröße in den Klassenräumen gegenüber dem Regelschulbetrieb zu halbieren. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände hält vor diesem Hintergrund eine Gewährleistung des Mindestabstands in der Schülerbeförderung von 1,5 m weder für praktisch möglich noch für notwendig.
Die kommunalen Landesverbände halten die bisher getroffenen Maßnahmen zur Eindämmung des exponentiellen Wachstums der Infiziertenzahlen, der Vermeidung einer Überforderung des Gesundheitssystems und damit auch Begrenzung der Zahl der schweren Verläufe und der Todesfälle zurzeit für gerechtfertigt.
Sie betonen ausdrücklich, dass viele Maßnahmen eine enorme Härte für die Gastronomie, den Tourismus, die Kultur- und Sporteinrichtungen bedeuten, die mit viel Energie und Kreativität gute Hygienekonzepte entwickelt haben. Damit stehen Bund und Länder zugleich in der Pflicht, wirtschaftliche Schäden unbürokratisch für direkt und mittelbar betroffene Gewerbetreibende abzumildern und für den Sport-, Kultur- und Freizeitbereich möglichst widerspruchsfreie Regelungen aufzustellen, damit die Regelungen nachvollziehbar und plausibel bleiben und die Akzeptanz in der Bevölkerung insgesamt gestärkt wird. Wir brauchen in den kommenden Wochen den Rückhalt in der gesamten Gesellschaft, damit wir die Pandemie im Griff behalten und nicht die Kontrolle verlieren. Es muss stets das richtige Maß zwischen den notwendigen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und dem größtmöglichen Erhalt des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens gefunden werden.

2. Öffentlicher Gesundheitsdienst
Der öffentliche Gesundheitsdienst arbeitet seit über acht Monaten auf Hochtouren. Die vorgesehene Stärkung der Gesundheitsämter über den Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst ist für die Zukunft der richtige Weg. Der Pakt muss strukturell wirken und deshalb auch dauerhaft finanziert sein. Eine verbindliche Zusage des Landes, die zusätzlich geschaffenen Stellen auch nach Ende der Bundesförderung zu finanzieren, steht noch aus. Kurzfristig sind die Gesundheitsämter zur Pandemiebekämpfung auf zusätzliche Unterstützungsleistungen angewiesen, die zum Teil durch Neueinstellung und interne Personalumschichtungen vorgenommen werden. Die Kommunalen Landesverbände begrüßen ausdrücklich die Unterstützungsangebote der Bundeswehr zur Kontaktnachverfolgung, die Bereitschaft des Landes, Bedienstete des Landes an die Gesundheitsämter abzuordnen sowie die auf Initiative des Landes Schleswig-Holstein geschaffene Möglichkeit (§ 275 Abs. 4 b SGB V) Mitarbeiter*innen des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung Nord weiterhin im öffentlichen Gesundheitsdienst einzusetzen.

3. Quarantänemaßnahmen

Alle Gesundheitsämter orientieren sich an den einheitlichen Quarantäne-Richtlinien des RKI. Um die Corona-Pandemie wirksam einzudämmen, ist es von besonderer Bedeutung, dass Kontaktpersonen von Infizierten die Quarantäne einhalten. Immer wieder werden Menschen in Quarantäne auch nach wenigen Tagen selbst positiv auf Corona getestet. In Isolation können sie das Virus nicht mehr weiter verbreiten. Das hilft beim Kampf gegen die Pandemie. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände appelliert an die Bevölkerung, die häusliche Isolation strikt einzuhalten.

Zur Unterstützung und Entlastung des öffentlichen Gesundheitsdienstes sollten auch die Verfahren immer wieder überprüft werden. Als sinnvoll erweist es sich, wenn positiv getestete Personen sich unverzüglich nach Kenntniserlangung des positiven Testergebnisses selbst in Isolation begeben müssen, sich beim Gesundheitsamt melden und dieses über das Testergebnis informieren.

