



Hessischer Städte- und Gemeindebund



Tätigkeitsbericht 2013–2016



Der Hessische Städte- und Gemeindebund – starker Partner der Kommunen

Zwei große, kommunal und gesellschaftlich relevante Themen haben die Arbeit des Hessischen Städte- und Gemeindebundes im Berichtszeitraum 2013 bis 2016 geprägt: die Neuordnung der kommunalen Finanzen und die Aufnahme von Flüchtlingen.

Die Themen Haushaltskonsolidierung und die Bewältigung der Folgen der Umstellung des Gemeindehaushaltsrechts auf die kommunale Doppik standen weiterhin im Fokus. In diesem Zusammenhang spielt auch der Kommunale Schutzschirm eine nicht unbedeutende Rolle, unter den sich eine große Zahl unserer Mitgliedskommunen begeben hat. Mit dem sogenannten Alsfeld-Urteil des Staatsgerichtshofs hatten wir die Neuordnung der Kommunalfinanzen erstritten. Der Kommunale Finanzausgleich wurde auf eine neue Grundlage gestellt. Hierdurch konnten wichtige Fragen der bisherigen Ausgleichssystematik im Sinne der Kommunen beantwortet werden. Einige Probleme bleiben allerdings bestehen bzw. werden neu geschaffen. Wir werden uns auch weiterhin für die angemessene und gerechte Finanzausstattung von Städten und Gemeinden einsetzen. Ein Lichtblick sind momentan die Steuereinnahmen, die sich im Durchschnitt positiv entwickeln und gegenwärtige Probleme wenigstens teilweise entschärfen. Die individuellen Situationen sind jedoch durchaus unterschiedlich und schwankend.

Das zweite große Thema ist die Zuwanderung. Die im Berichtszeitraum dramatisch gestiegenen Flüchtlingszahlen verursachen einen anhaltend hohen Handlungsdruck auf kommunaler Ebene. Die Kommunen leisten Außerordentliches, um Flüchtlinge und Zuwanderer unterzubringen und zu versorgen. Und sie tun dies mit einem bewundernswerten Engagement. Die Herausforderung ist überall spürbar: zuerst beim Bereitstellen von Unterkünften, dann aber auch auf dem Wohnungsmarkt, in den Kitas und bei der notwendigen Integration in die Gesellschaft vor Ort, in den Arbeitsmarkt, in die sozialen Systeme.

Wir tragen dabei eine besondere Verantwortung: Auf der lokalen Ebene entscheidet sich, ob und in welchem Maße die Integration ge-

lingt. Hierfür gibt es allerdings kein Patentrezept. Integration ist keine Selbstverständlichkeit und auch kein Resultat eines staatlichen Verteilungsschlüssels. Sie ist vielmehr das Ergebnis einer kommunalen Haltung und den daraus abgeleiteten Anstrengungen. Viele Kommunen – besonders auf dem Land – zeigen, dass sie in der Integration von Flüchtlingen für sich auch Zukunftschancen sehen. Sie müssen deshalb angemessen finanziell unterstützt werden.

Die aktuellen Herausforderungen können und müssen vor allem auch auf der Ebene der Städte und Gemeinden bewältigt werden, denn ein Großteil der Maßnahmen zur Daseinsvorsorge wird vor Ort, in unseren Kommunen umgesetzt. Bund und Land sind hier gefordert, die Kommunen mit ihren Bürgerinnen und Bürgern in die Lage zu versetzen, diese „Herkulesaufgabe“ zu erfüllen. Dieser Forderung hat der Hessische Städte- und Gemeindebund frühzeitig mit seiner Verbandspolitik Rechnung getragen. Unser Verband setzt sich ein für den Abbau unnötiger Reglementierungen, für die Stärkung der Eigenverantwortung der Kommunen und für die Erleichterung freiwilliger strategischer Kooperationen zwischen den Kommunen und vor allem für eine ausreichende Finanzausstattung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Städte und Gemeinden sparen aufgrund der nach wie vor vielerorts angespannten finanziellen Situation („Kommunaler Schutzschirm“) an eigentlich dringend notwendigen Investitionen. Der in vielen Städten und Gemeinden – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Schuldenbremse – praktizierte Grundsatz „Schuldenabbau vor Investitionen“ führte zu einer geringen Investitionstätigkeit der Städte und Gemeinden und einem massiven Investitionsstau. Hier sollte nicht vergessen werden, dass die Ausgaben für Investitionen die Einsparungen von morgen sein können – ganz im Sinne einer nachhaltigen Politik.

Nicht zuletzt aufgrund der Flüchtlingskrise hat hier die Landesregierung eingelenkt und nun kommunale Investitionsprogramme aufgelegt. Investitionen sind – zumal in der Fläche – not-

wendig, um die Infrastruktur zu halten und wo nötig auszubauen. Die kleineren und mittleren Kommunen sowie die Flüchtlinge selbst können nur dann von der neuen Zuwanderung profitieren, wenn eine auskömmliche Infrastruktur in der Daseinsvorsorge gehalten werden kann.

Wir werden auch weiterhin unsere Mitglieder bei allen Maßnahmen zur Zukunftsfähigkeit der Kommunen begleiten und unterstützen.

Das Präsidium und die Geschäftsführung bedanken sich bei allen Vertreterinnen und Vertre-

tern der Mitgliedskommunen für die konstruktive Zusammenarbeit in den zurückliegenden Monaten. In dem Ihnen vorliegenden Tätigkeitsbericht 2013 bis 2016 sind ausführlich die einzelnen Aktivitäten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes – dessen Gremien und der Geschäftsstelle – thematisch geordnet und in der notwendigen Kürze zusammengefasst.

Wir bedanken uns bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geschäftsstelle des Verbandes sehr herzlich für ihre stetigen und guten Leistungen.



Karl-Christian Schelzke
Geschäftsführender Direktor



Karl-Heinz Schäfer
Präsident



Diedrich Backhaus
Direktor

VORBEMERKUNG:

Der vorliegende Tätigkeitsbericht der Geschäftsstelle umfasst den Zeitraum von November 2013 bis Mai 2016. Wir haben die Tätigkeiten der Geschäftsstelle nach Sektoren geordnet dargestellt, d. h. in große Sach- und Rechtsgebiete aufgliedert:

I. SCHWERPUNKTE DER VERBANDSARBEIT – SACHBERICHT

1. Asylrecht / Flüchtlinge	5
• Arbeitsgemeinschaften	5
• Flüchtlingszahlen in Hessen	5
• Unterbringungsverpflichtung der Landkreise, Städte und Gemeinden	5
• Erstattungsansprüche und Unterbringungsverpflichtung nach Landesaufnahmegesetz	6
• Höhe der Erstattungspauschalen	6
• Gesundheitskosten für Flüchtlinge	8
• Folgeunterbringung	8
• Kommunales Ehrenamt	9
• Künftige Integration	9
• Baurecht	10
• Vollzugshinweise zu den Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe im Zusammenhang mit der aktuellen Flüchtlingsproblematik	11
• Zivilrecht	11
2. Gemeindewirtschaftsrecht, Finanzwesen und Steuern	12
• Gemeindehaushaltsrecht	12
• Kommunaler Schutzschirm	19
• Kommunaler Finanzausgleich und Steuern	20
• Entwicklung der Steuererträge	28
• Kommunale Steuern	29
• Konnexität	36
• Wirtschaftliche Betätigung	37
• Melde-, Pass- und Ausweis- und Personenstandswesen	37
• Fehlbelegungsabgabe	38
• Standardabbau	39
• Besteuerung der Kommunen	39
• Statistik	39
• Forstrecht	39
• EU-Beihilferecht	40
3. Kommunales Abgabenrecht	40
4. Kommunalrecht / Kommunalwahlrecht	44
• Kommunalrecht	44
• Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit	47
• Transparenzgesetz	47
• Bibliotheksgesetz	48
• Verordnungen zum Gesetz über die Hoheitszeichen des Landes Hessen	48
• Gemeindefusionen	48
• Kommunalwahlrecht	49
• Ausländerbeiratswahl am 29.11.2015 und Kommunalwahl am 06.03.2016 in Hessen	50
• Sonstiges	51

5. Beamten- und Arbeitsrecht	51
6. Sozialrecht und Gesundheitswesen	57
7. Raumordnung, Landes- und Regionalplanung	61
8. Bauplanungsrecht	62
9. Bauordnungsrecht	63
10. Umweltrecht und Klimaschutz	64
• <i>Allgemeiner Umweltschutz</i>	64
• <i>Immissionsschutzrecht</i>	66
• <i>Wasserrecht</i>	67
• <i>Naturschutz und Landschaftspflege</i>	73
11. Energierecht	74
12. Abfallrecht und Bodenschutz	75
• <i>Abfallrecht</i>	75
• <i>Bodenschutz</i>	78
13. Öffentliche Sicherheit und Ordnung	79
14. Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht	79
15. Brand- und Katastrophenschutz	80
16. Gaststätten- und Gewerberecht	84
• <i>Gaststättenrecht</i>	84
• <i>Spielrecht</i>	85
• <i>Gewerberecht</i>	88
17. Friedhofsrecht	91
18. Jagdrecht	92
19. Wege- und Verkehrsrecht	92
• <i>Straßenrecht</i>	92
• <i>Verkehrsrecht</i>	93
• <i>Personenbeförderungsgesetz</i>	93
• <i>Feldwegerecht</i>	93
20. Post- und Telekommunikationsrecht	94

21. Sport und Freizeit	94
22. Vergaberecht	94
23. Zivilrecht	96
• <i>Mietrecht</i>	96
• <i>Haftungsrecht</i>	97
• <i>Pachtrecht</i>	97
• <i>Überlassungsverträge zur Errichtung von Photovoltaik-, Mobilfunk- und Windkraftanlagen</i>	98
• <i>Nachbarrecht</i>	98
• <i>Fundrecht</i>	98
• <i>Archivrecht</i>	99
• <i>Urheberrecht</i>	99
• <i>Eigentumsaufgabe und Fiskalerbschaften</i>	100
• <i>Lehrgänge im Rahmen des Freiherr vom Stein-Institutes</i>	101
• <i>Sonstiges</i>	101
24. Interkommunale Zusammenarbeit	102
25. Tourismus	103
26. Informations- und Kommunikationstechnologie	105
27. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	106
28. Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements	107
29. Partnerschaftsarbeit und internationale Kontakte	108
30. Integration und Migration	109
31. Lehrgänge im Freiherr vom Stein-Institut	109

II. MITGLIEDER DES HESSISCHEN STÄDTE- UND GEMEINDEBUNDES, ORGANE, FACHAUSSCHÜSSE UND ARBEITSGEMEINSCHAFTEN

1. Mitglieder	110
• <i>Ordentliche Mitglieder</i>	110
• <i>Außerordentliche Mitglieder</i>	113
2. Organe	115
• <i>Hauptausschuss</i>	115
• <i>Präsidium</i>	115
• <i>Sitzungstermine im Berichtszeitraum</i>	115

3. Fachausschüsse	116
• <i>Ausschuss für Finanzen</i>	116
• <i>Ausschuss für Recht, Verfassung und Personal</i>	116
• <i>Ausschuss für Raumordnung, Strukturförderung, Bau- und Wohnungsfragen</i>	116
• <i>Ausschuss für Soziales, Kultur und Sport</i>	117
• <i>Ausschuss für Touristik</i>	117
• <i>Ausschuss für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten</i>	117
4. Kreisversammlungen	117
5. Arbeitsgemeinschaften der Stadtverordnetenvorsteher/innen und Vorsitzenden der Gemeindevertretungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden beim Hessischen Städte- und Gemeindebund	118
• <i>Landesvorstand</i>	118
• <i>Landesversammlungen</i>	119
• <i>Regionalversammlungen</i>	119
 III. GESCHÄFTSSTELLE DES HESSISCHEN STÄDTE- UND GEMEINDEBUNDES	 120
 IV. FREIHERR-VOM-STEIN-BERATUNGS GMBH	 120

Dieser Tätigkeitsbericht der Geschäftsstelle ist im Zusammenhang mit dem vom Präsidenten des HSGB anlässlich der Mitgliederversammlung am 21. September 2016 einzubringenden Geschäftsbericht zu sehen. Der Geschäftsbericht wird im Wortlaut in der Hessischen Städte- und Gemeindezeitung abgedruckt.

I. SCHWERPUNKTE DER VERBANDSARBEIT – SACHBERICHT

1. Asylrecht / Flüchtlinge

Das Thema Flüchtlinge beschäftigt die Mitgliedskommunen und die Geschäftsstelle verstärkt bereits seit Ende des Jahres 2013. Zu diesem Zeitpunkt begannen vereinzelte Landkreise, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in die Aufgaben der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen zu involvieren. Seither hat sich die Flüchtlingsproblematik rasant entwickelt und eine Vielzahl von rechtlichen Fragen und tatsächlichen Problemen aufgeworfen, die Gegenstand der Rechtsberatung und Aktivitäten der Geschäftsstelle waren und sind. Innerhalb der Geschäftsstelle wurden die Aktivitäten des Verbandes im Bereich zur besseren Koordination bei der Abteilung 1.2 konzentriert.

● **Arbeitsgemeinschaften**

Bei der Bewältigung der Flüchtlingsproblematik hat das Land Hessen erst spät den Versuch einer Koordinierung der erforderlichen Aktivitäten unternommen, der sich in einer Vielzahl von Arbeitsgruppen und Gremien zu den unterschiedlichen Themen und Problemen zeigt. Die Geschäftsstelle war im Berichtszeitraum an mehr als 25 Arbeitsgruppen, -kreisen und Ausschüssen u.a. zu den Themen Aufnahme und Unterbringung, Erstattung, Wohnen, Arbeitsmarkt, Integration, Gesundheit, Sicherheit, Bildung, Ehrenamt, Finanzen, Digitalisierung u.a. beteiligt und hat die Interessen der Mitgliedskommunen vertreten.

● **Flüchtlingszahlen in Hessen**

Im Berichtszeitraum sind die Zahlen der nach Deutschland und nach Hessen eingereisten Flüchtlinge und Asylbewerber sprunghaft angestiegen. Waren es im Jahr 2013 noch rund 8.600 Flüchtlinge, hatte sich diese Zahl für 2014 auf rund 17.400 Flüchtlinge fast verdoppelt. Im Jahr 2015 sind fast 80.000 Flüchtlinge und Asylbewerber hinzugekommen. Der starke Zustrom von teilweise bis zu 1.000 Personen pro Tag hat die Kapazitäten der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung (HEAE) in Gießen zwischenzeitlich überlastet. Daher wurden neben der zentralen Einrichtung in Gießen weitere Außenstellen der HEAE in ganz Hessen geschaffen, so dass zwischenzeitlich 41 Standorte der HEAE existierten. Zusätzlich wurden per Einsatzbefehl auf Grundlage des Hessischen Brand- und Katastrophenschutzgesetz (HBKG) durch die Landräte als untere Katastrophenschutzbehörde in den Landkreisen kurzfristig Notunterkünfte zur Entlastung der HEAE eingerichtet. Auf Grund der seit Beginn des Jahres 2016 rückläufigen Flüchtlingszahlen konnte ein Teil der Notunterkünfte wieder geschlossen werden. Ebenso hat das Land das Standortkonzept der HEAE überarbeitet und einen Teil der Außen-

stellen geschlossen und einen weiteren Teil als Reserve bereitgestellt.

● **Unterbringungsverpflichtung der Landkreise, Städte und Gemeinden**

Gemäß § 44 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG, BGBl. I 2008, S. 1798, das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. März 2016, BGBl. I S. 394, geändert worden ist) sind die Länder verpflichtet, für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote die im Hinblick auf den monatlichen Zugang Asylbegehrender in den Aufnahmeeinrichtungen notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen. Nach § 22 Abs. 2 Ziff. 1, Abs. 1 S. 1 AsylG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 AsylVfG-Zuständigkeitsverordnung Hessen (AsylVfGZustVHE; GVBl. I 1993, S. 115) hat sich ein Asylsuchender zunächst in der hessischen Erstaufnahmeeinrichtung in Gießen zu melden und einen Asylantrag zu stellen.

Gemäß § 50 AsylG sind Flüchtlinge unverzüglich aus der Aufnahmeeinrichtung zu entlassen und innerhalb des Landes zu verteilen, wenn das Bundesamt der zuständigen Landesbehörde mitteilt, dass nicht oder nicht kurzfristig entschieden werden kann, dass der Asylantrag unzulässig, unbeachtlich oder offensichtlich unbegründet ist und ob die Voraussetzungen des § 60 Abs. 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetz in der Person des Ausländers oder eines seiner Familienangehörigen im Sinne des § 26 Abs. 1 bis 3 vorliegen oder zweitens das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Entscheidung des Bundesamtes angeordnet hat. Eine Verteilung kann auch erfolgen, wenn der Ausländer aus anderen Gründen nicht mehr verpflichtet ist, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.

Gemäß § 50 Abs. 2 AsylG ist die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Verteilung zu regeln, soweit dies nicht durch Landesgesetz geregelt ist. Zuständige Behörde für die Verteilung innerhalb des Landes ist gemäß § 2 Ziff. 1 der Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten nach dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfGZustV HE, GVBl. I 1993, S. 115) bzw. gemäß § 2 Abs. 2 S. 1 des Gesetzes über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Landesaufnahmegesetz, GVBl. I 2007, S. 399) für die Verteilung auf die Landkreise und kreisfreien Städte das Regierungspräsidium Darmstadt, nach § 2 Ziff. 2 AsylVfGZustV HE bzw. gemäß § 2 Abs. 2 S. 2 Landesaufnahmegesetz im Übrigen der Kreisausschuss.

Nach § 1 Abs. 1 Landesaufnahmegesetz sind die Landkreise und Gemeinden verpflichtet, Ausländer nach dem Aufenthaltsgesetz und dem Asylverfahrensgesetz aufzunehmen und unterzubringen. Die Aufnahmequote der Landkreise und kreis-

freien Städte ist gemäß § 2 Abs. 1 Landesaufnahmegesetz in Verbindung mit §§ 1, 2 der Verordnung über die Verteilung von Flüchtlingen, anderen ausländischen Personen, Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern und über die Gebühren für die Unterbringung (Verteilungs- und Unterbringungsgebührenverordnung, GVBl. I 2009, S. 769) geregelt. Eine Quotenregelung zur Verteilung der Flüchtlinge durch den Kreisausschuss auf die kreisangehörigen Gemeinden existiert nicht.

Nach § 3 Abs. 1 S. 1 Landesaufnahmegesetz sind die Landkreise und Gemeinden verpflichtet, nach § 1 Landesaufnahmegesetz unterzubringende Personen in Unterkünften, die einen menschenwürdigen Aufenthalt ohne gesundheitliche Beeinträchtigung gewährleisten, unterzubringen. Nach der Gesetzesbegründung zum Landesaufnahmegesetz (LT.-Drs. 16/7238 S. 9) korrespondiert mit der Aufnahmepflicht eine Unterbringungsverpflichtung der Gebietskörperschaften, zu deren Erfüllung die Einrichtung und der Betrieb von Unterkünften zur Unterbringung erforderlich sind.

Nach § 6 Abs. 1 Landesaufnahmegesetz nehmen die Landkreise und Gemeinden die Aufgaben nach diesem Gesetz zur Erfüllung nach Weisung im Sinne von § 4 Abs. 1 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO, GVBl. I 2005, S. 142) wahr.

● **Erstattungsansprüche und Unterbringungsverpflichtung nach Landesaufnahmegesetz**

Die Frage der Erstattung der Kosten der Flüchtlingsunterbringung durch die kreisangehörigen Kommunen war bereits Ende des Jahres 2013 zwischen dem Land, vertreten durch das Hessische Ministerium für Soziales und Integration (HMSI), und der Geschäftsstelle streitig und ist bis heute nicht zur Zufriedenheit der kreisangehörigen Kommunen gelöst.

Mit Eildienst Nr. 15 – ED 156 – vom 18.12.2013 hat die Geschäftsstelle ausführlich die Pflichten kreisangehöriger Gemeinden zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden sowie das Verhältnis kreisangehöriger Gemeinden zu den Landkreisen dargelegt. Demnach ist unstreitig, dass die kreisangehörigen Kommunen bei Zuweisung der Flüchtlinge durch den Kreisausschuss nach §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 2 S. 2, 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Landesaufnahmegesetz – LAG) verpflichtet sind, für eine menschenwürdige Unterkunft zu sorgen.

Das Verwaltungsgericht Gießen hat mit Urteil vom 14.10.2014 – 2 K 787/14 eine Klage einer kreisangehörigen Gemeinde gegen die Zuweisung von Flüchtlingen durch den Landkreis abgewiesen. Die Geschäftsstelle konnte die Gemeinde in dem Gerichtsverfahren auf Grund Interessenkollision nicht vertreten, da im Fall des Klageerfolges eine höhere Belastung anderer Mitgliedskommunen zu erwarten war.

Während die Geschäftsstelle davon ausgeht, dass § 7 Abs. 1 LAG den kreisangehörigen Kommunen einen unmittelbaren Erstattungsanspruch gegenüber dem Land gewährt, stellt sich das HMSI auf den Standpunkt, dass die kreisangehörigen Kommunen eine Erstattung nur von den Landkreisen verlangen können.

Zwei Klagen kreisangehöriger Kommunen, beide nicht durch die Geschäftsstelle vertreten, gegen den Landkreis auf Erstattung der tatsächlich den Kommunen entstehenden Kosten der Unterbringung der Flüchtlinge hat das VG Gießen jeweils mit Urteil vom 02.09.2015 – 2 K 3563/14 und 2 K 2415/14 mit der Begründung abgewiesen, den kreisangehörigen stehe gegenüber dem Landkreis nur ein Anspruch auf Erstattung der angemessenen Unterkunftskosten zu. Die gegen dieses Urteil gestellten Anträge auf Zulassung der Berufung hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof (für das Verfahren 2 K 2415/14 mit Beschluss vom 26.01.2016 – 10 A 2272/15) abgelehnt. Die Gerichte haben in den Verfahren allerdings auch klargestellt, dass sich die Verpflichtung der kreisangehörigen Kommunen auf die Gestellung „eines Dachs und vierer Wände“ beschränkt, d.h. lediglich auf eine menschenwürdige Unterkunft. Alle weiteren Leistungen nach AsylbLG, z.B. Taschengeld, Gesundheitskosten, soziale Betreuung, etc. fallen hingegen nicht in die Zuständigkeit der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Somit ist, wenn auch rechtlich nicht abschließend überzeugend begründet, von einem Erstattungsanspruch der kreisangehörigen Kommunen ausschließlich gegenüber dem Landkreis und ausschließlich gerichtet auf die angemessenen Kosten der Unterbringung auszugehen.

● **Höhe der Erstattungs pauschalen**

Nach § 7 Abs. 1 LAG werden die den Landkreisen und Gemeinden entstehenden Aufwendungen für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern entstehenden Aufwendungen in Form von Pauschalbeträgen abgegolten. Die Anlage zu § 7 Abs. 1 LAG regelt die entsprechenden Pauschalen. Diese waren im Berichtszeitraum zunächst seit 2008 nicht mehr angepasst worden und betragen für die kreisfreien Städte Frankfurt, Offenbach, Wiesbaden und Darmstadt 515,54 € pro Flüchtling und Monat, für die Stadt Kassel sowie die Landkreise im Regierungspräsidium Darmstadt 448,25 € pro Flüchtling und Monat und für die Landkreise in den Regierungspräsidien Gießen und Kassel 407,- € pro Flüchtling und Monat. Mit diesen Pauschalen sollten den Kommunen alle durch die Leistungserbringung nach Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) entstehenden Kosten abgegolten sein.

Mit Urteil vom 18.07.2012 – 1 BvL 10/10 hat das Bundesverfassungsgericht die bis dato im AsylbLG geregelten Geldleistungen, die seit 1993 nicht mehr angepasst worden waren, als evident

unzureichend und damit für verfassungswidrig erklärt. Konsequenz war, dass Flüchtlinge und Asylbewerber bis zu einer Neuregelung im AsylbLG finanziell wie Empfänger von Sozialhilfe behandelt wurden und dementsprechend den Kommunen als Leistungserbringern höhere Kosten entstanden sind.

Die Kommunalen Spitzenverbände hatten auf Grund dessen wiederholt das Land auf die unzureichende Erstattung hingewiesen und eine Anpassung der Pauschalen nach LAG gefordert. Zugleich hatte der Hessische Rechnungshof in seinem Kommunalbericht 2013 (LT-Drs. 18/7663) eine deutliche Unterdeckung der Erstattungen festgestellt.

Mit der Anpassungsverordnung zum Landesaufnahmegesetz (LAGAnpassV, GVBl. I 2013, S. 688) hat der Landesgesetzgeber die Erstattungspauschalen für die Unterbringung von Flüchtlingen stufenweise für die Zeiträume ab 2012 erhöht. Die Erstattungspauschalen nach LAG erhielten für das Jahr 2012 einen Zuschlag von 99,94 €, für das Jahr 2013 einen Zuschlag von 106,77 € und ab dem Jahr 2014 einen Zuschlag von 113,97 €. Im Jahr 2015 betrugen die Erstattungspauschalen regional gestaffelt 520,97 €, 562,22 € und 629,51 €.

Nach den durch den Hessischen Landkreistag (HLT) erhobenen Zahlen betrug die finanzielle Unterdeckung der Landkreise in den Jahren 2009 bis 2014:

2009: 40 Mio. € · 2010: 36 Mio. € · 2011: 33 Mio. €
2012: 39 Mio. € · 2013: 47 Mio. € · 2014: 60 Mio. €

Auf Grund der vom Land nicht mehr ignorierbaren Unterdeckung der Erstattungspauschalen, des Drucks der Kommunalen Spitzenverbände und den 2016 anstehenden Kommunalwahlen haben sich das Land Hessen und die Kommunalen Spitzenverbände im Dezember 2015 als Ergebnis mehrere Verhandlungsrunden auf einen Kompromiss zur Anhebung der Erstattungspauschalen ab dem Jahr 2016 sowie eine Regelung für die in der Vergangenheit nicht gedeckten Kosten geeinigt.

Seit 01.01.2016 betragen die Erstattungspauschalen – angepasst durch Gesetz zur Änderung der Vorschriften über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen vom 12. März 2016 – GVBl. S. 42 f. – daher für die kreisfreien Städte Frankfurt, Offenbach, Wiesbaden und Darmstadt 1.050,- € pro Flüchtling und Monat, für die Stadt Kassel sowie die Landkreise im Regierungspräsidium Darmstadt 940,- € pro Flüchtling und Monat und für die Landkreise in den Regierungspräsidien Gießen und Kassel 865,- € pro Flüchtling und Monat.

Gleichzeitig wurden neue, reduzierte Erstattungspauschalen für diejenigen Flüchtlinge eingeführt, die bereits während der laufenden Asylverfahren dem Bereich des SGB II unterfallen. Diese wurden

bisher durch die Landkreise und kreisfreien Städte nach den regulären Erstattungspauschalen gegenüber dem Land abgerechnet, obwohl teilweise auch über das SGB II Bundeserstattungen gezahlt wurden. Eine Doppelabrechnung wird künftig durch abgesenkte regional gestaffelte Erstattungspauschalen vermieden. Betroffen sind die in § 1 Abs. 1 Ziff. 7-9 LAG genannten Personen, die im Rahmen sonstiger humanitärer Hilfsmaßnahmen nach § 22 des Aufenthaltsgesetzes im Bundesgebiet aufgenommen und auf das Land Hessen verteilt werden, denen nach § 23 Abs. 2 oder 4 des Aufenthaltsgesetzes ein Aufenthaltstitel zu erteilen ist oder denen nach § 25 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist. Für diese betragen die Erstattungspauschalen für die kreisfreien Städte Frankfurt, Offenbach, Wiesbaden und Darmstadt 416,- € pro Flüchtling und Monat, für die Stadt Kassel sowie die Landkreise im Regierungspräsidium Darmstadt 343,- € pro Flüchtling und Monat und für die Landkreise in den Regierungspräsidien Gießen und Kassel 292,- € pro Flüchtling und Monat.

Für die Abgeltung der Unterdeckungen der Kommunen aus der Vergangenheit zahlte das Land einmalig 100 Mio. € an die Landkreise und kreisfreien Städte.

Nach dem Kompromiss werden nunmehr auch die bisher nicht abrechenbaren Folgeantragsteller in die Erstattung nach dem Landesaufnahmegesetz einbezogen. Allerdings bleibt die Erstattungsdauer entgegen der Forderung der Kommunalen Spitzenverbände auf 2 Jahre begrenzt.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Anpassung der Erstattungspauschalen nach dem Landesaufnahmegesetz wurden die Kommunalen Spitzenverbände nicht angehört. Die Geschäftsstelle hat sich dennoch während des Gesetzgebungsverfahrens an den Ministerpräsidenten, den Innenminister, den Finanzminister sowie die Fraktionsvorsitzenden der im Landtag vertretenen Parteien gewandt und eine klarstellende Regelung der Aufgabenverteilung und der damit verbundenen Erstattungsverpflichtung zwischen den Landkreisen und kreisangehörigen Kommunen angeregt. Dieses Anliegen hat im Gesetzgebungsverfahren – ohne inhaltliche Reaktion der angesprochenen Personen – kein Gehör gefunden.

Das Land und die Kommunalen Spitzenverbände haben im Kompromiss vom Dezember 2015 darüber hinaus vereinbart, über die grundsätzliche Systematik des LAG im Rahmen einer Arbeitsgruppe für das Jahr 2017 zu Ergebnissen zu kommen. Dabei sollen vor allem folgende Punkte einer Betrachtung unterzogen werden: Die Differenzierung der Pauschalen nach LAG- und SGB II-Fällen gemäß Ziffer 1, die Frage der Bezugsdauer, die geltende Abrechnungssystematik sowie weitere Belastungen der Kommunen durch Flüchtlinge.

Aktuell beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe und zwei Unterarbeitsgruppen, die jeweils mit Vertretern des Sozialministeriums, des Finanzministeriums, des Regierungspräsidiums Darmstadt sowie der Kommunalen Spitzenverbände besetzt sind, mit der Vorbereitung entsprechender Datenerhebungen zur Ermittlung der mit der Flüchtlingsunterbringung verbundenen Kostenbelastung der Kommunen. Indes zeigt sich ein Dissens über den Umfang der einzubeziehenden Daten. Während sich die Kommunalen Spitzenverbände für eine Erfassung sämtlicher den Kommunen entstehenden Kosten einsetzen, zielt die derzeitige Haltung des Landes in Form des federführenden Sozialministeriums darauf ab, die Kosten der kreisangehörigen Kommunen nur mittelbar und nur dann zu erfassen, soweit diese durch die Landkreise tatsächlich erstattet werden und daher in den Zahlen der Landkreise auch enthalten sind.

● **Gesundheitskosten für Flüchtlinge**

Nach §§ 4, 6 AsylbLG haben Flüchtlinge einen Anspruch auf Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen. Zur Verhütung und Früherkennung von Krankheiten werden Schutzimpfungen entsprechend den §§ 47, 52 Absatz 1 Satz 1 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und die medizinisch gebotenen Vorsorgeuntersuchungen erbracht. Eine Versorgung mit Zahnersatz erfolgt nur, soweit dies im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist. Werdenden Müttern und Wöchnerinnen sind ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung, Hebammenhilfe, Arznei-, Verband- und Heilmittel zu gewähren.

Die Leistungsgewährung hierfür obliegt grundsätzlich den nach § 1 S. 1 Asylberwerberleistungsge-setz-Durchführungsverordnung (AsylbLGDV vom 16. November 1993 (GVBl. I S. 515), geändert am 5. Juli 1994 (GVBl. I S. 286)) zuständigen Landkreisen und kreisfreien Städten. Für die hierfür erforderlichen Kosten enthalten die Erstattungspauschalen nach dem LAG entsprechende Kostenanteile. Nach § 7 Abs. 2 S. 1 Ziff. 2 LAG werden die Kosten für die gesundheitliche Betreuung und Versorgung von Flüchtlingen erstattet, soweit sie den Betrag von 10.226 Euro je Person und Kalenderjahr übersteigen.

Derzeit müssen die Flüchtlinge, um – außerhalb von Notfällen – eine medizinische Behandlung zu erhalten, bei den Kostenträgern einen Behandlungsschein beantragen. Die Kostenträger überprüfen bei der Erteilung des Behandlungsscheins die Erforderlichkeit der Leistungserbringung nach §§ 4, 6 AsylbLG. Die Abrechnung des behandelnden Arztes wird über die Krankenkassen den Leistungserbringern zugeleitet und vor Auszahlung nochmals daraufhin überprüft, ob nach §§ 4, 6

AsylbLG abrechenbare Leistungen erbracht worden sind.

Mit Blick auf den stark formalisierten und langwierigen Verfahrensgang und eine vermeintliche Diskriminierung der Flüchtlinge wurde auf Bundes- und Landesebene die Einführung einer sogenannten elektronischen Gesundheitskarte für Flüchtlinge diskutiert, die ein Verfahren entsprechend von Krankenkassenmitgliedern ermöglichen soll. Die Bundesverbände der Kranken- und Ersatzkassen und die Kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene haben über eine Bundesrahmenempfehlung für die Einführung der Gesundheitskarte verhandelt. An den entscheidenden Streitpunkten konnte jedoch kein Konsens erzielt werden, nämlich den Fragen der von den Krankenkassen geforderten Verwaltungskosten und der Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der Kommunen als Kostenträger.

Für das Land Hessen hat das Sozialministerium zur Ausarbeitung einer Landesvereinbarung mit den Kranken- und Ersatzkassen eine Arbeitsgruppe einberufen. Die Verhandlungen sind bisher ohne Ergebnis geblieben und stocken an denselben Punkten, an denen auch eine Bundesrahmenvereinbarung im Ergebnis scheitern dürfte.

Das politisch vorangetriebene System der Gesundheitskarte für Flüchtlinge kann für die Kommunen nur dann akzeptabel sein, wenn entweder ausreichende Kontroll- und Einflussnahmemöglichkeiten hinsichtlich der abzurechnenden Kosten sichergestellt sind oder Land bzw. Bund die Gesundheitskosten vollständig übernehmen. Beides zeichnet sich derzeit nicht ab

● **Folgeunterbringung**

Nach der großen Anzahl von Flüchtlingen im Jahr 2015 sind seit Beginn des Jahres 2016 die Zahlen der neu ankommenden Flüchtlinge deutlich zurückgegangen. Ob und wie lange dieser Trend anhalten wird, kann nicht realistisch abgeschätzt werden. Der Rückgang neu ankommender Flüchtlinge kann jedoch – entsprechend der Arbeitsgeschwindigkeit des BAMF – nur langsam zu einer Entlastung der hessischen Kommunen bei der Flüchtlingsunterbringung führen.

Nach den Informationen des BAMF wurden im Jahr 2014 bundesweit 173.072 Asylerstanträge gestellt, wovon 12.536 auf Hessen entfielen. Bundesweit wurden 128.911 Asylverfahren in 2014 entschieden. Im Jahr 2015 wurden bundesweit 441.899 Asylerstanträge gestellt, wovon 27.239 auf Hessen entfielen. Bundesweit wurden 282.726 Asylverfahren in 2015 entschieden. Ende des 1. Quartals 2016 waren, neben den noch anhängigen Asylverfahren, in Hessen noch über 40.000 Flüchtlinge in den Kommunen untergebracht, deren Asylverfahren noch nicht begonnen hat. Mit Blick auf die dargestellten Flüchtlingszahlen der Jahre 2014 bis

1. Quartal 2016 zeigt sich, dass noch eine große Anzahl von Asylverfahren anhängig ist bzw. noch gar nicht begonnen hat. Eine erhebliche Anzahl der Flüchtlinge wird daher noch für eine geraume Zeit in den kommunalen Unterbringungseinrichtungen verbleiben.

Im Jahr 2016 plant das BAMF ein neues Konzept der sogenannten Ankunftszentren bundesweit umzusetzen. In den Ankunftszentren sollen viele bis dato auf mehrere Stationen verteilte Schritte im Asylverfahren gebündelt werden. Nach Möglichkeit soll das gesamte Asylverfahren unter dem Dach des Ankunftszentrums stattfinden – von der ärztlichen Untersuchung durch die Länder, über die Aufnahme der persönlichen Daten und der Identitätsprüfung, der Antragstellung und Anhörung bis hin zur Entscheidung über den Asylantrag. Hierzu sollen die Antragstellenden je nach Herkunftsland in sogenannte Cluster eingeteilt werden. Bei Menschen mit sehr guter Bleibeperspektive sowie Antragstellenden aus sicheren Herkunftsländern mit eher geringen Bleibeaussichten kann in der Regel vor Ort innerhalb von 48 Stunden angehört und über den Asylantrag entschieden werden. Für Hessen sind 2 solcher Ankunftszentren bei der HEAE in Gießen geplant.

Soweit die neuen Ankunftszentren mit den neu ankommenden Flüchtlingen nicht ausgelastet werden, sollen sie die Aufarbeitung der Verfahren bereits anwesender Flüchtlinge beschleunigen helfen. Es steht daher zu erwarten, dass im Jahr 2016 in Abhängigkeit der Zahl der neu ankommenden Flüchtlinge die Zahl und der Abschluss der Asylverfahren nochmals ansteigen wird.

Es zeichnet sich bereits aktuell ein neuer Problemkreis ab. Mit der Anerkennung im Asylverfahren endet nach §§ 3, 5 LAG die Unterbringungsverpflichtung der Kommunen. Die anerkannten Flüchtlinge verlassen den Bereich des AsylbLG und wandern in die Sozialsysteme SGB II und SGB XII. Das öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnis im Rahmen der Unterbringung nach §§ 3, 5 LAG endet mit der Anerkennung. Die Flüchtlinge müssen sich eigenständig neue Wohnungen suchen.

Auf Grund der hohen Flüchtlingszahlen der Vergangenheit haben jedoch die Kommunen den Markt für bezahlbaren Wohnraum im unteren Preissegment, auf den die anerkannten Flüchtlinge wegen der sozialhilferechtlichen Beschränkungen angewiesen sind, weitgehend für die Flüchtlingsunterbringung abgeräumt. Den anerkannten Flüchtlingen fällt es daher äußerst schwer, Wohnraum zu finden.

Für alle anerkannten Flüchtlinge, die keine eigene Unterkunft finden, greift wiederum das öffentlich-rechtliche Regelungsregime des Obdachlosenrechts nach HSOG. Als Gefahrenabwehrbehörden müssen die Städte und Gemeinden die von der Obdachlosigkeit bedrohten Flüchtlinge unter-

bringen. Häufig kann dies nur in Form der Folgeunterbringung in den Flüchtlingsunterkünften erfolgen. Für die Kommunen bedeutet daher die Abarbeitung der Asylverfahren durch das BAMF zunächst keine Entlastung, sondern lediglich eine Verschiebung der Belastung. Hierdurch werden ferner kommunale Unterbringungskapazitäten gebunden, die bei einem erneuten Anstieg der Flüchtlingszahlen nicht mehr zur Verfügung stehen werden.

Bei der Obdachlosenunterbringung der Flüchtlinge stellt sich das weitere Problem, dass mit der Anerkennung der Flüchtlinge zugleich auch das Erstattungsverfahren nach dem LAG endet. Zwar sind die Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II bzw. § 35 SGB XII grundsätzlich durch den Sozialhilfeträger zu erstatten. Indes fehlt es an einer hinreichenden Erstattungsregelung für den Fall der Obdachlosenunterbringung.

Die Städte und Gemeinden können ihre Kosten durch den Sozialhilfeträger nur erstattet bekommen, wenn die Obdachlosenunterbringung in einer Obdachloseneinrichtung mit entsprechender Benutzungs- und Gebührensatzung erfolgt. Dies erfordert jedoch eine ordnungsgemäße Kalkulation der Benutzungsgebühren. Zudem ist fraglich, ob dies mit einer Unterbringung in einer kommunalen Unterbringungseinrichtung nach LAG in einer einheitlichen Einrichtung durchführbar wäre. Alternativ könnten die Kommunen Mietverträge mit den einzelnen Flüchtlingen über die Räumlichkeiten, in denen die Flüchtlinge bis zur Anerkennung untergebracht waren, abschließen. Hierdurch unterwerfen sich die Kommunen jedoch dem zivilrechtlichen Mietrecht mit den daran anknüpfenden rechtlichen Konsequenzen des Wohnraummietrechts.

Die Geschäftsstelle hat diese Folgeprobleme gegenüber dem DStGB aufgezeigt, damit auf Bundesebene in Gesprächen hinsichtlich Maßnahmen zur Integration der Flüchtlinge die kommunalen Bedürfnisse wahrgenommen werden. Eine kurzfristige Lösung zeichnet sich derzeit jedoch nicht ab.

● **Kommunales Ehrenamt**

Im Kontext der Flüchtlingshilfe bewegen sich Kommunen in einem Spannungsfeld zwischen knappen finanziellen Ressourcen, zu erfüllenden Pflichtaufgaben und der Forderung nach einer gelebten Willkommenskultur, die zu einer belastbaren „Bleibestruktur“ weiter entwickelt werden muss.

Die hessischen Städte und Gemeinden können die Herausforderung in der Flüchtlingsarbeit nur mit Unterstützung und unter Einbindung der vielen freiwilligen Helfer/innen bewältigen. Dies bedarf der Koordinierung und des Aufbaus langfristiger und tragfähiger Strukturen der Zusammenarbeit. Der Hessische Städte- und Gemein-

debund hat sich im Berichtszeitraum erfolgreich dafür eingesetzt, die an der Aufnahme und Integration der geflüchteten Beteiligten zu vernetzen und die verschiedenen Bedarfe, Interessen und Fragen, die in der kommunalen Flüchtlingsarbeit bearbeitet werden müssen, in die Diskussion mit Landkreisen und Landesregierung einzubringen.

Gemeinsam mit der hessischen Landesregierung, der Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen und der Landesehrenamtsagentur hat die Geschäftsstelle in Gießen im Herbst 2015 eine große Veranstaltung für Bürgermeister/innen und Fachkräften aus Kommunen und Organisationen initiiert. Unter dem Titel „Engagiert für Flüchtlinge! Lokale und regionale Vernetzung in der Arbeit mit Asylbewerbern“ konnte eine große Zahl von Kommunen angesprochen werden.

Die Tagung in Gießen machte deutlich, dass die Bereitschaft der Bürger/innen anzupacken und sich einzubringen außerordentlich hoch ist. Aber im Zusammenspiel zwischen Kommunen, Haupt- und Ehrenamtlichen mangelt es an Strukturen, klaren Rollen- und Aufgabenverteilungen und einer guten Anbindung Freiwilliger an hauptamtliche Strukturen. Die dadurch entstehenden Reibungsverluste kosten unnötige Energie auf allen Seiten und bergen die Gefahr, dass engagierte Bürgerinnen und Bürger sich zurückziehen. Ein dauerhafter Dialog ist angezeigt und eine regionale Fortführung der Vernetzungsarbeit.

Die drei kommunalen Spitzenverbände in Hessen führen deshalb gemeinsam mit ihren Partnern auf der Landesseite und den Freiwilligenagenturen eine Reihe von regionalen Fachforen durch. Diese Tagungen richteten sich insbesondere an kommunale Koordinierungskräfte in der Flüchtlingsarbeit sowie an Vertreterinnen der Verbände, Organisationen und Initiativen, die kommunale Arbeitsgruppen und Projekte für Zuwanderer und Flüchtlinge verantworten.

In der Bewältigung der Flüchtlingskrise besteht für viele Städte und Gemeinden die Notwendigkeit, in einem ganz neuen Maß mit ehrenamtlichen Kräften vor Ort zusammen zu arbeiten. Aus diesem Grunde hat sich die Arbeitsgruppe „Ehrenamt im hessischen Asylkonvent“, an der der Hessische Städte- und Gemeindebund mitarbeitet, dafür ausgesprochen, die landesweite und regionale Vernetzung des Ehrenamts auch über den Beratungsprozess des Asylkonvents hinaus weiter zu führen sowie Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Flüchtlingsarbeit die Förderung des kommunalen Ehrenamts einfließen zu lassen.

● **Künftige Integration**

Die stark angestiegene Zahl der Flüchtlinge im Berichtszeitraum wird die hessischen Kommunen noch für mehrere Jahre vor Herausforderungen stellen. Für eine dauerhafte und gelingende Integration bedarf es erheblicher Anstrengungen.

Bund und Länder haben Ende April 2016 ein Integrationskonzept vorgestellt, das die Grundlage für weitere Maßnahmen bilden soll. Die Geschäftsstelle setzt sich diesbezüglich für eine vertragliche Lösung zwischen Land, Kommunen und Flüchtlingen ein, wodurch auf freiwilliger Grundlage ein Anreiz für alle Beteiligten für die künftige Integration gesetzt werden soll. Die Bestimmungen des Gemeindewirtschaftsrechts erfassen die Regelungen der HGO zum kommunalen Haushaltsrecht sowie zum Recht der wirtschaftlichen Betätigung. Beide Regelungskomplexe waren im Berichtszeitraum wieder Gegenstand gesetzgeberischer Aktivitäten des Landes.

● **Baurecht**

Die Frage der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften bestimmte die Beratungspraxis im Bereich des öffentlichen Baurechts in weiten Teilen. Ebenso vertrat die Geschäftsstelle Mitgliedskommunen in Rechtsstreitigkeiten dieses Thema betreffend vor den Verwaltungsgerichten.

Am 26.08.2015 wurde beim Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung der „Runde Tisch Flüchtlingsunterkünfte“ einberufen, dessen Ziel es war, eine Unterstützung zur Suche sowie Genehmigung und Nutzung geeigneter Unterkünfte zu bieten. An den Sitzungen des Runden Tisches nahmen auch Vertreter der Geschäftsstelle teil und vertraten hier die Interessen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Bezug auf die baurechtlichen Anforderungen an Flüchtlingsunterkünfte. Um die kommunalen Belange sachgerecht beim Runden Tisch einbringen zu können, führte die Geschäftsstelle unter allen Mitgliedskommunen des HSGB eine Umfrage zu der Frage, wo aus kommunaler Sicht beim Bau, der Sanierung/Renovierung oder auch dem Betrieb von Flüchtlingsunterkünften hinderliche und zugleich verzichtbare Standards in Gesetzen oder Rechtsverordnungen existieren und in welcher Weise vom Land Hessen Unterstützung erwartet wird, durch.

Infolge der steigenden Zahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden änderte außerdem der Bundesgesetzgeber mit dem „Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen“ vom 20.11.2014 und dem „Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz“ vom 20.10.2015 das Baugesetzbuch hinsichtlich der Zulässigkeit von Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden, um eine zeitnahe und bedarfsgerechte Schaffung von Unterkünften zu erleichtern.

Über den aktuellen Stand dieser Gesetzesänderungen informierte die Geschäftsstelle jeweils im Eildienst und im Rahmen der Einzelfall-Rechtsberatung. Darüber hinaus wurde ein Aufsatz in der Hessischen Städte- und Gemeindezeitung veröf-

fentlicht, welcher die Änderungen im Bauplanungsrecht zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden detailliert darstellt (HSGZ 12/2015, S. 367 ff.). Zudem wurde im Rahmen der Lehrgänge des Freiherr-vom Stein-Instituts über die aktuelle Rechtslage und Rechtsprechung in Bezug auf die baurechtliche Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften unterrichtet.

● **Vollzugshinweise zu den Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe im Zusammenhang mit der aktuellen Flüchtlingsproblematik**

In der Stellungnahme hat der Hessische Städte- und Gemeindebund darauf hingewiesen, dass es erforderlich sei, es den kommunalen Beschaffungsstellen zu ermöglichen, im Zusammenhang mit der Flüchtlingsunterbringung über den bereits vorhandenen Rechtsrahmen hinaus tätig werden zu können:

Im Hinblick auf die besondere Dringlichkeit wird als Wiederholung des bestehenden Rechtsrahmens lediglich darauf hingewiesen, dass diese im Einzelfall festzustellen, zu begründen und insoweit ein strenger Maßstab anzulegen sei. Erforderlich ist es aber, eindeutig festzuschreiben, dass im Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen die Voraussetzung für die Durchführung einer Freihändigen Vergabe ohne weitere Prüfungspflichten gegeben ist. Nur so kann den Kommunen ein sicheres Verfahren „an die Hand gegeben werden“. Auch müssen die Vergabefreigrenzen bis zum jeweiligen EU-Schwellenwert erhöht werden. Die in den Vollzugshinweisen genannten Vergabefreigrenzen wiederholen lediglich den bestehenden Rechtsrahmen des Hessischen Vergabe- und Tariftreugesetzes. Diese Vergabefreigrenzen reichen allerdings für die besondere Situation der Flüchtlingsunterbringung nicht aus. Vielmehr ist es erforderlich, die Freigrenzen erheblich zu erhöhen. Dies gilt insbesondere für die Freihändige Vergabe, die als primäre Vergabeart eröffnet werden muss, weil insbesondere im Hinblick auf die den Kommunen zur Verfügung gestellten begrenzten finanziellen Mittel Nachverhandlungen unbedingt erforderlich sind.

Die aus dem Hessischen Vergabe- und Tariftreugesetz übernommene Verpflichtung zur Durchführung von Interessenbekundungsverfahren stellt ein erhebliches zeitliches Hindernis dar, so dass auch darauf zu verzichten ist. Für die Auswahl der erforderlichen Bieter im Rahmen einer Freihändigen Vergabe muss es ausreichen, wenn diese entweder seitens der Gemeinde bereits bekannt sind oder, falls dies nicht der Fall ist, Benennungen durch die Auftragsberatungsstelle erfolgen.

● **Zivilrecht**

Im Zusammenhang mit der Unterbringung von Asylbewerbern/Flüchtlingen verzeichnete die Ge-

schäftsstelle vermehrt Anfragen hinsichtlich der Prüfung von Verträgen zwischen Gemeinden mit Dritten zur Anmietung von Wohnraum für die Unterbringung von Asylbewerbern/Flüchtlingen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach § 549 Abs. 2 BGB die Vorschriften über die Miethöhe bei Mietbeginn in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten (§§ 556d bis 556g BGB), über die Mieterhöhung (§§ 557–561 BGB) und über den Mieterschutz bei Beendigung des Mietverhältnisses sowie bei der Begründung von Wohnungseigentum nicht uneingeschränkt für Mietverhältnisse über Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder ein anerkannter privater Träger der Wohlfahrtspflege anmietet, um ihn Personen mit dringendem Wohnbedarf zu überlassen, gelten, wenn diese den Mieter bei Vertragsschluss auf die Zweckbestimmung des Wohnraums und die Ausnahmen von den Vorschriften hingewiesen hat. Erfasst von dieser Vorschrift sind Personen, die besondere Schwierigkeiten bei der Wohnraumsuche haben. Nach dieser Vorschrift ist es vorgesehen, dass die darin aufgeführten Träger (juristische Personen des öffentlichen Rechts, z. B. Gemeinden, als Zwischenmieter) eine Wohnung anmieten und den Wohnraum dann weiter an Personen untervermieten. In dieser Konstellation schließen die Kommunen mit dem Vermieter einen Zwischenmietvertrag und überlassen den Wohnraum sodann an die bedürftigen Personen.

Weiterhin wurden an die Geschäftsstelle verschiedene versicherungsrechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit Asylbewerbern/Flüchtlingen herangetragen. Zum einen ging es um den Abschluss von Haftpflichtversicherungen für Asylbewerber/Flüchtlinge, zum anderen ging es um den Versicherungsschutz bei der Hilfe für Asylbewerber/Flüchtlinge.

Hinsichtlich der Haftpflichtversicherung für Asylbewerber und Flüchtlinge ist darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich die Städte und Kommunen für Schäden, die von Flüchtlingen an dritten Personen oder Sachen verursacht wurden, nicht haften. Insoweit gilt für Flüchtlinge das Gleiche wie für Bürger, nämlich, dass jeder für den von ihm verursachten Schaden einzustehen hat. Eine Haftung der Kommune besteht aus zivilrechtlicher Sicht daher nicht. Folglich besteht auch keine rechtliche Verpflichtung der Gemeinde für von den Flüchtlingen/Asylbewerbern verursachte Schäden einzustehen. Es obliegt daher der freien Entscheidung der Gemeinde, ob sie für evtl. Schäden aufkommen möchte bzw. dafür entsprechende Haftpflichtversicherung abschließen möchte.

Hinsichtlich des Versicherungsschutzes bei der Hilfe für Flüchtlinge ist darauf hinzuweisen, dass freiwillige Flüchtlingshelfer die Tätigkeiten wahrnehmen, die eigentlich in den Aufgabenbereich der sog. „öffentlichen Hand“ fallen, im Auftrag der Kommune, des Landes oder des Landkreises wie

Beschäftigte tätig werden und daher auch denselben Versicherungsschutz wie reguläre Beschäftigte genießen. Folglich gilt der Versicherungsschutz der Unfallkasse Hessen auch für „freiwillige Flüchtlingshelfer“. Voraussetzung ist jedoch, dass der öffentliche Auftraggeber die organisatorische Regie für die Einsätze übernimmt, d. h. dass er für die Erteilung und Überwachung der zu erledigenden Aufgabe zuständig ist, eine Weisungsbefugnis gegenüber den Helfern hat, Organisationsmittel zur Verfügung stellt, das wirtschaftliche Risiko trägt sowie nach außen als Verantwortlicher auftritt.

Außerdem sind auch Flüchtlinge selbst, die im Auftrag der Kommune mitarbeiten, z. B. mit Möbeltransporten beauftragt werden, über die Unfallkasse gesetzlich unfallversichert.

2. Gemeindefinanzwirtschaftsrecht, Finanzwesen und Steuern

● Gemeindehaushaltsrecht

Auch in den zurückliegenden Jahren standen die Themen Haushaltskonsolidierung und die Bewältigung der Folgen der Umstellung des Gemeindehaushaltsrechts auf die kommunale Doppik im Bereich des Gemeindehaushaltsrechts im Mittelpunkt der Beratung unserer Mitgliedsstädte und -gemeinden und der politischen Vertretung gegenüber dem Land Hessen.

Jahresabschlüsse und Gesamtabschluss

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund von Anfragen aus der Mitte des Hessischen Landtags thematisierte das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) verstärkt die Aufarbeitung rückständiger Eröffnungsbilanzen und die Jahresabschlüsse (vgl. bspw. die Anfragen LT-Drucks. 18/5144, 18/5909 und 19/623).

Bereits im Juli 2013 brachte das HMdIS ein Programm zur Förderung der Aufstellung von Eröffnungsbilanzen und nachfolgender Jahresabschlüsse zugunsten von Gemeinden mit weniger als 7.500 EW auf den Weg.

Flankierend arbeitete die Geschäftsstelle an der Erstellung eines gemeinsamen von den drei kommunalen Spitzenverbänden herausgegebenen Leitfadens zur beschleunigten Abschlusserstellung unter dem Titel „Jahresabschlüsse fristgerecht erstellen“ mit. Der Leitfaden zeigt eine Reihe von Möglichkeiten auf, die Abschlusserstellung zu beschleunigen. Der Leitfaden wurde im Juli 2013 veröffentlicht.

In der Folgezeit arbeitete die Geschäftsstelle auch einige Themenschwerpunkte dieses Leitfadens näher auf. So wurde gemeinsam mit der Hessi-

schen Hochschule für Polizei und Verwaltung ein Tagesseminar zum Thema „Nutzung von Wertgrenzen bei der Aufstellung der Haushaltssatzung und des Jahresabschlusses“ am 27. Mai 2014 durchgeführt. Gerade der Gesichtspunkt der Wesentlichkeit, wie er in § 58 Nr. 5a GemHVO eindeutig angelegt wird, stellte auch in der Folgezeit einen Schwerpunkt der Beratungen zur Unterstützung einer beschleunigten Erstellung rückständiger Jahresabschlüsse dar. So wie das Tagesseminar eine außerordentlich hohe Teilnehmerzahl verzeichnen konnte, verzeichneten auch die zum Thema Wertgrenzen erfolgten Veröffentlichungen im Eildienst (Nr. 6 – ED 67 – vom 17.06.2014 und in der Hessischen Städte- und Gemeindezeitung (vgl. den Aufsatz von Watz, Berechnung einer Erheblichkeitsgrenze für den Jahresabschluss, HSGZ Nr. 7/8 2014, S. 214-217) erhebliche Resonanz und machten in erheblichem Umfang argumentative „Schützenhilfe“ der Geschäftsstelle für Mitgliedsstädte und -gemeinden in deren Kommunikation mit den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern erforderlich.

Einen weiteren Erleichterungsschritt zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen nahm das HMdIS nach Anhörung der kommunalen Spitzenverbände durch Erlass vom 30. Juli 2014 (Geschäftszeichen IV 4-15 i 01.01) vor. Der Erlass betonte insbesondere den Gesichtspunkt der Bestimmung von Wertgrenzen und ermöglicht für rückständige Jahresabschlüsse in erheblichem Umfang den Verzicht auf Rückstellungen, Wertberichtigungen, enthält Erleichterungen betr. Forderungen und Verbindlichkeiten, die Abstimmung der Buchbeständen mit den tatsächlich vorhandenen Vermögensgegenständen, den Verzicht auf Leistungsmengen und Kennzahlen und enthält Erleichterungsregelungen zum Jahresabschluss und seinen Anlagen, die durch Hinweise zur Prüfung der Jahresabschlüsse vervollständigt werden (wir berichteten im Eildienst Nr. 8 – ED 87 – vom 20.08.2014). Das HMdIS machte geltend, dass auf dieser Grundlage die Aufstellung von mehr als zwei rückständigen Abschlüssen innerhalb eines Jahres möglich sei, da die Gemeinden im wesentlichen nunmehr zahlungswirksame Vorgänge nachweisen müssten (Schreiben des HMdIS an den HSGB vom 24.06.2014).

Mit dem am 3. März 2014 veröffentlichten Erlass betr. ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, S. 1470), dem als Herbstlerlass angekündigten Erlass (Geschäftszeichen IV 24 – 3 m 10) machte das HMdIS die Aufarbeitung rückständiger Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse zur Voraussetzung für die Genehmigung genehmigungsbedürftiger Teile der Haushaltssatzungen 2014. So führt der genannte Erlass aus, dass die aufgestellte Eröffnungsbilanz grundsätzlich Voraussetzung für eine Genehmigung des Haushalts 2014 ist und ab dem Haushaltsjahr 2015 Haushaltsge-

nehmigungen zurückzustellen seien, sofern ein Jahresabschluss nicht spätestens bis 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres aufgestellt wurden. Das hatte konkret zur Folge, dass für die Genehmigung des Haushalts 2015 es grundsätzlich eines aufgestellten (nicht geprüften) Jahresabschlusses für das Jahr 2012 bedurfte. Eine vom Hessischen Städte- und Gemeindebund durch Schreiben an das HMdIS nachdrücklich verlangte Aussetzung des „Herbst-erlasses“ lehnte das Ministerium indes kategorisch ab.

Ein erhebliches praktisches Problem im Zusammenhang mit der Aufarbeitung des „Abschlussstaus“ hat das HMdIS etwas versteckt mit Hinweis Nr. 3 zu § 114 HGO gelöst. Dort wird ausgeführt, dass in Fällen, in denen nach den in den Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts aufgenommenen Feststellungen, die nach dem Beschluss der Gemeindevertretung umzusetzen sind, Korrekturen des Jahresabschlusses erst mit dem nächsten aufzustellenden Jahresabschluss vorzunehmen sind. Ausweislich der Erfahrungen aus der Beratung der Mitgliedskommunen stellt diese klarstellende Vorschrift eine erhebliche, aber in der Praxis zunächst wenig beachtete Arbeitserleichterung dar.

Aktuell setzt sich die Geschäftsstelle für die Beibehaltung der Erleichterungsvorschriften aus dem Erlass vom 30.07.2014 ein und berät auch Kommunen näher zum sinnvollen Vorgehen, die die Vorgaben für die Haushaltsgenehmigung nicht erfüllen.

Die Aufarbeitung des Abschlussstaus ist aus Sicht der Geschäftsstelle ein unter jedem Blickwinkel erstrebenswertes Ziel. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Gemeinde selbst nach Erreichen des jahresbezogenen Haushaltsausgleichs ein Haushaltssicherungskonzept so lange aufzustellen und fortzuschreiben hat, wie Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind (§ 92 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 HGO). Zwar betreffen die im „Herbst-erlass“ gemachten Vorgaben zum Haushaltsausgleich ebenso wie der im Staatsanzeiger 2015 auf S. 999 veröffentlichte Erlass betr. die Finanzplanung den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses ohne Altfehlbeträge. Dies ändert aber an der gesetzlichen Vorgabe aus § 92 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 HGO nichts. Im Rahmen der Aufstellung der Jahresabschlüsse eröffnet sich die Möglichkeit, auf Grundlage von § 25 Abs. 3 GemHVO nicht anderweitig ausgeglichene Fehlbeträge mit dem Eigenkapital zu verrechnen und so – sofern jahresbezogen der Haushaltsausgleich gewahrt bleibt – aus der Verpflichtung zur Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts schrittweise herauszukommen.

Da bereits die Jahresabschlüsse in den meisten Städten, Gemeinden und Landkreisen nach wie vor deutlich später als in der in § 112 Abs. 9 HGO vorgesehenen Frist aufgestellt werden, wird ab-

sehbar auch die auf den 31.12.2015 erstmals vorzunehmende Aufstellung des Gesamtab-schlusses mit entsprechenden Verzögerungen behaftet sein. Der Hessische Städte- und Gemeindebund setzte sich daher gegenüber dem HMdIS, der Landesregierung und dem Landtag für eine Verlängerung der in § 112 Abs. 5 Satz 2 HGO vorgesehenen Aufstellungsfrist ein. Konkret schlug der Verband in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften (Drucks. 19/2200) sowie dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen (Drucks. 19/2298) sowie dem Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke für ein Gesetz für mehr demokratische Beteiligungsrechte in den Kommunen (Drucks. 19/1520) vor, das Datum 31.12.2015 durch 31.12.2018 zu ersetzen. Dem folgt der Gesetzgeber indes nicht.

Dieses Vorgehen ist nach wie vor höchst kritikwürdig, da realistischerweise und nach Einschätzung aller Beteiligten erst ab 2018 davon ausgegangen werden kann, dass in der Mehrzahl der Kommunen Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses des Kernhaushalts zumindest annähernd eingehalten wird. Demgemäß konnte die gesetzlich vorgegebene Frist für die Aufstellung des Gesamtabchlusses jedenfalls für die Jahresabschlüsse 2016 und 2017 absehbar nicht eingehalten werden. Warum der Gesetzgeber die Kommunen gleichwohl sehenden Auges ins Unrecht setzt, bleibt unerfindlich. Weiterhin setzte sich der Hessische Städte- und Gemeindebund in dem genannten Gesetzgebungsverfahren dafür ein, diejenigen Gemeinden von der Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses zu befreien, wenn keine voll zu konsolidierenden Aufgaben-träger bestehen. Dies entspräche der in § 290 Abs. 1 Satz 1 HGB vorgegebenen handelsrechtlichen Rechtslage. Auch diesen Vorschlag griff der Gesetzgeber indes zumindest zunächst nicht auf, lehnte ihn indes allerdings auch nicht ausdrücklich ab. Da nunmehr der Stichtag für die Aufstellung des ersten Gesamtabchlusses gerade verstrichen ist, hatte der Hessische Städte- und Gemeindebund sich sowohl zu Beginn des Jahres 2015 als auch in der Folgezeit daran gemacht, die Mitgliedsstädte und -gemeinden bei ersten Vorbereitungen auf die Aufstellung des Gesamtabchlusses zu begleiten. Insbesondere regte die Geschäftsstelle dringend an, frühzeitig zu ermitteln, ob überhaupt ein Gesamtabschluss aufgestellt werden muss. Parallel dazu arbeitete die Geschäftsstelle in einer Arbeitsgruppe des HMdIS mit, in der Erleichterungsmöglichkeiten für die Aufstellung des Gesamtabchlusses ebenso erörtert wurden wie rechtliche Einzelfragen bspw. der Abgrenzung des Konsolidierungskreises.

Im Zusammenhang mit der Frage, ob ein Gesamtab-schluss aufzustellen ist, prüfte im Berichtszeitraum eine wachsende Zahl von Mitgliedern des

Verbandes, ob bestehende Eigenbetriebe zurück in den gemeindlichen Kernhaushalt verlagert werden können. Insofern machte das HMdIS Ende 2015 deutlich, dass aus seiner Sicht ein Verzicht auf die Aufstellung von Gesamtabschlüssen für 2015 und 2016 ohne aufsichtsbehördliche Beanstandung bleiben kann, sofern die Gemeinde nachvollziehbar darlegt, dass die Rückgliederung des Eigenbetriebs zeitnah erfolgt. Im Zusammenhang mit der „Rückabwicklung“ von Eigenbetrieben war die Geschäftsstelle im Berichtszeitraum mit einer Reihe von Anfragen befasst.

Die Aufarbeitung rückständiger Jahresabschlüsse als Voraussetzung für die Erteilung aufsichtsbehördlicher Genehmigungen genehmigungsbedürftiger Bestandteile der Haushaltssatzung war erneut Gegenstand eines Erlasses des HMdIS am 28.01.2015 (Az.: IV 2 15i01). Der Erlass sieht vor, dass im Haushaltsgenehmigungsverfahren 2015 die Aufsichtsbehörde die Genehmigung nur erteilen konnte, wenn die Kommunen zumindest ihre Jahresabschlüsse bis 2012 aufgestellt hat oder in begründeten Ausnahmefällen zusicherte, diese bis zum 31. Dezember 2015 aufzustellen. Auf dieser Grundlage konnte in einer Reihe von Fällen, in denen die Aufstellung von Jahresabschlüssen des Haushaltsjahres 2012 noch nicht erfolgt war, eine aufsichtsbehördliche Genehmigung erreicht werden. Allerdings hatten vorsorglich einige Mitgliedskommunen angefragt, inwieweit ggf. im Rahmen vorläufigen Rechtsschutzes aufsichtsbehördliche Genehmigungen auch im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren erstritten werden könnten. Hierzu liegt belastbare Rechtsprechung nicht vor mit der Folge, dass die Geschäftsstelle insoweit in ihrer Beratungspraxis auf erhebliche Prozessrisiken hinweisen musste. Des Weiteren für die Aufstellung der Haushaltsgenehmigung 2016 war die Aufstellung der Jahresabschlüsse 2013 und 2014 bzw. die Zusicherung der Kommune, diese bis zum 31.12.2016 aufzustellen. Weiter hat das HMdIS in dem Erlass vom Januar 2015 in Aussicht gestellt, dass im Haushaltsgenehmigungsverfahren 2017 die Genehmigung nur erteilt werde, wenn der Jahresabschluss 2015 aufgestellt ist oder die Kommune in begründeten Ausnahmefällen zusichert, diesen bis zum 31.12.2017 aufzustellen und wenn die Kommune zusichert, den Jahresabschluss 2016 bis zum 31.12.2017 aufzustellen. Erst ab 2018 wird die Genehmigung grundsätzlich nur dann erteilt, wenn die gesetzliche Frist des § 112 Abs. 9 HGO eingehalten ist. Angesichts dieser Vorgaben setzte sich die Geschäftsstelle nachdrücklich dafür ein, dass die Erleichterungsvorschriften des Erlasses vom 30.07.2014 verlängert werden, bis der Abschlussaufstellungsstau abgearbeitet ist.

Vorläufige Haushaltsführung als Dauerzustand und Dauerbrenner

Rechtsfragen der vorläufigen Haushaltsführung nach § 99 HGO sind in den ersten Kalendermonaten eines jeden Jahres häufiger Gegenstand von Anfragen. Die Geschäftsstelle hatte daher im

Eildienst Nr. 12 – ED 126 – vom 17.12.2014 die Rechtsgrundlage des § 99 HGO sowie einige typische Anwendungsfälle der Vorschrift näher aufgearbeitet. allerdings waren in diesem Bereich immer wieder Anfragen in Einzel- und Zweifelsfällen zu verzeichnen. Insbesondere die Frage der Unaufschiebbarkeit der Leistung bspw. von Vereinszuschüssen bildete dabei immer wieder einen häufigen Gegenstand von Anfragen. Die Dauer der Anwendung der Vorschrift des § 99 HGO erstreckte sich dabei in einigen Mitgliedskommunen des Verbandes auch über ganze Haushaltsjahre, sofern die betreffenden Kommunen beispielsweise die oben wiedergegebenen Vorgaben für die Nachholung rückständiger Jahresabschlüsse nicht einhielten.

Innovative Finanzprodukte und Neuregelungen zu Kredit- und Kassenkreditaufnahmen

Im Bereich des Gemeindehaushaltsrechts stellte sich immer wieder die Frage, inwieweit verschiedene „innovative“ Rechtsgeschäfte wie bspw. Derivatgeschäfte oder Kreditaufnahmen in fremder Währung gemeindehaushaltsrechtlich zulässig sind. In ständiger Beratungspraxis hatte die Geschäftsstelle in den zurückliegenden Jahren angesichts der Komplexität vieler Finanzprodukte und der letztlich nicht vorhersagbaren Schwankungen von Wechselkursen von derartigen Geschäften im Zweifel abgeraten. Gleichwohl kam es im Mitgliederbereich vereinzelt zum Abschluss derartiger Geschäfte, wobei im Bereich der Derivatgeschäfte die Abgrenzung zwischen noch zulässigen Geschäften ohne spekulativen Charakter und solchen mit spekulativem Charakter äußerst schwierig ist.

Im Bereich der Fremdwährungskassenkredite waren insbesondere Stellungnahmen des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport zu verzeichnen, die eine Zulässigkeit derartiger Geschäfte mit Hinweis auf bestehende Risiken unter dem Strich bejahten.

Der Gesetzgeber hat nunmehr mit dem Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften in § 92 HGO ein ausdrückliches Risikominimierungsgebot und ein Verbot spekulativer Finanzgeschäfte nicht nur verankert, sondern in § 134 Abs. 2 HGO auch ausdrücklich mit der Folge der zivilrechtlichen Nichtigkeit hiergegen verstößender Gesetze versehen. Ebenso wird nunmehr durch Änderung von § 103 HGO bzw. § 105 HGO für die Aufnahme von Krediten und Kassenkrediten in fremder Währung als zusätzliche Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Abschluss eines Währungssicherungsgeschäftes vorgesehen. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hatte sich im Gesetzgebungsverfahren dafür eingesetzt, insoweit ebenfalls § 134 HGO anzupassen und die entsprechenden Verbotstatbestände dort ausdrücklich als Nichtigkeitsgrund zu benennen.

Mit dem Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften wurden zugleich Klarstellungen betr. die Zuständigkeit für die Aufnahme von

Tabelle 1	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014
Finanzierungssaldo der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, Mio. €	+473,6	+387,9	-811,8	-1.158,0	-624,9	-447,3	-457,6	-97,6	-101,4
Anzahl defizitärer Gemeinden (mit Blick auf den Finanzierungssaldo lt. Finanzstatistik)	148	200	337	373	330	285	308	227	202
Anteil in %	35%	48%	80%	89%	78%	68%	73%	54%	48%

Kredit und Kassenkrediten dergestalt in §§ 103 und 105 HGO aufgenommen, dass über den bisherigen Gesetzeswortlaut hinaus zusätzliche Delegationsmöglichkeiten auf einzelne Beigeordnete oder im Kassenkreditbereich auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingeräumt wurden. Der Gesetzgeber beendete hier eine Rechtsunsicherheit, die dadurch aufgekommen war, dass die Beratungspraxis insbesondere des Hessischen Städte- und Gemeindebundes die Vorgängerfassung des § 103 HGO mit der dort vorgesehenen Möglichkeit der Delegation der Zuständigkeit der Kreditaufnahme auf andere Organe als die Gemeindevertretung weit ausgelegt und auch eine Übertragung auf einzelnen Beigeordnete für zulässig erachtet hatte. Diese Deutung war nach Auffassung der Geschäftsstelle seit einer Änderung des § 103 HGO Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts bereits mit dem Gesetzeswortlaut vereinbar; das HMdIS hat dies jedoch immer anders gesehen. Mit der Neuregelung der beiden Bestimmungen wurde sowohl diese Zuständigkeitsfrage eindeutiger beantwortet als auch im Gesetz ausdrücklich die – in der Praxis aber schon zuvor anerkannte – Zulässigkeit der Aufnahme langfristiger Kassenkredite in § 105 HGO ausdrücklich verankert wurde.

Haushaltskonsolidierungsvorgaben

Grundsätzliche Diskussionen über Rolle und Selbstverständnis des Kommunalen Spitzenverbandes ergaben sich aus der von Seiten des HMdIS vorgenommenen eingehenden Diskussionen der Vorbereitung des „Herbsterlasses“ im Rahmen intensiver Erörterungen mit den kommunalen Spitzenverbänden. Die Frage, ob eine angekündigte Verschärfung der Handhabung der Kommunalaufsicht über die Mitgliedskommunen ein tauglicher Gegenstand von Mitwirkung der Geschäftsstelle sein darf, wurde nach intensiven Diskussionen in den Verbandsgremien letztlich bejaht: Zwar handelt es sich bei den im „Herbsterlass“ enthaltenen Regelungen um aufsichtsbehördliche Vorgaben, die für die Kommunalpolitik vor Ort und in der Umsetzung für die Bürgerschaft und die örtliche Wirtschaft erhebliche Mehrbelastungen mit sich bringen.

Der Handlungsdruck in puncto Haushaltskonsolidierung war angesichts der Entwicklung der Defizite der kreisangehörigen Gemeinden allerdings unverkennbar hoch. Das zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden, die das Statistische Landesamt jeweils jahresbezogen für die Städte und Gemeinden veröffentlicht (Tabelle 1, Stand: 21.03.2016).

Indes konnte durch die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände aber erreicht werden, dass das Land in einigen Punkten doch Abstriche von ursprünglich landesseitig erwogenen Vorgaben machte. So hatte da HMdIS zunächst die Diskussion aufgeworfen, was ein angemessener jährlicher Konsolidierungsbetrag für Nicht-Schutzschirm-Kommunen sein könnte. Die Schutzschirmverordnung gibt für Schutzschirm-Kommunen vor, dass in der Regel ein jährlicher Konsolidierungsbetrag von 100,00 € je Einwohner und Jahr vorzusehen ist. Das HMdIS nahm zunächst den Standpunkt ein, dass nicht für die Teilnahme am kommunalen Schutzschirm in Betracht kommende Kommunen insoweit wegen ihrer mutmaßlich besseren Haushaltslage auch höhere Konsolidierungsbeträge je Einwohner erreichen könnten. Insbesondere durch die massive Intervention des Hessischen Städte- und Gemeindebundes konnte eine realistischere Einschätzung dahin erreicht werden, dass Konsolidierungsbeträge von 40,00–75,00 € je Einwohner und Jahr anzusetzen seien. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die nicht im Schutzschirmgesetz genannten Städte, Gemeinden und Kreise keine Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen erhalten. Des Weiteren konnte im „Herbsterlass“ die Vorgabe ausnahmsloser Kostendeckung für den Bereich des Bestattungswesens aufgeweicht werden.

Daneben bringt der „Herbsterlass“ aber trotz der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände in erheblichem Umfang verschärfte Vorgaben für die Erhöhung der Realsteuerhebesätze, insbesondere des Hebesatzes der Grundsteuer B für defizitäre Kommunen. Insbesondere mit Blick für die Grundsteuer B definiert der „Herbsterlass“ nämlich erstmals näher, was unter Hebesätzen „deutlich unter dem Durchschnitt der Gemeindegrößenklasse“ zu verstehen ist. Da im Zuge der Umsetzung von Schutzschirm-Vereinbarungen eine Vielzahl von Städten und Gemeinden z. T. drastische Erhöhungen der Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuern A und B vorgenommen hatte, stieg der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B, aber auch der Gewerbesteuer in den zurückliegenden Jahren stark an mit der Folge, dass sich die Vorgaben für Hebesatzerhöhungen gegenseitig aufschaukelten und in eine regelrechte Hebesatzspirale mündeten.

Ebenfalls im „Herbsterlass“ wird mit Blick auf die 2013 eingeführte Optionsmöglichkeit für die Erhebung herkömmlicher oder Wiederkehrender Straßenbeiträge eine weitgehende ausnahmslose Ver-

pflichtung defizitärer Gemeinden zur Erhebung von Straßenbeiträgen vorgegeben. Im Zuge der Rechtsberatung durch die Geschäftsstelle fragten immer wieder Städte und Gemeinden an, ob in speziell gelagerten Einzelfällen auch Ausnahmen von dieser in den Bestimmungen des KAG als Soll-Vorgabe und in § 93 Abs. 2 Nr. 1 HGO ebenfalls angelegten Verpflichtung zulässig sein können. Die entsprechenden Ausnahmefälle sind allerdings sehr eng auf in der Regel nicht gegebene Sachverhalte beschränkt. Zudem hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof in seiner einschlägigen Rechtsprechung immer wieder die grundsätzliche Verpflichtung zur Erhebung von Straßenbeiträgen betont. Insbesondere aufgrund der allgemein steigenden Steuereinnahmen und der zusätzlich vorgenommenen Erhöhung von Steuerhebesätzen entspannte sich die Haushaltslage der weitaus meisten Städte und Gemeinden 2015 und 2016 deutlich.

Festzuhalten ist, dass diese Erholung im Wesentlichen durch die Bürgerschaft in Gestalt von Erhöhungen der Grundsteuer B und die örtliche Wirtschaft in Gestalt von Erhöhungen der Gewerbesteuer aufgebracht wurde. Unter Geltung der Vorgaben der Konsolidierungsleitlinie ab dem Jahr 2005 stiegen die durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer im kreisangehörigen Bereich wie folgt (gewogene Durchschnittshebesätze lt. Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamts bzw. des Hessischen Statistischen Landesamts und für 2015 eigene Berechnung auf Grundlage von Daten des Statistischen Landesamts unter statistik-hessen.de, Abruf 21.03.2016, Tabelle 2):

Tabelle 2	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grundsteuer A	272	279	283	290	312	332	372
Grundsteuer B	268	279	286	302	336	368	419
Gewerbesteuer	340	342	342	347	351	357	362

Anforderungen an Haushaltssicherungskonzepte

Mit dem „Herbsterlass“ wurden zudem die inhaltlichen Anforderungen an das Haushaltssicherungskonzept präzisiert. Insbesondere sind nunmehr konkret ein Zeitpunkt für den Ausgleich des Haushalts ebenso zu nennen wie konkrete und mit Beträgen je Einwohner versehene Konsolidierungsmaßnahmen. Der Erlassgeber konkretisierte insoweit ohnehin bestehende Vorgaben aus § 24 Abs. 4 GemHVO, griff aber insoweit auch immer wieder geäußerte Kritik der Überörtlichen Prüfung an der aus deren Sicht fehlenden Qualität von Haushaltssicherungskonzepten auf.

Auf Grundlage dieser Erlassvorgaben aktualisierte die Geschäftsstelle auch die bereits seit einigen Jahren bereit gehaltene Arbeitshilfe Haushaltssicherungskonzept (wir berichteten im Eildienst Nr. 1 – ED 2 – vom 14.01.2015).

Einnahmebeschaffungsgrundsätze nach § 93 HGO

Im Zusammenhang mit § 93 Abs. 2 HGO hatte eine Entscheidung des VG Gießen über die vermeintliche Rechtswidrigkeit der Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B unter Verzicht auf den Erlass einer Straßenbeitragssatzung für Furore gesorgt (VG Gießen, Beschl. v. 16.06.2014, Az. 8 L 861/14.GI – juris). Das VG entschied insoweit in Abweichung von sämtlicher obergerichtlicher und höchstrichterlichen Rechtsprechung. Durch das gegen § 93 HGO verstoßende Unterlassen, eine Straßenbeitragssatzung zu verabschieden, privilegiere die Stadt Grundstückseigentümer im Verhältnis zu Mietern in willkürlicher Weise, weil Straßenbeiträge anders als eine erhöhte Grundsteuer nicht auf die Mieter umgelegt werden könnten. Das VG verstieg sich außerhalb der tragenden Entscheidungsgründe zu der Annahme, dass es die Vermeidbarkeit kommunaler Aufwendungen zumindest im Hauptsacheverfahren prüfen könne (VG Gießen, Beschl. v. 16.06.2014, Az. 8 L 861/14.GI – juris, Rn. 30 f.).

Die Geschäftsstelle konnte erreichen, dass die erstinstanzliche Entscheidung durch den HessVGH mit Beschluss vom 05.08.2014 aufgehoben und die kommunalpolitische Einschätzungsprärogative der vor Ort Verantwortlichen insofern gewahrt wird, als nicht einzelne Abgabepflichtige gegen Erhöhungen der Steuerhebesätze mit dem Argument vorgehen können, dass die Gemeinde vorrangig andere Einnahmequellen ausschöpfen oder Einsparmaßnahmen vornehmen müsste. Auch mit Blick auf die Ausgabenpolitik der Gemeinde betonte der VGH den Beurteilungsspielraum der vor Ort kommunalpolitisch Verantwortlichen (HessVGH, Beschl. v. 05.08.2014, Az. 5 B 1100/14 – juris, Rn. 10):

Soweit der Bevollmächtigte der Antragstellerin den umfangreichen Abwägungs- und Entschließungsprozess zur Konsolidierung der Finanzen der Antragsgegnerin und deren Sparbemühungen mit Hinweis auf exorbitante Erhöhungen der Personalaufwendungen und der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen infrage stelle, könne damit eine evidente Unsachlichkeit der Hebesatzerhöhung nicht dargelegt werden. Mit dieser punktuellen Kritik an der Ausgabenpolitik der Antragsgegnerin setze der Antragsteller vielmehr seine für richtig oder sachgerecht gehaltene Bewertung an die Stelle des hierzu nach der Rechtsordnung berufenen kommunalen Satzungsgebers und rüge damit die Fehlerhaftigkeit der Ausübung des kommunalen Satzungsermessens, dessen Überprüfung jedoch sowohl dem Gericht als auch dem Steuerpflichtigen entzogen sei. Diese Klarstellung war angesichts der öffentlichen Resonanz auf die erstinstanzliche Entscheidung dringend geboten. Der Verband konnte hier in der Prozessvertretung

sowohl eine mutige kommunalpolitische Entscheidung einer Mitgliedsgemeinde verteidigen als auch allgemein für Hessen eine Klarstellung bezüglich der bestehenden kommunalpolitischen Spielräume bei der Haushaltskonsolidierung erreichen.

Dies ändert aber nichts an der wiederum durch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung einschließlich der insoweit höchstrichterlichen Rechtsprechung des HessVGH bestätigten Zulässigkeit aufsichtsbehördlichen Einschreitens mit dem Ziel der Verpflichtung der Gemeinde zum Erlass einer Straßenbeitragssatzung wegen Verletzung des § 93 HGO (z.B. HessVGH, HSGZ 2011, S. 71 f.). Wie weit diese Verpflichtung im Einzelfall – etwa in Fällen, in denen die Finanzierung investiver Straßenbaumaßnahmen anderweitig sichergestellt ist – reicht, ist nach wie vor Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Auseinandersetzungen.

Evaluierung gemeindehaushaltsrechtlicher Bestimmungen

Die Bestimmungen der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), der Gemeindekassenverordnung (GemKVO) und des Eigenbetriebsgesetzes (EBG) sind lediglich befristet bis zum 31.12.2016 in Kraft. Das HMdIS nahm dies zum Anlass, frühzeitig bei den kommunalen Spitzenverbänden Veränderungsbedarfe für GemHVO und GemKVO abzufragen und dies mit der Anfrage zu verbinden, ob aus kommunaler Sicht eine Vereinigung beider Verordnungen in einer einheitlichen Verordnung sinnvoll wäre. Da die Rückmeldung aus dem Mitgliederbereich insoweit kritisch war, schloss sich der Hessische Städte- und Gemeindebund der gemeinsam getragenen Einschätzung aller kommunalen Spitzenverbände an, die Änderungen in den Verordnungen auf das Notwendigste zu beschränken, um gerade angesichts der nach wie vor erheblichen Probleme bei der zeitgerechten Aufstellung von Jahresabschlüssen zusätzliche Rechtsunsicherheiten für die Praxis zu vermeiden. Auch eine Verbindung beider Verordnungen lehnten die kommunalen Spitzenverbände ab.

Im Herbst 2015 stellte das HMdIS einen Entwurf für Änderungsverordnungen beider Verordnungen zur Anhörung, der nur wenige inhaltliche Änderungen der GemHVO und der GemKVO vorsah. Die meisten dieser Änderungsvorschläge hat der Hessische Städte- und Gemeindebund befürwortet. Große Ausnahme war die im Verordnungsentwurf vorgesehenen verpflichtende Vorgabe zur Höhe der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in § 3 GemHVO der vorgeschlagenen Fassung. Diese Neuregelung wäre in der Sache den früheren Vorgaben für den kameralen Haushaltsausgleich nachgebildet. Der Hessische Städte- und Gemeindebund lehnte diesen Vorschlag ab und argumentierte insoweit mit den in der HGO und in § 24 Abs. 2 GemHVO angelegten

Regelungen zum doppischen Haushaltsausgleich, die durch die beabsichtigte Änderung von § 3 GemHVO systemwidrig verschärft würden. Der Ordnungsgeber dürfe sich nicht über die Systementscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers für den doppischen Haushaltsausgleich hinwegsetzen, argumentierte der Hessische Städte- und Gemeindebund.

Eine abschließende Rückäußerung des HMdIS zur Stellungnahme des Verbandes und der anderen Verbände steht insoweit Stand heute (18.03.2016) noch aus. Keine Einwände erhob der Verband gegen die Möglichkeit (Kann-Vorschrift), Wertansätze von Beteiligungen durch Änderung von § 41 GemHVO zeitnäher anzupassen. Eine solche Optionsmöglichkeit könnte insbesondere auch in Einzelfällen die Möglichkeit eröffnen, auf den Gesamtabchluss zu verzichten. Auch der bisher nur in den Hinweisen zu § 43 GemHVO geregelte Komponentenansatz würde auf Grundlage der Änderungsverordnung im Verordnungstext selber angelegt. Der Hessische Städte- und Gemeindebund kritisierte insoweit aber das Vorhaben, den Komponentenansatz nicht allgemein auf das Infrastrukturvermögen, sondern lediglich auf Gebäude zu beziehen. Keine Einwände erhob der Verband auch gegen das vorgeschlagene neue Muster des kommunalen Verwaltungskontenrahmens (KVVR), der nunmehr verbindlich bis zum Hauptkonto sein soll, soweit sich nicht aufgrund finanzstatistischer Vorschriften oder von Vorgaben des Sonderinvestitionsprogramm- bzw. Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes etwas anderes ergibt. Auch gegen die Öffnung der GemK-VO für Zahlungssysteme wie PayPal erhob der Städte- und Gemeindebund keine Einwände.

In Anpassung an vorgenommene Änderungen der HGO hatte das HMdIS im Staatsanzeiger Nr. 1/2016 Änderungen der Hinweise zur GemHVO veröffentlicht (S. 3 ff.). Nach Anhörung der kommunalen Spitzenverbände erließ das HMdIS durch Erlass zu Az.: IV 4-16a-02 Hinweise zur Gemeindekassenverordnung (veröffentlicht im StAnz. Nr. 11/216, S. 319 ff.). Hiermit wurden erstmals wieder aktuelle Hinweise zur GemK-VO erlassen, nachdem die vorherigen Verwaltungsvorschriften im Wesentlichen nur noch aus Traditionsgründen weiterhin angewendet wurden; die Verwaltungsvorschriften aus dem Jahr 1973 waren zwischenzeitlich im Wege der Erlassbereinigung längst außer Kraft getreten.

Die vorstehend geschilderten insgesamt umfangreichen gemeindehaushaltsrechtlichen Neuregelungen und Neuregelungsvorhaben bildeten einen wesentlichen Schwerpunkt der Berichterstattung im Eildienst des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, aber auch in den Fachlehrgängen des Freiherr-vom-Stein-Instituts. Bezüglich letzterer konnte die bereits seit einigen Jahren bestehende erfolgreiche Kooperation mit der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung in Person von Dozenten Jürgen Watz fortgeführt werden.

Neben den genannten rechtlichen Neuregelungen bildet dabei insbesondere die Problematik der Abgrenzung zwischen Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand einen regelmäßig intensiv behandelten Gegenstand der Lehrgänge.

Soweit im Evaluierungsverfahren zwei Städte und Gemeinden Stellungnahmen zu Änderungsbedarfen des EBG abgaben, prüfte die Geschäftsstelle diese Vorstöße, kam indes zu dem Ergebnis, dass sich die geschilderten Problematiken auf Grundlage bestehenden Rechts oder durch entsprechende Ausgestaltung der Betriebssatzung abschließend ohne Änderung des EBG zufriedenstellend lösen und bewältigen ließen. Bezüglich der Änderungsverordnung zur GemHVO und GemKVO setzte sich der Verband weiterhin für die Festlegung ausdrücklicher Übergangsvorschriften und eine Entfristung der Verordnung ein.

Ebenfalls Gegenstand einer Anhörung durch das HMdIS war der Erlass betreffend Verfahrensprüfungen durch die kommunalen Rechnungsprüfungsämter bei Einsatz automatisierter DV-Anlagen im Finanzwesen. Da der Umfang der entsprechenden Prüfungsaufgabe der Rechnungsprüfungsämter in der Praxis immer wieder strittig diskutiert wird, schlug der Städte- und Gemeindebund in der Stellungnahme an das HMdIS im November 2015 vor klarzustellen, dass die Prüfung nach § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO der Feststellung dient, ob das verwendete Verfahren die eingehenden Geschäftsvorfälle in einer Weise abbildet, die den geltenden gemeindehaushalts- und gemeindekassenrechtlichen Vorschriften entspricht. Das Software-Produkt als solches sei nicht Gegenstand der Prüfung. Insoweit stehe eine Rückäußerung allerdings noch aus.

Kommunalinvestitionsprogramm (KIP) und Gemeindehaushaltsrecht

Mit dem im Sommer 2015 in Grundzügen bekannt gemachten Kommunalinvestitionsprogramm und dem zur Grundlage eingeführten Kommunalinvestitionsprogrammgesetz setzte sich der Hessische Städte- und Gemeindebund dafür ein, dass insoweit wieder gemeindehaushaltsrechtliche Vereinfachungsbestimmungen im Wesentlichen nach dem Vorbild des Sonderinvestitionsprogrammgesetzes verankert würden. Der Gesetzgeber griff diese Forderungen des Städte- und Gemeindebundes im weiteren Gesetzgebungsverfahren aus; die entsprechenden Bestimmungen finden sich jetzt in § 11 KIPG.

Entwicklung von Kennzahlen

Die ekom21 bildete 2015 einen Arbeitskreis zur Ableitung eines interkommunal vergleichbaren Kennzahlensets zur Auswertung insbesondere von Jahresabschlüssen. Insofern bestand und besteht angesichts zunehmender Nachfragen aus den kommunalen Gremien nach Ansicht der Geschäftsstelle durchaus ein Bedarf. Die

Geschäftsstelle arbeitete daher im Arbeitskreis Kennzahlen der ekom21 mit der Maßgabe mit, dass die dort unter Einbeziehung der Überlegungen von Anwenderkommunen u.a. aus dem Mitgliederbereich des Verbandes entwickelten Kennzahlen allgemein zur Verfügung stehen und lediglich ein Angebot darstellen, auf das interessierte Städte und Gemeinden zurückgreifen können (aber nicht müssen).

Örtliche und überörtliche Rechnungsprüfung

Die Geschäftsstelle pflegte den Austausch mit der Arbeitsgruppe der Rechnungsprüfungsämter, die die drei kommunalen Spitzenverbände seit Langem eingerichtet haben. Insbesondere nahm die Geschäftsstelle durch die zuständigen Referentinnen bzw. Referenten die Arbeitstagungen der Leitungen der Hessischen Rechnungsprüfungsämter wahr. Hierbei ergab sich vielfach die Möglichkeit, zum einen den Austausch fachlicher Art zu pflegen, zum anderen aber auch im Interesse der Mitgliedsstädte und -gemeinden einen kurzen Draht zwischen der Geschäftsstelle mit ihren Aufgaben im Bereich der Rechtsberatung und Prozessvertretung und den zur Prüfung der Jahresabschlüsse berufenen Rechnungsprüfungsämtern bei der Klärung von Zweifelsfragen sicherzustellen.

Gemeinsam mit dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – führt die Geschäftsstelle erstmals im Juni 2015 ein Tagesseminar für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger durch. Ziel war hier, zum einen die rechtlichen Grundlagen der Haushaltswirtschaft, des Haushaltsausgleichs, der Haushaltssicherung und der hierauf bezogenen Feststellungen aus der Prüfungspraxis der Überörtlichen Prüfung zu vermitteln und ggf. sachgerecht zu diskutieren. Wegen des großen Erfolgs dieses Tagesseminars befinden sich aktuell zwei neue Termine für den September 2016 in Vorbereitung. Die diesbezügliche Zusammenarbeit mit der Überörtlichen Prüfung hat sich ausgesprochen bewährt.

Zu den Zusammenfassenden Berichten der Überörtlichen Prüfung finden in den letzten Jahren regelmäßig Gespräche im zuständigen Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags statt. Zu diesen Erörterungen waren regelmäßig auch Vertreterinnen und Vertreter der Geschäftsstelle eingeladen und waren regelmäßig auch Vertreterinnen und Vertreter der Geschäftsstelle eingeladen und im Landtag anwesend. Hierbei machte die Geschäftsstelle immer wieder auf die besonderen finanziellen Probleme kreisangehöriger Städte und Gemeinden, aber auch auf die Gefahr aufmerksam, dass im Bereich des Rechnungswesens überbordende Standards gesetzt werden. Auch äußerte sich die Geschäftsstelle wiederholt kritisch zur These der Überörtlichen Prüfung, Gemeinden mit weniger als 7.500 Ew. seien im Bereich der Inneren Ver-

waltung unwirtschaftlich (vgl. zu dieser These, empirisch belegbaren Zweifeln und Lösungsvarianten den Aufsatz „Kleine Kommunen zwischen Demokratie, Aufgabenüberlastung und Kooperationsdruck, HSGZ 2014, S. 355 ff.). Schließlich pflegten Präsidium und Geschäftsstelle auch den Austausch mit der Überörtlichen Prüfung beim jeweiligen Jahresgespräch des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs mit den kommunalen Spitzenverbänden.

● **Kommunaler Schutzschirm**

Nachdem von 106 antragsberechtigten Kommunen insgesamt 100 Vereinbarungen über die Teilnahme am kommunalen Schutzschirm unterzeichnet hatten, stellte sich im Zuge der politischen Vertretung der Mitglieder gegenüber dem Land die Frage, wie mit den nicht in Anspruch genommenen Kontingenten zur Teilentschuldung zu verfahren sei. Lediglich sechs Kommunen hatten sich aus unterschiedlichen Motiven gegen eine Teilnahme entschieden. Folge dieser sehr hohen Resonanz war, dass rd. 99% des im Schutzschirmgesetz (SchuSG) vorgesehenen Entschuldungskontingents ausgeschöpft wurden. Lediglich ein vergleichsweise sehr geringer Teil im Umfang von rd. 27 Mio. € wurde dadurch nicht gebunden.

Die Geschäftsstelle nahm insoweit in Gesprächen mit dem Land den Standpunkt ein, dass auf Grundlage von § 2 Abs. 2 SchuSG über die nicht in Anspruch genommenen Restmittel zu entscheiden sei. Das Land vertrat in der Diskussion zunächst den Standpunkt, die geringe Höhe der nicht in Anspruch genommenen Restmittel mache eine derartige Rechtsverordnung nicht erforderlich; das Land verfüge über entsprechende Mittel nicht und erspare insoweit lediglich eine Kreditaufnahme. Die Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände regten eine Auskehrung der nicht ausgeschöpften Mittel zugunsten des Landesausgleichsstocks an.

Zwischenzeitlich ermöglicht § 2 Abs. 2 SchuSG n.F. die Verwendung der nicht in Anspruch genommenen Mittel für eine Teilentschuldung bei freiwilligen Änderungen der Gemeindegrenzen. Die entsprechende Änderung wurde durch Art. 8 des Gesetzes zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften (vom 20.12.2015, GVBl. I S. 618) in Kraft gesetzt. Die in § 2 Abs. 2 letzter Satz SchuSG nunmehr vorgesehene Verordnungsermächtigung, nach Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände die Einzelheiten zur anteiligen Entschuldung der an den freiwilligen Gebietsänderungen beteiligten Gemeinden durch Rechtsverordnung zu regeln, hat das Land noch nicht genutzt.

Im Zuge der Rechtsberatung und Prozessvertretung führte die Umsetzung der in den Vereinbarungen zwischen teilnehmender Kommune und

Land vorgesehenen Konsolidierungsschritte, insbesondere im Zusammenhang mit der Erhöhung von Steuersätzen der Realsteuern, zur erheblichen Beanspruchung der Geschäftsstelle im Rahmen der Rechtsberatung und Prozessvertretung. Sowohl in Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes als auch der Hauptsache mussten dabei teilweise ungewöhnlich hohe oder bisher beispiellos hohe Hebesätze der Grundsteuer B gegen z. T. massiven Widerstand in Gestalt massenhaft eingelegter Rechtsbehelfe vertreten werden. In allen Fällen – sogar im Fall eines Hebesatzes der Grundsteuer B von 960 % – konnte die Wirksamkeit des Hebesatzes im verwaltungsgerichtlichen Verfahren bestätigt werden (z.B. VG Darmstadt, Gerichtsbescheid vom 16.03.2016, Az. 4 K 249/15.DA).

Im Vollzug der Schutzschirmvereinbarungen konnten die festgelegten Konsolidierungsziele in der Mehrzahl der Fälle z. T. übertroffen und der Haushaltsausgleich in vielen Städten und Gemeinden früher erreicht werden als ursprünglich prognostiziert. Die Geschäftsstelle hatte in Vorbereitung des kommunalen Schutzschirms immer wieder kommuniziert, den Vereinbarungen vorsorglich eher vorsichtige Annahmen zur Entwicklung insbesondere der Steuereinnahmen zugrunde zu legen. Angesichts im Durchschnitt stark steigender Steuereinnahmen zahlte sich dies für viele Kommunen insofern aus, als vorsichtig festgelegte Konsolidierungsziele übertroffen werden konnten. Einen wichtigen Baustein zu diesen Konsolidierungserfolgen erbrachten auch die auf Druck insbesondere des Hessischen Städte- und Gemeindebundes im SchuSG verankerten Zinsdiensthilfen. Wegen des historisch niedrigen Zinsniveaus und der dadurch möglichen günstigen Refinanzierung auf Landesseite führten die Zinsdiensthilfen vielfach zur vollständigen Entlastung der Kommunen von Zinszahlungspflichten auf die zur Ablösung gestellten Darlehen und bewirkten so eine Entlastung des ordentlichen Ergebnisses.

Durch die Neuregelung des KFA ergaben sich in einzelnen Fällen allerdings auch zusätzliche positive Veränderungen. So erwog eine Mitgliedsstadt, den durch deutliche höhere Zuweisungen aus dem KFA verfügbaren Mittelzuwachs zum Ausgleich des Haushalts und zum zielgerichteten Abbau von Altfehlbeträgen zu nutzen und dies durch eine örtliche Nachhaltigkeitssatzung abzusichern. In die entsprechende Beratung war die Geschäftsstelle intensiv eingebunden, wobei der Erlass einer derartigen Nachhaltigkeitssatzung im Regelfall nicht erforderlich sein dürfte. Dies insbesondere unter der Erwägung, dass die geltenden gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen über den Haushaltsausgleich in §§ 92 HGO und § 24 GemHVO in der Regel den Gedanken nachhaltiger Haushaltswirtschaft umfassend Rechnung tragen. Konkret kam für die betreffende Stadt der Erlass einer Nachhaltigkeitssatzung aber deswegen in Betracht, weil die nunmehr deutliche Verbesserung der jahresbezogenen Ergebnisse auch in einer

schrittweisen Senkung der im Rahmen des kommunalen Schutzschirms vorgesehenen sehr hohen örtlichen Grundsteuerhebesätze Niederschlag finden sollte, ohne die aus § 25 GemHVO folgende Verpflichtung zum Ausgleich von Altfehlbeträgen zu vernachlässigen. In dieser speziellen Sachhaltsgestaltung dürfte der Erlass der Nachhaltigkeitssatzung durchaus eine sachgerechte, aber nicht zu verallgemeinernde Variante sein.

Wegen der langen Laufzeit der Schutzschirm-Vereinbarungen und immer wieder auf-tretender klärungsbedürftiger Fragen ist die Geschäftsstelle nach wie vor intensiv in die Arbeit der AG Schutzschirm beim HMdF und den WI-Bank-Beirat eingebunden.

● **Kommunaler Finanzausgleich und Steuern**

Die durch das Alsfeld-Urteil vom 21. Mai 2013 bis spätestens zum 01.01.2016 erforderlich gewordene Neuregelung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen bildete den Schwerpunkt der Beratungen der Gremien des Hessischen Städte- und Gemeindebundes und der Arbeit der Geschäftsstelle im Rahmen der politischen Vertretung gegenüber dem Land, insbesondere mit der Ausarbeitung von Stellungnahmen des Verbandes und der Information der Mitglieder über den jeweils erreichten Sachstand und die daraus zu ziehenden praktischen Folgerungen. Doch auch im Bereich der gemeindlichen Steuern und der Zuweisungen von und an Gemeinden ging der Geschäftsstelle die Arbeit nicht aus.

Umsetzung des Alsfeld-Urteils: Gesetzgebungsverfahren für das neue FAG

Die für die Neuregelung des KFA zu lösende Aufgabe hatte der Staatsgerichtshof in Alsfeld-Urteil in einem einzigen Absatz wie folgt beschrieben:

„Im Rahmen der Bedarfsanalyse könnte der Gesetzgeber etwa die (gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben erfassen, diese (um Ausreißer nach oben und unten) bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen, um sodann durch Anrechnung durch originären Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen deren Finanzbedarf zu ermitteln.“

Ab Spätsommer 2013 fanden hierzu erste Gespräche zwischen Kommunalen Spitzenverbänden und Landesregierung statt.

Organisatorisch erfolgten diese Gespräche durch eine Arbeitsgruppe auf Arbeitsebene und ein politisches Lenkungs-gremium, dem von Seiten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes der Präsident und die Vizepräsidenten sowie die Geschäftsführer und Stellvertretende Geschäftsführer und wegen der Mitwirkung auf Arbeitsebene auch der zuständige Referent angehörten.

In den Verbandsgremien erfolgten intensive Beratungen im Ausschuss für Finanzen sowie in Präsidium und Hauptausschuss.

Die Verbandsgremien standen im Spätsommer 2014 des Weiteren vor der Frage, inwieweit das Vorgehen zur Ableitung eines neuen FAG auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung zwischen den Hessischen kommunalen Spitzenverbänden und der Hessischen Landesregierung erfolgen sollte. Das Vorhaben erwies sich deshalb als problematisch, weil der von Seiten des HMdF ausgearbeitete Vereinbarungsentwurf gewisse inhaltliche Leitlinien festschreiben sollte, deren fiskalische Auswirkungen in diesem Zeitpunkt nicht abschließend beurteilt werden konnten. Letztlich kam diese Rahmenvereinbarung nicht zustande.

Im Ausgangspunkt vertraten die Gremien die Auffassung, dass der Hessischen Städte- und Gemeindebund frühzeitig eigene Vorstellungen zur Neuregelung formulieren müsse, um gegenüber dem Land in der Vorhand zu bleiben. Nach einer ersten kurzgutachterlichen Einschätzung, wie ein verfassungskonformer kommunaler Finanzausgleich formuliert werden könnte konnte die Geschäftsstelle den Verbandsgremien im Februar 2014 eine ausführlichere gutachterliche Stellungnahme mit dem Titel „Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände und aufgabengerechter kommunaler Finanzausgleich in Hessen – Kurzgutachten der Geschäftsstelle des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, Februar 2014“ vorlegen. Grundlage dieser Überlegungen waren die auch vom Land verwendeten und landesseitig den Spitzenverbänden zur Verfügung gestellten statistischen Daten, die aufwändige Berechnungen möglich, aber auch erforderlich machten.

Zielrichtung des Gutachtens war die sachgerechte Ableitung des künftigen KFA auf Grundlage der Entscheidung des Staatsgerichtshofs; daher war insbesondere eine Bestimmung des Finanzbedarfs, also die Ermittlung der Aufgabenbelastung abzgl. realistisch bewerteter eigener Deckungsmöglichkeiten der Kommunen, differenziert nach Gruppen kreisangehöriger Gemeinden, kreisfreier Städte und Landkreise und differenziert nach finanzieller Mindestausstattung und weitergehender Finanzausstattung zur formulieren.

Über die vom Staatsgerichtshof angemahnte Gruppenbildung hinaus stellte sich dabei das Problem, dass einige gewichtige Aufgabenbereiche gruppenübergreifend verteilt sind, d. h. die Trägerschaft teils bei den Landkreisen, kreisfreien Städten und insbesondere im kreisangehörigen Bereich bei Städten mit mehr als 50.000 EW – allerdings dann im Einzelfall auch wieder in unterschiedlichem Ausmaß – liegt (das betrifft Schul-, Sozial- und die Jugendhilfeträgerschaft). Das Gutachten schlug insoweit vor, dass die Mittel der Durchführungsverantwortung folgen und die Gruppenbildung für diese gewichtigen Aufgaben

unter Betrachtung aller zuständigen Träger erfolgt und hieraus Durchschnittswerte abzuleiten sind. Ziel war dabei, dass es keiner Änderung von Zuständigkeiten nur wegen der Neuregelung des KFA geben sollte, wobei die Problematik der Findung geeigneter Bedarfsträger (bspw. Einwohner allgemein oder Anzahl von Bedarfsgemeinschaften oder Anzahl der Schüler in bestimmten Aufgabenbereichen) im Gutachten als besonders problematisch definiert wurde. Durch Beschlüsse der Gremien war ein besonderes Augenmerk auf die Finanzierung der Kinderbetreuung und der Umlagen zu legen. Besonders problematisch stellte sich dabei die Berücksichtigung der gesetzlich verpflichtend eingeführten U3-Betreuung dar, weil die vorhandenen statistischen Daten im Zeitpunkt der Begutachtung diese Mehrbelastungen deshalb nicht abbilden konnten, weil der Rechtsanspruch in den betreffenden Jahren der statistischen Berichterstattung noch nicht eingeführt war.

Eine weitere praktische Schwierigkeit lag darin, dass die Ableitung des Finanzbedarfs auf Grundlage der amtlichen Finanzstatistik (mangels Verfügbarkeit anderer belastbarer Datenquellen) erfolgen musste. Sie spiegelt indes nach wie vor das kamerale Haushaltsrecht. Die sachgerechte Abbildung der Investitionstätigkeit bzw. die Nichtberücksichtigung haushaltswirksamer doppischer Größen wie Abschreibungen und Rückstellungen führten damit zu erheblichen Kontroversen und praktischen Problemen. Im Zuge der Vorbereitung des Gesetzentwurfs erfolgte dabei nach intensiven Diskussionen eine Prüfung, ob die Berechnung auf Grundlage der amtlichen Finanzstatistik oder eine Erhebung von Haushaltsdaten bei den Kommunen zur Abbildung der doppischen Ergebnisse für die kommunale Seite vorteilhafter ist. Insoweit konnte auf Grundlage einer nachvollziehbaren Stichprobe von Städten und Gemeinden allerdings aufgezeigt werden, dass die Berechnung auf Grundlage der amtlichen Finanzstatistik für die Kommunen leicht vorteilhaft ist.

Ein weiterer strittig gebliebener Punkt war die Abgrenzung der pflichtigen und freiwilligen Aufgaben der Städte, Gemeinden und Landkreise. Hieran entzündete sich erheblicher Diskussionsbedarf, weil das Land insoweit davon ausging, dass über die in der Praxis wegen der schlechten Haushaltslage der Kommunen in der Regel für die Aufsichtsbehörden zu führenden Listen freiwilliger Leistungen hinaus die Aufsichtsbehörden weitere kommunalen Leistungen definieren dürften, die aus Sicht des Landes sich als freiwillige Leistungen darstellten, von den betreffenden Kommunen indes als eindeutig pflichtig veranlasst eingeschätzt wurden. Insbesondere bzgl. der Staatszielbestimmungen wie bspw. Sport oder Umweltschutz beharrte das Land auf dem – rechtlich auch angesichts von § 19 HGO kaum haltbaren – Standpunkt, dass es sich insoweit um freiwillige Aufgaben der Kommunen handele und lediglich kreisfreie Städte in einigen Bereichen Pflichtauf-

gaben erfüllten. Bei der Berechnung des kommunalen Finanzbedarfs entschärfte das Land diese Problematik insofern, als es die in den betroffenen Produktbereichen entstehenden Defizite voll in die Bedarfsberechnung einbezog. Dies privilegiert die vermeintlich freiwillig erfüllten Aufgabenbereiche allerdings insofern, als die vermeintlich pflichtig zu erfüllenden Aufgabenbereiche einer aus Sicht des Landes gebotenen Wirtschaftlichkeitsprüfung unterzogen wurden.

Im Ergebnis bedeutet die Wirtschaftlichkeitsprüfung, dass in einem ersten Schritt zunächst im Grundsatz je Produktbereich, in einigen Fällen je finanzstatistischer Produktgruppe der durchschnittliche Zuschussbedarf (und damit abweichend von der Formulierung des Staatsgerichtshofs nicht die Ausgaben insgesamt) je Einwohner ermittelt wurden. Im zweiten Schritt wurden als Bereinigung und Ausreißer nach oben und unten und zur Berücksichtigung einer wirtschaftlichen Handlungsweise alle Zuschussbedarfe pro Kopf auf 100 % des ermittelten Durchschnittswertes heruntergerechnet, sofern der Durchschnittswert überschritten wurde bzw. auf 50 % des Durchschnittswerts heraufgerechnet, sofern der Durchschnittswert deutlich unterschritten wurde. Insgesamt verringerte sich im Zuge dieser sogenannten Angemessenheitsprüfung der ermittelte kommunale Finanzbedarf um gut 800 Millionen €. Der Hessischen Städte- und Gemeindebund ist insbesondere diesem sogenannten Korridorverfahren deutlich entgegengetreten. Die Unterstellung, dass überdurchschnittliche Zuschussbedarfe stets durch unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung verursacht würden, sie durch nichts belegt. In finanzieller Hinsicht schmälert das Korridorverfahren zumindest im Ausgleichsjahr 2016 die Finanzausstattung der Kommunen unter dem Strich nicht: Den im Korridorverfahren herausgerechneten rd. 800 Mio. € steht zu Gunsten der Kommunen ein Stabilitätsansatz von über einer Milliarde € gegenüber. Das dürfte dazu führen, dass die Rechtmäßigkeit des Korridorverfahrens erst in Krisenzeiten – wenn der Stabilitätsansatz bei sinkenden Steuereinnahmen wegschmilzt – Auswirkungen auf die bei den Kommunen eingehenden Zahlungen hat.

Strittig blieb auch die Bewertung, welche eigenen Einnahmen der Kommunen realistischerweise im Zuge der Bedarfsberechnung anzusetzen sind. Einnahmen aus Gebühren und wirtschaftlicher Tätigkeit u. ä. nicht-steuerliche Quellen wurden in den Modellberechnungen des HMdF dadurch inhärent berücksichtigt, dass die Modellberechnungen jeweils Zuschussbedarfe je Einwohner und nicht Pro-Kopf-Ausgaben auswiesen.

Die Mitgliedsstädte und -gemeinden des Hessischen Städte- und Gemeindebundes wurden über Rundmails, Mitteilungen im Eildienst und zwei Fachaufsätze in der Hessischen Städte- und Gemeindezeitung (HSGZ 2013, S. 415–422 und HSGZ 2015, S. 3–15) näher über die aktuellen

Beratungen und die rechtlichen Hintergründe der diskutierten Neuregelungen informiert. Ende September 2014 legte das HMdF erste Modellberechnungen zur Neuregelung des KFA ab 01.01.2016 vor, die jeweils auch unmittelbar an die Städte, Gemeinden und Landkreise kommuniziert wurden. Insoweit zeigte sich jedoch, dass erhebliche Fragen offen blieben, was zu einem beachtlichen Arbeitsaufwand für die Geschäftsstelle in Bezug auf die Erläuterung der vom HMdF ermittelten Daten führte. Auf Grundlage der Vielzahl von Rückfragen der Mitgliedskommunen wurde es allerdings auch möglich, im Zuge der Erörterungen mit dem HMdF zusätzliche Fragestellungen zu vertiefen und praktische Erfordernisse, soweit sie auf Grundlage der Modellberechnungen absehbar waren, einzuspeisen. Von daher erwies sich die Vielzahl von An- und Rückfragen für die Formulierung der Positionen des Verbandes als ausgesprochen nützlich.

Der im Februar 2015 an die kommunalen Spitzenverbände zur Stellungnahme über-sandte Gesetzentwurf des HMdF machte trotz der intensiven vorgelagerten Erörterungen eine umfassende Stellungnahme des Verbandes erforderlich. Diese wurde in den Gremien mit großer Einmütigkeit – wie auch im Übrigen die Stellungnahmen zur Neuregelung des KFA von großer Einmütigkeit getragen waren – begleitet. In der grundsätzlichen Bewertung ging die Stellungnahme vom März 2015 davon aus, dass der Landesgesetzgeber durch die in den vergangenen Jahren vorgenommenen Änderungen des KFA zu Lasten der Kommunen die Neuordnung des KFA überhaupt erst selbst erforderlich gemacht hat. Trotz der aktiven Mitarbeit des Hessischen Städte- und Gemeindebundes in einer Vielzahl von Arbeitsgruppen- und Lenkungsgruppensitzungen habe der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf aber nur in Teilen Regelungen gebracht, die den berechtigten Interessen der kreisangehörigen Gemeinden Rechnung tragen. Weiter sei zu konstatieren, dass zu den wesentlichen Kernpunkten der Neuregelungen des KFA trotz intensiver Diskussionen kein Konsens erzielt werden konnte und der Gesetzentwurf den Interessen und der tatsächlichen Lage der kreisangehörigen Gemeinden nicht ausreichend Rechnung trage. Ebenfalls im Grundsätzlichen kritisierte der Hessische Städte- und Gemeindebund in der Regierungsanhörung, dass mit dem Gesetzentwurf wesentliche Anforderungen an eine kraftvolle demokratische Selbstverwaltung nicht erfüllt werden und die Garantien des Finanzausstattungsanspruchs (Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV), die Garantie eigenverantwortlich zu verwaltender Einnahmequellen für freiwillige Tätigkeit (Art. 137 Abs. 5 Satz 2 HV) und die Konnexitätsvorschrift Art. 137 Abs. 6 HV nicht angemessen berücksichtigt würden. Vielmehr werde das Land ohne grundlegende Überarbeitung des Gesetzentwurfs diese Garantien absehbar nicht vollständig erfüllen, was ggf. eine erneute verfassungsgerichtliche Überprüfung unvermeidbar mache.

Strittig blieb angesichts des Gesetzentwurfs, ob außerordentliche Entlastungen (Mehrkostenbeteiligungen des Bundes insbesondere) zugunsten der Kommunen oder zugunsten des Landes bei der Bedarfsberechnung einbezogen würden. Die Kommunalen Spitzenverbände nahmen insoweit den Standpunkt ein, dass Maßnahmen des Bundes zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft in vollem Umfang außerhalb des KFA zugunsten der kommunalen Ebene weitergeleitet werden müssten.

Während die ursprüngliche Fassung des Gesetzentwurfs insoweit eine vollständige Begünstigung des Landes durch zusätzliche Bundesmittel vorsah, konnte am Ende des Gesetzgebungsverfahrens insoweit eine gewisse Quotelung zugunsten der Kommunen erreicht werden. Befriedigend ist diese Lösung nach wie vor nicht vollständig, da das Land sich mit Mitteln des Bundes, die an sich vollständig zur Entlastung der kommunalen Ebene bestimmt sind, Vorteile in der eigenen Haushaltswirtschaft verschaffen kann. Der Hessische Städte- und Gemeindebund kritisierte des Weiteren die Ableitung der Mindestausstattung und die Berechnung der Zuschussbedarfe, insbesondere das sog. Korridorverfahren und die damit verbundene künstliche Kleinrechnung des tatsächlichen kommunalen Ausgabenbedarfs. Ein weiterer wesentlicher Streitpunkt war der Ansatz eigener Einnahmen. Nach Auffassung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes unzutreffend ist die Anrechnung der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (bspw. Hundesteuer, der Spielapparatsteuer) als Deckungsmittel im Rahmen von Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV). Nach Auffassung des Verbandes unterfallen diese Steuern der Garantie des Art. 137 Abs. 5 Abs. 2 HV und dürften demgemäß bei der Frage, inwieweit die Kommunen eigene Deckungsmittel zur Finanzierung der Aufgaben zur Verfügung haben, nicht herangezogen werden. Diese Punkte sind und bleiben indes strittig.

Im Volumen bedeutender ist der weitere einnahmeseitige Streit um die Festlegung angemessener *Nivellierungshebesätze*. Insoweit setzte das Land von Anfang an die im Jahr 2014 erreichten durchschnittlichen Hebesätze der Realsteuern an. Diese waren, wie bereits im Abschnitt zum Gemeindehaushaltsrecht dargestellt, auf Grundlage von Haushaltskonsolidierungsvorgaben der zurückliegenden Jahre deutlich gestiegen. Hier argumentierte der Hessische Städte- und Gemeindebund durchaus im Schulterschluss auch mit anderen Verbänden, namentlich den Industrie- und Handelskammern sowie dem Handwerk. Kern der Argumentation war insoweit, dass es Sache der Gemeinden sei, im Rahmen der Bauleitplanung Bau- und Gewerbegebiete bedarfsgerecht zu entwickeln. Dabei sähen sich indes die Gemeinden immer öfter starken politischen Widerständen ausgesetzt. Gleichwohl schafften die Gemeinden trotz dieser Widerstände und hoher politischer Risiken vielfach die

Grundlagen für wirtschaftliches Wachstum, ein gutes Arbeitsplatzangebot und letztlich auch für steigende Steuereinnahmen des Landes. Das berücksichtige der Gesetzentwurf nicht. Zudem seien die Durchschnittshebesätze insbesondere der Grundsteuer B stark durch Ausreißer nach oben verzerrt; 2014 hatten knapp 70% der Städte und Gemeinden unterdurchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer B. Auch bei der Gewerbesteuer zögen die höheren Hebesätze einiger steuerstärker Kommunen den Durchschnitt deutlich nach oben. Daher sollten, der bisherigen Staatspraxis entsprechend, nach Auffassung des Verbandes Anreize für die Pflege der eigenen Steuereinnahmen beibehalten und die Nivellierungshebesätze so bemessen werden, dass nicht alle Steuereinnahmen einbezogen würden. Der Gesetzgeber griff indes im Gesetzgebungsverfahren den Vorschlag, die Nivellierungshebesätze so festzusetzen, dass sie 95 % der Einnahmen aus den Realsteuern erfassten, nicht auf und bestand auf der Vollerhebung. Das Land machte insoweit geltend, dass es auf den Ansatz der höheren bundesdurchschnittlichen Hebesätze aus seiner Sicht zu Gunsten der Kommunen verzichte.

Einen weiteren Schwerpunkt der Stellungnahme des HSGB bildete die Behandlung der *Kreis- und Schulumlage*, insbesondere das Ziel einer wirksamen Begrenzung der Gesamtbelastung der kreisangehörigen Gemeinden. Zwar darf im Ausgangspunkt nicht verkannt und gering geschätzt werden, dass mit der Neuregelung der Finanzbedarf, der den kreisangehörigen Gemeinden aus der Verpflichtung zur Zahlung der Kreis- und Schulumlagen erwächst, voll in der Bedarfsberechnung berücksichtigt ist. Das ist eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem früher geltenden Recht insofern, als es in der Vergangenheit der Staatspraxis des Landes Hessen entsprach, Haushaltsnöten der Landkreise bspw. durch Verbreiterung der Umlagegrundlagen oder die Vorgabe höherer Hebesätze durch die Aufsichtsbehörden zu begegnen. Wie die kreisangehörigen Gemeinden die dadurch verursachten Mehrausgaben abfederten, scherte das Land in der früheren Ausgestaltung des KFA nicht.

Der Verband forderte für die Gesetzgebung des neuen KFA auch mit Blick auf bestehende obergerichtliche Rechtsprechung, dass die Kreis- und Schulumlagenbelastungen dergestalt begrenzt würden, dass die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden durch die Regelungen des FAG selbst auch nach Zahlung aller Umlagen sichergestellt sei. Der Gesetzgeber versuchte dem durch Wiedereinführung eines Genehmigungsvorbehalts bedeutender Kreisumlageerhöhungen in § 50 FAG n. F. zu begegnen.

An der Ermittlung des angemessenen Ausgabenbedarfs für die *Schulträgeraufgaben* und damit letztlich der Belastung der kreisangehörigen Gemeinden durch die Schulumlage kritisierte der Verband nachdrücklich, dass der Finanzbedarf

der Schulträger dem sogenannten Korridorverfahren unterzogen worden ist mit der Folge, dass sich die realen Zahlungsverpflichtungen der umlageverpflichteten Gemeinden in der Praxis höher darstellen als der vom Gesetzgeber anerkannte Finanzbedarf. Das verstößt nach Auffassung des Verbandes gegen die durch den Staatsgerichtshof aufgestellten Anforderungen an eine bedarfsgerechte Bemessung des KFA. Diese Problematik konnte auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht ausgeräumt werden.

Weitere Haushaltsrisiken der kreisangehörigen Gemeinden ergeben sich im Zusammenhang mit der Behandlung des Finanzbedarfs der Landkreise mit Sonderstatusstadt, den der Gesetzgeber niedriger angesetzt hat als den Finanzbedarf der Landkreise ohne Sonderstatusstadt. Zwar ist im Ausgangspunkt der Erwägung nachvollziehbar, dass Sonderstatusstädte in erheblichem Umfang Kreisaufgaben wahrnehmen. Allerdings ist die der Gesetzgebung zu Grunde gelegte Annahme lebensfremd, dass die Aufgabenerfüllung durch den Landkreis für die übrigen Städte und Gemeinden spiegelbildlich entsprechend preiswerter ausfallen kann. Vielmehr handelt es sich bei dem Sonderstatus um eine vom Gesetzgeber selbst geschaffene und ggf. angesichts der Größe und Leistungsfähigkeit der Sonderstatusstädte auch verfassungsrechtlich gebotene Doppelstruktur, die indes von vornherein eine gewisse Unwirtschaftlichkeit durch die Dopplung von Verwaltungszuständigkeiten mit sich bringt.

Kritisch mit Blick auf die Auswirkungen auf den Finanzbedarf der Landkreise diskutierte die Stellungnahme auch den Ergänzungsansatz für Soziallasten, der nach Auffassung der Geschäftsstelle deutlich zu niedrig dimensioniert ist und das Risiko für die kreisangehörigen Gemeinden mit sich bringt, dass überdurchschnittliche Soziallasten des Landkreises im Einzelfall zu dauerhaft deutlich überdurchschnittlichen Umlagebelastungen führen.

In erheblichem Umfang kritisch zu würdigen war auch die Berücksichtigung der Kinderbetreuung im Allgemeinen und der U3-Betreuungslasten im Besonderen Gegenstand der Stellungnahme des HSGB. Insoweit fehlt es nach wie vor an dem nach Auffassung des Verbandes gebotenen vollständigen Konnexitätsausgleich für den Rechtsanspruch auf den U3-Betreuungsplatz.

Ebenfalls der Kritik des Verbandes ausgesetzt sah sich die Abschaffung der *allgemeinen Investitionspauschalen und der Schulbaupauschale*. Mit der allgemeinen Investitionspauschale werde ausgerechnet der unbürokratischsten Investitionszuweisungen abgeschafft. Die Abschaffung erhöhe zudem entgegen allen finanzwirtschaftlichen Zielsetzungen den Kreditbedarf der Kommunen, weil die Schlüsselzuweisungen (in die die bisherigen Mittel für Investitionspauschalen künftig einfließen) nicht im Finanz-, sondern im Ergeb-

nishaushalt veranschlagt werden. Unter Selbstverwaltungsaspekten sei die allgemein auf investive Zwecke beschränkte Investitionspauschale der völlig ohne Zweckbindung ausgereichten Schlüsselzuweisung zwar fast ebenbürtig. Eine spürbare Einschränkung der Verwendungsmöglichkeiten sei damit indes nicht verbunden, weil die Investitionspauschale in der Praxis niedriger ausfalle als der jährlich unabweisbare Mindestinvestitionsbedarf einer jeden Gemeinde. Ihre dämpfende Wirkung auf die Höhe der kommunalen Kreditaufnahme müsse dazu führen, dass angesichts der im Ländervergleich hohen Verschuldung der hessischen Kommunen dieses Mittel der Investitionsfinanzierung beibehalten werde. Zudem sei die Überlegung des Gesetzgebers falsch, die Verteilung der allgemeinen Investitionspauschale entspräche der Verteilung der Schlüsselzuweisungen. Letzterer Annahme stand insbesondere die in § 2 der Investitionszuweisungsverordnung genannte Sockelbetragsregelung entgegen, wonach jede nicht abundante Gemeinde unabhängig von ihrer Einwohnerzahl und Stellung im Finanzausgleich wenigstens 45.000 € jährlich an allgemeiner Investitionspauschale erhalten musste. Dies hatte sich indes aus der Erwägung gerechtfertigt, dass die Investitionspauschale insbesondere den Wegfall kleinerer Fördertöpfe zugunsten kleinerer strukturschwächerer Kommunen hatte ausgleichen sollen. Kritisch setzte sich der Verband auch mit der Einführung der Solidaritätsumlage auseinander; die Abundanzschwelle liege auf Grundlage der vorgenommenen Angemessenheitsprüfung einerseits und der vorgenommenen Anhebung der Nivellierungshebesätze andererseits gerade bei steuerstarken Städten und Gemeinden deutlich zu niedrig.

Daher änderte sich im Zuge der Regierungsanhörung an gewichtigen Punkten an der bereits in einem Zwischengutachten im Dezember 2014 näher entwickelten und begründeten Auffassung der Geschäftsstelle nichts, dass die Entscheidung des Staatsgerichtshofs entgegen der Darstellung des HMdF nicht eins zu eins umgesetzt werde, auch sei die Ausgestaltung des KFA auf Grundlage des Gesetzentwurfs keineswegs so kommunalfreundlich wie von Seiten des Landes behauptet.

Auf Grundlage der Regierungsanhörung nahm das HMdF nur eine überschaubare Anzahl von Änderungen am ursprünglichen Gesetzentwurf vor. Der von der Landesregierung festgestellte und dem Landtag zugeleitete Gesetzentwurf (Drucks. 19/18539 schrieb daher im Wesentlichen die von Seiten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes kritisierten Punkte fort.

Erst ganz am Ende des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens kam die Landesregierung bzw. die sie tragenden Fraktionen einigen kommunalen Forderungen nach. Am 13.07.2015 wurde eine Vereinbarung zwischen der Landesregierung, den Regierungsfractionen des Hessischen Landtags und den kommunalen Spitzen-

verbänden über die wesentlichen Weichenstellungen bei der Neuordnung des KFA unterzeichnet. Die Vereinbarung hatten Präsidium und Hauptausschuss zuvor in einer sehr kurzfristig einberufenen Sitzung eingehend erörtert und auf Vor- und Nachteile abgeklopft. Mit dieser Vereinbarung kam das Land der kommunalen Seite dergestalt entgegen, dass

- die Dotierung für besondere Soziallasten im vertikalen Ausgleich um 5 Mio. € erhöht wurde,
- der Zuwachs des Stabilitätsansatzes zu 50 % den Kommunen zu 25 % der Rücklage und zu 25 % dem Landeshaushalt zufließt (anstelle einer zuvor vorgesehenen Drittelaufteilung),
- außerordentliche Entlastung des Bundes nicht zu einer Absenkung der Verstetigungsgröße führen und
- der mit 60 Mio. € aus der Finanzausgleichsmasse finanzierte Übergangsfonds nicht zu einer Verminderung des Einheitswerts – also des für die Bestimmung des Stabilitätsansatzes relevanten Wertes – führt.

Mit diesem „Entgegenkommen“ erkaufte bzw. erzwang sich das Land das Einvernehmen der kommunalen Spitzenverbände sowie die Zusage, dass die Verbände ihre Mitglieder nicht aktiv zu einer Klage gegen den neuen KFA auffordern. Auf Grundlage dieser Überlegungen und Gegebenheiten beschlossen das Präsidium und der Hauptausschuss des Hessischen Städte- und Gemeindebundes am 17.09.2015 eine differenzierte Bewertung der neuen KFA-Systematik.

Der StGH hat im Alsfeld-Urteil eine fortlaufende Überprüfungspflicht über die gesetzlichen Regelungen und etwaigen Anpassungsbedarf ausgesprochen. Daher ist die Geschäftsstelle im Zusammenhang mit dem KFA auf Dauer durch eine Reihe von beim HMdF eingerichteten Arbeitsgruppen (insb. AG KFA) bzw. Unterarbeitsgruppen (z.B. UAG Hochrechnung, UAG Pflichtaufgabenkatalog) zum KFA beansprucht. Andererseits ermöglicht es dieser enge und ebenso konstruktive wie kritische Austausch mit dem Land, frühzeitig auftretende Probleme zu erörtern und konkrete Lösungsvorschläge auszuarbeiten.

Würdigung der Neuregelungen

Die neue KFA-Systematik *löst danach einige grundsätzliche Probleme* des bisherigen KFA durchaus im Sinne der Kommunen. Die hohen Steuereinnahmen einzelner Kommunen können nun nicht mehr pauschal zur Begründung der Verschlechterung der KFA-Masse herangezogen werden. Durch die Differenzierung nach kommunalen Gruppen wurden zudem die kreisfreien Städte nicht mehr wie früher künstlich arm gerechnet, was früher letztlich zu höheren Zuweisungen an die kreisfreien Städte zu Lasten des kreisangehörigen Bereichs führte. Durch die Garantie einer Mindestausstattung wurde den

Kommunen zudem auch in Zeiten wirtschaftlicher Krisen ein Grundausskommen gesichert. Ferner ist der Landesgesetzgeber gehalten, sein neues System regelmäßig zu beobachten und ggf. nachzubessern. Der früheren Staatspraxis des Landes entsprach es demgegenüber, selbst offensichtliche und allgemein fachlich anerkannte Missstände bei fehlender politischer Durchsetzbarkeit nicht anzutasten. Zudem unterliegen im neuen Finanzausgleichssystem weniger Mittel einer Zweckbindung. Die Methode der Bedarfsberechnung führt zudem dazu, dass eine andere langjährig geübte und für die Kommunen nachteilige Praxis sich fiskalisch für das Land nicht mehr lohnt: Die sogenannte Befrachtung des kommunalen Finanzausgleichs durch Schaffung zweckgebundener Zuweisungen zur Verfolgung letztlich landespolitischer Ziele ist bei der aktuellen Methode der Bedarfsberechnung insofern nicht mehr attraktiv, als zweckgebundene Zuweisungen im Rahmen der Berechnung in voller Höhe bedarfsrelevant angerechnet werden. Auch dies ist ein nicht zu unterschätzender Vorteil der neuen Systematik.

Nach diesen positiven Aspekten bleibt im neuen KFA jedoch ein erheblicher *Bestand an Problem-bereichen*. So rechnet das Land die kommunalen Ausgaben klein und die kommunalen Einnahmen groß und zwingt die Kommunen faktisch zu Abgabenerhöhungen, insbesondere bei der Grund- und Gewerbesteuer. Zwar wird – was eine strukturelle Verbesserung darstellt – die Kreisumlage den kreisangehörigen Kommunen als Bedarf anerkannt, jedoch fehlt eine gesetzlich vorgegebene und allgemein anerkannte wirksame Begrenzung nach oben. Die Schulumlage ist nach wie vor von den kreisangehörigen Gemeinden kostendeckend zu finanzieren, wird ihnen aber nicht in voller Höhe auf den Bedarf angerechnet. Während dem ländlichen Raum insgesamt 73 Mio. € als Sonderbedarf zugesprochen und damit begründet werden, dass ein zusätzlicher Bedarf des ländlichen Raumes nicht höher wäre, erhält die Gruppe der kreisfreien Städte einen ohne genauere Begründung – allein aufgrund politisch vorgebrachter Beschwerden der Stadt Frankfurt am Main bedingt – einen Aufschlag von 175 Mio. €, dem keine konkreten Zusatzbedarfe zugeordnet werden können.

Prozessvertretung in Sachen KFA?

In Bezug auf eine *Prozessvertretung* für die Mitgliedskommunen beschloss das Präsidium, dass diese im Einzelfall durch die Geschäftsstelle zu erfolgen hat. Abzuwägen war für die Gremien insoweit, dass Veränderungen, soweit nicht insgesamt das Finanzvolumen des Ausgleichs vergrößert wird, in der Regel zugunsten bestimmter kommunaler Gruppen und gleichzeitig zu Lasten anderer kommunaler Gruppen wirken könnten. Soweit daher die Geschäftsstelle einzelne Mitgliedskommunen bei einer Klage gegen den neuen KFA unterstützen und vertreten würde, trete

sie ggf. in Konflikt zu den Interessen anderer Mitgliedskommunen. Nicht zuletzt mit Blick auf die hohe Bedeutung einer sachgerechten Ausgestaltung des KFA entschieden die Gremien, dass die Geschäftsstelle gleichwohl unter Zurückstellung dieser Bedenken die vorbereitende Rechtsberatung und Prozessvertretung für Städte und Gemeinden, die Klagen gegen die Ausgestaltung des KFA neu führen wollen, vornehmen solle. In diesem Zusammenhang war insbesondere eine Gruppe von Gemeinden, die potenziell zur Zahlung der neu eingeführten *Solidaritätsumlage* herangezogen werden könnten, an die Geschäftsstelle herantreten. Dasselbe galt – letztlich mit dem Ziel einer verbesserten Stellung im Finanzausgleich – für eine Gruppe einwohnerstarker Grundzentren, die ebenfalls eine Arbeitsgruppe bildeten, in der Vertreterinnen und Vertreter der Geschäftsstelle mitarbeiteten.

Die Geschäftsstelle nahm diese Beschlussfassung zum Anlass, ein Prüfungsverfahren zu entwickeln, um die Erfolgsaussichten von Klagen im Zusammenhang mit dem neuen KFA in Ansehung der jeweils gemeindeindividuellen Haushaltslage sachgerecht prüfen zu können. Grundlage waren insoweit aktuelle höchstgerichtliche und obergerichtliche Entscheidungen sowie die Alsfeld-Entscheidung und hierauf ergangene Kostenentscheidung des Staatsgerichtshofs, die die Darlegungsanforderungen klagewilliger Städte und Gemeinden im Ländervergleich hoch angesetzt haben. Daher geht die Geschäftsstelle davon aus, dass klagewillige Städte und Gemeinden sehr detailliert den Nachweis bringen müssten, inwieweit die Regelungen des neuen FAG ihre finanzielle Ausstattung nachvollziehbar beeinträchtigen und die Erfüllung insbesondere freiwilliger und selbstgewählter Aufgaben erschweren oder unmöglich machen. Dieser Darlegung würde zudem lediglich die Hürde der Zulässigkeit einer kommunalen Grundrechtsklage genommen; über die Erfolgsaussichten in der Begründetheit ist damit noch nicht einmal etwas gesagt: Immerhin hatte der Staatsgerichtshof dem Gesetzgeber im Jahr 2013 attestiert, dass das Finanzausgleichsgesetz 2011 Mindestanforderungen an eine sachgerechte Ableitung des KFA nicht beachtet habe. Die detaillierte Vorbereitung der aktuell geltenden Gesetzgebung und ihre detaillierte zahlenmäßige Ableitung führen jedoch dazu, dass dieser pauschale Vorwurf gegen das neue Gesetz mit Sicherheit nicht in Ansatz gebracht werden kann. Von daher sind die Erfolgsaussichten eines gerichtlichen Vorgehens gegen die aktuell gültigen Bestimmungen zum Finanzausgleich in Hessen mit wesentlich höheren Prozessrisiken behaftet als dies im Zusammenhang mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 der Fall war. Auf diese Risiken wies die Geschäftsstelle im Eildienst Nr. 1 – ED 148 – vom 16.11.2015 detailliert hin.

Die ersten durchgeführten detaillierten Untersuchungen der Erfolgsaussichten potenziell klagewilliger Gemeinden zeigen, dass sich auf Grund-

lage der verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zumindest eine Verletzung der Garantie der finanziellen Mindestausstattung nicht sicher begründen lassen wird. Daher ist Skepsis gegenüber einem erneuten Gang zum StGH geboten.

Leider kommunizierten wie bereits anlässlich der Auseinandersetzung um das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 Dritte unzutreffende Empfehlungen zur vorsorglichen Einlegung von Rechtsbehelfen zur Vorbereitung einer möglichen verfassungsgerichtlichen Überprüfung des KFA. Insbesondere aus dem Bereich der Doppelmitglieder erfolgten verstärkt Anfragen, die eine ausführliche zutreffende Darstellung im Eildienst Nr. 1 – ED 1 vom 15.01.2016 erforderlich machten. Dort wurde insbesondere der unzutreffenden Empfehlung widersprochen, gegen Festsetzungen von Schlüsselzuweisungen, Umlagegrundlagen und Solidaritätsumlage Widerspruch einzulegen; dieser ist gegen Festsetzungen des HMdF als Oberster Landesbehörde unzulässig, richtigerweise ist das Berichtigungsverfahren nach § 71 FAG einschlägig. Des Weiteren prüfte die Geschäftsstelle die Aussichten von Aussetzungsanträgen betr. die Solidaritätsumlage; sie riet in der genannten Eildienstmitteilung zur Zurückhaltung.

Kreis- und Schulumlage

Ein Problemfeld von erheblicher praktischer Bedeutung im alten wie im neuen KFA ist die *Behandlung der Kreis- und Schulumlage*. Durch die vom Gesetzgeber festgelegten hohen Nivellierungshebesätze der Realsteuern ergab sich das Problem, dass bei unveränderten Hebesätzen der Kreis- und Schulumlage die Landkreise ein erhebliches Mehraufkommen aus der Umlage ohne formale Erhöhung der Hebesätze erreichen konnten.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund prüfte daher, inwieweit die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen rechnerisch eine Senkung der Hebesätze der Kreis- und Schulumlagen erforderlich machen kann. Insofern stellte sich die Lage rechnerisch so dar, dass im Durchschnitt aller hessischen Landkreise die Erhöhung der Nivellierungshebesätze der Realsteuern dazu führte, dass der bisherige Kreisumlagehöchstsatz von 58 v. H. der früheren Umlagegrundlagen mit dem daraus resultierenden Gesamtaufkommen auf Kreis- und Schulumlage ein Aufkommen brachte, das auf Grundlage der neuen Bemessungsgrundlagen bereits mit einem Gesamthebesatz von rechnerisch knapp 53 v. H. der Umlagegrundlagen erreicht werden kann (zur Ableitung im Einzelnen der Aufsatz: Neuer KFA, neue Rechtsprechung und Kreis- und Schulumlage in Hessen, HSGZ Nr. 9/2015, S. 238, 239 unter Punkt 2.1).

Vor diesem Hintergrund trat die Geschäftsstelle an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport als das für die Kommunalaufsicht zuständige Ministerium heran, um eine *niedrigere Grenze*

für den Gesamthebesatz von Kreis- und Schulumlage als die bisherigen 58 v. H. vorzusehen. Die Geschäftsstelle konnte insoweit insbesondere darauf verweisen, dass nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung die auf die bisherigen Umlagegrundlagen bezogene Grenze von 58 % eine Konkretisierung der Grundsätze des gemeindefreundlichen Verhaltens und der Verhältnismäßigkeit der Umlageerhebung darstelle (HessVGh, Urt. v. 14.02.2013, Az.: 8 A 816/12 – juris, Leitsatz 2 und Randnr. 48 ff., bestätigt durch BVerwG, Urt. v. 16.06.2015, Randnr. 39, dort allerdings mit kritischem Hinweis auf die Möglichkeit, dass diese bisherige 58 %-Grenze auch überhöht sein könnte). Bislang vermied das Land eine Festlegung, inwieweit diesem Ansinnen gefolgt werden sollte. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport stellte insoweit eine weitere Erörterung im Rahmen der Überarbeitung der Konsolidierungsleitlinie in Aussicht, die rechtzeitig zum KFA-Jahr 2017 erfolgen sollte.

Im Zuge der Erörterungen zur Kreis- und Schulumlage ergab sich Ende 2015 folgender Diskussionsstand mit dem Land:

1. Es bleibt bei dem Ziel, dass die Neuregelung des KFA mit den darin enthaltenen Nivellierungshebesätzen der Realsteuern keine Besserstellung der Landkreise gegenüber dem bisherigen Recht bewirkt.
2. Bezüglich der Schulumlage geht das Land davon aus, dass die Landkreise ihre Ertrags- und Einzahlungseinbußen aus dem Wegfall des Schullastenausgleichs und der Schulbaupauschale über die kostendeckend zu erhebende Schulumlage an die Städte und Gemeinden weitergeben. Dies ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände kritisch zu sehen; indes liegt diese Sicht aber den vom HMdF errechneten Hebesätzen der Schulumlage für 2016 zugrunde. Hieraus folgt zugleich, dass das HMdF eine reine Umrechnung der bisherigen 58 %-Grenze für die Summe des Kreis- und Schulumlagehebesatzes auf 53 % so zunächst jedenfalls nicht mitträgt.
3. Soweit Landkreise bisher die Schulumlage nicht kostendeckend erhoben haben und deshalb 2016 eine Erhöhung vornehmen, müssen sie die allgemeine Kreisumlage nach Auffassung sowohl des Hessischen Städte- und Gemeindebundes als auch des Landes senken: § 67 FAG gibt insoweit zwingend vor, dass die Landkreise 2016 kein höheres Kreisumlageaufkommen erzielen dürfen als nach bisherigem Recht. Schon zum bisherigen Recht gehörte aber die kostendeckende Erhebung der Schulumlage. Das Land sagte zu, die Regierungspräsidien als für die Landkreise zuständige Aufsichtsbehörden zu sensibilisieren (wir berichteten zum Ganzen im Eildienst Nr. 12 – ED 164 – vom 16.12.2015).

Absehbar wird der „Umlagendeckel“ auch in den nächsten Monaten und Jahren ein Kernpunkt der

Auseinandersetzung zwischen kreisangehörigen Gemeinden, Landkreisen und Landesregierung bleiben. Einstweilen konnte aber erreicht werden, dass die von der Geschäftsstelle kommunizierte Orientierungsmarke von 53% in der Regel – in Einzelfällen erst nach intensiven Diskussionen zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden – im Haushaltsjahr 2016 nicht überschritten wird. Die Geschäftsstelle konnte hier durchaus in erheblichem Umfang argumentative Unterstützung liefern.

Zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit sowohl von Kreis- und Schulumlagebelastungen als auch der Ausgestaltung der Stellung von Gemeinden im KFA hat die Geschäftsstelle ein Excel-Rechenwerk bereitgestellt, das eine zahlenmäßig fundierte Überprüfung der Frage ermöglichen soll, ob – was verfassungsrechtlich stets unzulässig wäre – durch die Bestimmungen des KFA der Kernbereich der Finanzausstattungsgarantie verletzt wird; sofern – was bisher in der Regel das Ergebnis war – lediglich der Randbereich der Selbstverwaltungsgarantie betroffen ist, wäre der Rechtfertigungsspielraum zugunsten des Landes deutlich größer. Daher zeigt sich nach aktuellem Stand, dass die rechtlich bereits absehbare hohe Hürde für eine zulässige und begründete kommunale Grundrechtsklage auch im Tatsächlichen äußerst schwer zu nehmen sein wird.

Daneben unterstützte die Geschäftsstelle die Mitgliedsstädte und -gemeinden des Verbandes durch frühzeitige und regelmäßige Information über die Handlungsnotwendigkeiten vor Ort, die die Neuregelung hervorruft. Insbesondere für die Vermittlung der anspruchsvollen Problematik der Nivellierungshebesätze erarbeitete die Geschäftsstelle grundsätzliche Informationen und Argumentationshilfen.

FAG-Durchführungsverordnung

In verfahrensrechtlicher Hinsicht brachte die Neuregelung des KFA mit der Durchführungsverordnung zum FAG (FAG-DVO) ebenfalls einige klarstellende Neuerungen, insbesondere rechtlich eindeutige Grundlagen für die Abwicklung der Zuweisungen und Zahlungen. Dies ist mit einem Mehr an Rechtssicherheit für die Praxis verbunden. In der Anhörung zur FAG-DVO verhinderte der HSGB insbesondere, dass in der Verordnungsermächtigung nicht angelegte Verzinsungstatbestände, etwa für rückständige Solidaritätsumlagen, in die FAG-DVO aufgenommen wurden.

KFA-Neuregelung beendet zunächst Diskussionen um eine strukturelle KFA-Reform

Unter dem Strich hat das Land im Zuge der Neuregelung des KFA auch eine Reihe von Punkten geregelt und als vermeintlich vom Staatsgerichtshof vorgegeben kommuniziert, die bereits Gegenstand der früheren langjährigen Erörterungen

einer strukturellen Reform des früheren KFA waren. Diese scheiterten bekanntlich an der Vorgabe des Landes, lediglich einvernehmlich getragene Lösungen gesetzlich umsetzen zu wollen. Angesichts der erheblichen Interessengegensätze in der kommunalen Familie einerseits und der fehlenden Bereitschaft des Landes, Einigungen durch Aufstockung der KFA-Mittel zu erleichtern andererseits, kam es dazu bekanntlich nicht. Das Land hat nunmehr insbesondere mit der Anhebung der Nivellierungshebesätze und der Einführung der Solidaritätsumlage lang gehegte, aber nicht durchgesetzte politische Vorstellungen zur Gesetzeskraft gebracht. Zu kritisieren ist in diesem Zusammenhang insbesondere der hohe Umsetzungsdruck, den fehlende Übergangsvorschriften insbesondere im Bereich der Nivellierungshebesätze mit sich brachten. Dem KFA-Jahr 2016 und der dafür maßgeblichen Bemessung der Gemeinde individuellen Steuerkraft liegen bekanntlich die Steuereinnahmen des 2. Halbjahres 2014 und des 1. Halbjahres 2015 zugrunde. Während dieser Zeiträume war den Gemeinden noch in keiner Weise bekannt, welche Nivellierungshebesätze sie bei der Berechnung von Schlüsselzuweisungen und Umlagegrundlagen 2016 angerechnet bekommen würden. Insofern blieben Vorstöße des Hessischen Städte- und Gemeindebundes bedauerlicherweise ohne Erfolg, die auf eine schrittweise Erhöhung der Nivellierungshebesätze zielten.

Positiv zu bewerten bleibt, dass die vom Land anerkannte finanzielle Mindestausstattung der Kommunen deutlich über dem Niveau der KFA-Zahlungen der Jahre 2009 bis 2012 liegt. Hieraus wird deutlich, dass trotz stark gestiegener eigener Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden die Finanzausstattung der Vorjahre völlig unzureichend war: Wenn selbst höhere Einnahmen der Gemeinden noch nicht ausreichen, um die Zahlungsverpflichtungen des Landes im bedarfsorientierten Finanzausgleichssystem zu senken, lässt sich eindeutig ableiten, dass die bisherige Finanzausstattung nicht ausreichend war.

Ergebnisse der KFA-Ableitung von allgemeinem Interesse

Im Ausblick sind einige Ergebnisse des Ableitungsprozesses des neuen KFA von über den KFA hinausreichendem Interesse. So hat die vorgenommen Bedarfsermittlung je Einwohner deutlich an den Tag gebracht, dass kleinere Gemeinden einen niedrigeren Finanzbedarf je Einwohner ausweisen als größere, insbesondere Mittelzentren und Städte über 50.000 EW. Damit widerlegt die Diskussion um den neuen KFA insbesondere Annahmen, wonach kleinere Gemeinden ihre Aufgaben teurer erfüllten. Diese Annahme hatte auch der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (Überörtliche Prüfung) verschiedentlich formuliert und insbesondere mit den höheren Kosten der inneren Verwaltung in kleineren

Gemeinden argumentiert. Sowohl die Bedarfs-ermittlung im Rahmen des Finanzausgleichs als auch eine von der Geschäftsstelle vorgenommene Überprüfung der Ausgaben der Verwaltungshaushalte laut Finanzstatistik je Einwohner einerseits des Aufkommens der Grundsteuern A und B je Einwohner andererseits sowie der Kassenkredite je Einwohner zeigte jedoch, dass Gemeinden bis 7.500 EW niedrigere Ausgaben pro Kopf verzeichneten, mit einem niedrigeren Aufkommen aus den Grundsteuern A und B je Einwohner auskommen und zudem noch je Einwohner den niedrigsten Bestand an Kassenkrediten aufwiesen. Von daher mag es gewisse Größenvorteile der Aufgabenerfüllung in größeren Verwaltungseinheiten geben (etwa mit Blick auf Vertretungsregelungen und Spezialisierungsmöglichkeiten); diese liegen allerdings eindeutig nicht im finanziellen Bereich.

Unzulängliche Anstrengungen des Bundes zur Verbesserung der kommunalen Finanzlage

Die Bundesregierung versuchte sich mit zunächst befristeten Maßnahmen an einer Verbesserung der kommunalen Finanzlage über das erwähnte Investitionsprogramm zu Gunsten finanzschwacher Kommunen hinaus. Indes waren die gewählten Instrumente, eine Erhöhung der Kostenbeteiligung des Bundes im SGB II-Bereich und eine Erhöhung der Zuweisungen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, entweder lediglich zur mittelbaren Entlastung der Städte und Gemeinden geeignet oder erreichten – so die Umsatzsteuerbeteiligung – nur in geringem Maße die kreisangehörigen Gemeinden. Nicht zuletzt dank aktiver Öffentlichkeitsarbeit örtlicher Bundestagsabgeordneter traten Städte und Gemeinden mit der Nachfrage an die Geschäftsstelle heran, welche Auswirkungen in Euro und Cent die guten bundespolitischen Taten denn hätten. Die Antwort musste angesichts der für die kreisangehörigen Gemeinden im Allgemeinen und die steuerschwächeren unter ihnen im Besonderen ungünstigen Verteilungsparameter des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer ernüchternd ausfallen. Hintergrund ist, dass der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer einen Ersatz für die Ende der 90-er Jahre weggefallene Gewerbesteuer darstellt und deshalb bestimmungsgemäß vor allem steuerstarken Kommunen – und in Hessen damit zu gut 50% den kreisfreien Städten – zu Gute kommt. Zudem ist der Gemeindeanteil voll in die Umlagegrundlagen einbezogen, so dass netto weniger als die Hälfte des ohnehin kargen Mehraufkommens aus den bis 2017 befristeten Mehrzuweisungen des Bundes bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden verbleibt.

Die Entlastungen im SGB II-Bereich könnten immerhin mittelbar durch eine Dämpfung der Dynamik der Kreisumlagehebesätze positive Auswirkungen auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden entfalten.

● **Entwicklung der Steuererträge**

Im Berichtszeitraum entwickelten sich die kommunalen Steuereinnahmen der Gemeinden durchweg stark positiv. Allerdings war die Entwicklung in den kreisangehörigen Gemeinden in den zurückliegenden Jahren weniger dynamisch als im Landesdurchschnitt, wie die Entwicklung der Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden in Hessen zeigt (Tabelle 3: Quelle: Steuerhaushalt des Statistischen Bundesamts, Mio. €).

Die Aufkommenszuwächse bei der Grundsteuer B gehen im Wesentlichen auf die teilweise drastischen Hebesatzerhöhungen zurück. Ohne diese Steuererhöhungen wäre die in Krisenzeiten konstante, aber im Wirtschaftsaufschwung nicht dynamisch wachsende Grundsteuer B nicht so deutlich im Aufkommen gestiegen.

Allerdings handelt es sich insoweit um Durchschnittswerte, die nicht darüber hinwegtäuschen dürfen, dass die individuelle Einnahmesituation

Tabelle 3	2007	2011	2012	2013	2014	2015
Gewerbsteuer brutto	2.017,9	2.092,8	2.067,3	2.074,3	2.122,2	2.204,3
Grundsteuer B	414,6	443,5	474,0	533,4	600,5	692,5
Grundsteuer A	16,7	17,0	17,4	18,6	19,8	22,1
sonstige Steuern (insb. Spielapparatsteuer)	22	35,2	43,1	52,7	61,5	

einer Vielzahl von Städte und Gemeinden sehr schwankungsanfällig blieb. Auch waren und blieben die hessischen Kommunen im Berichtszeitraum Rekordhalter, was den Abstand der Pro-Kopf-Steuereinnahmen der kreisfreien Städte einerseits und der kreisangehörigen Gemeinden andererseits anging (Hinweis zur nachfolgenden Tabelle 4: wegen der nach wie vor schwachen kommunalen Steuerbasis der neuen Bundesländer sind nur die westlichen Flächenländer zum Vergleich untereinander geeignet; im Saarland gibt es zudem keine kreisfreien Städte, Angaben Euro je Ew., eigene Berechnung auf Grundlage des vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Steuerhaushalts).

Auf diese extremen Disparitäten innerhalb Hessens musste die Geschäftsstelle immer wieder hinweisen, wenn von Seiten des Landes auf die vermeintlich allgemein gute Einnahmeentwicklung der Gemeinden hingewiesen wurde. In der Regel war es insbesondere die positive Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen der Stadt Frankfurt am

Tabelle 4	2013		2014	
	kreisfrei	kreisangehörig	kreisfrei	kreisangehörig
Baden-Württemberg	1498	1089	1473	1136
Bayern	1737	974	1787	1036
Hessen	2008	952	2235	1055
Niedersachsen	1153	908	1370	934
Nordrhein-Westfalen	1195	1012	1194	1051
Rheinland-Pfalz	1184	813	1200	828
Schleswig-Holstein	912	876	834	919
Flychenlynder West (inkl. Saarland)	1405	956	1444	1022

Main, die das Bild wesentlich stärker rosig färbte, als es den Gegebenheiten insgesamt entsprach. Insbesondere die Grundsteuer B wuchs zudem im Aufkommen vor allem aufgrund der vielerorts erfolgten deutlichen Hebesatzerhöhungen.

● **Kommunale Steuern**

Im Bereich der kommunalen Steuern zeigte sich erneut, dass die finanziell ertragsreichsten Steuerarten keineswegs besonders streitanfällig sind. Vielmehr waren es erneut eher die von ihrem Aufkommen her weniger bedeutsamen Steuerquellen wie die Spielapparatesteuer, sonstige Vergnügungssteuern, die Hundesteuer sowie Steuerinnovationen wie die Pferdesteuer und die Übernachtungsabgabe, die im Rahmen der Rechtsberatung und Prozessvertretung in besonderem Maße nachgefragt wurden.

Gewerbsteuer

Die mit weitem Abstand ertragreichste Steuerquelle mit Hebesatzrecht bildete erneut die Gewerbesteuer. Im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer ließen sich vier Arbeitsschwerpunkte für die Geschäftsstelle erkennen.

In einer Vielzahl von Fällen war die Verzinsung von Gewerbesteuernachzahlungen oder Gewerbesteuerrückzahlungen auf Grundlage von § 233a der Abgabenordnung (AO) problematisch. Den Schwerpunkt der einschlägigen Anfragen und gerichtlichen Auseinandersetzungen bildete die Frage der Behandlung von Investitionsabzugsbeträgen nach § 7g des Einkommensteuergesetzes (EStG) im Rahmen der Verzinsung. Insoweit betonte die Geschäftsstelle in der Rechtsberatung ebenso wie der Prozessvertretung die Bindungswirkung des vom Finanzamt zu erlassenden Messbescheides, was im Einklang mit der bisher zur Thematik ergangenen Rechtsprechung steht. Wegen der umfangreichen Aktivitäten der Angehörigen der steuerberatenden Berufe im Zusammenhang mit dieser Problematik war die Geschäftsstelle hier sowohl in der Rechtsberatung im Einzelfall als auch mit Blick auf die Information der Mitglieder durch Veröffentlichungen im Eildienst gefordert. Durch eine Änderung der einschlägigen einkommensteuerrechtlichen Bestimmungen dürfte diese Problematik für die Zukunft jedoch entschärft sein.

Einen immer wieder im Einzelfall schwer zu beurteilenden Problemkreis stellt die Frage der Zulässigkeit des Erlasses von Gewerbesteueren bei Sanierungsgewinnen dar. Diese werden auf Grundlage eines BMF-Schreibens von der staatlichen Finanzverwaltung für die von ihr verwalteten Steuern (insbesondere Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer) immer wieder anerkannt. Für die bei der Gewerbesteuer heheberechtigten Städte und Gemeinden stellt sich die Frage, inwieweit die gesetzlichen Grundlagen in den Regelungen der AO über Stundung und Erlass im Einzelfall ebenfalls eine Anerkennung des Sanierungsgewinns bis hin zur Rechtsfolge des Erlasses rechtfertigen. Insoweit ist nach Beobachtung der Geschäftsstelle zu verzeichnen, dass die betreffenden Steuerpflichtigen immer wieder in erheblichem Umfang Druck auf die heheberechtigten Gemeinden ausüben und mit der Schließung des Unternehmens und/oder dem Abbau von Arbeitsplätzen für den Fall drohen, dass ein Erlass nicht stattfindet. Durch die Prozessvertretungstätigkeit der Geschäftsstelle konnte in zurückliegenden Jahren in zwei Musterfällen eine gefestigte Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs zur Frage, inwieweit Gemeinden zum Erlass der Gewerbesteuer unter dem Gesichtspunkt des Sanierungsgewinns verpflichtet sind, erarbeitet werden. Insoweit bestätigte der HessVGH in beiden Fällen, dass ein derartiger Anspruch nicht besteht (Beschl. v. 13.07.2010, Az.: 5 A 1043/10 = HSGZ 2010, S. 358 f. und HessVGH, Beschl. v. 18.07.2012, Az.: 5 A 293/12.Z) HSGZ 2012, S. 415 ff.). Auf Grundlage dieser Rechtsprechung riet die Geschäftsstelle ausnahmslos zu einer eingehenden Prüfung, ob die Erlassvoraussetzungen wirklich dargelegt sind. Dies war in der Regel im Ergebnis einer näheren Prüfung zu verneinen, zumal die Steuerpflichtigen vielfach erforderliche Angaben nicht oder nicht vollständig machten. Zuletzt geriet die bisherige Handhabung der staatlichen Finanzverwaltung auch deshalb in den Blickpunkt, weil der 10. Senat des BFH mit Vorlagebeschluss vom 25.03.2015 (Az.: XR 23/10 – juris) dem Großen Senat des BFH die Rechtsfrage zur Entscheidung vorgelegt hat, ob das BMF-Schreiben vom 23.03.2003 (BStBl. I 2003, S. 240 und BStBl. I 2010, S. 18, der sogenannte Sanierungserlass) gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung dergestalt verstößt, dass er mit dem unionsrechtlichen Beihilfeverbot (Art. 107 AEUV) nicht vereinbar ist. Der BFH geht im Vorlagebeschluss selbst von einer Vereinbarkeit der genannten BMF-Schreiben mit EU-Recht aus. Festzuhalten ist allerdings, dass die Rechtsfrage bisher nicht abschließend geklärt ist. Entscheidungserheblich für die Rechtsberatung und Prozessvertretung wäre indes nur, wenn überhaupt

die Erlassvoraussetzungen gegeben wären. In der Praxis beantragen die Steuerpflichtigen bzw. deren Bevollmächtigte ohnehin in der Regel gleich den Erlass, wohingegen das genannte BMF-Schreiben durchaus auch die vorgelagerte und im Zweifel vorrangige Möglichkeit der Stundung anspricht.

Regelmäßig wird die Geschäftsstelle auch mit Fragen der Rechtmäßigkeit der Haftungsanspruchnahme von Vertretern steuerpflichtiger Gesellschaften, insbesondere auf Grundlage von § 69 AO befasst. Hier zeigte sich immer wieder die Bedeutung einer frühzeitigen Einschaltung der Geschäftsstelle, insbesondere im Rahmen der erforderlichen eingehenden Sachverhaltsermittlung.

In verbandspolitischer Hinsicht war es insbesondere die Frage der Erhöhung von Gewerbesteuerhebesätzen, die sowohl immer wieder zu Anfragen von Mitgliedsstädten und -gemeinden führte, zum anderen aber auch in der landespolitischen Diskussion im Zuge der KFA-Neuregelung eine erhebliche Rolle spielte. Insoweit wird auf die grundsätzlichen Ausführungen im Zusammenhang mit dem KFA verwiesen. Bezüglich der Grundsteuer war es allerdings so, dass insbesondere die Industrie- und Handelskammern immer wieder in erheblichem Umfang gegen vor Ort geplante und durchgeführte Erhöhungen der Gewerbesteuer zu Felde zogen. Auf der anderen Seite übte das Land in Gestalt der erhöhten Nivellierungshebesätze ebenso Druck in Richtung einer Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze aus wie auch überörtliche Prüfung insoweit Konsolidierungspotenziale formulierte und dabei in der Tendenz zu Gewerbesteuerhebesätzen bis 380 % riet, da die anfallende Gewerbesteuer bei der tariflichen Einkommensteuer insoweit voll berücksichtigt wird (vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, Kommunalbericht 2015, Drucks. 19/2404, S. 143 f.). Das Land wiederum verwies in der Diskussion auf die deutlich höheren Gewerbesteuerhebesätze in Nordrhein-Westfalen. Der Verband argumentierte insoweit, dass die Gemeinden selbstverständlich mit der Gewerbesteuer einen Gegenwert für die Belastungen durch Gewerbebetriebe erhalten müssten. Andererseits dürften die Nivellierungshebesätze nicht so hoch angesetzt werden, dass die häufig auch kommunalpolitisch anspruchsvoll durchzusetzende Ansiedlung von Gewerbeunternehmen sich nicht mehr rentiere.

Grundsteuer

Im Zusammenhang mit der Grundsteuer dominierte mengenmäßig im Bereich der Rechtsberatung und Prozessvertretung die Überprüfung der Heranziehung Steuerpflichtiger zur Zahlung der Grundsteuer auf Grundlage ggf. sehr kurzfristig und sehr stark erhöhter Hebesätze. Dabei blieb in der Regel die Festsetzung auch sehr hoher Hebesätze der Grundsteuer A wegen der durchweg

geringen Steuerbelastung im Einzelfall unbeanstandet. Die Auseinandersetzungen konzentrierten sich insoweit auf die Grundsteuer B. Sie spielt sowohl in den meisten Vereinbarungen über die Teilnahme von Städten und Gemeinden am kommunalen Schutzschirm als auch im Rahmen der Haushaltskonsolidierungsvorgaben für die anderen Städte und Gemeinden eine Schlüsselrolle für die Erreichung des Haushaltsausgleichs. Im Mitgliederbereich des Hessischen Städte- und Gemeindebundes verzeichnete eine Gemeinde im Haushaltsjahr 2014 mit einem Hebesatz von 960 % den bundesweiten Rekord. Nachdem zunächst in einer Reihe von verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren die Festlegung dieses Hebesatzes nach summarischer Prüfung unbeanstandet blieb, erging nunmehr am 16. März 2016 die erste Hauptsacheentscheidung zu diesem Hebesatz (VG Darmstadt, Az.: 4 K 249/15.DA). Insoweit folgte das Gericht in weitem Umfang den rechtlichen Erwägungen, die die Geschäftsstelle im Rahmen der Prozessvertretung geltend gemacht hatte. Das VG Darmstadt bestätigte insoweit die Rechtsprechung des HessVGH (Beschl. v. 05.08.2014, Az.: 5 B 1100/14, siehe dazu oben bei den Ausführungen zum Gemeindehaushaltsrecht). So sei nicht zu prüfen, ob die beklagte Gemeinde mit der Erhöhung der Grundsteuer B gegen die Vorschrift des § 93 Abs. 2 HGO verstoßen habe. Eine Auslegung des § 93 Abs. 2 HGO, dass die Erhebung der Grundsteuer bzw. eines bestimmten Hebesatzes erst dann zulässig sei, wenn die zur Haushaltsdeckung erforderlichen Einnahmen nicht durch Gebühren und Beiträge erzielt werden können, gegen Bundesrecht verstoßen. Auch liege eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde nicht vor. Zum einen könne sich der klagende Bürger auf diese Garantie bereits nicht berufen. Zum anderen sei die Gemeinde durch die Vereinbarung über die Teilnahme am kommunalen Schutzschirm zwar verpflichtet, Maßnahmen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs zu ergreifen; die Entscheidung, wann welche Maßnahmen ergriffen würden, treffe sie hingegen nach dem ihr im Rahm der kommunalen Selbstverwaltung zustehenden Ermessen. Des Weiteren verstoße die Erhöhung des Hebesatzes auf 960 % auch nicht gegen das Sozialstaatsprinzip und das Gebot sozialer Steuerpolitik. Die Grenze ziehe jedoch insoweit lediglich das Erdrosselungsverbot, wobei eine erdrosselnde Wirkung erst dann anzunehmen sei, wenn nicht nur ein einzelnen Steuerpflichtiger, sondern die Steuerpflichtigen ganz allgemein unter normalen Umständen die Steuer nicht mehr aufbringen könnten. Insoweit bestünden keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass diese Grenze auch nur annähernd überschritten sei. Die auf den einzelnen Monat umgerechneten Steuerbeträge, erst recht die Erhöhungsbeträge überstiegen in der Regel nicht die gewöhnlichen Kosten für Telekommunikation oder einen Restaurantbesuch. Schließlich sei die Steuererhöhung auch nicht offensichtlich unsachlich und damit nicht willkürlich. Vielmehr sei sie durch die nach wie vor problematische

Haushaltsslage der Gemeinde gerechtfertigt. Erfreulicherweise betonte das Gericht erneut einen erheblichen kommunalpolitischen Beurteilungsspielraum, den das Gericht nicht durch eigene Festlegungen ersetzen dürfe.