4. Bewältigung der fiskalischen Folgen der Krise

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände begrüßt, dass mit dem Stabilitätspakt für unsere Kommunen zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den kommunalen Landesverbänden über den gemeinsamen Weg durch die Corona-Pandemie vom 16. September 2020 Handlungsfähigkeit- und Planungssicherheit für das kommende Haushaltsjahr hergestellt werden konnte. Gleichzeitig stellen die kommunalen Landesverbände fest, dass zum Zeitpunkt des Abschlusses des Stabilitätspakts, die weitere Entwicklung der Corona-Pandemie nicht absehbar war. Deshalb bedarf es eines ständigen weiteren Monitorings der Finanzbeziehungen des Landes und der Kommunen.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände nimmt zur Kenntnis, dass im Nachgang zum Stabilitätspakt weitere kommunalrelevante Festlegungen durch die regierungstragenden Fraktionen in Abstimmung mit den Fraktionen der SPD und SSW erfolgten, die unter anderem für die Kreise und kreisfreien Städte künftig im Bereich der Krankenhausfinanzierung weitere Belastungen vorsehen. Diese Verpflichtung berührt die Statik der Gesamtverständigung der kommunalen Landesverbände mit dem Land. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände fordert die im Landtag vertreten Fraktionen auf, im Zuge der Beschlussfassung über das Landeskrankenhausgesetz den Vorschlag der kommunalen Landesverbände zu § 12 aufzugreifen, mit dem zusätzliche Mittel für die Krankenhausfinanzierung von der Mitfinanzierungspflicht der Kreise und kreisfreien Städte ausgenommen werden können. Darüber hinaus weist die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände auf die Notwendigkeit hin, dass auch für kommunale Unternehmen (insb. Schwimmbäder, aber auch Kongresszentren, Museen und Theater etc.) die negativen wirtschaftlichen Folgen der erneuten Zwangspause abgefedert werden müssen, indem bspw. auch die kommunalen Unternehmen von den kurzfristigen Wirtschaftshilfen für den November profitieren können, die der Bund auflegt.

5. Impfzentren und Impfstrategie

Von besonderer gesellschaftlicher Herausforderung wird die Umsetzung der Impfstrategie sein. Wirksame Impfstoffe gegen COVID-19 werden anfangs nicht in ausreichenden Mengen für die Impfung der impfwilligen Bevölkerung zur Verfügung stehen. Es sind neue politische und gesellschaftliche Fragestellungen der Zielsetzung, Verteilung und Priorisierung zu beantworten. Gleichzeitig müssen Strukturen geschaffen werden und eine kontinuierliche, transparente Information und Aufklärung der Bevölkerung zur Wirksamkeit der Impfung und möglichen Risiken ist ebenfalls erforderlich.

Gleichzeitig ist der Fokus auf die Etablierung von Impfzentren zu legen. Es müssen die Vorkehrungen getroffen werden, dass in dem Moment, in dem der Impfstoff vorliegt, auch geimpft werden kann. Hierfür ist ein Zusammenwirken von Land und Kommunen unabdingbar. Aufbau und Betrieb der Impfzentren stellen eine weitere Herausforderung für die Kreise und kreisfreien Städte, aber auch die Standortgemeinden dar. Diese Herausforderung kann nur in einem vertrauensvollen Miteinander des Landes, der Kassenärztlichen Vereinigung, Bundeswehr und kommunalen Behörden gelingen. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände begrüßt die koordinierende Rolle des Landes und die Freistellung der Kommunen von allen anfallenden Aufbau- und Betriebskosten. Angesichts der zu erwartenden öffentlichen Aufmerksamkeit kommt einer abgestimmten und einheitlichen Kommunikation erhebliche Bedeutung für die Akzeptanz in der Bevölkerung zu.

Personalnachrichten

Horst Ansén bleibt Bürgermeister in Ammersbek

Am 8. November 2020 waren rund 8.100 Wahlberechtigte der Gemeinde Ammersbek zur Bürgermeisterwahl aufgerufen. Mit 86,7 Prozent Zustimmung wurde Horst Ansén (SPD), der keinen Gegenkandidaten hatte, im Amt des Bürgermeisters bestätigt. Die Wahlbeteiligung lag bei 28,5 Prozent. Die Wahl sollte ursprünglich bereits am 17. Mai stattfinden, wurde jedoch aufgrund der Corona-Pandemie verschoben. Der SHGT gratuliert Horst Ansén zur Wiederwahl und wünscht für die weitere Amtszeit viel Erfolg.