Regelmäßig wiederkehrend für beachtlichen Arbeitsanfall sorgen die Vorschriften über den Erlass der Grundsteuern nach §§ 32 und 33 des Grundsteuergesetzes (GrStG). Die Geschäftsstelle gab insoweit jährlich Bearbeitungshinweise heraus, die den Gemeinden die Vorbereitung von Anfragen und die erforderliche Sachverhaltsermittlung erleichtern sollten. Gerade angesichts vielfach gestiegener Hebesätze der Grundsteuern stellten Steuerpflichtige tendenziell wieder verstärkt derartige Anträge, wobei nach wie vor in der Regel die erforderlichen Voraussetzungen nicht in ausreichendem Maße nachgewiesen wurden. Die entsprechenden Bearbeitungshinweise wurden jeweils in zeitlicher Nähe zum Ablauf der Antragsfrist für den Erlass nach § 33 GrStG im Eildienst veröffentlicht. Bezüglich des Grundsteuererlasses nach § 32 GrStG ist in einer Vielzahl von Fällen festzustellen, dass die Denkmalschutzbehörden die Steuerpflichtigen auf die vermeintlich bestehende Erlassmöglichkeit hinweisen und die Denkmaleigenschaft bestätigen. Hier drängt sich der Eindruck auf, dass die Denkmalfachbehörden in den steuerrechtlichen Erleichterungen eine Art Trostpflaster sehen. Aus der Denkmaleigenschaft allein ist allerdings nach der gefestigten höchstrichterlichen Rechtsprechung noch nicht zu folgern, dass ein Erlassanspruch nach § 32 GrStG besteht. Vielmehr können anerkanntermaßen nur die Kosten, die speziell durch den Denkmalschutz bedingt sind, berücksichtigt werden; daher ist es nicht ausreichend, wenn – was in der Praxis häufiger vorkommt – unspezifizierte Rechnungen vorgelegt werden, aus denen sich der denkmalpflegerische Mehraufwand nicht ergibt (so ausdrücklich in einem von der Geschäftsstelle vertretenen Fall des VG Wiesbaden, Urt. v. 13.02.2012, Az.: 1 K 493/11.WI – juris, bestätigt durch HessVG, Beschl. v. 15.05.2012, Az.: 5 A 705/12.Z – juris; diese Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht erst jüngst im Urteil vom 05.05.2015 – Az.: 9 C 6/14 – juris erneut und unter Bestätigung vorangegangener Grundsatzentscheidungen bestätigt). Bezüglich des Teilerlasses der Grundsteuer wegen Ertragsminderung konnte die Geschäftsstelle in zwei Verfahren vor dem VG Kassel die Voraussetzungen für den Grundsteuererlass bei besonderen Objekten (Hotelbetrieb und Veranstaltungshalle) näher konkretisieren (Az.: 6 K 19/13.KS und Az.: 6 K 33/13.KS, Urteile v. 23.02.2016). Insgesamt bestand in der Regel kein Anspruch auf Erlass oder Teilerlass der Grundsteuer, sodass die Gemeinden insoweit auf Grundlage der einschlägigen Vorschriften zwar einen erheblichen Arbeitsanfall, in der Regel aber keine fiskalischen Einbußen verzeichneten.

Auch für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Festsetzung von Hebesätzen der Grundsteuer

erstellte die Geschäftsstelle ein über den Eildienst verbreitetes Prüfschema (Eildienst Nr. 2 – ED 20 – vom 19.02.2014) und informierte auch über die jeweils aktuelle Bestätigung der Rechtmäßigkeit der Erhebung der Grundsteuer auch auf Grundlage sehr hoher Hebesätze (vgl. Eildienst Nr. 3 – ED 34 – vom 11.03.2015).

Gegenstand von Widersprüchen gegen Grundsteuerfestsetzungen der Gemeinden war immer wieder auch die Frage der Verfassungsmäßigkeit der nach wie vor anzuwendenden Vorschriften über die Einheitsbewertung der Grundstücke, wie sie den einschlägigen Messbescheiden der Finanzämter zugrunde liegt. Insoweit musste die Geschäftsstelle sowohl im Einzelfall als auch in Mitteilungen im Eildienst (vgl. bspw. Eildienst Nr. 12 – ED 125 – vom 17.12.2014) darauf hinweisen, dass die Steuerfestsetzung der Gemeinde von derlei Einwänden nicht berührt ist, da entsprechende Einwände bereits gegenüber dem Finanzamt erhoben werden müssten und die Gemeinde an die Feststellungen des Finanzamts im Messbescheid gebunden ist. Beachtlich, in der praktischen Diskussion allerdings häufig verkannt, ist die bereits in früheren Verfahren vom Bundesverfassungsgericht geäußerte Überlegung, dass in der Regel Rechtsbehelfe auch deshalb unbegründet sein dürften, weil bei einer verfassungskonformen Neuregelung nicht davon ausgegangen werden kann, dass eine Minderbelastung der Steuerpflichtigen eintrete. Eine in der Öffentlichkeit viel diskutierte Verfassungsbeschwerde, die immer wieder auch Gegenstand von Anfragen von Mitgliedskommunen unter Berufung auf die einschlägige Verfassungsbeschwerde eingelegter Widersprüche war, nahm das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 24.04.2015 erst gar nicht zur Entscheidung an (Az.: 2 BvR 287/11 – juris). Festzuhalten ist damit, dass die immer wieder prognostizierte Verfassungswidrigkeitserklärung der Grundsteuer durch das Bundesverfassungsgericht nach wie vor auf sich warten lässt.

Das tat indes den Diskussionen um eine Grundsteuerreform keinen Abbruch. Zwar war die Diskussion um die Reform der Grundsteuer fast so alt wie die letzte größere Novelle des Grundsteuergesetzes aus dem Jahre 1973. Dies hinderte indes auch im Berichtszeitraum nicht daran, Fragen der Grundsteuerreform immer wieder eingehend zu diskutieren. Der Hessischen Städte- und Gemeindebund vermied ebenso wie der Deutsche Städte- und Gemeindebund die Festlegung auf eine der vielfältigen in der Diskussion befindlichen konkurrierenden Modelle für eine Reform der Grundsteuer. Dies nicht zuletzt deshalb, da aktuell nicht einmal die Frage der Gesetzgebungskompetenz für eine Neuregelung der Grundsteuer vollständig geklärt ist. Aus kommunaler Sicht ist in erster Linie darauf hinzuwirken, dass die Grundsteuer als eine sichere und nicht volatile Einnahmequelle der Kommunen erhalten wird. Aus verwaltungspraktischer Sicht war vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Geschäfts-

stelle mit Rechtsberatung und Prozessvertretung in Grundsteuerangelegenheiten und die Verwaltungskraft der Gemeinden gegen vielfach diskutierte „Einfachmodelle“ der Grundsteuer einzusetzen, dass die bisherige Arbeitsteilung dergestalt, dass die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer durch die staatliche Finanzverwaltung festgestellt wird und die Steuerfestsetzung selbst dann Sache der heheberechtigten Gemeinde ist, den Gemeinden die Befassung mit streitanfälligen Bewertungsfragen erspart. Unter diesem Aspekt erscheint es nach wie vor nicht zweckmäßig, dass Kommunen für Grundsteuermodelle eintreten, die die staatliche Mitverantwortung für die Grundsteuer, wie sie bisher durch die Feststellung der Steuermessbescheide in jedem Einzelfall bestand, aufgegeben wird.

Ein Problem nicht nur, aber insbesondere der Grundsteuer ist vor dem Hintergrund demografischer Veränderungen und damit einhergehender rückläufiger Bevölkerungszahlen in einigen Teilen des Landes die Behandlung des Landes Hessen als *Fiskalerbe*. In der Praxis sind in den letzten Jahren vermehrt Anträge des Hessischen Immobilienmanagements zu verzeichnen, mit dem in der Sache die Verschonung von Grundbesitzabgaben erstrebt wird. Die Geschäftsstelle erörterte diese Problematik erstmals näher mit dem HMdF, das insoweit zwar durchaus Gesprächsbereitschaft in einzelnen Punkten signalisierte, allerdings nicht davon abrücken wollte, dass angesichts der nur durch Gesetz vermittelten Erbstellung des Landes eine Art Sonderbehandlung dergestalt, dass Grundbesitzabgaben in der Regel nicht gezahlt werden müssten, anstreben wollte. Eine in der Praxis gelegentlich genutzte Erleichterung ergab sich allerdings dadurch, dass das Hessische Immobilienmanagement einer Verwertung entsprechender Liegenschaften im Einzelfall durchaus und in der Regel zustimmte. Die Geschäftsstelle wies allerdings in der Rechtsberatung im Einzelfall durchaus darauf hin, dass die Frage eines Erlassanspruchs des Landes als Fiskalerbe keineswegs geklärt ist und insoweit nach wie vor die Bereitschaft besteht, diese Rechtsfrage auch verwaltungsgerichtlich in Hessen klären zu lassen (insoweit liegt bisher lediglich eine erstinstanzliche Entscheidung des VG Köln vom 04.05.2006 vor, wonach vor Festsetzung der Grundsteuer im Wege der Ermessensausübung geprüft werden muss, ob eine Steuerfestsetzung aus sachlichen Gründen unbillig ist, wenn der Fiskus Gesamtrechtsnachfolger eines im Insolvenzverfahren befangenen Grundstücks ist (VG Köln, Urf. v. 04.05.2006, Az.: 20 K 391/05 – juris). Da das Land Hessen nach wie vor die Zahlung bestehender Abgaben ablehnt, wird hier eine gerichtliche Klärung unvermeidlich sein. Gerade bei sensiblen grundstücksbezogenen Abgaben wie der – nicht zuletzt auf Betreiben des Landes – lokal stark erhöhten Grundsteuer B und Benutzungsgebühren ist es nicht akzeptabel, wenn das Land sich bestehenden gesetzlichen Pflichten entzieht und sich letztlich zu Lasten der Allgemeinheit der

übrigen Abgabepflichtigen in der Kommune einen schlanken Fuß macht.

Spielapparatesteuer

Die Spielapparatesteuer blieb bezüglich der Frequenz und der Bandbreite an Einwänden gegen ihre Rechtmäßigkeit nach wie vor die Spitzenreiterin und Königin unter den kommunalen Abgaben. Dies jedenfalls, wenn man die Anzahl eingelegter Widersprüche, Aussetzungsanträge und Klagen ins Verhältnis zur in der Regel relativ überschaubaren Zahl der Steuerpflichtigen setzen würde. Dabei liegen den Steuerpflichtigen in der Regel keine näher begründeten Widersprüche, sondern lediglich Hinweise auf vermeintlich oder tatsächlich noch anhängige gerichtliche Verfahren unter Nennung von Aktenzeichen vor. Demgemäß war die Information über jeweils aktuell im Umlauf befindliche Widersprüche und darin enthaltene Aktenzeichen mehrfach Gegenstand von Mitteilungen im Eildienst (Eildienst Nr. 3 – ED 34 –, vom 19.03.2014, Eildienst Nr. 4 – ED 43 – vom 22.04.2014 und Eildienst Nr. 6 – ED 81 – vom 17.06.2015). In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind die dabei thematisierten Einwände gegen die Vereinbarkeit der Erhebung des Spielapparatesteuer nach dem Maßstab der elektronisch gezählten Bruttokasse mit Europarecht oder auch den Vorgaben des Art. 105 Abs. 2a GG durchweg geklärt. Gleichwohl hat selbstverständlich jeder Widerspruchsführer Anspruch auf einen mit Gründen versehenen Widerspruchsbescheid. Im Ergebnis jedenfalls war festzuhalten, dass die Spielapparatesteuer im Aufkommen in den letzten Jahren deutlich stieg. Nachdem der HessVGH zunächst Steuersätze von 15 % der Bruttokasse in der Regel unbeanstandet ließ, gab es in den letzten Jahren vermehrt Anfragen zur Erhöhung der Spielapparatesteuer über diesen Satz hinaus. Vorbild waren insoweit mit Frankfurt am Main und Wiesbaden die beiden größten Städte des Landes, weshalb die Geschäftsstelle in der Rechtsberatung und Prozessvertretung immer wieder eingehend darauf hinwies, dass die insoweit für die beiden großen Städte von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannten Rechtfertigungsmuster (steigt die Zahl der aufgestellten Apparate unter Geltung des erhöhten Steuersatzes von 20 % weiter, sind rechtliche Einwände im Ergebnis nicht zu erheben) auf kleinere Gemeinden nicht ohne Weiteres übertragbar sind. Insoweit ist die Beurteilung im Einzelfall maßgeblich, was im verwaltungsgerichtlichen Verfahren jedenfalls eingehende Darlegungen der steuerberechtigten Gemeinde zur Entwicklung der Anzahl der Apparate unter Geltung erhöhter Steuersätze führt. Aktuell ist aber festzuhalten, dass die Rechtsprechung die Zulässigkeit der Erhebung der Spielapparatesteuer immer wieder eindrucksvoll bestätigt.

Sonstige Vergnügesteuern

Insbesondere mit Blick auf Bordellbetriebe führten einige Mitgliedsstädte und -gemeinden in den

letzten Jahren auch Steuern auf Vergnügungen besonderer Art ein. Diese erwiesen sich im Einzelfall als eine durchaus Erfolg versprechende Einnahmequelle, die ein stetiges Aufkommen generiert. Probleme ergaben sich insoweit allerdings in Fällen, in denen sexuelle Dienstleistungen nicht in größeren Betrieben, sondern in einzelnen Wohnungen angeboten wurden. Ebenfalls im Bereich der sonstigen Vergnügungssteuern angesiedelt ist die Diskussion um die Zulässigkeit der Einführung einer Wettbürosteuer. Insoweit gibt es auch keine einheitliche verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung; im Mitgliederbereich des Hessischen Städte- und Gemeindebundes gab es zunächst nur eine überschaubare Anzahl von Anfragen zur Einführung einer derartigen Steuer.

Hundesteuer

Im Bereich der Hundesteuer waren regelmäßig Anfragen und gerichtliche Verfahren zur Rechtmäßigkeit der Erhebung sog. Kampfhundesteuern zu verzeichnen. Daneben gab es im Zusammenhang mit der Hundesteuer immer wieder Anfragen zur Reichweite von Steuerbefreiungen beispielsweise für zur Unterstützung kranker Menschen gehaltene Hunde oder auch für Jagdgebrauchshunde sowie Anfragen zur zulässigen Höhe der Steuersätze.

Besonders skurril war der Versuch eines Steuerpflichtigen, der Besteuerung auf Grundlage des hohen, in der Stadt Mainz festgelegten Steuersatzes dadurch auszuweichen, dass er geltend mache, die Hundehaltung erfolge eigentlich in seiner Zahnarztpraxis in einer benachbarten hessischen Gemeinde.

Zweitwohnungssteuer

Die Zweitwohnungssteuer wird derzeit in einer Reihe von Städten und Gemeinden erhoben, die über größere Ferien- und Wochenendhausgebiete verfügen. Da die Zweitwohnungssteuer – ebenso wie die anderen „kleinen“ Gemeindesteuern – nicht in die Berechnung von Schlüsselzuweisungen und Umlagegrundlagen einfließt, ist dies eine im Einzelfall durchaus attraktive Steuerquelle. Sie hilft zudem, die Melderegister zu bereinigen und bietet einen Anreiz, den Ort der Hauptwohnung rechtzeitig umzumelden. Gleichwohl war auch bei der Zweitwohnungssteuer die Problematik der in vielen Fällen der Besteuerung zugrunde gelegten Bewertung des Grundbesitzes auf Grundlage des Bewertungsgesetzes Gegenstand von Auseinandersetzungen mit Steuerpflichtigen; hinzu kamen Fällen, in denen die Steuerpflicht, wiederum z. T. auch mit skurrilen Begründungen, verneint wurde. Im Ergebnis wurde die Berechtigung zur Erhebung der Zweitwohnungssteuer in den einschlägigen gerichtlichen Verfahren in der Regel jedoch bestätigt.

Pferdesteuer

Keine gemeindliche Steuer sah sich so massiver öffentlicher Kritik durch Sportverbände aus-

setzt wie die in einigen Kommunen eingeführte Pferdesteuer. Der HessVGH bestätigte jedoch mit Normenkontrollbeschluss vom 08.12.2014 (Az.: 5 C 2008/13.N) die einschlägige Satzung der Stadt Bad Sooden-Allendorf und folgte dabei weitestgehend der fundierten und ausführlichen Argumentation der Geschäftsstelle. Auch die gegen die Nichtzulassung der Revision eingelegte Beschwerde blieb vor dem Bundesverwaltungsgericht erfolglos (Beschl. v. 18.08.2015, Az.: 9 BN 2/15 – juris = HSGZ 2015, S. 310 – 314). Nach Klärung der grundsätzlichen Zulässigkeit dieser – in einigen Kommunen bereits während der Weimarer Republik erhobenen – Steuer unter Geltung des Grundgesetzes stellen sich nun im Rahmen der Rechtsberatung und Prozessvertretung zunehmend Einzelfragen, bspw. die der Abgrenzung der steuerpflichtigen Freizeitnutzung von der Haltung im Rahmen landwirtschaftlicher Betriebe.

Übernachtungssteuer

Angesichts der 2009/2010 eingeführten steuerlichen Vergünstigungen für Hoteliers war bundesweit die Diskussion über die Zulässigkeit kommunaler „Bettensteuern“ oder Übernachtungsabgaben aufgekommen. Auch im Mitgliederbereich des Hessischen Städte- und Gemeindebundes führten wenigstens zwei Gemeinden diese Steuer ein. Im Normenkontrollverfahren gegen die einschlägige Satzung der Gemeinde Kirchheim erklärte der HessVGH mit Beschl. v. 29.01.2015 die Erhebung einer derartigen Steuer für zulässig (Az.: 5 C 1162/13.N). Die gegen die Nichtzulassung der Revision eingelegte Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 17.11.2015 zurück (Az.: BN 3.15 – juris). Auch in diesen Fällen vertrat die Geschäftsstelle die jeweils Steuer erhebende Gemeinde. Auch bei der Übernachtungssteuer kommt es nun vermehrt zu Anfragen im Zusammenhang mit Einzelheiten des Steuerfestsetzungsverfahrens und der Abgrenzung steuerfreier von steuerpflichtigen Übernachtungen.

Kommunalinvestitionsprogramm (KIP)

Im September 2015 stellt das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) Eckpunkte eines hessischen kommunalen Investitionsprogramm (KIP) vor. Unter dem Dach des KIP wird ein Bundesprogramm zur Stärkung von Investitionen finanzschwacher Kommunen ebenso zusammengefasst wie ein Darlehensprogramm des Landes. Umgesetzt werden soll dies auf Grundlage des Entwurfs der Regierungsfractionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen für ein Kommunalinvestitionsprogrammgesetz.

Ausgangspunkt war zunächst, dass der Bund aus dem Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds den Ländern Finanzhilfen für Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe von insgesamt 3,5 Mrd. €

zur Verfügung stellt, wovon rd. 317 Mio. € auf das Land Hessen entfallen. Dabei bemisst sich der Anteil des einzelnen Landes am Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes nach einem Schlüssel, der gleichrangig aus Einwohnerzahl, Arbeitslosigkeit und Kassenkreditbeständen zusammengesetzt ist. Sache des jeweiligen Landes ist es dann, entsprechend landesspezifischer Gegebenheiten die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände vorzunehmen.

Das Kriterium der „Finanzschwäche“ füllte das Land Hessen für die landesinterne Verteilung dahingehend aus, dass die Finanzschwäche sich in Hessen anhand eines dreistufigen Verfahrens unter Berücksichtigung einer unterdurchschnittlichen Steuereinnahmekraft, überdurchschnittlicher Arbeitslosenzahlen nach § 16 SGB III sowie einem Ausschluss der Kommunen, die innerhalb eines 3-Jahres-Zeitraums der Jahre 2012 bis 2014 in allen drei Jahren die Mindestschlüsselzuweisungen erhielten, bemisst. Zum Gesetzentwurf (LT-Drucks. 19/2417) mussten die kommunalen Spitzenverbände sehr kurzfristig Stellung nehmen. Zwar hatte das HMdF ursprünglich im Vorfeld durch eine Arbeitsgruppe Eckpunkte des Verfahrens und der Auswahl finanzschwacher Kommunen mit den kommunalen Spitzenverbänden besprechen wollen; entsprechende Termine waren allerdings im Vorfeld der Veröffentlichung des Gesetzentwurfs immer wieder ausgefallen. Wie bereits beim Konjunkturpaket II des Bundes stellte sich für die Verwendung der Bundesmittel das Problem, dass der Bund Fördermittel nur im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz ausreichen darf. Diese Problematik wurde teilweise durch das Darlehensprogramm des Landes abgefedert, das sehr viel weitergehende Verwendungsmöglichkeiten im Bereich der kommunalen Infrastruktur vorsah. Daneben enthält der Landesteil Mittel für Krankenhäuser und zur Schaffung von Wohnraum. Nach dem Vorbild des Sonderinvestitionsprogrammgesetzes konnte auch für das KIP erreicht werden, dass § 10 des KIP-Gesetzes nunmehr umfangreiche haushaltsrechtliche Sonderregelungen vorsieht.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund begrüßte in seiner Stellungnahme gegenüber dem Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags ausdrücklich die grundsätzliche Zielsetzung des Gesetzentwurfs. Die Investitionstätigkeit der Städte, Gemeinden und Landkreise in Hessen bleibe seit Jahren hinter den anerkannten Notwendigkeiten zurück. Das KIP als „Einmalprogramm“ ändere freilich nichts daran, dass dauerhaft und strukturell eine Sicherstellung der erforderlichen Investitionen und ihrer Finanzierung in Hessen nicht erfolge. So erkenne die Gesetzesbegründung zu Recht ein seit über einem Jahrzehnt bestehenden erheblichen Investitions- und Instandhaltungsstau an; selbst das Sonderinvestitionsprogramm mit seinen ungleich höheren Volumen habe das nur kurzzeitig geändert, argu-

mentierte der Verband unter näherer Betrachtung des Verhältnisses der investiven Ausgaben der Kommunen einerseits zu deren allgemeinen Deckungsmitteln andererseits. Die insoweit von der Überörtlichen Prüfung definierte Warngrenze wurde lediglich im Jahr 2010 und damit in Umsetzung des Konjunkturpakets II und des damit zusammenhängenden Sonderinvestitionsprogramms des Landes überschritten, sonst in der Regel deutlich unterschritten.

Der Verband kritisierte insoweit erneut die Abschaffung der allgemeinen Investitionspauschale. Da das KIP-Gesetz auch ein Sonderkontingent von Zuweisungen für Standorte von Erstaufnahmeeinrichtungen von Flüchtlingen vorsieht, fordert der Verband im Gesetzgebungsverfahren eine Klarstellung bzgl. der Fragen, wann aus Sicht des Gesetzgebers ein solcher „Standort zur Erstaufnahme von Flüchtlingen“ vorliegt. Weiter setzte sich der Verband – ausweislich der nun vorliegenden Aussagen des Landes zur Förderfähigkeit erfolgreich – dafür ein, dass Maßnahmen im Bereich des Bestattungswesens nicht von der Förderfähigkeit unter dem Gesichtspunkt der vollständigen Gebührenrefinanzierung ausgeschlossen sind. Zwar enthält Ziff. 5.9 der im Staatsanzeiger Nr. 6/2016 (S. 167 ff.) veröffentlichten Förderrichtlinien nur den allgemeinen Hinweis, dass Einrichtungen, die durch Gebühren oder Beiträge vollständig zu finanzieren sind, nicht gefördert werden. Nach Ziff. 5.4 der einschlägigen FAQ-Liste (abrufbar unter partner-der-kommunen.de, Stand: März 2016) werden als Ausschlussbereiche ausdrücklich die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung genannt. Ausgenommen sind danach aber „Einrichtungen der sozialen Daseinsvorsorge, wie z. B. Friedhöfe und Kitas“.

Im Zusammenhang mit der ebenfalls kurzfristig erfolgten Anhörung zu den Förderrichtlinien konnte die Geschäftsstelle in den ab Bekanntmachung des Gesetzentwurfs erfolgenden Sitzungen der AG KIP Einzelfragen aus der Praxis einbringen. In der Stellungnahme zu den Förderrichtlinien betraf den Programmteil Wohnen sprach sich der Verband nachdrücklich gegen eine Antragsprüfung nach dem Windhundverfahren aus. Insoweit ist von Seiten der Geschäftsstelle ein ausdrücklicher Hinweis auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen erfolgt, dass nachdrücklich eine Verteilung von Mitteln an Kommunen nach sachgerechten Maßstäben verlangt.

Aus den bisher positiven Erfahrungen mit dem Sonderinvestitionsprogramm und der großen Rechtssicherheit bzgl. der Mittelverwendung (Rückforderungsfälle sind der Geschäftsstelle im Rahmen der Rechtsberatung und Prozessvertretung insoweit bekannt geworden) wächst die Hoffnung, dass auch im Rahmen des Kommunalinvestitionsprogramms eine in der Regel unbürokratische Abwicklung erfolgen kann. Ein praktisches Problem der Umsetzung des Bundespro-

gramms konnte nach Besprechung in der AG KIP insofern erreicht werden, als viele Kommunen zweifelten, dass die von Ihnen für das Bundesprogramm vorgesehenen Maßnahmen Investitionen im haushaltsrechtlichen Sinne darstellten. Insoweit konnte durch Mitteilung im Eildienst (Eildienst Nr. 2 – ED 25 – vom 17.02.2016) jedoch aufgezeigt werden, dass der Investitionsbegriff des Bundeshaushaltsrechts wesentlich weiter ist als der gemeindehaushaltsrechtliche Begriff mit der Folge, dass der kommunalrechtliche Investitionsbegriff für das Bundesprogramm in der Regel nicht erfüllt sein muss. Für Unsicherheit im Zusammenhang mit dem KIP sorgte lediglich die von der WI-Bank vorgenommene kurzfristige Übersendung von Darlehensrahmenverträgen, die gewisse Erläuterungen kurzfristig erforderlich machten, die durch Mitgliederrundmail vom 11.12.2015 erfolgten. Hierzu hatte die Geschäftsstelle nach Kontaktaufnahmen mit dem HMdIS und dem HMdF mehrere Handlungsempfehlungen formuliert, die in der Praxis ausweislich der Rückmeldungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden auch handhabbar waren.

Förderprogramme für und von Gemeinden

Die Gemeinden sind in erheblichem Umfang Empfänger von Leistungen aus Förderprogrammen und reichen teilweise auch selbst Förderprogramme, bspw. zur positiven Beeinflussung der demografischen Entwicklung, aus. In beiden Fällen stellen sich in der Praxis häufig Fragen der Förderfähigkeit und insbesondere der Rückforderung nicht zweckentsprechend verwendeter Mittel sowie der Verzinsung etwaiger Erstattungsbeträge.

Den Schwerpunkt der Rechtsberatung und Prozessvertretung bildeten in diesem Bereich insbesondere Rückforderungen im Zusammenhang mit Förderprogrammen für Abwasseranlagen und des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) bzw. der später gewährten Entflechtungsmittel. Hier war die Geschäftsstelle immer wieder erheblich durch die Prüfung der Erfolgsaussichten verwaltungsgerichtlicher Klagen gegen Rückforderungen oder auch Bescheide über deren Verzinsung beansprucht. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof urteilte in einer Grundsatzentscheidung in einem von der Geschäftsstelle betreuten Verfahren einer nordhessischen Gemeinde am 13.05.2014 (Az.: 9 A 2289/12 – juris), dass Erstattungszinsen verlangt werden könnten, wenn die Höhe einer Zuwendung nach dem GVFG erst nach Abschluss der geförderten Maßnahmen in einem Beschlussbescheid endgültig festgesetzt wird. Der Entscheidung lag ein Sachverhalt zugrunde, der dadurch gekennzeichnet war, dass nach Ergehen eines Bewilligungsbescheides im Jahre 1989 für eine umfangreiche Baumaßnahme die Bauarbeiten bis Juni 1997 hingen und erst mit erheblicher Verspätung eine Schlussverwendungsnachweis vorgelegt und geprüft wurde. Die insoweit festgestellten Erstattungsforderungen des Landes griff die Gemeinde nicht an, wandte

sich aber gegen die vom Land durch Bescheid festgesetzten Zinsen auf Grundlage von § 49a HVwVfG. Aufgrund des langen Zeitraums und des hohen, gesetzlich festgelegten Zinssatzes (bis 2005 6 v. H. pro Jahr und ab 2005 5 Prozentpunkte über dem Basiszinssatz) waren erhebliche Zinsforderungen zu verzeichnen. Dies stellt beileibe kein Einzelfall dar, da gerade im Bereich des GVFG sich die Vorlage und Prüfung von Verwendungsnachweisen immer wieder aufgrund der Vielzahl der Beteiligten verzögern kann. Typisches Beispiel sind hierfür insbesondere Maßnahmen im Zusammenhang mit Eisenbahnkreuzungen, die in der Praxis insbesondere deshalb schwer abzuwickeln sind, weil die Zuständigkeiten im Geschäftsbereich der Bahn im weitesten Sinne mit den Jahren immer wieder wechseln und erforderliche Unterlagen oft nicht oder nur mit erheblichem Zeitverzug beigebracht werden können. Der HessVGH bestätigte nun in der zitierten Entscheidung zunächst die Zulässigkeit der Zinserhebung und ging des Weiteren davon aus, dass die Erhebung der Zinsen für den gesamten zurückliegenden Zeitraum auch nicht durch Eintritt der Verjährung ausgeschlossen sei. Gegen letzteren Gesichtspunkt wandte sich die Gemeinde, wiederum vertreten durch die Geschäftsstelle, im Wege der Nichtzulassungsbeschwerde zum Bundesverwaltungsgericht. Dieses ließ mit Beschluss vom 6. Juni 2015 dies Revision insofern zu (Az.: 10 B 60/14 – juris). In diesem Revisionsverfahren wird rechtsgrundsätzlich für Fragen des Verjährungsbeginns öffentlich-rechtliche Zinsforderungen hoffentlich zu klären sein, ob es für den Verjährungsbeginn auf subjektive Merkmale, insbesondere also Kenntnis und Kennenmüssen des Fördermittelgebers, ankommt. Diese Frage ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung umstritten und in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bislang nicht geklärt. Ggf. lassen sich aus einer solchen Klärung bzgl. der Zinsen auch Folgerungen für die Verjährung von Erstattungsansprüchen als solchen ziehen. Auch insoweit liegt Rechtsprechung nicht vor.

Neben dem GVFG war die Geschäftsstelle auch mit der Prüfung von Rückforderungsbescheiden oder Abschlussbescheiden im Zusammenhang mit Investition in Abwasseranlagen bzw. Zuweisungen aus dem Dorferneuerungsprogramm befasst. Insofern stellte sich immer wieder die Problematik, dass die einschlägigen Förderbestimmungen in der Regel keinen unmittelbar einklagbaren Anspruch auf Gewährung von Fördermitteln einräumen und die Fördermittel verwaltende Verwaltung lediglich im Rahmen des allgemeinen Gleichheitssatzes zur gleichmäßigen Behandlung der Förderfälle verpflichtet ist. Dies schließt allerdings insbesondere eben nicht aus, dass die Behandlung der Fördermittelempfänger „gleichmäßig schlecht“ erfolgt.

Im Zusammenhang mit dem Dorferneuerungsprogramm war die besondere Problematik zu ver-

zeichnen, dass die hinter dem Programm stehenden Europäischen Fördertöpfe häufig auf Grundlage von EU-Verordnungen mit Regelungen eher überraschenden und für die Fördermittelpfänger nachteiligen Inhalte beruhen. Praktisches Beispiel aus der Prozessvertretung der Geschäftsstelle war insoweit der Passus in einer Verordnung, der Kürzungen der Zuweisung schon dann vorsieht, wenn der Fördermittelpfänger – hier eine Mitgliedsgemeinde – bei Einreichung des Verwendungsnachweises höhere Auszahlungen beantragt als die Fördermittel verwaltende Stelle tatsächlich nach Prüfung als förderfähig anerkennt. Zwar sieht die einschlägige Verordnung vor, dass eine derartige Kürzung unterbleibt, wenn der Fördermittelpfänger die Zuvielbeantragung nicht zu vertreten hat. Indes hat die WI-Bank den entsprechenden Passus nach eigenen Angaben in Abstimmung mit dem Europäischen Rechnungshof dahin gehandhabt, dass eine entsprechende überhöhte Zahlungsmittelanforderung stets zu vertreten sei. Dem ist das Verwaltungsgericht Kassel in einem Urteil vom 1. 4. 2016 nicht gefolgt (Az.: 3 K 646/13.KS). Allerdings zeigt das Beispiel, dass die Inanspruchnahme von Fördermitteln insbesondere europäischer Herkunft im Einzelfall mit erheblichem, nicht unbedingt vorherzusehenden Risiken verbunden ist. Im konkreten, der Entscheidung des VG Kassel zugrunde liegenden Fall hatte die Gemeinde im Vorfeld abgeklärt, welche Gewerke einer geförderten Maßnahme durch die Denkmalförderung des Landes einerseits und die Inanspruchnahme von EU-Mitteln andererseits gefördert werden könnten. Aufgrund von Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den beteiligten Behörden auf Landes- und Landkreisebene wurden im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung die erforderlichen Abgrenzungen nicht hinreichend trennscharf vorgenommen. Da die mit dem Verwendungsnachweis beantragten Mittel um mehr als 3 % überhöht waren (so jedenfalls die Sicht des Fördermittelgebers), erfolgte eine Kürzung in Anwendung der EU-Verordnung Nr. 65/2011.

Auch von den Gemeinden selbst ausgereichte Förderprogramme waren immer wieder Gegenstand der Rechtsberatung und in Einzelfällen auch der Prozessvertretung durch die Geschäftsstelle. Insoweit war zum einen immer wieder darzustellen, dass Gemeinden durchaus auch Förderdarlehen vergeben dürfen und diese Fördermaßnahmen ganz allgemein im Rahmen der verfassungsrechtlich garantierten Allzuständigkeit der Gemeinden zulässig sind (diese Möglichkeit hatte der HessVGH bereits in einer vom Hessischen Städte- und Gemeindebund erstrittenen Entscheidung vom 27. Mai 1988, Az.: 6 UE 2076/84 = HSGZ 1988, S. 285 f. erstritten). Gleichwohl war diese für Fragen des Kommunalrechts höchstrichterliche Entscheidung nicht in allen Fällen Aufsichtsbehörden bekannt. Typische Anwendungsfälle kommunaler Förderprogramme waren nach Beobachtung der Geschäftsstelle Unterstützungsleistungen für den Grunderwerb in Gemeinden mit hohen Leerstandsquoten oder

nachteiliger demografischer Entwicklung, Rabatte bei der Bemessung von Grundstückspreisen, wenn Familien mit Kindern zuzogen, aber auch Maßnahmen der Energieeinsparung oder der Erzeugung erneuerbarer Energien. In all diesen Fällen konnten geltend gemachte Förderansprüche ausnahmslos dann rechtssicher zurückgewiesen werden, wenn die Gemeinde bei der Anwendung bestehender Förderrichtlinien den Gleichheitssatz achtete.

Kosten der Kampfmittelräumung

In den letzten Jahren zunehmend wieder Gegenstand von Anfragen sind praktische Probleme der Kampfmittelräumung. Bezüglich der Kosten der Kampfmittelräumung hat Art. 120 des Grundgesetzes (GG) nach einer in den 60-er Jahren erfolgten Änderung im Ergebnis die in der unmittelbaren Nachkriegszeit entwickelte Lastentragung zwischen Bund und Ländern festgeschrieben. Danach ist der Bund als Rechtsnachfolger des Deutschen Reichs im ordnungsrechtlichen Sinne verantwortlich und kostentragungspflichtig für die Beseitigung reichseigener Kampfmittel. Demgegenüber lässt sich nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung die Störereigenschaft der alliierten Streitkräfte bzgl. der von ihnen abgeworfenen oder anderweitig verteilten Kampfmittel nicht begründen mit der Folge, dass insoweit die Kostentragung durch Landesrecht geregelt ist. In Hessen gibt es in diesem Zusammenhang keine ausdrückliche Sondervorschrift über die Zuständigkeit zur Kampfmittelräumung. Das ist angesichts der oft erheblichen Kosten für die Untersuchung und Räumung betroffener Flächen ein ausgesprochen unbefriedigender Zustand. Während bis in die 90er Jahre das Land in der Praxis in erheblichem Umfang Kosten der Kampfmittelräumung übernahm, erfolgte dies seither nicht mehr. Ob die Gemeinden in diesem Zusammenhang Erstattungsansprüche haben, ist verwaltungsgerichtlich bisher nicht geklärt. Soweit der Bund zur Kostentragung verpflichtet ist, stellt sich die praktisch höchst schwierig zu lösende Frage, inwieweit eine Gemeinde berechtigt sein kann, nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes dem Land zustehende Ansprüche gegen den Bund unmittelbar zu verfolgen. In der Praxis hatte bisher der Bund nicht unbedingt einen gemeindefreundlichen Standpunkt bei der Erstattung derartiger Kosten eingenommen. Insoweit ist zu erwarten, dass diese Problematik in den nächsten Jahren eher noch verstärkt auftreten wird.

● **Konnexität**

Alljährlich melden die kommunalen Spitzenverbände einvernehmlich die aus ihrer Sicht bestehenden Konnexitätsfälle. Für den Mitgliederbereich des Hessischen Städte- und Gemeindebundes war insoweit insbesondere die Konnexitätsrelevanz der Umsetzsetzung der Wasserrahmenrichtlinie von besonderem, weil fiskalisch sehr belastendem, Interesse.

Insofern zeigte sich aber, dass auf Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, der Klagen unter dem Gesichtspunkt der Konnexitätsvorschrift des Art. 137 Abs. 6 HV als zumindest stets unbegründet einordnet, die Konnexitätsvorschrift durchweg ein zahloser Tiger. Das Land verneinte in der Regel bereits Konnexitätsansprüche dem Grunde nach und verwies in der Regel auf bestehende bundes- oder europarechtliche Vorgaben, für die das Land nicht verantwortlich sei.

Damit ist davon auszugehen, dass nach wie vor aus Sicht der kommunalen Seite bestehende Konnexitätsfälle bei der Bemessung des KFA zu berücksichtigen sind (dies dürfte auch der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs entsprechen). Insofern ist eine derartige Zuordnung für die Kommunen aber mit Nachteilen behaftet, weil zum einen die statistischen Grundlagen für die Berechnung des KFA zeitlich nachhinken und zum anderen das oben geschilderte Korridorverfahren dazu führt, dass eine Vollkostenerstattung in vielen Aufgabenbereichen nicht zu erwarten ist. Ein denkbarer Anknüpfungspunkt für ein erneutes verfassungsgerichtliches Verfahren zu Konnexitätsfällen könnte sein, dass im Zuge der Bemessung des KFA ein nach Art. 137 Abs. 6 HV gebotener Kostenausgleich nicht erfolgt ist.

● **Wirtschaftliche Betätigung**

Kurz nach Beginn der 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags beschloss der Landtag einen Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen, durch den insbesondere § 121 Abs. 1a HGO mit Blick auf die energiewirtschaftliche Betätigung der Gemeinden geändert wurde. Diese Änderung war aus kommunaler Sicht sehr zu begrüßen, da die 2011 eingeführte zwingende Vorgabe einer verpflichtenden Beteiligung privater Dritter bei der Betätigung der Kommunen im Bereich erneuerbarer Energien ebenso in Wegfall kam wie die Rechtsunsicherheit, die sich aus der Vorgängerfassung mit Blick auf die Frage der Zulässigkeit der Verteilung von elektrischer und thermischer Energie bis zum Hausanschluss ergab. Gerade mit Blick auf Gemeinden, die im Rahmen der Rekommunalisierung der EAM erstmals Anteile an dieser Gesellschaft erwerben wollten, war diese Änderung von beachtlicher praktischer Bedeutung und positiv zu vermerken. Darüber hinaus brachte die am 29.07.2014 in Kraft getretene Novelle (GVBl. S. 178) Erleichterungen für den Ausbau der Breitbandversorgung.

Nach dem Wegfall der früheren Vorgabe des Hessischen Wassergesetzes (HWG), wonach die Wasserversorgung in größeren Versorgungsgebieten nach Eigenbetriebsrecht zu führen sei, stellten sich nicht zuletzt angesichts der Frage der Erforderlichkeit eines Gesamtabchlusses eine Reihe von Mitgliedsstädten und -gemeinden die Frage, ob der bestehende Eigenbetrieb ggf. in den gemeindlichen Kernhaushalt zurückzugliedern wäre. Die Geschäftsstelle begleitete derarti-

ge Anfragen durch Stellungnahmen zur Rechtslage und konnte auf Grundlage der dabei gemachten Erfahrungen auch weitergehende grundsätzliche Informationen vermitteln und eine Checkliste bzgl. der Verfahrensschritte einer solchen Rückgliederung ausarbeiten.

● **Melde-, Pass- und Ausweis- und Personenstandswesen**

Mit Wirkung vom 01.11.2015 trat nach langem Vorlauf das Bundesmeldegesetz (BMG) in Kraft. Für die Praxis brachten die Neuregelungen in einigen Punkten auch Unsicherheiten. Ausweislich der Anzahl der Anfragen bei der Geschäftsstelle stach insbesondere die restriktive Neuregelung der Veröffentlichung von Alters- und Ehejubiläen hervor. Nach den Angaben aus unseren Mitgliedsstädten und -gemeinden war es vielfach so, dass die betreffenden Einwohner durchaus Unverständnis über die – nach Auffassung des Bundesgesetzgebers in deren Interesse liegende – unterbleibende Veröffentlichung äußerten. Einmal mehr bewährte sich also die „fürsorgliche Belagerung“ durch den Gesetzgeber in der Praxis vor Ort nicht. Angesichts bestehender restriktiver datenschutzrechtlicher Vorgaben erwies sich eine „freiwillige“ Veröffentlichung allerdings nur dann als zulässig, wenn insoweit eine schriftliche Einwilligung der Betroffenen vorliegt. Über typische praktische Probleme im Bereich des Meldewesens und ihre Handhabung auf Grundlage des neuen BMG unterrichteten die zuständigen Referentinnen und Referenten der Geschäftsstelle in einem Artikel in der HSGZ Nr. 4/2016 (S. 106 ff.).

Im Bereich des Pass- und Personalausweiswesens kam es vereinzelt zur Einschaltung der Geschäftsstelle mit Blick auf Personen, gegen die personalausweis- und passrechtliche Maßnahmen etwa zur Verhinderung der Ausreise in die syrischen Kampfgebiete getroffen werden sollten. Einen anderen Beratungsschwerpunkt stellten zudem Fragen der Eintragung von Doktorgraden, ihres Nachweises und der Speicherung der Nachweise sowie der Eintragung von Künstlernamen dar. Bezüglich der Notwendigkeit des Nachweises des Doktorgrades gegenüber Melde- und Personalausweisbehörden hatte der Hessische Datenschutzbeauftragte zuletzt die Auffassung vertreten, dass die dauernde Aufbewahrung bspw. der Promotionsurkunde in der Regel nicht erforderlich sei und Persönlichkeitsrechte verletze. Erfreulicherweise ist die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung dieser mit den einschlägigen melderechtlichen Bestimmungen nicht vereinbaren Auffassung nicht gefolgt. Für den Nachweis der Richtigkeit des Datums Doktorgrad sei es melderechtlich erforderlich, dass nachvollziehbar ist, wer wann an welcher Universität den Doktorgrad erlangt und welcher Fachbereich diesen verliehen hat; alle anderen in der Promotionsurkunde enthaltenen Daten wären ggf. zu schwärzen und die verbliebene Urkunde dann allerdings auf Dauer aufzubewahren (so VG Kassel, Urt. v.

21.08.2014, Az.: 3 K 572/12.KS, bestätigt durch HessVGH, Beschl. v. 31.07.2015, Az.: 8 A 1737/14.Z, anderer Ansicht der Hessische Datenschutzbeauftragte im 43. Tätigkeitsbericht, S. 124). Einen weiteren Fall rund um einen Doktorgrad hatte die Geschäftsstelle im Verfahren vor VGH und BVerwG zu vertreten, wobei das BVerwG im Verfahren über die Nichtzulassungsbeschwerde des Klägers in weitem Umfang der Argumentation der Geschäftsstelle folgte (der Beschluss ist wiedergegeben in HSGZ 2016, S. 64–66).

Ein zunehmendes Problem für viele Städte und Gemeinden stellt die Inanspruchnahme durch querulatorische Eingaben von so genannten „Reichsbürgern“ dar. Insoweit waren im Berichtszeitraum mehrere gerichtliche Verfahren zu verzeichnen, in denen „Reichsbürger“ sich bspw. gegen Anmeldungen von Ämtern wegen wandten. Auch wenn diese Klagen offensichtlich unbegründet sind, binden sie doch erhebliche Kapazitäten in der Sachbearbeitung. Ein weiteres beliebtes „Reichsbürgerthema“ ist die Rückgabe von Personalausweisen bzw. die Nichtbefolgung der Ausweispflicht. Neben den inhaltlichen Abwegigkeiten kommt hinzu, dass die betreffenden Personen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Kommunen oft sehr massiv bis bedrohlich gegenübertraten. Zum Umgang verweist die Geschäftsstelle auf die vom Landesamt für Verfassungsschutz im Jahr 2013 herausgegebene Empfehlungen sowie einen 2015 erschienen Leitfaden aus dem Land Brandenburg.

Die im Vordringen befindliche interkommunale Zusammenarbeit gerade mit Blick auf den Gemeindeverwaltungsverband führte zu der Frage, warum ausgerechnet die stark vorrechtlichen und aufwändigen Aufgaben des Standesamtswesens und der den Ordnungsbehörden zugewiesenen Aufgabenbereiche durch ihre spezielle rechtliche Ausgestaltung im jeweiligen Fachrecht nicht ohne Weiteres auf den Gemeindeverwaltungsverband übertragen werden können. Insoweit ergriff der Hessische Städte- und Gemeindebund im Februar 2016 gegenüber dem HMdIS eine Initiative, um diese Aufgabenwahrnehmung durch gesetzliche Änderungen zu erleichtern. Flankiert wurde die Initiative mit einem Vorstoß zur Lockerung der Bestellungs Voraussetzungen für Standesbeamte. Eine Rückäußerung des HMdIS stand insoweit noch aus.

● **Fehlbelegungsabgabe**

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hatte sich kritisch zum Auslaufen der Fehlbelegungsabgabe zum 30.06.2011 geäußert. Bis Mitte 2011 erhoben 57 Städte und Gemeinden insbesondere in Ballungs- und Verdichtungsräumen die Fehlbelegungsabgabe. Ihr Wegfall wurde damals von vielen betroffenen Kommunen hart kritisiert, sodass sich der Verband durchaus positiv zu der in der Koalitionsvereinbarung von CDU und

Bündnis 90/Die Grünen für die 19. Wahlperiode formulierten Absichten ihrer Wiedereinführung äußerte.

Das zwischenzeitlich für das Wohnungswesen zuständig gewordene Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (HMUKLV) begann Ende 2014, ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren vorzubereiten. Der Hessische Städte- und Gemeindebund sprach sich insoweit frühzeitig dafür aus, die Aufgabe der Erhebung nicht auf sämtliche kreisangehörige Städte und Gemeinden auszuweiten, sondern – entsprechend den Aufgaben der Wohngeldstelle – grundsätzlich eine Zuständigkeit der Landkreise vorzusehen, ggf. ergänzt um ein Rückholrecht größerer kreisangehöriger Gemeinden.

Dieser frühzeitig kommunizierten Vorstellung folgte das Fachressort indes nicht und legte im Frühjahr 2015 einen Gesetzentwurf zur Regierungsanhörung vor, der eine umfassende Verpflichtung der Städte und Gemeinden zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe bei eingeschränkter Befreiungsmöglichkeit vorsah. Gerade diesen Punkt kritisierte der Verband sowohl in der Regierungs- als auch in der Anhörung durch den Hessischen Landtag. Nach § 14 des neu gefassten Fehlbelegungsabgabengesetzes (FBAG) setzt die Befreiung einer Gemeinde von der grundsätzlichen Erhebungspflicht nämlich nicht nur voraus, dass in der jeweiligen Gemeinde die Unwirtschaftlichkeit der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe im Verhältnis zum Verwaltungsaufwand nachgewiesen wird, sondern auch eine interkommunale Zusammenarbeit an der Unwirtschaftlichkeit nichts ändern darf. Ein derartiger faktischer Kooperationszwang ist im hessischen Landesrecht einmalig und wurde in den verschiedenen Anhörungsstadien mit Nachdruck kritisiert. Aufgrund einer zu restriktiven und letztlich falschen Auslegung einschlägiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe beharrte das Fachressort indes auf die umfassenden Inpflichtnahme auch von Gemeinden, bei denen in der Vergangenheit sich die Unwirtschaftlichkeit der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe bereits erwiesen hat. Der Hessische Städte- und Gemeindebund setzte sich insoweit und setzt sich weiterhin für weitreichende Befreiungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden von der Pflicht zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe ein.

Derartige Befreiungen können im Verordnungswege durchaus noch erreicht werden. Ob dies umfänglich gelingt, stand zuletzt noch nicht fest. Im Entwurf einer Niechterhebungsverordnung waren immerhin 233 Städte und Gemeinden genannt, die von der Verpflichtung der zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe auch nach Auffassung des HMUKLV zu befreien wären. Die Geschäftsstelle setzte sich insoweit auf Grundlage der einschlägigen Gremienbeschlüsse für weitergehen-

de Erleichterungen und eine verfassungskonform einschränkende Auslegung des „Kooperationszwangs“ ein. Das HMUKLV argumentiert mit einer vermeintlich bestehenden lückenlosen Erhebungspflicht, die einen solchen Kooperationszwang erfordere. Dies lässt sich anhand des insoweit maßgeblichen Grundsatzurteils des BVerfG vom 8. 6. 1988 indes in keiner Weise belegen. Hier zeigt sich eindrucksvoll, welche Eigendynamik eine fehlerhafte Rechtsprechungsexegese entfalten kann. Auf Grundlage der zitierten Rechtsprechung entwickelte die Geschäftsstelle im Rahmen der Anhörung zum Entwurf einer Nichterhebungsverordnung auf Grundlage eigener Berechnungen Befreiungskriterien, aufgrund derer nach Auffassung der Geschäftsstelle weitere 53 Städte und Gemeinden zu befreien wären. Eine Rückmeldung des HMUKLV dazu stand indes noch aus.

Gegen die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe in Gemeinden, in denen das wirtschaftlich möglich ist oder Gemeinden, die diese Aufgabe in Kenntnis der Unwirtschaftlichkeit bewusst schultern wollen, ist nichts einzuwenden. Eine beispiellose Missachtung kommunaler Organisationshoheit ist aber die in § 14 FBAG angelegte „Zwangs-IKZ“. Sie ist ersichtlich von einer Fehleinschätzung und Fehlwahrnehmung des HMUKLV getragen. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hatte von Anfang an eine Hochzonung der Erhebungsaufgabe an die Landkreise ins Gespräch gebracht. Auf nicht nachvollziehbare Weise gelangte indes das HMUKLV zu der Ansicht, die Zwangs-IKZ sei eine Forderung des Verbandes. Dem trat die Geschäftsstelle mit Nachdruck entgegen. Das HMUKLV ließ indes weiterhin den notwendigen Respekt für kommunale Belange in diesem Punkt vermissen.

● **Standardabbau**

Weitgehend ergebnislos verliefen Bemühungen um einen Abbau überflüssiger Standards. Insoweit ist zunächst auf die Ausführungen in den jeweiligen Berichten der einzelnen Abteilungen der Geschäftsstelle zu verweisen. Im Bereich des Rechts der wirtschaftlichen Betätigung und des Haushaltsrechts hatte die Geschäftsstelle zuletzt insbesondere mit Blick auf die Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtabschlusses auf den 31.12.2015 verschiedene Vorstöße vorgenommen, um den Kreis der insoweit verpflichteten Gemeinden zu verringern. Diese Vorstöße wies das HMdIS, wie wohl sonst der Wahl Vorstößen zum Standardabbau verbal durchaus aufgeschlossen, zurück.

● **Besteuerung der Kommunen**

Bei der Besteuerung der Kommunen waren es insbesondere Fragen der Umsatzsteuerpflicht, die immer wieder zu Anfragen bei der Geschäftsstelle und auch letztlich zu gesetzlichen Neuregelungen führten. Insoweit ist insbesondere auf die Problematik der Umsatzsteuerpflicht im Zusam-

menhang mit interkommunaler Zusammenarbeit zu verweisen. Hier trat zum 01.01.2016 eine Neuregelung im Umsatzsteuergesetz in Kraft (die Geschäftsstelle berichtete hierzu eingehend im Eildienst Nr. 4 – ED 45 – vom 23.03.2016).

● **Statistik**

Die Bedeutung der statistischen Erhebungen ist insbesondere im Zusammenhang mit der Verteilung der Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs traditionell ein wichtiges Thema für die Gemeinden, da insbesondere die Einwohnerzahl maßgeblich mitbestimmend ist für die Höhe der Zuweisungen.

Mit der Neuregelung des KFA werden weitere Bereiche der traditionellen Finanzstatistik praktisch wichtiger, da im Zuge der Neubemessung und der regelmäßigen Überprüfungen der Angemessenheit der Finanzausstattung der Kommunen die Finanzstatistik insgesamt wesentlich wichtiger wird. Auch die Frage der kostendeckenden Erstattung der Kosten der Flüchtlingsunterbringung lässt sich letztlich ohne Rückgriff auf statistische Daten nicht beantworten. Insofern wies die Geschäftsstelle immer wieder auf die Bedeutung der amtlichen Statistik hin und pflegte den Austausch mit dem Statistischen Landesamt.

Im Nachgang zum Zensus 2011 betreute die Geschäftsstelle weiterhin die verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren einiger Mitgliedsstädte, die sich gegen die Festsetzung deutlich niedriger als erwarteter Einwohnerzahlen im Rahmen des Zensus 2011 zur Wehr setzen wollten. Die Verwaltungsgerichte setzten diese Verfahren mit – nicht zwingendem – Hinweis auf andernorts anhängige Musterverfahren zunächst aus.

Die Geschäftsstelle nahm ab Ende 2015 an den regelmäßigen Zusammenkünften des Runden Tisches Finanzstatistik beim Hessischen Statistischen Landesamt teil. Dort werden insbesondere praktische Probleme bei der Umsetzung von Vorgaben zur Bedienung der Finanzstatistiken, aber auch übergreifend bedeutsame Themen wie die Erfassung oder wenigstens Abschätzung der mit der Flüchtlingsunterbringung verbundenen Kosten der öffentlichen Hände erörtert.

● **Forstrecht**

Der Hessische Städte- und Gemeindebund setzte sich für eine Beteiligung der Kommunen an Pachteinnahmen von Hessen-Forst bei Standorten für Windenergieanlagen mit dem Ziel einer höheren Akzeptanz derartiger Projekte ein. Eine entsprechende Änderung der Landeshaushaltsordnung (LHO) befürwortete der Verband (siehe auch Ausführungen zu 10. Allgemeiner Umweltschutz).

Regelmäßiger Gegenstand zum einen von Anfragen der Mitgliedskommunen und zum anderen

des Austauschs mit dem HMUKLV waren Höhe und Nachweis der Kosten für die Beförderung durch Hessen-Forst. Unterschiedliche Einschätzungen gab es im Verband bezüglich der Frage, ob und inwieweit die kommunalen Waldbesitzer sich aufgeschlossen für den Trend zur Zertifizierung der Waldwirtschaft nach den Grundsätzen des Forest Stewardship Council (FSC) zeigen sollten (vgl. zu den Standpunkten repräsentativ die Ausführungen von Steuber, HSGZ Nr. 7/8 2015, S. 214 ff. einerseits und Diefenbach, HSGZ Nr. 12/2015, S. 382 ff. andererseits).

● **EU-Beihilferecht**

Das grundsätzliche europarechtliche Beihilfenverbot hat wachsende Bedeutung für die kommunale Praxis, bspw. bei der Gewährung von Subventionen in Form von Zuschüssen, Darlehen und Bürgschaften. Das Land Hessen nahm dies begrüßenswerterweise zum Anlass, einen praxisorientierten Leitfaden gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden auszuarbeiten. Die Geschäftsstelle war in die entsprechenden Arbeiten intensiv eingebunden und konnte auch eigene Beiträge in den Leitfaden „einspeisen“.

3. Kommunales Abgabenrecht

Nachdem zum 01.01.2013 in § 11 a) KAG die *Möglichkeit der Erhebung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen* eingeführt wurde, sind im Berichtszeitraum hierzu verstärkt Anfragen an die Geschäftsstelle gerichtet worden. Einige Mitgliedskommunen haben von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht und entsprechende Satzungen erlassen. Andere beschäftigen sich noch mit der Frage des Für und Wider der Einführung solcher wiederkehrenden Straßenbeiträge anstelle von einmaligen Straßenbeiträgen. Zu der Frage der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Straßenausbaubeiträgen erging mittlerweile die seit dem letzten Tätigkeitsbericht erwartete Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 26.06.2014, 1 BVR 668/10). Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Beschluss klargestellt, dass neben der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Erhebung von wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen es sich bei diesen nicht um eine Steuer oder eine steuergleiche Abgabe handelt. Vielmehr handelt es sich bei den wiederkehrenden Beiträgen um vorteilsbezogene Abgaben, die einen Sondervorteil ausgleichen sollen. Somit sind die wiederkehrenden Beiträge verfassungsrechtlich unter den gewöhnlichen Beitragsbegriff zu subsumieren und keine Steuerdeckung der Gemeindelast ohne individuelle Gegenleistung. Die Geschäftsstelle hat mit ED 91 (Eildienst vom 21.08.2014) auf diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen.

Weiterhin stellt die *Einzelfallberatung* im Vorfeld einer Abgabenerhebung und insbesondere die *Prozessvertretung in Abgabenangelegenheiten* den überwiegenden Teil der Tätigkeit im kommunalen Abgabenrecht dar. Vor allem im Bereich der Erhebung von *Abwasser- und Wassergebühren* bei den leitungsgebundenen Einrichtungen hat sich die Anzahl der Widersprüche und anschließender Verwaltungsstreitverfahren deutlich erhöht. Nachdem mittlerweile die frühere Problematik des einheitlichen Gebührenmaßstabes allein nach dem Frischwasserverbrauch nicht mehr aktuell ist, richten sich die Widersprüche und Streitverfahren nunmehr hauptsächlich gegen die eingeführten sogenannten gesplitteten Abwassergebühren. Hier ist eine signifikant angestiegene Zahl von Widersprüchen und Verwaltungsstreitverfahren gegen die eingeführte *Niederschlagswassergebühr* zu verzeichnen. Die überwiegende Anzahl der Klagen richtet sich gegen die grundsätzliche Zulässigkeit der Niederschlagswassergebühr. Vermehrt wird an die Geschäftsstelle auch die Fragestellung gerichtet, ob die Einleitung in verrohrte Gräben bzw. Bäche eine Niederschlagswassergebührenpflicht auslöst. Auch diesbezüglich erfolgte eine erhöhte Beratungs- und Prozessvertretungstätigkeit.

Im Bereich der Beitragserhebung ist bei leitungsgebundenen Einrichtungen eine verstärkte Prozessvertretung im Rahmen von sogenannten Massenverfahren zu bewältigen gewesen. In diesem Bereich werden aufgrund der Ablehnung des sogenannten „Globalprinzips“ seitens der Beitragspflichtigen bei einer Beitragsveranlagung im gesamten Gemeindegebiet oftmals von Interessengemeinschaften oder Bürgerinitiativen Massenverfahren angestrengt.

Insbesondere die Tätigkeit im Bereich des kommunalen Abgabenrechts ist stark davon geprägt, dass der Hessische Städte- und Gemeindebund als einziger kommunaler Spitzenverband seine Mitglieder in Rechtsstreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten bis hin zum Bundesverwaltungsgericht vertritt.

Aufgrund der Vielzahl der erfolgten Einzelfallberatungen und Prozessvertretungen können diese im Einzelfall hier nicht näher dargestellt werden.

Im Berichtszeitraum konnten jedoch von der Geschäftsstelle *einige wichtige Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und auch des Bundesverwaltungsgerichts* erwirkt werden, die von grundsätzlichem Interesse der Mitglieder und der Rechtsberatung und Rechtsanwendung im Rahmen des kommunalen Abgabenrechts sind.

Für das *Erschließungsbeitragsrecht* konnte eine Klarstellung des Bundesverwaltungsgerichts erreicht werden, wann bzw. ob bei nicht genutzten Anlieger- und Hinterliegergrundstücken eine einheitliche Nutzung und mithin eine Erschließungs-

beitragspflicht des Hinterliegergrundstücks vorliegt. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 12.11.2014 (9 C 4.13, HSGZ 2015, Seite 193) mit dem zweiten Leitsatz festgehalten, dass der Umstand, dass zwei Baugrundstücke desselben Eigentümers im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen Beitragspflicht einheitlich als private Pferdekoppel genutzt werden, eine derartig schutzwürdige Erwartung (der übrigen Beitragspflichtigen an einer Beteiligung des Grundstücks) für sich genommen nicht begründet. Mit dieser Entscheidung ist nunmehr generell klargestellt, dass nach der Vorstellung des Bundesverwaltungsgerichts die einheitliche Nutzung nur mit einer tatsächlichen Nutzung begründet werden kann und eine einheitliche Umzäunung (wie hier der Pferdekoppel) allein nicht ausreichend ist.

Ebenfalls im Rahmen des Erschließungsbeitragsrechts hat in letzter Instanz das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 02.03.2015 (9 C 7.14, HSGZ 2015, Seite 233) entschieden, dass grundsätzlich die Kosten, die durch Beauftragung von Dritten für die Berechnung von Beiträgen bzw. der Erstellung der Heranziehungsbescheide entstehen, nicht beitragsfähig sind. Die bis dahin rechtlich noch offene Frage, ob für die Inanspruchnahme Dritter für die Berechnung oder Herstellung der Heranziehungsbescheide im Rahmen der Abrechnung von Erschließungsmaßnahmen beitragsfähig sind, wurde mit dieser Entscheidung dahingehend geklärt, dass die Kosten nicht an die Beitragspflichtigen weitergegeben werden dürfen.

Im Zuge der erhöhten Anzahl der Verwaltungsstreitverfahren gegen *Gebührenfestsetzungen* und *insbesondere auch der Gebührenkalkulationen* als solche konnten mehrere Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs zur Frage der Rechtmäßigkeit von Gebührenkalkulationen, die grundsätzliche Bedeutung haben, erstritten werden. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit Urteil vom 08.04.2014 (Az.: 5 A 1994/12, HSGZ 2014, Seite 379) entschieden, inwieweit eine Gebührenkalkulation im Rahmen einer späteren Nachprüfung mit geänderten Werten bzw. Ansätzen (noch) gerechtfertigt werden kann. Dies ist deshalb von Interesse, weil in vielen Fällen immer noch entweder überhaupt keine Gebührenkalkulationen bei Beschlussfassung der Gebührensatzung vorliegen oder die seinerzeitigen Gebührenkalkulationen nicht korrekt waren. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit der obengenannten Entscheidung noch einmal bekräftigt, dass im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung eines satzungsgemäß festgelegten Gebührensatzes es entscheidend ist, ob sich dieser im Ergebnis als nicht überhöht erweist. Dies könne die Kommune auch nach Ablauf der betroffenen Rechnungsperiode durch eine Nachberechnung aufgrund der inzwischen vorliegenden tatsächlich aufgewandten Kosten nachweisen. Innerhalb dieser Nachberechnung könne gemäß § 10 Abs. 2 KAG als ansatzfähige angemessene Abschreibung auf Basis der Anschaffungs- und

Herstellungskosten oder des Wiederbeschaffungszeitwertes abgestellt werden. Allerdings kann eine Nachberechnung nicht solche Kalkulationsziele ändern, die von vornherein vom Satzungsgeber festgelegt wurden. Hat sich der Satzungsgeber vorher zu einer Abschreibung auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten entschieden, kann er nicht nachträglich rückwirkend in einer Nachberechnung zur Rechtfertigung des Gebührensatzes auf der Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes abschreiben. Mit Beschlüssen vom 18.04.2016 (Az.: 5 C 2166/13.N und 5 C 2174/13.N) konnten weitere Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes zur Zulässigkeit von Gebührennachberechnungen innerhalb eines Verwaltungsstreitverfahrens (hier Normenkontrolle der Wasser- und Entwässerungssatzung) erreicht werden. Auch hier hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof die Möglichkeit der Nachberechnung grundsätzlich bestätigt und darauf abgestellt, dass es für die Frage der Rechtmäßigkeit dieser Nachbetrachtung nicht auf den tatsächlichen Ist-Zustand ankommt, sondern allein der Prognosespielraum des Satzungsgebers zum Zeitpunkt der Billigung der Gebührenkalkulation maßgeblich sei. Auch im Rahmen einer Nachbetrachtung bzw. nachträglich erfolgte Korrektur einzelner Positionen einer Gebührenkalkulation sei eine damit einhergehende Überschreitung des Kostendeckungsprinzips in Höhe von annähernd 3 % nicht zu bemängeln.

Neben diesen abgabenspezifischen Entscheidungen konnten im Rahmen der Prozessvertretung höchstrichterliche Entscheidungen zu *grundlegenden Fragestellungen* – insbesondere des *Satzungsrechtes* – erreicht werden.

So erfolgte eine Überprüfung der Vorschrift des § 3 Abs. 2 HessKAG (a.F.) auf seine Verfassungsmäßigkeit. Der dortige Kläger zog in Zweifel, dass die Vorschrift des § 3 Abs. 2 über die (unechte) Rückwirkung generell verfassungsgemäß sei. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluss vom 29.04.2014 (Az.: 5 A 1027/13, HSGZ 2015, S. 93) die Auffassung der Geschäftsstelle geteilt, dass die Regelungen des § 3 Abs. 2 KAG (a.F.) über die rückwirkende Ersetzung einer Abgabensatzung, die eine gleiche oder gleichartige Abgabe regelt, verfassungsrechtlich unbedenklich ist. Die Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs wurde vom Bundesverwaltungsgericht (Az.: 9 B 51.14) bestätigt. Die Entscheidung bezieht sich zwar auf § 3 Abs. 2 KAG a.F., da sich jedoch auch nach der Novellierung des KAG zum 01.01.2013 die grundsätzliche Regelung der Rückwirkung in § 3 Abs. 2 Satz 1 KAG nicht geändert hat, ist dies auch vor dem Hintergrund der jetzigen Vorschrift zu beachten.

Ebenfalls zur alten Rechtslage konnte eine Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs herbeigeführt werden, ob ein Fertigstellungsbeschluss und dessen öffentliche Bekanntmachung nach Erlass eines Heranziehungsbeschei-

des und nach Ablauf der Festsetzungsfrist möglich ist (§ 11 Abs. 9 Satz 1 HessKAG a.F.). Der Senat hat mit seinem Beschluss vom 28.01.2016 (Az.: 5 A 957/15.Z) zwar zutreffender Weise dargestellt, dass eine grundsätzliche Klärung nicht mehr nötig sei, da das neue Gesetz seit 01.01.2013 einen solchen Fertigstellungsbeschluss nicht mehr vorsieht, aber inhaltlich ausgeführt, dass ein solcher Fertigstellungsbeschluss zwar nach Erlass des Heranziehungsbescheides, aber nur bis zum Ablauf der Festsetzungsfrist nachgeholt werden kann.

Diese Entscheidung hat deshalb eine grundsätzliche Bedeutung, weil der Geschäftsstelle im Berichtszeitraum aufgrund der vorgelegten Satzungen im Beratungsfall als auch in der Prozessvertretung aufgefallen ist, dass trotz des Inkrafttretens des novellierten KAG zum 01.01.2013 und den in der Folge durch die Geschäftsstelle neu überarbeiteten und angebotenen Satzungsmustern weiterhin die alten Satzungen und die entsprechenden Regelungen in einigen Mitgliedskommunen Verwendung finden. Hieraus ergeben sich in der Beratungs- und Prozessvertretungstätigkeit rechtliche Problemstellungen, die aufgrund der Novellierung des KAG und entsprechender Änderungen der Satzungsrechte vor Ort zu vermeiden wären.

Die bis dahin für das Abgabenrecht nicht geklärte Frage, ob die unterbliebene Veröffentlichung einer Nummerierung eines einzelnen Absatzes einer Satzung zur Unwirksamkeit der so veröffentlichten Satzung führt, wurde abschließend im Verfahren mit dem Aktenzeichen 5 A 337/13 mit Urteil vom 10.06.2014 vom HessVGH beantwortet (HSGZ 2015, Seite 60). Der HessVGH hat festgehalten, dass grundsätzlich der im Rahmen der Veröffentlichung einer Satzung bekanntgemachte Text nur ausnahmsweise vom genauen Text der beschlossenen Norm abweichen darf, wenn der Bekanntmachungsfehler ohne Einfluss auf die eigentliche Funktion der Veröffentlichung bleibt. Im konkreten Fall ist der HessVGH der Rechtsauffassung der Geschäftsstelle gefolgt und ging davon aus, dass das Unterbleiben der Veröffentlichung der Absatzziffer (hier Nr. 4) vom beschlossenen Text keinen solchen Bekanntmachungsfehler darstellt.

Die Satzungsmuster der Geschäftsstelle (*Straßenbeitragssatzung, Satzung über wiederkehrende Straßenbeiträge, Erschließungsbeitragssatzung, Wasserversorgungssatzung und Entwässerungssatzung*) wurden im Berichtszeitraum durchgehend darauf kontrolliert, ob diese aufgrund neuerer Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs oder des Bundesverwaltungsgerichts anzupassen sind. Soweit dies notwendig war, erfolgte eine Anpassung. Grundsätzliche Änderungen der Satzungsmuster waren jedoch nicht erforderlich, da in den Fällen, in denen Satzungsmusterregelungen Gegenstand einer Prüfung waren, eine entsprechende Beanstandung

durch den Hessischen Verwaltungsgerichtshof nicht erfolgte. Vielmehr hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof in einem konkreten Fall ausgeurteilt, dass die im Satzungsmuster enthaltene Regelung über die Bemessung eines Grundbuchgrundstücks anhand verschiedener Nutzungsfaktoren je nach unterschiedlicher Festsetzung eines Bebauungsplanes zu erfolgen hat, nicht zu beanstanden ist (Beschluss vom 03.03.2016, 5 A 1140/15.Z).

Das Gesetz über kommunale Abgaben (KAG), welches mit Wirkung zum 01.01.2013 durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben und des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 21.11.2012 (GVBl. S. 436) grundlegend überarbeitet wurde, hat im Berichtszeitraum weitere Änderungen erfahren. Zunächst hat die Landesregierung einen *Gesetzesentwurf zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften* (Drs. 19/2200) in den Landtag eingebracht. Artikel 6 dieses Gesetzesentwurfes sah auch die Änderung des Gesetzes über kommunale Abgaben vor. Insbesondere sollte hiermit die Rückwirkungsregelung des § 3 Abs. 2 KAG ergänzt werden. Der Gesetzesentwurf sah vor, dass die Rückwirkung nicht über einen Zeitraum von 15 Jahren, beginnend mit dem Ablauf des Jahres, in dem der in Satz 2 genannte Zeitpunkt liegt, hinausgehen darf. Die zeitliche Begrenzung der Rückwirkung sollte gem. der Gesetzesbegründung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu einer unbefristeten Rückwirkungsregelung des Bayerischen KAG (Beschluss vom 05. März 2013 – 1 BVR 2457/08) Rechnung tragen. Nach der oben genannten Entscheidung verlangt das Rechtsstaatsprinzip wegen des Gebots der Belastungs Klarheit und -vorhersehbarkeit Regelungen, die sicherstellen, dass Abgaben zum Vorteilsausgleich nicht zeitlich unbegrenzt nach Erlangen des Vorteils festgesetzt werden können.

Die Geschäftsstelle hat sich im Rahmen des Anhörungsverfahrens sowohl gegen die zeitliche Begrenzung der Rückwirkung innerhalb der Regelung des § 3 Abs. 2 KAG generell, als auch gegen den Wortlaut des Gesetzesentwurfes konkret ausgesprochen. So hätte nach Auffassung der Geschäftsstelle den Bedenken des Bundesverfassungsgerichts auch damit entsprochen werden können, wenn im § 4 Abs. 1 Ziff. 4 KAG neu geregelt worden wäre, dass die Verjährungsvorschrift des § 169 AO mit der Maßgabe gilt, dass über Abs. 1 S. 1 hinaus die Festsetzung eines Beitrages ohne Rücksicht auf die Entstehung der Beitragsschuld spätestens 30 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Vorteils Lage eintrat, nicht mehr zulässig ist. Auch erschien der Geschäftsstelle die Begrenzung des Rückwirkungszeitraumes auf 15 Jahre unangemessen kurz. Diese Frist berücksichtigt nicht ausreichend, dass den Kommunen nach Eintritt der Vorteils Lage genügend Zeit bleiben muss, die Festsetzung des Beitrages vorzunehmen. Diese Festsetzung

ist allerdings in verschiedenen Fällen erst möglich, wenn bestimmte formale Voraussetzungen erfüllt sind und alle Informationen zur Beitragsfestsetzung auch vorliegen. Dies kann ggf. auch länger als 20 Jahre dauern, ohne dass dies im Einflussbereich der beitragserhebenden Kommune liegen würde. Die Geschäftsstelle hat grundsätzlich begrüßt, dass der Gesetzgeber den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Beschluss vom 05.03.2013 – 1 BVR 2457/08 – gerecht werden will. Durch eine diesbezügliche Neuregelung wird für künftige Veranlagungen eine entsprechende Klarheit für die Rechtsanwender eintreten. Gerügt wurde jedoch, dass mit der Begrenzung der Rückwirkung im § 3 KAG allgemein sämtliche Rückwirkungsregelungen in den Abgabensatzungen, so auch Steuern, Gebühren und andere Abgaben, mit erfasst werden. Das Bundesverfassungsgericht hat lediglich auf die Vorteilslage bei der Beitragserhebung abgestellt. Nicht erfasst sind demnach Gebühren und Steuern. Steuern werden unabhängig vom Bestehen einer Vorteilslage erhoben und Gebühren nur für die tatsächliche Inanspruchnahme der Einrichtung. Folgerichtig haben alle anderen Bundesländer, die ihre Kommunalabgabengesetze entsprechend angepasst haben, ausschließlich Regelungen zum Beitragsrecht neu gefasst (so z.B. Bayern in § 13 KAG, Brandenburg in § 19 KAG sowie Sachsen in § 3 a Abs. 3 KAG).

Die Geschäftsstelle konnte zwar mit ihrem zeitlichen Einwand der Begrenzung auf lediglich 15 Jahre beim Gesetzgeber nicht durchdringen, allerdings wurde hiesigen Bedenken insoweit Rechnung getragen, als mit *Änderungsantrag der Fraktion der CDU und Bündnis 90/Die Grünen zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften (Drs. 19/2709)* der neu hinzugefügte § 3 Abs. 2 dahingehend geändert wurde, dass der Fünfzehnjahreszeitraum mit dem Ablauf des Jahres beginnt, in dem beitragsrechtlich die Vorteilslage eingetreten ist und bei anderen Abgaben mit dem Ablauf des Jahres, in dem die zu ersetzende Satzung in Kraft getreten war oder in Kraft treten sollte. Des Weiteren konnte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens bewirkt werden, dass im § 3 Abs. 3 KAG das Wort „Inkrafttreten“ durch „Bekanntmachung“ ersetzt wurde. Diese Klarstellung war notwendig, da nach der alten Formulierung Rechtsunsicherheiten bezüglich der Möglichkeit des Erlasses eines Heranziehungsbescheides nach rückwirkender Satzungsänderung gegeben waren. So wäre nach dem alten Wortlaut die Erhebung eines Heranziehungsbescheides für eine rückwirkend zum Jahre 2010 erlassene Satzung nur bis zum Jahre 2011 möglich gewesen. Dies entspricht jedoch nicht der Intension der Rückwirkungsregelung des § 3 HessKAG.

Der Gesetzentwurf zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Ände-

rung kommunalrechtlicher Vorschriften (Drs. 19/2200) sah daneben eine Erweiterung der Akteneinsichtsrechte der Bürger im Rahmen der Beitragserhebung (§ 11 KAG) und Gebührenerhebung (§ 10 KAG) vor. Das bereits in der KAG-Novelle von 2013 aufgenommene grundsätzliche Akteneinsichtsrecht in den §§ 10 Abs. 7 und 11 Abs. 9 KAG wurde um ein entsprechendes Recht zur Anfertigung von Abschriften oder Ablichtungen erweitert. Die Geschäftsstelle hat die Stärkung der informellen Selbstbestimmung und Transparenz begrüßt.

Mit *Änderungsantrag der Fraktion der CDU und Bündnis 90/Die Grünen zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften (Drs. 19/2298)* wurde die Regelung des § 13 KAG über die Möglichkeit der Erhebung von Kurbeiträgen um den sogenannten „Tourismusbeitrag“ erweitert. Dies sollte die Möglichkeit eröffnen, einzelne Kommunen zu Erholungs- und Tourismusorten zu erklären und entsprechende Tourismusbeiträge zu erheben. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat hierzu keine grundsätzlichen Bedenken geäußert. Allerdings hat die Geschäftsstelle angeregt, in den Gesetzentwurf auch einen Ausnahmetatbestand einzuführen, wonach insbesondere aus sozialen oder fremdenverkehrspolitischen Gründen in der entsprechenden Tourismusbeitragssatzung Befreiungs- oder weitere Ermäßigungstatbestände bestimmt werden können. Dieser Anregung ist der Gesetzgeber im weiteren Gesetzgebungsverfahren gefolgt.

Der Landtag hat am 20. Dezember 2015 das *Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften entsprechend beschlossen (GVBl. 2015, S. 618)*.

Die Geschäftsstelle hat mir Eildienstmitteilung vom 15.01.2016 hierüber informiert und die wichtigsten Änderungen dargestellt.

Neben der intensiven Beratungsleistung und Prozessvertretungstätigkeit hat die Geschäftsstelle im Berichtszeitraum regelmäßig am *Erfahrungsaustausch Beiträge des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB)* teilgenommen. Im Rahmen dieses Erfahrungsaustausches konnte mit Vertretern der Schwesterverbände und des DStGB insbesondere über die Problematiken im Bereich des Erschließungsbeitragsrechts eine länderübergreifende Erörterung und Wissensaustausch erzielt werden.

Aufgrund des im § 13 KAG neu aufgenommenen Tourismusbeitrages hat das *Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung eine Arbeitsgruppe „Tourismusbeitrag“* ins Leben gerufen. An dieser Arbeitsgruppe nimmt die Geschäftsstelle ebenfalls regelmäßig teil.

Derzeit wird in dieser Arbeitsgruppe die in § 13 Abs. 4 KAG vorgesehene Rechtsverordnung über die Anerkennungs Voraussetzungen und das Anerkennungsverfahren für Tourismusorte erarbeitet.

4. Kommunalrecht / Kommunalwahlrecht

● Kommunalrecht

Die Hessische Gemeindeordnung ist im Berichtszeitraum mehrfach Gegenstand von Gesetzesinitiativen und Änderungen gewesen. Hervorzuheben sind hierbei Änderungen bei der Versorgung der kommunalen Wahlbeamten, die Herabsetzung des Mindestwählbarkeitsalters sowie die Aufhebung der Altersgrenze von Bürgermeister und hauptamtlichen Beigeordneten. Außerdem standen Gesetzesinitiativen in den Bereichen neuer Formen unmittelbarer Bürgerbeteiligung und dem Bürgerbegehren/Bürgerentscheid im Vordergrund.

Im Vorfeld zu den Änderungen fand bereits eine Positionierung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes statt, denn bereits der Inhalt des Koalitionsvertrages zwischen der CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtages 2014–2019 sieht vor, die rechtlichen Vorgaben zur Versorgung kommunaler Wahlbeamter anhand der Regelungen in anderen Ländern anzugleichen und zu überprüfen.

Folgende Vorschläge wurden nach Befassung des zuständigen Fachausschusses sowie des Präsidiums als Eckpunkte beschlossen:

1. Beibehaltung der bisherigen Regelung über die Besoldung und Versorgung von hessischen hauptamtlichen Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen.
2. Keine Absenkung des Wählbarkeitsalters von derzeit 25 Lebensjahren auf 18 Jahre.
3. Abschaffung des Höchstalters für die Wählbarkeit der Bürgermeisterinnen/Bürgermeister.
4. Verlängerung der Wahlperiode der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von 6 auf 8 Jahre.
5. Im Fall einer Absenkung der Wählbarkeitsgrenze und bei einer eventuellen Koppelung an eine Wiederwahlverpflichtung Schaffung von Besitzstandswahrungs- und Übergangsrechten.

In diesem Zusammenhang hat die Geschäftsstelle zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen für ein *Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts der kommunalen Wahlbeamten und zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften* (Drucks. 19/1222) Stellung genommen. Durch die Änderung von § 39 Abs. 2

HGO ist das Mindestwählbarkeitsalter von 25 Jahren für Bürgermeister und hauptamtliche Beigeordnete aufgehoben worden. Die Herabsetzung des passiven Wahlalters für Bürgermeister und hauptamtliche Beigeordnete von 25 Jahren auf die Vollendung des 18. Lebensjahres wurde vom Hessischen Städte- und Gemeindebund abgelehnt, da eine einheitliche Regelung über das Mindestwahlalter bei Wahlen (Landtags-, Bundestags- und Europawahlen) bestehen bleiben soll. Nach dem derzeit geltenden Landtagswahlgesetz beträgt das Mindestwählbarkeitsalter von Landtagsabgeordneten 21 Jahre (§ 4 LWG). Darüber hinaus wurde von Seiten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes darauf hingewiesen, dass zudem die strafrechtliche Verantwortlichkeit erst mit dem 21. Lebensjahr vollumfänglich greift. Dies erscheint gerade für den Bereich von Vermögensdelikten von besonderer Bedeutung, da ansonsten die Situation eintreten kann, dass die Gemeinde vollumfänglich haftet, der betroffene Bürgermeister strafrechtlich aber nur erschwert zur Verantwortung herangezogen werden kann. Zugleich wurde das Höchstwählbarkeitsalter, die Vollendung des 67. Lebensjahres, für die Wahl von Bürgermeistern bzw. zum hauptamtlichen Beigeordneten aufgehoben. Diese Aufhebung wurde ausdrücklich begrüßt, da hierfür die in den letzten zwei Jahrzehnten stark gestiegene Lebenserwartung spricht und auch die bis dahin erworbene Lebenserfahrung keine Restriktion in Bezug auf das Alter zulässt.

Weiterer Inhalt des Gesetzentwurfes war die Änderung der Ruhegehaltsansprüche von hauptamtlichen Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen. Die zunächst vorgesehene Regelung sah vor, dass hauptamtliche Bürgermeister und Beigeordnete mit Ablauf der Amtszeit in den Ruhestand treten, wenn sie eine Amtszeit von 8 Jahren erreicht und das 60. Lebensjahr vollendet haben bzw. eine Verminderung des Ruhegehaltes, wenn sie das 55. Lebensjahr vollendet haben. Auf Initiative des Hessischen Städte- und Gemeindebundes wurde daraufhin durch einen Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN für ein *Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts der kommunalen Wahlbeamten und zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften* (Drucks. 19/1710) der Anspruch zum Erhalten der Ruhegehaltsansprüche vom 60. Lebensjahr aus dem Gesetzentwurf auf die Vollendung des 55. Lebensjahres verringert, wobei jedoch weiterhin eine Amtszeit von 8 Jahren notwendig ist. Bei Berücksichtigung entsprechender Versorgungsabschlüsse besteht die Möglichkeit, auch mit Vollendung des 50. Lebensjahres auf Antrag in den Ruhestand versetzt zu werden. Diese Regelungen finden sich in § 40 Abs. 2 und 3 HGO. Hauptamtliche Bürgermeister, die nicht in den Ruhestand versetzt werden, sind nach § 40 Abs. 4 HGO zu entlassen und erhalten nach Maßgabe der §§ 76 und 77 des Hessischen Beamtenversorgungsgesetzes einen Anspruch

auf Altersgeld. Des Weiteren erhalten Wahlbeamte, die nicht in den Ruhestand treten, ein Übergangsgeld nach § 19 des Hessischen Beamtenversorgungsgesetzes in Höhe von maximal des 6-fachen der Besoldung des letzten Monats. Diese Änderungen wurden von Seiten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes erheblich kritisiert und der Hessische Städte- und Gemeindebund hat sich zu dem Gesetzentwurf sowie dem Änderungsantrag überwiegend ablehnend geäußert. Die vorgenommenen Änderungen werden nicht den Anforderungen gerecht, die an die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister als Vorsitzende des Gemeindevorstandes gestellt werden und damit ein Dreh- und Angelpunkt der Kommunalpolitik darstellen. Ihre Tätigkeit stellt in der Regel eine Aufgabe dar, die einen hohen Aufwand fordert und häufig negative Nebenwirkungen miteinschließt. Die entsprechenden Regelungen zur Beamtenversorgung sollten dem auch entsprechend Rechnung tragen. Der vorliegende Gesetzentwurf sowie der Änderungsantrag konterkariert dies jedoch. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat sich in diesem Zusammenhang grundsätzlich für die Beibehaltung der bisherigen Regelungen über die Besoldung und Versorgung von hauptamtlichen Bürgermeistern und hauptamtlichen Beigeordneten ausgesprochen. Die versorgungsrechtlichen Regelungen haben sich insgesamt bewährt und sind insbesondere vor dem Hintergrund der in Hessen bestehenden unechten Magistratsverfassung und des sich hieraus ergebenden Tätigkeitsfeldes des Bürgermeisters sowie der hauptamtlichen Beigeordneten als adäquat anzusehen.

Des Weiteren wurde § 82 Abs. 1 HGO um einen Satz 5 erweitert, wonach eine gesetzliche Klarstellung getroffen worden ist. Wird die entsprechende Mindestzahl von mindestens 3 Ortsbeiratsmitgliedern unterschritten, so entfällt die Einrichtung eines Ortsbeirates für die restliche Dauer der laufenden Wahlzeit. Diese Ausführungen gelten entsprechend für den Ausländerbeirat. Dazu wurde § 86 Abs. 1 HGO ergänzt.

Darüber hinaus hat der Hessische Städte- und Gemeindebund den vorliegenden Gesetzentwurf zum Anlass genommen, weitere Forderungen im Bereich des Kommunalverfassungsrechts zu erheben, die in der Beratungspraxis virulent geworden sind. In diesem Zusammenhang wurde eine Veränderung des Turnus der Sitzungen der Gemeindevertretung gefordert. Die Regelung in § 56 Abs. 1 HGO (alt), wonach die Sitzungen der Gemeindevertretung mindestens alle zwei Monate stattfinden müssen, wurde in der Praxis als starr angesehen. Angeregt wurde daher, dass lediglich eine Mindestzahl von Sitzungen pro Jahr festgelegt wird. Dieser Forderung wurde durch das Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften vom 20.12.2015 (GVBl S. 618) Rechnung getragen und sechs Sitzungen pro Jahr verankert.

Im Zusammenhang mit dieser Gesetzgebungsinitiative wurde seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes auch darauf hingewiesen, dass das in §§ 5, 2 Hessisches Beteiligungsgesetz (BtG) vorgesehene Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände durch derartige Gesetzesinitiativen verkürzt wird, da im Gegensatz zu Gesetzentwürfen der hessischen Landesregierung hier eine Beteiligungsfrist von 2 Monaten nicht vorgesehen ist (§ 5 BtG). Hier wurde von der Geschäftsstelle angeregt, eine Klarstellung in § 5 BtG dergestalt vorzunehmen, wonach nicht lediglich ein Verweis auf § 2 Abs. 1 BtG erfolgt, sondern eine generelle Verweisung auf § 2 BtG. Nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass der Hessische Städte- und Gemeindebund seine Organe und Mitglieder bei einem entsprechenden Gesetzesvorhaben rechtzeitig und umfassend einbinden kann.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat weiterhin zu einem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein *Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften* (Drucks.19/2200), einem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (Drucks. 19/2298) sowie dem Änderungsantrag der Fraktion der CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (Drucks. 19/2709) Stellung genommen. Dieses Gesetz enthielt nicht unerhebliche Änderungen im Bereich der Hessischen Kommunalverfassung, des Kommunalwahlgesetzes sowie des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit. Inhalt des Gesetzentwurfes ist im Wesentlichen die Absenkung der erforderlichen Zustimmungsquoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie die Einführung eines sog. „Vertreterbegehrens“. Die Einführung des „Vertreterbegehrens“ ermöglicht die Initiierung eines Bürgerbegehrens durch die Gemeindevertretung. Erforderlich ist hierfür eine Mehrheit von mindestens 2/3 der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung.

Die Einführung eines Vertreterbegehrens wurde seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes abgelehnt, da das Vertreterbegehren eine Durchbrechung des die hessische Verfassung prägenden Prinzips der repräsentativen Demokratie darstellt. Ebenso wurde es von Seiten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes als kritisch angesehen, dass hinsichtlich der formellen und materiellen Anforderung an das Vertreterbegehren im Gegensatz zum Bürgerbegehren, das von Bürgerinnen und Bürgern initiiert wird, kein Kostendeckungsvorschlag und keine Begründung erforderlich ist.

Abgelehnt wurde von uns auch die Herabsetzung der Zustimmungsquoren bei Bürgerbegehren für Gemeinden mit mehr als 100.000 bzw. 50.000 Einwohnern. Auch wenn unser Mitgliedsbereich hiervon grundsätzlich nicht tangiert ist, so halten wir ein einheitliches Zustimmungsquorum von

25 % der Stimmberechtigten für geboten, um eine hinreichende Unterstützung des Ansinnens zu gewährleisten.

Ausdrücklich begrüßt wurde in diesem Zusammenhang, dass der Negativkatalog des § 8b Abs. 2 Nr. 2 HGO insoweit ergänzt worden ist, dass die Frage der ehrenamtlichen Verwaltung des Bürgermeisteramtes nicht einem Bürgerentscheid zugänglich ist.

Zudem wurde auch die Reduzierung der Frist im Zusammenhang mit der Beanstandung des Zulassungsbeschlusses eines Bürgerbegehrens durch die Aufsichtsbehörde nach § 138 HGO begrüßt. Durch die Neufassung von § 8b Abs. 4 HGO ist eine Beanstandung des Zulassungsbeschlusses nur innerhalb von 6 Wochen nach der Beschlussfassung seitens der Gemeindevertretung zulässig. Die Verkürzung der Beanstandungsfrist dient der schnellen Klärung des Sachverhalts und ermöglicht eine baldige Abstimmung durch die Bürgerinnen und Bürger.

Durch den Gesetzentwurf wurde des Weiteren § 40a Abs. 4 HGO in der Hinsicht angepasst, dass künftig das Ruhen des bisherigen Arbeitsverhältnisses eines gewählten kommunalen Wahlbeamten und der Anspruch auf Rückkehr in das vorherige Arbeitsverhältnis für alle Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst gilt und nicht nur auf die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes des Landes beschränkt ist.

Entgegen des ausdrücklichen Widerstandes des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, wurde die Einwohnergrenze in § 44 Abs. 1 HGO im Zusammenhang mit der Ermöglichung von ehrenamtlichen Bürgermeistern von 1500 Einwohnern auf 5000 Einwohner erhöht. Die entsprechende Änderung in der Hauptsatzung bedarf jedoch künftig einer Mehrheit von mindestens 2/3 der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. Ursprünglich war keine Einwohnergrenze vorgesehen und auch keine 2/3-Mehrheit. Die Änderungen sind (alleine) unseren Interventionen zu verdanken. Bezüglich der Veränderung der Einwohnergrenze wurde ausgeführt, dass kein Regelungsbedarf gesehen wird. Die Anforderungen an das Amt eines Bürgermeisters lassen es geboten erscheinen, dass die Stelle hauptamtlich zu verwalten ist. Die Neuregelung trägt daher zur „Entprofessionalisierung“ des Amtes des Bürgermeisters bei. Zudem wurde die Problematik gesehen, dass die Neuregelung in der Praxis missbräuchlich angewandt werden kann, um Amtsinhaber de facto abzuwählen. Zu befürchten steht auch, dass die Neuregelung als politisches Instrument angesehen wird, unter finanziellen Gesichtspunkten die Stelle des hauptamtlichen Bürgermeisters umzugestalten.

Die in der Gesetzesbegründung vorgesehene Regelung, wonach zwischen unmittelbarer und mittelbarer Beteiligung mit größerer Bedeutung

bei § 51 Nr. 11 und 12 HGO zu differenzieren ist, wurde seitens der Geschäftsstelle begrüßt. Die Neufassung sieht die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeindevertretung vor und dass stets zwischen einer unmittelbaren und einer mittelbaren Beteiligung zu differenzieren ist. Bei einer mittelbaren Beteiligung ist die Zuständigkeit der Gemeindevertretung zur Beschlussfassung jedoch nur gegeben, wenn die mittelbare Beteiligung von größerer Bedeutung ist. Hierzu wäre eine gesetzgeberische Klarstellung sinnvoll gewesen.

Im Rahmen der schriftlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages wurden seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes auch weitere Forderungen erhoben. In diesem Zusammenhang ist ausdrücklich zu begrüßen, dass eine Forderung unseres Verbandes nunmehr Rechnung getragen wurde, wonach der Turnus für die Sitzungen der Gemeindevertretung nach § 56 Abs. 1 S. 1 HGO insoweit verändert worden ist, als nicht mehr zwingend alle zwei Monate einmal, sondern pro Jahr insgesamt sechs Mal getagt werden muss. Die seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes initiierte Neuregelung entspricht einem praktischen Bedürfnis und ermöglicht eine flexiblere Gestaltung des Sitzungskalenders.

Außerdem wurde durch die Gesetzesänderung § 82 Abs. 6 S. 1 HGO neu gefasst. Entfallen ist dadurch die Möglichkeit auf Ortsbezirksebene einen Bürgerentscheid durchzuführen.

Zu Beginn der Wahlzeit der neu gewählten Gemeindevertretungen hat der Hessische Städte- und Gemeindebund – wie auch in der Vergangenheit – einen Aufsatz für die konstituierende Sitzung inklusive Mustertagesordnung mit umfangreichen Erläuterungen und Musterwahlzetteln verfasst (HSGZ 2016, S. 3). Dieser wurde in der Hessischen Städte- und Gemeindezeitung abgedruckt. Hierbei wurden die Gesetzesänderungen sowie die neue Rechtsprechung berücksichtigt. Darüber hinaus wurden das Hauptsatzungsmuster, das Muster für eine Entschädigungssatzung sowie diverse Geschäftsordnungsmuster überarbeitet und an die aktuelle Rechtslage angepasst.

Im Rahmen der kommunalrechtlichen Verwaltungsstreitverfahren ist insbesondere auf einen Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30.11.2015 hinzuweisen. In diesem Verfahren ging es um die Zulassung eines Bürgerbegehrens. In den Entscheidungsgründen wurde festgestellt, dass die Klage – gerichtet auf die Verpflichtung, ein Bürgerbegehren für zulässig zu erklären (§ 8b Abs. 4 S. 2 HGO) – als eine Verpflichtungsklage statthaft ist, denn die begehrte Erklärung stellt ein Verwaltungsakt dar. Klargestellt wurde außerdem in den Entscheidungsgründen, dass der Senat nicht mehr an der bis dahin geltenden Senatsrechtsprechung festhält, wonach in diesem Falle eine Feststellungsklage

statthaft ist. Dieser Beschluss wird auch in der Praxis erhebliche Auswirkung auf die Zulassungsentscheidung nach § 8b Abs. 4 S. 2 HGO haben.

● **Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit**

Im Rahmen der Novellierung der Hessischen Gemeindeordnung durch ein *Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften (Drucks. 19/2200)* wurden auch Bestimmungen des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) novelliert bzw. angepasst. Seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes wurde begrüßt, dass in § 15 Abs. 2a KGG nunmehr geregelt wird, dass die Verbandsmitglieder ihre Vertreter anweisen können, wie sie in der Verbandsversammlung abzustimmen haben. Eine Missachtung dieser Weisungsgebundenheit führt jedoch ausdrücklich nicht dazu, dass ein Beschluss, der hiergegen verstößt, unwirksam ist. Hierdurch hat der Gesetzgeber eine Klarstellung herbeigeführt, die für die Handlungsfähigkeit des Zweckverbandes von elementarer Bedeutung ist. Des Weiteren wurde die Möglichkeit der Bildung von Fraktionen in § 15 Abs. 2a S. 3 KGG in Verbandsversammlung bei einer Größe von mehr als 30 Vertretern der Verbandsmitglieder neu eingeführt. Auch diese Neuregelung wurde seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes begrüßt. Dabei gilt § 36a HGO entsprechend mit der Maßgabe, dass das Nähere in der Zweckverbandssatzung zu regeln ist. Als Konsequenz folgt daraus, dass die Möglichkeit der Bildung von Fraktionen zwingend in der Verbandssatzung aufzunehmen ist. Zudem hat der Gemeindeverwaltungsverband durch die Gesetzesänderung nunmehr die Möglichkeit neben eigenen Bediensteten nach § 30 Abs. 3 KGG, seine Aufgaben mit Bediensteten der Mitgliedskommunen wahrzunehmen.

Schließlich hat die Fraktion DIE LINKE einen Gesetzentwurf für ein *Gesetz für mehr demokratische Beteiligungsrechte in den Kommunen (Drucks. 19/1520)* eingebracht. Inhalt des Gesetzentwurfes ist die Stärkung des plebiszitären Elements in der Hessischen Gemeindeordnung. Wesentliche Inhalte sind die erheblichen Absenkungen der Zustimmungsquoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Darüber hinaus soll das kommunale Petitionsrecht (Bürgerpetition) und der Einwohnerantrag eingeführt werden. Damit sollen die Beteiligungs- und Informationsrechte aller Einwohnerinnen und Einwohner wesentlich gestärkt werden. Weiterer Inhalt des Gesetzentwurfes ist das Absenken des aktiven kommunalen Wahlrechts auf 16 Jahre. Außerdem soll – wie in vielen anderen europäischen Staaten – das aktive Wahlrecht ausgedehnt werden. Damit sollen alle mindestens 3 Monate in der Gemeinde lebenden Menschen, also auch alle nicht EU-Bürgerinnen und Bürger aktiv wahlberechtigt werden. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat

sich zu dem Gesetzentwurf überwiegend ablehnend geäußert, da insbesondere die generellen Strukturen der repräsentativen Demokratie beibehalten werden sollen. Der vorliegende Gesetzentwurf unterlag außerdem verfassungsrechtlichen Bedenken, insbesondere vor dem Hintergrund von Artikel 28 Abs. 1 S. 3 GG und Artikel 73 Abs. 1 HV. Mithin ist bei der Abkehr vom Grundsatz der repräsentativen Demokratie eine zentrale Abkehr vom bisherigen repräsentativen Demokratieverständnis verbunden und eine erhebliche Schwächung des ehrenamtlichen Engagements durch Gemeindevertreter und Stadtverordnete zu verzeichnen.

Ein allgemeines Kommunalwahlrecht für Ausländer, die ihren Wohnsitz seit mindestens 3 Monaten in der Bundesrepublik Deutschland haben, wurde wegen verfassungsrechtlicher Bedenken (Artikel 28 GG) abgelehnt und darauf hingewiesen, dass hier zunächst eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich wäre. Nach Artikel 28 Abs. 1 S. 3 GG sind bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden lediglich EU-Staatsangehörige wahlberechtigt und wählbar.

Schließlich wurde auch die Wahlberechtigung zum Mitglied des Ausländerbeirates und der dahingehende Vorschlag, dass die Einwohner, die am Wahltag nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, das 16. Lebensjahr vollendet und seit mindestens 3 Monaten in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben, abgelehnt, da auch an dieser Stelle verfassungsrechtliche Bedenken (Artikel 28 GG) bestehen.

● **Transparenzgesetz**

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein *Hessisches Transparenzgesetz (Drucks. 19/2341)* Stellung genommen. Inhalt des Gesetzentwurfes ist die Gewährung eines allgemeinen Anspruchs auf Informationszugang – ohne Nachweis eines rechtlichen Interesses – der Bürger gegenüber öffentlichen Stellen. Die Behörden sind verpflichtet, Informationen zu geben und Akteneinsicht zu ermöglichen, was insoweit eine Abkehr vom bisherigen Rechtsanspruch auf Akteneinsicht nach § 29 HVwVfG darstellt, der das Vorliegen eines „berechtigten Interesses“ als Voraussetzung nennt.

Der Gesetzentwurf wurde vom Hessischen Städte- und Gemeindebund aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt, da die gesetzliche Regelung über das Akteneinsichtsrecht gem. § 29 HVwVfG als ausreichend angesehen wurde. Außerdem wurde geltend gemacht, dass die Umsetzung des Gesetzes zu einer erheblichen Mehrbelastung der Kommunen führt, die nicht über die vorgesehenen Gebührenregelungen gedeckt sind. Es wurden außerdem verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf das aus Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG abge-

leitete Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ der Bürger gesehen, dass jedem Einzelnen die Befugnis zubilligt, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Im Rahmen der Stellungnahme wurde außerdem darauf hingewiesen, dass die Entscheidungsfindung in kommunalen Gebietskörperschaften, durch gewählte Gremien erfolgt, die grundsätzlich öffentlich tagen.

● **Bibliotheksgesetz**

Der Hessische Städte- und Gemeindebund ist zu dem *Gesetzentwurf der Fraktionen zur Änderung des Hessischen Bibliotheksgesetzes* im Rahmen einer Regierungsanhörung angehört worden. Da das Hessische Bibliotheksgesetz nur bis zum 31.12.2015 befristet war, musste dies zum 01.01.2016 verlängert bzw. novelliert werden. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wurde das Hessische Bibliotheksgesetz um weitere 5 Jahre verlängert und redaktionell in wenigen Punkten überarbeitet. Im Rahmen der Stellungnahme zu dem vorstehenden Gesetzentwurf wurden seitens der Geschäftsstelle erhebliche Bedenken hinsichtlich der Schaffung eines Hessischen Bibliotheksgesetzes angemeldet. Wie bereits in der Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU und FDP für ein Hessisches Bibliotheksgesetz zur Schaffung eines derartigen Gesetzes im Jahre 2010 dargelegt, wurde das Gesetz an sich und eine Verlängerung abgelehnt. Insbesondere wurde durch den Verweis auf § 19 Abs. 1 HGO in der Präambel des Gesetzes die Gefahr gesehen, dass mit dem Gesetzentwurf den Städten und Gemeinden eine neue Pflichtaufgabe ohne finanziellen Ausgleich übertragen wird. Dies auch vor dem Hintergrund, dass § 19 Abs. 1 HGO in Form eines allgemeinen Programmsatzes formuliert ist, dass die Gemeinden die Aufgabe haben, kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereit zu stellen. Eine konkrete Benennung, welche kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereit zu stellen sind, erfolgte daraus aber gerade nicht. Des Weiteren sieht der Hessische Städte- und Gemeindebund auch weiterhin keine Notwendigkeit für die Schaffung eines Hessischen Bibliotheksgesetzes und lehnte daher auch unter diesen Gesichtspunkten die Verlängerung des Gesetzes ab.

● **Verordnung zum Gesetz über die Hoheitszeichen des Landes Hessen**

Im Berichtszeitraum wurden wir darüber hinaus angehört zu einer Verordnung zum Gesetz über die Hoheitszeichen des Landes Hessen. Zum Gesetz über die Hoheitszeichen des Landes Hessen gab es bisher drei Verordnungen (Verordnung über die Landesdienstflagge vom 26.11.1949, Verordnung über die Amtsschilder vom 26.11.1949, Verordnung über die Landessiegel vom 29.03.1949). Im Sinne der Verwaltungsvereinfachung wurden diese drei Verordnungen zu einer Hoheitszeichenverordnung zusammengefasst und zugleich Ausführungsbestimmungen zur Verordnung erstellt. Von

Seiten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes wurde es grundsätzlich begrüßt, dass die drei Verordnungen über die Landesdienstflagge, über die Amtsschilder und über die Landessiegel zu einer Verordnung (Hoheitszeichenverordnung) zusammengeführt wurden. Im Zusammenhang mit § 9 der Hoheitszeichenverordnung wurde als Klarstellung angeregt, dass die bisher in § 4 Abs. 5 der Verordnung über die Landessiegel enthaltene Regelung, wonach die Siegelführung der Gemeinden und der Gemeindeverbände besonderen Regelungen vorbehalten bleibt, auch weiterhin beibehalten wird. Durch diese Klarstellung wird deutlich, dass neben der Möglichkeit der Verwendung der Wappenfigur des Landes Hessen durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht der Landesregierung unterstehen, ein eigener Wirkungskreis der Gemeinde verbleibt, wie dieser in § 14 Abs. 2 HGO geregelt ist.

● **Gemeindefusionen**

Vor dem Hintergrund, dass der Koalitionsvertrag von CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN für die Wahlperiode des Hessischen Landtages 2014 – 2019 die interkommunale Zusammenarbeit als ein wesentliches Instrument versteht, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen in Hessen zu erhalten, wurde im Koalitionsvertrag dazu außerdem festgehalten, dass dem Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit eine große Bedeutung zugemessen wird und die Landesregierung daher auch Anreize dafür bieten wird.

In diesem Zusammenhang hatten sich die Gemeinden Angelburg und Steffenberg dazu entschieden, in Fusionsverhandlungen einzusteigen. Durch gemeinsames Handeln sollten die wirtschaftlichen, kulturellen, ökologischen und sozialen Bedingungen im Raum Angelburg und Steffenberg für die Zukunft gesichert und nach Möglichkeit verbessert werden. Der Hessische Städte- und Gemeindebund begleitete die freiwilligen Fusionsbemühungen von Angelburg und Steffenberg. Hierzu fanden zahlreiche Abstimmungs- und Koordinierungstermine zusammen mit den Gemeinden Angelburg und Steffenberg, der Unteren Kommunalaufsicht sowie der Oberen Kommunalaufsicht statt. Gemeinsam wurde ein Grenzänderungsvertrag ausgearbeitet, mit welchem alle Rechte und Pflichten der Gemeinden im Zusammenhang mit dem Zusammenschluss geregelt wurden. Außerdem fanden jeweils Bürgerversammlungen in den einzelnen Ortsteilen statt, in welchen die wesentlichen Fragen der Bevölkerung zur Fusion geklärt wurden. Am 11.10.2015 wurden die Bürger der beiden Gemeinden zu der Fusion befragt. In einer offiziellen Bürgerentscheid konnten dabei die Einwohner im Gebiet von Steffenberg und Angelburg ihre Meinungen zu dem geplanten Zusammenschluss kundtun. Die Frage bei dieser anstehenden Bürgerentscheid lautete „Sind Sie dafür, dass sich die Gemeinde Steffenberg und die Gemeinde

Angelburg mit Wirkung zum 01.01.2017 zu einer Gemeinde zusammenschließen?“. Bei dem Bürgerentscheid haben jeweils mehr als 25 % aller Wahlberechtigten der beiden Gemeinden teilgenommen. Während in Angelburg eine Mehrheit dieser Stimmen für eine Fusion gestimmt hat, hat sich in Steffenberg eine Mehrheit gegen einen Zusammenschluss der beiden Gemeinden ausgesprochen. Aus diesem Grund ist die Gemeindefusion von Angelburg und Steffenberg letztendlich gescheitert.

In diesem Zusammenhang ist auf eine weitere Gemeindefusion im Odenwaldkreis hinzuweisen. Am 06.03.2016 stimmten in den Gemeinden Beerfelden, Rothenberg, Sensbachtal und Hesse-neck die wahlberechtigten Einwohner darüber ab, ob eine Fusion dieser Gemeinden in Zukunft gewollt ist. Im Gegensatz zu dem Bürgerentscheid in Angelburg/Steffenberg fiel dieser Bürgerentscheid positiv aus. Eine klare Mehrheit der Wahlberechtigten stimmte mit einem „Ja“ für eine Fusion. Damit können die Kommunen nun gemeinsam einen Grenzänderungsvertrag ausarbeiten und alle rechtlichen Schritte in die Wege leiten, um die Fusion abzuschließen. Auch in dieser Angelegenheit war der Hessische Städte- und Gemeindebund beratend tätig und wird auch zukünftig die Fusionsbemühungen durch rechtliche Beratung unterstützen.

● **Kommunalwahlrecht**

Im Bereich des Kommunalwahlrechts war der Berichtszeitraum geprägt von der Novellierung des Kommunalwahlgesetzes und des Landtagswahlgesetzes im Rahmen des *Gesetzes zur Modernisierung des Dienstrechtes der Kommunalwahlbeamten und zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften* vom 28.03.2015 (GVBl. S. 158, 188). Hervorzuheben sind beim Hessischen Kommunalwahlgesetz (KWG) zum einen die Vorverlegung des Tages der Einreichung von Wahlvorschlägen zur Kommunalwahl vom 66. auf den 69. Tag gemäß § 13 Abs. 1 KWG. Neu ist ebenfalls die Bestimmung in § 16 Abs. 2 Satz 3 KWG, wonach auf dem Stimmzettel künftig auch Ordens- bzw. Künstlername aufgenommen werden können, wenn diese im Pass-, Personalausweis oder Melderegister eingetragen sind und die Gemeindevertretungen bzw. die Stadtverordnetenversammlung dieses mit qualifizierter Mehrheit beschlossen hat. Im Rahmen der Veröffentlichung der Wahlvorschläge sieht § 15 Abs. 5 KWG zukünftig vor, dass bei einem entsprechenden Nachweis des Bewerbers bzw. der Bewerberin gegenüber dem Wahlleiter bis zum Ablauf der Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge über eine bestehende Übermittlungssperre gem. § 51 Abs. 1 Bundesmeldegesetz anstelle der Wohnanschrift eine sog. Erreichbarkeitsanschrift verwendet werden können. Hierbei soll gewährleistet werden, dass Personen, die eine Übermittlungssperre eingetragen bekommen haben, zum Schutz der Persönlichkeit eine Veröffentlichung im Rahmen der

zugelassenen Wahlvorschläge unterbleiben kann und an deren Stelle eine Erreichbarkeitsadresse gesetzt werden kann. Die Angabe eines Postfaches genügt hierbei nicht. Ein Vorschlag den wir seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes ausdrücklich begrüßt haben. Hinsichtlich der Neuregelung in § 19 Abs. 1 KWG, wonach bei gebündelten Wahlen im Rahmen der Briefwahl für jede Wahl bzw. Abstimmung ein gesonderter Stimmzettelumschlag (innerer Umschlag) verwendet werden muss, haben wir auf die erheblichen Kostenfolgen für die Gemeinden hingewiesen, die für die Herstellung der gesonderten Stimmzettelumschläge zuständig sind. Darüber hinaus führt diese Neuregelung nach unserer Auffassung dazu, dass hinsichtlich der Abgabe der Stimmzettel möglicherweise falsche Stimmzettel in den falschen Stimmzettelumschlag gesteckt werden können, was sowohl für die Wahlvorstände als auch für den Wahlausschuss zu Schwierigkeiten in der Beurteilung führen kann.

Im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Gültigkeit der Wahlen sieht § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 KWG zukünftig vor, dass behauptete Rechtsverletzungen des Einspruchsführers im Beschluss der Gemeindevertretung zwingend darzustellen sind, auch wenn die Wahl insgesamt für gültig erklärt wird. Eine entsprechende Regelung erfolgt im Zusammenhang mit der Gültigkeitserklärung von Bürgermeisterdirektwahlen nach § 50 Nr. 4 KWG. Eine zwingende Notwendigkeit für diese Neuregelungen haben wir nicht gesehen, da nach unserer Auffassung entsprechende Feststellungen eher zu mehr Unfrieden als zu positiven Effekten führen dürfte. Obwohl letztlich die Wahl nach dem Gesetz gültig war, könnte zumindest die Legitimität des Organs in Zweifel gezogen werden, was dem Sinn und Zweck einer solchen Regelung nicht entsprechen dürfte.

Im Rahmen der Wahlstatistik nach § 66 Abs. 2 KWG finden künftig auch Briefwahlbezirke Berücksichtigung und es soll eine weitere Altersgruppe gebildet werden, so dass im Rahmen der repräsentativen Wahlstatistik statt fünf bis zu sechs Altersgruppen darstellbar sind. Durch die Neuregelung des § 67 Abs. 3 KWG ist einer langjährige Forderung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes gefolgt worden, wonach die Internetbekanntmachung künftig auch bei Wahlen möglich ist. Erfolgt eine öffentliche Bekanntmachung im Internet, so sind die in Ziff. 1 bis 4 näher bezeichneten Anforderungen einzuhalten. Danach ist das Löschen personenbezogener Daten spätestens sechs Monate nach dem Ende der Wahlzeit als auch die Vorgabe eines Aushangs in der Gemeindeverwaltung (Ziff. 3) vorgesehen, um Wahlberechtigten ohne Zugang zum Internet die Möglichkeit zur Kenntnisnahme der öffentlichen Bekanntmachung zu eröffnen. Im Rahmen der sog. Hinweisbekanntmachung ist auf die Veröffentlichungsstelle nach § 67 Abs. 3 Nr. 3 KWG hinzuweisen.

Eine weitere Novellierung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes ist im Rahmen des Gesetzes zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften vom 22.12.2015 (GVBl. S. 618) erfolgt, wonach ab der Aufstellung der Listen für die Kommunalwahl 2021 der Frauenanteil in Kommunalparlamenten erhöht werden soll und hierzu seitens des Gesetzgebers eine paritätische Besetzung bei der Aufstellung der Listen für die Kommunalwahl angestrebt wird. Nach Möglichkeit sollen entsprechend dieser Appellnorm Frauen und Männer gleichermaßen berücksichtigt werden. Die Vorschrift hat insoweit keinen verbindlichen Charakter, sondern soll lediglich an die Parteien und Wählergruppen appellieren sich bei der Aufstellung der Wahlvorschläge an dem Förderauftrag aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zu orientieren. Darüber hinaus sieht § 55 Abs. 1 Satz 3 KWG zukünftig vor, dass ein Bürgerentscheid frühestens drei Monate und spätestens sechs Monate nach der Entscheidung der Gemeindevertretung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens oder die Durchführung eines Bürgerentscheides stattfindet. Die entsprechende Fristenregelung gilt somit sowohl für ein Bürgerbegehren als auch für ein Vertreterbegehren, welches die Gemeindevertretung gemäß § 8 b Abs. 1 HGO anstelle einer eigenen Entscheidung mit der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder initiieren kann. Durch die Festlegung, dass ein Bürgerentscheid hiernach frühestens nach drei Monaten vorgenommen werden kann, soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Beschluss der Gemeindevertretung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens der gemeindeinternen Kontrolle durch den Bürgermeister und des Gemeindevorstands nach § 63 HGO als auch der externen Überprüfung durch die Kommunalaufsichtsbehörden nach § 138 HGO unterliegen kann. Dementsprechend kann innerhalb dieser Frist zunächst abgewartet werden, ob von den obigen Rechtsinstituten Gebrauch gemacht wird und ob diese ggf. eine Aufhebung des Beschlusses über den Abstimmungstermin rechtfertigen.

Im Anschluss an die gesetzlichen Neuerungen waren die entsprechenden Anpassungen der Kommunalwahlordnung (KWO) vorzunehmen. Neben den entsprechenden Folgeänderungen zum Gesetzgebungsverfahren wurde in der gesamten Kommunalwahlordnung im Zusammenhang mit der Briefwahl der Begriff „Wahlumschläge“ durch „Stimmzettelumschläge“ ersetzt. Im Übrigen wurde den Beisitzern im Wahlausschuss die Möglichkeit eingeräumt vor der Sitzung Einblick in die Beratungsunterlagen nehmen zu können, um eine ausreichende Vorbereitung zu ermöglichen. Im Zusammenhang mit der Versendung der Briefwahlunterlagen an eine andere Anschrift als die Wohnanschrift soll gleichzeitig eine Mitteilung an die Wohnanschrift über diesen Umstand erfolgen. Durch diese Neuregelung in § 18 Abs. 4 KWO soll ein möglicher Missbrauch

der elektronischen Form bei der Beantragung des Wahlscheines durch unberechtigte Dritte unterbunden werden. Im Falle der Mehrfachunterzeichnung von Wahlvorschlägen durch einen Wahlberechtigten sollen künftig nicht mehr alle Unterschriften ungültig sein, sondern nur noch alle „weiteren“, so dass die erste Unterstützungsunterschrift folglich gültig bleibt (§ 23 Abs. 3 KWO). Die entsprechende Fünfte Verordnung zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 28.05.2015 wurde im GVBl. S. 237 veröffentlicht.

Bezüglich der *Kostenerstattung für die am 22.09.2013 in Hessen erstmals gemeinsam durchgeführte Bundestags- und Landtagswahl* wurde zu zwei Verordnungen zur Festsetzung der Kostenerstattung für die Landtagswahl und die Wahlkostenerstattung durch den Bund Stellung genommen. Mit der mit der Wahlkostenverordnung des Bundes einhergehend moderaten Anhebung der jeweiligen Erstattungsbeträge entsprechend der Preisentwicklung haben wir uns einverstanden erklärt. Gegenüber dem Deutschen Städte- und Gemeindebund haben wir jedoch unsere Forderung aufgegriffen, sich für die Streichung der Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen in § 50 Abs. 3 BWG einzusetzen. Nach unserer Sicht ist diese nicht nachvollziehbar und es wurde auf die Regelung in Hessen (§ 47 LWG) verwiesen, die eine solche Differenzierung zwischenzeitlich aufgegeben hat. Mit der Änderung des Landtagswahlgesetzes durch Gesetz vom 16. Dezember 2011 hat die Bundesland Hessen die Differenzierung der Restkostenpauschale nach Gemeindegrößenklassen entfallen lassen. Den nunmehr einheitlich festgelegten Betrag in Höhe von 45 Cent je Wahlberechtigter haben wir als sachgerecht angesehen und weiterhin dafür plädiert, dass der Versand der Wahlbenachrichtigungen und der Wahlbriefunterlagen weiterhin direkt durch das Land organisiert wird und eine wesentliche Hilfestellung für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden darstellt, da hier erhebliche Rabatte durch die zentrale Vergabe erzielt werden können und mithin erheblich kostengünstiger abgewickelt werden kann als eine Einzelvergabe durch die Kommunen dieses vermag.

● **Ausländerbeiratswahl am 29.11.2015 und Kommunalwahl am 06.03.2016 in Hessen**

Im Bereich des kommunalen Wahlrechts war der Berichtszeitraum geprägt von der Ausländerbeiratswahl am 29. November 2015 sowie den Kommunalwahlen am 06. März 2016. Insofern bestand ein erheblicher Beratungsbedarf bei den Mitgliedsstädten und -gemeinden. Neben schriftlichen Stellungnahmen war hier insbesondere eine telefonische Beratung im Einzelfall gefordert. Insgesamt ist festzustellen, dass die Durchführung der Wahlen hohe Anforderung an die Kommunen gestellt hat, dies insbesondere vor dem Hintergrund der Bündelung in einer Vielzahl von Städten und Gemeinden mit Bürgermeisterwahlen, Land-

ratswahlen und Bürgerentscheiden. Die Mitgliedsstädte und -gemeinden haben aber auch diese Kommunalwahlen wiederum mit großem Engagement und Erfolg durchgeführt. Außerdem wurde weiterhin eine hohe Anzahl von Briefwählern verzeichnet. Dies erforderte einen wesentlich höheren Organisationsaufwand hinsichtlich des Antrags, dem Versand der Wahlunterlagen, der Aufbewahrung derselben und die Zulassung der Wahlbriefe.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass der Hessische Städte- und Gemeindebund zur Schulung der Mitarbeiter und zur Vorbereitung auf die Kommunalwahlen 2016 zwei *Tagesseminare zum Thema „Kommunalwahlen 2016“* im Bürgerhaus in Butzbach mit fast 500 Teilnehmern organisiert hat. In den Seminaren wurde ein Überblick über die aktuellen Änderungen im Bereich des Kommunalwahlrechts vermittelt. Die Änderungen im Kommunalwahlgesetz (KWG) sowie in der Kommunalwahlordnung (KWO) wurden dabei vorgestellt. Zudem wurde anhand praktischer Fallbeispiele das Wahlsystem nochmals wiederholend aufgefrischt und mit den Teilnehmern erörtert. Abschließend gab es eine Kurzpräsentation der aktuellen Wahlsoftware „PC-Wahl“ einschließlich Stimmzettelerfassung durch die Kommunale Informationsverarbeitung Hessen (ekom 21). Die Referenten des Hauses wurden dazu durch Herrn Fritsch von der ekom 21 unterstützt.

Wie in den zurückliegenden Jahren sollen die bei der Beratung aufgetretenen Schwierigkeiten und Probleme mit dem zuständigen Innenministerium besprochen werden und auch die Haupt- und Personalamtsleiterlehrgänge genutzt werden, um wertvolle Hinweise und Anregungen von den Städten und Gemeinden aus der Praxis zu erhalten.

● **Sonstiges**

Der Hessische Landtag hat den Antrag der *Fraktionen der CDU, der SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der FDP betreffend die Einsetzung einer Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ im November 2015 beschlossen (Drucks. 19/2566)*. Die Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ hat den Auftrag erhalten, die Hessische Verfassung in ihrer Gesamtheit zu überarbeiten und Vorschläge für ihre zukünftige Gestaltung zu unterbreiten. Sie soll organisatorisch, sprachlich und dem Geist nach den Rahmen für die angestrebte Verfassungsänderung bilden. Des Weiteren soll sie auf den Bericht der Verfassungenquete von 2005 aufbauen, aber nicht auf die dortigen Vorschläge festgelegt oder beschränkt sein. Insbesondere soll sich die nun eingesetzte Enquetekommission mit der Ausgestaltung folgender Themenstellungen beschlussfassend auseinandersetzen:

- Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts,
- Abschaffung der Todesstrafe,

- Überprüfung der Voraussetzung und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheiden,
- Überprüfung der Regelungen zum passiven Wahlalter.

Im Rahmen der Einsetzung dieser Enquetekommission wurde seitens der kommunalen Spitzenverbände ein gemeinsames Schreiben verfasst, wonach die kommunale Ebene bzw. deren Spitzenverbände die Bereitschaft zur Mitwirkung an der Kommissionsarbeit erklärt haben, da in der angedachten Änderung der Hessischen Verfassung in vielen Fällen auch die Belange der Kommunen unmittelbar oder mittelbar berührt werden.

5. Beamten- und Arbeitsrecht

Neben der Beratung, Prozessführung und Klärung von Fragen in arbeitsrechtlichen und beamtenrechtlichen Angelegenheiten wurde u. a. insbesondere zu folgenden Gesetzesvorhaben und Maßnahmen Stellung genommen:

Mit dem am 01.03.2014 in Kraft getretenen Zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetz wurden die maßgeblichen beamtenrechtlichen Regelungen überarbeitet, neu strukturiert und soweit noch nicht geschehen in Landesrecht überführt. Betroffen davon waren insbesondere das Hessische Beamtengesetz, das Hessische Beamtenversorgungsgesetz und das Hessische Besoldungsgesetz. Die gemäß den entsprechenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen noch ausstehenden Rechtsverordnungen, wie z. B. die Hessische Laufbahnverordnung, die Hessische Nebentätigkeitsverordnung und die Verordnung zur Regelung der Leistungsentgelte für Beamte sollten zeitnah nachfolgen.

Verordnung zur Anpassung kommunalrechtlicher Verordnungen an das Zweite Dienstrechtsmodernisierungsgesetz (Verordnung über die Besoldung, Dienstaufwandsentschädigung und Reisekostenpauschale der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit – (KommBesDAV)

Mit der Verordnung zur Anpassung kommunalrechtlicher Verordnungen an das Zweite Dienstrechtsmodernisierungsgesetz wurden sodann die bisherigen Regelungen für kommunale Wahlbeamten aus dem Hessischen Wahlbeamtenaufwandsentschädigungsgesetz, der Hessischen Kommunalbesoldungsordnung und der Verordnung über die pauschale Abgeltung der Dienstreisen der Landräte und hauptamtlichen Kreisbeordneten in einer Verordnung über die Besoldung, Dienstaufwandsentschädigung und Reisekostenpauschale der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamtin und Wahlbeamten auf Zeit zusammengefasst und den Verbänden zur Anhörung vorgelegt.

Neu geregelt wurde dabei u. a. dass für die Wahlbeamten der Besoldungsordnung A sich die Höhe des Grundgehaltes abweichend von § 28 Hessisches Besoldungsgesetz nach der jeweiligen Endstufe richtet. Der beabsichtigten notwendigen Neuregelung wurde mit Stellungnahme vom 18.12.2013 zugestimmt. Die Verordnung über die Besoldung, Dienstaufwandsentschädigung und Reisekostenpauschale der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit (KommBesDAV) vom 17.02.2014 ist am 01.03.2014 in Kraft getreten.

Hessische Laufbahnverordnung (HLV)

Die Neuregelung der Hessischen Laufbahnverordnung wurde im November 2013 zur Stellungnahme zugereicht. Schwerpunkte der Neuregelungen waren die Zusammenlegung der Laufbahnen, die grundsätzliche Umgestaltung der Systematik des Laufbahnrechts, die Optimierung der Aufstiegsmöglichkeiten und die Festlegung der Grundsätze der Personalentwicklung und Fortbildung sowie die Grundsätze der dienstlichen Beurteilungen. Bekanntlich wurde der einfache Dienst abgeschafft und es gibt nur noch 29 Laufbahnen in 11 Laufbahnfachrichtungen. Die Laufbahnbefähigung kann grundsätzlich durch den Vorbereitungsdienst mit entsprechender Laufbahnprüfung aber auch als so genannte andere Bewerber/in erworben werden. Neben Regelungen zur Personalentwicklung wird insbesondere die Regelbeurteilung mit einem Regelbeurteilungszeitraum von 3 Jahren festgelegt. Davon kann nur ausnahmsweise abgesehen werden, wenn es nicht zweckmäßig ist. Problematisch könnte insbesondere die vorgeschriebene Beurteilung durch zwei Personen werden. Deswegen wurde in der dazu abgegebenen Stellungnahme gefordert, dass bei den Kommunen auch die Beurteilung von nur einer Person zulässig sein soll. Die neue Laufbahnverordnung (HLVO) wurde am 28.02.2014 verkündet und ist am 01.03.2014 in Kraft getreten. Nach den Ausführungen dazu sollen z. B. Einzelheiten des Beurteilungsverfahrens nach wie vor von den obersten Dienstbehörden geregelt werden können.

Hessisches Reisekostengesetz ((HRKG) und Hessisches Sonderzahlungsgesetz (HSZG)

Aufgrund des Zeitablaufes wurde das Hessische Sonderzahlungsgesetz verlängert und das Hessische Reisekostengesetz entfristet. Dagegen wurden gemäß Stellungnahme vom 09.05.2014 keine Einwände erhoben.

Hessische Nebentätigkeitsverordnung (HNV)

Auch die Nebentätigkeitsverordnung (HNV) ist im Rahmen des Zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes neu geregelt bzw. angepasst worden. In unserer Stellungnahme vom 03.02.2015 haben wir die Änderung der Grenze zur Pflicht zur

Aufstellung der gewährten Vergütungen von 1.000,00 DM auf 1.000,00 € Bruttovergütung begrüßt. Es wurde festgestellt, dass die neu festgesetzten Euro-Beträge für die Abführungspflicht etwa der Bundesregelung entsprechen, aber die Neuregelung in § 5 (Vergütungsaufstellung) günstiger ist. Eine Definition der Nebentätigkeit erfolgt nicht mehr, so dass die Definitionen in § 71 HBG zur Anwendung kommen, wobei jedoch ein entsprechender Hinweis hilfreich gewesen wäre. Die neue HNV gilt seit 11.06.2015.

Unter der Überschrift „*Neue Verordnungen nach dem Inkrafttreten des Zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes (HUrlVO, HLVO, Verordnung zur Anpassung kommunalrechtlicher Vorschriften an das Zweite DRModG mit KommBesDAV und KommStVO*“ wurde auf unserer Homepage www.hsgb.de im Internet unter Fachinformationen Arbeitsrecht/Beamtenrecht am 17.03.2014 und in unserem Eildienst über die Neuregelungen informiert.

Hessische Beihilfeverordnung (HBeihVO)

Im Dezember 2014 wurde ein Entwurf zur Änderung der Hessischen Beihilfeverordnung vorgelegt, wonach neben redaktionellen Anpassungen die sogenannten stationären Wahlleistungen im Krankenhaus, wie die Chefarztbehandlung sowie das Zweibettzimmer nicht mehr beihilfefähig sein sollten. Den Beihilfeberechtigten sollten keine Gesundheitsleistungen verloren gehen, sie sollten nur wie gesetzlich Krankenversicherte behandelt werden. Aufgrund der damit beabsichtigten Einsparungseffekte für die Städte und Gemeinden wurde diese Neuregelung gemäß der Stellungnahme vom 02.02.2015 zur Kenntnis genommen. Dieser Änderungsentwurf wurde jedoch nicht realisiert, sondern am 23.07.2015 ein neuer Änderungsentwurf vorgelegt. Danach sollten neben den redaktionellen und sonstigen Anpassungen nicht mehr die Beihilfe für stationäre Wahlleistungen ganz aufgegeben werden, sondern entsprechend der Regelung in § 25 der Beihilfeverordnung des Landes Rheinland-Pfalz eine Regelung zur Anwendung kommen, bei der der Anspruch auf Wahlleistung gegen die Entrichtung eines monatlichen Beitrages aufrecht erhalten werden kann. Die Beihilfeberechtigten konnten daher gegenüber der Festsetzungsstelle innerhalb der Frist von 3 Monaten erklären, dass sie Beihilfen für Wahlleistungen weiterhin in Anspruch nehmen wollen. Dafür wird ein Eigenanteil i.H.v. 18,90 € monatlich zur Abdeckung der Aufwendungen für den Fortbestand der Wahlleistungen erhoben. Das Land Rheinland-Pfalz hat diesen Betrag auf monatlich 26,00 € festgesetzt, so dass sich die Frage stellt, ob der Betrag ausreichend ist. Dies gilt insbesondere auch deswegen, weil im Unterschied zu Rheinland-Pfalz ein Ruhen der Zahlungspflichten auch während der Elternzeit sowie einer Beurlaubung aus familiären Gründen, solange eine Beihilfeberechtigung besteht, neben dem Ruhen für die Zeit einer Beurlaubung ohne Bei-

hilfeansprüchen besteht. Dies wurde mit der Anerkennung einer besonderen gesellschaftspolitischen Aufgabe begründet. Dagegen haben wir eingewandt, dass es 1. fraglich ist, ob es sich gem. den verfolgten Zielen finanzieren lässt und 2. ebenfalls fraglich ist, ob dies nicht zu einer Begünstigung der Beihilfeberechtigten, die sich für Wahlleistungen entschieden haben, gegenüber denjenigen führt, die sich dagegen entschieden haben. Eine Ungleichbehandlung der Beihilfeberechtigten während der Elternzeit oder des Familienurlaubs bedarf jedoch eigentlich einer sachlichen Begründung, die nicht ersichtlich ist, weil auch diejenigen Beihilfeberechtigten, die keine Wahlleistung in Anspruch nehmen, eine gesellschaftspolitische Aufgabe während dieser Zeit erfüllen.

Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (DRÄndG)

Der Gesetzentwurf dient im Nachgang zum Ersten und Zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetz der Klarstellung, der Nachbesserung und weiterer notwendiger Anpassungen der beamtenrechtlichen Regelungen in Hessen. Betroffen sind daher auch die dienstrechtlichen Kerngesetze, wie das Hessische Beamtengesetz, das Hessische Besoldungsgesetz und das Hessische Beamtenversorgungsgesetz.

Mit den Stellungnahmen vom 18.08.2015 und vom 28.10.2015 wurde ausführlich zu den Gesetzesvorhaben Stellung genommen. U.a. sollte gesetzlich in § 21 Abs. 2 HBG klargestellt werden, dass über die Fälle einer Beförderung während der Probezeit und vor Ablauf eines Jahres nach Beendigung der Probezeit, die in der Hessischen Laufbahnverordnung geregelt ist, ohne die Direktorin oder den Direktor des Landespersonalamtes und die Landespersonalkommission entschieden werden kann. Dies wurde vor dem Hintergrund, dass derartige Entscheidungen nicht mehr rückgängig gemacht werden können und Verbeamtungen im kommunalen Bereich an Bedeutung verlieren, kritisch kommentiert. Ferner sollte in § 73 HBG „Nebentätigkeit“ die so genannte „Fünftelregelung“ für Zweiterbeurteilungen durch den Satz ersetzt werden, dass die zeitliche Beanspruchung durch genehmigungs- und anzeigepflichtige Nebentätigkeiten in der Woche 8 Stunden nicht überschreiten dürfen. Gegen diese Konkretisierung wurden keine Einwände erhoben. In § 80 HBG „Beihilfe“ wurde die Zeit der Beihilfeberechtigung wegen Beurlaubung zur Kinderbetreuung von 3 Jahren konkretisiert auf 3 Jahre je Kind. In § 43 Besoldungsgesetz wird aufgrund der neueren Rechtsprechung klargestellt, dass bei Lebenspartnern und Eheleuten, deren Arbeitszeit zusammen den Umfang einer Vollbeschäftigung nicht erreicht, der Familienzuschlag entsprechend dem Arbeitszeitanteil zu berechnen ist. Statt einer Halbierung findet also eine Aufteilung entsprechend dem Arbeitszeitanteil statt. Dies sind nur einige Beispiele zu denen Stellung genommen wurde.

Weitere Klarstellungen, Korrekturen und Anpassungen sollten insbesondere im Besoldungs-, und Versorgungsrecht wie z. B. in §§ 11, 15 und 76 HBeamtVG erfolgen.

Nach einer Vorabanhörung der Verbände durch das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport ging der Gesetzentwurf als Drucksache 19/2409 vom 15.09.2015 zum Landtag. Da der Innenausschuss beschlossen hatte eine öffentliche Anhörung dazu durchzuführen, wurde mit Schreiben vom 28.10.2015 dazu erneut Stellung genommen.

Hessische Leistungsanreizverordnung (HLAnreizV)

Lange Zeit nach dem Inkrafttreten des neuen Hessischen Besoldungsgesetzes im Rahmen des Zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes am 01.03.2014 wurde den Verbänden mit Schreiben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 14.10.2015 der Entwurf für eine Hessische Leistungsanreizverordnung zur Stellungnahme vorgelegt. Dabei geht es um eine Leistungsbesoldung bzw. ein Leistungsentgelt für Beamtinnen und Beamte.

Für die Kommunen war insofern nach § 46 Abs. 5 HBesG die Möglichkeit geschaffen worden kommunalen Beamtinnen und Beamte Leistungsgewährungen nach Maßgabe eines in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung festgelegten betrieblichen Systems zusammen mit den Tarifbeschäftigten zu gewähren. Problem war jedoch, dass dem Gesetz nicht eindeutig entnommen werden konnte, wie das Gesamtvolumen für die Auszahlung des Leistungsentgeltes an die Beamten bestimmt werden soll. Denn § 46 Abs. 5 Satz 4 HBesG regelt, dass die Höhe der Beträge und die Dauer der Gewährung die in der Verordnung nach Abs. 3 gesetzten Grenzen nicht überschreiten dürfen. Deshalb wurde erwartet, dass die zu erlassende Verordnung auch Regelungen zur Bestimmung des Gesamtvolumens für das Leistungsentgelt enthält. Die Verordnung erfüllt diese Erwartung jedoch nicht, so dass Auslegungen nötig sind.

In der Stellungnahme vom 18.11.2015 wurde diese Problematik ausführlich erläutert mit der Aufforderung, die Verordnung hinsichtlich einer Regelung zur Bestimmung des Gesamtvolumens für das Leistungsentgelt an Beamte im Rahmen des § 46 Abs. 5 HBesG nachzubessern. Die Verordnung ist jedoch ohne diese Nachbesserung am 14.12.2015 verabschiedet worden und gilt ab 01.01.2015 bis zum 31.12.2019. Im Rahmen wiederholter Gespräche mit den zuständigen Sachbearbeitern des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport wurden sodann offizielle Informationen über die weitere Verfahrensweise bzw. eine einheitliche Auslegung und Handhabung angestrebt, um mehr Rechtssicherheit zu erhalten.

Durchführungsverordnung Bildungsurlaubsgesetz (BiUrlGDV)

Mit Schreiben vom 05.11.2015 wurde eine Regierungsanhörung zum Entwurf der Zweiten Durchführungsverordnung zum Bildungsurlaubsgesetz durchgeführt. Ziel der Maßnahme war die Förderung des Ehrenamtes durch anerkannte Schulungsmaßnahmen zu unterstützen. Die Schulungsveranstaltungen zur Wahrnehmung eines Ehrenamtes sollten gleichberechtigt neben anderen Bildungsurlauben stehen. Der Bildungsurlaub soll neben der politischen Bildung, der beruflichen Weiterbildung auch der Schulung, d. h. insbesondere Qualifizierung und Fortbildung für die Wahrnehmung eines Ehrenamtes dienen. Dabei werden die Bereiche Ehrenamtlicher Tätigkeit für einen Anspruch auf Bildungsurlaub aufgezählt als

- 1) die Jugend- und Altenhilfe insbesondere Hospizarbeit und Telefonseelsorge
- 2) das Sozial- und Wohlfahrtswesen
- 3) die Hilfe für Flüchtlinge, Vertriebene und Aussiedler
- 4) der Sport, insbesondere die Tätigkeit als Übungsleiterin oder Übungsleiter
- 5) die rechtliche Betreuung nach § 1897 Abs. 1 BGB

Da die ehrenamtliche Tätigkeit für das Gemeinwesen in den Kommunen unerlässlich ist, war dem beabsichtigten Gesetzesvorhaben zuzustimmen.

Rechtsberatung und Prozessvertretung in arbeits- und beamtenrechtlichen Fragen

Die Geschäftsstelle informierte über Neuregelungen und Gesetzesvorhaben im Arbeits- und Beamtenrecht, beriet in Streitfällen und übernahm gegebenenfalls die gerichtliche Vertretung.

Wie bereits in der Vergangenheit lagen die Schwerpunkte der Rechtsberatung neben Anfragen aller Art, bei der Bearbeitung von Fragen der Mitbestimmungsrechte des Personalrates, dem Direktionsrecht des Arbeitgebers sowie Fragen zur Entgeltordnung. Neu hinzu kam insbesondere das Mindestlohnsgesetz.

Einen Schwerpunkt der Tätigkeit der Geschäftsstelle bildeten daher die Fragen der Auswirkungen des Mindestlohnsgesetzes auf die Vertragsgestaltung, die Dokumentationspflichten sowie die Änderungen bisher in der Vergangenheit gezahlten Pauschalvergütungen unter Beachtung des Mindestlohnsgesetzes. Hierüber informierten wir u.a. ausführlich im Eildienst Nr. 12 – ED 127 vom 17. Dezember 2014.

Neben der Unabdingbarkeit des Mindestlohnes und der sich daraus ergebenden Konsequenzen wurden insbesondere die Fragen der Ausschlussfristen sowie der Dokumentationspflichten für die Mitgliedskommunen ausführlich in den Lehrgän-

gen des Freiherr vom Stein-Instituts erörtert und dargestellt. Die Darstellung erfolgte anhand von Beispielen bzw. Übersichten, die den Mitgliedskommunen für ihre praktische Arbeit an die Hand gegeben wurden.

Einen erheblichen Zeitbedarf nahmen auch die Fragen zu den Mitbestimmungsrechten, den Mitwirkungsrechten, den Anhörungsrechten sowie den Informationsrechten des Personalrates in Anspruch. Insbesondere vor dem Hintergrund der immer mehr und verstärkt auftretenden Begehren der Personalräte grundsätzlich bei allen Entscheidungen der Dienstherrn ein Mitbestimmungsrecht zu sehen, waren die Bearbeitung und insbesondere die Schulung unserer Mitgliedskommunen zu Fragen aus dem hessischen Personalvertretungsgesetz von Bedeutung. Neben entsprechenden Schulungsmaßnahmen und Informationsveranstaltungen in den regelmäßig stattfindenden Seminaren des Freiherr vom Stein-Institutes wurden zahlreiche schriftliche Anfragen durch entsprechende Stellungnahmen bearbeitet. Den Mitgliedskommunen konnte ein vollständiger Überblick über die Beteiligungsrechte nach dem hessischen Personalvertretungsgesetz zur Verfügung gestellt werden. Wie in den vergangenen Jahren wurden in den Seminaren des Freiherr-vom-Stein-Institutes Fragen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes, des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sowie insbesondere auch die Rechtsfolgen bei Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot ausführlich dargestellt und anhand von praktischen Beispielen den Teilnehmern Prozessrisiken sowie zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten entsprechende Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt sowie Handlungsempfehlungen gegeben.

Bedauerlicherweise mussten im Berichtszeitraum erneut eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten, die sich aufgrund der doch auch einen sehr breiten Raum einnehmenden Stellenbewertungen aufgrund von Höhergruppierungsanträgen der Beschäftigten ergeben haben, geführt werden. In Rechtsstreitigkeiten liegt die Darlegungs- und Beweislast jedoch bei den Beschäftigten, so dass die durch den hessischen Städte- und Gemeindebund durchgeführten Stellenbewertungen von den örtlich zuständigen Arbeitsgerichten im Wesentlichen bestätigt wurden. Allerdings waren viele Klagen von Hilfspolizeikräften zu verzeichnen, die angesichts der bestehenden arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung in vielen Fällen zu Gunsten der Arbeitnehmer ausgingen.

Auch Gespräche zur Lösung arbeitsrechtlicher Probleme vor Ort insbesondere unter Beteiligung gegnerischer Rechtsvertreter wurden wahrgenommen. Hierbei gelang mitunter eine einvernehmliche Trennung mit den Mitarbeitern, wobei grundsätzlich die Zahlungen von Abfindungen vermieden bzw. so gering als möglich gehalten wurden.

Oberstes Ziel war immer eine für die Kommune nicht nur wirtschaftlich und kostengünstige Lö-

sung zu finden, sondern auch eine negative Presse bzw. mit erheblichen Kostenrisiken verbundene Prozesse zu vermeiden.

Im Berichtszeitraum wurde aufgrund eines durch eine Beschäftigte begonnenen Rechtsstreites vor dem zuständigen Arbeitsgericht erstmals aufgrund der dienstlichen Notwendigkeit ein sogenannter Kapovaz-Arbeitsvertrag mit dem Vertreter der Klägerin für die Mitgliedskommunen ausgehandelt und zum Abschluss gebracht. Ein Kapovaz-Arbeitsvertrag beinhaltet die Vereinbarung einer kapazitätsorientierten variablen Arbeitszeit.

Hierbei wurde zwischen der Mitgliedskommune und der Mitarbeiterin eine Jahresgesamtarbeitszeit vereinbart. Die Mitarbeiterin erhält für diese vertraglich vereinbarte Gesamtjahresarbeitszeit monatlich 1/12 des gesamten Bruttojahreseinkommens unabhängig davon wie viel Stunden die Mitarbeiterin im Monat tatsächlich gearbeitet hat oder nicht. In der Praxis bedeutet dies, dass es bei Bedarf möglich ist die Mitarbeiterin Vollzeit zu beschäftigen ohne dass zusätzliche Personalkosten in dem laufenden Monat, in dem diese „Mehrarbeitsstunden“ geleistet werden mussten, entstehen. Umgekehrt erhält die Mitarbeiterin in Monaten oder Wochen, in denen sie überhaupt nicht beschäftigt werden musste aufgrund fehlenden Bedarfes ebenso 1/12 ihres Bruttojahreseinkommens, gegebenenfalls auch ohne Arbeitsleistung, ausgezahlt. Durch die Vereinbarung dieses Kapovaz-Arbeitsvertrages ist es für die Mitgliedskommunen möglich, Personalengpässe, aus welchem Grund auch immer, ohne zusätzliche Personalkosten aufzufangen. Dies ist eine in der Industrie seit Jahren erfolgreich praktizierte Vorgehensweise, die neben der Einsparung von etwaigen zusätzlichen Überstundenvergütungen auch dazu führt, dass durch die damit gewonnene Flexibilität in der Arbeitszeit anfallende Arbeiten, bzw. im vorliegenden Beispielfall, Betreuungszeiten in den Kindertagesstätten bedarfsgerecht sichergestellt werden können.

In dem Berichtszeitraum mussten erneut zahlreiche Anfragen zu dem so genannten AÜG- Gesetz sowie den sich daraus ergebenden Konsequenzen behandelt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der Regelung im TVöD zu Personalgestaltung und Abordnungen mussten zahlreiche Anfragen und Erläuterungen mit dem Ergebnis, dass bei der in einigen Mitgliedskommunen praktizierten Vorgehensweise der Personalgestaltungen bzw. Abordnungen ohne Vorliegen der entsprechenden Erlaubnis, ein Verstoß gegen das AÜG- Gesetz mit den daraus sich ergebenden rechtlichen Konsequenzen für die jeweils als so genannter „Verleiher“ auftretenden Mitgliedskommunen bejaht werden musste.

Derzeit muss immer noch festgehalten werden, dass bei Fehlen einer entsprechenden Verleiherlaubnis neben der gesetzlichen Fiktion gemäß § 10 Abs. 1, § 9 Nr. 1 AÜG des Zustandekommen

eines Beschäftigungsverhältnisses zwischen dem Entleiher und dem verliehenen Beschäftigten, ein Verstoß gegen das AÜG als Ordnungswidrigkeit geahndet wird.

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen – Hessisches Behindertengleichstellungsgesetz – (HessBGG), Drucks. 18/7482 vom 07.06.2013 und Drucks. 19/2184 vom 08.07.2015

Zu dem Gesetzentwurf Drucks. 18/7482 vom 07.06.2013 wurde mit Stellungnahme vom 22.01.2013 Stellung genommen. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Zusammenleben eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die entsprechende Rahmenbedingungen und insbesondere auch entsprechende Entwicklungsprozesse voraussetzt. Solche Prozesse wurden durch die Umsetzung der Teilhaberechte behinderter Menschen in Hessen durch die UN-Behindertenrechtskonvention in Gang gesetzt und weiterentwickelt. Dazu gehören insbesondere der Hessische Aktionsplan sowie die Schaffung einer entsprechenden Stabsstelle und diverse Modellprojekte. Es wurde die Auffassung vertreten, dass in diese laufenden Prozesse durch eine gesetzliche Regelung zu dem gegebenen Zeitpunkt nicht eingegriffen werden sollte. Ferner wurde auch auf die Frage der Konnexität hingewiesen, wenn den kommunalen Gebietskörperschaften durch landesrechtliche Regelungen die Aufgabe der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die Schaffung barrierefreier Zugänge gleich welcher Art zugewiesen wird.

Da die Erkenntnisse aus den noch laufenden Projekten zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorlagen, wurde die gesetzliche Maßnahme für verfrüht gehalten und deswegen dem Gesetzentwurf nicht zugestimmt.

Auch zu dem Gesetzentwurf unter der Drucks. 19/2184 vom 08.07.2015 wurde schriftlich und mündlich in der Anhörung vor dem sozial- und integrationspolitischen Ausschuss am 22.11.2015 Stellung genommen.

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass das derzeitige HessBGG den vorgeschriebenen Standards der Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nach der UN-Behindertenrechtskonvention nicht mehr entspricht.

In der Stellungnahme wurde nochmals betont, dass die Umsetzung der Teilhaberechte behinderter Menschen am gesellschaftlichen Leben auch nach Auffassung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes soweit wie möglich zu ermöglichen sei, aber auch zu berücksichtigen sei, dass

es sich dabei um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handele. Auf die bereits erfolgten Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention wurde nochmals hingewiesen. Dazu gehörten insbesondere auch die Arbeit und die Ergebnisse der Modellregionen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Dabei sind für 2016 weitere 5 neue Modellprojekte vorgesehen. Auch auf die Schaffung des neuen Inklusionsbeirates bei der Beauftragten der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen wurde hingewiesen. Damit sollte verdeutlicht werden, dass die laufenden Prozesse zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention sich weiterentwickelt haben und dies auch weiterhin tun. Deswegen sei es nicht empfehlenswert in diese weiterhin laufenden Prozesse durch gesetzliche Regelungen einzugreifen. Dies gilt insbesondere für die vorgesehenen Regelungen in den §§ 9 und 10 des Gesetzentwurfes, wodurch das Gesetz für die kommunalen Gebietskörperschaften verbindlich werden sollte. Damit würden die freiwilligen Umsetzungsprozesse mit vielen Ideen und insbesondere die Erstellung von Umsetzungsplänen, wie sie in der derzeitigen gesetzlichen Regelung vorgesehen sind, überflüssig werden. Ferner ist sodann abermals die Frage der Konnexität zu stellen. Nach Berücksichtigung aller Umstände wurde der Gesetzentwurf zum derzeitigen Zeitpunkt erneut abgelehnt.

Gesetz über die Gleichberechtigung von Frauen und Männern – Hessisches Gleichberechtigungsgesetz – (HGIG)

Das Hessische Gesetz über die Gleichberechtigung von Frauen und Männern (HGIG) ist am 31.12.2015 außer Kraft getreten und bedurfte somit der Verlängerung bzw. Neuregelung. Daher kamen nach jahrelangen Diskussionen diverser Akteure zwei Gesetzentwürfe zur Anhörung in den sozial- und integrationspolitischen Ausschuss des Hessischen Landtages.

Dabei handelte es sich um den *Gesetzentwurf der Fraktion der SPD unter Drucks. 19/1509* und den *Gesetzentwurf der Regierungsfractionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter Drucks. 19/2161*.

Dazu wurde mit Schreiben vom 02.09.2015 schriftlich und mündlich in der Ausschusssitzung am 01.10.2015 Stellung genommen.

Dabei wurde die Erforderlichkeit der weiteren Umsetzung der Ziele des Gesetzes, wie die Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Beseitigung der bestehenden Unterrepräsentanz von Frauen in Führungsfunktionen im öffentlichen Dienst betont. Obgleich sich der Einsatz von qualifizierten Frauen auf höheren Positionen verbessert habe, sei dennoch festzustellen, dass Frauen in Führungspositionen immer noch unterrepräsentiert

sind. Nach Aussage des Geschäftsführers des Deutschen Städte- und Gemeindebundes dürfte das größte Problem dabei die Vereinbarkeit von Familie und politischer Arbeit sein. Es stelle sich dabei jedoch die Frage, auf welche Art und Weise die Ziele des HGIG in der gegenwärtigen Situation umgesetzt werden sollten, was die Vorlage von zwei Gesetzentwürfen verdeutliche. Deswegen wurde darauf hingewiesen, dass auch im Rahmen der jeweiligen Aufgabenstellungen der einzelnen Behörden und Verwaltungen die Ziele des HGIG umsetzbar sein müssten. Somit müsste auch berücksichtigt werden, dass die Städte und Gemeinden zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet sind und eine effizient zu arbeitende Verwaltung im Interesse der Bürger zu organisieren haben. Diese Ziele dürften durch eine aufwendige Personalverwaltung zur Umsetzung der Ziele des HGIG nicht beeinträchtigt werden. Vor diesem Hintergrund wurde zu den einzelnen Gesetzentwürfen wie folgt Stellung genommen:

Nachdem seitens der Fraktion der SPD bereits mit Drucks. 18/7246 vom 16.04.2013 ein Gesetzentwurf zur Änderung des HGIG vorgelegt wurde bei dem das Gesetz auf 78 Paragraphen erweitert wurde, wurde mit der Drucks. 19/1509 erneut ein Gesetzentwurf vorgelegt, der im Wesentlichen dem vorherigen Entwurf entsprach. Gem. § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs wurde davon ausgegangen, dass Frauen nach wie vor im Verhältnis zu Männern keine wirkliche Gleichberechtigung haben würden und deshalb in ihren beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten benachteiligt würden. Deswegen solle die Durchsetzung der Gleichberechtigung im Erwerbsleben mit neuen Ansätzen, besseren Instrumenten und klaren Sanktionen verfolgt werden. U. a. wurden daher z. B. Entschädigungsansprüche ohne Rücksicht auf ein etwaiges individuelles oder organisatorisches Verschulden vorgesehen. Der Gesetzentwurf enthielt eine ganze Reihe verschärfender Regelungen mit entsprechenden Sanktionen. Er würde aus Sicht der Geschäftsstelle daher zu einer Überregulierung führen, die im Rahmen der bestehenden Verwaltungen in den Städten und Gemeinden nicht oder nur schwer umsetzbar wäre. Außerdem waren eine Vielzahl von zu beachtenden Regelungen enthalten, die das Potenzial zahlreicher rechtlicher Auseinandersetzungen in sich bargen und dazu führen könnten, dass Regelungen insbesondere in kleineren Verwaltungen nicht mehr umsetzbar wären oder aber umfangreiche und kostspielige Schulungen von Personalverantwortlichen und Fachvorgesetzten notwendig wären. Deswegen wurde abermals, wie schon in der Stellungnahme zu dem vorherigen Gesetzentwurf vom 11.07.2013, erneut darauf hingewiesen, dass die umfangreichen Regelungen dieses Entwurfs zu einem hohen Verwaltungsaufwand mit erheblichen Kosten führen würden, unabhängig davon, ob dies in den einzelnen Verwaltungsbereichen der Städte und Gemeinden zur Umsetzung der Gleichberechtigung

nötig ist. Aufgrund des unverhältnismäßigen Zeit- und Kostenaufwandes wurden die Regelungen dieses Gesetzentwurfes als nicht sinnvolle Maßnahme betrachtet.

Auch der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit der Drucks. 19/2161 enthielt Änderungen. Dabei ging es um Konkretisierungen und Erweiterungen, um insbesondere die festgestellte Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von Frauen und Männern zu verbessern. Es wurde von der Feststellung ausgegangen, dass das HGIG zwar die Chancengleichheit verbessert habe, aber gerade in Führungsfunktionen noch eine Unterrepräsentation von Frauen vorliege, die zu beseitigen sei. Ferner sollte die Positionen der Frauen und Gleichstellungsbeauftragten gestärkt werden. Deshalb wurde u. a. die Möglichkeit zur Anrufung des Verwaltungsgerichtes neu geregelt. Auch dieser Gesetzentwurf führt zu weiteren Anforderungen der Verwaltung, die sich jedoch aus der gesetzten Zielsetzung ergeben. Deswegen wurde dieser Gesetzentwurf bevorzugt. Er ist inzwischen auch vom Hessischen Landtag beschlossen worden und in Kraft getreten.

6. Sozialrecht und Gesundheitswesen

Zu den für die Kommunen wichtigsten sozialrechtlichen Regelungen gehören die Regelungen zur Kinderbetreuung. Im Berichtszeitraum sind in diesem Bereich folgende Maßnahmen angefallen.

Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Ausführung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches und über Zuständigkeiten nach dem Jugendschutzgesetz vom 22.10.2007, geändert durch Verordnung vom 20.11.2012

Aufgrund des Inkrafttretens der Neuregelungen nach dem Hessischen Kinderförderungsgesetz (HessKiföG) am 01.01.2014 mussten auch die dazugehörigen Regelungen der Umsetzungsverordnung über die Landesförderungen der Kinderbetreuung in Kraft treten. Die Verordnung legt die Durchführungsbestimmungen für die Landesförderung der Kindertagesbetreuung fest. Auf der Grundlage der bisher bestehenden Förderregelungen wurden dabei – ohne die Fördertatbestände selbst, die schon in den §§ 32 – 32e HKJGB geregelt sind, – die Verfahrensregelungen zur Umsetzung der Förderungen festgelegt. Dabei wurde das Ziel verfolgt, dass eine möglichst hohe Kontinuität im Ablauf der bestehenden Fördertatbestände sowie ein möglichst geringer Verwaltungsaufwand gewährleistet wird. Weitergehende Konkretisierungen zum HessKiföG erfolgten dabei nicht. Im Rahmen der Stellungnahme zu dem Verordnungsentwurf vom 07.11.2013 wurde noch einmal darauf hingewiesen, dass seitens

des Hessischen Städte- und Gemeindebundes das HessKiföG insbesondere wegen der Regelung des § 28 HKJGB mit einem Zuschlag von 25% als pauschaler Ausgleich nicht akzeptiert wurde. Begrüßt wurde, dass die zuständige Behörde die Gemeinden über die Auszahlung der Landesförderung an freie Träger im jeweiligen Gemeindegebiet informieren soll und somit zu mehr Transparenz bei der Finanzierungsplanung beiträgt.

Richtlinie zur Förderung der Inbetriebnahme zusätzlicher Betreuungskapazitäten für Kinder unter 3 Jahren – U3-Anschubförderung

Mit dieser Förderung sollte die Förderungslücke bis zum Förderungsstichtag der Landesförderung für die allgemeine Betreuungsplatzförderung 01. März abgemildert werden, um für die neuen Einrichtungen, die erst nach dem 01. März in Betrieb gegangen sind, anfängliche Liquiditätsengpässe zu vermeiden. Allerdings war die Festbetragsförderung i.H.v. 1.200,00 € pro zusätzlich betreutem U3-Kind dennoch an den Stichtag 15. September und den Schwellenwert von mehr als 4 Kinder ab dem 01. März gebunden. Es war jedoch anzuerkennen, dass der Hessische Minister für Soziales und Integration sich der entstandenen Problematik der Förderungslücke angenommen und zumindest teilweise eine Abhilfe geschaffen hat.

Rahmenvereinbarung Integrationsplatz

Die Rahmenvereinbarung zur Integration behinderter Kinder in Regelkindertagesstätten stammte aus dem Jahre 1999 und bezog sich auf die Gewährung von Eingliederungshilfen bzw. zusätzlichen finanziellen Mitteln aus den Mitteln des zuständigen Sozialhilfeträgers zur Finanzierung der erforderlichen Hilfen zur Betreuung behinderter Kinder in Regelkindergärten. Konkret handelt es sich um die Maßnahmepauschale zur Finanzierung von 15 zusätzlichen Fachkraftstunden bei einer Reduzierung der Gruppengrößen. Nachdem Verhandlungen zur Neuregelung in den Jahren 2003 und 2008 gescheitert waren, wurden im August 2012 erneut Verhandlungen zur Neuregelung der Rahmenvereinbarung Integrationsplatz aufgenommen – insbesondere auch mit dem Ziel einer Erweiterung der Integrationsmaßnahmen für Kinder unter 3 Jahren, die inzwischen ebenfalls einen Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz erhalten haben.

Die Verhandlungen gestalteten sich u.a. deshalb so langwierig und schwierig, weil es erhebliche Beeinträchtigungen durch die Neuregelungen des so genannten HessKiföG mit der kindbezogenen Betrachtung gab und gibt. Die bisher in der Rahmenvereinbarung vorgesehenen Platzreduzierungen bewirken nunmehr nicht nur den Verlust der entsprechenden Elternbeiträge für die reduzierten Betreuungsplätze (wie bisher schon), sondern auch den Verlust der allgemeinen Platzförderung

des Landes für die zu reduzierenden Plätze. Ferner kommt der Betreuungszeit eine höhere Bedeutung zu und die Berechnungsfaktoren wirken sich auch bei der Festlegung des Personalschlüssels aus. Somit ergaben bzw. ergeben sich aufgrund der Neuregelungen des HessKiföG erhebliche Verluste bzw. finanzielle Belastungen der Träger der Kindertageseinrichtungen aufgrund der vorgeschriebenen Platzreduzierungen für die Betreuung behinderter Kinder. Da sich die reduzierten Gruppengrößen auf den Personalschlüssel auswirken, wurde darin eine Qualitätsverschlechterung gesehen.

Nachdem in der Sitzung zur Neuverhandlung der Rahmenvereinbarung Integration vom 18.11.2013 zunächst das Scheitern der Verhandlungen festgestellt wurde, wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen nachdem im Koalitionsvertrag von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Erhöhung der Pauschale für die Betreuung von Kindern mit Behinderung angekündigt wurde, wenn eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen wird, die zumindest den „Status quo“ also die bisherigen Standards beibehält. Die Landesregierung stellte einen Betrag i.H.v. 10 Mio. € in Aussicht, um u.a. die Mehrbelastungen der Städte und Gemeinden durch die Platzreduzierungen auszugleichen. Aufgrund der vom Land zugesagten weiteren Fördermittel zur Betreuung von behinderten Kindern entstand für die Verhandlungsteilnehmer ein hoher Druck zum Abschluss der Rahmenvereinbarung. Dies ist sodann in langen zähen Verhandlungen im Frühjahr des Jahres 2014 letztendlich unter Hinnahme etlicher Unwägbarkeiten gelungen. Nach Einholung der entsprechenden Beschlüsse der zuständigen Entscheidungsträger und Unterschriften der Beteiligten konnte unter dem Datum 01.08.2014 die neue Rahmenvereinbarung veröffentlicht werden. Da für das Jahr 2014 jedoch nicht mehr fristgerecht eine Förderrichtlinie auf den Weg gebracht werden konnte, wurden die zugesagten zusätzlichen 10 Mio. € für die Betreuung behinderter Kinder durch eine Erhöhung der Pauschalen nach § 32 Abs. 5 HKJGB gemäß den statischen Meldungen zur Auszahlung gebracht.

Aufgrund des hohen Zeitdruckes beim Abschluss der Rahmenvereinbarung zur Integration behinderter Kinder unter der ständigen Befürchtung eines erneuten Scheiterns, sind einzelne Formulierungen und Regelungen zum Teil nicht so eindeutig, dass sie alle Eventualitäten berücksichtigen und jedwede Zweifelsfragen ausschließen.

Neuverhandlungen waren wegen des drohenden Scheiterns jedoch ausgeschlossen, so dass sich die Beteiligten der Rahmenvereinbarung entschlossen Hinweise zur Rahmenvereinbarung Integrationsplatz, die gemeinsam unter ebenfalls weiterhin bestehenden schwierigen Bedingungen ausgehandelt wurden, zu veröffentlichen. Unter Fachinformationen Soziales und Gesundheit wurde am Freitag, dem 27.06.2014 unter der Überschrift Rahmenvereinbarung zur Integration be-

hinderter Kinder in Kitas – Einigung der Wohlfahrtsverbände und kommunalen Spitzenverbände – die neue Rahmenvereinbarung zur Integration behinderter Kinder und weitere Informationen dazu veröffentlicht. Die gemeinsamen Hinweise der Rahmenvereinbarungspartner zur Vereinbarung zur Integration von Kindern mit Behinderungen vom vollendeten 1. Lebensjahr bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen für Kinder vom 01.08.2014 wurden veröffentlicht als Anhang zu der Mitteilung Integration von Kindern mit Behinderung vom Dienstag den 11.08.2015 ebenfalls auf unserer Homepage unter Fachinformationen Soziales und Gesundheit.

***Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches.
Umsetzung der Zusage der Landesregierung, die Förderung für die Betreuung behinderter Kinder zu erhöhen, wenn die Rahmenvereinbarung Integrationsplatz abgeschlossen wird***

Nachdem die Verhandlungen zur Neuregelung der Rahmenvereinbarung Integration gescheitert waren, wurde, wie erwähnt, seitens des Landes zugesagt, die Förderung zur Betreuung behinderter Kinder zu erhöhen, wenn die Vertragspartner der Rahmenvereinbarung Integrationsplatz eine Neuregelung vereinbaren, bei der die bisherigen Standards der Rahmenvereinbarung Integrationsplatz aufrechterhalten bleiben. Dafür stelle das Land ab 2014 jährlich zusätzlich ca. 10 Mio. € im Landeshaushalt bereit. Da für das Jahr 2014 eine gesetzliche Regelung nicht mehr geschaffen werden konnte, wurden die bereitgestellten Mittel im Verwaltungswege über die Gemeinden an die Träger von Tageseinrichtungen ausgezahlt. Dabei erfolgte zu der gesetzlich vorgesehenen Landesförderung nach § 32 Abs. 5 HKJGB i.H.v. 2.340,00 € eine zusätzliche Zahlung. Ab dem Jahr 2015 wurde die erhöhte Landesförderung gesetzlich geregelt. Zu der vorherigen Betreuungszeit unabhängigen Förderpauschale i.H.v. von bis zu 2.340,00 € als Sockelbetrag kamen zusätzlich eine betreuungszeitabhängige Förderpauschale bei einer wöchentlichen Betreuungszeit von bis zu 25 Stunden i.H.v. 1.200,00 €, bei mehr als 25 bis zu 30 Stunden i.H.v. 1.680,00 € und bei mehr als 35 Stunden wöchentlicher Betreuungszeit i.H.v. 2.160,00 € hinzu. Mit der zusätzlichen betreuungszeitabhängigen Förderung soll der zeitliche Betreuungsumfang entsprechend honoriert werden und mehr Fördergerechtigkeit hergestellt werden. Mit der betreuungszeitunabhängigen Förderung soll die Integration behinderter Kinder wie bisher im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes gefördert werden und außerdem ein kalkulierbarer Förderbetrag zur Verfügung gestellt werden. Die Neuregelung wurde seitens der Geschäftsstelle befürwortet, weil damit die Benachteiligung kleinerer Einrichtungen, die nur eine Regelzeitbetreuung zur Verfügung stellen können und mit einer betreuungszeitabhängigen Förderung, die zur Diskussion stand, immer nur eine

geringere Förderung erhalten hätten, vermieden wird. Ferner wird dadurch auch der Wettbewerb unter den Einrichtungen um die Ganztagsbetreuung von behinderten Kindern verhindert, die möglicherweise nur, um einen höheren Förderbetrag zu erhalten, nur die Ganztagsbetreuung für behinderte Kinder angeboten hätten. Dennoch soll mehr Leistung natürlich auch grundsätzlich honoriert werden. Dies geschieht mit der zusätzlichen betreuungszeitabhängigen Förderung. Somit enthält der Gesetzesentwurf nach Ansicht der Geschäftsstelle einen fairen Kompromiss, der allen Belangen gerecht wird. Zu begrüßen war auch, dass in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen wurde, dass die Träger „zum Ausgleich eine erhöhte Landesförderung für die Aufnahme eines Kindes mit Behinderung“ erhalten. Damit wird verdeutlicht, dass die erhöhte Förderung auch ein Ausgleich für die durch das HessKiföG entstandenen zusätzlichen Verluste wegen der vorgeschriebenen Platzreduzierungen sein soll.

Nachdem bereits an den Vorgesprächen zur Erarbeitung einer Gesetzesänderung teilgenommen wurde, wurde mit Schreiben vom 23.06.2015 zu dem vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches ebenso Stellung genommen, wie in der schriftlichen und mündlichen Anhörung vom 21.08.2015 bzw. der mündlichen Anhörung am 10.09.2015 vor dem sozial- und integrationspolitischen Ausschuss des Hessischen Landtages.

Richtlinie zur Förderung von Investitionen im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung 2015 – 2018“

Nach dem vom Bundestag am 22.12.2014 die Aufstockung des Sondervermögens „Kinderbetreuungsfinanzierung“ um weitere 550 Mio. € beschlossen wurde, wovon ca. 42 Mio. € auf Hessen für den U3-Ausbau im „Dritten Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2015 - 2018“ entfielen, ging es um die landesrechtliche Verteilung dieser Bundesmittel. Im Unterschied zum vorherigen Programm sollte die Förderung nicht mehr pro neu geschaffenen Betreuungsplatz für Kinder unter 3 Jahren, sondern für den Gruppenbereich, der ausschließlich der Betreuung für Kinder unter 3 Jahren dient oder der gemeinsamen Betreuung von Kindern unter 3 Jahren mit Kindern anderer Altersgruppen erfolgen. Aufgrund der Neuregelungen im Rahmen des sogenannten HessKiföG mit den Regelungen zur Rahmenbetriebserlaubnis war dies sachgerecht. Neu eingefügt wurde dabei die Förderung zur Sicherung von im Bestand gefährdeten Betreuungsplätzen für Kinder unter 3 Jahre. Voraussetzung dafür sollte eine Einschätzung des zuständigen örtlichen Jugendamtes sein. Dabei wurde jedoch zu bedenken gegeben, dass der neue Fördertatbestand jedenfalls nicht dazu führen dürfe, dass die Jugendämter unangemessenen Druck auf die Einrichtungsträger zur Durchführung von Sanie-

rungsmaßnahmen ausüben. Hinsichtlich der Umsetzung der neuen Fördertatbestände wurden zwar Bedenken angemeldet, aber grundsätzlich der neuen Förderrichtlinie zugestimmt.

Rückerstattung von Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen aufgrund des Kita-Streiks

Aufgrund des Streikes der Erzieher/innen im Frühjahr 2015 trat wieder einmal die Frage und Forderung der Rückerstattung von Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen aufgrund des Kita-Streiks auf.

Deswegen wurde zeitnah auf unserer Homepage www.hsbg.de unter Fachinformationen „Soziales und Gesundheit“ am Donnerstag den 07.05.2015 unter der Überschrift „Grundsätzlich kein Anspruch auf Rückerstattung von Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen aufgrund des Kita-Streiks“ erläutert, dass ein Anspruch auf Rückerstattung der Elternbeiträge wegen streikbedingter Ausfalltage i.d.R. nicht besteht, sofern die Satzung selbst keine anderen Regelungen enthält. Wenn aus politischen Gründen eine Rückerstattung beschlossen worden war, wurden in einigen Fällen Vorschläge für entsprechende Satzungsregelung unterbreitet.

Runder Tisch Kinderbetreuung

Das Hessische Ministerium für Soziales und Integration hat zu einem „Ersten Runden Tisch Kinderbetreuung“ am 09.07.2014 Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Kirchen und der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen als Träger von Kindertageseinrichtungen sowie von Elterninitiativen, Gewerkschaften, Unternehmerverbänden, Interessenvertreter der Kindertagespflege und von Kindern mit Behinderungen u.s.w. eingeladen. Zur Vorbereitung des Runden Tisches wurde den Teilnehmern vom Ministerium ein Fragebogen mit der Bitte um vorherige Zurücksendung zugereicht. Deswegen wurden im Rahmen einer Umfrage von den Mitgliedsstädten und –gemeinden Auskünfte zu diesem Fragebogen eingeholt. Nach Auswertung der Rückläufe von ca. einem Drittel der 403 Mitglieder wurden in einer umfangreichen Stellungnahme Ausführungen zu den gestellten Fragen gemacht. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass es sich dabei um keine repräsentativen Aussagen handelt, sondern nur interessante Eindrücke zur Situation der Kinderbetreuung in Hessen. Da es bei diesen Gespräch um praktische Erfahrungen und Probleme vor Ort gehen sollte, wurde dieser Termin von Herrn Bürgermeister Horst Kaiser aus der Gemeinde Elz für den HSGB wahrgenommen.

Gegenstand der Diskussion waren hauptsächlich folgende 5 Aspekte der Kinderbetreuung in Hessen:

- Stand und Bedarf beim Ausbau der Betreuung für Kinder unter 3 Jahren

- Evaluation des Hessischen Kinderförderungsgesetzes
- Sprachförderung
- Bildung und Erziehungsplan und Qualitätsentwicklung, Kindertagespflege
- Fachkräftesicherung für die Kindertageseinrichtungen

In der Pressemeldung des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration vom 10.07.2014 wurde der „Runde Tisch“ als Erfolg gesehen, während von den Oppositionsparteien weiterhin Kritik am HessKiföG geübt wurde.

Nach der Pressemeldung vom 10.07.2014 zum Runden Tisch Kinderbetreuung habe sich aus der Auswertung der Fragebögen ergeben, dass es bei der Frage der Kinderbetreuung kein einheitliches Bild in Hessen gebe, insbesondere auch nicht beim Ausbau von weiteren Krippenplätzen. Auch beim Thema Fachkräftegewinnung wären regionale und trägerspezifische Unterschiede feststellbar. Der Minister habe das im hohen Maße konstruktive Klima des Erfahrungsaustausches betont. Mit Schreiben vom 23.07.2014 an die Teilnehmer bedankte sich der Minister nochmals persönlich für die konstruktive Diskussion und kündigte eine Fortsetzung des Erfahrungsaustausches an. Es wurde sodann auch erneut zum Runden Tisch Kinderbetreuung für den 14.09.2015 eingeladen und den Teilnehmern erneut zur Vorbereitung dieses Gesprächs ein sechsseitiger Fragebogen mit Fragen, die im Fließtext zu beantworten waren, zugereicht. Dem Minister wurde jedoch nunmehr mitgeteilt, dass für die Durchführung und Auswertung einer derartigen Umfrage bei 403 Mitgliedern keine personellen Ressourcen vorhanden sind, so dass die Bearbeitung des Fragebogens in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit nicht nochmals möglich ist. Der Fragebogen wurde jedoch den Mitgliedern des Hessischen Städte- und Gemeindebundes mit der Bitte, die Antwort direkt an das Ministerium zurückzusenden, weitergeleitet. Nach Auskunft des Ministeriums sind daraufhin ca. 70 – 73 Rückmeldungen beim Ministerium eingegangen. Davon sind ca. 30 auch gleichzeitig dem Hessischen Städte- und Gemeindebund zugehört worden. Seitens des Ministeriums wurde nunmehr vor dem Gespräch festgestellt, dass eine repräsentative Stellungnahme des Hessischen Städte- und Gemeindebundes nicht vorliege. Dies war jedoch auch nach der ersten Umfrage trotz teilweiser Auswertung und Stellungnahme nicht der Fall. Die 30 eingegangenen Rückläufe des Fragebogens wurden zur Vorbereitung des „Zweiten Runden Tisches Kinderbetreuung“ von der Geschäftsstelle ausgewertet. Für den HSGB nahm diesmal an dem Gespräch am 14.09.2015 Herr Direktor Schelzke teil. Zur Diskussion standen folgende 6 Themenfelder aus dem Bereich der Kinderbetreuung in Hessen:

- Stand und Bedarf beim Ausbau der Betreuung für Kinder unter 3 Jahren

- Evaluation des Hessischen Kinderförderungsgesetzes
- Bildung und Erziehungsplan
- Sprachliche Bildung
- Kindertagespflege
- Fachkräftesicherung in der Kindertagesbetreuung

Aus aktuellem Anlass wurde noch kurz das Thema Flüchtlingskinder angesprochen.

Der Pressemitteilung des Ministeriums für Soziales und Integration zum „Zweiten Runden Tisch Kinderbetreuung“ vom 15.09.2015 ist zu entnehmen, dass nach wie vor erkennbar wäre, dass es bei der Kinderbetreuung kein einheitliches Bild für Hessen gebe, sondern regionale Besonderheiten oder auch Unterschiedlichkeiten bei den Trägern zu berücksichtigen wären. Abermals wurde betont, dass die Veranstaltung von einem konstruktiven Klima und einem kompetenten und wertvollen Austausch der relevanten Akteure gekennzeichnet gewesen sei.

Evaluation HessKiföG

Das am 01.01.2014 in Kraft getretene Hessische Kinderförderungsgesetz (HessKiföG) hat zu Neuregelungen im Bereich der Kindertagesbetreuung geführt, deren Wirkungen aufgrund der gesetzlichen Regelungen in Art. 5a bis zum 31.12.2016 evaluiert werden sollen, wovon die Ergebnisse in einem Bericht dem Landtag vorzulegen sind. Mit der Evaluierung wurde das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik in Frankfurt am Main (ISS) betraut. Die Evaluierung wird von einem Fachbeirat begleitet an dem auch die kommunalen Spitzenverbände beteiligt sind. Die Mitglieder des Fachbeirates haben nur beratende Funktion und sind im Rahmen der Evaluation zu keinerlei Aussagen zu deren Durchführung und Ergebnisse berechtigt. Inzwischen wurden von dem beauftragten Institut diverse Fragebogenaktionen durchgeführt, deren Ergebnisse sodann noch in einem Bericht zusammengefasst werden müssen. Wir gehen davon aus, dass der Bericht, der bis zum 31.12.2016 dem Landtag vorzulegen ist, vom Ministerium sodann auch veröffentlicht werden wird.

Kita-Gebührenfreistellung

- **Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches (HKJGB), Drucks. 19/3065**
- **Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Erstes Gesetz zur Förderung von Chancengleichheit in der frühkindlichen Bildung (Kita-Gebühren-Freistellungsgesetz), Drucks. 19/3067**

Der Sozial- und Integrationspolitische Ausschuss des Hessischen Landtages hat die schriftliche und mündliche Anhörung am 27. 04. 2016 zu vorbezeichneten Gesetzesentwürfen beschlossen.

Beide Gesetzentwürfe sehen mit dem Ziel der Gebührenfreistellung für die Kinderbetreuung in Kindertageseinrichtungen Änderungen bei den Förderregelungen nach §§ 32 ff. HKJGB vor.

Nach dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD soll § 32c HKJGB erweitert werden, indem ein weiteres Jahr mit 100,00 € pro Monat gefördert wird, wenn eine Gebührenfreistellung für das vorletzte Jahr zusätzlich zu dem letzten Jahr vor der Einschulung erfolgt.

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE sieht eine Erhöhung der Förderpauschale nach § 32 HKJGB vor. Dafür soll jedoch § 31 HKJGB mit der Berechtigung zur Erhebung von Kostenbeiträgen der Personensorgeberechtigten gestrichen werden und ferner auch die Regelungen für Kinder mit besonderen Bedarfen.

Die Geschäftsstelle hat sich mit diesen Vorschlägen in der Stellungnahme vom 16.03.2016 an den Hessischen Landtag ausführlich auseinandergesetzt und dabei darauf hingewiesen, dass nach der sogenannten „Drittelfinanzierung“ von den Kosten der Kinderbetreuung die Eltern 1/3 zu tragen hätten und jeweils 1/3 seitens des Landes und seitens der Kommune zu finanzieren wäre. Tatsächlich seien die Elternbeiträge jedoch geringer, so dass die Kommune das entsprechende Defizit auszugleichen habe. Auch jetzt schon sei die Finanzierung der Kita-Kosten in Höhe von 33% durch die Eltern der betreuten Kinder mehr Theorie als Realität. Das bedeutet, dass bei weiteren Gebührenbefreiungen ggf. die Kommunen auch ein erweitertes Defizit auszugleichen hätten. Es sei nämlich nicht ersichtlich, dass mit den vorgeschlagenen Regelungen eine ausreichende Kompensierung erfolgen könne. Vor dem Hintergrund der Realisierung einheitlicher Lebensverhältnisse und einer Entlastung der Eltern wurde daher vorgeschlagen, ein Landesfinanzierungsgesetz zu beschließen, welches einerseits die Gebührenbefreiung der Eltern regelt und andererseits Regelungen zur Finanzierung der Kinderbetreuung enthält. Da hinsichtlich der Gebührenbefreiung die Regelungen des Landes Rheinland-Pfalz stets beispielhaft genannt werden, so müsse dies auch hinsichtlich der Finanzierung der Kinderbetreuung im Rahmen eines Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetzes gelten. Jedenfalls könne nicht hingegenommen werden, dass Gebührenbefreiungen quasi zu Lasten Dritter, nämlich der Kommunen erfolgen, die die verbleibenden Finanzierungslücken übernehmen müssten. Auch in der mündlichen Anhörung am 27.04.2016 vor dem Sozial- und Integrationspolitischen Ausschuss des Hessischen Landtages wurde daher ausgeführt, dass den Gesetzentwürfen zur Gebührenbefreiung derzeit von kommunaler Seite nicht bedenkenlos zugestimmt werden könne.

Hessisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (HGöGD) Zuständigkeit im Zusammenhang mit der Bekämpfung tierischer Schädlinge

Nachdem zwischen den Kommunen und den Kreisgesundheitsämtern unterschiedliche Auffassungen darüber bestanden, wer für Maßnahmen der Schädlingsbekämpfung nach dem Infektionsschutzgesetz – insbesondere im Zusammenhang mit der Beseitigung tierischer Schädlinge – zuständig ist, hat der Hessische Städte- und Gemeindebund das zuständige Ministerium für Soziales und Integration darum gebeten, die Problematik aufzugreifen und eine Entscheidung herbeizuführen.

Folge war, dass § 5 Abs. 1 des Hessischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst geändert wurde, um eine Zuständigkeit der Kommune zu begründen. Danach sind die Gesundheitsämter für die Durchführung des Infektionsschutzgesetzes zuständig, soweit nicht in anderen Rechtsvorschriften auch etwas anderes bestimmt ist. Damit soll auf die Schädlingsbekämpfungsverordnung verwiesen werden, welche eine kommunale Zuständigkeit beinhaltet.

7. Bauplanungsrecht

Teilregionalpläne Energie

In den drei Planungsregionen Süd-, Mittel- und Nordhessen wurden die Entwürfe zur Aufstellung von Sachlichen Teilregionalplänen Energie bzw. Windkraftnutzung erarbeitet und mit der Gelegenheit zur Stellungnahme offengelegt. Den Entwürfen waren umfangreiche Voruntersuchungen vorausgegangen, mit denen auch diejenigen Aspekte nachgebessert werden sollen, die vom Hess. Verwaltungsgerichtshof in seinen Entscheidungen beanstandet wurden (vgl. Tätigkeitsbericht 2011-2013, Seite 47). Mit der Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung soll in den übrigen Bereichen der jeweiligen Planungsregion die sog. Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verbunden sein. Im Rahmen der Offenlage hat die Geschäftsstelle zu den einzelnen Vorrangflächenausweisungen weder Anregungen noch Bedenken vorgetragen, da die Mitgliedskommunen insoweit jeweils in unterschiedlicher Weise betroffen sind.

Landschaftsplanung

Bis zum Jahr 2002 war in Hessen die Aufgabe der überörtlichen Landschaftsplanung von den Regierungspräsidien dadurch zu erfüllen, dass für die drei Regierungsbezirke Nord-, Mittel- und Südhessen Landschaftsrahmenpläne aufzustellen

waren. Dementsprechend gab es in Hessen drei Landschaftsrahmenpläne, die auch nach fast 15 Jahren noch als Orientierung für die Fortschreibung der örtlichen Landschaftspläne herangezogen werden.

Mit Inkrafttreten der Änderung des Hessischen Naturschutzgesetzes im Jahr 2002 entfiel die Verpflichtung zur Aufstellung von Landschaftsrahmenplänen an deren Stelle als Instrument der überörtlichen Landschaftsplanung das Landschaftsprogramm trat, welches inzwischen als Bestandteil des Landesentwicklungsplans aufzustellen und fortzuschreiben ist.

Allerdings gibt es auch 15 Jahre nach Einführung des Landschaftsprogramms als Instrument der überörtlichen Landschaftsplanung kein hessisches Landschaftsprogramm.

Nicht zuletzt aus den Reihen der Berufs- und Fachverbände ist die Forderung zu vernehmen, für die überörtlichen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege das Instrument der Landschaftsrahmenpläne wieder einzuführen. Dieses Thema war Gegenstand einer ausführlichen Beratung des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten in seiner letzten Sitzung am 22.6.2015, der die Geschäftsstelle mit der Erarbeitung eines Positionspapiers beauftragte.

Allianz für Wohnen in Hessen

Auf der Grundlage der Vereinbarungen im Regierungsprogramm hat die Landesregierung im Sommer 2015 mögliche Bündnispartner zu einer Auftaktveranstaltung der „Allianz für Wohnen in Hessen“ eingeladen. Ziel dieser Allianz ist die Verständigung auf ein koordiniertes Handeln der Bündnispartner zur zügigen Schaffung von bedarfsgerechtem Wohnraum in den hessischen Städten und Gemeinden. Mittlerweise wurden in Arbeitsgruppen der Allianz konkrete Vorschläge und Handlungsoptionen erarbeitet, die zu einer raschen Problemlösung beitragen sollen.

Landesinitiative Baukultur in Hessen

Als Mitinitiator beteiligt sich der Hessische Städte- und Gemeindebund aktiv an der unter Schirmherrschaft des Hessischen Ministerpräsidenten stehenden Landesinitiative Baukultur in Hessen. Die Landesinitiative strebt seit ihrer Gründung im Jahr 2007 eine Förderung der öffentlichen Diskussion über die Qualität unserer gebauten Umwelt an. Baukultur ist mehr als nur die Gestaltung einzelner Gebäude. Vielmehr geht es um das Gesicht unserer Städte und Dörfer. Straßen, Wege, Plätze, Parks, Grünanlagen, Brücken und Gebäude haben eine soziale, funktionale, ästhetische und ökologische Bedeutung. Der von der Landesinitiative ausgelobte Landeswettbewerb 2016 steht unter dem Motto „Wohnen – bezahlbar, vielfältig, attraktiv“

8. Bauplanungsrecht

HAG-BauGB

Im Gesetzgebungsverfahren befindet sich der Entwurf eines Hessischen Ausführungsgesetzes zum Baugesetzbuch. Mit diesem Gesetzentwurf soll eine landesrechtliche Sonderregelung getroffen werden, zu der die Länder durch § 245 b Abs. 2 BauGB ausdrücklich ermächtigt werden. In der Sache geht es um die sog. Teilprivilegierung des § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB, welche die erleichterte Zulassung der Umnutzung von Gebäuden im Außenbereich, die bisher einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen, gestattet. Bundesrechtlich darf die Aufgabe der bisherigen Nutzung nicht länger als sieben Jahre zurückliegen. Wurde die bisherige Nutzung vor mehr als sieben Jahren aufgegeben, so war die Aufnahme einer geänderten Nutzung nur unter den Voraussetzungen des § 35 Abs. 2 BauGB genehmigungsfähig. Mit der Sonderregelung soll die Umnutzung auch dann erleichtert zugelassen werden können, wenn die bisherige Nutzung vor mehr als sieben Jahren aufgegeben wurde. Eine solche Sonderregelung besteht schon in einer Vielzahl anderer Bundesländer und hat sich dort bewährt. Nach schriftlicher Abstimmung mit den Mitgliedern des Ausschusses für Raumordnung, Strukturförderung, Bau- und Wohnungsfragen hat die Geschäftsstelle eine befürwortende Stellungnahme abgegeben.

Normenkontrollverfahren

Erheblich zugenommen hat die im Berichtszeitraum eingegangene Anzahl neuer Normenkontrollanträge mit grundsätzlicher Bedeutung, die sich sowohl gegen Bebauungspläne und sonstige städtebauliche Satzungen als auch gegen Flächennutzungspläne zur Steuerung der Windenergienutzung richten. Obwohl Flächennutzungspläne nicht als Satzung beschlossen werden und deshalb keine Norm im Rechtssinne darstellen, hat ihre Steuerungswirkung für bestimmte privilegierte Vorhaben im Außenbereich einen normähnlichen Charakter mit der Folge, dass die Normenkontrollsenate entsprechende Überprüfungsanträge als statthaft ansehen.

Güterichterverfahren

Insbesondere in den Normenkontrollverfahren verzeichnet die Geschäftsstelle besondere Erfolge mit dem seit 2013 in allen Gerichtsbarkeiten eingeführten Güterichterverfahren, dessen Ziel eine konsensuale Lösung des Konflikts ist.

Planungsschadensrecht

Einige Mitgliedskommunen waren im Berichtszeitraum mit erheblichen Entschädigungsforderungen konfrontiert, die auf Grund der Aufhebung oder Einschränkung zulässiger Nutzungen in

Bebauungsplänen geltend gemacht wurden. Überwiegend resultierten die Nutzungsänderungen aus Auflagen im Rahmen landesplanerischer Abweichungszulassungen. Hier war die Geschäftsstelle beratend tätig. Das BauGB sieht für solche Entschädigungsforderungen eine Entscheidung des Regierungspräsidiums vor, die gerichtlich vor den Baulandkammern angreifbar ist.

Anspruch auf Erschließung

Die bauplanungsrechtliche Erschließung ist Aufgabe der Gemeinde, auf die der einzelne Grundstückseigentümer jedoch keinen durchsetzbaren Rechtsanspruch hat. Auf Grund der Rechtsprechung gibt es allerdings Fallkonstellationen, in denen ausnahmsweise ein Erschließungsanspruch geltend gemacht werden kann. Mit derartigen Forderungen werden die Mitgliedskommunen immer wieder konfrontiert, die dann eine sorgfältige Einzelfallprüfung erfordern.

Prüfung städtebaulicher Verträge

Einen besonderen Beratungsschwerpunkt stellen auch die Entwürfe städtebaulicher Verträge dar, die im Vorfeld der Aufstellung von Bauleitplänen mit Grundstückseigentümern abgeschlossen werden sollen. Dabei geht es nicht nur um die Übernahme von Kosten für die Aufstellung der Bauleitpläne, sondern vor allem auch um Folgekostenregelungen. Der Beratungsaufwand für den Abschluss rechtswirksamer vertraglicher Regelungen ist erheblich.

Identifizierung der von INSPIRE betroffenen kommunalen Geodaten

„INSPIRE“ soll die grenzübergreifende Nutzung von Geodaten in Europa erleichtern. Diese **IN**frastructure for **SP**atial **InfoR**mation in **E**urope (INSPIRE) ist das Vorhaben für eine gemeinsame Geodateninfrastruktur in Europa. Die Europäische Union will damit gemeinschaftliche umweltpolitische Entscheidungen unterstützen.

Das Europäische Parlament und der Rat verabschiedeten dazu die Richtlinie 2007/2/EG („INSPIRE-Richtlinie“). Diese trat am 15. Mai 2007 in Kraft und wurde inzwischen von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt.

Die INSPIRE-Richtlinie definiert den rechtlichen Rahmen für den Aufbau von Geodateninfrastrukturen. Fachliche und technische Einzelheiten regelt die EU mit Durchführungsbestimmungen, die für die Mitgliedstaaten direkt verbindlich sind.

In der Praxis fordert INSPIRE eine einheitliche Beschreibung der Geodaten und deren Bereitstellung im Internet, mit Diensten für Suche, Visualisierung und Download. Auch die Daten selbst müssen in einem einheitlichen Format vorliegen. Streitig ist, inwieweit Städte und Gemeinden Bau-

leitpläne als Geodaten (kostenlos) i.R.v. „INSPIRE“ bereitstellen müssen. Nach Ansicht des HMWEVL sind auch Bauleitpläne „INSPIRE-pflichtig“. Diese Auffassung wird von der Geschäftsstelle nicht geteilt:

Nach § 45 Abs. 2 HVGG gelten die Bestimmungen des dritten Teils dieses Gesetzes für die Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der weiteren nach § 32 Abs. 1 Nr. 3 und 4 HVGG zuständigen Stellen nur für solche Geodaten, deren Erhebung, Führung oder Bereitstellung in anderen Rechtsvorschriften des Bundes oder des Landes vorgeschrieben ist. Dabei ist der Begriff der Geodaten in § 31 Abs. 1 HVGG legal definiert und setzt in elektronischer Form vorliegende Geoinformationen voraus. Aufgrund dieser Begriffsbestimmung müsste die Erhebung, Führung oder Bereitstellung von in elektronischer Form vorliegenden Geoinformationen in anderen Rechtsvorschriften des Bundes- oder des Landes vorgeschrieben sein, wenn die Bestimmungen des dritten Teils von Gemeinden und Gemeindeverbänden angewendet bzw. beachtet werden müssten. Eine digitale Datenerhebung ist – soweit ersichtlich – lediglich für die Bodenrichtwerte gesetzlich vorgeschrieben. Bereits im Jahr 2015 hatte die Geschäftsstelle ein Gespräch mit dem HMWEVL geführt, in dessen Nachgang die Rechtsauffassung des HSGB nochmals ausführlich schriftlich darlegt wurde. Eine Antwort hierauf wurde im Dezember 2015 zugesagt. Diese steht bis heute noch aus.

9. Bauordnungsrecht

Stellplatzsatzungen

Obwohl es für die möglichen Stellplatzregelungen eine Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände in Form einer Muster-Stellplatzsatzung gibt, sind in diesem Bereich eine Vielzahl von Anfragen sowohl zu konkreten örtlichen Sonderregelungen als auch zur Anwendung vorhandener Satzungsregelungen zu verzeichnen. Im Zuge der politischen Diskussion über die Notwendigkeit, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, werden Sonderregelungen im Hinblick auf die Anzahl notwendiger Stellplätze als auch auf die Möglichkeit der Ablösung sowie deren Höhe gefordert.

Gestaltungssatzungen, Werbeanlagen

Nicht nur im Ballungsraum, sondern vor allem auch in den ländlichen Regionen versuchen überregionale Firmen Fremdwerbeanlagen im sog. Euroformat zu platzieren. Dieser Tendenz versuchen Mitgliedskommunen mit Gestaltungs- bzw. Werbeanlagensatzungen zu begegnen, um die Fremdwerbung in geordnete Bahnen zu lenken. Mustersatzungsregelungen sind in diesem Be-

reich nicht möglich, weil es stets um örtliche Besonderheiten geht. Deshalb besteht bei den Mitgliedskommunen ein zunehmender Beratungsbedarf, der mit einer erheblichen Zunahme von Verwaltungsstreitverfahren einhergeht.

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Bauordnung (Drucks. 19/2070)

Mit diesem Gesetzentwurf sollte eine Regelung in die Hess. Bauordnung eingefügt werden, zu der § 249 Abs. 3 Satz 1 BauGB eine Länderöffnungsklausel vorsieht. Danach sollen Windenergieanlagen nur dann als privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB genehmigungsfähig sein, wenn sie einen Mindestabstand von dem 10fachen ihrer Gesamthöhe zu Wohngebäuden sowohl in festgesetzten Baugebieten als auch im unbeplanten Innenbereich einhalten. In ihrer Stellungnahme hat die Geschäftsstelle darauf hingewiesen, dass für eine derartige Änderung der HBO keine Notwendigkeit gesehen werde, nachdem der Hessische Landtag bereits im Jahr 2012 eine Ergänzung des Landesentwicklungsplans mit Vorgaben für den Mindestabstand zu Siedlungsflächen beschlossen hat.

Entwurf eines Erlasses zur direkten Anwendung der Seveso-III-Richtlinie im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren

Wegen der nicht fristgerechten Umsetzung der Vorgaben der Seveso-III-Richtlinie in Nationales Recht finden die wesentlichen Regelungen seit dem 1.6.2015 unmittelbare Anwendung. Zur Sicherstellung der nach Artikel 15 der Seveso-III-Richtlinie vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung hat das zuständige Ministerium u.a. für die Handhabung in Baugenehmigungsverfahren einen Erlass an die nachgeordneten Bauaufsichtsbehörden sowie an die Städte und Gemeinden herausgegeben. Im Mittelpunkt steht dabei die praktische Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie deren Bekanntmachung im Vorfeld. Für die baugenehmigungsfreigestellten Vorhaben nach § 56 HBO kann die europarechtlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung nur dadurch sichergestellt werden, dass die Stadt bzw. Gemeinde nach § 56 Abs. 2 Nr. 5 HBO fristgerecht gegenüber der Bauherrschaft erklärt, dass ein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt werden soll. Dieses Verlangen der Gemeinde setzt voraus, dass sie auf Grund der nach § 56 Abs. 3 HBO von der Bauherrschaft einzureichenden Bauvorlagen im Rahmen einer Bewertung zum Ergebnis kommt, dass es sich bei dem Vorhaben um ein von der Richtlinie erfaßtes Schutzobjekt handelt, welches innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstandes eines Störfallbetriebes verwirklicht werden soll. Auch auf die Problematik der notwendigen Informationen zu konkreten Abstandsempfehlungen wies die Geschäftsstelle im Rahmen ihrer Stellungnahme ausführlich hin.

10. Umweltrecht und Klimaschutz

● Allgemeiner Umweltschutz

Hessischer Energiegipfel

Am 05.04.2011 wurde unter Teilnahme aller Fraktionen im Hess. Landtag gemeinsam mit Partnern aus Wirtschaft, Gesellschaft und Verbänden der Hess. Energiegipfel gegründet.

Ziel des Hess. Energiegipfels war der größtmögliche Konsens auf gesellschaftlicher und politischer Ebene für eine zukünftige Energiepolitik in Hessen. Zur Verfolgung dieses Ziels wurden vier Arbeitsgruppen eingerichtet, an denen Vertreter der Geschäftsstelle regelmäßig teilnahmen. Die Arbeitsgruppen sollten gemeinsame Positionen zu folgenden Themenschwerpunkten entwickeln:

1. „Ausbau eines zukunftsfähigen Energiemixes aus erneuerbaren und fossilen Energien in Hessen“,
2. „Identifizierung von Energieeffizienz- und Energieeinsparpotenzialen in Hessen“,
3. „Anforderungen an eine verlässliche und Versorgungssichere Energieinfrastruktur“,
4. „Gesellschaftliche Akzeptanz einer veränderten Energiepolitik in Hessen“.

Die Abschlussberichte dieser vier Arbeitsgruppen bilden das Fundament, auf dem der Gesamtbericht zur abschließenden Sitzung des Hess. Energiegipfels am 10.11.2011 beruht. Dort werden u.a. folgende Ziele definiert:

- Deckung des Energieverbrauchs in Hessen (Strom und Wärme) möglichst zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2050
- Steigerung der Energieeffizienz und Realisierung von Energieeinsparung
- Ausbau der Energieinfrastruktur zur Sicherstellung der jederzeitigen Verfügbarkeit – so dezentral wie möglich und so zentral wie nötig
- Steigerung der gesellschaftlichen Akzeptanz der energiepolitisch notwendigen Schritte in der Zukunft.

Im Nachgang zum Hessischen Energiegipfel hat das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz das diesbezügliche „Umsetzungskonzept der Hessischen Landesregierung“ veröffentlicht. Nach den dortigen Ausführungen ist es Aufgabe der Hessischen Landesregierung, die Beschlüsse des Hessischen Energiegipfels zielorientiert in den im Umsetzungskonzept genannten Maßnahmen umzusetzen. Nach dem Umsetzungskonzept der Hessischen Landesregierung kamen und werden weiterhin umfangreiche Aufgaben auf die Kommunen zukommen.

Im Oktober 2015 hat der Hessische Ministerpräsident zu einer Folgesitzung des Hessischen Energiegipfels eingeladen, um Zwischenbilanz zu zie-

hen und zu prüfen, inwieweit auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert werden muss, um die 2011 getroffene Vereinbarung weiter umzusetzen.

Beteiligung der Kommunen an Pachteinnahmen von Hessen-Forst für Windenergieanlagen

Eines der Ergebnisse des Hessischen Energiegipfels im Jahre 2011, das auch Eingang in den Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014 bis 2019 fand, war es, eine Beteiligung der Kommunen an Pachteinnahmen von Hessen-Forst für Windenergieanlagen zu prüfen. Über diese Thematik berichtete die Geschäftsstelle wiederholt im Eildienst und setzte sie auch auf die Tagesordnung der gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Strukturförderung, Bau- und Wohnungsfragen sowie des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten. Auf Grundlage eines hier gefassten Beschlusses schrieb die Geschäftsstelle das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz an und regte einen entsprechenden Gesetzesentwurf bezüglich der Beteiligung der Kommunen an den Pachteinnahmen an. Auf die Initiative der Geschäftsstelle lud Frau Staatsministerin Hinz zu einer Gesprächsrunde in das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, auf deren Grundlage zwei Lösungsmodelle vorgeschlagen wurden: Entweder sollten die betroffenen Kommunen mit einem Pauschalbetrag oder im Rahmen einer finanziellen Förderung für Projekte des Klimaschutzes beteiligt werden. Vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Lösungsmodelle ging die Geschäftsstelle davon aus, dass eine prozentuale Beteiligung der Kommunen für diese weitestgehend vorteilhafter und damit besser geeignet ist, die mit der Errichtung der Windkraftanlagen einhergehenden Beeinträchtigungen auszugleichen und legte dies auch dem Präsidium des HSGB dar. Auf der Grundlage eines entsprechenden Beschlusses des Präsidiums positionierte sich die Geschäftsstelle in der folgenden politischen Diskussion dahingehend, dass weiterhin eine prozentuale Beteiligung derjenigen Kommunen gefordert wird, auf deren Gemarkungsgebiet landeseigene Windkraftanlagen errichtet werden. Deshalb begrüßte die Geschäftsstelle den Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung (Drucks. 19/1858), der eine prozentuale Beteiligung der Kommunen vorsah.

Fracking

Ende des Jahres 2014 legte das Bundesumweltministerium einen Gesetzesentwurf vor, der Änderungen des Wasserhaushalts- und des Bundesnaturschutzgesetzes sowie einer geringfügigen Folgeänderung in der Grundwasserverordnung und einer punktuellen Änderung des Umwelt-

schadensgesetzes, die mit der Fracking-Technologie nicht im Zusammenhang steht, der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben und der Allgemeinen Bundesbergverordnung sowie des Bundesberggesetzes und der Einwirkungsbereichs-Bergverordnung vorsah. Zu diesem Referentenentwurf nahm die Geschäftsstelle gegenüber dem Deutschen Städte- und Gemeindebund ausführlich Stellung und kritisierte insbesondere, dass nach dem Gesetzesentwurf trotz fehlender wissenschaftlicher Erkenntnisse das Fracking – zwar unter engen Voraussetzungen – zugelassen werden kann. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass eine verpflichtende Einbindung der Städte und Gemeinden in mögliche Genehmigungsverfahren unabdingbar ist. Hierüber informierte die Geschäftsstelle auch in der Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten.

Schriftliche Anhörung im Europaausschuss des Hessischen Landtages zu den Freihandelsabkommen TTIP, CETA und TiSA

Mitte des Jahres 2015 hat der Europaausschuss des Hessischen Landtags eine schriftliche Anhörung zu den beabsichtigten Freihandelsabkommen TTIP, CETA und TiSA und deren möglichen Auswirkungen in Hessen durchgeführt. Da der Geschäftsstelle keine konkreten Detailfragen bekannt waren, wurde auf die allgemeine Position des federführenden Deutschen Städte- und Gemeindebunds verwiesen werden, die unter Einbindung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes zustande gekommen war. In einem gemeinsamen Positionspapier der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene und dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) wurden die Positionen der kommunalen Ebene fixiert und in ein Gemeinsames Positionspapier mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) gefasst, welches vom 11. Juni 2015 datiert und dem sich die Geschäftsstelle inhaltlich voll angeschlossen hat. Insbesondere zum Bereich des Umweltrechts hat die Geschäftsstelle ihre Position wie folgt konkretisiert:

„Der Hessische Städte- und Gemeindebund ist strikt gegen eine Privatisierung der kommunalen Trinkwasserversorgung. Wir hatten uns bereits im Hinblick auf die mit der Umsetzung der EU-Dienstleistungskonzessionsrichtlinie beabsichtigten europaweiten Ausschreibungen der Trinkwasserversorgung ausdrücklich und in Übereinstimmung mit den jeweiligen Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände des Bundes für die Herausnahme der Wasserversorgung aus der EU-Konzessionsrichtlinie ausgesprochen und einen Wegfall der seinerzeit beabsichtigten Regelung gefordert. Die vorgesehenen europaweiten Ausschreibungen der Wasserversorgung sind im Folgenden aus dem Entwurf der EU-Konzessionsrichtlinie herausgenommen worden. EU-Kommissar, Herr Michel Barnier, hat dem Hessischen Städte- und Gemeindebund schriftlich mitgeteilt,

dass es nie Absicht der Europäischen Kommission gewesen sei, durch die Hintertür mittels ihres Vorschlages zur Konzessionsrichtlinie die Wasserversorgung zu privatisieren. Vielmehr sollen die Mitgliedstaaten und ihre Städte und Gemeinden entscheiden wie die öffentlichen Dienstleistungen erbracht werden sollen.

Es wird daher nachdrücklich gefordert, dass auch im Rahmen der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft jederzeit sichergestellt ist, dass nicht – quasi durch die Hintertür – eine Privatisierung von Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge, insbesondere der Trinkwasserversorgung, eingeführt werden kann.

Auch im Natur- und Umweltschutz darf die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft nicht zur Absenkung von europäischen Standards, die mittelbar die Trinkwasserversorgung schützen, führen.

Bereits im Rahmen der Anhörung durch den Ausschuss für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Hessischen Landtags am 05.10.2012 hatte sich der Hessische Städte- und Gemeindebund kritisch zum Thema Fracking geäußert und zur Zurückhaltung gemahnt. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass zum jetzigen Zeitpunkt nicht abzusehen ist, welche Folgen Fracking für die Umwelt und insbesondere die Trinkwasserversorgung, die Aufgabe der Städte und Gemeinden ist, haben kann. Wir haben weiter darauf hingewiesen, dass sowohl eine Änderung des Bundesberggesetzes als auch des Wasserhaushaltsgesetzes und die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung gefordert werden, genauso wie eine Beteiligung der Öffentlichkeit und der betroffenen Kommunen. Kernforderung war, dass eine Gefährdung des Grundwassers sowie auch eine Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Nutzung im Interesse des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes ausgeschlossen sein müssen. Zwingend ist daher eine wissenschaftliche Aufarbeitung der Thematik erforderlich. Im Übrigen ist sogar der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seiner Stellungnahme zum Thema „Fracking zur Schiefergasgewinnung – ein Beitrag zur energie- und umweltpolitischen Bewertung“ zu folgenden Schlussfolgerungen gelangt:

- Fracking ist energiepolitisch nicht notwendig und kann keinen maßgeblichen Beitrag zur Energiewende leisten.*
- Fracking ist im kommerziellen Umfang derzeit wegen gravierender Wissenslücken nicht zuzulassen.*

Auch insoweit halten wir – bis zum Vorliegen neuerer Erkenntnisse – daran fest, dass nicht durch die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft von den hohen Umweltstandards zu Lasten von Verbrauchern und Umwelt abgewichen werden darf.“

● Immissionsschutzrecht

Public-Viewing-Verordnung

Wie in den vergangenen Berichtszeiträumen auch, hat die Geschäftsstelle beim Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz angeregt eine Verordnung über den Lärmschutz aus Anlass der Fußballweltmeisterschaft 2014 auf den Weg zu bringen. Am 02.04.2014 hat das Bundeskabinett die Verordnung über den Lärmschutz bei öffentlichen Fernsehdarbietungen im Freien (Public-Viewing-Verordnung) beschlossen. Diese sah für die Zeit der Weltmeisterschaft vom 12. Juni bis 13. Juli 2014 Ausnahmen von den geltenden Lärmschutzregelungen vor. Die Verordnung regelte Anforderungen zum Schutz gegen Lärm an die Errichtung und den Betrieb der Anlagen im Hinblick auf öffentliche Fernsehdarbietungen im Freien.

Novelle 18. BImSchV

Die Achtzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes setzt Immissionsrichtwerte fest, die beim Betrieb von Sportanlagen nicht überschritten werden dürfen. Sie sorgt damit für einen Interessenausgleich zwischen dem Bedürfnis von Anwohnern, von Sportlärm verschont zu bleiben und dem Interesse an der Nutzung von Sportanlagen. Da sich die Bedürfnisse des Sports als auch das Lärmschutzinteresse der Wohnbevölkerung fortentwickelt haben, hat sich die 38. Sportministerkonferenz mit diesem Thema befasst und für einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Lärmschutz für Anwohner und dem Interesse an wohnortnahen Sportanlagen eingesetzt.

Das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat die Geschäftsstelle im August 2014 mit Blick auf die laufende Diskussion gebeten, eine schriftliche Stellungnahme, insbesondere zu folgenden Einzelpunkten, abzugeben:

- Festlegung der Beurteilungszeiten entsprechend Nr. 6.4 der TA Lärm,
- der Wegfall der Zuschläge für Tageszeiten mit erhöhter Empfindlichkeit im Sinne der Nr. 6.5 der TA Lärm in Gewerbe- und Mischgebieten,
- der Bestandsschutz von Altanlagen,
- die Einführung einer Sonderfallprüfung (dort insbesondere die Berücksichtigung passivbaulicher Schallschutzmaßnahmen),
- die seltenen Ereignisse nach Nr. 1.5 Anhang 18. BImSchV,
- die Möglichkeit der Erhöhung eines Immissionsrichtwertes in Gemengelagen entsprechend Nr. 6.7 TA Lärm
- sowie die Fremdgeräuschregelung des § 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang Nr. 1.4 der 18. BImSchV.

Die Geschäftsstelle hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es selbstverständlich im

Interesse aller Städte und Gemeinden liegt, dass ein sachgerechter Ausgleich zwischen den vom Sportlärm betroffenen Anwohnern und den Interessen des Sports gefunden wird. Diesem Anspruch wird die Rechtslage nicht mehr in vollem Umfang gerecht. Vielmehr ist – wie auch die Initiative der Geschäftsstelle zum Lärm im Zusammenhang mit kommunalen Einrichtungen zeigt – eine Tendenz festzustellen, dass Anwohner verstärkt versuchen, ihre individuellen Interessen zu Lasten der Allgemeinheit durchzusetzen. Dem Sport kommt jedoch, wie auch die Kooperationsvereinbarung zwischen den hessischen kommunalen Spitzenverbänden und dem Landessportbund Hessen e.V. zeigt, eine herausragende gesellschaftspolitische Bedeutung zu. Die Möglichkeit Sport zu treiben, sollte möglichst breiten Bevölkerungsschichten zugänglich gemacht werden. Dem widerspricht es jedoch, wenn Sportanlagen – im Interesse des Immissionsschutzes – in immer weiterer Entfernung von der Wohnbevölkerung errichtet werden müssen bzw. Altanlagen durch Wohnnutzungen „verdrängt“ werden. Vor diesem Hintergrund erscheint die Festlegung von Beurteilungszeiten sinnvoll. Die bisherigen Regelungen zum Bestandsschutz von Altanlagen wären zu konkretisieren, da insoweit in der Praxis erhebliche Rechtsunsicherheit besteht. Eine Sonderfallprüfung erscheint deswegen tunlich, da sie der zuständigen Behörde deutliche Spielräume eröffnen würde, um ein verträgliches Nebeneinander von Wohnen und Sport sicherzustellen. Die Geschäftsstelle hat weiter auf die erheblichen Probleme im Zusammenhang mit Bolzplätzen, Streetballplätzen und Skateranlagen hingewiesen und eine Sicherstellung der wohnortnahen Errichtung gefordert. Zuletzt wurden noch weitere Konkretisierungen der bestehenden Rechtslage, insbesondere mit Blick auf die „besonderen Ereignisse“, angeregt.

Das Land hat die Bedenken der Geschäftsstelle hinsichtlich zunehmender Einschränkungen des Sportbetriebs geteilt und sich im Bundesrat für eine Novellierung der 18. BImSchV stark gemacht (vgl. LT-Drucks. 19/2039, S. 2).

Im weiteren Fortgang wurde dem Deutschen Städte- und Gemeindebund der Entwurf einer Zweiten Verordnung zur Änderung der 18. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zugeleitet. Die Vorlage des Verordnungsentwurfs im Sinne einer sportfreundlichen Weiterentwicklung wurde seitens des Bundesverbandes und der Sportverbände grundsätzlich begrüßt. Kritisiert wurde die Ausgestaltung des Standortschutzes bestehender Sportanlagen und die Tatsache, dass die berechnete Forderung nach der Gleichstellung spielender Kinder auf Sportplätzen mit denen auf Spielplätzen nicht aufgegriffen wurde.

Messung der Stärke von Hochfrequenzanlagen

In 2014 hat die Geschäftsstelle in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Ministerium für Umwelt,

Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eine Umfrage im Mitgliedsbestand durchgeführt, um Orte zu ermitteln an denen die Stärke der von Hochfrequenzanlagen erzeugten Felder von der Bundesnetzagentur gemessen werden sollen. Die Anzahl der begehrten Messorte überstieg die Anzahl der jährlich möglichen Messungen in Hessen. Das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat jedoch im Interesse der Gemeinden mit der Bundesnetzagentur vereinbart, dass die in 2014 nicht berücksichtigten Messorte in 2015 abgearbeitet wurden.

● **Wasserrecht**

Wasserrahmenrichtlinie

Am 22. Dezember 2000 ist die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL) in Kraft getreten. Die EG-Richtlinie ist durch das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes sowie das Hess. Wassergesetz in nationales Recht umgesetzt. Grundsätzliches Ziel ist nach §§ 27 und 47 des Wasserhaushaltsgesetzes das Erreichen des guten ökologischen und chemischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials aller oberirdischen Gewässer und des guten mengenmäßigen und chemischen Zustands des Grundwassers bis zum Jahr 2015. Abweichungen sind nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen möglich.

In Umsetzung von Artikel 11 und 13 der Wasserrahmenrichtlinie verlangen §§ 82, 83 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) die Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen.

Bewirtschaftungsplänen i.S.v. § 83 WHG kommen im System der wasserwirtschaftlichen Planung unterschiedliche Aufgaben zu. In erster Linie werden in Bewirtschaftungsplänen alle Informationen, die bei der Bestandsaufnahme und dem Monitoring von Gewässern gesammelt wurden und für die Bewirtschaftung der einzelnen Flussgebietseinheit von Bedeutung sind, zusammengestellt. Aufgrund dieses überwiegend resümierenden und dokumentarischen Charakters bilden Bewirtschaftungspläne das Transparenz- und Informationsinstrument der wasserwirtschaftlichen Planung.

Demgegenüber bilden die in § 82 WHG geregelten Maßnahmenprogramme die „Brücke“ zwischen einerseits den nach §§ 27-31, 44, 47 Wasserhaushaltsgesetz abstrakt geregelten und in den oben bezeichneten Bewirtschaftungsplänen für die Flussgebietseinheit „heruntergebrochenen“ Bewirtschaftungszielen und andererseits den Einzelfallentscheidungen der Wasserbehörde. Damit sind die Maßnahmenprogramme das

zentrale Mittel zur Erreichung der materiellen Umweltziele und bilden als die ausführende Stufe der Bewirtschaftungsplanung die Grundlage für den Vollzug der flussgebietsbezogenen staatlichen Gewässerbewirtschaftung.

Vor diesem Hintergrund lagen vom 22.12.2014 bis zum 22.06.2015 die Entwürfe des Bewirtschaftungsplans Hessen 2015 bis 2021 und des Maßnahmenprogramms Hessen 2015 bis 2021 sowie des Umweltberichts der strategischen Überprüfung zum Hessischen Maßnahmenprogramm 2015 bis 2021 im Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie bei den Regierungspräsidien zu jedermanns Einsicht aus.

Wegen der herausragenden Bedeutung – auch in finanzieller Hinsicht – für alle Städte und Gemeinden hat sich die Geschäftsstelle entschieden, eine eigene Stellungnahme zu diesen Fachplänen abzugeben. Hierbei wurde eine frühzeitige und möglichst enge Einbindung aller Mitgliedskommunen mit Bürgermeister-Rundmail vom 13.01.2015 sowie einer Eildienst-Mitteilung vom 15.04.2015 (Eildienst Nr. 4 – ED 63) angestrebt. Darüber hinaus initiierte die Geschäftsstelle ein Gespräch mit dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, in welchem gemeinsam mit dem Landesverband Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (dwa) die Bedenken gegen die vorliegenden Entwürfe schon vor Abgabe der förmlichen Stellungnahme dargelegt werden konnten.

Kommunale Relevanz entfalten diese Pläne vor allem im Rahmen der Gewässerunterhaltung und dem Betrieb von kommunalen Kläranlagen. Nach dem Wortlaut des Gesetzes muss sich die Gewässerunterhaltung an den Bewirtschaftungszielen nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 des Wasserhaushaltsgesetzes „ausrichten“ und darf die Erreichung der Ziele nicht „gefährden“. Sie muss den Anforderungen entsprechen, die im Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG an die Gewässerunterhaltung gestellt werden. Im Rahmen der Erteilung von Einleiterlaubnissen für kommunale Kläranlagen ist davon auszugehen, dass die Inhalte des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms für den jeweiligen Einzelfall umgesetzt werden.

Aufgrund der herausragenden Bedeutung des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms sollen die Hauptkritikpunkte in der Stellungnahme der Geschäftsstelle hier auszugsweise wiedergegeben werden:

Kritik hinsichtlich der Gewässerstrukturmaßnahmen

„Nach dem Wortlaut des Gesetzes muss sich die Gewässerunterhaltung lediglich an den Bewirt-

schaftungszielen nach Maßgabe der §§ 27 bis 31 WHG „ausrichten“ und darf die Erreichung der Ziele nicht „gefährden“. Sie muss den Anforderungen entsprechen, die im Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG an die Gewässerunterhaltung gestellt werden. Im Ergebnis wird durch die obigen Pläne die Gewässerunterhaltungspflicht zwar konkretisiert; es besteht jedoch keine strikte Rechtspflicht der hessischen Städte und Gemeinden die in den Plänen genannten Maßnahmen auch vollständig umzusetzen. Auf diese Feststellung legen wir ganz besonderen Wert, da in der öffentlichen Diskussion immer wieder auf die „untätigen Kommunen“ abgehoben wird und vor dem Hintergrund der oben zitierten Literaturstelle finanzielle Verantwortlichkeiten – zu Lasten aller hessischen Städte und Gemeinden – in erheblichem Maße ausgeweitet werden.

Unabhängig von der fehlenden Rechtsverbindlichkeit lässt sich die schleppende Umsetzung der Verpflichtungen aus der Wasserrahmenrichtlinie unseres Erachtens im Kern auf folgende zwei Punkte zurückführen:

1. *fehlende finanzielle Mittel bei den Städten und Gemeinden sowie*
2. *die im Regelfall nicht gegebene Flächenverfügbarkeit.*

Zusätzlich möchten wir darauf hinweisen, dass ungefähr 100 Städte und Gemeinden unter den „kommunalen Schutzschirm“ geflüchtet sind. Dennoch haben Städte und Gemeinden mit Blick auf die Umwelt stets erhebliche Anstrengungen unternommen oder werden diese noch unternehmen. So sind gerade die Kläranlagen in einem so guten technischen Zustand wie es in der Vergangenheit noch nie der Fall war. Auch im Bereich der Energiewende wird der Großteil der notwendigen Arbeiten von den Kommunen vor Ort erledigt. Diese sanieren beispielsweise kommunale Immobilien, sind Ansprechpartner für Bürger und Investoren und fangen den Unmut der Bevölkerung ab, wie es aktuell das Beispiel der Stromtrasse „SuedLink“ belegt. Auch die aufwendigen Planungen im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien werden unter erheblichen finanziellen und administrativen Anstrengungen von Städten und Gemeinden bewältigt.

Dreh- und Angelpunkt einer effektiven Umsetzung der Pläne ist eine gesicherte Finanzierung. Die vom Bewirtschaftungsplan und dem Maßnahmenprogramm geforderten kommunalen Maßnahmen unterfallen dem Konnexitätsprinzip und sind daher vom Land zu finanzieren. Hiergegen kann nicht sprechen, dass in der Vergangenheit bestehende Förderprogramme nicht in vollem Umfang abgerufen worden sind. Dem Konnexitätsprinzip wird nicht durch die Auflage von Förderprogrammen genüge getan. Im Übrigen enthielten die Förderprogramme in der Vergangenheit stets einen Eigenanteil. Im Rahmen der bisherigen 80 % – Finanzierung wurden teilweise Grundstücke der

Gemeinden als Eigenanteil eingebracht, d.h. die Gemeinden haben hierzu eigenes Vermögen aufzehren müssen. Darüber hinaus wurde seitens unserer Mitgliedskommunen an der bisherigen Förderpraxis der enorme Aufwand sowie vor allem die tranchenweise Auszahlung kritisiert, die im Ergebnis dazu führen, dass einzelne Kommunen (kreditfinanziert) in Vorleistung treten mussten. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Umsetzung der Maßnahmen aus der Wasserrahmenrichtlinie primär um eine Landesaufgabe und erst sekundär um eine „Ausrichtens- bzw. Beachtenspflicht“ im Rahmen der Gewässerunterhaltung handelt, sehen wir das Land in der Pflicht, eine Finanzierung sicher zu stellen, die dazu führt, dass die Maßnahmen tatsächlich auch umgesetzt werden (können). Es ist nicht nachvollziehbar, weswegen über die oben dargestellte Ausweitung der Gewässerunterhaltung die finanziellen Lasten von aus dem europäischen Recht folgenden Pflichten schlichtweg „nach unten durchgereicht werden“ sollten.“

Kritik an den Maßnahmen betreffend die Phosphorelimination

„Die Festschreibung pauschaler „Anforderungswerte“ betreffend die Phosphorelimination wird von uns strikt abgelehnt.

Hinsichtlich der Maßnahmen, die mit dem Betrieb von kommunalen Kläranlagen verbunden sind, erscheint uns primär eine wissenschaftliche Aufarbeitung der Frage, wie Einträge minimiert werden können, erforderlich. Die „Anforderungswerte“ der derzeitigen Entwürfe führen nach einhelliger fachlicher Einschätzung dazu, dass auf allen Kläranlagen der Größenklassen 4 und 5 nachgeschaltete Flockungsfiltrationsanlagen installiert werden müssten. In der Gesamtsumme wird dies nach uns vorliegenden fachlichen Prognosen Investitionen von ca. 1.000.000.000 € nach sich ziehen. In Abstimmung mit dem DWA Landesverband Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland vertreten wir hinsichtlich der „Kläranlagen-Maßnahmen“ die Auffassung, dass keine „Anforderungswerte“ für die Einleitungen im Maßnahmenprogramm festgeschrieben werden sollten. Bei der Ableitung von Maßnahmen zur Minderung von organischen Belastungen sind stets Einzelfallprüfungen notwendig. Denn Phosphor steht in besonderem Zusammenhang mit den jeweiligen örtlichen Verhältnissen. Speziell die Größe des Gewässers, in das eingeleitet wird, hat ganz erhebliche Auswirkungen. Probleme wird auch die Überwachung der „Anforderungswerte“ aufwerfen. Denn aufgrund der Trägheit der Systeme werden 2 Stunden – Mischproben nicht mehr ausreichen. Erforderlich wird die Entnahme von 24 Stunden – Mischproben werden.

Fragwürdig erscheint die Datengrundlage, auf der der Entwurf erstellt wurde. Auf Seite 25 ff. des Bewirtschaftungsplans (Ziffer 2.3.1.1 Kommunale Kläranlagen) wird ausgeführt, dass der Anteil der

über Kläranlagen in Gewässer eingeleitete Phosphorfrachten 710 t pro Jahr bzw. 65 % der in Gewässer eingeleiteten Frachten beträgt. Dieser – unserem Kenntnisstand nach nur von zwei Anlagen abgeleitete Wert – unterscheidet sich ganz gravierend von dem im Jahr 2011 benannten Wert von 40 %. Dies lässt nur den Schluss zu, dass entweder Fehler bei der ersten Erhebung gemacht wurden oder aber – was wahrscheinlicher ist – der derzeit, von nur zwei Anlagen abgeleitete Wert von 65 %, nicht realistisch ist. Auf jeden Fall bestehen derart starke Zweifel an der Repräsentativität dieses Werts, dass es sich verbietet, hierauf weitreichende finanzielle Entscheidungen aufzubauen. Hierfür spricht auch, dass der vorherige Wert aus dem Jahr 2011 von einer Studie des Umweltbundesamtes bestätigt wird, die den Anteil der Phosphoreinträge aus der Landwirtschaft mit ca. 60 % der Gesamtphosphoreinträge in den Gewässern beziffert (vgl. hierzu auch Eutrophierungsprobleme im Altmühlsee als Folge diffuser und punktförmiger P-Einträge in Korrespondenz Wasserwirtschaft 2015, 284 ff.). Hier bedürfte es zwingend der näheren Darlegung, wie es zu derartigen Diskrepanzen kommen kann und inwieweit hier alle Beteiligten – und nicht nur Kommunen – in die Pflicht genommen werden können. Denn in den Entwürfen des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms wird mit zweierlei Maß gemessen. Kommunale Kläranlagen als einfach zu greifende Punktquellen werden mit Anforderungswerten „überzogen“. Demgegenüber existieren für industrielle Einleiter, bspw. Papierfabriken, die Phosphor in erheblichem Maße emittieren, keine solchen Anforderungswerte. Gleiches gilt für diffuse Quellen.

Darüber hinaus scheint es in der Fachwelt äußerst kontrovers diskutiert zu werden, ob die nunmehr geforderten Phosphorwerte überhaupt nach dem derzeitigen Stand der Technik sicher und jederzeit eingehalten werden können. Nach unserem Kenntnisstand liegen derzeit überhaupt keine Erfahrungen dazu vor, wie die Einhaltung dieser „Anforderungswerte“ jederzeit sichergestellt werden könnte. Zwar mag die Flockungsfiltration bereits ausreichend anerkannt sein, diese Technik ist nach den uns vorliegenden Angaben jedoch nicht geeignet, die Einhaltung der „Anforderungswerte“ jederzeit sicherzustellen. Bereits geringste Einflüsse wie bspw. die Umschaltung von Maschinen können zu Überschreitungen führen. Derzeit wird in der Fachwelt davon ausgegangen, dass die Grenze dessen, was sicher eingehalten werden kann bei 0,5 mg/l P_{ges} verläuft. Der Medianwert bei Anlagen mit Filtern liegt bei 0,31 mg/l P_{ges} (vgl. DWA-Leistungsvergleich 2009). Es ist auch kein Grund ersichtlich, weswegen die „Anforderungswerte“ derart niedrig verpflichtend umgesetzt werden sollten, da es unstrittig sein dürfte, dass kurzzeitige Konzentrationsspitzen für die Eutrophierung von Gewässern ohne direkte Bedeutung sind. Würden die „Anforderungswerte“ des derzeitigen Entwurfs jedoch zukünftig als Überwachungswerte im Rahmen der Einleiter-

laubnisse umgesetzt, wären die Betreiber der kommunalen Abwasseranlagen zu einer jederzeitigen Einhaltung rechtlich verpflichtet. Da genau dies nicht sichergestellt werden kann, verlangt das Maßnahmenprogramm von den Betreibern der Kläranlagen etwas tatsächlich Unmögliches. Würden die Anforderungswerte in der hier vorliegenden Form beibehalten, würden die Betreiber der Kläranlagen, vor allem aber die verantwortlichen Personen, für den Fall der Überschreitung der Überwachungswerte einer unerträglichen Rechtsunsicherheit ausgesetzt, da die Überschreitung der Überwachungswerte strafrechtliche Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaften nach sich ziehen könnte.

Derzeit wird – gerade im Bereich der Fachwelt – eine weitere Reduktion prioritärer Stoffe diskutiert. Auf der Basis der wenig gesicherten Erkenntnisse erscheint es nicht angebracht, Phosphorreduktionsmaßnahmen zum derzeitigen Zeitpunkt zu veranlassen. Zukünftig sollte versucht werden, Synergieeffekte im Falle einer erforderlichen Elimination prioritärer Stoffe durch „Kombination“ der erforderlichen Maßnahmen zu erzielen. Diese Frage wird in der Fachliteratur intensiv diskutiert. Auf jeden Fall ist mit den niedrigeren Phosphorwerten eine exponentielle Zunahme der Kosten zu verzeichnen. Beispielsweise bei der Kläranlage Schlüchtern-Niederzell (Größenklasse 4) wären Investitionen von 1.290.000 € erforderlich. Die (weitere) Phosphorreduktion würde daneben zusätzliche jährliche Betriebskosten in der Größenordnung von 100.520 € nach sich ziehen. In diesem Zusammenhang ist auf § 3 Abs. 2 der Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer hinzuweisen. Denn hiernach dürfen die Anforderungen dieser Verordnung nicht durch Verfahren erreicht werden, bei denen Umweltbelastungen in andere Umweltmedien wie Luft oder Boden entgegen dem Stand der Technik verlagert werden. Der Chemikalieneinsatz, die Abluftemissionen und die Menge des anfallenden Schlammes sind hierbei so gering wie möglich zu halten. Mit dem Einsatz von Fällmitteln geht zwingend eine durch diese verursachte Salzfracht einher. Nicht umsonst wird in einem Gutachten des HLUg (erstellt durch die eawag) zum Thema „Möglichkeiten der chemischen P-Fällung an hessischen Kläranlagen“ auf Seite 47 davon gesprochen, dass „in Gewässern mit hohem Abwasseranteil der Vorteil der höheren P-Elimination gegen den Nachteil der erhöhten Salzbelastung hinsichtlich der biologischen Wirkung abgewogen werden muss“. Nicht zu vergessen ist auch, dass in der Vergangenheit viele Kläranlagen energetisch ertüchtigt wurden. Diese Energieeffizienz wird durch den eventuell erforderlichen Bau einer 4. Reinigungsstufe deutlich verschlechtert. Im Ergebnis wird daher die gesamtökologische Betrachtungsweise, die sich im gesamten Umweltrecht immer mehr durchsetzt und auch von § 3 Abs. 2 der Abwasserverordnung verlangt wird, konterkariert.

Auch die praktischen Folgen der „Festsetzung von Anforderungswerten“ sind näher zu betrachten. Da diese, zumindest bei Kläranlagen der Größenklassen 4 und 5, – wie oben bereits dargelegt – mit der Installation von Flockungsfiltrationsanlagen einhergehen, sollte auch bedacht werden, dass diese Anlagen äußerst raumintensiv sind. Hierfür wird schlichtweg Platz benötigt, den die Betreiber der Kläranlagen – gerade in urbanen Räumen – nicht haben. Insoweit dürfte der Bau dieser Flockungsfiltration bereits am nicht vorhandenen Platz scheitern. Am Rande sei auch darauf hingewiesen, dass Kläranlagen funktionsbedingt in der Nähe von Gewässern liegen. Die Erweiterung der Kläranlagen dürfte, da diese Bereiche häufig als Natura-2000-Gebiete ausgewiesen sind, auch naturschutzrechtlich zu ganz erheblichen Problemen führen.

Die „Anforderungswerte“ des Maßnahmenprogramms sind darüber hinaus unverhältnismäßig im Rechtssinne. Vereinfacht gesprochen wird von optimierten Kläranlagen ca. 90 % des im Abwasser enthaltenen Phosphors eliminiert. Die spezifischen Kosten der Elimination der „letzten 10 %“ liegen um ein Vielfaches oberhalb dessen, was die 90 %-ige Elimination derzeit kostet. Nach den Angaben der Wissenschaftsstadt Darmstadt lagen die spezifischen Kosten für die (durch Optimierung) erreichbare Phosphorelimination bei 26 €/kg P_{ges} im Vergleich zu den 7,58 €/kg P_{el} , die in der alten Arbeitshilfe zur Verminderung der Phosphoremmissionen aus kommunalen Kläranlagen des seinerzeitigen Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Kap. 5.7.5, angegeben waren. In einer weiteren Machbarkeitsstudie der Wissenschaftsstadt Darmstadt „Maßnahmen der weitergehenden Abwasserreinigung im Zentralkläwerk Darmstadt“ in der die Absenkung der mittleren Konzentration von 0,3 mg/l Phosphor auf 0,2 mg/l Phosphor betrachtet wurde, ergab sich noch weit Erschreckenderes: Während in der genannten Arbeitshilfe des seinerzeitigen Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz von spezifischen Kosten von 83,74 €/kg P_{el} ausgegangen wurde, betrugen die spezifischen Kosten in Darmstadt 1.119 €/kg P_{ges} ! Vereinfacht gesprochen liegen die Kosten der „letzten 10 %“ um den Faktor 147,62 höher, als die in der Arbeitshilfe angegebenen spezifischen Kosten der Phosphorreduktion durch Optimierungsmaßnahmen. Zugegebenermaßen werden hier „Äpfel mit Birnen verglichen“. Hieran wird jedoch deutlich, wie unverhältnismäßig das Verlangen ist, auch die „letzten 10 %“ zu eliminieren, wenn hiermit die 147-fachen Kosten verbunden sind. Hieraus ergibt sich zwingend, dass nicht die Reduktion der „letzten 10 %“ das Ziel des Landes sein sollte, sondern vielmehr primär eine kostensparende Optimierung der Kläranlagen, durch die bereits der weit überwiegende Teil des Phosphors, nämlich 90 %, eliminiert werden könnte. Hier könnte durch vergleichsweise geringe Kosten, z.B. die sog. Zweipunktfällung, viel er-

reicht werden. Ohnehin bauen die Optimierung der Phosphorelimination und die Flockungsfiltration aufeinander auf. Es handelt sich nicht um alternative, sondern um kumulative Verfahren. Insoweit wären zwingend auch die Kosten beider Verfahren in den Blick zu nehmen.

Vor allem aber geht das Maßnahmenprogramm selbst davon aus, dass sich der Umfang der Auswirkungen der Verminderung der Phosphorfrachten auf den biologischen Zustand der Gewässer nicht eindeutig quantifizieren lässt. Nach den uns vorliegenden fachlichen Informationen lassen sich die biologischen Effekte der Phosphor-Reduktion nicht sicher nachweisen. Unserem Kenntnisstand nach wurde seitens des Landes keine Vergleichsuntersuchungen oberhalb/unterhalb der Kläranlageneinläufe und vor/nach Phosphorreduktionsmaßnahmen vorgenommen, die sichere Rückschlüsse erlauben würden, wie sich die Phosphorreduktion an Punktquellen auswirkt.“

Im Ergebnis konnte durch das intensive Tätigwerden der Geschäftsstelle erreicht werden, dass die „Anforderungswerte“ betreffend Phosphor im Bewirtschaftungsprogramm im kommunalen Sinne angepasst wurden. Darüber hinaus wird in kritischen Einzelfällen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung stattfinden. Hinsichtlich der Gewässerstrukturmaßnahmen konnten keine wesentlichen Änderungen erreicht werden.

Nach Erörterung in den Gremien des Verbandes und Abgabe der Stellungnahme wurde die Kritik der Geschäftsstelle in einzelnen Bürgermeisterkreisversammlungen durch einen Vertreter der Geschäftsstelle näher erläutert.

Nach Inkrafttreten des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms 2015–2021 wurden die Realisierung der vorgesehenen Maßnahmen zur Phosphorreduzierung an Kläranlagen mit Vertretern des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 22. April 2016 nochmals näher besprochen. In diesem Gespräch konnten einige Unsicherheiten und Bedenken ausgeräumt werden. Angesichts der Tatsache, dass jedoch die Gewässerstrukturmaßnahmen den weitaus größeren Anteil an den Belastungen der Kommunen ausmachen, hat die Geschäftsstelle nachdrücklich gebeten auch hierzu noch ein Gespräch zu führen.

Beirat zur Umsetzung der Wasser- rahmenrichtlinie

Um die Verbandsöffentlichkeit mit in die Arbeiten zur Umsetzung der WRRL einzubeziehen wurde bereits im Jahr 2003 unter Vorsitz des Leiters der Abteilung Wasser und Boden im Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ein ständiger Beirat zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Hessen eingerichtet. Dieser wurde insbesondere

im Vorfeld der Erarbeitung des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms 2015 – 2021 mit Blick auf die allgemeinen Ziele und die praktischen Probleme bei der Umsetzung eingebunden. Die Geschäftsstelle hat zu den Sitzungen regelmäßig einen Vertreter entsandt und auch in diesem Fachkreis den kommunalen Belangen Gehör verschafft.

Hessisches Wassergesetz

Im Berichtszeitraum wurde das Hessische Wassergesetz geändert (GVBl. 2015 Nr. 21, Seite 337–344). Diese Änderung betraf im Wesentlichen die Möglichkeit den Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm durch Einstellen in das Internet und einen Hinweis im Staatsanzeiger für das Land Hessen auf die Einstellung und deren Fundstellen bekanntzumachen.

Die Geschäftsstelle hat im Rahmen der Beteiligung darauf hingewiesen, dass der Hessische Städte- und Gemeindebund seit dem Jahr 2011 fordert, § 37 HWG dahingehend zu ändern, dass die Städte- und Gemeinden bzw. die Verbände, denen die Abwasserbeseitigung übertragen wurde, von der Überwachungspflicht der Zuleitungskanäle entbunden werden. Im Übrigen wird auf die folgenden Ausführungen zur Hessischen Abwassereigenkontrollverordnung verwiesen.

Hessische Abwassereigenkontroll- verordnung (EKVO)

Im Rahmen der Anhörung zur seinerzeitigen Änderung des Hessischen Wassergesetzes (HWG), in Kraft getreten am 30.05.2005, hatte die Geschäftsstelle die Verpflichtung der Abwasserbeseitigungspflichtigen, den ordnungsgemäßen Bau und Betrieb der Zuleitungskanäle zum öffentlichen Kanal zu überwachen oder sich entsprechende Nachweise vorlegen zu lassen (§ 43 HWG a.F. / § 37 Abs. 2 HWG), aufs Schärfste kritisiert. Bedauerlicherweise ist der Landesgesetzgeber der Kritik der Geschäftsstelle nicht gefolgt und hat die Verpflichtung der Abwasserbeseitigungspflichtigen in das Hessische Wassergesetz aufgenommen.

Aufgrund eines Beschlusses des Präsidiums des Hessischen Städte- und Gemeindebundes hat die Geschäftsstelle im weiteren Fortgang vom Land gefordert, § 37 des Hessischen Wassergesetzes dahingehend zu ändern, dass die Städte und Gemeinden bzw. deren Verbände von der Überwachungspflicht der Zuleitungskanäle im Bereich der Grundstücksentwässerungsanlagen entbunden werden. Im Hinblick auf den Teil der Zuleitungskanäle zwischen der Grundstücksgrenze bzw. dem Revisionsschacht und dem Sammelkanal wurde vom Land eine Bundesratsinitiative zur Änderung von § 61 des Wasserhaushaltsgesetzes, soweit dieser von den Kommunen eine Überwachung der sogenannten Anschlussleitungen verlangt, gefordert.

Diese Forderung wurde auch in die Arbeitsgruppe „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ im Rahmen des Dialogverfahrens Standardabbau eingebracht.

Als Reaktion auf die genannte Initiative der Geschäftsstelle wurde die Überwachung der privaten Hausanschlüsse im Rahmen der EKVO von der seinerzeitigen Staatsministerin Puttrich „ausgesetzt“ und sodann aus dem Anwendungsbe- reich der EKVO herausgenommen.

Im Juli 2012 wurde vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport zu einer Sondersitzung der Arbeitsgruppe „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ zum Thema „Kontrollpflicht der Kommunen über private Abwasserkanäle (EKVO)“ am 11.09.2012 eingeladen. In dieser Sondersitzung wurde Einvernehmen darüber erzielt, dass die Arbeitsgruppe zum EKVO-Sonderthema getrennt von der üblichen Arbeitsgruppe „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ als Arbeitsgruppe „EKVO/Kontrollpflicht der Kommune über private Abwasserzuleitungs-kanäle“ geführt werden soll. Im Rahmen dieser ersten Sitzung wurden die Motive des Verordnungsgebers dargelegt und die rechtlichen Hintergründe näher beleuchtet. Bereits in dieser Sitzung betonten die Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände, dass ihnen an einem zügigen Beratungsverfahren und an einer schnellen Entscheidung gelegen sei.

In der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe „EKVO/Kontrollpflicht der Kommune über private Abwasserzuleitungs-kanäle“ am 19.11.2012 wurde die Frage der rechtlichen Einordnung der Überwachungspflicht der Kommunen erörtert.

Thema der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe „EKVO/Kontrollpflicht der Kommune über private Abwasserzuleitungs-kanäle“ am 08.01.2013 war die Einschätzung der Kosten einer flächendeckenden Dichtheitsprüfung in Hessen, Erfahrungen der Pilotprojekte, Erfahrungen der Großstädte, Erfahrungen in anderen Bundesländern, Einschätzung von Wissenschaft/Verbänden/Organisationen, Einschätzung der Kosten der Sanierungen sowie eine Einschätzung des administrativen Aufwandes für die Prüfung und Verfolgung der Sanierungsverpflichtung.

In der sich anschließenden vierten Sitzung der Arbeitsgruppe „EKVO/Kontrollpflicht der Kommunen über private Abwasserzuleitungs-kanäle“ am 19.03.2013 wurde der ökologische Nutzen der Kanaluntersuchungen und Sanierungen näher beleuchtet sowie eine Einschätzung der von undichten Zuleitungs-kanälen ausgehenden Gefahren unternommen. In dieser Sitzung referierte eine Expertin des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen über Grundwasserbelastungen durch undichte Kanäle.

Gegenstand der fünften Sitzung der Arbeitsgruppe „EKVO/Kontrollpflicht der Kommune über pri-

vate Abwasserzuleitungs-kanäle“ am 29.05.2013 war die Erörterung der damals aktuellen Rechts-etzungsverfahren in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. Hierzu referierten Vertreter der dortigen Umweltministerien. Die Arbeitsgruppe einigte sich darauf, dass alle Beteiligten nochmals eine abschließende Stellungnahme einbringen können. Die kommunale Seite hatte im Zuge der Diskussion mehrfach darauf hingewiesen, dass eine zeitnahe Entscheidung erbeten wird, zumindest aber, dass vor der Wahl ein Zwischenbericht vorliegen sollte. Es wurde eine zusammenfassende Darstellung in Aussicht gestellt.

Aufgrund der Bedeutung der Angelegenheit wurden im Nachgang zu dieser Sitzung die seinerzeitigen Staatsminister Puttrich, Rhein und Dr. Schäfer angeschrieben und nochmals betont, dass die kommunale Familie noch vor der Wahl ein Ergebnis der Arbeitsgruppe „EKVO/Kontrollpflicht der Kommunen über private Abwasserzuleitungs-kanäle“ erwartet. Es wurde deutlich darauf hingewiesen, dass Städte und Gemeinden zu diesem Thema Rechtsklarheit und Rechtssicherheit erwarten können und dürfen, aber nur komplizierte Hinweise und ein höchstes Maß an Rechtsunsicherheit bekommen haben. Ein Abschlussbericht wurde vor der Wahl nicht mehr angefertigt.

Unter Verweis auf den Koalitionsvertrag von CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN wurde der Geschäftsstelle unter dem 17.01.2014 eine Auswertung der Stellungnahme aller Beteiligten im Rahmen dieser Arbeitsgruppe übersandt und im Übrigen auf einen „noch folgenden Abschlussbericht der AG-Leitung“ verwiesen. Ein solcher steht bis heute aus.

Diesen zeitlichen Ablauf hat die Geschäftsstelle im August 2015 erneut zum Anlass genommen gemeinsam mit dem Hessischen Städtetag Herrn Staatsminister Dr. Schäfer als für das Dialogverfahren federführend zuständigen Minister anzusprechen und um weiteren Fortgang zu bitten.

Zuletzt hat die Geschäftsstelle im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Wassergesetzes in 2015 auf die Forderung verwiesen. Auch im Rahmen der Verbändeanhörung zur Dritten Verordnung zur Änderung der Abwassereigenkontrollverordnung wurde gegenüber dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nochmals gefordert nunmehr eine abschließende Lösung zu finden und dem Dialogverfahren weiteren Fortgang zu geben.

Abwasserabgabe

Den Gesetzentwurf für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz hatte die Geschäftsstelle kritisiert, soweit hierdurch zusätzlicher Aufwand zu erwarten war. Daneben hatte die

Geschäftsstelle (erneut) die Methode des „gleitenden Minimums“ kritisiert:

„Lediglich so weit in § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs geregelt wird, dass für den Nachweis nach § 3 Abs. 2 S. 1 in einem zu behandelnden Abwasserteilstrom die Frachten vor und nach der Inbetriebnahme der errichteten oder erweiterten Abwasserbehandlungsanlage abweichend von § 3 Abs. 2 S. 2 oder § 3 Abs. 3 S. 3 auf der Basis eines von der Wasserbehörde zuzulassenden und vom Abgabepflichtigen auf seine Kosten durchzuführenden Messprogramms zu ermitteln und durch die Wasserbehörde festzustellen sind, muss konstatiert werden, dass hiermit ein nicht unerheblicher Mehraufwand verbunden ist. Denn dieser Nachweis könnte leicht auch anhand der aufgezeichneten Betriebsdaten erbracht werden.“

Unabhängig von dem hier vorliegenden Gesetzentwurf möchten wir anmerken, dass wir das im Rahmen der Abwasserabgabeerklärung angewandte Verfahren des gleitenden Minimums kritisch sehen. Nach unserem Kenntnisstand ist dieses Verfahren immer noch nicht als Stand der Technik anerkannt. Es führt in vielen Fällen dazu, dass zu wenige Tage als Trockenabfluss ausgewiesen werden. Im Übrigen hat das seinerzeitige Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz auf Anregung von Fachbehörden und Kommunen ein Prüfprogramm zur Verfügung gestellt, womit zu hohe Tagesdurchflüsse an Regenwettertagen bei der Berechnungsmethode nach dem gleitenden Minimum von der für die Festsetzung zuständigen Wasserbehörde ausgenommen werden können. Im Ergebnis bestehen in der Fachwelt gegen diese Methode nicht unerhebliche Bedenken, weswegen wir nachdrücklich anregen, die Wahl des Verfahrens zu überdenken.“

Darüber hinaus wurde die Geschäftsstelle im Rahmen der Verbändeanhörung zum Entwurf der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes und des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz (Stand: 22.07.2015) beteiligt und hat hierzu eine Stellungnahme abgegeben. Brisanz entfaltet diese Verwaltungsvorschrift dadurch, dass die Verrechnung von Investitionen für Kläranlagen (vgl. § 10 Abs. 3 AbwAG) mit der Abwasserabgabe hessenweit nicht einheitlich gehandhabt wird. Das Hessische Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat im Rahmen eines konkreten Streitfalls die Auffassung vertreten, dass nur Investitionen verrechnet werden können, die zu einer Minderung der Gesamtschadstofffracht und zu einer mindestens 20%igen Frachtminderung hinsichtlich eines der bewerteten Parameter führen. Nach dieser Auffassung können die Kosten für eine „Gesamtmaßnahme“, die zu einer mindestens 20%igen Frachtminderung bei einem bewerteten Parameter, hinsichtlich weiterer bewerteter Parameter aber nur zu einer Frachtminderung unterhalb von

20 % führen, nur hinsichtlich des Parameters verrechnet werden, der um mindestens 20% vermindert wird. Diese Auffassung wird dem Sinn und Zweck des Abwasserabgabengesetzes nicht gerecht. Derzeit ist die Klage eines von der Geschäftsstelle vertretenen Abwasserverbandes beim Verwaltungsgericht Gießen rechtshängig. Das Verwaltungsgericht wird diese Frage voraussichtlich klären.