Dorothe Klömmer im Amt der Bürgermeisterin von Tönning bestätigt

Auch in Tönning fand am 8. November 2020 eine Bürgermeisterwahl statt. Mit 51,6 Prozent der Stimmen wurde Amtsinhaberin Dorothe Klömmer im Amt der Bürgermeisterin von Tönning bestätigt. Mitbewerber Marvin Haß (SPD) erhielt 41,2 Prozent der Stimmen. Auf den Einzelbewerber Thomas Lünemann entfielen 7,3 Prozent der Stimmen. Die Wahlbeteiligung lag bei 53,7 Prozent. Der SHGT gratuliert Dorothe Klömmer zur Wiederwahl und wünscht für die weitere Amtszeit viel Erfolg.

GVV-Kommunal: kompetenter Partner in der digitalen Welt

Ob Hackerangriff, Verlust von sensiblen Daten, Klick auf infizierte E-Mail: Cyber-Risiken drohen in praktisch allen digitalisierten Prozessen von Kommunen – und sie wachsen mit zunehmender Digitalisierung und Vernetzung.

Zum Schutz ihrer kommunalen Mitglieder hat die GVV-Kommunalversicherung darauf reagiert und in Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleister Hiscox eine Cyber-Versicherung speziell für Kommunen und kommunale Unternehmen entwickelt. Sie übernimmt alle Cyber-Eigenschäden wie z. B. die Kosten der Datenwiederherstellung oder Lösegeld bei einer Cyber-Erpressung. Bei einer Datenrechtsverletzung sind die Kosten der anwaltlichen Prüfung von datenschutzrechtlichen Informationspflichten ebenfalls umfasst. Bei einer Betriebsunterbrechung wegen eines Cyber-Angriffs besteht Versicherungsschutz für eine Entschädigung im vereinbarten Umfang. Als Besonderheit entfällt durch die pauschale Tagessatzentschädigung bei Kommunen zudem der Nachweis des konkreten Betriebsunterbrechungsschadens.

Weil nach einem Angriff jede Minute zählt, um die Auswirkungen zu begrenzen, bietet die Cyber-Police von GVV-Kommunal zusätzlich ein Servicepaket, das über die reine Versicherungsleistung hinausgeht. Dazu gehören u. a. Präventivmaßnahmen wie z. B. Schulungen oder die Entwicklung eines exklusiven Krisenplanes für den Fall der Fälle. Im Ernstfall werden die Geschädigten durch eine telefonische Soforthilfe unterstützt. Erfahrene Cyber-Kriesenexperten helfen hierbei, die Ursachen des Zwischenfalls schnellstmöglich ausfindig zu machen und zu beseitigen.

Mit dem neuen Cyber-Produkt bietet GVV-Kommunal ihren Mitgliedern auch die Möglichkeit, mit Hilfe des sogenannten cysmo®-Checks ihre von außen sichtbare IT-Angriffsoberfläche in Echtzeit bewerten zu lassen. Aktuelle Bedrohungen wie DDoS, Phishing, Exploits, Data Breaches und mehr werden dabei berücksichtigt und in einer Live-Risikoeinschätzung bewertet. Durch das Verfahren werden diverse online einsehbare Informationen, die potenzielle Angriffspunkte darstellen, erfasst und bewertet.

Bei Ersatzansprüchen Dritter: die Cyber-Haftpflichtversicherung

Über die Absicherung von eigenen Schäden hinaus können Kommunen und kommunale Unternehmen sich mit einer Cyber-Haftpflichtversicherung gegen Ersatzansprüche Dritter absichern, die durch einen Cyber-Zwischenfall entstehen. Eingeschlossen ist hier eine Werbehaftpflicht, die bei einer Verletzung von Urheber- und Persönlichkeitsrechten, z. B. Bildrechten auf der Website, weiterhilft. Die Cyber-Haftpflichtversicherung wird als Zusatzoption zur allgemeinen kommunalen Haftpflichtversicherung angeboten.

GVV-Kommunalversicherung VVaG
Aachener Straße 952–958
50933 Köln
Telefon: 0221 4893-0
E-Mail: info@gvv.de

www.gvv.de/cyber-versicherung

GVV.
Gewachsen aus
Vertrauen.

„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 (04 31) 55 48 57

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