Projekt Starkregen

Das Hessische Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie hat zu Beginn des Jahres 2015 ein Projekt „Starkregengefahren im kommunalen Bereich“ initiiert. Projektziel ist eine „Hot-spot-Analyse“ (Identifikation von vulnerablen Gebieten), um diese in einem weiteren Schritt einer differenzierten Betrachtung zu unterziehen. Die Erkenntnisse des Projekts sollen in einem allgemeinverständlichen Handlungsleitfaden, u.a. für die Bauleitplanung und die Unteren Katastrophenschutzbehörden, niedergelegt werden. Darüber hinaus soll für die gefährdeten Kommunen eine Checkliste erarbeitet werden. Zuletzt sollen in einzelnen betroffenen Kommunen Maßnahmen wissenschaftlich begleitet und ein Prozess in Gang gebracht werden aus dem Präventionsmaßnahmen resultieren. Die Geschäftsstelle hat durch regelmäßige Teilnahme an allen Arbeitsgruppensitzungen die kommunalen Belange und ihren Sach- und Fachverstand im Interesse aller Kommunen an praxisnahen Hilfestellungen eingebracht.

Rechtsberatung und Prozessvertretung

Im Bereich des Wasserrechts war die Geschäftsstelle insbesondere mit der Beratung zu Schäden durch illegale, d.h. solche Einleitungen, die unter Verstoß gegen die materiellen Grenzwerte der Entwässerungssatzung vorgenommen werden, befasst. Diese ziehen durch Beschädigung der kommunalen Kanalnetzwerke häufig immense Schäden nach sich, die beim Schädiger geltend zu machen sind und nicht der Allgemeinheit durch Schmutzwassergebühren aufgebürdet werden dürfen.

● Naturschutz und Landschaftspflege **Nachhaltigkeitsstrategie**

Im Jahre 2008 rief die Hessische Landesregierung die Nachhaltigkeitsstrategie Hessen mit dem Ziel ins Leben, die gute Lebensqualität, die vielfältige Landschaft und die hohe Wirtschaftskraft Hessens auch für zukünftige Generationen zu erhalten. In diesem Rahmen wurde die Geschäftsstelle neben der Mitgliedschaft des HSGB in der Nachhaltigkeitskonferenz auch in den aus der Nachhaltigkeitskonferenz hervorgegangenen Steuerungskreisen und Arbeitsgruppen tätig.

Die Geschäftsstelle nahm an dem Steuerungskreis „Klimaschutz und Klimawandelanpassung“

in der Staatskanzlei teil. Im Wesentlichen wurden die Beteiligungsprozesse zur Aufstellung eines hessischen integrierten Klimaschutzplanes für das Jahr 2025 beraten. Der Steuerungskreis nimmt nur eine beratende Funktion ein und soll diesen Weg kritisch begleiten. Der eigentliche Klimaschutzplan wird von privaten Unternehmen erstellt und soll zu einer Kabinettsvorlage führen.

Auf Grundlage der Beschlüsse der Nachhaltigkeitskonferenz hat die Geschäftsstelle auch an dem Steuerungskreis „nachhaltiger Konsum“ teilgenommen. Es ging um die Fragestellung, mit welchen Maßnahmen eine nachhaltigen Beschaffung und Einkauf im regionalen Raum gestärkt werden kann. Welche Maßnahmen sind zu ergreifen, um Unternehmen, Kommunen und öffentliche bzw. private Institutionen im Rahmen einer nachhaltigen Beschaffung zu stärken, damit Ressourcen ökonomisch verwendet werden und gleichzeitig die hessische Wirtschaft gestärkt wird.

Darüber hinaus hat die Geschäftsstelle als Teilnehmer der Task Force „Ziele und Indikatoren“ im Rahmen der Nachhaltigkeitskonferenz auf Grundlage von statistischem Material einen Fortschrittsbericht für das Land Hessen mitentwickelt. Dieser Bericht ermöglicht eine Überprüfung der Ziele und Fortschritte der nachhaltigen Entwicklung des Landes Hessen.

Außerdem vertritt die Geschäftsstelle die kommunalen Interessen im Steuerungskreis „Biologische Vielfalt“ und in dessen Arbeitsgruppen „Bewusstseinsbildung im Rahmen der Hessischen Biodiversitätsstrategie (HBS)“ und „Biodiversität im Wald“. Daneben ist die Geschäftsstelle in den Steuerungskreisen „Nachhaltiger Konsum“ und „Klimaschutz und Klimaanpassung“ tätig.

Hessische Biodiversitätsstrategie

Am 3. Juni 2013 verabschiedete das Kabinett die Hessische Biodiversitätsstrategie, die unter anderem den Schutz von Lebensräumen und Arten, besonders in Schutzgebieten, sowie die Beobachtung und ggf. Zurückdrängung invasiver Arten zum Ziel hat. Zu der im Jahre 2015 vorgelegten und am 01.02.2016 vom Kabinett beschlossenen Weiterentwicklung der Hessischen Biodiversitätsstrategie nahm die Geschäftsstelle gegenüber dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Stellung und hob hierbei hervor, dass die Erhaltung der biologischen Vielfalt eine Aufgabe mit gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist, aber dennoch mit der Weiterentwicklung der Hessischen Biodiversitätsstrategie keine verpflichtenden neuen Standards für Kommunen geschaffen werden dürften.

Außerdem berichtete die Geschäftsstelle in der gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Strukturförderung, Bau- und Woh-

nungsfragen sowie des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten über aktuelle Entwicklungen im Bereich der Hessischen Biodiversitätsstrategie.

Kompensationsverordnung

Die Geschäftsstelle nahm im Anhörungsverfahren Stellung zu dem Verordnungsentwurf des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz über die Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen, Ökokonten, deren Handelbarkeit und die Festsetzung von Ausgleichsabgaben (Kompensationsverordnung). In diesem Rahmen wurde darauf hingewiesen, dass sich in der Praxis die Fälle häufen, in denen die für naturschutzrechtliche Maßnahmen gutgeschriebenen Ökopunkte nicht verwendet werden können und vor diesem Hintergrund gefordert, dass die vorrangige Verwertung von Ökopunkten gegenüber der Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Genehmigung von Windenergieanlagen gesetzlich oder verordnungsrechtlich festzuschreiben ist.

Stellungnahmen zur Ausweisung einzelner Naturschutzgebiete

Weiterhin wurde die Geschäftsstelle als Träger öffentlicher Belange gemäß § 12 Abs. 3 des Hessischen Ausführungsgesetzes (HAGBNatSchG) im Rahmen der Ausweisung verschiedener Naturschutzgebiete angehört und nahm hierzu jeweils nach Rücksprache mit den betroffenen Mitgliedskommunen Stellung (z.B. „Steinkaute bei Holzheim“, „Hinterwald bei Selters“, „Auenverbund Wetterau“)

11. Energierecht

Hauptaugenmerk in dem Berichtszeitraum ist auf die Planung und Entwicklung der SuedLink zu richten. Die äußerst kontrovers geführte Diskussion über die Erforderlichkeit und Trassenführung dieser neuen Gleichstromhochspannungsleitung führte dazu, dass vom Hess. Städte- und Gemeindebund eine Arbeitsgemeinschaft der betroffenen Kommunen ins Leben gerufen wurde. Am 03.12.2014 fand die konstituierende Sitzung dieser Arbeitsgemeinschaft statt. Die Rücknahme des Antrags der TenneT TSO GmbH gemäß § 6 Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) hat die aktuelle Diskussion entschärft und wieder in sachliche Bahnen gelenkt. Die geänderten gesetzlichen Vorgaben des Bundes sehen nunmehr eine vorrangige Erdverkabelung dieser Höchstspannungsleitung vor; mithin müsse auf Grund dieser geänderten Planungsvorgaben die bisherigen Trassenpläne vollständig neu erstellt werden. Der Anfangs- und Endpunkt

der SuedLink ist jedoch identisch geblieben. An der Erforderlichkeit dieser Höchstspannungsleitung wird auch weiterhin im Bundesbedarfsweplan festgehalten, so dass wir nicht damit rechnen, dass sich die Trassenführung grundsätzlich ändern wird. Derzeit werden neue Methoden festgelegt, um die geänderten Planungsgrundsätze bei der Neuplanung und Trassierung der Strecke zu berücksichtigen. Für Anfang 2017 plant die TenneT TSO GmbH die Neueinreichung des Antrags gem. § 6 NABEG, um die neuen Trassenkorridore festzulegen. Eine unmittelbare Einbindung der Geschäftsstelle in die Trassenplanung ist aufgrund der erheblichen Interessenkonflikte der betroffenen Kommunen derzeit nicht möglich. Um jedoch eine ausreichende Information unserer Mitglieder zu gewährleisten, nimmt die Geschäftsstelle an den Informationsterminen der TenneT TSO GmbH und des „Bürgerdialoges Stromnetz“ teil.

Neben dem Ausbau des Höchstspannungsnetzes ist ein verstärkter und weiterer Ausbau der Verteilnetze von elementarer Bedeutung, um die Wende in der Energiepolitik zu realisieren. Der Zubau von Photovoltaik- und Windenergieanlagen führte im Berichtszeitraum dazu, dass die Geschäftsstelle mit einer Vielzahl von wegerechtlichen Fragen, über die Zulässigkeit oder die Erforderlichkeit von Leitungsführung über kommunale Grundstücke konfrontiert wird. Die Versorgungsträger müssen eine Vielzahl von Gestattungsverträgen mit den Kommunen abschließen, um die Versorgung sicherzustellen. Neben diesen Gestattungsverträgen besteht auch die Erforderlichkeit, dass bestehende Hausanschlüsse neu verlegt werden, um eine Einspeisung von Energie zu realisieren. Die sich nunmehr ändernde Nutzung des öffentlichen Straßenraums führt zu einer erheblichen Anzahl von Anfragen aus diesem Bereich.

Darüber hinaus hat sich der Städte- und Gemeindebund bei Veranstaltungen des Verbands kommunaler Unternehmen mit Sitzungen zu der Thematik von regionalen Energieversorgungs- bzw. Fernwärmeversorgungseinrichtungen eingebracht. Gleichmaßen wurden die Interessen unserer Mitgliedskommunen beim Regionalverband Rhein/Main hinsichtlich der Strategieentwicklung für ein regionales Energiekonzept eingebracht.

Die neuen Vorschriften in den §§ 8 ff. Energiedienstleistungsgesetz (EDL-G) führen dazu, dass kommunale Unternehmen und Betriebe seit dem 05.12.2015 dazu verpflichtet sind, ein Energieaudit durchzuführen. Im Rahmen dieser gesetzlichen Neuregelung wurde vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) ein Merkblatt mit Erläuterungen und Hinweisen zur Durchführung eines kommunalen Energieaudit herausgegeben. Bedauerlicherweise führte dieses Merkblatt jedoch zu einer sehr großen Anzahl von Fragen. Insbesondere die Befreiungstatbestände für kommunale Regiebetriebe, Hoheitsbetriebe bzw.

Einrichtungen mit überwiegenden hoheitlichen Tätigkeiten wurde so formuliert, dass etliche Anfragen aus dem kommunalen Bereich beantwortet werden mussten, um eine Rechtssicherheit zu gewährleisten. Ein Energieaudit ist nunmehr alle vier Jahre von auditpflichtigen Unternehmen durchzuführen. Grundsätzlich bedeutet dies für einzelne Unternehmen ein unverhältnismäßig hoher Aufwand, wenn es sich lediglich um kleine Verwaltungseinheiten mit einem Büroraum und einem sehr geringen Energieumsatz handelt.

Neben diesen Fragestellungen beschäftigte die Geschäftsstelle die bestehenden Konzessions- bzw. Wegenutzungsverträge mit den Energieversorgern nach wie vor in einem erheblichen Umfang. Für den Bereich Wasserversorgung steigerten sich die Anfragen, um den Abschluss von Konzessionsverträgen zusätzliche Einnahmen zu regenerieren. Ein derartiger Vertrag setzt aber auch eine Verselbstständigung der Wasserversorgung voraus, was zu erheblichen Folgefragen führen kann. Die Privatisierung der Wasserversorgung kann auf Grund der preisrechtlichen Kontrollen der Wettbewerbsbehörden ein erhebliches Risiko in sich bergen.

12. Abfallrecht und Bodenschutz

● Abfallrecht

Initiative „Gebührenfähigkeit der Entsorgung wilden Mülls und Leerung der Straßenpapierkörbe“

Unter Berufung auf die einschlägige Kommentierung hatte die Geschäftsstelle in ihren umfangreichen Erläuterungen zum Satzungsmuster für eine Abfallsatzung die Auffassung vertreten, dass nach der derzeit geltenden Rechtslage Aufwendungen für die Entsorgung wild lagernder Abfälle und für die Leerung von Straßenpapierkörben nicht in die Abfallgebühr einkalkuliert werden kann. Vor diesem Hintergrund hat sich die Geschäftsstelle an das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gewandt, um eine Klarstellung zu diesen Fragen zu erhalten bzw. eine Rechtsänderung zu fordern. Nach einem Gespräch zu diesem Thema hat das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hinsichtlich der wild lagernden Abfälle Folgendes mitgeteilt:

„Nach gefestigter Rechtsauffassung (BVerwG-Urteil vom 27.08.2009, NVwZ 2010, S. 121 ff.; KrWG-Kommentare wie z.B. Versteyl/Mann/Schomerus, § 20 Rdnr. 9 oder Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, § 20 Rdnr. 10 f.) gehört zu den allgemeinen abfallwirtschaftlichen Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRe) kraft

*Bundesgesetz auch die Einsammlung/Entsorgung der wildlagernden Abfälle. Maßgebende Überlegung des Bundesverwaltungsgerichts ist dabei, dass sich die Einsammlungs- und Entsorgungspflicht der öRe auch auf **Abfälle ohne Überlassungspflichtigen Abfallbesitzer** erstreckt, was gerade bei wild lagernden Abfällen zutrifft.*

Aufgrund der Aufgabenverteilung der öRe in Hessen sind die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte daher auch in Bezug auf die wild lagernden Abfälle einsammlungspflichtig (vgl. § 1 Abs. 2 HAKrWG). Durch das Zusammentragen werden sie zu Abfallbesitzern, sodass sie auch für die weitere Entsorgung dieser Abfälle finanziell einzustehen haben. Durchgeführt wird die Entsorgung dann von den kreisfreien Städten/Landkreisen, denen die Abfälle zu übergeben sind (vgl. § 1 Abs. 3 HAKrWG).)

*Nachdem das Zusammentragen/Bereitstellen/Entsorgen der wild lagernden Abfälle nach der o.g. herrschenden Rechtsauffassung in Auslegung des Bundesrechts damit als **originäre abfallwirtschaftliche Entsorgungsaufgabe** der öRe einzustufen ist, greift für die Gebührenfähigkeit dieser Aufgabe § 5 Abs. 1 HAKrWG. Danach gehören zu den ansatzfähigen Kosten der Abfallentsorgung „alle Aufwendungen für die von den öRe selbst oder in ihrem Auftrag wahrgenommenen abfallwirtschaftlichen Aufgaben“.*

Erfreulicherweise vertritt das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz somit – in Abweichung zur gängigen Kommentarliteratur – offiziell die Auffassung, dass die Kosten für die Entsorgung wild lagernder Abfälle in die Abfallgebühren einkalkuliert werden können.

Demgegenüber wurde die Forderung, die Kosten für die Aufstellung, Unterhaltung und Entleerung von Straßenpapierkörben durch Aufnahme einer Regelung in das Abfallrecht (HAKrWG) gebührenfähig zu machen, vom Land bedauerlicherweise aus Rechtsgründen abgelehnt. Denn insoweit bestünde bereits mit § 10 des Hessischen Straßengesetzes eine Rechtsgrundlage, wonach die Kosten für die Leerung von Straßenpapierkörben im Rahmen der Straßenreinigungskosten umlagefähig seien. Darüber hinaus hat das hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz darauf hingewiesen, dass es seit Jahren herrschende Meinung in der Rechtsprechung sei, dass ein Träger der öffentlichen Verwaltung, der ein Grundstück dem Gemeingebrauch widmet, Abfallbesitzer der bei der Nutzung dieses Grundstückes entstehenden Abfälle werde und für deren Entsorgungskosten aufzukommen habe. Hieraus ließe sich ableiten, dass der jeweilige Träger der Straßenbaulast auch Abfallbesitzer des Inhalts der von ihm aufgestellten Straßenpapierkörbe wird und entsprechend dem Verursacherprinzip für die Entsorgung verantwortlich sei.

Wertstoffgesetz

Seit vielen Jahren wird über die Weiterentwicklung der Verpackungsverordnung zu einem Wertstoffgesetz diskutiert. Ausgangsüberlegung ist dabei, die produktspezifischen Trennpflichten der Verpackungsverordnung durch materialspezifische Trennpflichten – insbesondere für Kunststoffe und Metalle – abzulösen. Am 11. Juli 2014 hat der Bundesrat im Rahmen seiner Zustimmung zur 7. Novelle der Verpackungsverordnung eine Entschließung verabschiedet, mit der die Bundesregierung aufgefordert wurde, zeitnah einen Entwurf für ein Wertstoffgesetz vorzulegen. Vor diesem Hintergrund hat das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz unter anderem die kommunalen Spitzenverbände zu einem Gespräch im September 2014 eingeladen, um die verschiedenen Aspekte eines Wertstoffgesetzes aus hessischer Sicht zu diskutieren. Im Einklang mit der Position des Deutschen Städte- und Gemeindebundes hat die Geschäftsstelle die Auffassung vertreten, dass die Zuständigkeit für die Sammlung von Verpackungen und Wertstoffen Städten und Gemeinden als gebührenfähige Pflichtaufgabe übertragen werden sollte. Demgegenüber sah das mit den Berichterstattern der Regierungsfractionen abgestimmte Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit u.a. die Ausweitung der Produktverantwortung für Verpackungen auf stoffgleiche Nichtverpackungen vor. Stoffgleiche Nichtverpackungen sind Produkte, die keine Verpackungen sind, aber aus den gleichen Materialien gefertigt sind wie Verpackungen, etwa ein Zahnputzbecher aus Plastik. Die Ausweitung der Produktverantwortung hätte zur Folge gehabt, dass die Bürger diesen Becher nicht mehr im Restmüll entsorgen müssten, sondern im gleichen Behälter wie die jeweiligen Verpackungen. Hiermit würde die Sammelverantwortung der privatwirtschaftlich organisierten Dualen Systeme ausgedehnt und weite Teile der Wertstofffassung dem Regime der Kommunen entzogen.

Im Folgenden haben sich auf Initiative der baden-württembergischen Landesregierung die Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein mit einer gemeinsamen Bundesratsentschließung gegen den Arbeitsentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit für ein neues Wertstoffgesetz gewandt. In Übereinstimmung mit den Forderungen der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene war zentrale Forderung der drei Länder die Übertragung der Organisationsverantwortung für die Sammlung von Wertstoffen auf die Kommunen. Sortierung und Verwertung der Wertstoffe sollten dann in bundesweit rund 500 definierten Gebieten über eine neue zentrale Stelle ausgeschrieben und vergeben werden. Dieser Forderung haben sich die für die Kreislaufwirtschaft zuständigen Ministerinnen und Minister aus sieben weiteren Bundesländern angeschlossen.

Vor diesem Hintergrund haben die Kommunalen Spitzenverbände in Hessen gemeinsam mit dem Verband kommunaler Unternehmen im November 2015 Frau Staatsministerin Hinz und Frau Staatsministerin Puttrich angeschrieben und mit folgenden Worten gebeten für eine kommunale Zuständigkeit für die Erfassung von Wertstoffen einzutreten:

„Aus Sicht der hessischen Landkreise, Städte und Gemeinden sowie deren Unternehmen ist der Arbeitsentwurf für ein Wertstoffgesetz, den das Bundesumweltministerium vorgelegt hat, nicht akzeptabel. Nach dem Arbeitsentwurf soll die Entsorgung – und damit auch die Erfassung – sämtlicher Kunststoff- und Metallabfälle vollständig den dualen Systemen überlassen werden. Eine solche Regelung würde in vielen Fällen zwangsläufig zu steigenden Abfallgebühren führen, weil den Kommunen ihr bisheriger Anteil an diesen Wertstoffen entzogen wird, sie jedoch weiterhin die Entsorgung der verbleibenden Restabfälle gewährleisten müssen.

Darüber hinaus hat sich die bürgernahe und verbraucherfreundliche Abfallerfassung durch die Kommunen bewährt.

An diesen bewährten Strukturen wollen wir unbedingt festhalten.

Wir bitten Sie, dem Arbeitsentwurf in Bezug auf die Erfassungszuständigkeit der Dualen Systeme im Bundesrat zu widersprechen, falls er unverändert in einen Gesetzentwurf münden sollte.“

Am 29. Januar 2016 hat der Bundesrat dem Entschließungsantrag mehrheitlich zugestimmt. Mit Datum vom 29. März 2016 haben die Bundesländer Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ein 20-seitiges Papier mit Detailüberlegungen für ein Wertstoffgesetz auf Basis des Länderkompromissmodells vorgelegt. In Übereinstimmung mit den Forderungen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sollen die Kommunen laut dem Papier die Erfassung der Wertstoffe entweder nach dem öffentlichen Vergaberecht ausschreiben oder im Wege einer Inhouse-Vergabe selbst durchführen. Für ihre Erfassungsleistung sollen die Kommunen eine Standardkostenvergütung erhalten, die aus vorherigen Ausschreibungsergebnissen errechnet wird. Die Sortierung und Verwertung soll hingegen von einer zentralen Stelle in den einzelnen Gebieten ausgeschrieben werden.

Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung

Mit Schreiben vom 31. August 2015 hat der Deutsche Städte- und Gemeindebund der Geschäftsstelle den lange angekündigten Referentenentwurf für eine Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverordnung zugeleitet. Ein wesentlicher Regelungsgehalt waren Anforderungen an

die Phosphorrückgewinnung aus Klärschlämmen oder Klärschlammverbrennungssaschen bei gleichzeitiger Beendigung der bodenbezogenen Klärschlammverwertung. Diese Information hat die Geschäftsstelle zum Anlass genommen Frau Staatsministerin Hinz auf die Bedenken der Kommunen hinzuweisen:

„Nach den uns vorliegenden Erkenntnissen ist der beabsichtigte Ausstieg aus der bodenbezogenen Verwertung der Klärschlämme fachlich nicht begründet. Derzeit werden in Hessen ca. 50 % der Klärschlämme landwirtschaftlich verwertet. Mit der Neuordnung der Klärschlammverwertung wird diese überaus positive Recyclingquote drastisch reduziert werden, indem eine thermische Behandlung in weiten Teilen unumgänglich wird. Nach der vorherrschenden Meinung in der Fachwelt existieren keine ausreichenden Verbrennungskapazitäten. Zudem sind Klärschlammaschen derzeit aufgrund des geringen Anteils an pflanzenverfügbarem Phosphor für eine direkte Verwertung eher ungeeignet und es bedarf weiterer verfahrenstechnischer Stufen, um den Phosphoranteil verfügbar zu machen. Dies steht in deutlicher Diskrepanz zur Abfallhierarchie nach § 6 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Zudem führt die Verbrennung voraussichtlich dazu, dass zusätzliche Deponiekapazitäten erforderlich werden. Aus diesem Grund ist es nicht nachvollziehbar, weswegen – zumindest gütegesicherte Klärschlämme – nicht weiter landwirtschaftlich verwertet werden sollen.

Eine weitere Diskrepanz ist darin zu sehen, dass in der Begründung des Verordnungsentwurfs darauf verwiesen wird, dass gerade bei ökotoxikologisch besonders relevanten Schadstoffen die Belastungen der Klärschlämme in den vergangenen Jahren erheblich gesunken sind und ein Transfer organischer Schadstoffe in Pflanzen in Folge einer ordnungsgemäßen Klärschlammverwertung in der Regel nicht zu besorgen ist. Uns ist zumindest in Hessen kein Fall bekannt, in dem sich das vielfach angeführte potenzielle Risiko von Schadstoffen jeglicher Art tatsächlich verwirklicht hätte. Im Übrigen könnte dieses Risiko durch geeignete Kontrollinstrumente ausgeräumt werden.

Zuletzt wird auch der Wille der Koalitionsvereinbarung zur 18. Legislaturperiode nicht umgesetzt. Dort wurde unter Ziffer 4.2 „Lebensqualität in der Stadt und auf dem Land/Umwelt/Gewässer- und Meeresschutz“ Folgendes geregelt:

„Der Schutz der Gewässer vor Nährstoffeinträgen sowie Schadstoffen soll verstärkt und rechtlich so gestaltet werden, dass Fehlentwicklungen korrigiert werden. Wir werden die Klärschlammausbringung zu Düngezwecken beenden und Phosphor und andere Nährstoffe zurückgewinnen.“

Der hier vorliegende Verordnungsentwurf wird diesem Anspruch nicht gerecht, da – was zu begrüßen ist – die Klärschlammausbringung nicht

vollständig eingestellt wird; zum anderen aber nur Phosphor zurückgewonnen werden soll. Andere wertgebende Stoffe, wie z. B. Stickstoff oder „Mikronährstoffe“ werden dagegen gerade nicht recycelt und einer nachfolgenden Nutzung entzogen bzw. durch die thermische Behandlung sogar vernichtet. Die mengenmäßig deutlich relevanten Düngemittel aus Wirtschaftsdüngern und Bioabfällen werden trotz der Schadstoffproblematik nicht im Sinne der oben zitierten Koalitionsvereinbarung berücksichtigt.

Gerade der ländliche Raum würde durch die Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung massiv geschädigt. Wie bereits oben ausgeführt, wäre die bisherige, hochwertige und regionale landwirtschaftliche Klärschlammverwertung für eine thermische Behandlung einzustellen. Die Mono- bzw. Mitverbrennung des Klärschlammes müsste zunächst als Dienstleistung eingekauft werden. Nach derzeitigen Prognosen würden die Kosten für das Phosphorrecycling, die Zwischenlagerung sowie die abschließende Entsorgung der Restasche zu einer Erhöhung der Schmutzwassergebühren in der Größenordnung von ca. 10 % führen. Darüber hinaus würden regionale Dienstleistungsaufträge und Aufwandsentschädigungen entfallen, wodurch den ländlichen Regionen Geld entzogen wird.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass hinsichtlich der Klärschlämme ein Entsorgungsweg mit geringem Energieverbrauch und günstiger Klimabilanz zu Gunsten eines teureren und klimaschädlicheren Weges aufgegeben werden soll.“

Abfallwirtschaftsplan Hessen

Im Rahmen der Beteiligung der Geschäftsstelle zum Entwurf des Abfallwirtschaftsplans Hessen – Stand 30.12.2014 – wurden redaktionelle Änderungen angeregt, da die Formulierungen im Entwurf befürchten ließen, dass in der Öffentlichkeit falsche Schlüsse hieraus gezogen werden könnten. So wurde darauf hingewiesen, dass eine Reduktion der Abfallmengen nicht zwingend zu sinkenden Abfallgebühren führen werde, da die Fixkosten gleich bleiben. Auch die grafische Gegenüberstellung einzelner öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger erschien problematisch, da die Abweichungen vom „Positivwert“ auch auf externe Faktoren zurück zu führen sein kann, der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht beeinflusst werden kann.

Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz und zum Tierseuchengesetz

Mit Schreiben vom 9.10.2014 wurde die Geschäftsstelle zum Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz und zum Tierseuchengesetz beteiligt. Hin-

sichtlich des Gesetzentwurfs bestanden aus kommunaler Sicht keine Einwände. Praktisch relevant wird das Tierseuchenrecht immer wieder bei der Frage, ob die Gemeinde als örtliche Abfallbehörde zuständig für die Beseitigung von verendeten wild lebenden Tieren ist. Hiervon wird immer dann auszugehen sein, wenn 1. kein Verdacht auf Vorliegen einer auf Mensch oder Tier übertragbaren Krankheit besteht und aus diesem Grund die Beseitigung von der zuständigen Behörde angeordnet wird oder 2. aufgrund vorrangiger Verkehrssicherungspflichten, bspw. im Bereich von Bundesfernstraßen, ein anderer Rechtsträger für die Beseitigung verantwortlich ist. In diesem Fall ist zu prüfen, ob das Belassen in der Natur vertretbar erscheint.

● **Bodenschutz**

Arbeitsgruppe Vorsorgender Bodenschutz

Das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat Ende des Jahres 2015 ein Projekt gestartet, das Kommunen und ausgewählte Berufsgruppen als Akteure für den Bodenschutz in den Blick nimmt. Zentraler Ansatz des Projektes ist es, neben den

- bodenschutzbezogenen Pflichten,
- die Bedeutung und den Wert von funktionsfähigen Böden,
- positive Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsanreize zum Schutz von Böden zu vermitteln.

Um Städte und Gemeinde sowie die Berufsgruppen zu erreichen, ist für das Jahr 2016 die Veröffentlichung einer Broschüre sowie Veranstaltungen in Süd-, Mittel- und Nordhessen geplant. Die Geschäftsstelle hat die kommunalen Belange sowie ihre Sach- und Fachkenntnis durch Teilnahme an einem beratenden Projektteam in dessen Arbeitsgruppensitzungen eingebracht.

Gewässer- und Bodenschutz-Alarmrichtlinie

Die Erfahrungen aus den Unfällen der letzten Jahrzehnte haben immer wieder gezeigt, dass für eine schnelle Alarmierung und Sofortmaßnahmen zum Schutz der Gewässer und zur Abwehr der damit für die Allgemeinheit verbundenen Gefahren ein einheitlicher Handlungsrahmen mit klaren Vorgaben für die reibungslose Zusammenarbeit der betroffenen Stellen und die rasche Abwicklung eines Schadensfalles unabdingbar ist. Aus diesem Grund wurde mit der Gewässer- und Bodenschutz-Alarmrichtlinie vom 19.12.2007 ein Rahmen für die Aufstellung von regionalen und betrieblichen Alarmplänen und für das im Alarmfall erforderliche Handeln der Wasser- und Bodenschutzbehörden vorgegeben. Bei der Überarbeitung dieser Richtlinie im Jahre 2014 hat die Geschäftsstelle darauf hingewirkt, dass das in § 1 Abs. 2 des Hess. Gesetzes über Brandschutz, die

Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz verankerte Subsidiaritätsprinzip gewahrt wird.

Rechtsberatung und Prozessvertretung

Im Bereich des Bodenschutzrechts war die Geschäftsstelle durch Beratung, vor allem aber durch Prozessvertretung, im Bereich von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen intensiv gefordert. Da sich die Kosten für Sanierungsmaßnahmen leicht im sechs- bis siebenstelligen Bereich bewegen, bergen derartige Verfahren enorme wirtschaftliche Risiken für die betroffenen Kommunen, die regelmäßig als Zustandsstörer zur Sanierung herangezogen werden. In diesem Zusammenhang ist ein Verwaltungsstreitverfahren einer durch die Geschäftsstelle vertretenen südhessischen Gemeinde zu erwähnen. In dieser waren in den 60er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts Abwässer einer chemischen Wäscherei, welche u.a. perfluorierte Tenside beinhalten, in die kommunale Kanalisation eingeleitet worden. Diese durchdrangen den Beton des Sammelkanals und gelangten über die Bodenpassage in das Grundwasser. Während das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 16.2.2000 die Haftung eines privaten Grundstückseigentümers auf den Verkehrswert nach Sanierung begrenzt hatte, wurde die Frage der Haftungsbegrenzung bei einer öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft in der Rechtsprechung – bundesweit – bisher noch nie entschieden. Das VG Darmstadt hat im Jahr 2013 erstmals eine Haftungsbegrenzung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erkannt (VG Darmstadt, Urteil vom 30.10.2013, Az.: 6 K 1717/11.DA), wobei deutlich darauf hinzuweisen ist, dass es sich bei der von der Geschäftsstelle vertretenen Klägerin um eine Schutzschirmkommune und einen besonders gelagerten Einzelfall handelte.

13. Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Kastrationspflicht für Katzen

Zum Verordnungsentwurf der Landesregierung, die Bestimmung von Schutzgebieten für freilebende Katzen und Maßnahmen zur Verminderung ihrer Anzahl auf die Kommunen (Gemeindevorstand/Magistrat) zu übertragen, hat der Hessische Städte- und Gemeindebund darauf hingewiesen, dass eine solche Zuständigkeitsübertragung weder geboten noch zielführend im Interesse des Tierschutzes sei: Da die Kommune im Hinblick auf den Tierschutz keine Zuständigkeit innehat, lassen sich tierschutzrechtliche Aspekte und somit auch Gebietsfestlegungen sowie Maßnahmen zur Verminderung der Anzahl freilebender Katzen schon aufgrund fehlender Sachbefassung

nicht klären, da solche Informationen ausschließlich und allenfalls auf der Kreisebene und im Rahmen der dort bestehenden Zuständigkeiten vorhanden oder zu ermitteln sind und zielgerichtet umgesetzt werden können. Die beabsichtigte Zuständigkeitsübertragung auf die Kommunen wird dem Ziel effektiven Tierschutzes auch deshalb nicht gerecht, weil dies zu einer Zersplitterung der durch jede einzelne Kommune festzulegenden Gebiete führen würde. Zur Absicht, die Zuständigkeit auf die Kommunen zu übertragen, hat der Hessische Städte- und Gemeindebund auch darauf hingewiesen, dass es sich dabei um eine neue – tierschutzrechtliche – Aufgabe handele und aus diesem Grunde eine Regelung dahingehend erforderlich sei, den Kommunen die insoweit entstehenden Kosten aus originären Landesmitteln zur Umsetzung des verfassungsrechtlich geschützten Konnexitätsprinzips zu erstatten.

14. Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht

§ 108e StGB

Am 21.02.2014 beschloss der Bundestag ein Gesetz zur Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB). § 108e StGB, der die Strafbarkeit der Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern regelt, wurde dahingehend erweitert, dass Mitglieder einer Volksvertretung einer kommunalen Gebietskörperschaft den Mitgliedern einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder gleichstehen. Künftig gilt für jedes Mitglied einer Volksvertretung, also auch für kommunale Mandatsträger, dass sich strafbar macht, wer als Mitglied der Volksvertretung einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass es bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornimmt oder unterlässt.

Über die Gesetzesänderung und die Folgen für die kommunalen Mandatsträger informierte die Geschäftsstelle umfassend in einer Rundmail an die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und Stadtverordnetenvorsteherinnen und Stadtverordnetenvorsteher/Vorsitzende der Gemeindevertretungen sowie im Eildienst.

Da die Beurteilung der Frage, ob ein ungerechtfertigter Vorteil gegeben ist, im kommunalen Bereich Schwierigkeiten bereiten kann, wandte sich die Geschäftsstelle an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, um zu erreichen, dass eine – zumindest in Hessen – einheitliche Auslegung von § 108e StGB stattfinden wird und forderte hierzu die Herausgabe eines Erlasses. Das Hessische Ministerium des Inneren und für

Sport sah allerdings keine Erforderlichkeit und lehnte diese Forderung ab.

Sponsoring, Gemeinsamer Runderlass

Zu einem seitens des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport im Mai 2015 vorgelegten Entwurf eines Gemeinsamen Runderlasses zu den Grundsätzen für Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatischen Schenkungen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben nahm die Geschäftsstelle im Rahmen der Anhörung Stellung. Ausweislich der Präambel sollen die Grundsätze des gemeinsamen Runderlasses für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die Landesverwaltung gelten, wobei den (übrigen) Körperschaften des öffentlichen Rechts jedoch empfohlen wird, die Grundsätze zu übernehmen. In diesem Zusammenhang wies die Geschäftsstelle darauf hin, dass der Runderlass wegen der strukturellen Unterschiede in der Organisation von Landesverwaltung einerseits und kreisangehörigen Gebietskörperschaften andererseits nicht ohne weiteres in allen Bereichen Anwendung finden kann. Insofern wurde gerade auch mit Blick auf die Umsetzbarkeit in der Praxis darauf gedrängt, klarzustellen, welche Teile der Grundsätze „nur“ größere Verwaltungseinheiten betreffen und welche Anforderungen auch in kleineren Gebietskörperschaften Anwendung finden müssen. Letztendlich wurde hervorgehoben, dass der Erlass auch den kommunalen Verwaltungen eine praktikable Hilfestellung bieten sollte, um den Ausgleich zwischen dem Interesse der Gebietskörperschaften an finanziellen Zuwendungen und der Integrität der Verwaltung sicherzustellen.

Korruptionserlass

Die Geschäftsstelle informierte im Eildienst Nr. 7 – ED 99 vom 17.07.2015 darüber, dass das Hessische Ministerium des Innern und für Sport im Staatsanzeiger 24/2015, S. 630 vom 08.06.2015 einen Erlass zur Korruptionsvermeidung in Hessischen Kommunalverwaltungen vom 15. Mai 2015 veröffentlicht hat, der der gezielten Bekämpfung der Korruption in den verschiedenen Aufgabenbereichen der öffentlichen Verwaltung dienen soll.

Bundesratsinitiative „Schutzparagraph 112“

Im Nachgang zu den gewalttätigen Protesten im Rahmen der EZB-Eröffnung im März 2015 in Frankfurt startete das Land Hessen eine Bundesratsinitiative zur Einführung eines neuen „Schutzparagraphen 112“ (§ 112 StGB), der tätliche Angriffe auf Beamte des Polizeidienstes sowie auf Helfer von Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdiensten unter Strafe stellen soll. Die Unterstützung dieser Initiative signalisierte die Geschäftsstelle ganz ausdrücklich in einem Schreiben an das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport, wies aber hierbei auch darauf hin, dass auch die kommunalen Ordnungsbeamtinnen und Ordnungsbeamten im

Rahmen der Gefahrenabwehr oft mit Polizei, Rettungsdiensten und Feuerwehren zusammenarbeiten und dabei den gleichen Gefährdungen ausgesetzt sind. Die Geschäftsstelle forderte deswegen ganz nachdrücklich, auch diese in den zu schützenden Personenkreis aufzunehmen.

15. Brand- und Katastrophenschutz

Stellungnahme zu Gesetzentwürfen, Rechtsverordnungen, Erlassen, etc.

Im Berichtszeitraum ist das *Dritte Gesetz zur Änderung des Hessischen Brand- und Katastrophenschutzgesetzes* vom 20.11.2013 (GVBl. S. 632) beschlossen worden. Wesentlicher Inhalt der Änderung ist die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingung für ein weiteres Instrument im Zusammenhang mit der Warnung der Bevölkerung. Die hierbei vorgesehene Möglichkeit nach entsprechender Registrierung Mitteilungen an Mobilfunkendgeräte zu übermitteln, die neben Warnmitteilungen auch Verhaltensempfehlungen enthalten, wurde als Ergänzung der bisherigen Warnmittel wie z. B. Rundfunk- und Fernsehdurchsagen und Sirenen ausdrücklich begrüßt. Des Weiteren ist im Zusammenhang mit den Pflichtaufgaben des § 3 HBKG die Einrichtung von Brandmeldeanlagen aus dem Pflichtenkanon der kreisangehörigen Städte und Gemeinden herausgenommen und die Landkreise (§ 4 Abs. 1 Nr. 6 HBKG) übertragen worden. Dieses macht in mehrfacher Hinsicht Sinn, da die Brandmeldeanlagen an die zentrale Leitstelle anzuschließen sind, die von den Landkreisen vorzuhalten sind und die Vorhaltung und Aufschaltung von Brandmeldeanlagen häufig im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren nach der Hessischen Bauordnung von den Landkreisen angeordnet werden.

Eine Überarbeitung hat auch die *Feuerwehrganisationsverordnung (FwOV)* vom 17.12.2013 (GVBl. S. 693) erfahren, wonach zukünftig der Inhalt eines Bedarfs- und Entwicklungsplanes auch um eine Personalprognose bei Kindergruppen und Jugendfeuerwehren zu ergänzen ist, was wir als sinnvoll im Zusammenhang mit der Personalausstattung und der Nachwuchsgewinnung bei den Freiwilligen Feuerwehren ansehen. Der ebenfalls vorgesehene 10-jährige Rhythmus der Neuplanung der örtlichen Bedarfs- und Entwicklungspläne wurde von uns ausdrücklich begrüßt, da der bisherige fünfjährige Turnus häufig dazu geführt hat, dass zeitnah nach einer Befassung der kommunalen Vertretungskörperschaften bereits mit der Fortschreibung zu beginnen war, ohne dass eine tatsächliche Überprüfung der bisherigen Maßnahmen stattfinden konnte. Die entsprechende Verlängerung der Periode auf 10 Jahre konnte insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache erfolgen, dass bei erheblichen Verände-

rungen der örtlichen Verhältnisse unabhängig hiervon eine vorzeitige Über- bzw. Neuplanung des Bedarfs- und Entwicklungsplanes geboten bleibt.

Neu ist die Verpflichtung der Landkreise Ihrerseits Bedarfs- und Entwicklungspläne im Rahmen der überörtlichen Aufgaben aufzustellen und die Standorte und die Ausstattung von Einrichtungen und Anlagen zur Unterstützung der örtlichen Feuerwehr festzulegen. Die hiermit einhergehende Abstimmung der Pläne der örtlichen und überörtlichen Träger ist als sinnvoll zu bezeichnen.

Die Regelung im Zusammenhang mit den Feuerwachen (§ 6 FwOV) wonach die bisherige Einvernehmensregelung durch ein ins Benehmen setzen mit der Gemeinde ersetzt wurde, sehen wir als äußerst kritisch an, da hier die zuständige Brandschutzaufsichtsbehörde beim Landkreis die Einrichtung einer ständig besetzten Feuerwache verlangen kann, wenn dies nach den örtlichen Gegebenheiten, wegen der Einsatzhäufigkeit oder der Gefahrenschwerpunkte geboten erscheint. Eine Anwendung dieser Bestimmung führt zu erheblichen Mehrkosten bei den Städten und Gemeinden, da die ständige Vorhaltung einer Feuerwache eine Verpflichtung beinhaltet an 365 Tagen im Jahr eine ständige Besetzung der entsprechenden Feuerwache zu gewährleisten, was nicht nur zu einer erheblichen Personalbelastung führen würde, sondern auch einen Eingriff in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung beinhaltet. Da es sich hierbei um keine Neuregelung handelt, sehen wir vor allem die Möglichkeit im Rahmen einer möglichen Anwendung der Norm des § 6 FwOV eine juristische Überprüfung des Inhalts der Norm vorzunehmen.

Neu gefasst wurde auch die *Brandschutzförderrichtlinie* (Staatsanzeiger 2015, S. 96). Die von ihrer Grundstruktur unverändert geblieben ist und die Beibehaltung der Prioritätenliste auf Landkreisebene (Ziff. 4.1) enthält, wonach die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ihre Anträge an den Landkreis weiterreichen, der nach einer fachlichen Stellungnahme eine Prioritätenliste erstellt, die im Rahmen einer Bürgermeisterdienstversammlung erörtert wird. Ein Verfahren, das nach einer Umfrage von der überwiegenden Zahl der Kreisversammlungen als sinnvolle und tragfähige Verfahrensweise angesehen wurde. In diesem Zusammenhang wurde seitens der kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine verlässliche finanzielle Ausgestaltung der Brandschutzförderung angemaht, um eine ausreichend große jährliche Finanzierungssumme für Anschaffungen zur Verfügung stellen zu können. Die Förderbedingungen wurden zum Teil gestrafft und Voragemöglichkeiten in elektronischer Form eingerichtet, was diesseits genauso begrüßt wurde wie die Berücksichtigung von kommunalen Beschaffungsk Kooperationen im Rahmen des Antragsverfahrens. Als Ausdruck der Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit auch im Bereich

des Feuerwehrbeschaffungswesens wird dieses wie auch die Instandsetzung, Unterhaltung und Wartung von Feuerlöschbooten als förderfähige Gegenstände begrüßt. Wenn auch nur moderat, so ist die Anhebung der zuwendungsfähigen Ausgaben bei der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen sinnvoll, um die Kostensteigerungen in diesem Zusammenhang aufzufangen. Weiterhin wurde im Rahmen der Anhörung angeregt weitere landesweite Beschaffungen zu ermöglichen, um den Kostenaufwand für die örtlichen Aufgabenträger zu reduzieren.

Ebenfalls Stellung genommen wurde zu dem *Erlass über die Verleihung von Anerkennungsprämien des Landes Hessen für langjährige Dienste in der Einsatzabteilung der Freiwilligen Feuerwehr*. Dieses Instrumentarium wurde als ein positiver Beitrag zur Förderung des ehrenamtlichen Engagements und des aktiven Dienstes der Einsatzabteilung angesehen zumal durch den Erlass insbesondere zurückliegende Dienstzeiten Berücksichtigung finden. Klargestellt wurde insbesondere die Begrifflichkeit der Dienstzeit, die frühestens ab Vollendung des 17. Lebensjahr zählt, bei Antragstellung, spätestens zum Zeitpunkt der Verleihung erreicht sein muss und auch Zeiten der Schwangerschaft unter Beachtung der Mutterschutzgesetze umfasst. Unter gewissen Bedingungen werden auch Dienstzeiten in außerhessischen Freiwilligen Feuerwehren nunmehr anerkannt. Die Forderung des hessischen Städte- und Gemeindebundes nach einer elektronischen Antragstellung wurde bis dato nicht umgesetzt, da hier die technischen Voraussetzungen bei allen zuständigen Stellen für ein solches Verfahren gegeben sein müssten.

Weitere Stellungnahmen erfolgten im Zusammenhang mit dem *Erlass über die Stiftung eines Brandschutzehrenzeichens und eines Brandschutzdienstzeichens* vom 03.12.2013 (GVBl. S. 664) sowie dem *Erlass über die Benachrichtigung des Brandschutzdienstes des Landes Hessen bei Einsätzen, Schadensereignissen und Gefahrenlagen* (Staatsanzeiger 2016, S. 67).

Aktuell in der Überarbeitung ist eine Neufassung des *Erlasses betreffend die einmalige Unfallentschädigung für die Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehren*, die zukünftig auch den Helferinnen und Helfern im Katastrophenschutz zuteil werden soll. Diese Ergänzung für Fälle der Invalidität und dem Todesfall wurde unsererseits begrüßt, auch wenn damit einhergehend ein größerer Kreis möglicher Inanspruchnahmen verbunden ist, da davon auszugehen ist, dass die Fallzahlen insgesamt nur unwesentlich ansteigen dürften.

Die *Zusammenarbeit zwischen den Arbeitgebern und den Freiwilligen Feuerwehren* im Rahmen der gesetzlichen Pflicht zur Freistellung der Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehren gemäß § 11 Abs. 2 HBKG ist wichtig, um die erforderliche Freistellung der Feuerwehrangehörigen für Ein-

sätze, Übungen und Ausbildungsveranstaltungen zu gewährleisten. Die ebenfalls in § 11 Abs. 8 HBKG geregelte Erstattung des weitergewährten Arbeitsentgeltes für private Arbeitgeber stellt eine Kompensation für die Freistellung der Feuerwehrkräfte dar, die auch Selbständigen über einen pauschalierten Betrag nach § 11 Abs. 8 Satz 5 HBKG zusteht. Durch dieses Reglement wird zum einen gewährleistet, dass die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer bei den Freiwilligen Feuerwehren ihren Dienst leisten können, ohne Urlaub bzw. Freistellungen beantragen zu müssen. Die entsprechende Freistellung gemäß § 11 Abs. 2 HBKG bietet somit die Gewähr, dass die Feuerwehren ihre Aufgaben erfüllen können, allen in Not schnell zu helfen und Beruf und Ehrenamt zu vereinbaren, ohne dass letzteres zu einer Benachteiligung am Arbeitsplatz führt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Freistellung und der Kostenerstattung auf entsprechenden Antrag der privaten Arbeitgeber soll im Rahmen der Veranstaltung „Blaulicht trifft Wirtschaft“ am Samstag, den 04.06.2016 in das Bewusstsein aller Beteiligten gerückt werden, was in Anbetracht von ca. 72.000 Feuerwehrmännern/-frauen auch von erheblicher Relevanz ist. Ein gutes Miteinander zwischen den Einsatzkräften, den Kommunen als Aufgabenträgern und den Arbeitgebern ist hier über die gesetzlichen Rahmenbedingungen hinaus erforderlich, um das Feuerwehrwesen insgesamt zu befördern und am Leben zu erhalten. Im Rahmen der Veranstaltung soll eine Erklärung zur Zusammenarbeit im Bereich der Freiwilligen Feuerwehren als auch des ehrenamtlichen Dienstes im Katastrophenschutz unterzeichnet werden. Zu den Unterzeichnern gehört auch der Hessische Städte- und Gemeindebund. Darüber hinaus ist vorgesehen mittels eines Faltblattes für die Arbeitgeber wie auch durch ein Merkblatt mit den rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür zu werben.

Sehr zu begrüßen ist es, dass Angehörige der *Alters- und Ehrenabteilung* der Freiwilligen Feuerwehren zukünftig längstens bis zur Vollendung des 70. Lebensjahres stärker in die Feuerwehrtätigkeit eingebunden werden sollen und hierfür über die Unfallkasse Hessen gesetzlich unfallversichert sind. Auf der Grundlage einer Genehmigung durch den Magistrat bzw. den Gemeindevorstand und in Abstimmung mit der Leitung der Feuerwehr sehen wir es als sinnvoll an, dass auch weitere Aufgabenfelder wie z. B. Medien- und Pressearbeit, Dokumentation der Feuerwehrgeschichte, Unterstützung bei den Feuerwehrlösungsübungen sowie Mithilfe bei der Jugendarbeit durch die Mitglieder der Alters- und Ehrenabteilung abgedeckt werden können. In Fortführung entsprechender Ansätze in der Muster-Feuerwehrsatzung sehen wir dieses als einen Beitrag zur Einbindung der *Senioren in der Feuerwehr* und zur Entlastung der Haushalte der Aufgabenträger. Letzteres ist dem Umstand geschuldet, dass in den zuvor bezeichneten Bereichen wie auch bei der Ausbildung, der Geräewartung und

der Brandschutzerziehung und -aufklärung nicht zwingend Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingesetzt werden müssen, um diesen kommunalen Aufgabenbereich zu erledigen. Der Rückgriff auf entsprechende Kräfte der Alters- und Ehrenabteilung stellt insoweit eine Entlastung auch der Arbeitgeber dar und ist als weitere Einbindung von ehrenamtlichen Kräften auch über den aktiven Dienst hinaus als sinnvoll zu bezeichnen.

Auf Initiative des Landesfeuerwehrverbandes Hessen wurde eine gemeinnützige Stiftung (*Hessische Feuerwehrstiftung*) gegründet, die zur Unterstützung des Brand- und Katastrophenschutzes aller hessischen Feuerwehren dienen soll.

Das Stiftungsvermögen wurde u. a. vom Land Hessen mit 100.000,- Euro ausgestattet. Der Präsident des Hessischen Städte- und Gemeindebundes ist in das Kuratorium berufen worden.

Katastrophenschutz in Hessen

Mit Wirkung vom 1. Januar 2016 ist das neue Konzept *Katastrophenschutz in Hessen* (Staatsanzeiger 2016, S. 5) neu eingeführt worden. Im Rahmen einer Fortschreibung des bisherigen Konzeptes wurden Anpassungen und Optimierungen vorgenommen, ohne die Gesamtstruktur nachhaltig zu verändern. So werden zukünftig die aktuellen Sonderschutzpläne wie z. B. der Sonderschutzplan Sanitätswesen im Internetportal des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport eingestellt. Dieser Verweis wie auch die Warnung der Bevölkerung via mobilem Endfunkgerät (z. B. KATWARN) wurden aufgenommen. Die Vorhaltungen der Feuerwehren wie auch privater Anbieter (Kran- und Bergungsdienste) wurden im Aufgabenbereich „Bergung und Instandsetzung“ berücksichtigt. Bisher waren hier nur die Bergungsgeräte des THW aufgeführt. Im Bereich des ehrenamtlichen Engagements der Aktiven in den Freiwilligen Feuerwehren, die mit 426 Löschzügen und über 10.000 Einsatzkräften das Rückgrat des Katastrophenschutzes in Hessen darstellen haben wir bemängelt, was die Zivilschutzkomponenten in Hessen und hier insbesondere die Bundeskomponente anbelangt, ist weiterhin ein Bedarf an Fahrzeugen in Höhe von 59 Stück zu verzeichnen ist, bei dem wir auf die Notwendigkeit der entsprechenden Umsetzung gedrängt haben, um die allgemeine Ausstattung mit Unterstützungskomponenten bei den Löschgruppenfahrzeugen und den Schlauchwagen KatS zu erreichen. Ansonsten sind die personellen und sachlichen Komponenten der örtlichen Feuerwehren und ihrer freiwilligen Kräfte vom Umfang her unverändert geblieben.

Digitalfunk für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)

Seit dem letzten Tätigkeitsbericht ist der Systemaufbau weitestgehend zum Abschluss gekommen.

men. Verzögerungen gibt es aktuell durch ein anhängiges Gerichtsverfahren eines unterlegenen Bieters bei der Leitstellentechnik. Als letzte Komponente steht aktuell die Beschaffung digitalfunkfähiger Pager (Tetra-Pager) an. Start des Roll up ist in einigen ausgewählten Kommunen und Landkreisen für das zweite Quartal 2016 geplant.

Ansonsten ist die Umsetzung dieses Projektes weitestgehend zum Abschluss gekommen.

Feuerwehrkartell

Bekanntlich hat das Bundeskartellamt Anfang 2011 das zulasten der Kommunen stattgefundene „Feuerwehrbeschaffungskartell“ mit den vier Unternehmen Albert Ziegler, Rosenbauer, Iveco Magirus (jetzt Magirus GmbH) sowie Schlingmann aufgedeckt. In der Folge haben die kommunalen Spitzenverbände unter Federführung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes mit den Kartellanten eine außergerichtliche Einigung über die Begleichung der durch das Preiskartell (01.01.2000 bis 23.06.2004) den Kommunen entstandenen Schäden erzielt. Die Bündelung der Ersatzansprüche hat zeit- und kostenintensive Einzelklagen von Kommunen mit ungewissem Ausgang verhindert. Die Abwicklung des Schadens aus dem Regulierungsfonds ist während des Berichtszeitraums sowohl beim „Löschfahrzeugkartell“ als auch beim „Drehleiterkartell“ zum Abschluss gekommen. Die Eckpunkte der Schadensersatzregulierung sowie auch des Verfahrens über die vergaberechtliche „Selbstreinigung“ der Unternehmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I. Schadensersatz und Schadenausgleich

1. Löschfahrzeugkartell

- Die drei Kartellanten (Rosenbauer, Iveco, Schlingmann; Anmerkung: Die Firma Ziegler hat sich wegen ihrer Insolvenz nicht beteiligt) haben als Teil ihrer erforderlichen „Selbstreinigung“ ein neutrales Gutachten zu den Fragen der Existenz und der Höhe des kartellbedingten Schadens finanziert. Dieses Gutachten wurde gemeinsam von den kommunalen Spitzenverbänden und den Kartellanten nach Durchführung eines Auswahlverfahrens bei der Firma Lademann & Associates (Hamburg) in Auftrag gegeben.
- Auf Basis des ermittelten Kartellschadens im Zeitraum vom 01.01.2000 bis 23.06.2004 wurde ein Kompensationsvorschlag entwickelt. Dieser sah vor, dass die Kartellanten als Schadenausgleich bis zu 6.738.000 Euro in einen Fonds einzahlen. Aus diesem Fonds haben die betroffenen Kommunen eine Entschädigung erhalten.
- Alle betroffenen Kommunen wurde entschädigt und damit auch die Kommunen, die bei der insolventen Firma Ziegler ihre Fahrzeuge beschafft haben.

- 1.579 Kommunen haben Regulierungsanträge gestellt und es wurde die Kompensation für 2.596 Löschfahrzeuge beantragt und auch ausgezahlt.
- Die Entschädigung pro Fahrzeug liegt, abhängig vom Fahrzeugtyp, zwischen 1.620 Euro und 2.200 Euro. Insgesamt wurden 4.327.200 Euro an Entschädigung gezahlt.
- Es wurde die Rücknahme aller anhängigen Gerichtsverfahren bei den teilnehmenden Kommunen erreicht.

2. Drehleiterkartell

- Beim „Drehleiterkartell“ waren die Unternehmen Magirus und Metz (Rosenbauer) beteiligt. Hier beträgt die Kompensation 10.500 Euro bis zu 16.000 Euro pro Fahrzeug. Die Auszahlung an die Kommunen erfolgt Anfang Juli 2014.
- Bis zum 30.06.2014 wurden von den Kommunen 356 Anträge, die eine Kompensation für 436 Fahrzeuge beinhalten, gestellt.
- Insgesamt wurde ein Kompensationsbetrag von 5.451.500 Euro genehmigt, der mit 3.400.000 Euro auf Metz und mit 2.051.500 Euro auf Magirus entfällt.

3. 15 Prozent-Schadensersatzklausel rechtmäßig

Der DStGB hat bereits im Jahr 2011 die konkrete Empfehlung gegeben, eine sogenannte „15-Prozent-Schadensersatz-Klausel“ (Pauschalierte Schadensersatzklausel) in ihre Vergabe- und Vertragsunterlagen aufzunehmen. Diese Klausel erleichtert geschädigten Städten und Gemeinden im Sinne einer Umkehr der Beweislast für künftige Fälle den ansonsten durchzuführenden Schadensnachweis bei stattgefundenen Wettbewerbsverstößen von Unternehmen. In einer rechtskräftigen Entscheidung vom 31. Juli 2013 hat das Oberlandesgericht Karlsruhe diese pauschalierte Schadensersatzklausel für rechtmäßig erklärt. Danach können Kommunen – beim Vorhandensein einer entsprechenden Klausel – generell 15 Prozent pauschalen Schadensersatz im Falle von Kartell- und Wettbewerbsverstößen von Unternehmen verlangen, es sei denn, diese Unternehmen können im Einzelfall darlegen und beweisen, dass durch ihr Fehlverhalten ein geringerer Schaden entstanden ist.

II. Zertifizierung und Mitwirkung der Kartellanten bei der Schadenaufklärung

1. Prüfung und Zertifizierung der vergaberechtlichen Zulässigkeit durch die „ZertBau“

Bereits die Vergabekammer Niedersachsen hatte in zwei Entscheidungen vom 24. März 2011 und vom 14. Februar 2012 zum Feuerwehrbeschaffungskartell die Rechtsauffassung der kommunalen

len Spitzenverbände nach einer umfassenden Aufklärungspflicht der Unternehmen auch hinsichtlich des Schadensumfangs voll inhaltlich bestätigt. Im Zuge dessen haben sich die Unternehmen zu einer fortlaufenden und jährlich durchgeführten vergaberechtlichen Prüfung ihrer Eignung („Selbstreinigung“) und damit auch zu einer Zertifizierung verpflichtet.

Diese Prüfung und Zertifizierung wird durch ein eigenes hierfür durch die kommunalen Spitzenverbände ausgewähltes Institut, die „ZertBau GmbH“, durchgeführt. Aktuell sind von der „ZertBau“ die Unternehmen Magirus, Rosenbauer und Schlingmann geprüft und – positiv – zertifiziert. Eine Zertifizierung der Albert Ziegler GmbH & Co KG ist nicht gegeben. Nach Auskunft der „ZertBau“ war die Bescheinigung der für die Albert Ziegler GmbH & Co KG (Zertifizierung) auf den 22. April 2014 befristet.

Die erfolgten Zertifizierungen haben im Sinne einer Präqualifikation bei der Prüfung der Eignung der Unternehmen den Erklärungswert einer Eigenerklärung. Dies bedeutet, dass die jeweils zertifizierten Unternehmen mit der Abgabe der Eigenerklärung (Zertifizierung) deutlich machen können, dass die von der Eignungsprüfung umfassten Nachweise als erbracht gelten. Einer separaten Prüfung bedarf es dann nicht mehr. Kann eine derartige Eigenerklärung mangels Zertifizierung nicht abgegeben werden, müssen sich grundsätzlich die Städte und Gemeinden im Rahmen von Vergabeverfahren von der Richtigkeit der von ihnen abgeforderten Nachweise im Rahmen einer separaten Eignungsprüfung des oder der Unternehmen überzeugen. Dies führt regelmäßig für die Vergabestellen, aber auch für die Unternehmen, zu einem erhöhten Aufwand, etwa durch zusätzliche Anfragen sowie durch das Abfordern und Beibringen von Nachweisdokumenten durch die Vergabestellen und die Unternehmen.

Wegen der nicht vorhandenen Zertifizierung des Unternehmens Albert Ziegler GmbH & Co KG durch die „ZertBau“ hat der DStGB die „ZertBau“ gebeten, nochmals bei dieser schriftlich um eine Prüfung und – bei positivem Ausgang – Erteilung der Zertifizierung nachzufassen. Dies ist durch ein Schreiben der „ZertBau“ vom 30. Juni 2014 an die Albert Ziegler GmbH & Co KG erfolgt.

2. Entwicklungen auf der EU-Ebene

In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, dass die seit dem 17. April 2014 geltende EU-Vergaberichtlinie eine ausdrückliche Bestimmung über die notwendige „Selbstreinigung“ und die hiervon erfasste Aufklärungspflicht der Unternehmen (Kartellanten) sowie auch zur Mitwirkung bei der Schadensbeseitigung enthält. Auch die EU-Richtlinie über „Schadensersatzklagen nach einzelstaatlichem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbliche Bestimmungen“ ist im Sinne der kommunalen Forderungen. Diese am

17. April 2014 vom EU-Parlament beschlossene Richtlinie sieht u. a. eine Vermutung dahingehend vor, dass Kartelle stets einen Schaden verursachen. Mit deren Umsetzung wird in Zukunft der Schadensnachweis durch Kommunen bei ähnlich gelagerten Fällen hoffentlich erleichtert möglich sein. Denn insoweit muss mit Recht der Grundsatz gelten: Der Schädiger (Kartellant) und nicht der Geschädigte ist bei Kartellen hinsichtlich des Schadennachweises in der Bringschuld!

16. Gaststätten- und Gewerberecht

● Gaststättenrecht

Das zum 01.05.2012 in Kraft getretene *Hessische Gaststättengesetz (GVBl. 2012, S. 50)* hat im Berichtszeitraum zu einer Vielzahl von Anfragen und Rechtsstreitigkeiten geführt. Zur Frage der Auslegung einzelner Bestimmungen standen wir im engen Kontakt mit dem Hessischen Wirtschaftsministerium.

Mit Schreiben vom 14.11.2014 wurden wir vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung um Stellungnahme zur Evaluierung und zur Verlängerung der Geltungsdauer des Hessischen Gaststättengesetzes gebeten. Die bereits hierin vorgeschlagenen Änderungen haben wir im Eildienst veröffentlicht (Nr. 11 – ED 120 vom 19.11.2014), so dass wir im Rahmen unserer Stellungnahme auf die Rückmeldungen in Bezug auf die Vollzugsprobleme der Kommunen zurückgreifen konnten.

Mit Schreiben vom 20.01.2016 wurde uns vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung sodann ein Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Gaststättengesetzes (HGastG) zugeleitet, zu dem wir am 04.03.2016 Stellung genommen haben.

In diesem *Entwurf* ist den anlässlich der Evaluierung ermittelten Problemen Rechnung getragen worden. Wesentliche Änderungen ergeben sich in folgenden Punkten:

- Bei der Anzeige eines Gaststättengewerbes ist wieder die Betriebsart (z. B. Café, Diskothek, Bar) und eine eventuell geplante Außenbewirtschaftung anzugeben.
- Auch vor Ablauf der 6-wöchigen Frist zwischen der Anzeige und dem Beginn einer Gaststättengewerbes mit Alkoholausschank darf die Gaststätte betrieben werden, wenn insbesondere die Zuverlässigkeit vor Fristablauf durch die Gaststättenbehörde festgestellt wurde (§ 3 Abs. 3 HGastG – E).
- Ein Untersagungsverfahren kann auch dann fortgesetzt werden, wenn der Gaststättenbe-

trieb während des Untersagungsverfahrens aufgegeben wird (§ 4 Abs. 1 HGastG – E).

- Die Ausnahmen von der Anzeigepflicht bei vorübergehendem Betrieb eines Gaststättengewerbes (wie etwa Straßenfesten) für Reise-gewerbetreibende sowie sonstige im stehen-den Gewerbe bereits angezeigte Gewerbebe-triebe im § 6 HGastG werden aufgehoben.
- Eine Empfangsbescheinigung für die Anzeige des vorübergehenden Betriebes einer Gast-stätte kann erteilt werden.
- Der Gastwirt wird grundsätzlich dazu ver-pflichtet, nach Geschlechtern getrennte Gäs-tetoiletten einschließlich Waschbecken mit Sei-fenspendern bereitzustellen (§ 11 Abs. 5 HGast – E). Ausgenommen hiervon sind Strauß-wirtschaften und der vorübergehende Betrieb eines Gaststättengewerbes.

Da uns gerade im Bezug zur Evaluierung des Hessischen Gaststättengesetzes keine gravieren-den Probleme im Vollzug mitgeteilt wurden, haben wir uns grundsätzlich positiv für die Verlän-gerung des Gaststättengesetzes und den Ände-rungen ausgesprochen. Begrüßenswert ist aus unserer Sicht – obwohl dies baurechtliche Ele-mente enthält – die Wiedereinführung der Toilet-tenpflicht, da uns aus der Praxis eine Vielzahl von Problemen in Bezug auf die fehlenden Toiletten mitgeteilt wurden.

Unsere weitergehende Anregung, dass für vorü-bergehende Veranstaltungen im Sinne des § 6 HGastG nicht nur eine Empfangsbescheinigung erteilt werden kann, sondern eine Gestattung wie in § 12 Bundesgaststättengesetz eingeführt wird, ist nicht entsprochen worden.

Die Regelung in § 10 Abs. 2 HGastG, wonach die zuständigen Gaststättenbehörden Auflagen gegen erhebliche Nachteile, Gefahren oder Beläs-tigungen für die Bewohnerinnen und Bewohner der Betriebs- bzw. Nachbargrundstücke wie der Allgemeinheit erlassen können, ist nach wie vor enthalten. Gerade diese Regelung führte in der Vergangenheit zu einer kontroversen Diskussion bezüglich der Zuständigkeit von Bauaufsicht und Gaststättenbehörden.

Nach der Intention des hessischen Gesetzgebers bleibt die Bekämpfung von Gefahren in bau- und immissionsschutzrechtlicher Hinsicht ausschließ-lich den hierfür zuständigen speziellen Gefahren-abwehrbehörden vorbehalten (so Drucks. des Hessischen Landtags 18/4098 vom 25.05.2011). Aufgrund einer beabsichtigten Regelung zur Zuständigkeit sind wir vom hessischen Ministeri-um für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zu einem *Entwurf einer Ver-ordnung über Zuständigkeiten nach dem Bundes-immissionsschutzgesetz, dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, dem Treibhaus-gas-Immissionshandelsgesetz, dem Gesetz zur Ausführung des Protokolls über die Schadstoff-freisetzungs- und Verbringungsregister und dem*

Benzinbleigesetz (Immissionsschutzzuständigkeits-verordnung – ImSchZuV) angehört worden. Nach diesem Entwurf sollte der Gemeindevorstand für den Vollzug des Bundesimmissionsschutzgeset-zes bei Gaststätten und Spielhallen ausschließlich zuständig sein und seine Entscheidung im Beneh-men mit dem Kreisausschuss treffen. In unserer Stellungnahme vom 15.09.2014 haben wir uns ausdrücklich gegen die ausschließliche Verlage-rung der Zuständigkeiten für Gaststätten und Spielhallen auf den Gemeindevorstand ausge-sprochen. Letztlich gewährt § 10 Abs. 2 HGastG lediglich den Gaststättenbehörden auch die Mög-lichkeit, Auflagen zu erlassen, soweit erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für die Bewohnerinnen und Bewohner der Betriebs- bzw. Nachbargrundstücke von der Gaststätte ausge-hen. Eine ausschließliche Zuständigkeitsregelung ist hierin nicht enthalten. Die Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung ist am 26.11.2014 (GVBl. 2014, S. 331) in Kraft getreten. Unsere Bedenken sind dabei berücksichtigt worden.

● **Spielrecht**

Auch hinsichtlich des Vollzuges zum *Hessischen Spielhallengesetz* vom 30.06.2012 (GVBl. 2012, S. 213) ist im Berichtszeitraum eine Vielzahl von Anfragen in der Geschäftsstelle eingegangen. Sowohl von Seiten einzelner Spielhallenbetreiber als auch des Hessischen Münzautomatenverban-des wird versucht frühzeitig Ausnahmeregelun-gen über das Ende der Übergangsregelung am 30.06.2017 zu erreichen. Infolge dessen kam es bereits zu mehreren Gesprächen mit dem Münz-automatenverband in unserem Hause als auch im Wirtschaftsministerium zur weiteren Vorgehens-weise in Bezug auf die Auswahlkriterien nach Ablauf der Übergangsregelung als auch zum Voll-zug des Spielhallengesetzes. Folgende Probleme haben sich dabei herauskristallisiert:

Ende der Übergangsregelung zum 30.06.2017

Für bestehende Spielhallen gilt der Bestands-schutz und die Übergangsregelung des § 15 Abs. 1 Hessisches Spielhallengesetz (HSpielhG). Auf-grund dieser Bestandsschutzbestimmungen kön-nen bis zum 29.06.2017 die erteilten Altkonzes-sionen entgegen den Regelungen zum Verbot von Mehrfachkonzessionen und der Mindestab-standsregelung zwischen zwei Spielhallen von 300 m weiter betrieben werden.

Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 HSpielhG können die Übergangsvorschriften nach Ablauf der ursprüng-lichen Übergangszeit verlängert werden. Eine vor-zeitige Verlängerung ist nicht möglich. Dies wider-spricht dem eindeutigen Gesetzeswortlaut. Übergangsvorschriften dienen dazu, dem Betrof-fenen Gelegenheit zu geben, sich auf die neue Situation einzustellen. Eine Verlängerung ist nur bei Feststellung einer unbilligen Härte möglich. Dies kann jedoch erst nach Ablauf des ursprüng-

lichen Übergangszeitraums festgestellt werden. Soweit bereits jetzt Verlängerungsanträge vorliegen, ist nach diesseitiger Einschätzung noch kein Rechtsschutzbedürfnis gegeben.

Mit Ablauf der jeweiligen Übergangsvorschrift erlöschen die betroffenen Erlaubnisse durch Zeitablauf, sofern der Übergangszeitraum nicht verlängert worden ist. Am 29.06.2017 wird die fünfjährige Übergangsfrist bei den Altspielhallen ablaufen. Spätestens dann wird sich die Frage stellen, wie mit Mehrfachkonzessionen bei Spielhallen und dem geforderten Mindestabstand zu anderen Spielhallen verfahren werden soll.

Aufgrund mehrerer Gespräche mit dem Hessischen Wirtschaftsministerium werden derzeit unter Einbindung der Kommunen Auswahlkriterien erarbeitet. Die Geschäftsstelle ist hierbei mit einbezogen, so dass wir über die Ergebnisse und die letzten Auswahlkriterien in unseren Mitteilungsorganen informieren werden.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das Verbot der Mehrfachkonzession und die Mindestabstandsregelung aus § 2 Abs. 1 und 2 HSpielhG verbunden sind mit einer Ausnahmemöglichkeit gemäß § 2 Abs. 3 HSpielhG. Dies stellt eine Frage der kommunalen Selbstverwaltung dar, so dass die Kommunen selbst entscheiden können, ob sie von den Vorgaben der Abstandsregelung bzw. des Verbots von Mehrfachkonzessionen Abstand nehmen.

Außergestaltung von Spielhallen

Gemäß § 2 Abs. 6 HSpielhG dürfen Spielhallen nur als „Spielhalle“ bezeichnet werden. Alle anderen Bezeichnungen sind verboten. Darüber hinaus regelt § 2 Abs. 5 HSpielhG, dass bei der äußeren Gestaltung der Spielhallen keine Werbung für den Spielbetrieb ausgehen darf. Nach den Vollzugshinweisen zum Hessischen Spielhallengesetz vom Hessischen Wirtschaftsministerium (Stand: 04.04.2013) sind insofern lediglich Namenszusätze, sofern diese keine zusätzlichen Spielanreize setzen und nicht andere Bezeichnungen (wie z. B. Casino) beinhalten, zulässig. Werbemaßnahmen, die mehr oder weniger subtil der Anlockung der Kunden dienen, sind verboten.

Mit Beschluss vom 07.04.2014 (Az.: 8 L 3010/13.GI) hat zwar das VG Gießen in einem Eilverfahren entschieden, dass der Schriftzug und die Anbringung eines bundesweit bekannten Logos (Löwenplay) vom Spielhallenbetreiber zu entfernen ist, da hier aufgrund der Bekanntheit in den Verkehrskreisen eine Werbung für den Spielhallenbetrieb zu sehen ist und insofern ein weiterer Spielanreiz gesetzt wird. Die Entfernungsvorgabe der Behörde wurde insofern als rechtmäßig angesehen. Der VGH hat diese Entscheidung mit Beschluss vom 12.05.2015 (Az.: 8 B 718/14) bestätigt.

Demgegenüber hat das Verwaltungsgericht Kassel mit seinem Urteil vom 29.10.2015 (Az.: 3 K 925/13.KS) entschieden, dass zwar die Bezeichnung „Spielothek“ unzulässig sei, demgegenüber allerdings die Bezeichnungen „Billard“ und „Fun-Game“ zulässig seien. Auch die Verwendung der Bezeichnung „Playland“ sei zulässig, da der Begriff nicht direkt mit der Durchführung von Glücksspiel in Verbindung zu bringen sei.

Kostenlose Abgabe von Speisen und Getränken

Auch hinsichtlich der Abgabe von kostenlosen bzw. vergünstigten Getränken hat der VGH Kassel mittlerweile eine Entscheidung getroffen. Mit Beschluss vom 10.12.2014 (Az.: 8 B 2437/13) wurde festgestellt, dass aufgrund der Regelung in § 8 Abs. 3 HSpielhG den Spielern keine sonstigen Gewinnchancen oder sonstigen finanziellen Vergünstigungen gewährt werden dürfen. Hierzu zählt auch die unentgeltliche Abgabe von Speisen und Getränken, denn hierdurch wird das Wohlbefinden der Spieler gefördert und ist deshalb geeignet, diese zum Bleiben in der Spielhalle zu veranlassen, weil für ihr leibliches Wohl gesorgt ist, so dass sie sich ausgiebig ihrer Spiel Leidenschaft widmen können.

Spielhallenbetrieb und Gaststättenbetrieb sowie Abgrenzung von Nichtraucherschutz

Soweit in Spielhallen zusätzlich ein Gaststättenbetrieb eingerichtet ist, so ist dies grundsätzlich möglich. Insofern hat bereits das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 04.10.1988 (Az.: 1 C 59/86) hierzu entschieden. Sofern in einer Spielhalle auch ein Bistrobereich unterhalten wird, ist in diesem Zusammenhang die Regelung des Hessischen Nichtraucherschutzes zu beachten. Diesbezüglich vertritt das Wirtschaftsministerium folgende Sichtweise:

Weder das HSpielhG noch das Hessische Nichtraucherschutzgesetz (HessNRSg) treffen eine Regelung zum Rauchverbot in Spielhallen. Somit ist in Hessen in Spielhallen das Rauchen grundsätzlich erlaubt. Wenn Speisen und Getränke in Spielhallen angeboten werden, liegt ein Mischbetrieb mit gastronomischem Nebenzweck vor. Das bedeutet, dass die Regelung zum Nichtraucherschutz für Gaststätten Anwendung finden.

Somit ist in Spielhallen, in denen Speisen und Getränke angeboten werden, Rauchen grundsätzlich nicht erlaubt (§ 1 Abs. 1 Nr. 11 HessNRSg). Es gelten allerdings die Ausnahmen zum Rauchverbot, die auch für Gaststätten gelten. Dies wiederum bedeutet, dass in Spielhallen in denen Speisen und Getränke angeboten werden, Rauchnebenräume geschaffen werden müssen; § 2 Abs. 5 Nr. 1 HessNRSg. Dies gilt auch für Spielhallen, die nicht größer als 75 m² sind, wenn die Voraussetzungen des § 2 Abs. 5 Nr. 2 HessNRSg vorliegen.

In diesen Rauch- und Nebenräumen bzw. Raucherspielhallen sind das Aufstellen von Geldspielgeräten sowie das Rauchen und Konsumieren von Speisen und Getränken erlaubt. Wichtig ist jedoch, dass bei der Gesamtbetrachtung aller Umstände der Raucher-Nebenraum von seinem Zweck immer eine untergeordnete Bedeutung gegenüber dem Hauptraum haben muss. Ferner darf kein permanenter Luftaustausch zwischen Haupt- und Nebenraum stattfinden und die Räume müssen so angeordnet werden, dass Nichtraucher nicht genötigt werden, den Raucherraum „zu durchqueren“.

Diese Ausführungen gelten erst recht im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11.03.2015 (Az.: 1 BvI 8/14). Hier hat das BVerfG trotz des klaren Rauchverbots in Spielhallen in Spielhallen im Hamburger Passivraucherschutzgesetz davon aus, dass – soweit ein Mischbetrieb mit gastronomischen Angebot vorliegt – die Ausnahmen für Gaststätten bezüglich Nebenräumen im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung der Vorschrift auch für Spielhallen mit gastronomischem Angebot gelten müssen.

Spielhallenerlaubnis ist betreiberbezogen

Nach dem Beschluss des VGH Kassel vom 05.09.2014 (Az.: 8 B 1036/14) ist die Spielhallenerlaubnis betreiberbezogen und führt letztlich dazu, dass die fünfjährige Übergangsfrist des § 15 HSpielhG nur dann gilt, wenn es sich um eine bestehende (d. h. in Betrieb befindliche) Spielhalle handelt und dem Betreiber bereits vor dem Stichtag am 28.10.2011 eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden ist.

Soweit eine Änderung des Betreibers bzw. ein Austauschen des Vertretungsberechtigten einer juristischen Person vor Ablauf der Übergangsfrist eintritt, führt dies zum Erlöschen der ursprünglichen Erlaubnis. Entsprechend der Begründung geht der VGH Kassel davon aus, dass lediglich ein Schutz der Altbetreiber durch das Hessische Spielhallengesetz und die Gewährung der fünfjährigen Übergangsfrist gewollt gewesen ist.

Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass eine Änderung des Betreibers – auch ein Wechsel bei der Vertretungsberechtigung in einer juristischen Person – dazu führt, dass die Altkonzession erlischt und eine neue Konzession zu den derzeit geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu erteilen ist.

Soweit Mehrfachkonzessionen betroffen sind, kann zukünftig nur eine Spielhallenerlaubnis im Sinne des § 9 HSpielhG erteilt werden.

Evaluierung des Hessischen Spielhallengesetzes
Mit Schreiben vom 25.01.2016 wurden wir von Seiten des Hessischen Wirtschaftsministeriums zur Evaluierung und Verlängerung der Geltungs-

dauer des Hessischen Spielhallengesetzes angehört. Im Rahmen unserer Stellungnahme haben wir insbesondere auf die uns mitgeteilten Vollzugsprobleme in Bezug auf die Abstandsregelung, die Auswahlkriterien nach Ablauf der Übergangsfristen, sowie die Außengestaltung von Spielhallen hingewiesen. Die Erfahrungen in der Vergangenheit haben gerade in Bezug auf die Außengestaltung als auch die Handhabung in Bezug auf Mehrfachkonzessionen gezeigt, dass hessenweit keine einheitliche Handhabung des Spielhallengesetzes erfolgt.

Des Weiteren haben wir darauf hingewiesen, dass uns von Seiten der Spielhallenbetreiber als auch der Verbände angekündigt wurde, dass nach Ablauf der Übergangsfrist vermehrt mit einer gerichtlichen Überprüfung der Entscheidungen für den Bestand der Spielhallen nach Ablauf der Übergangsfrist zu rechnen sein wird. Vor diesem Hintergrund bedarf es für die zuständigen Behörden konkrete Handreichungen in Bezug auf die zu treffenden Auswahlentscheidungen bzw. Kriterien, welche eine unbillige Härte im Einzelfall stützen können. Diesbezüglich werden wir mit Nachdruck beim Hessischen Wirtschaftsministerium fordern, dass entsprechende Kriterien und Hilfestellungen den Kommunen an die Hand gegeben werden.

Änderung der Spielverordnung

Am 04.11.2014 ist die Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (BGBl. I S. 1678) in Kraft getreten. Die Verordnung sieht Regelungen zur Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes und zur Verhinderung von Steuerhinterziehung und Geldwäsche vor, insbesondere:

- Die zulässige Anzahl von Geldspielgeräten in Gaststätten wird grundsätzlich von drei auf zwei Geräte reduziert. Allerdings ist hier eine Übergangsfrist von fünf Jahren vorgesehen, so dass diese Reduzierung erst zum 10.11.2019 greift.
- Es werden Einzelheiten des personengebundenen Identifikationsmittels (personengebundene Spielerkarte) geregelt.
- Zur Verhinderung der Steuerhinterziehung und der Geldwäsche bei Geldspielgeräten werden die Anforderungen an die Aufzeichnungen verschärft, die während des Spielbetriebs durch die Geldspielgeräte vorgenommen werden müssen. Diese Daten müssen künftig dauerhaft aufgezeichnet, jederzeit elektronisch verfügbar und auslegbar sowie gegen Manipulationen geschützt sein.
- Der maximale Verlust als auch der maximale Gewinn pro Stunde werden reduziert.
- Die Automatiktaste, mit der der Spieler unbeinflusst Einsätze tätigen kann, wird verboten.
- Der Spieleinsatz darf künftig nur in Euro und Cent erfolgen; diese Beschränkung zielt ab auf das Spielen mit Geldäquivalenten, wie das sog. Punktespiel.

Sportwettkonzessionsverfahren

In Zusammenhang mit den Sportwettkonzessionen ist deutlich darauf hinzuweisen, dass hier gemäß § 16 Abs. 4 Satz 2 Hessisches Glücksspielgesetz (HGlüG) die Kreisordnungsbehörde für den Vollzug und Überwachung von (unerlaubten) Wettvermittlungsstellen sind.

Aufgrund der derzeitigen Verwaltungsstreitverfahren und die Frage der Rechtmäßigkeit der entsprechenden Regelungen ist der Zeitpunkt der Vergabe von Sportwettkonzessionen derzeit nicht absehbar.

Nichtsdestotrotz sind die Kreisordnungsbehörden aufgefordert worden, entsprechende Verstöße zu ahnden und zu unterbinden.

Ausblick

Aufgrund des Ablaufs der Übergangsfrist für Spielhallen zum 30.06.2017 ist erforderlich, dass für bestehende Spielhallen, die die derzeitigen gesetzlichen Regelungen zum Verbot von Mehrfachspielhallen und den Abstandsregelungen nicht einhalten, Entscheidungen in Bezug auf die Weiterführung der Betriebe getroffen werden müssen. Es ist damit zu rechnen, dass nicht berücksichtigte Spielhallenbetreiber eine entsprechende Ablehnung gerichtlich überprüfen werden. Zum anderen ist zu erwarten, dass aufgrund des Verbotes von Mehrfachkonzessionen die bestehenden Überhangflächen für die Einrichtung von Kleinstgastronomien genutzt werden, um hier ebenfalls nach den Vorgaben der Spielverordnung bis zu drei Spielgeräte aufstellen zu können. Hier sollte konkret geprüft werden, ob die Anforderungen für die Aufstellung von Geldspielgeräten im Einzelfall eingehalten werden. Nach den Vorgaben der Spielverordnung muss es sich jeweils um eine Vollgasstätte handeln, so dass die Aufstellung von Geldspielgeräten lediglich der Annex sein kann.

● **Gewerberecht**

Allgemein

Im Berichtszeitraum wurde uns im Rahmen des Anhörungsverfahrens von Seiten des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung sowohl die *Vierte Verordnung zur Änderung der Gewerberechtszuständigkeitsverordnung als auch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Gewerberecht-Zuständigkeitsverordnung* zugeleitet.

Die *Vierte Verordnung zur Änderung der Gewerberecht-Zuständigkeitsverordnung (GVBl. 2014, S. 162)* betrifft die Zuweisung der Erteilung der Erlaubnis an Honorar-Anlagenberater im Sinne des § 34 h GewO an die Industrie- und Handelskammern. Demgegenüber betrifft die *Fünfte Verordnung zur Änderung der Gewerberecht-Zuständigkeitsverordnung vom 21.03.2016 (GVBl. 2016, S. 58)* weitreichendere Änderungen in der Zustän-

digkeit. Insofern enthält die Verordnung folgende wesentliche Änderungen:

Die Zuständigkeit gemäß § 1 Abs. 3 des Magistrats der kreisfreien Städte bzw. des Kreisausschusses umfasst auch das Baubetreuergewerbe (§ 34 c Abs. 1 GewO) sowie das Immobiliardarlehensvermittlergewerbe (§ 34 i GewO).

In den Zuständigkeitsbereich der IHK gemäß § 1 Abs. 5 fällt neben der Erlaubniserteilung eines Finanzanlagenvermittlergewerbes nunmehr auch die Untersagung der Beschäftigung einer für die Vermittlung und die Beratung mitwirkenden Person (§ 34 f GewO); dies betrifft ebenso die Ausübung eines Honorarfinanzanlagenberatergewerbes (§ 34 h GewO).

Die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung für die Ausübung eines Bewachungsgewerbes, die Untersagung der Beschäftigung einer Wachperson und deren Ausführung (§ 34 a GewO) ist gemäß § 1 Abs. 7 auf den Magistrat in kreisfreien Städten und Sonderstatusstädten bzw. den Kreisausschuss übertragen worden.

Ebenso ist gemäß § 2 die zuständige Behörde für den Gebrauch einer Schusswaffe im Rahmen des Bewachungsgewerbes nunmehr der Magistrat in kreisfreien Städten und Sonderstatusstädten bzw. der Kreisausschuss.

Gemäß § 4 können die Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung festlegen, dass der Landkreis nicht nur Aufgaben in seiner Zuständigkeit übernimmt, sondern sich auch verpflichtet, solche Aufgaben für die Gemeinde durchzuführen.

Des Weiteren wurden wir angehört zur *Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration bezüglich der Verwaltungskosten nach dem Hessischen Ladenöffnungsgesetz*.

Übersandt zur Stellungnahme wurde uns ebenso vom Wirtschaftsministerium die *Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit Zollverwaltung (FKS) mit den Gewerbebehörden und den nach Landesrecht zuständigen Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden*. Hintergrund ist insbesondere die Übermittlung der Gewerbeanzeigen, die ggf. im Bereich der Schwarzarbeit angesiedelt sind, an die entsprechenden Behörden weiterzuleiten als auch die Auskunfts- und Nachschaurechte des § 29 GewO zu konkretisieren.

Des Weiteren wurden wir informiert über die *Bekanntmachung des IT-Standards zur elektronischen Übermittlung von Daten aus der Gewerbeanzeige an empfangsberechtigte Stellen*. § 3 Abs. 4 Gewerbeanzeigeverordnung vom 22.07.2014 (BGBl. I, S. 1208) sieht vor, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie den Standard

für die elektronische Übermittlung von Daten aus der Gewerbeanzeige von den Gewerbeanzeigenbehörden an die empfangsberechtigten Stellen bekannt macht. Hierbei ging es insbesondere um die erforderlichen technischen und organisatorischen Vorkehrungen für die Implementierung.

Außerdem wurden wir von Seiten des Hessischen Ministerium für Soziales und Integration angehört zur *Evaluierung der Hessischen Bedarfsgewerbeverordnung*. Das Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 26.11.2014, Az.: 6 CN 1.13) hat die Verordnung für die Bereiche Videotheken und öffentliche Bibliotheken, elektronische und telefonische Dienstleistungen (Callcenter) und Lotto- und Toto-Gesellschaften rechtskräftig für unwirksam befunden. Die Bedarfsgewerbeverordnung ist derzeit noch für die Bereiche Bestattungsgewerbe, Garagen und Parkhäuser, Getränke-industrie und -großhandel, Roh- und Speiseeisfabriken und -großhandel, Immobiliengewerbe, Musterhaus-Ausstellung und Buchmachgewerbe gültig.

Angehört wurden wir des Weiteren zur *Evaluation der Verordnung über die Sperrzeit (SperrzeitVO) vom 10.12.2012 (GVBl. 2012, S. 669)*, da die Verordnung mit Ablauf des 31.12.2017 außer Kraft tritt. In unserer Stellungnahme haben wir auf die Notwendigkeit der Beibehaltung der entsprechenden Sperrzeitverordnung hingewiesen, die den Ordnungsbehörden die Möglichkeit einräumen, in besonderen Konfliktsituationen für das Gaststättengewerbe sowie öffentlichen Vergnügsstätten als auch für Messen und Märkte Einfluss zu nehmen, in dem Abweichungen von der allgemeinen Sperrzeit konkrete bzw. allgemeine Ausnahmen festgelegt werden können. Mit der Sperrzeitverordnung besteht die Möglichkeit, allgemeine Ausnahmen als auch Ausnahmen für einzelne Betriebe zu erlassen. Mit diesem Instrumentarium wird den Ordnungsbehörden vor Ort ermöglicht, Konfliktpotenziale zu kanalisieren und insbesondere Lärmbeeinträchtigung in den Nachstunden zu reduzieren.

Ladenöffnung

Im Rahmen der Beratungspraxis und der gerichtlichen Vertretung sind zunehmend Probleme bezüglich der Freigabeentscheidung zum verkaufsoffenen Sonntag im Sinne des § 6 Hessisches Ladenöffnungsgesetz (HLöG) bekannt geworden. Verstärkt hat in vergangener Zeit die Gewerkschaft Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) in Zusammenarbeit mit der Allianz „für den arbeitsfreien Sonntag“ versucht, die Freigabeentscheidungen von Kommunen bezüglich des verkaufsoffenen Sonntags anzugreifen. Problematisiert werden dabei insbesondere die Voraussetzungen und Qualifikationen der Veranstaltung, aus deren Anlass der verkaufsoffene Sonntag stattfinden soll.

Mit einer E-Mail vom 04.04.2016 informierte die Allianz für den freien Sonntag, die Bürgermeister,

Landräte und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände über die rechtlichen Hintergründe in Bezug auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.11.2015 (Az.: 8 CN 2.14).

Entgegen den Ausführungen in diesem Schreiben wurden die Anforderungen an die Zulassung von Sonntagsöffnungen aufgrund von Messen, Märkten und ähnlichen Veranstaltungen gemäß § 6 Abs. 1 Hessisches Ladenöffnungsgesetz (HLöG) nicht deutlich angehoben, sondern lediglich präzisiert und nochmals deutlich formuliert. Insofern sind die unter 1, 2, 3 sowie 5 gemachten Thesen nicht neu, sondern fanden sich bereits auch in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes als auch des Verwaltungsgerichtshofes in Kassel und der Rechtsprechung hessischer Verwaltungsgerichte wieder. Nach der bisherigen Rechtsprechung bestand für eine Sonntagsöffnung das Erfordernis, dass eine gewichtige Veranstaltung vorliegen muss, die aus sich heraus einen erheblichen Besucherstrom auslösen muss. Die Veranstaltung selbst muss die „Hauptsache“ sein und das Offenhalten von Verkaufsstellen an einem Sonntag kann lediglich ein „Nebeneffekt“ sein (vgl. VGH Kassel, Beschl. v. 30.04.2015, Az.: 8 B 851/15 sowie VG Darmstadt, Urt. v. 13.06.2013, Az.: 3 K 472/13.DA).

Soweit darauf hingewiesen wird, dass nach den derzeitigen Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts eine Eingrenzung auf bestimmte Handelszweige bzw. eine räumliche und zeitliche Begrenzung erfolgen kann, ist auch dies bisher schon in der Rechtsprechung anerkannt worden. Das BVerwG präzisiert lediglich die Vorgaben dahingehend, dass die Veranstaltung an sich prägend sein muss und es im Einzelfall Einschränkungen geben muss, um den Sonntagsschutz zu gewährleisten.

Dies kann in der Regel nur angenommen werden, wenn die Ladenöffnung auf das Umfeld des Marktes begrenzt wird, weil nur insoweit ihr Bezug zum Marktgeschehen erkennbar ist. Des Weiteren kann eine Beschränkung auf bestimmte Handelszweige erfolgen, die auch einen thematischen Bezug zum Markt herstellen. Darüber hinaus bedarf es einer entsprechenden Prognose des Besucherstroms den der Markt für sich genommen auslöst und die Zahl der Besucher übersteigt, die allein wegen der Öffnung der Verkaufsstellen kämen. Des Weiteren kann eine zeitliche bzw. räumliche Beschränkung gemäß § 6 Abs. 2 HLöG erfolgen.

Nach den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts wird der Hauptcharakter des Marktes dadurch gestützt, dass eine Ladenöffnung auf das Umfeld des Marktes begrenzt wird, dass eine entsprechende Prognose des Besucherstroms darauf schließen lässt, dass die Besucher die Veranstaltung selbst besuchen, dass möglicherweise eine Beschränkung auf bestimmte Handelszweige angebracht sein kann sowie dass eine zeitliche

als auch räumliche Beschränkung erfolgen kann. Dieses ist im Einzelfall zu prüfen. Eine Beschränkung sowohl der räumlichen als auch zeitlichen Ausdehnung sowie des Warenangebotes wird vom Bundesverwaltungsgericht nicht zwingend gefordert. Insofern kommt es auf die Einzelfallsituation an.

Soweit unter Ziff. 4 die These aufgestellt wird, dass die Verkaufsfläche der Geschäfte, die geöffnet haben können, nicht größer als die Fläche des Marktes, der als Anlass für die Sonntagsöffnung dient, sein darf, findet sich diese Auslegung in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts nicht. Eine derart pauschale Aussage lässt sich dieser Entscheidung nicht entnehmen. Das Bundesverwaltungsgericht lässt lediglich erkennen, dass es feststellt, dass der für den Markt vorgesehene räumliche Bereich ungleich kleiner ist, als die ihn umgebene freigegebene Verkaufsfläche im konkret zu entscheidenden Fall. Dass das Bundesverwaltungsgericht diesen Umstand jedoch zu einem absoluten Ausschlusskriterium erhebt, ist nicht ersichtlich und steht auch im Widerspruch zu den übrigen Ausführungen, wonach der räumliche Geltungsbereich der Ladenöffnung in Relation zur Ausstrahlung des Marktes gesetzt werden kann.

Nichtsdestotrotz sind die Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts aus dieser Entscheidung sowie des VGH Kassel (Beschluss vom 06.04.2016 (Az.: 8 B 751/16)) zuletzt zur Untersagung des verkaufsoffenen Sonntags im Zusammenhang mit der Frankfurter Musikmesse zu berücksichtigen. Für eine Freigabeentscheidung für einen verkaufsoffenen Sonntag im Sinne des § 6 Abs. 1 HLöG sollte folgendes berücksichtigt werden:

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts konkretisiert den aus Art. 140 GG i. V. m. 139 Weimarer Reichsverfassung (WRV) erwachsenen Schutzauftrag, mit dem Ergebnis, dass Sonn- und Feiertagsöffnungen restriktiv zu handhaben sind. Insofern bedarf es nicht nur einer Veranstaltung, die selbst einen beträchtlichen Besucherstrom auslöst, sondern es muss ein Bezug zum Marktgeschehen hergestellt werden. Dieser Bezug zum Marktgeschehen kann sowohl räumlich, als auch thematisch geschehen.

Die Herstellung des Marktbezuges kann „in der Regel nur dann angenommen werden, wenn die Ladenöffnung auf das Umfeld des Marktes begrenzt wird, weil nur insoweit ihr Bezug zum Marktgeschehen erkennbar bleibt. Je größer die Ausstrahlungswirkung des Marktes wegen seines Umfangs oder seiner besonderen Attraktivität ist, desto weiter reicht der räumliche Bereich, in dem die Verkaufsstellenöffnung noch in Verbindung zum Marktgeschehen gebracht wird“ (BVerwG, a. O., Rdnr. 25).

Die Ausführungen des BVerwG zum räumlichen Marktbezug sind nicht abschließend. Dies ver-

deutlicht der Wortlaut „in der Regel“. Denkbar ist demnach auch die anderweitige Herstellung eines räumlichen Bezugs. Wichtig ist jedoch, den räumlichen Geltungsbereich in der zugrunde liegenden Verfügung hinreichend zu bestimmen.

Der Marktbezug kann auch thematisch hergestellt werden. Dieser Bezug ist dadurch denkbar, dass „bei auf bestimmte Handelszweige beschränkten Märkten die Ladenöffnung nur für dieselben Handelszweige zugelassen wird“.

Schließlich muss die werktägliche Prägung des verkaufsoffenen Tages im Hintergrund bleiben. Dies ist nach dem BVerwG nur dann der Fall, „wenn nach der anzustellenden Prognose der Besucherstrom, den der Markt für sich genommen auslöste, die Zahl der Besucher überstiege, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen kämen. Zur Abschätzung der jeweiligen Besucherströme kann beispielsweise auf Befragungen zurückgegriffen werden. Findet ein Markt erstmalig statt, wird die Prognose notwendig pauschaler ausfallen müssen. Insoweit könnten u. a. Erfahrungswerte der Ladeninhaber zu den an Werktagen üblichen Besucherzahlen Anhaltspunkte geben.“

Wichtig ist in diesem Zusammenhang eine schlüssige und vertretbare Prognoseentscheidung der antragstellenden Veranstalter bzw. der Kommune betreffend der Attraktivität der Veranstaltung.

Die einer Öffnung zugrunde liegenden Verfügungen müssen insbesondere hinsichtlich der räumlichen Geltung hinreichend bestimmt sein. Aus der Entscheidung lassen sich einige Kriterien hierzu ableiten. Zur Schaffung von Rechtssicherheit empfiehlt sich die Bezugnahme auf eine Karte bzw. grafische Darstellung, da der räumliche Geltungsbereich anderenfalls im Wege der Auslegung zu bestimmen ist.

In diesem Zusammenhang sind wir angehört worden zu einem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein *Gesetz zur Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes (Drucks. 19/1196)* vom 04.12.2014. Ziel dieses Gesetzentwurfes war die Entkopplung des verkaufsoffenen Sonntags von einer zugrunde liegenden Veranstaltung. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens haben wir uns für eine derartige Entkopplung ausgesprochen, da gerade in kleineren Kommunen die Frage, ab wann eine Veranstaltung ein derartiges Gewicht hat, dass sie einen verkaufsoffenen Sonntag rechtfertigt, schwierig zu beantworten ist. Gerade in kleineren Kommunen finden in der Bevölkerung verankerte Traditionsveranstaltungen wie Kerb, Kirchweih etc. statt, die nicht immer vergleichbar sind mit Veranstaltungen in größeren Kommunen und sich da dem Vorwurf ausgesetzt sehen, dass diese nicht den Erfordernissen einer Veranstaltung im Sinne des § 6 Abs. 1 HLöG entsprechen sollen.

Derzeit empfiehlt der sozial- und integrationspolitische Ausschuss allerdings diesen Entwurf einer Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes abzulehnen.

17. Friedhofsrecht

Im Berichtszeitraum wiesen der Beratungsbedarf und die gerichtliche Vertretung der Mitgliedskommunen vor den Verwaltungsgerichten weiterhin hohe Fallzahlen auf. Neben gebührenrechtlichen Fragen stehen hierbei weiterhin Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung von Grabmalen und Grabeinfassungen sowie Umbettungsbegehren im Focus der Beratung.

Hinsichtlich des *Hessischen Friedhofs- und Bestattungsgesetzes* fand im Herbst 2015 eine *Evaluierung* statt, die wir zum Anlass genommen haben zahlreiche Änderungsvorschläge und Anregungen zu platzieren. Besonders zu erwähnen ist hier die Forderung nach einer gesetzlichen Regelung der Rechtsnachfolge bei den Nutzungsrechten an Gräbern. Vor dem Hintergrund sich wandelnder gesellschaftlicher Verhältnisse sind insbesondere bei den Reihengräbern vermehrt Fälle festzustellen, dass die nächsten Angehörigen nach dem Versterben des Nutzungsberechtigten weder gewillt noch in der Lage sind, die sich aus dem Nutzungsrecht ergebenden Lasten (Grabpflege und -räumung) zu übernehmen und zu tragen. In Anbetracht der Tatsache, dass die mit dem Nutzungsrecht verbundenen Pflichten einen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte allgemeine Handlungsfreiheit darstellen, verlangt die Rechtsprechung, dass eine Übernahme des Nutzungsrechtes nur mit Zustimmung der betroffenen Person oder aufgrund eines Gesetzes vorgenommen werden kann. Letzteres haben wir gefordert, um die ansonsten bestehenden Kostenfolgen für die Beseitigung von Gräbern und Einfassungen durch die kommunalen Friedhofsträger zu vermeiden.

Bezüglich der Bestattung außerhalb öffentlicher Friedhöfe sehen wir das Erfordernis, dass sowohl für Erdbestattungen als auch für die Beisetzung von Aschenurnen eine einheitliche Zuständigkeit erfolgt, um insbesondere die einheitliche Handhabung der restriktiven Auslegung dieser Bestimmung auch weiterhin zu gewährleisten. Hinsichtlich des Friedhofszwangs für Urnen haben wir seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes für eine Beibehaltung der entsprechenden Regelung plädiert, wonach die Aushändigung der Aschenreste an Angehörige oder deren Beauftragte grundsätzlich nicht statthaft ist. Dieses korrespondiert mit der Forderung der Beibehaltung der kommunalen bzw. kirchlichen Trägerschaften für Friedhöfe. Als Ort des Gedenkens, der Achtung der Totenruhe und der Würdigung der Ver-

storbenen sehen wir die Gewährleistung des Zugangs in Form eines öffentlich zugänglichen Bereiches für alle Angehörigen weiterhin als dringend geboten an, um im Rahmen der Öffnungszeiten von Friedhöfen die Verstorbenen jederzeit besuchen und dem Trauern nachgehen zu können. Die Bestattung außerhalb der öffentlichen Friedhöfe sollte weiterhin als Ausnahmeregelung an enge Grenzen und an das entsprechende Erfordernis einer Genehmigung gekoppelt sein. Private Friedhöfe gewährleisten nach unserem Dafürhalten nicht in ausreichendem Maße den Zugang für alle Angehörigen zu den Bestattungsplätzen der Verstorbenen. Eine ausreichende Trauermöglichkeit ist bei privaten Flächen aufgrund der eigentumsrechtlichen Situation nicht hinreichend gewährleistet.

In der Beratungspraxis zeigt sich in der letzten Zeit auch die Problemstellung, dass nach der Einäscherung von Leichen diese nicht zeitnah beigesetzt werden, sei dieses vor dem Hintergrund von finanziellen Aspekten bzw. divergierenden Auffassungen der Angehörigen. Hier halten wir eine gesetzliche Frist zur Beisetzung der Totenasche von sechs Wochen für angeraten. Darüber hinaus sehen wir es als erforderlich an, dass der Landesgesetzgeber den Friedhofsträgern die gesetzliche Möglichkeit einräumt, um satzungsrechtliche Regelungen festzulegen, um ein Verbot von Grabsteinen aus ausbeuterischer Kinderarbeit vor Ort zu normieren und die Voraussetzungen im Zusammenhang mit einer Zertifizierung der Unbedenklichkeit zu regeln. Des Weiteren wird im Zusammenhang mit der Regelung der sorgepflichtigen Personen gemäß § 13 FBG seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes angeregt neben einer Handlungsverpflichtung auch eine ausdrückliche Kostentragungsregelung mit dieser Bestimmung zu verbinden. Das weitere Verfahren des möglichen Gesetzgebungsverfahrens bleibt insoweit abzuwarten.

Der *Landesverband deutscher Sinti und Roma* hat sich im Zusammenhang mit dem Erhalt der Gräber von NS-Überlebenden Sinti und Roma an die kommunalen Spitzenverbände gewandt, um die Frage zu klären, inwieweit eine Übernahme der Grabnutzungsgebühren von Angehörigen der Sinti und Roma in Betracht kommt, die die Verfolgung im Nationalsozialismus überlebt haben, aber erst nach dem 31.03.1952 verstorben sind. Das Gräbergesetz des Bundes ist auf die zuvor bezeichnete Gruppe von Verfolgten nicht anwendbar, so dass hier immer wieder Ansinnen an die örtlichen Kommunen herangetragen werden, so dass derzeit zusammen mit dem Hessischen Städtetag neben einer Bund-Länder-Lösung für die Kostenübernahme für den Erhalt der zuvor bezeichneten Gräber auch eine Stiftungslösung vergleichbar dem Bundesland Bayern angeregt wird, um hier der historischen Verantwortung gegenüber denjenigen Menschen gerecht zu werden, die der Verfolgung durch das NS-Regime ausgesetzt und in ihrem Leben be-

droht waren. Hier stehen die entsprechenden Gespräche noch in den Anfängen.

Zudem ist im Rahmen des *Hessendialogs im Netzwerk Friedhof* vorgesehen die Bedeutung und Werthhaftigkeit des Friedhofes hervorzuheben und auf die Leistungen und die Bedeutung der öffentlichen Einrichtung hinzuweisen. Hier sind erste Überlegungen für eine öffentlichkeitswirksame Veranstaltung angestellt worden, die noch weiter zu besprechen und zu erörtern sind.

18. Jagdrecht

Jagdverordnung

Mit dem Entwurf einer neuen Hess. Jagdverordnung sollten alle bisherigen jagdlichen Einzelverordnungen zu einer gemeinsamen Neuregelung zusammengeführt werden. Allerdings wurde die Neustrukturierung in der Entwurfsfassung zum Anlass genommen, auch eine grundsätzliche fachliche Überarbeitung der bestehenden Verordnungen durchzuführen. Anlass für heftige Proteste war dabei die Neuregelung der Jagd- und Schonzeiten. Die Geschäftsstelle hat in einer vom Präsidium gebilligten Stellungnahme diese Proteste aufgegriffen und die Beibehaltung der bisherigen Jagdzeitenregelungen gefordert. Nach einer daraufhin vom zuständigen Landtagsausschuss durchgeführten öffentlichen Anhörung wurde den Forderungen weitgehend Rechnung getragen.

Jagdrechtliches Vorverfahren

Wie bereits in den zurückliegenden Berichtszeiträumen hat der Beratungsbedarf im jagdrechtlichen Vorverfahren zur Geltendmachung von Wildschäden weiter zugenommen. Aufgabe der Gemeinde ist es, anlässlich einer Schadensmeldung durch den Grundstückseigentümer oder Nutzungsberechtigten zunächst eine Einigung mit dem ersatzpflichtigen Jagdpächter anzustreben und widrigenfalls eine Schadensschätzung zu veranlassen, die Grundlage des von der Gemeinde zu erlassenden Vorbescheides ist. In diesem Zusammenhang ist auch eine Vielzahl von Rechtsfragen zu klären.

19. Wege und Verkehrsrecht

● *Straßenrecht*

Für den Berichtszeitraum kann festgestellt werden, dass die gerichtlichen Auseinandersetzungen wegen der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen anlässlich der Wahlsichtwerbung zahlenmäßig rückläufig gewesen sind. Angestiegen

ist jedoch die Zahl der Verwaltungsstreitverfahren wegen der Übertragung des Straßenreinigungs- bzw. Winterdienstes auf Anlieger. Trotz der milden Winter der letzten Jahre hat sich die Bereitschaft der Bürger derartige Hand- und Spanndienste zu leisten, deutlich verringert. Einige Streitverfahren wurden erst vor dem Verwaltungsgerichtshof in der letzten Instanz entschieden. Positiv festzustellen ist, dass der Verwaltungsgerichtshof weiterhin die Mustersatzung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes durch seine Rechtsprechung bestätigt hat.

Nicht durchsetzen konnte sich der Hess. Städte- und Gemeindebund mit der Forderung, § 10 HStrG dahingehend zu modifizieren, dass zukünftig eine Übertragung des Winterdienstes auf kombinierten Geh- und Radwegen auf die Anlieger zugelassen wird. Es zeichnet sich jedoch ab, dass es für die Vorschriften des Hess. Straßengesetz in nächster Zeit einen erheblichen Novellierungsbedarf geben wird, wenn aufgrund veränderter Verkehrsregelung und der verstärkten Einführung des „shared Space“ Prinzips die Aufteilung des Verkehrsraumes modifiziert wird. Letztendlich wird die strikte Aufteilung zwischen Gehweg und Straße aufgeweicht zu Gunsten anderer Formen aufgeweicht. Dies dient aber auch der Herstellung der Barrierefreiheit in öffentlichen Verkehrsräumen. Das Hess. Straßengesetz stammt in seinen Grundzügen aus dem Jahre 1962 und kennt nur die starre Aufteilung zwischen Geh- und Fahrwegen für Fahrzeuge. Kombinierte Verkehrsflächen werden lediglich in § 10 HStrG im Rahmen der Fußgängerzone und verkehrsberuhigten Bereiche geregelt. Regelung, wie der Verkehr bei sich ändernden verkehrsrechtlichen Regelungen zu führen ist, werden derzeit im Hess. Straßengesetz nicht berücksichtigt.

Die Landesregierung strebt die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft Nahmobilität an. Die vorbereitenden Veranstaltungen zu dieser neuen Landesarbeitsgemeinschaft Nahmobilität haben verdeutlicht, dass von Seiten der Fachplaner und Gemeinden ein erhöhter Handlungsbedarf bei der Abänderung straßenverkehrsrechtlicher, straßenrechtlicher und vor allem förderrechtlicher Regelung gesehen wird, um im innerörtlichen Umfeld bedarfsgerechte Straßenanlagen einzurichten und umzubauen. Die Geschäftsstelle ist in den vorbereitenden Veranstaltungen zur Gründung der Arbeitsgemeinschaft eingebunden. Interessierte Kommunen werden die Möglichkeit haben in diesem Umfeld der „Neuschaffung“ der Nahmobilität aktiv mitzuwirken. Es ist festzustellen, dass ein Schwerpunkt aller Maßnahmen darauf hinzielen wird, eine Reduzierung des innerörtlichen motorisierten Individualverkehrs zu erreichen. Umso wichtiger wird es für den ländlichen Raum sein, mit seinen Interessen angemessen vertreten zu werden.

Im Rahmen des Beteiligungsgesetzes wurden wir zur Änderung der Verordnung über die Außenstel-

len von Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement angehört.

Die Geschäftsstelle hatte Gelegenheit anlässlich des Arbeitsentwurfes des Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung des Bundesfernstraßengesetzes Stellung zu beziehen. Bedauerlicherweise ist in dem Entwurf nicht zu erkennen, dass hieraus eine unmittelbare Beteiligung der kommunalen Straßenbaulastträger erfolgen soll. Im Hinblick darauf, dass in größeren Gemeinden die Kommunen auch Baulastträger für die Ortsdurchfahrten sind, ist diese Entwicklung bedauerlich.

● **Verkehrsrecht**

Im Berichtszeitraum hat die Anzahl von Verwaltungsstreitverfahren wegen der Anordnung von Park- und Halteverboten gegenüber von privaten Grundstücksausfahrten stark zugenommen. Wir gehen davon aus, dass die Bereitschaft der Bürger sich mit Einschränkungen ihres Komforts abzufinden, sich stark reduziert.

Der Städte- und Gemeindebund hat die Gelegenheit anlässlich der Neufassung des Erlasses über die Verkehrsüberwachung durch örtliche Ordnungsbehörden und Polizeibehörden dazu genutzt darauf hinzuweisen, dass die in der Praxis erfolgte Einbindung von privaten Dritten anlässlich der Verkehrsüberwachung im bisherigen Umfang weiterhin gewährleistet werden muss. Es wurde darauf hingewiesen, dass keine Ausweitung der Aufgabenstellung der örtlichen Verkehrsbehörden bzw. Hilfspolizeibeamten gewünscht ist. Auch wurde auf die Probleme der Anwendung der Arbeitnehmerüberlassungsregelung bei der Einbindung der Hilfspolizei hingewiesen.

Unter Beteiligung des Hess. Städte- und Gemeindebundes wurde die Altersausnahmeregelung zur Feuerwehrführerscheinverordnung in Hessen eingeführt und zwischenzeitlich modifiziert.

Die Geschäftsstelle hat Stellung zu der 5. Änderungsverordnung der Lang-LKW Ausnahmeverordnung bezogen. Wir haben insbesondere darauf hingewiesen, dass unbedingt eine bessere Einbindung der örtlichen Verkehrsbehörden erforderlich ist, um die Ausnahmenvorschriften sachgerecht zu erfüllen. Es ist häufig von der Bundesebene aus nicht abzusehen, ob tatsächlich Gemeindestraßen dafür geeignet sind, derartige Land-LKW-Gespanne aufzunehmen.

● **Personenbeförderungsgesetz**

Hier ist zu verzeichnen, dass es in den letzten Jahren immer wieder zu Streitigkeiten bei der Vergabe der Taxikonzession und der Durchführung der Mietwagenkonzession kommt, die auf den Rücken der örtlichen Personenbeförderungsbehörden ausgetragen werden. Die jetzige Regelung

im Personenbeförderungsgesetz führen dazu, dass Streitigkeiten zwischen Konkurrenten über die örtlich zuständige Personenbeförderungsbehörde ausgeübt werden. Verfahren, in denen es um die Entziehung der Personenbeförderungskonzession wegen schwerwiegender Verstöße gegen gesetzliche Schutzregelungen geht, sind die Ausnahme.

Für den Bereich des ÖPNV wird in den nächsten Jahren mit einer erheblichen Verknappung der Mittel gerechnet. Denn die Einsparungen, die mit der ersten Vergabewelle erreicht werden konnten, sind nunmehr aufgezehrt. Bei den derzeitigen Linienvergaben zeichnet sich ab, dass das Einsparpotenzial ausgeschöpft ist und die Preise für die Erbringung dieser Dienstleistungen am Steigen sind. Die Geschäftsstelle ist aktiv in der Landesarbeitsgemeinschaft ÖPNV eingebunden, um die Forderungen nach einer ausreichenden finanziellen Ausstattung des ÖPNV in Hessen mit zu unterstützen. Die Arbeitsgemeinschaft soll des Weiteren auch einem Ausgleich der Interessen zwischen den Verkehrsverbünden und den lokalen Aufgabenträgerorganisationen dienen. Diese Tätigkeit mündete in einer gemeinsamen Erklärung der kommunalen Spitzenverbände und der Landesarbeitsgemeinschaft ÖPNV am 04. März 2016 in Frankfurt. Es wurde festgestellt, dass das Gesetz zur Änderung der Verteilung der Regionalisierungsmittel eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Planungssicherheit für die Finanzierung der ÖPNV herbeigeführt hat. Jedoch ist eine Fortführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes über das Jahr 2019 erforderlich, darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die Entflechtungsmittel als Finanzierungsquelle für den ÖPNV mindestens in bisheriger Höhe beibehalten werden. Es muss darauf hingewiesen werden, dass in Zukunft erhebliche zusätzliche Finanzierungsmittel benötigt werden, um zu mindestens den Status Quo des ÖPNV aufrecht zu erhalten.

● **Feldwegerecht**

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass das derzeit vorhandene Feldwegenetz in seinem Ausbauzustand nicht mit der Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzmanmaschinen und seiner nunmehrigen Nutzungen einhergeht. Insbesondere durch Lohnunternehmen werden immer schwerere landwirtschaftliche Fahrzeuge eingesetzt, die die Wege zerstören. Dies führt in vielen Kommunen zu erheblichen Streitigkeiten über die die Beantwortung der Frage, wer zum ausreichenden Feldwegeunterhalt und weiteren Ausbau derselben verpflichtet ist.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Hess. Umweltministerium derzeit versucht sicherzustellen, dass durch fremde Nutzungen Feldwege in Zukunft nicht mehr untergehen; in Einzelfällen wird das Ministerium auf die Wiederherstellung derartiger Wege drängen. Es ist daher ein verstärktes Interesse festzustellen, dass über Feldwegesatzungen vor Ort eine Möglichkeit geschaf-

fen wird, die Nutzung der Wege zu regeln. Neben diesen Nutzungen stehen auch noch gewerbliche Nutzungen (Biogasanlage, große Mastbetriebe), die das Feldwegenetz überdurchschnittlich beanspruchen, im Raum und führen zu Problemen. Wir versuchen darauf hinzuwirken, dass vor der Inbetriebnahme derartiger Anlagen ein Vertrag mit den Betreibern geschlossen wird, um ein Feldwegeunterhalt für die Zukunft sicherzustellen.

20. Post- und Telekommunikationsrecht

In den Berichtszeitraum fällt die Fortführung der Breitbandinitiative des Landes Hessen. Auf Grund des kommunalen Engagements konnte erreicht werden, dass in einer Vielzahl von Landkreisen öffentlich geförderte oder organisierte Initiativen gestartet wurden, um den Breitbandausbau vor Ort voranzutreiben. Dieses Engagement hat letztendlich dazu geführt, dass die Telekom Ihre Ausbaubemühungen in Hessen verstärkt hat. Die Interessen der Städte und Gemeinden wurden von uns im Lenkungsausschuss Breitband vertreten. Wir konnten in diesem Lenkungskreis erreichen, dass alle beteiligten Institutionen zusammenkommen, um Hindernisse für den Breitbandausbau zu reduzieren. Darüber hinaus konnte die Geschäftsstelle zum Entwurf der Verordnung zur Förderung der Breitbandversorgung im Land Hessen Stellung beziehen. Leider wurde mit dieser Förderrichtlinie letztendlich nur Bundesrecht umgesetzt, so dass der Spielraum des Landes Hessen zu einer an unseren Bedürfnissen angepassten Gestaltung der Förderrichtlinie nur sehr gering gewesen ist.

Der intensivierte Ausbau von Breitband- bzw. Telekommunikationsleitungen führt dazu, dass wieder vermehrt Streitigkeiten über die Frage des Umfangs von Wegenutzungsrechten der lizenzierten Unternehmen entstanden sind. Insbesondere im Bereich der nicht öffentlichen Straßen (Interessentenwege) bestand und besteht ein erheblicher Diskussionsbedarf zwischen den Partnern, auf welcher Grundlage eine Verlegung der Leitungen erfolgen kann.

Die Geschäftsstelle ist aktiv geworden, um die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Errichtung freier WLAN-Hotspots in Hessen zu verbessern. Gegenüber der Landesregierung haben wir insbesondere darauf hingewiesen, dass die derzeitigen Regelungen im Telemediengesetz ein erhebliches Hindernis für den Ausbau eines freien WLAN-Netzes darstellen. Im Rahmen einer Anhörung vor dem Landtag konnte verdeutlicht werden, dass das Providerprivileg für kommerzielle Anbieter unbedingt auch auf den öffentlichen Bereich erweitert werden muss, um ein kostenloses WLAN-basiertes Informationsnetz für Bürger anzubieten.

21. Sport und Freizeit

Zusammenarbeit mit dem Hessischen Landessportbund

Die Zusammenarbeit mit dem Landessportbund Hessen e.V. wurde in der Berichtsperiode gepflegt und intensiviert. Ein Vertreter der Geschäftsstelle nimmt regelmäßig an den Sitzungen der dortigen Arbeitsgruppen „Sportstätten und Ökologie“ und „Naturschutz und Landesplanung“ teil.

Im letzten Berichtszeitraum haben die drei kommunalen Spitzenverbände mit dem Landessportbund Hessen anlässlich einer Landespressekonferenz in Wiesbaden die Kooperationsvereinbarung „Starker Sport - starke Städte, Gemeinden und Landkreise“ unterzeichnet. Ziel dieser Vereinbarung ist es, die kontinuierliche und partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen „dem Sport“ und den Kommunen zu intensivieren, da dem Sport in den Kommunen vor Ort eine zentrale Bedeutung für das Gemeinwohl und eine nicht zu unterschätzende Integrationsfunktion zukommt. Zur Umsetzung dieses Vertrages hat der Landessportbund Hessen eine „Expertengruppe Starker Sport - starke Kommunen, Gemeinden und Landkreise“ ins Leben gerufen, an deren Sitzungen stets ein Vertreter der Geschäftsstelle teilnahm. Gegenstand der Sitzungen war im Wesentlichen die kommunale kooperative Sportentwicklungsplanung.

Im Zuge der Intensivierung der Zusammenarbeit fanden jährliche Spitzengespräche der kommunalen Spitzenverbände mit dem Landessportbund statt. Thematisiert wurden im Berichtszeitraum der Verfassungsrang des Sports, die Sportentwicklungsplanung, die Betreuungssituation von Flüchtlingen, die Zusammenarbeit von Schulen und Vereinen und die Kooperation/Fusion von Vereinen.

22. Vergaberecht

Gesetzentwurf für ein Hessisches Vergabe- und Tariftreuegesetz

Zu dem im Berichtszeitraum vorgelegten Gesetzentwurf hat der Hessische Städte- und Gemeindebund nachfolgende Stellungnahme abgegeben:

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Intention der Tariftreue- und Mindestlohnregelungen sowie der Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen, der Förderung der beruflichen Gleichstellung von Männern und Frauen sowie der beruflichen Erstausbildung sind zwar als politisches Ziel nachvollziehbar. Die Umsetzung dieser Ziele im Vergabever-

fahren und im Zusammenhang mit Vergabeentscheidungen ist aber der falsche Weg. Sind die tarifliche Ordnung und die soziale Sicherung gefährdet, sind ordnungs- und sozialpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Eine Verlagerung in das Vergaberecht ist nicht zielführend. Das Vergaberecht ist eignungs- und leistungsbezogen. Der Zuschlag ist auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Die dafür maßgeblichen Kriterien sind der Preis und die Wirtschaftlichkeit. Die dem Gesetzentwurf innewohnenden Kriterien sind jedoch vergabefremde Kriterien und stellen einen Eingriff in den freien Leistungswettbewerb dar. Aus vergaberechtlicher und kommunaler Sicht liegt das Vergabeinteresse darin, das wirtschaftlichste Angebot unter Berücksichtigung der Vergabekriterien „Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Preis“ zu erzielen und das Auswahlverfahren auf produkt-, eignungs- und leistungsbezogene Kriterien zu beschränken.

Darüber hinaus verstößt der Inhalt des Gesetzentwurfs gegen das seitens des Landes Hessen verfolgte Ziel, Standards abzubauen und somit insbesondere auch die kommunalen Haushalte zu entlasten. Der Gesetzentwurf enthält vergabefremde Aspekte, die auf Seiten der Kommunen mit einem erheblich erhöhten Aufwand aufgrund überhöhter Standards und zu einem Bürokratieaufbau führen. Dafür müssen seitens des Landes Hessen den Kommunen finanzielle originäre Landesmittel zur Verfügung gestellt werden. Die Befrachtung des Vergaberechts mit nicht erforderlichen Standards betrifft aber nicht nur den öffentlichen Auftraggeber, sondern auch die Bieter selbst. Die von diesen zu erbringenden sehr hohen Nachweispflichten können dazu führen, dass weniger Angebote abgegeben werden und damit der Wettbewerb erhebliche Einschränkungen erfährt.

Die Einbeziehung vergabefremder Kriterien in ein Gesetz birgt schließlich auch die Gefahr, dass Vergabeentscheidungen durch Bieter einer rechtlichen Überprüfung mit hohen prozessualen Risiken und Zeitverzögerungen zugeführt werden. Die Abweichung vom Grundsatz der Eignung der Bieter und den bestehenden Vergabekriterien durch unklare und nicht erfüllbare vergabefremde Kriterien öffnen einem solchen Vorgehen „Tür und Tor“.

Seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes ist des Weiteren darauf hingewiesen worden, dass durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf die Eigenbetriebe, die Anstalten des öffentlichen Rechts, die kommunalen Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbände sowie Auftraggeber im öffentlichen Personennahverkehr, neue Auftraggebereigenschaften begründet werden, die unterhalb der EU-Schwellenwerte keiner Ausschreibungspflicht unterliegen. Insofern wird eine neue kostenrelevante Verpflichtung für den kommunalen Auftraggeber zur Umsetzung landespolitischer Interessen getroffen mit der Folge, dass dafür die erforderlichen Mittel aus

originären Landesmitteln zur Verfügung gestellt werden müssen.

Für eine Festschreibung sozialer, ökologischer und innovativer Anforderungen besteht keine Notwendigkeit. Auch die Ausgestaltung der Regelung als „Kann“-Vorschrift ändert nichts daran, dass damit auf der kommunalen Ebene eine faktische „Muss“-Vorschrift geschaffen wird, weil je nach politischer Entscheidungsfindung im Hinblick auf das entsprechende Handeln ein „Druck“ entsteht, der zu einer verpflichtenden Umsetzung führt. Die Festschreibung einer Tariftreuepflicht ist nicht erforderlich, weil insoweit bereits bundesrechtliche Regelungen bestehen. Darüber hinaus ist der öffentliche Auftraggeber auch nicht in der Lage, die Geltung und Anwendung tarifvertraglicher Regelungen zu überprüfen.

Die Absicht der Verschärfung der losweisen Ausschreibung im Sinne einer jeweils eigenständigen Ausschreibung der Lose ist seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes abgelehnt worden. Dies hatte zur Folge, dass es dem öffentlichen Auftraggeber nicht mehr möglich wäre, eine Ausschreibung mit mehreren Losen vorzunehmen und in der Ausschreibung die losweise Vergabe vorzubehalten. Nur so lässt sich aber ermitteln, ob aus wirtschaftlichen Gründen eine Zusammenfassung von Losen bzw. Gewerken möglich ist. Ist dies nicht mehr möglich, folgt daraus, dass die Vergabeverfahren nicht mehr unter dem Wirtschaftlichkeitsaspekt, sondern einem rein ordnungspolitischen Aspekt durchgeführt werden.

Auch die beabsichtigte Vergütungsregelung ist abgelehnt worden. Die Vergütungsfälligkeit für die Schlusszahlung ist auf 30 Werkzeuge verkürzt worden. Während in § 16 VOB/B die Möglichkeit besteht, die Frist je nach Inhalt und Umfang der Maßnahme auf 60 Tage zu verlängern, wäre dies nach der hessischen Regelung nicht mehr möglich. Seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes wurde darauf hingewiesen, dass die ausgewogene Regelung des § 16 VOB/B nicht zulasten des öffentlichen Auftraggebers mit den daraus resultierenden finanziellen Risiken zugunsten der Auftragnehmerseite geändert werden durfte. Es sei nämlich nicht tragbar, in jedem Falle unabhängig vom Prüfungsumfang eine Rechnung 30 Werkzeuge nach Zugang einer ordnungsgemäßen Abrechnung zu zahlen, ohne als Folge einer nicht möglichen ordnungsgemäßen Prüfung finanzieller Verluste auf der kommunalen Seite zu erleiden.

Nachforderung verlangter Erklärungen und Preise – Bundesratsinitiative zur Erweiterung des § 2 Vergabeverordnung

Während § 51 Abs. 2 bis 5 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) im Zusammenhang mit der europäischen Ausschreibung von Dienst- und Lieferleis-

tungen eine ausgewogene Regelung zur Nachforderung von nicht vorgelegten Unterlagen und fehlenden Preisangaben durch den Auftraggeber mit dem Ziel der Aufrechterhaltung des Wettbewerbs beinhaltet, ist eine Umsetzung dieser Regelung in den Abschnitt 2 der VOB/A (VOB/A-EU) nicht erfolgt, mit der Folge, dass in der VOB/A weiterhin die bisherige Regelungen zur Nachforderung von Unterlagen und zur Behandlung eines fehlenden Einheitspreises vorhanden sind. Diese sind praxisfremd und lassen dem öffentlichen Auftraggeber keinen Spielraum mit der Folge, dass günstige Angebote, die an einem insoweit „kleinen“ Formfehler leiden, nicht bezuschlagt werden können und daraus erhebliche Vermögensverluste entstehen können.

Aus diesem Grunde hat der Hessische Städte- und Gemeindebund gegenüber dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung eine Bundesratsinitiative des Landes Hessen mit dem Ziel angeregt, auch im Zusammenhang mit der europaweiten Ausschreibung von Bauleistungen die weitergehende Regelung zur Nachforderung von geforderten Unterlagen und Preisen auf die VOB/A (Abschnitt 2) durch Benennung in der Vergabeverordnung zu erstrecken.

23. Zivilrecht

● Mietrecht

Änderungen im Mietrecht

Gem. § 577a BGB sind Mieter in Deutschland bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen für die Dauer von drei Jahren vor Eigenbedarfs- oder Verwertungskündigungen geschützt. Gem. § 577a Abs. 2 S. 2 BGB ermächtigt die Länder, eine Verordnung zu erlassen, mit der die gesetzliche Kündigungssperrfrist von drei Jahren bei sog. Eigenbedarfskündigungen und Verwertungskündigungen bei Umwandlungen von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen in den Gemeinden verlängert wird, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Die Geltungsdauer der Hessischen Verordnung zur Bestimmung von Gebieten mit verlängerter Kündigungsbeschränkung war bis zum 31.12.2014 befristet. Dem Hessischen Städte- und Gemeindebund lag daher ein Entwurf einer zweiten *Verordnung zur Änderung der Hessischen Verordnung zur Bestimmung von Gebieten mit verlängerter Kündigungsbeschränkung (Hessische Kündigungssperrfristverordnung)* zur Stellungnahme vor.

Die von der bevorstehenden Änderung betroffenen Städte wurden seitens der Geschäftsstelle

entsprechend angehört, um deren Interessen bei der Neufassung der Verordnung miteinzubringen. Insbesondere zu Gunsten der Städte Kelsterbach und Maintal wurde in die Verordnung mitaufgenommen, dass für diese Städte die verlängerte Kündigungssperrfrist von 5 Jahren gilt, sofern die Wohnung vor dem In-Kraft-Treten der Änderungsverordnung veräußert wurde. Damit werden diejenigen Mieterinnen und Mieter geschützt, die im Vertrauen auf die früher geltende 5-jährige Kündigungssperrfrist auf den Erwerb ihrer Wohnung verzichtet haben. Weiterhin ist in diesem Zusammenhang mitzuteilen, dass die Geltungsdauer der Hessischen Verordnung zur Bestimmung von Gebieten mit verlängerter Kündigungsbeschränkung lediglich um 5 Jahre verlängert wurde. Die Befristung erfolgt zur Sicherung einer effektiven Wirksamkeitskontrolle, so dass die Entwicklung auf dem sich ständig veränderten Wohnungsmarkt berücksichtigt und die Verordnung entsprechend zeitnah angepasst werden kann. Die Verordnung trat zum 03.12.2014 in Kraft und ist im GVBl. 2014, S. 339 veröffentlicht.

Des Weiteren lag dem Hessischen Städte- und Gemeindebund der *Entwurf einer Hessischen Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit abgesenkter Kappungsgrenze nach § 558 Abs. 3 S. 2 BGB (Hessische Kappungsgrenzenverordnung)* zur Stellungnahme vor. Die Landesregierung hat durch diese Verordnung von der Ermächtigung nach § 558 Abs. 3 S. 3 BGB Gebrauch gemacht, wonach die Länder ermächtigt sind, eine Verordnung zu erlassen, mit der die Mieterhöhungen in einem bestehenden Mietverhältnis in Gemeinden, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, stärker begrenzt werden kann. An die Stelle des gesetzlichen Regelfalls von maximal 20 % dürfen die in dieser Verordnung aufgeführten Wohnungsmieten innerhalb von 3 Jahren maximal 15 % bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete steigen. Im Zuge des Erlasses der Hessischen Kappungsgrenzenverordnung wurden sämtliche Kommunen angehört und durch uns eine Befragung durchgeführt, inwieweit bei diesen die Erforderlichkeit gesehen wird, in die Kappungsgrenzenverordnung mitaufgenommen zu werden.

Die Auswahl und die Aufnahme der Gemeinden in die Verordnung erfolgten aufgrund einer Selbsteinschätzung der Gemeinden im Rahmen der durchgeführten Anhörung sowie eines Gutachtens des Instituts Wohnungen und Umwelt in Darmstadt (IWU). Aufgrund der Ergebnisse der Untersuchung hat das Institut Wohnen und Umwelt drei geeignete Faktoren zur Ermittlung der gefährdeten Gebiete bestimmt:

1. Wohnraumversorgungsquote unter 103 %,
2. Leerstandsquote unter 3 % sowie
3. Neubauintensität unter einer Wohnung pro Person bei Bevölkerungswachstum.

Die im Rahmen der Beteiligung unserer Mitglieds-kommunen herangetragenen Wünsche zur Aufnahme in die Kappungsgrenzenverordnung wurden entsprechend durch die Geschäftsstelle an das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz weitergeleitet (GVBl. 2014, S. 224).

Am 21.04.2015 ist das Mietrechtsnovellierungsgesetz (BGBl I, 610) in Kraft getreten, die Änderungen umfassen insbesondere Regelungen zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten. So ist u. a. § 556d BGB in das BGB mitaufgenommen worden. Damit soll in Zukunft der Mietanstieg gedämpft werden. Diese Neuregelung (sog. Mietpreisbremse) begrenzt auf angespannten Wohnungsmärkten bei der Wiedervermietung von Bestandswohnungen die zulässige Miete auf höchstens 10 % der ortsüblichen Vergleichsmiete.

Nach § 556d Abs. 2 BGB wird die Landesregierung ermächtigt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens 5 Jahren zu bestimmen. Das Land Hessen hat von dieser Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht. Seit dem 18.11.2015 ist die *Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten im Sinne des § 556 Abs. 2 BGB (Hessische Mietenbegrenzungsverordnung)* in Kraft (GVBl. 2014, S. 397). Vor Einführung der Mietenbegrenzungsverordnungen wurden die Kommunen durch uns vorab informiert. Des Weiteren wurde eine Befragung der Gemeinden zur Einführung einer Mietpreisbremse im Gemeindegebiet durchgeführt. Dies erfolgte mittels eines Fragebogens. Der Fragebogen diente als Grundlage für den Verordnungsentwurf, um so die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten zu ermitteln. Abschließend nahmen wir zu dem Entwurf der hessischen Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten im Sinne des § 556d Abs. 2 BGB unter Berücksichtigung der Rückmeldungen durch die Gemeinden Stellung. Insbesondere wurde von uns darauf hingewiesen, dass in Zukunft stets eine laufende Evaluierung sowohl hinsichtlich der betroffenen Kommunen als auch hinsichtlich der zeitlichen Geltung der Verordnung sicherzustellen ist.

Allgemeines Mietrecht

Der Beratungsbedarf bestand zu Fragen der ordentlichen und außerordentlichen Kündigungen bei Verletzung vertraglicher Pflichten, wie z. B. Zahlungsverzug. Eine große Rolle in der Beratungspraxis spielen insgesamt Vertragsprüfungen, Gestaltung von Verträgen sowie die Prüfung einzelner Regelungen in Verträgen. Auch Fragen der Abrechnungsmodalitäten insbesondere bei Betriebskosten wurden durch die Beratung geklärt. Im Vordergrund standen dabei Fragen zu Abrechnungsfristen, Nachforderungen und Erstattungen.

Zudem wurde durch die Geschäftsstelle stets aktuelle Rechtsprechung zum Thema Mietrecht auf der Homepage des Hessischen Städte- und Gemeindebundes unter Fachinformationen/Zivilrecht eingestellt. Die Artikel umfassten insbesondere aktuelle Rechtsprechung zum Thema Mietminderung wegen Lärm und zu Kündigungen bei Zahlungsverzug des Mieters sowie bei nachhaltiger Störung des Hausfriedens.

● **Haftungsrecht**

Im Bereich des Haftungsrechts spielt die Frage des Umfangs von Verkehrssicherungspflichten immer wieder eine große Rolle. Gerade bei der Eröffnung neuer öffentlicher Einrichtungen, wie Skateranlagen, Errichtung von Waldseilgärten und Bikestrecken im Außenbereich sowie die Eröffnung von Eisflächen zum Schlittschuhfahren bestehen große Rechtsunsicherheiten. Hier besteht ein erheblicher Beratungsbedarf, wobei auch immer wieder eine Rücksprache mit den kommunalen Haftpflichtversicherer zu empfehlen ist, der im Zweifel Deckungsschutz gewähren muss.

Im Rahmen von Verträgen werden der Geschäftsstelle oftmals Haftungsregelungen zur Überprüfung übermittelt. Hier ist zu beachten, dass eine vollständige Haftungsfreizeichnung der Kommune nicht möglich ist, wenn die Verträge mehrfach verwendet werden. In diesem Fall handelt es sich bei den Haftungsregelungen um Allgemeine Geschäftsbedingungen, in deren Rahmen ein Schadenersatzanspruch wegen Personenschäden, der auf einer fahrlässigen Pflichtverletzung beruht, nicht ausgeschlossen werden kann. Bei Sachschäden kann lediglich eine Begrenzung der Haftung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit erfolgen.

● **Pachtrecht**

Über das Mietrecht hinaus standen insbesondere auch Fragen im Zusammenhang mit Pachtverträgen in der Beratungspraxis im Vordergrund. Hier stellt sich insbesondere bei der Nutzung von Dorfgemeinschaftshäusern/Bürgerhäusern die Frage, ob die Nutzung von öffentlichen Einrichtungen hoheitlich oder privatrechtlich ausgestaltet werden sollte, da diese vermehrt durch Private genutzt werden und zumeist sog. Benutzungsordnungen bestehen.

Des Weiteren stehen Fragen der Vertragsgestaltung, wie z.B. Instandhaltungs- und Unterhaltungspflichten, Haftung, Kündigung im Vordergrund. In diesem Zusammenhang erfolgen oftmals Vertragsprüfungen bzw. Beratungen zu Einzelfragen. Immer wieder problematisch ist gerade bei Pachtverträgen mit Vereinen, ob die Gemeinde oder der Verein verpflichtet ist, das Pachtobjekt instand zu halten und zu unterhalten. Dies betrifft auch die Frage, wer Eigentümer eines auf dem überlassenen Pachtgelände errichteten Ge-

bäudes ist. Dies insbesondere, wenn die Gebäude – z.B. Sportheim – vor längerer Zeit von den Vereinen selbst errichtet wurden.

Eine verstärkte Anzahl von Fragen ist auch im Bereich des *Landpachtrechtes* zu verzeichnen. Hier ist insbesondere von Bedeutung, dass die Überlassung der Landpachtflächen oftmals die Lebens- bzw. Betriebsgrundlage für den Pächter darstellt und damit Kündigungen der Gemeinde nur erschwert möglich sind. Darüber hinaus ist immer wieder festzustellen, dass Landpachtverträge in früheren Zeiten mündlich vereinbart wurden und insofern Rechtsunklarheit besteht, ob überhaupt ein Vertrag zustande gekommen ist und welche Regelungen gelten. Auch Fragen der Kündigung bzw. der Kündigungsfrist sind oftmals problematisch. Den Städten und Gemeinde ist zumeist nicht bewusst, dass sie auch bei mündlich geschlossenen Verträgen nicht berechtigt sind, kurzfristig über die Flächen zu verfügen, sondern die im Landpachtrecht bestehenden langen Kündigungsfristen gelten.

● **Überlassungsverträge zur Errichtung von Photovoltaik-, Mobilfunk- und Windkraftanlagen**

Aufgrund der Klimaschutz- und energiepolitischen Diskussionen insbesondere auch unter Berücksichtigung des Energiegipfels in Hessen hat der Abschluss von Windkraft-Gestattungsverträgen in vielen Kommunen derzeit absolute Priorität. Insofern ist die Geschäftsstelle verstärkt in die Prüfung von Gestattungsverträgen zur Überlassung von Grundstücksflächen zur Errichtung von Windkraftanlagen als auch von Photovoltaikanlagen eingebunden. Hier steht insbesondere die Prüfung der einzelnen Verträge im Vordergrund. In diesen Verträgen sind oftmals die Regelungen zur Errichtung, zur Zahlungsverpflichtung, zur Laufzeit, zur Schadens- und Haftungsregelung sowie den Bürgschaftsregelungen nicht unproblematisch. Aufgrund der großen Anzahl der zur Prüfung vorgelegten Verträge hat die Geschäftsstelle einen Muster-Gestattungsvertrag über die Nutzung von Grundstücken zur Errichtung und zum Betrieb von Windenergieanlagen entwickelt, der bei Bedarf angefordert werden kann und im Internetangebot des Hessischen Städte- und Gemeindebundes abgerufen werden kann. Viele Anfragen sind auch darauf ausgerichtet, in welcher Höhe Entgeltzahlungen von den Betreibern für die Zurverfügungstellung der Grundstücke zu zahlen sind.

● **Nachbarrecht**

Ein Schwerpunkt der Beratung in der Geschäftsstelle stellen auch Anfragen zum Nachbarrecht dar. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, ob die Kommunen verpflichtet sind, in nachbarrechtlichen Streitigkeiten von Bürgern einzugreifen als auch in dem Zusammenhang, dass die Kommunen selbst als Nachbar in Anspruch genommen werden. Dies betrifft insbesondere Grenzab-

standsregelungen als auch den Überwuchs von Bäumen und Sträuchern an den Grundstücksgrenzen.

Nach wie vor besteht im Nachbarrecht erheblicher Beratungsbedarf zu Problemen des Laubüberfalls, des Überwurfes, der Grenzabstandsregelungen, des Einwachsens von Baumwurzeln in die Kanalisation sowie die Auswirkung auf die Nachbargrundstücke durch gemeindliche Baumaßnahmen. Falls die Kommune selbst als Nachbar in Anspruch genommen wird, besteht im Rahmen des nachbarrechtlichen Ausgleichsanspruches oftmals eine Haftung der Kommune ohne Verschulden für die bei dem Anlieger durch die Baumaßnahme eingetretenen Schäden. Daher ist an dieser Stelle zu empfehlen, dass vor Beginn der Durchführung etwaige Sanierungsarbeiten oder sonstiger Baumaßnahmen eine umfassende Beweissicherung durchgeführt wird, um gestellte Schadensersatzansprüche möglich abwehren zu können. Der Schaden selbst wird dann zunächst durch Einschalten des Haftpflichtversicherers geprüft und sodann auch mit dessen Einvernehmen abgewickelt.

● **Fundrecht**

Nach wie vor aktuell ist die Problematik der Kostenträgerschaft für Heilbehandlungen und Unterbringungskosten von *Fundtieren*. Durch die Einführung des Art. 20a GG wird geregelt, dass der Staat auch Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die Vollziehung der Gewalt und Rechtsprechung schützt.

Diese Regelung wird oftmals von den Tierschutzorganisationen zum Anlass genommen, dass die Kommunen als zuständige Fundbehörden (§ 27 b HessAGBGB) ausnahmslos für alle aufgefundenen Tiere verantwortlich sind und deren Kosten – bezüglich der Unterbringung und Heilversorgung – zu tragen haben.

Im Berichtszeitraum kam es zu einem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Gießen, in dem eine Gemeinde zur Übernahme von Unterbringungs- und Verpflegungskosten für aufgefundene Tiere verklagt wurde. Das VG Gießen hat mit Urteil vom 27.02.2012 (Az.: 4 K 2064/11.GI) diesem Anspruch stattgegeben. Die eingelegte Berufung vor dem VGH Kassel wurde in der mündlichen Verhandlung vom 10.04.2014 letztlich zurückgenommen, so dass bisher keine obergerichtliche Rechtsprechung in Hessen in Bezug auf die Verpflichtung zur Unterbringung und Versorgung von aufgefundenen Tieren besteht.

Eine generelle Verpflichtung für im Gemeindegebiet aufgefundene Tiere zu sorgen, geht aus der Entscheidung des VG Gießen nicht hervor. Vielmehr wird lediglich für den konkreten Einzelfall erörtert, dass dem klagenden Tierschutzverein in dem Zeit-

raum, in dem die Gemeinde keinen Pauschalvertrag zur Übernahme von Fundtieren mit einem Tierheim geschlossen hatte, ein Aufwendungsersatzanspruch zusteht. In diesem Zeitraum wurden von dem klagenden Tierschutzverein die im Gemeindegebiet aufgefundenen Tiere aufgenommen und versorgt. Die übersandten Fundtieranzeigen wurden von der Gemeinde nicht beachtet.

Da letztlich nicht eindeutig zu klären war, ob es sich im konkreten Fall tatsächlich um Fundtiere bzw. um freilebende als auch ausgesetzte Tiere handelte, nahm das VG Gießen an, dass es sich hier um Fundtiere handelt und insofern der Verein eine Rechtspflicht für die Gemeinde erfüllte. Der Aufwendungsersatzanspruch wurde aufgrund der öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag im Sinne der §§ 677 ff. BGB i. V. m. den Vorschriften über das Fundrecht (§§ 965 ff. BGB) begründet.

Das Gericht hat eindeutig festgestellt, dass sich diese Ansprüche nur auf den Zeitraum stützen, in denen die Gemeinde keinen entsprechenden Vertrag mit einem örtlichen Tierheim bzw. Tierschutzverein geschlossen hat, die sich um die Aufnahme von Fundtieren kümmert.

Insofern empfehlen wir nach wie vor dringend allen Kommunen, – soweit noch nicht geschehen – mit den örtlichen Tierheimen bzw. Tierschutzvereinen Verträge zur Aufnahme von aufgefundenen Tieren im Gemeindegebiet zu schließen. Dieses sollte sodann auch öffentlich bekannt gemacht werden. Insofern kann bereits auf der Homepage der Kommune deutlich gemacht werden, dass Fundtiere bei dem entsprechenden Tierheim/Tierschutzverein abzugeben sind. Auch sollte dies im amtlichen Bekanntmachungsorgan veröffentlicht werden. Darüber hinaus sollten alle neben dem vertraglich verpflichteten Tierheim/Tierschutzverein tätigen Organisationen, die sich der Aufnahme von Fundtieren verschrieben haben, angeschrieben werden mit dem Hinweis, dass die Fundtiere ausschließlich von dem Vertragstierheim betreut und versorgt werden. Im Übrigen sollten die eingehenden Fundtieranzeigen überprüft werden und Tiere die sich in anderen Einrichtungen befinden, unverzüglich zum jeweiligen Vertragspartner verbracht werden.

Nur mit dem Abschluss von entsprechenden Fundtier-Pauschalverträgen ist es möglich, eine kostenmäßige Begrenzung der Aufwendungen für aufgefundene Tiere im Gemeindegebiet zu erreichen. Anderenfalls steht zu befürchten, dass Tierärzte und Tierschutzvereinigungen Rechnungen über Operationen bzw. Unterbringung und Versorgung von Fundtieren stellen. Da letztlich eine Abgrenzung zwischen Fundtier, wildlebenden Tier und offensichtlich herrenlosen Tieren praktisch nicht möglich ist, ist nicht auszuschließen, dass derartige Ansprüche von den Verwaltungsgerichten als gerechtfertigt angesehen werden.

In einer aktuellen Entscheidung des VG Gießen (Urt. v. 02.03.2016, Az.: 4 K 84/15.GI) hat sich das Verwaltungsgericht damit auseinandergesetzt, inwieweit eine Kostentragungspflicht für „gefangene“ Tiere besteht. Nach Ansicht des VG kann eine Katze nur dann als Fundtier qualifiziert werden, wenn sie entweder von einem für Katzen ungewöhnlichen Ort oder einem fremden Ort oder in hilfloser Lage vorgefunden würde. Soweit die Katzen aber hätten eingefangen werden müssen, um in ihren Besitz zu gelangen, belegt dies den Umstand, dass es sich gerade nicht um Fundtiere handelt und damit kein Kostenerstattungsanspruch besteht. Das Verwaltungsgericht Gießen hat damit an seine Rechtsprechung aus dem Jahre 2001 angeknüpft (Urt. v. 05.09.2001, Az.: 10 E 2160/01).

● Archivrecht

Die Pflege und Erhaltung archivwürdigen Gutes ist für das kulturelle und historische Verständnis unabdingbar. Die Erhaltung und Benutzbarmachung von Informationen wird insbesondere im digitalen Zeitalter als besondere Aufgabe angesehen. Soweit es im Rahmen der Archivierung zu Fragen und Problemen kommt, so weisen wir darauf hin, dass mit Beginn des Jahres 2008 die Archivberatungsstelle Hessen eingerichtet wurde, um den kommunalen Gebietskörperschaften in Hessen bei der Archivierung ihrer Unterlagen archivfachliche Unterstützung zu bieten.

Aufgabe der Archivberatungsstelle ist die Unterstützung und Beratung der Kommunen und Landkreise und der kommunalen Verbände in Hessen. Das Angebot der Archivberatungsstelle Hessen umfasst das ganze Spektrum archivische Aufgaben, von der Organisation der Schriftgutverwaltung über die Bewertung von für die laufende Verwaltungsarbeit nicht mehr benötigten Schriftgut, die Ordnung und Erschließung von Archivalien bis hin zur Verpackung und räumlichen Unterbringung von Archivgut. Da die Archivberatungsstelle keine Gebühren für ihre Beratungstätigkeit erhebt, wird hier eine Möglichkeit geschaffen, den Kommunen hilfreich zur Seite zu stehen.

Da die Erhaltung des schriftlichen Kulturgutes in den Archiven und Bibliotheken in Deutschland eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen darstellt, hat im Berichtszeitraum die Kultusministerkonferenz eine „Koordinierungsstelle für die Erhaltung des schriftlichen Kulturgutes (KEK)“ gegründet und eine Umfrage zur Bestandserhaltungsmaßnahmen in kommunalen Archiven durchgeführt. Die Aufgabe der KEK besteht darin, kurzfristig einen Stufenplan zur Zukunftssicherung wertvoller Originale zu erarbeiten. Ergebnisse dieser Umfrage liegen uns derzeit noch nicht vor.

● Urheberrecht

Im Berichtszeitraum kam es vermehrt zu Anfragen im Zusammenhang mit der Nutzung und Verwendung von Fotos im Internet bzw. in Broschüren.

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 5 Urhebergesetz (UrhG) handelt es sich bei Fotografien um geschützte Werke, wenn sie individuelle Werke in dem Sinne darstellen, dass sie das Ergebnis der eigenen geistigen Schöpfung ihres Urhebers sind. Dem Urheber steht der Urheberrechtsschutz gemäß der §§ 11 ff. UrhG zu. Dieses umfasst zum einen das Veröffentlichungsrecht (§ 12 UrhG), das Recht auf Anerkennung der Urheberschaft – Namensnennung – (§ 13 UrhG) sowie die Verwertungs-, Vervielfältigungs- sowie Verbreitungsrecht (§§ 15 ff. UrhG). Bei einer Verletzung des Urheberrechtes bestehen für den Urheberrechtsinhaber Unterlassungs-, Auskunft- und Schadensersatzansprüche gemäß § 97 Abs. 1 UrhG.

Oftmals werden Fotografien aus dem Internet heruntergeladen und auf der kommunalen Homepage bzw. der Homepage von Einrichtungen der Gemeinde eingestellt. Schadensersatzansprüche können sich dann ergeben, wenn Gemeinden ohne Einverständnis des Urhebers dessen Bild veröffentlichen. Soweit hier zudem keine Namensnennung erfolgt, liegt ein Verstoß gegen § 13 UrhG vor, der letztlich Schadensersatzansprüche in nicht unbeträchtlicher Höhe rechtfertigt. Die Schadensberechnung erfolgt in der Regel im Wege der sog. Lizenzanalogie, d. h. die Höhe des Schadens richtet sich im Ergebnis nach einer in einem vergleichbaren fiktiven Lizenzvertrag vereinbarten Vergütung. Nach ständiger Rechtsprechung führt die fehlende Urheberbenennung bei Fotografien zu einem 100-prozentigen Zuschlag des für die jeweilige Nutzung üblichen Honorars. Zu dessen Bestimmung werden in der Regel die Empfehlungen der Mittelstandsgemeinschaft Foto-Marketing (MFM) zugrunde gelegt, wenn der Urheber keine höheren Vergütungen konkret darlegen kann.

Aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Vermeidung von nachträglich entstehenden Schadensersatzforderungen von Seiten des Fotografen sollten entweder im Einzelfall Nutzungsverträge geschlossen werden, die nicht nur die Verwendung des Bildes, sondern auch die Frage der Namensnennung ausdrücklich regeln. Soweit aus dem Internet von entsprechenden Seiten wie Pixelio oder fotolia Bilder heruntergeladen werden, sind unbedingt die entsprechende Nutzungsbedingung zu berücksichtigen und dass der Urheber des Fotos auf dem Foto bzw. in unmittelbarer Nähe zum Foto genannt wird.

In Bezug auf das Einbetten von frei zugänglichen fremden Internet-Videos auf der eigenen Website hat der Europäische Gerichtshof mit Beschluss vom 21.10.2014 (Az.: C 348/13) klargestellt, dass dies keine Urheberrechtsverletzung darstellt. Bei dieser sog. „Framing“-Technik werden Videos, Fotos bzw. Textnachrichten in die eigene Website eingebaut. Dort sind sie direkt zugänglich. Der eigentliche Inhalt verbleibt jedoch auf der Website, auf der er hochgeladen wurde. Der EuGH hat entschieden, dass für eine Einstufung als „öffentliche Wiedergabe“ es erforderlich ist, dass ein

geschütztes Werk unter Verwendung eines technischen Verfahrens, das sich von dem bisher verwendeten unterscheidet oder für ein neues Publikum wiedergegeben wird. Soweit ein Werk auf der Website, auf die der Internetlink verweist, frei zugänglich ist, wird kein geschütztes Werk an ein neues Publikum wiedergegeben. Diese europäische Entscheidung zum Urheberrecht ist auch für kommunale Unternehmen sowie Städte und Gemeinden von Bedeutung, da interessante Inhalte zur Information der Bürgerschaft oder interessierter Kreise in die eigene Homepage einzubetten ein heutzutage üblicher Vorgang ist.

Im Berichtszeitraum ist des Weiteren von der Verwertungsgesellschaft Wort (VG Wort) mit der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände ein Gesamtvertrag abgeschlossen worden, der die Vergütung regelt, die die VG Wort von Kommunen beanspruchen kann, die Kopiergeräte für die entgeltliche Herstellung von Kopien bereithalten. Dieser neue Gesamtvertrag bezieht sich auf Kopiergeräte, wie sie in Städten und Gemeinden (z. B. im Foyer eines Rathauses) für Dritte zur Anfertigung von Kopien gegen Entgelt bereitgehalten werden. Informationen finden sich hier auf der Homepage der VG Wort (www.vgwort.de).

● **Eigentumsaufgabe und Fiskalerbschaften**

Im Berichtszeitraum ist ein Anstieg der Anfragen in Bezug auf die Eigentumsaufgabe von (verwahrlosten) Grundstücken bzw. der Eintritt des Staates als gesetzlicher Erbe (sog. Fiskalerbschaften) zu verzeichnen gewesen.

Gemäß § 928 Abs. 1 BGB ist die Eigentumsaufgabe an Grundstücken grundsätzlich zulässig, auch wenn damit der Eigentümer sich öffentlichen Verpflichtungen entzieht.

Die Eigentumsaufgabe erfordert eine entsprechende einseitige empfangsbedürftige formfreie Verzichtserklärung gegenüber dem Grundbuchamt und eine Eintragung des Verzichts im Grundbuch. Soweit diese Voraussetzungen vorliegen, wird wirksam auf das Eigentum verzichtet. Gemäß § 928 Abs. 2 BGB steht das Recht zur Aneignung zunächst dem Fiskus des Bundesstaates zu, in dessen Gebiet das Grundstück liegt. Soweit der Fiskus auf sein Aneignungsrecht verzichtet, kann jeder Dritte sich ohne das Aufgebotsverfahren des § 927 BGB das entsprechende Grundstück aneignen. Hierfür ist lediglich ein Antrag beim Grundbuchamt gemäß § 13 Grundbuchordnung sowie eine Anordnungserklärung in Form des § 29 Grundbuchordnung erforderlich.

Anders als im Falle des gesetzlichen Erbrechts des Fiskus fällt das Eigentum an einem herrenlosen Grundstück dem berechtigten Bundesland nach § 928 Abs. 2 BGB nicht automatisch mit der Eigentumsaufgabe durch den bisherigen Grundstückseigentümer zu. Dem Fiskus wird nur ein Aneig-

nungsrecht eingeräumt. Bis zu seiner – nicht fristgebundenen – Ausübung bleibt das Grundstück herrenlos. Der Verzicht auf das Aneignungsrecht ist möglich durch einseitige sachenrechtliche, formfreie Erklärung gegenüber dem Grundbuchamt.

Soweit das Land Hessen auf sein Vorrecht zur Eigentumsaneignung verzichtet, kann von jedem Dritten das Eigentum erworben werden.

Im Erbfall darf der Fiskus sein gesetzliches Erbrecht nicht ausschlagen und darf darauf nicht verzichten. Er ist gesetzlicher „Zwangserbe“. Bei den Nachlassverbindlichkeiten besteht die Besonderheit, dass der Fiskus als gesetzlicher Erbe ohne Vorbehalte im Urteil die beschränkte Haftung geltend machen kann (§ 780 Abs. 2 Satz 2 ZPO). In der Regel beruft sich der Fiskus darauf, dass der Nachlass überschuldet ist und erhebt insofern die Dürftigkeitseinrede im Sinne des § 1990 BGB. Dies hat zur Folge, dass die Haftung für Nachlassverbindlichkeiten auf den tatsächlichen Nachlass beschränkt ist.

In den vergangenen Monaten kam es zu einer Vielzahl von Anfragen im Umgang mit dem Fiskus als Zwangserbe. In der Regel hat sich der Fiskus auf die Dürftigkeit des Nachlasses im Sinne des § 1990 BGB berufen bzw. die Verwertung der Fiskalerbschaftsgrundstücke angeboten. Dabei wurde sich insbesondere auch auf die „Verwaltung der dem Land Hessen zufallenden Erbschaften“ (Staatsanzeiger 2010, S. 2833) berufen.

Vor diesem Hintergrund kam es im Dezember 2014 zu einem Gespräch mit Vertretern des Hessischen Ministeriums der Finanzen und dem Hessischen Städte- und Gemeindebund um die zukünftige Verfahrensweise abzuklären. Eine Einigung ist dabei derzeit nicht erzielt worden. Zukünftig sollen allerdings weitere Gespräche geführt werden. Wie uns von Mitgliedskommunen mitgeteilt wurde, wird von Seiten des Fiskus gerade in Bezug auf Grundbesitzabgaben zunächst keine Zahlung erfolgen.

● **Lehrgänge des Freiherr-vom-Stein-Institutes**

In den Lehrgängen des Freiherr-vom-Stein-Institutes wurden die Rechtsbereiche des Miet- und Nachbarrechtes erörtert sowie die vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten in den Kommunen dargestellt. Schwerpunkte waren die Windkraftanlagen-, Mobilfunk-, Photovoltaik-, Gestaltungs- und Grundstückskaufverträge. Hier wurden verschiedene Regelungs- und Gestaltungsmöglichkeiten auf der Grundlage von Vertragsmustern angesprochen, damit den Gemeinden Hilfestellung für örtliche Lösungen erhalten.

Einen großen Bereich nahm auch die Darstellung der Änderung des Mietrechtes aufgrund des Mietrechtsnovellierungsgesetzes von 2015 zur Dämpfung der Mietpreise ein.

Des Weiteren wurden im Rahmen der Lehrgänge die Problematik des Wohnungsaufsichts- und Obdachlosenrechtes erörtert.

Außerdem wurde das private und öffentlich-rechtliche Nachbarrecht dargestellt und anhand zahlreicher Beispiele nachbarrechtliche Problemlösungen aufgezeigt und Lösungsansätze diskutiert.

● **Sonstiges**

Im Berichtszeitraum wurden wir darüber hinaus angehört zu einem *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Justizkostengesetzes und des Hinterlegungsgesetzes*, zu einem *Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des hessischen Rechtes in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit* sowie zu einem *Entwurf einer Verordnung zur Übertragung von Verordnungsermächtigungen der Landesregierung im Bereich der Justiz (Justizdelegationsverordnung)*. Originäre kommunale Interessen waren durch diese Gesetzentwürfe in der Regel nicht betroffen.

Des Weiteren wurden wir im Rahmen der *sozialen Wohnraumförderung* über die Änderung der Konditionen im Mietwohnungsbau, Modernisierung von Mietwohnungen und studentischem Wohnen informiert sowie angehört zum „Sonderprogramm“ Wohnungsbau der Landesregierung – Richtlinie für das Förderprogramm Mietwohnungsbau für mittlere Einkommen.

Außerdem wurden die *Richtlinien zur Förderung der Bodenbevorratung für öffentliche ökologische und agrarstrukturelle Zwecke in Hessen (StAnz. 53/2015, S. 1426)* neu in Kraft gesetzt.

Im Wege der Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/7/EU ist das neue *Gesetz zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr* am 29.07.2014 in Deutschland in Kraft getreten. Ziel dieser Gesetzesänderung ist die Verbesserung der Zahlungsmoral im Geschäftsverkehr. Neu ist u. a., dass Zahlungsfristen von mehr als 30 Tagen gesondert vereinbart werden müssen und dass diese zusätzlich nicht grob unbillig sein dürfen. Die neuen Regelungen betreffen Verträge zwischen zwei Unternehmen, aber auch Verträge zwischen Unternehmen und öffentlichen Stellen. Somit sind kommunale Verwaltungen ebenso wie kommunale Unternehmen betroffen. Im Wege der Umsetzung der EU-Richtlinie in deutsches Recht wurde § 271 a BGB und § 1 a Unterlassungsklagengesetz völlig neu geschaffen und die §§ 286, 288, 308, 310 BGB wurden abgeändert.

Angehört wurden wir des Weiteren zu der Frage, ob das *Hessische Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch* über den 31.12.2017 verlängert werden soll und ob insoweit das EGBGB – Zuständigkeitsbestimmungsgesetz – in das HessAGBGB integriert werden soll.

24. Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit hat sich in den zurück liegenden Jahren zu einer neuen, herausgehobenen Zukunftsaufgabe entwickelt, die von den Kommunen als zunehmend wichtiger wahrgenommen wird. Damit einhergehend ist Interkommunale Zusammenarbeit ein wichtiges Handlungsfeld für die Kommunen geworden, um auf die auf Städte und Gemeinden zugekommenen neuen Herausforderungen zu reagieren und sich gleichzeitig eigenverantwortet für die Zukunft zu organisieren. IKZ ist hierzu ein sehr wichtiges und dazu sehr erfolgversprechendes Instrument.

Gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden hat die Hessische Landesregierung bereits im Jahre 2004 ein erstes Förderprogramm aufgelegt, welches zuletzt im Jahre 2011 unter maßgeblicher Beteiligung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes in kommunalfreundlicher Weise deutlich überarbeitet wurde. Über dieses Förderprogramm, die sog. „Rahmenvereinbarung zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit“, wird die Interkommunale Zusammenarbeit der Kommunen finanziell mit 25.000,- Euro je beteiligter Kommune und je Projekt gefördert. Die Spitzenverbände werden zu jedem Förderantrag in Form der Herstellung eines Einverständnisses beteiligt.

Zum Jahresende 2009 wurde nach länger währenden Gesprächen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem damaligen Innenminister Volker Bouffier das Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit geschaffen.

Hieran waren in ganz besonderem Maße der Präsident und der Vizepräsident sowie der Geschäftsführer unseres Verbandes, die Bürgermeister Karl-Heinz Schäfer und Harald Semler sowie Karl-Christian Schelzke beteiligt und mit hohem Engagement tätig.

Weiterhin konnten die Vertreter des HSGB erreichen, dass mit dem langjährigen Bürgermeister der Stadt Laubach, Claus Spandau, ein ehemaliger Vertreter aus dem Verbandsbereich zum Leiter des Kompetenzzentrums bestellt wurde, der diese Position auch heute noch inne hat.

Zu den Aufgaben des Kompetenzzentrums gehören insbesondere:

- Strategische und inhaltliche Arbeit zur Interkommunalen Zusammenarbeit in Hessen,
- Beratung hessischer Kommunen in allen Fragen der Interkommunalen Zusammenarbeit,
- Vorbereitung und Durchführung von Informationsveranstaltungen, insbesondere zur Einbindung der Bürger und der kommunalpolitischen Gremien,
- Erstellen und Sammeln von Informationsmaterial über Grundlagen und Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit,

- Erstellen von Broschüren, Leitfäden und Publikationen.

Das Kompetenzzentrum hat mittlerweile – ganz überwiegend in Zusammenarbeit und in enger Abstimmung mit der Geschäftsstelle des HSGB – zwölf Kongresse zu Themen der IKZ durchgeführt und dabei insbesondere Bürgermeister und Verwaltungsmitarbeiter zu aktuellen Themen und neuen Wegen der IKZ, zu besonders gelungen Projekten, aber auch zu Problematiken und Fallstricken der IKZ informiert. In den Kongressen waren auch Referenten der Geschäftsstelle sowie Bürgermeister aus dem Verbandsbereich des HSGB als Referenten im Einsatz. Seit 2010 haben die Kongresse nahezu 2000 Besucher aus den Kommunen zu verzeichnen.

Daneben wurde in zahlreichen Veranstaltungen zur IKZ vor Stadtverordnetenversammlungen und Gemeindevertretungen, in Bürgerversammlungen, in Bürgermeister-Dienstversammlungen sowie in Gesprächen mit Bürgermeistern und Verwaltungsmitarbeitern für Interkommunale Zusammenarbeit geworben und deren Möglichkeiten und Formen vorgestellt.

Mehrere weitere Kongresse sind auch für 2016 geplant und es werden nach Bedarf IKZ Veranstaltungen in den Kommunen auf deren Anforderung hin durchgeführt werden.

Daneben wurden den Kommunen Hilfestellungen bei der Umsetzung der IKZ Prozesse geleistet sowie Unterstützung bei der Beantragung von Fördermitteln beim Land sowie auch im Förderverfahren gegeben.

Ein wesentlicher Punkt der Arbeit des Kompetenzzentrums besteht in der Sammlung von Informationen zur IKZ und deren gezielter Weitergabe an die Kommunen. Hier wird das Prinzip angewandt, dass Erfahrungen im kommunalen Bereich nicht ständig neu erarbeitet werden müssen, sondern deren schnelle und unbürokratische Weitergabe innerhalb des kommunalen Bereichs eine besondere Form der IKZ darstellt, die zu raschen und problemloseren IKZ-Prozessen führt. Zu diesem Zweck wurde die Homepage www.ikz-hessen.de aufgebaut. Aber auch Fragen in speziellen Einzelfällen nimmt sich das Kompetenzzentrum – oftmals auch in enger Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle des HSGB – an.

Mittlerweile sind beim Hessischen Innenministerium rd. 200 Förderanträge mit mehr als 1000 beteiligten Kommunen eingereicht worden, von denen bisher rd. 180 Anträge positiv mit einem Fördervolumen von rd. 13.500.000 Euro beschieden sind. (Stand Mai 2016)

Noch in 2016 wird die Förderrichtlinie „Rahmenvereinbarung“ überarbeitet. Die Geschäftsstelle und das Kompetenzzentrum sind bereits frühzeitig als aktiv Mitwirkende in diesen Überarbei-

tungsprozess eingestiegen. Unser Ziel ist es, die große Kommunalfreundlichkeit des Förderprogramms zu erhalten sowie die Berücksichtigung neuer Bedürfnisse der Kommunen, die sich aus Gesprächen mit unseren Mitgliedskommunen herauskristallisiert haben, in der neuen Rahmenvereinbarung festzuschreiben.

Der HSGB ist mit der Geschäftsstelle und dem Kompetenzzentrum für IKZ als Partner – auch im bundesweiten Vergleich – gut für die künftigen Aufgaben und Herausforderungen aufgestellt, die die IKZ für die Mitgliedskommunen mit sich bringen.

Das Kompetenzzentrum für IKZ ist nach dem Wegfall der den kommunalen Spitzenverbänden zugewiesenen Trägerschaft heute Teil der direkt beim Staatssekretär im Ministerium des Innern und für Sport angesiedelten „Stabsstelle für die Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen (in Fragen der Haushaltspolitik) und Kompetenzzentrum für IKZ“.

Stabsstelle für Nicht-Schutzschirmkommunen

Im aktuellen Koalitionsvertrag der Regierungsparteien auf Landesebene wurde die Einrichtung einer Beratungsstelle für Nicht-Schutzschirmkommunen in Fragen der Haushaltskonsolidierung angekündigt. Im Jahre 2015 wurde dazu im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport eine Stabsstelle direkt bei Herrn Staatssekretär Werner Koch angesiedelt. Sie wird von Claus Spandau geleitet, der gemeinsam mit Mitarbeitern aus dem Finanzministerium und der Kommunalabteilung des Innenministeriums die Gespräche bestreitet. Die inhaltliche Vorbereitung der Gespräche wird von Mitarbeitern des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, mit Herrn Dr. Marc Gnädinger an der Spitze, durchgeführt, die ihre Erkenntnisse in einer sehr umfangreichen Präsentation vorstellen.

Die Wahrnehmung eines Beratungsgespräches steht jeder Kommune offen. Die Chance liegt darin, einen neutralen und vergleichenden Blick auf die Haushaltssituation der eigenen Kommune zu erhalten, der in Kombination mit den ortsspezifischen Kenntnissen die Auslotung und Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen hin zum Erreichen und Erhalt des dauerhaften Haushaltsausgleiches erleichtert. Der Blick auf die Finanzsituation und vorhandene Konsolidierungspotentiale wird bei diesem Verfahren eingebettet in die Berücksichtigung der von Kommune zu Kommune unterschiedlichen Situation auf den Feldern Demographie, Wirtschaft und Arbeit sowie Soziale Lage. Dabei wird u.a. der Kommunalhaushalt auf Auffälligkeiten bei einzelnen Aufgabenfeldern sowie Ertrags- und Aufwandsarten beleuchtet. Die Aktualität und Angemessenheit der Gebührensatzungen wird geprüft, der Personaleinsatz für einzelne Aufgaben auf Angemessenheit und Fluktuationspotentiale untersucht und Kenntnisse zum zielgerichteten Einsatz von Steuerungsinstrumenten vermittelt. Hintergrundinformationen zu Spezi-

althemen wie der interkommunalen Zusammenarbeit, Nachhaltigkeitssatzungen oder zum Kommunalen Investitionspaket und weiteren Themen mit Kommunalfinanzbezug runden bei Interesse das Angebot ab. Die gegebenen Hinweise und getroffenen Feststellungen haben lediglich einen empfehlenden Charakter und werden ausschließlich und in vollem Umfang der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister der jeweiligen Kommune übermittelt. Die jeweils zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden bekommen keine Kenntnis, um den Prozess der freiwilligen Inanspruchnahme eines Beratungsgespräches nicht zu stören.

Mittlerweile hat die Stabsstelle mit 33 Kommunen (Stand August 2016) Beratungsgespräche geführt. Weitere rd. 40 Kommunen haben ihr Interesse an einer Beratung angemeldet.

Nach einem Erstgespräch mit Bürgermeister/in, Verwaltungsmitarbeitern und Gemeindevorstand/Magistrat in Wiesbaden oder auch vor Ort in der Kommune, können auf Wunsch der Kommune – im Rahmen der Kapazitäten der Stabsstelle – auch Zweitgespräche vor Ort in Abendveranstaltungen mit allen Gemeindevertretern/Stadtverordneten ggfs. auch Ortsbeiräten geführt werden.

25. Tourismus

Eine gezielte Tourismusstrategie für den Tourismus stellt wirtschaftliche und soziale Impulse für die ländlichen Räume in Hessen da. Es geht dabei nicht nur um Beherbergungszahlen, sondern um den Erhalt sowie den Auf- und Ausbau einer touristischen Infrastruktur. Denn ländliche Räume in Hessen besitzen ein großes touristisches Potential. Gesellschaftliche Entwicklungen wie das wachsende Interesse der städtischen Bevölkerung am „Landleben“ oder die wachsende Sehnsucht nach Abstand und Natur bieten vielfältige Chancen für kleinere und mittlere Kommunen jenseits des Ballungsraumes.

Gleichzeitig ist nicht zu übersehen, dass der demografische Wandel auch für die touristischen Orte in Hessen große Bedeutung hat: Die Gesamtbevölkerung schrumpft in den kommenden Jahren und Jahrzehnten – hieraus resultiert ein geringeres Potential an inländischer Reisender. Außerdem zeichnen sich auf Anbieterseite vor allem durch die Probleme der Betriebsnachfolge und durch Fachkräftemangel ab. Als Folge muss daher mit einer Verschlechterung der Angebotsstruktur gerechnet werden.

1. Im Mittelpunkt des Berichtszeitraumes stand darum für den Hessischen Städte- und Gemeindebund neben der Begleitung der notwendigen Neuausrichtung hessischer Tourismuspolitik („tourismuspoltischer Handlungsrahmen Hessen 2015“) vor allem das Thema

des Landtourismus. Das touristische Profilthema Natur- und Landerlebnis hat für unseren Verband eine besondere Bedeutung. Die aktuelle Marktsituation mit einer wachsenden Nachfrage nach „authentischen Erlebnisräumen in der Natur“ bietet Chancen für die Anbieter wie Beherbergungsbetriebe, Gastronomie, Hersteller und Anbieter regionaler Produkte, Schutzgebiete etc.

Im Berichtszeitraum wurde das Profilthema inhaltlich neu gefasst und ausgerichtet und umfasst in seiner heutigen Form die Bereiche „Naturerleben, sanfte Bewegung“ (Wandern, Radfahren) sowie Regionalität, Genuss und regionale Produkte. Im Vordergrund steht dabei die Alleinstellungsmerkmale hessischer Touristiker und Landschaften. Jede Region hat ihre Besonderheiten und Eigenarten, seien es z.B. das kulturelle Erbe, regionale Produkte und Feste oder besondere Handwerkskünste und Bräuche. Dieses Potential gilt es in den Touristikorten des ländlichen Raums zu vermitteln und der jeweiligen Region mit ihren entsprechenden Akteuren ein Gesicht zu geben (der Winzer, der Handwerker, die Gastronomin).

Als erste Maßnahme im Jahr 2015 diente in diesem Sinne eine Imagebroschüre des Landes zum Profilthema, die eine außerordentlich breite Resonanz gefunden hat.

2. Schon bei der Fortschreibung des touristischen Marketingplans der Hessen Agentur hatte der Hessische Städte- und Gemeindebund in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass er einen Weiterentwicklungsbedarf des touristischen und politischen Handlungsrahmens sieht. Den HSGB bzw. den Fachausschuss für Touristik interessierten vor allem Anpassungen in folgenden Bereichen:
 - Das gesamte Modell der Destinationsaufstellung, die Abgrenzung der touristischen Zielgebiete muss weiterentwickelt werden – insbesondere mit Blick auf Aufgaben und Budgets
 - Die Umsetzung des 3-Ebene-Modells auf lokaler Ebene wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Hier ist ein allgemeingültiger Bezugsrahmen für Strukturen und Aufgaben mehr als sinnvoll. Auch die Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen des touristischen Systems in Hessen bedarf in verschiedenen Stellen eine klare Regelung im Detail. Der HSGB hat es sich in der Vergangenheit mehrmals hierfür eine größere Klarheit in der Arbeitsteilung ausgesprochen. Für die Weiterentwicklung des touristischen Systems müssen klare Zuständigkeiten geschaffen werden. Hier verweist der HSGB insbesondere auf die unklare Positionierung der Landkreise.
 - Noch ungeklärt ist die künftige Tourismusfinanzierung in Hessen. Sie muss so aufge-

stellt werden, dass eine aufgabenadäquate Finanzierung der Strukturen vor Ort erfolgen können.

3. Im September 2015 hat Tarek Al Wazir, der hessische Minister für Wirtschaft, Energie und Landesentwicklung, den tourismuspolitischen Handlungsrahmen 2015 vorgelegt. Der Handlungsrahmen zielt ab auf die Weiterentwicklung des Tourismus in Hessen, auf die Weiterentwicklung der Strukturen, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Tourismus, die strategische und abgestimmte Marktbearbeitung sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit aller Akteure im hessischen Tourismus. In den nächsten Jahren soll eine Diskussion um dieses Dokument beginnen, mit dem die Ziele einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit des Tourismusgewerbes, der Aufbau einer wirtschaftlich tragfähigen touristischen Infrastruktur und notwendige Qualitätssicherungen der Touristik in Hessen angestoßen werden können.
4. Unter dem Slogan Gasthaus trifft Rathaus fand im Berichtszeitraum eine Veranstaltungsreihe der DEHOGA statt, bei der der Hessische Städte- und Gemeindebund kooperiert hat. Zahlreiche Gastronomen, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Behördenleiter und zuständige Landräte haben an diesen Dialogrunden teilgenommen. Die Situation der hessischen Gasthäuser insbesondere im ländlichen Raum ist in den vergangenen Jahren immer schwieriger, zu Teil prekär geworden. Während vor rund 12 Jahren noch 3000 Gasthäuser in Hessen verzeichnet waren, sind es mittlerweile nur noch 1800, Tendenz fallend. Konkurrenz und Kostendruck, bürokratische Belastungen, behördliche Auflagen (Feuerschutz, Bauauflagen), geändertes Gästeverhalten und der demografische Wandel tragen dazu bei, dass ein wertvolles Kulturgut langsam untergeht. In den Dialogveranstaltungen sprachen Bürgermeistervereine und Gastronomen miteinander um in der Region nach Lösung- und Zukunftskonzepten zu suchen. Besonders intensiv wurde über eine engere Anbindung der örtlichen Gastronomen in der Kommune bzw. in kommunalen Entscheidungsprozessen gesprochen, beispielsweise bei der Ausgestaltung von Bürgerhäusern oder bei Konkurrenzfragen der Vereinsgastronomie.
5. Als Fazit lässt sich festhalten, dass der Tourismus in Hessen insgesamt konzeptionell noch nicht hinreichend auf die kommenden Marktentwicklungen und Herausforderungen eingestellt ist. Aufgabenwahrnehmung und Marktanforderungen divergieren. Pflichten und Anforderungen der einzelnen Akteure im Tourismus sind zwar grundsätzlich formuliert, werden jedoch noch nicht für die Ortsebene transparent vollzogen und konsequent verfolgt.

26. Informations- und Kommunikationstechnologie

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Aufgaben der Gemeinden und Städte zunehmend komplexer und im Zusammenspiel mit den Behörden der Landesverwaltung und anderen Einrichtungen vielschichtiger werden. Eine leistungsfähige öffentliche Verwaltung ohne angemessene Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie ist daher nicht mehr vorstellbar. Sogenannte eGovernment-Verfahren öffnen hier Möglichkeiten, Verwaltungsdienstleistungen ortsungebunden, verwaltungsebenenübergreifend zu erbringen.

1. Um diese Modernisierungsprozesse begleiten zu können, finden seit 2007 regelmäßige Absprachen der kommunalen Spitzenverbände mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport und dem IT-Dienstleister ekom21 statt. Um Verbandspositionen vorbereiten zu können und einen interkommunalen Erfahrungsaustausch zum Thema eGovernment anzustoßen, haben die kommunalen Spitzenverbände darüber hinaus im Februar 2016 einen Arbeitskreis IT gegründet. Als Teilnehmer beteiligen sich ausgewählte Städte und Gemeinden mit eigener IT-Abteilung sowie interessierte Landkreise an dem AK, bei dem es in erster Linie um einen Erfahrungsaustausch geht und eine Dialogmöglichkeit mit dem Land, der ekom21, dem PM-Board, dem IT-Planungsrat usw. eröffnet.
2. Erste Themen des neuen Arbeitskreises sind das sogenannte Bürgerservicekonto für Bürger und Unternehmen, sowie die kommunale Informationssicherheit. Hier hat im Januar 2016 die ekom21 eine große Tagung in Idstein organisiert. Vorgestellt wurde das kommunale Dienstleistungszentrum Cybersicherheit Hessen, das auf Initiative des Hessischen Innenministeriums vom Land und der ekom21 gegründet wurde, um die IT-Sicherheit in den Kommunalverwaltungen signifikant zu verbessern. Ziel ist es, in den nächsten Jahren vor allem die kleineren Städte und Gemeinden dabei zu unterstützen, eine Mindestsicherheit ihrer IT-Technik herzustellen.
3. Auch das Thema Flüchtlinge hat die IT-Arbeitskreise und Abteilungen in den Kommunen erreicht. Im Sinne der Meldedaten gibt es bisher keinen Überblick, wie viele Flüchtlinge tatsächlich in Hessen Zuflucht genommen haben bzw. zugewiesen worden sind. In der Erstaufnahme wird noch immer herkömmlich mit Papier gearbeitet, die Übersichten müssen dann händisch eingepflegt werden. Durch den evidenten Bearbeitungsstau passiert es, dass Flüchtlinge schon weiter in die Kommunen versendet werden, bevor sie in der aufnehmenden Kommune erfasst worden sind. Hier

hat das Innenministerium im Laufe des Frühjahres 2016 ein Projekt aufgelegt, um dieses Problem in den Griff zu bekommen.

4. Ziel des sogenannten DigitAH ist
 - das Erkennen und Umsetzen von kurzfristigen Verbesserungsmöglichkeiten in den Prozessen des Asylmanagements,
 - die Anbindung an das Kerndatensystem des Bundes,
 - der Medienbruchfreier Datenaustausch zwischen den Anwendungen und Verfahren (Bund, Länder, Kommunen) und
 - die Identifikation, Dokumentation und (nachhaltige) Optimierung relevanter Datenprozesse.
5. Die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen hängt entscheidend vom schnellen Auf- und Ausbau der Breitbandtechnologien ab. Wenn gleich die Zahl von Breitbandinternetanschlüssen in den vergangenen Jahren in Hessen stark gestiegen ist, fehlt noch allzu oft, insbesondere in den ländlichen Bereichen, aber auch in Randlagen der Städte, der Zugang zu dieser Schlüsseltechnologie. Während in Ballungsräumen die ohnehin schon vorhandene leistungsfähige Kommunikationsinfrastruktur ständig verbessert wird, bleiben weite Bereiche des ländlichen Raums unterversorgt. Die digitale Kluft scheint sich zu vergrößern.
6. Die insbesondere aufgrund des demografischen Wandels wichtige, zeitnahe Versorgung des ländlichen Raums mit Breitbandinternetverbindungen bedarf der gemeinsamen Anstrengung aller beteiligten Akteure. Wirtschaft und öffentliche Hand müssen gemeinsam dafür sorgen, dass das Ausbauziel der Bundesregierung einer flächendeckenden Versorgung der bundesdeutschen Haushalte mit Bandbreiten von 50 Mbit/s bis Ende des Jahres 2018 erreicht wird. (cf. Kapitel Grobba)
7. IKZ: Die Bedarfsträger der Versorgung mit Informationstechnologie sind die Kommunen. Sie sind nicht nur die Anwender, die den Bedarf und die Anforderung zur informations- und kommunikationstechnischen Unterstützung der kommunalen Aufgaben definieren, sie sind auch meist die Eigentümer und Träger der kommunalen IT-Betriebe und deren Auftraggeber. Da hier die Anforderungen immer komplexer werden, hat sich in den letzten Jahren kommunales IT und IT-Sicherheit als Thema der kommunalen Zusammenarbeit etabliert. Eine übergeordnete Stelle nimmt hier die Koordination wahr, setzt die verschiedenen Aufgaben in IT-Projekten um und ist gefordert, vor Ort Kompetenzen für die Kommunalverwaltung vorzuhalten. Die Verantwortlichen vor Ort behalten so organisatorischen Gestaltungsspielraum beim Einsatz der IT-Technologie, auch wenn einzelne Aufgaben an einen regionalen IT-Dienstleister übertragen werden.

Auch wenn die Digitalisierung der Kommunen voranschreitet (effiziente Fachanwendungen und Datenübermittlungen, Onlineservices, mobile Anwendungen und Applikationen – Apps- sowie neue Konzepte der Internet- und Social Media Benutzung) können und müssen die Städte und Gemeinden nicht jedem Trend folgen.

Die Beratungsanfragen im Berichtszeitraum konzentrierten sich darum auf die Fragen: Was können und was müssen wir leisten und wie können wir es gewährleisten, dass künftig die Bürgerinnen und Bürger ihrer Gemeindeverwaltung auch auf „herkömmlichem“ Wege erreicht werden kann?

27. Presse und Öffentlichkeitsarbeit

Gleich ob in den Printmedien, beim Fernsehen oder in den hessischen Radio-redaktionen: Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat einen über Jahre gewachsenen Kontakt zu den Journalistinnen und Journalisten auf- und ausgebaut. Der Verband ist vielgefragter Gesprächspartner bei Anfragen zu allen kommunalen Fragen. Neben der Veröffentlichung der Pressemitteilungen des HSGB sind in den vergangenen Jahren Anfragen der Redakteurinnen und Redakteure von wachsender Bedeutung. Medien wollen gezielt mit Materialien, Daten und Hintergrundinformationen aus der Verbandspressestelle bedient werden. Dabei gilt der Grundsatz, dass möglichst alle Presseanfragen zeitnah beantwortet werden, wenn sie auf allgemeine Informationen abzielen.

1. Unser Verband reagiert aber nicht nur mit Presseverlautbarungen auf virulente kommunale Themen, sondern startet auch gezielte öffentlichkeitswirksame Aktionen. Ein Beispiel dafür war die Aktion des „Letzten Hemdes“ im Zuge der Neugestaltung des kommunalen Finanzausgleiches. Durch die Vorgaben des Hessischen Innenministeriums waren Städte und Gemeinden vielerorts überreizt gezwungen, Steuerhebesätze zu erhöhen, Gebühren und Beiträge anzuheben und Leistungen zu streichen. Mit einem symbolisch „Letzten Hemd der Bürgerinnen und Bürger“, die das Land ihnen künftig nehmen wird, wurde auf die prekäre Finanzsituation der Kommunen hingewiesen.

In der gelungenen Aktion im Sommer 2015 beteiligten sich viele Kreis-versammlungen, die vor Ort ihre „letzten Hemden“ eingesammelt und sie für eine Schlusspräsentation an die Geschäftsstelle übersandt haben. Über diese Aktion haben die Medien, speziell das hessische Fernsehen, ausführlich berichtet. Die Protestaktion der Bürgermeister/innen hat für die Sensibilisierung in der Öffentlichkeit gewirkt und für das sonst abstrakte Thema des kommunalen Finanzausgleichs mit dem Symbol des Hemdes ein greifbares Symbol gefunden.

2. Im Berichtszeitraum wurden auch wieder Hintergrundgespräche mit Medienvertretern geführt – insbesondere zum Thema der Neugestaltung der Kommunalfinanzen. Dieses Thema wurde abgelöst durch die Bewältigung der Flüchtlingskrise besonders in den Jahren 2014 und 2015. Hier hat sich der Hessische Städte- und Gemeindebund besonders zur Frage der Aufnahme von Geflüchteten in ländlichen Kommunen positioniert und in Mitteilungen, Interviews und Hintergrundgesprächen auf das Potential der Flächenkommunen für eine neue Zuwanderung hingewiesen.
3. Kampagnen wie das Letzte Hemd oder das Themensetting zu Fragen der Zuwanderung und des ländlichen Raums ergänzen die formalen Mitwirkungsmöglichkeiten der kommunalen Spitzenverbände an der Gestaltung der Politik. Die Medienarbeit und insbesondere das Internet haben in gleichem Maße an Bedeutung gewonnen. Der Hessische Städte- und Gemeindebund ist in vielen Netzwerken zu kommunalen Fragen (Präventionsarbeit, Asylkonvent, Beiräte, der Landesregierung, Integrationskonferenz, etc.) eingebunden und hat diese verschiedenen Anliegen auch medial unterstützt. Hervorzuheben ist das erfolgreiche Format von Stadtrundgängen, bei denen erfolgreiche Präventionsprojekte in einer Kommune vorgestellt werden.
4. Um die deutlich differenzierten Themen der Öffentlichkeit anbieten zu können, hat der HSGB sein Internetangebot deutlich erweitert. Insbesondere sind aus dem bisherigen Mitgliederbereich nun viele Fachinformationen auch für Nutzer außerhalb des Verbandes abrufbar. Auf der neuen Website des Verbandes werden nicht nur die Aufgaben des kommunalen Spitzenverbandes beschrieben, sondern es steht auch ein breites Spektrum an Nachrichten zur Verfügung: Neben Fachinformationen (geordnet nach Rechtsgebieten) sowie Pressemitteilungen des HSGB umfasst das Internetangebot Mitteilungen zu wichtigen Kommunalthemen wie z.B. der Integration von Zuwanderern, interkommunale Zusammenarbeit sowie Veranstaltungshinweise.

Sensible Finanzdaten, der Eildienst sowie die versandten Mails an die Mitgliedskommunen (Newsletter) stehen ebenso wie die Satzungsmuster und wichtige Vertragsvorlagen im geschützten Mitgliederbereich der Website der Mitgliedschaft zur Verfügung.

Neben dem Internetangebot und dem monatlichen Eildienst werden mit Bürgermeisterrundschreiben wichtige Nachrichten tagesaktuell per Email versandt. Mit der Hessischen Städte- und Gemeindezeitung erreicht der HSGB schließlich nicht nur seine Mitglieder, sondern auch eine interessierte Fachöffentlichkeit in Hessen und weit darüber hinaus.

28. Förderung des bürgerschaftlichen Engagements

Der Hessische Städte- und Gemeindebund möchte das in den Mitgliedskommunen bereits vorhandene bürgerschaftliche Engagement bekannt machen und den Anstoß, aber auch Unterstützung geben, dass in möglichst vielen Gemeinden und Städten der freiwillige Einsatz der Bürger gefördert wird.

Immer häufiger schließen sich Bürgerinnen und Bürger unabhängig von Vereinen, Verbänden und Parteien zu selbstorganisierten Gruppen und Initiativen zusammen. Sie arbeiten projektbezogen und unterstützen sich gegenseitig bei den unterschiedlichsten Alltagsproblemen, engagieren sich mit und für Senioren oder Schulkinder, übernehmen Verantwortung für Umwelt- und Naturschutzaufgaben, gestalten ihren Lebensraum und vieles mehr.

1. Aktuell hat die Aufnahme von Flüchtlingen in den Mitgliedskommunen für einen sehr starken Impuls für die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements geführt. Vor allem aus humanitären Gründen hat sich eine große Zahl von Bürgerinnen und Bürgern ansprechen lassen, konkret, spontan und engagiert zu helfen. Dies stellt die Kommunen vor die Aufgabe, diese Hilfsbereitschaft zu kanalisieren und zu koordinieren.

Nicht immer muss das Rad neu erfunden werden. Darum veröffentlicht der HSGB regelmäßig entsprechende Berichte über gelungene ehrenamtliche Flüchtlingsarbeit in seiner Verbandszeitschrift. Unter dem Motto „Aktive Bürger = Starke Kommunen“ werden im Sinne des Best-Practise-Gedanken Kommunen vorgestellt, die Bürgerinnen und Bürger hier beispielhaft aktivieren.

2. Aber es geht nicht nur um Geflüchtete. Auch die Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume hängt nicht nur von der wirtschaftlichen Entwicklung oder Konzepten von Politik und Verwaltung ab, sondern von der Beteiligung der Bürger/innen. Sie verfügen über eine spezifische und wertvolle Ressource, das freiwillige Engagement. Da in den ländlichen Räumen die Angebote für Bildung, Kultur und Freizeit weniger ausgebaut und vernetzt sind als in den Ballungsräumen, ist hier bürgerschaftliches Engagement schon immer besonders gefragt, um einen Ausgleich zu schaffen und die Lebensqualität zu sichern.

Das bürgerschaftliche Engagement setzt hier auf vorhandene gewachsene soziale Strukturen, auf die persönliche Verbundenheit der Menschen mit ihrem Wohnort, festigt und erweitert diese.

Mit dem demografischen Wandel besteht in vielen Regionen allerdings die Gefahr, dass

sich wegen der Abwanderung insbesondere der jungen Bevölkerung die öffentlichen und kommerziellen Strukturen weiter ausdünnen. Erwerbstätige und Familien mit Kindern sind jedoch wichtiger Träger des Engagements und ihr Fehlen setzt diese besondere wertvolle Ressource unter Druck.

Um auf diese Entwicklung zu reagieren wurden in der Reihe „Aktive Bürger = Starke Kommunen“ insbesondere die Kommunen vorgestellt, die sich hiermit mit ihren Bürgerinnen und Bürgern auf den Weg machen, die Folgen des demografischen Wandels zumindest abzumildern. Eine besondere Bedeutung haben in diesem Kontext die Dorferneuerungsprozesse.

3. Wenn sich neue Ideen herumsprechen und ausbreiten, wenn sich Menschen zu Interessengemeinschaft zusammenschließen, z.B. im Bereich der Mobilität, für die Sicherung der alltäglichen Versorgung (Dorfläden, in der dörflichen Kulturarbeit oder bei der Gewinnung erneuerbarer Energien) – überall dort gewinnen die ländlichen Gemeinden einen wichtigen Partner für die Sicherung des Gemeinwohls: ihre Bürgerinnen und Bürger.

Wie sollen sich die Dörfer entwickeln? Wie können in den Ortskernen der ländlich geprägten Kommunen eine gute Wohn- und Lebensqualität mit und für die Menschen geschaffen und erhalten werden? Auf diese Fragen wird seit 2012 mit dem sogenannten integrierten kommunalen Entwicklungskonzept geantwortet. Dabei richten die Akteure der Dorfentwicklung in Hessen den Blick jetzt stärker als bisher auf die gesamte kommunale Ebene. Der Grund dafür liegt in der größeren inhaltlichen Bandbreite auch von bürgerschaftlichen Teilungsprojekten: Eine größere Themenbreite, die regionale Vernetzung, neue Themen mit stärkerer gesamtkommunaler bzw. interkommunaler Ausrichtung werden ausgerufen.

Zielsetzung ist die Erarbeitung von künftigen Schwerpunkten, Zielen und Leitprojekten in der dörflichen Entwicklung. Ob diese Förderung der Gesamtkommune statt der einzelnen Dörfer wirklich zielführend ist, wird abzuwarten sein. Auf jeden Fall bieten kommunale Entwicklungskonzepte starke Impulse für die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Kernthemen sind dabei die Innenentwicklung (einschließlich Leerstand und Baulücken in den Dörfern), die Verringerung des Flächenverbrauchs, Themen wie Energieeffizienz oder die Sicherung und Stärkung der Daseinsvorsorge vor Ort.

4. Eine Chance demografische Entwicklung im ländlichen Raum zu bremsen, kann in einer offensiven Förderung von Zuwanderung liegen. Vielfach haben Bürgermeisterinnen und Bürgermeister kleinerer Gemeinden die Vorzüge des Zuzugs von Zuwanderern mit dauerhafter Blei-

beperspektive bereits erkannt und bemühen sich, ihre Gemeinde für diese Zielgruppe attraktiv zu machen. Dies ist nicht leicht, da die meisten Migranten mit festen Vorstellungen über das Leben in der Stadt und auf dem Land nach Deutschland kommen und sich häufig vom Leben in der Stadt ein besseres Leben versprechen: Arbeitsplätze, bessere Karriereaussichten, höherer Verdienst, Kontakt zu bereits ansässigen Mitgliedern der eigenen Ethnie usw. Von einer Integration von Zuwanderern im ländlichen Raum können jedoch alle Seiten profitieren.

5. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat sich dafür eingesetzt im Rahmen eines Modellvorhabens Kommunen im ländlichen Raum zu unterstützen, die sich aktiv um eine dauerhafte Ansiedlung von Zuwanderern bemühen. Hier wird von der Hessischen Staatskanzlei ein Finanzierungsvolumen von maximal 300.000 Euro bereitgestellt. Die Erfahrungen der Kommunen sollen zusammengefasst und im Rahmen von Erfahrungsaustauschen anderen Städten und Gemeinden verfügbar gemacht werden. Die Kommunen sollen motiviert werden, innovative Lösungen zu suchen und Anreize für den Zuzug bzw. den Verbleib mit rechtlicher dauerhafter Bleibeperspektive zu schaffen. Bei einem solchen Anliegen ist es wichtig die Bürgerinnen und Bürger der Aufnahmegesellschaft mit zu nehmen. Es wird daher besonderen Wert darauf gelegt, dass über Politik und Verwaltung hinaus auch gesellschaftliche Akteure unterschiedlicher Bereiche sowie die heimische Wirtschaft in dem Modellvorhaben aufgenommen werden.

Positive Erfahrungen mit Leitbilddiskussion und Bürgerdialogen zeigen auf, dass bei einer frühzeitigen bürgerschaftlichen Beteiligung wichtige Grundlagen für eine Willkommenskultur in der Gemeinde geschaffen werden können. Starke Argumente für diese Bürgerbeteiligung sind das allgemeine Interesse an der Zukunftsfähigkeit des eigenen Gemeinwesens, sowie die Nutzung der Potentiale der Zuwanderer und ihren Beitrag für die Zukunftsfähigkeit ländlicher Gemeinden.

29. Partnerschaftsarbeit und internationale Kontakte

Die Förderung der klassischen Partnerschaftsarbeit wird in unserem Verband in enger Kooperation mit der deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) geleistet. Karl-Heinz Schäfer, Präsident des HSGB, trägt für die deutsche Sektion des RGRE Verantwortung seit 2012, zunächst als Präsident und derzeit als 1. Vizepräsident.

Im Berichtszeitraum nahmen deutlich die Aktivitäten für kommunale Entwicklungszusammenarbeit

zu. Kommunale Aktivitäten rund um die Themen Fairer Handel, Faire Beschaffung oder bi- und trinationale Projekte mit Gemeinden im Süden des Globusses weisen auf die zunehmende Bedeutung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit hin. Die Kommunen haben eine bedeutende Rolle beim Aufbau demokratischer, selbstverwalteter und bürgernaher Strukturen auf lokaler Ebene sowie bei der Schaffung lokaler Leistungen der Daseinsvorsorge in Entwicklungs- und Schwellenländern. Außerdem sind sie wichtige Partner für bürgerschaftliches Engagement im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

Der HSGB unterstützt hier das Land Hessen und die „Servicestelle Eine Welt“ bei der Erfassung und Vernetzung kommunaler Projekte in unseren Mitgliedskommunen.

Unser Verband selbst engagiert sich in einem Projekt der Daseinsvorsorge mit Namibia. Am Anfang stand eine Anfrage des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa, Kontakte und Kooperationen an unseren Verband (2011) zwischen Hessen und der Republik Namibia Kontakte auszubauen. Zu den Feldern, an denen die Republik Namibia an vertiefter Kooperation besonders interessiert ist, gehört auch die kommunale Ebene.

Mit unseren namibischen Partnern sind wir einig, modellhaft in einer Region den Partnerschaftsprozess zwischen Kommunen in Gang zu setzen. Für die hessische Seite bietet sich der Landkreis Darmstadt-Dieburg an, da der Sitz des namibischen Honorarkonsuls sich in Pfungstadt befindet. Es liegen von Seiten der Stadt Pfungstadt und der Stadtwerke bereits Interessenbekundungen an einer entwicklungspolitischen Partnerschaft vor. Auf der namibischen Seite ist es die Kommune Oshikuku, die auf dem Bereich der Daseinsvorsorge mit den hessischen Kommunen zusammenarbeiten will.

Ein modernes Land braucht eine Infrastruktur für Wasser, Entsorgung und Energie. Angesichts von gemeinsamen Interessen in der Frage erneuerbare Energien, Klimawandel und globale Erwärmung bietet es sich für die Kommunen in Hessen und Namibia an, auf den Gebieten der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie dem Umbau der Energieversorgung zusammen zu arbeiten. In den vergangenen Jahren haben wir eine Projektidee entwickelt, bei der vor allem Honorarkonsul Eike Becker-Krüger uns hilfreich zur Seite stand, der seinen Sitz in der Mitgliedskommune Pfungstadt hat.

Konkret geht es um den Austausch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Kommunalverwaltungen und Stadtwerken in Pfungstadt und in Oshikuku und deren Regionen. Mit der Einrichtung einer interkommunalen Arbeitsgruppe sollen Konzepte für nachhaltiges Wirtschaften, Klima und Energie und eine nachhaltige Wasserpolitik voran gebracht werden.

30. Integration und Migration

Zuwanderer, die neu in die hessischen Gemeinden kommen, haben meist viele Fragen und suchen Kontakt zu Menschen in ihrer Nachbarschaft. Ihnen bei den ersten Schritten in ihrer neuen Umgebung zu helfen, ist Aufgabe vieler haupt- und ehrenamtlicher Integrationshelferinnen und -helfer in den Gemeinden. Die Sprachbarriere ist nur eine der Hürden, die Zugewanderte nach ihrer Ankunft überwinden müssen. Nicht selten sollen sie, ohne dass sie sich in ihrem Lebensumfeld auskennen, selbstständig Termine vereinbaren und den Weg zu Behörden und Ärzten finden. Kommunale Paten, Mentoren oder Lotsen stehen in bewundernswertem Maße bei Fragen und Problemen des Alltags zur Verfügung.

Mittel- und langfristig geht es bei den Zuwanderern nach der Aufnahme in den Kommunen vor allem um die Integration. Im Berichtszeitraum hat die kommunale Integrationspolitik vor allem eine große Zahl von Geflüchteten zu verkraften (siehe Tätigkeitsbericht Unterkapitel Flüchtlinge).

Für alle Zugewanderten müssen Wege für ihre gesellschaftliche, soziale und wirtschaftliche Integration vor Ort gesucht werden. Aufbauend auf den Ergebnissen der Enquetekommission „Migration und Integration in Hessen“ und unter Beachtung des Nationalen Aktionsplans Integration soll ein hessischer Integrationsplan erstellt werden, der hier eine politische Orientierung geben kann.

Eine wesentliche Rolle kommt in diesem Prozess dem seit 15 Jahren bestehenden Integrationsbeirat der Landesregierung und die in 2015 erstmalig einberufene Hessische Integrationskonferenz zu, die die Erarbeitung des Integrationsplans als Repräsentanz der hessischen Gesellschaft begleiten und mitgestalten. In beide Gremien wurden relevante Organisationen, Institutionen und Verbände berufen, die durch ihre Mitwirkung die Vielfalt der hessischen Bevölkerung widerspiegeln und damit eine wesentliche Voraussetzung zum Gelingen des Vorhabens bilden.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund beteiligt sich an den Arbeiten der Integrationskonferenz und des Integrationsbeirates der Landesregierung. Migration und Integration sind gerade für die kreisangehörigen Kommunen mit unterschiedlichen Ausprägungen vor Ort ein wichtiges Thema. In einzelnen Kommunen sind Integrationskonzepte in Arbeit oder bereits verwirklicht worden, entsprechende Fachstellen eingerichtet und zivilgesellschaftliche Begleitung von Menschen mit Migrationshintergrund organisiert.

Fehlende institutionelle, finanzielle und personelle Ressourcen haben aber zu Defiziten in der strukturellen Einbettung von Integrationsaufgaben in der Fläche geführt. Hier haben die aktuellen Herausforderungen um die Bewältigung der Integration von Flüchtlingen Förderungen möglich gemacht, die vorher undenkbar waren.

Finanzielle und fachliche Impulse für die Integrationspolitik in Hessen gibt das hessische Landesprogramm "WIR", das mit Beginn des Haushaltsjahres 2014 kommunale Förderungen ermöglicht. Das Programm zielt auf die Weiterentwicklung von Strukturen in allen öffentlichen Lebensbereichen ab, um sie auf eine vielfältiger werdende Gesellschaft auszurichten und um allen Menschen, unabhängig von ihrer Herkunft, Chancen auf Teilhabe zu eröffnen.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund setzt sich gemeinsam mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden dafür ein, dass das entsprechende Programm auch für die Integration von Geflüchteten und den neuen Zuwanderern genutzt werden kann.

Darüber hinaus hat der Hessische Städte- und Gemeindebund mit der Hessischen Staatskanzlei ein Modellvorhaben vereinbart, mit dem Kommunen im ländlichen Raum unterstützt werden, die sich aktiv um eine dauerhafte Ansiedlung von Zuwanderern bemühen. Hier wird von der Hessischen Staatskanzlei ein Finanzierungsvolumen von maximal 300.000 Euro bereitgestellt. Die Erfahrungen der Kommunen sollen zusammengefasst und im Rahmen von Erfahrungsaustauschen anderen Städten und Gemeinden verfügbar gemacht werden (Siehe Tätigkeitsbericht, Kapitel 30 „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements“).

31. Lehrgänge im Freiherr vom Stein-Institut

Im Berichtszeitraum wurden bis März 2016 im Rahmen des Freiherr vom Stein-Institutes in Nidda – Bad Salzhausen und Kirchheim 113 Lehrgänge durchgeführt, die von rund 2717 Teilnehmern/innen besucht wurden.

Die Lehrgänge beinhalteten folgende Themen:

- Baurecht
- Kommunalverfassungsrecht
- Arbeits- und Beamtenrecht
- Umweltrecht
- Gewerbe- und Ordnungsrecht
- Vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten
- Miet-, Wohnungsaufsichts- und Obdachlosenrecht
- Mietrechtsnovelle 2013
- Kommunales Abgabenrecht
- Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
- Finanzen
- Vergaberecht/VOB/Bauvertragsrecht
- Naturschutzrecht
- Architektenvertrags- und -vergütungsrecht (HOAI) sowie Ingenieurrecht

Darüber hinaus fanden Lehrgänge für Bürgermeister/innen, (Chef-)Sekretärinnen / Vorzimmer Bürgermeister, Haupt- und Personalamtsleiter/innen, Stadtverordnetenvorsteher/innen / Vorsitzende der Gemeindevertretungen, Gemeindevertreter/innen und Stadtverordnete statt.

Auch Tagesseminare zu aktuellen Fragen wurden im Berichtszeitraum mit ca. 1000 Teilnehmern durchgeführt:

- HOAI 2013
- Hessische HundeVO (Praxisseminar)
- Nutzung von Wertgrenzen bei der Aufstellung der Haushaltssatzung und des Jahresabschlusses
- Steuerung mit dem neuen Haushalt – Konsolidierung aktiv gestalten (für Mandatsträger)
- Kommunalwahlen 2016

Trotz des umfangreichen Angebotes an Lehrgängen war wiederum ein beträchtlicher Nachfrageüberhang festzustellen.

II. MITGLIEDER DES HESSISCHEN STÄDTE- UND GEMEINDEBUNDES, ORGANE, FACHAUSSCHÜSSE UND ARBEITSGEMEINSCHAFTEN

Dem Hessischen Städte- und Gemeindebund als Vereinigung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Lande Hessen gehören aktuell 403 Mitgliedsstädte und -gemeinden als ordentliche Mitglieder und 118 andere kommunale Körperschaften des öffentlichen Rechts und juristische Personen des Privatrechts als außerordentliche Mitglieder an. Dies sind im Einzelnen in alphabetischer Reihenfolge:

1. Mitglieder

● *Ordentliche Mitglieder (403)*

A

Aarbergen
Abtsteinach
Ahnatal
Alheim
Allendorf (Eder)
Allendorf (Lumda)
Alsbach-Hähnlein
Alsfeld
Altenstadt
Amöneburg
Angelburg
Antrifttal
Aßlar

B

Babenhausen
Bad Arolsen
Bad Camberg
Bad Emstal

Bad Endbach
Bad Hersfeld
Bad Karlshafen
Bad König
Bad Nauheim
Bad Orb
Bad Salzschlirf
Bad Schwalbach
Bad Soden-Salmünster
Bad Sooden-Allendorf
Bad Vilbel
Bad Wildungen
Bad Zwesten
Battenberg (Eder)
Baunatal
Bebra
Beerfelden
Bensheim
Berkatal
Beselich
Biblis
Bickenbach
Biebergemünd
Biebertal
Biebesheim am Rhein
Birkenau
Birstein
Bischoffen
Bischofsheim
Borken (Hessen)
Brachtal
Braunfels
Brecken
Breidenbach
Breitenbach am Herzberg
Breitscheid
Brensbach
Breuberg
Breuna
Brombachtal
Bromskirchen
Bruchköbel
Büdingen
Burghaun
Burgwald
Bürstadt
Buseck
Büttelborn
Butzbach

C

Calden
Cölbe
Cornberg

D

Dautphetal
Dieburg
Diemelsee
Diemelstadt
Dietzenbach
Dietzhölztal
Dillenburg
Dipperz
Dornburg
Dreieich
Driedorf

E Ebersburg
Ebsdorfergrund
Echzell
Edermünde
Edertal
Egelsbach
Ehrenberg (Rhön)
Ehringshausen
Eichenzell
Einhausen
Eiterfeld
Elbtal
Eltville am Rhein
Elz
Eppertshausen
Eppstein
Erbach
Erlensee
Erzhausen
Eschborn
Eschenburg
Eschwege
Espenau

F Feldatal
Felsberg
Fernwald
Fischbachtal
Flieden
Flörsbachtal
Flörsheim am Main
Florstadt
Frankenau
Frankenberg (Eder)
Fränkisch-Crumbach
Freiensteinau
Freigericht
Friedberg (Hessen)
Friedewald
Friedrichsdorf
Frielendorf
Fritzlar
Fronhausen
Fuldabrück
Fuldata
Fürth

G Gedern
Geisenheim
Gelnhausen
Gemünden (Felda)
Gemünden (Wohra)
Gernsheim
Gersfeld (Rhön)
Gilserberg
Ginsheim-Gustavsburg
Gladenbach
Glashütten
Glauburg
Gorxheimertal
Grasellenbach
Grävenwiesbach
Grebenu
Grebenhain
Greibenstein

Greifenstein
Griesheim
Großalmerode
Groß-Biebrau
Großenlüder
Groß-Gerau
Großkrotzenburg
Groß-Rohrheim
Groß-Umstadt
Groß-Zimmern
Grünberg
Gründau
Gudensberg
Guxhagen

H Habichtswald
Hadamar
Haiger
Haina (Kloster)
Hainburg
Hammersbach
Hasselroth
Hattersheim am Main
Hatzfeld (Eder)
Hauneck
Haunetal
Heidenrod
Helsa
Herborn
Herbstein
Heringen (Werra)
Herleshausen
Hesseneck
Hessisch Lichtenau
Heuchelheim
Heusenstamm
Hilders (Rhön)
Hirschhorn (Neckar)
Hirzenhain
Hochheim am Main
Höchst i. Odw.
Hofbieber
Hofgeismar
Hohenahr
Hohenroda
Hohenstein
Homburg (Ohm)
Hosenfeld
Hünfeld
Hünfelden
Hungen
Hünstetten
Hüttenberg

I Idstein
Immenhausen

J Jesberg
Jossgrund

K Kalbach
Kaufungen
Kefenrod
Kelsterbach
Kiedrich

Kirchhain
Kirchheim
Kirtorf
Knüllwald
Königstein am Taunus
Körle
Kriftel
Kronberg im Taunus
Künzell

L Lahnau
Lahntal
Langenselbold
Langgöns
Laubach
Lauterbach (Hessen)
Lautertal (Odenwald)
Lautertal (Vogelsberg)
Leun
Lich
Lichtenfels
Liebenau
Liederbach am Taunus
Limeshain
Linden
Lindenfels
Linsengericht
Lohfelden
Löhnberg
Lohra
Lollar
Lorch
Lorsch
Ludwigsau
Lützelbach

M Mainhausen
Maintal
Malsfeld
Meinhard
Meißen
Melsungen
Mengerskirchen
Merenberg
Messel
Michelstadt
Mittenaar
Modautal
Mörfelden-Walldorf
Mörtenbach
Morschen
Mossautal
Mücke
Mühlheim
Mühltal
Münchhausen
Münster
Münzenberg

N Nauheim
Naumburg
Neckarsteinach
Nentershausen
Neu-Anspach
Neuberg

Neu-Eichenberg
Neuenstein
Neuental
Neuhof
Neu-Isenburg
Neukirchen
Neustadt (Hessen)
Nidda
Niddatal
Nidderau
Niedenstein
Niederaula
Niederdorfelden
Niedernhausen
Nieste
Niestetal
Nüsttal

O Oberaula
Ober-Mörlen
Ober-Ramstadt
Obertshausen
Oberweser
Oestrich-Winkel
Ortenberg
Ottrau
Otzberg

P Petersberg
Pfungstadt
Philippsthal (Werra)
Pohlheim
Poppenhausen (Wasserkuppe)

R Rabenau
Ranstadt
Rasdorf
Raunheim
Rauschenberg
Reichelsheim (Odenwald)
Reichelsheim (Wetterau)
Reinhardshagen
Reinheim
Reiskirchen
Riedstadt
Rimbach
Ringgau
Rockenberg
Rodenbach
Rödermark
Rodgau
Romrod
Ronneburg
Ronshausen
Rosbach v.d. Höhe
Rosenthal
Roßdorf
Rotenburg a.d. Fulda
Rothenberg
Rüdesheim am Rhein
Runkel

Sch Schaafheim
Schauenburg
Schenklengsfeld

Schlangenbad
Schlitz
Schlüchtern
Schmitten
Schöffengrund
Schöneck
Schotten
Schrecksbach
Schwalbach am Taunus
Schwalmstadt
Schwalmtal
Schwarzenborn

S Seeheim-Jugenheim
Seligenstadt
Selters (Taunus)
Sensbachtal
Siegbach
Sinn
Sinnatal
Söhrewald
Solms
Sontra
Spangenberg
Stadtallendorf
Staufenberg
Steffenberg
Steinau an der Straße
Steinbach (Taunus)
Stockstadt am Rhein
Sulzbach

T Tann (Rhön)
Taunusstein
Trebur
Trendelburg
Twistetal

U Ulrichstein
Usingen

V Vellmar
Viernheim
Villmar
Vöhl
Volkmarsen

W Wabern
Wächtersbach
Wahlsburg
Waldbrunn (Westerwald)
Waldeck
Waldems
Waldkappel
Wald-Michelbach
Waldsolms
Walluf
Wanfried
Wartenberg
Wehretal
Wehrheim
Weilburg
Weilmünster
Weilrod

Weimar
Weinbach
Weißborn
Weiterstadt
Wettenberg
Wetter (Hessen)
Wetzlar
Wildeck
Willingen (Upland)
Willingshausen
Witzenhausen
Wohratal
Wölfersheim
Wolfhagen
Wöllstadt

Z Zierenberg
Zwingenberg

● **Außerordentliche Mitglieder (118)**

A Abfallverband Rheingau
Abfallwirtschaftsverband Kreis Groß-Gerau
Abwasserverband Alsbach-Zwingenberg-Hähnlein
Abwasserverband Aubach
Abwasserverband Bad König
Abwasserverband Bickenbach
Abwasserverband Bonbaden
Abwasserverband Bracht
Abwasserverband Flörsheim
Abwasserverband Freigericht
Abwasserverband Fulda
Abwasserverband Gelnhausen
Abwasserverband Herbornseelbach
Abwasserverband Hessisch Lichtenau
Abwasserverband Horlofftal
Abwasserverband Hungen
Abwasserverband Kirtorf
Abwasserverband Kronberg
Abwasserverband Lauter-Wetter
Abwasserverband Laxbach
Abwasserverband Limburg a.d.Lahn bei EVL
Abwasserverband Losse-Nieste-Söhre
Abwasserverband Main-Taunus
Abwasserverband Marburg
Abwasserverband Mittlere Dill
Abwasserverband Mittlere Mümling
Abwasserverband Mittlere Salzböde

Abwasserverband Mittlerer Rheingau
 Abwasserverband Modau
 Abwasserverband Mülmischtal
 Abwasserverband Obere Dietzhölze
 Abwasserverband Obere Gersprenz
 Abwasserverband Oberer Fallbach
 Abwasserverband Oberer Rheingau
 Abwasserverband Oberes Aartal
 Abwasserverband Oberes Erlenbachtal
 Abwasserverband Oberes Fuldataal
 Abwasserverband Oberes Krebsbachtal
 Abwasserverband Oberes Usatal
 Abwasserverband Oberes Weital
 Abwasserverband Oberes Weschnitztal
 Abwasserverband Ohm-Seenbach
 Abwasserverband Perfgebiet-Bad Laasphe
 Abwasserverband Rüsselsheim-Raunheim
 Abwasserverband Schleifbach
 Abwasserverband Stadtallendorf-Kirchhain
 Abwasserverband Überwald
 Abwasserverband Ulmtal-Lahn
 Abwasserverband Untere Rodau
 Abwasserverband Unterzent-Untere Mümling
 Abwasserverband Vorderer Odenwald
 Abwasserverband Warme-Diemeltal
 Abwasserverband Weilburg
 Abwasserverband Wetzachtal
 Abwasserverband Wiesecktal
B Behindertenhilfe Wetteraukreis GmbH
E ekom 21 - KGRZ Hessen
F Feldwegeverband Vogelsberg
G Gemeinschaftskasse des Landkreises Darmstadt-Dieburg
K Kläranlagen-Betriebsverband Ems-Wörsbachtal
 KMB Kommunalwirtschaft Mittlere Bergstraße
 Kommunalbeamten-Versorgungskasse Nassau
 Kommunale Versorgungskassen Kassel
L Landeswohlfahrtsverband Hessen
M MAINGAU Energie GmbH
 Müllabfuhrzweckverband Biedenkopf
 Müllabfuhrzweckverband Großkrotzenburg und Hainburg
 Müllabfuhrzweckverband Odenwald
 Müllabhol-Zweckverband Rotenburg – Sitz Bebra –

R Regionalverband Frankfurt/RheinMain
 Rheingauwasser GmbH
S Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen
 Stadtwerke Mühlheim am Main GmbH
 SV Sparkassenversicherung / SV Kommunal
U Unfallkasse Hessen
V Verband für Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz Baunatal-Schauenburg
 Vereinigung Hessischer Bürgermeister und Kassenverwalter
 Versorgungskasse Darmstadt
W Waldeckische Domänialverwaltung
 Wasser- und Abwasserzweckverband Kreis Hersfeld-Rotenburg
 Wasserbeschaffungsverband Riedgruppe Ost
 Wasserbeschaffungsverband Usingen
 Wasserbeschaffungsverband Wasserwerke Dillkreis Süd
 Wasserleitungszweckverband Gemünden-Bunstruth
 Wasserverband Gruppenwasserwerk Fritzlar-Homburg
 Wasserverband Kleeberg
 Wasserverband Lahn-Ohm
 Wasserverband Losse
 Wasserverband Schwarzbachgebiet-Ried
 Wasserwerk Gerauer Land
 WellnessParadies am Silbersee GmbH
Z ZAKB Zweckverband Abfallwirtschaft Vogelsbergkreis
 Zweckverband „Kommunale Dienste Immenhausen-Espenau“
 Zweckverband Abfall- und Wertstoffsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg
 Zweckverband Abfallwirtschaft Werra-Meißner-Kreis
 Zweckverband ASM-Abwasser- und Servicebetrieb Mainspitze
 Zweckverband Dietzhölztal Mittelpunktschwimmbad
 Zweckverband Friedhofs- und Bestattungswesen Neu-Isenburg
 Zweckverband für Abfallwirtschaft Kreis Bergstraße (ZAKB)
 Zweckverband Gruppen-Wasserwerk Florenberg
 Zweckverband IKG Interkommunales Gewerbegebiet
 Zweckverband Interkommunales Gewerbegebiet LIMES

Zweckverband Interkommunale Zusammenarbeit
Hinterland

Zweckverband Interkommunale Zusammenarbeit
Sontra-Herleshausen-Nentershausen

Zweckverband Kommunale Dienste
Bad Emstal-Niedenstein

Zweckverband Lollar-Staufenberg

Zweckverband Meißner Verbandswasserwerk

Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke

Zweckverband Mittelhessische Wasserwerke

Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe

Zweckverband Raum Kassel

Zweckverband Rheingau

Zweckverband Schwalm-Eder-Mitte

Zweckverband Schwimmbad Bad Nauheim-Friedberg

Zweckverband Soziale Dienste Antrifttal-Kirtorf

Zweckverband Sozialstation Mittlere Wetterau

Zweckverband Vulkan-Radweg

Zweckverband Wasserversorgung
Dieberggruppe

Bürgermeister Wolfgang Gottlieb, Birstein

Bürgermeister Carsten Helfmann, Eppertshausen

Bürgermeister Stephan Kelbert, Michelstadt

Bürgermeister Roland Kern, Rödermark

Bürgermeister Hans Heinz Keursten, Rothenberg

Bürgermeister Götz Konrad, Eschenburg

Bürgermeister Friedel Lenze, Berkatal

Bürgermeister Günter Martini, Bickenbach

Bürgermeister Volker Mosler, Rüdesheim

Bürgermeister Uwe Olt, Lützelbach

Bürgermeister Manfred Schaub, Baunatal

Bürgermeister Thomas Scholz, Mengerskirchen

Bürgermeister Karl-Josef Schwiddessen,
Petersberg

Bürgermeister Thorsten Stolz, Gelnhausen

Bürgermeister Danny Sutor, Grebenstein

Bürgermeister Herbert Erich Unger, Florstadt

StVVorsteher Udo Volck, Wetzlar

Bürgermeister Rainer-Hans Vollmöller,
Lauterbach

Bürgermeister Dieter Zimmer, Dreieich

2. Organe

Organe des Hessischen Städte- und Gemeindebundes sind gemäß § 8 der Satzung

1. die Mitgliederversammlung,
2. der Hauptausschuss,
3. das Präsidium.

● **Hauptausschuss**

Ordentliche Mitglieder des Hauptausschusses sind aktuell:

Bürgermeister Ulrich Künz, Kirtorf (Vorsitzender)

Bürgermeister Matthias Baaß, Viernheim
(Erster stellv. Vorsitzender)

Bürgermeister Klaus Temmen, Kronberg
(Weiterer stellv. Vorsitzender)

Bürgermeister Manfred Apell, Lahntal

Bürgermeister Hans Benner, Herborn

Bürgermeister Björn Brede, Frankenau

Bürgermeister Falko Fritsch, Schlüchtern

Bürgermeister Peter Funk, Münchhausen

Bürgermeisterin Ursula Gimmler, Schauenburg

● **Präsidium**

Ordentliche Mitglieder des Präsidiums sind aktuell:

Bürgermeister a.D. Karl-Heinz Schäfer (Präsident)

Stadtrat Harald Semler, Wetzlar
(Erster Vizepräsident)

Bürgermeister Dr. Thomas Stöhr, Bad Vilbel
(Weiterer Vizepräsident)

Bürgermeister Michael Aufenanger, Ahnatal

Bürgermeisterin Dr. Astrid Mannes, Mühlthal

Bürgermeisterin Iris Schröder, Neuberg

Bürgermeister Michael Steisel, Söhrewald

Bürgermeister Uwe Steuber, Lichtenfels

Bürgermeister Bernhard Ziegler, Herbstein

Geschäftsführer Karl-Christian Schelzke

Sitzungstermine im Berichtszeitraum

Gemeinsame Sitzungen des Präsidiums und des Hauptausschusses

26. März 2014 in Bad Vilbel

29. Januar 2015 in Mühlheim am Main

10. Juli 2015 in Mühlheim am Main

17. September 2015 in Fernwald

11. Februar 2016 in Fernwald

Hauptausschuss

16. Oktober 2014 in Fernwald

Präsidium

04. Dezember 2013 in Fernwald
30. Januar 2014 in Fernwald
22. Mai 2014 in Fernwald
17. Juli 2014 in Fernwald
04. Dezember 2014 in Fernwald
19. März 2015 in Fernwald
18. Juni 2015 in Fernwald
03. Dezember 2015 in Fernwald
14. April 2016 in Fernwald

3. Fachausschüsse

Im Berichtszeitraum haben folgende von der Geschäftsstelle betreute Fachausschusssitzungen stattgefunden:

● *Ausschuss für Finanzen* 3 Sitzungen

Der Fachausschuss für Finanzen setzt sich aktuell aus den folgenden ordentlichen Mitgliedern zusammen:

Vorsitzender: Bürgermeister Volker Carle, Cölbe

Bürgermeister Hans Benner, Herborn
Bürgermeister Horst Burghardt, Friedrichsdorf
Bürgermeister Jörg Lautenschläger, Modautal
Bürgermeister Hartmut Linnekugel, Volkmarsen
Bürgermeister Richard von Neumann, Ginsheim-Gustavsburg
Bürgermeister Rolf Reinhard, Abtsteinach
Bürgermeister Markus Röth, Grasellenbach
Bürgermeister Joachim Ruppert, Groß-Umstadt
Bürgermeister Thomas Scholz, Mengerskirchen
Bürgermeister Gerhard Schultheiß, Nidderau
Bürgermeister Dr. Thomas Stöhr, Bad Vilbel
Bürgermeister Herbert Erich Unger, Florstadt
Bürgermeister Rainer-Hans Vollmöller, Lauterbach
Bürgermeister Volker Zimmermann, Bad Wildungen

● *Ausschuss für Recht, Verfassung und Personal* 4 Sitzungen

Der Fachausschuss für Recht, Verfassung und Personal setzt sich aktuell aus den folgenden ordentlichen Mitgliedern zusammen:

Vorsitzender: Bürgermeister Eckhard Schultz, Lahnau

Bürgermeister Michael Antenbrink, Flörsheim
Bürgermeister Stefan Bechthold, Fernwald
Bürgermeister Heinz-Peter Becker, Mörfelden-Walldorf
Bürgermeister Lothar Bott, Gemünden (Felda)
Bürgermeister Peter Hartmann, Wohratal
Bürgermeister Leonhard Helm, Königstein i. Ts.
Bürgermeister Roland Kern, Rödermark
Bürgermeister Michael Lotz, Dillenburg
Bürgermeister Klemens Olbrich, Neukirchen
Bürgermeister Peter Pfungst, Steffenberg
Bürgermeister Andreas Schulz, Ebsdorfergrund
Bürgermeister Lars Burkhard Stein, Heuchelheim
Bürgermeister Klaus Temmen, Kronberg im Taunus
Bürgermeister Daniel Tybussek, Mühlheim am Main
Bürgermeister Heinrich Vesper, Willingshausen

● *Ausschuss für Raumordnung, Strukturförderung, Bau und Wohnungsfragen* 1 Sitzung

Der Fachausschuss für Raumordnung, Strukturförderung, Bau und Wohnungsfragen setzt sich aktuell aus den folgenden ordentlichen Mitgliedern zusammen:

Vorsitzender: Bürgermeister Horst Kaiser, Elz

Bürgermeister Bernhard Bessel, Hainburg
Bürgermeister Reinhold Hehmann, Schaafheim
Bürgermeister Manfred Helfrich, Poppenhausen
Bürgermeister Jürgen Herwig, Hessisch Lichtenau
Bürgermeister Kurt Hillgärtner, Rabenau
Bürgermeister Thomas Jühe, Raunheim
Bürgermeister Kai Knöpper, Neuental
Bürgermeister Jörg Müller, Knüllwald
Bürgermeisterin Susanne Schaab, Schotten
Bürgermeisterin Silvia Scheu-Menzer, Hünfelden
Erste Stadträtin Karin Schnick, Hattersheim
Bürgermeister Andreas Schulz, Ebsdorfergrund
Bürgermeister Norbert Syguda, Altenstadt

● *Ausschuss für Soziales, Kultur und Sport* 3 Sitzungen

Der Fachausschuss für Soziales, Kultur und Sport setzt sich aktuell aus den folgenden ordentlichen Mitgliedern zusammen:

Vorsitzender: Bürgermeister Andreas Larem, Messel

Bürgermeister Hans Benner, Herborn
 Bürgermeister Horst Burghardt, Friedrichsdorf
 Bürgermeisterin Ursula Gimmler, Schauenburg
 Bürgermeister Karl Hartmann, Reinheim
 Bürgermeister Klaus Hoffmann, Neu-Anspach
 Bürgermeister Patrick Kunkel, Eltville am Rhein
 Bürgermeister Ullrich Otto, Bad Karlshafen
 Bürgermeister Jörg-Otto Quentin, Wahlsburg
 Bürgermeister Bernd Schmidt, Dautphetal
 Bürgermeister Dr. Frank Schmidt, Löhnberg
 Bürgermeisterin Iris Schröder, Neuberg
 Erster Stadtrat Michael Schüßler, Rodgau
 Bürgermeisterin Eva Söllner, Liederbach
 Bürgermeister Hans-Jürgen Zeiß, Münzenberg

● *Ausschuss für Touristik* 3 Sitzungen

Der Fachausschuss für Touristik setzt sich aktuell aus den folgenden ordentlichen Mitgliedern zusammen:

Vorsitzender: Bürgermeister Lothar Büttner, Bad Soden-Salmünster

Bürgermeister Horst Burghardt, Friedrichsdorf
 Bürgermeister Eric Engels, Fränkisch-Crumbach
 Bürgermeister Reinhold Hehmann, Schaafheim
 Bürgermeister Ralf Hilmes, Nentershausen
 Bürgermeister Thomas Ihrig, Hesseneck
 Bürgermeister Michael Köhler, Bad Zwesten
 Bürgermeister Jörg Müller, Knüllwald
 Bürgermeister Andreas Nickel, Großalmerode
 Bürgermeister Jörg-Otto Quentin, Wahlsburg
 Bürgermeister Michael Richter-Plettenberg, Amöneburg
 Bürgermeisterin Susanne Schaab, Schotten
 Bürgermeister Markus Schäfer, Bad Endbach
 Bürgermeister Hans-Jürgen Schäfer, Schlitz
 Bürgermeister Kai-Uwe Spanka, Wetter
 Bürgermeister Klaus Wagner, Oberaula

● *Ausschuss für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten* 2 Sitzungen

Der Fachausschuss für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten setzt sich aktuell aus den folgenden ordentlichen Mitgliedern zusammen:

Vorsitzender: Bürgermeister Karl-Josef Schwiddessen, Petersberg

Bürgermeister Manfred Apell, Lahntal
 Bürgermeister Fred Dettmar, Reinhardshagen
 Bürgermeister Andreas Höfner, Dornburg
 Bürgermeister Roland Kern, Rödermark
 Bürgermeisterin Brigitte Kram, Ebersburg
 Bürgermeister Adolf Ludwig, Limeshain
 Bürgermeister Georg Lüdtke, Alheim
 Bürgermeister Andreas Nickel, Großalmerode
 Bürgermeister Uwe Olt, Lützelbach
 Bürgermeister Stefan Sauer, Groß-Gerau
 Bürgermeister Rainer Schreiber, Jossgrund
 Erster Stadtrat Michael Schüßler, Rodgau
 Bürgermeister Kai-Uwe Spanka, Wetter
 Bürgermeister Albert Ungermann, Linsengericht
 Bürgermeister Bernhard Ziegler, Herbstein

In den Fachausschüssen werden jeweils Gesetzentwürfe, Verordnungen und Erlasse beraten und Entscheidungsvorschläge für das Präsidium und den Hauptausschuss vorbereitet.

4. Kreisversammlungen

Die Kreisversammlungen in den 21 Kreisen tagten zwischen null- und siebenundzwanzigmal, wobei schwerpunktmäßig aktuelle kommunalpolitische und verbandspolitische Fragen erörtert wurden.

Im Berichtszeitraum wurde die Arbeit der Kreisversammlungen von der Geschäftsstelle verstärkt betreut. So war klares Ziel der Geschäftsführung, durch regelmäßige Teilnahme an den Sitzungen einen breiteren Informationsfluss über verbandspolitisch relevante Themen zu gewährleisten.

Die Vorsitzenden der Kreisversammlungen sind wie nachfolgend aufgeführt für den Kreis

Bergstraße
 N. N.

Darmstadt-Dieburg
 Bürgermeister Karl Hartmann, Reinheim

Fulda
 Bürgermeister Karl-Josef Schwiddessen, Petersberg

Gießen

Bürgermeister Bernd Klein, Lich

Groß-Gerau

Bürgermeister Heinz-Peter Becker, Mörfelden-Walldorf

Hersfeld-Rotenburg

Bürgermeister Thomas Baumann, Ludwigsau

Hochtaunus

Bürgermeister Klaus Hoffmann, Neu-Anspach

Kassel

Bürgermeister Michael Steisel, Söhrewald

Lahn-Dill

Bürgermeister Frank Inderthal, Solms

Limburg-Weilburg

Bürgermeister Werner Schlenz, Brechen

Main-Kinzig

Bürgermeisterin Iris Schröder, Neuberg

Main-Taunus

Bürgermeister Christian Seitz, Kriftel

Marburg-Biedenkopf

Bürgermeister Peter Eidam, Weimar (Lahn)

Odenwald

Bürgermeister Gottfried Görig, Beerfelden

Offenbach

N. N.

Rheingau-Taunus

Bürgermeister Frank Kilian, Geisenheim

Schwalm-Eder

Bürgermeister Jörg Müller, Knüllwald

Vogelsberg

Bürgermeister Lothar Bott, Gemünden (Felda)

Waldeck-Frankenberg

Bürgermeister Christian Klein, Battenberg

Werra-Meißner

Bürgermeister Andreas Nickel, Großalmerode

Wetterau

Bürgermeister Herbert Erich Unger, Florstadt

kommunen sind in drei Arbeitsgemeinschaften (Regionalbezirke Darmstadt, Gießen und Kassel) organisiert, die sich regelmäßig zum Gedankenaustausch treffen. Aus diesen drei Arbeitsgemeinschaften (Regionalversammlungen) werden die Regionalvorstände (bestehend aus jeweils fünf Personen) gewählt, die dann gemeinsam mit derzeit drei Ehrenmitgliedern den Landesvorstand bilden.

Die bis zur Kommunalwahl im Amt befindlichen Mitglieder des Landesvorstandes:

Landesvorsitzender:

Helmut Müller, Hasselroth

Ehrevorsitzende:

Karl-Heinz Stier

Valentin Wettlaufer

Wolf-Rüdiger Fritz

Regionalvorstand für den Regierungsbezirk Darmstadt

Vorsitzender:

Helmut Müller, Hasselroth

Stv. Vorsitzende:

Horst Staengle, Trebur

Harald Winter, Mühlheim am Main

Beisitzer:

Wolfgang Odermatt, Flörsheim am Main

Peter Reichert, Glauburg

Regionalvorstand für den Regierungsbezirk Gießen

Vorsitzender:

Dirk Geißler, Lahntal

Stv. Vorsitzende:

Martin Hanika, Langgöns

Franz-Josef Kreuter, Antrifttal

Beisitzer:

Walter Frank, Weilburg

Bernhard Völkel, Aßlar

Regionalvorstand für den Regierungsbezirk Kassel

Vorsitzender:

Gerhard Kakalick, Guxhagen

Stv. Vorsitzende:

Gerald Herber, Vellmar

Prof. Lothar Seitz, Bad Hersfeld

Beisitzer:

Silvia Börner, Bad Sooden-Allendorf

Joachim Schmolt, Edertal

Nach der Kommunalwahl am 06. März 2016 ergeben sich einige personelle Änderungen. Die neue

5. Arbeitsgemeinschaften der Stadtverordnetenvorsteher/innen und Vorsitzenden der Gemeindevertretungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden beim Hessischen Städte- und Gemeindebund

● Landesvorstand der Stadtverordnetenvorsteher/innen und Vorsitzenden der Gemeindevertretungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden beim Hessischen Städte- und Gemeindebund

Die Stadtverordnetenvorsteher/innen und Gemeindevertretungsvorsitzenden unserer Mitglieds-

Zusammensetzung wird erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Der Landesvorstand tagte im Berichtszeitraum wie folgt:

17.12.2013 in Mühlheim am Main
11.06.2014 in Bensheim
13.11.2014 in Fernwald
26.03.2015 in Fernwald
03.06.2015 in Hofgeismar
03.12.2015 in Fernwald

Unter der Organisation von Herrn Prof. Seitz, Herrn Wettlaufer und Herrn Kakalick wurde den Mitgliedern des Landesvorstandes das Angebot unterbreitet, im Rahmen der Bad Hersfelder Festspiele am 8. Juli 2014 an einer Aufführung teilzunehmen und sich zum Gedankenaustausch zu treffen. In 2015 wurde eine weitere Aufführung am 12.07.2015 in Bad Hersfeld besucht.

● **Landesversammlungen**

Die 27. Landesversammlung der Stadtverordnetenvorsteher/innen und Vorsitzenden der Gemeindevertretungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden des Hessischen Städte- und Gemeindebundes fand am 11. Juni 2014 in Bensheim im Rahmen des Hessentages statt.

Nach dem Grußwort der gastgebenden Stadtverordnetenvorsteherin Carola HEIMANN ging Präsident SCHÄFER in seiner Rede auf das Leitthema der Landesversammlung „Finanzbedarf der Kommunen“ ein. Ihm schloss sich als Rednerin Frau Dr. Bernadette Weyland, Staatssekretärin im Hessischen Ministerium der Finanzen, an. Es folgte der Bericht der Geschäftsführung sowie der Bericht des Landesvorsitzenden MÜLLER, der auf die im Rahmen der Präsidiumssitzungen behandelten Themen hinwies, an denen er als beratendes Mitglied teilgenommen hat. MÜLLER ging auch ausführlich auf die Tagesordnungen der Landesvorstandssitzungen sowie der Regionalversammlungen ein, in denen der Austausch über aktuelle Gesetzesänderungen und Diskussionen zu den Themen kommunaler Finanzausgleich und Hessisches Kinderförderungsgesetz (HessKiföG) im Fokus standen.

Ein ausführlicher Bericht findet sich in der HSGZ Nr. 07+08/2014 auf den Seiten 202–212.

Am 03. Juni 2015 fand die 28. Landesversammlung im Rahmen des Hessentages in Hofgeismar statt.

Hauptthema der Versammlung war „Der neue KfA – Kommunen und Land als Bedarfsgemeinschaft. Nach den Grußworten des Präsidenten des HSGB, Karl-Heinz SCHÄFER, und der Stadtverordnetenvorsteherin der Stadt Hofgeismar,

Frau Monika GREBING, referierte Staatsminister Axel WINTERMEYER über das Thema mit anschließender angeregter Diskussion der Teilnehmer.

In den Berichten der Geschäftsstelle des HSGB unterstrich Geschäftsführer SCHELZKE die Bedeutung einer realitätsgerechten Bedarfsanalyse für die Sicherstellung einer bedarfsgerechten finanziellen Mindestausstattung und sprach von der Notwendigkeit, die Menschen vor Ort bei Haushaltskonsolidierungen mitzunehmen. Stv. Geschäftsführer BACKHAUS kritisierte die vorgesehenen Änderungen der Hessischen Gemeindeordnung, die vor der Kommunalwahl anstanden.

Ein ausführlicher Bericht und die Dokumentation des Hauptreferats findet sich in der HSGZ 7+8/2015 auf den Seiten 202–213.

Eine weitere Landesversammlung (29.) fand am 19. Februar 2016 am Frankfurter Flughafen statt. Neben Themen aus dem HSGB und ganz aktuell über den KfA und die Flüchtlingssituation hielt der Vorsitzende der Fraport AG, Dr. Stefan Schulte, als Höhepunkt der Veranstaltung einen Vortrag über die „Entwicklung der Fraport AG und Ausbaupläne am Flughafen“. Abschließend dankten die Teilnehmer insbesondere auch dem Stadtverordnetenvorsteher von Mörfelden-Walldorf, Werner Schmidt, der die Kontakte zur Fraport hergestellt hatte und so erst die Veranstaltung ermöglichte.

Ein kurzer Bericht findet sich in der HSGZ Nr. 5/2016 auf der Seite 167.

● **Regionalversammlungen**

a) Am 12. September 2014 fand die Regionalversammlung der Stadtverordnetenvorsteher/innen und Vorsitzenden der Gemeindevertretungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden beim Hessischen Städte- und Gemeindebund für den Regierungsbezirk Darmstadt in Glauburg, im Museum „Keltenwelt am Glauberg“ statt. Im Mittelpunkt der Sitzung standen das Kurzreferat des Geschäftsführers des Archäologischen Parks Glauberg, die Führung durch das Museum sowie aktuelle kommunalpolitische Themen, die von den Teilnehmern vorab bei der Geschäftsstelle eingebracht wurden.

Die Regionalversammlung trat ein weiteres Mal am 25.09.2015 in Mörfelden-Walldorf zusammen, erörterte aktuelle kommunalpolitische Themen und besichtigte im Anschluss daran die Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH.

b) Im Regierungsbezirk Gießen fand die Sitzung der Regionalversammlung der Stadtverordnetenvorsteher/innen und Vorsitzenden der Gemeindevertretungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden

beim Hessischen Städte- und Gemeindebund am 23. September 2014 in Wetzlar statt. Auf der Tagesordnung standen die Neuwahl des Vorsitzenden des Regionalvorstandes sowie die Nachwahl eines weiteren Mitglieds für den Regionalvorstand. Im Anschluss daran fand die Besichtigung der Fa. Leica statt.

Zu einer weiteren Regionalversammlung trafen sich die Parlamentsvorsteher/innen am 24. September 2015 in Stadtallendorf. Die Geschäftsstelle beantwortete Fragen zu kommunalpolitischen Themen. Im Anschluss daran fand eine Besichtigung der Fa. Ferrero statt.

c) Die Regionalversammlung der Stadtverordnetenvorsteher/innen und Vorsitzenden der Gemeindevertretungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden beim Hessischen Städte- und Gemeindebund für den Regierungsbezirk Kassel trat am 19. September 2014 in Kassel, im Druckhaus der HNA zusammen. Neben der Betriebsbesichtigung wurden auch aktuelle kommunalpolitische Themen erörtert.

In 2015 tagte die Regionalversammlung am 11. September 2015 in Rotenburg a.d.F., im Herz-Kreislaufzentrum. Im Anschluss an die Besichtigung wurden Nachwahlen in den Regionalvorstand vorgenommen sowie aktuelle kommunalpolitische Themen behandelt, die der Geschäftsstelle vorab von den Teilnehmern eingereicht wurden.

III. GESCHÄFTSSTELLE DES HESSISCHEN STÄDTE- UND GEMEINDEBUNDES

Hessischer Städte- und Gemeindebund
Henri-Dunant-Str. 13
63165 Mühlheim am Main

Telefon: 06108/60010
Fax: 06108/600157
E-mail: hsgb@hsgb.de
Internet: www.hsgb.de

Geschäftsführer

Karl-Christian Schelzke

Stv. Geschäftsführer

Diedrich Backhaus

Referentinnen und Referenten:

Frau Ulrike Adrian
Frau Anke Bürgel
Herr Martin Grobba
Herr Johannes Heger
Herr Martin Jung

Herr Roland Klös
Herr Bernd Klotz
Frau Daniela Maier
Herr Klaus Pfalzgraf
Herr Johannes Ulrich Pöhlker
Herr Dr. David Rauber
Frau Alexandra Rauscher
Frau Sabine Richard-Ulmrich
Herr Klaus-Dieter Rösch
Herr Matthias Rupp
Herr Tobias Schilly
Frau Manuela Siedenschnur
Frau Kirsten Vogelmann
Frau Birgit Wagner
Herr Florian Weber

Sachbearbeitung und Sekretariate

Frau Eva Baran
Frau Elke Beyer
Frau Marzia Fiengo
Herr Josef Fonzetti
Frau Julia Gass
Herr Thorsten Heller (ekom 21)
Frau Ana Jerkovic
Frau Heike Kaufmann
Frau Ute Kolb
Frau Peggy Loreth
Herr Ernst Heiner Röder
Frau Manuela Oestreich
Frau Regina Schattner
Frau Petra Schröder
Frau Anna-Maria Schwemmler
Frau Jutta Seipel
Frau Martina Weigand
Frau Hannelore Winter
Frau Svenja Winter
Frau Anika Wolf
Frau Anette Zimmermann

IV. FREIHERR-VOM-STEIN- BERATUNGS GMBH

(Bericht Paul Weimann, Geschäftsführer der Freiherr-vom-Stein-Beratungs GmbH)

● Freiherr-vom-Stein-Beratungs GmbH gegründet

Die Dienstleistungsgesellschaft des Hessischen Städte- und Gemeindebundes (HSGB) erweitert das Beratungsangebot für dessen Mitglieder

Städte und Gemeinden stehen vor komplexer werdenden Anforderungen gerade in der Kommunikation mit der Bürgerschaft und in der effizienten Organisation von Verwaltung. In den letzten Jahren sind die Anfragen der hessischen Städte- und Gemeinden für erweiterte Beratungsdienstleistungen, die nicht das Kerngeschäft des HSGB betreffen, erheblich gestiegen.

Dieser Tatsache hat der HSGB Rechnung getragen und die Freiherr-vom-Stein-Beratungs GmbH gegründet. Alleiniger Gesellschafter der Freiherr-vom-Stein-Beratungs GmbH ist der HSGB.

Als Geschäftsführer der neuen Beratungs GmbH konnte Paul Weimann, langjähriger Bürgermeister von Oestrich-Winkel und ehemaliger Präsident des HSGB gewonnen werden.

Die Freiherr-vom-Stein-Beratungs GmbH hat ihren Sitz in Mühlheim am Main und führt die Dienstgeschäfte von den angemieteten Räumlichkeiten im Landeswohlfahrtsverband, Frankfurter Straße 44 in Wiesbaden, aus.

Zwischenzeitlich ist es gelungen, hervorragende Referenten zu gewinnen. Kommunalerfahrene Kolleginnen und Kollegen, z. T. auch Bürgermeister, die vor kurzem aus ihrem aktiven Dienst ausgeschieden sind, stehen für die Aufgaben der GmbH zur Verfügung. Langjährige Erfahrung, hohe fachliche Kompetenz und die kommunale Praxis garantieren einen fundierten Wissenshintergrund und persönliche Ansprechpartner von Anfang an.

Schwerpunkte der Dienstleistungen der Freiherr-vom-Stein-Beratungs GmbH sind:

- Moderation von öffentlichen Veranstaltungen, Bürgerversammlungen und
- Diskussionsforen

- Leitbilddiskussionen und Mediationsverfahren
- Personalberatung
- Organisationsberatung
- Interkommunale Zusammenarbeit
- Kommunale Energie /Infrastruktur
- Haushaltskonsolidierung
- Inhouse-Schulungen

Im Rahmen der vorgenannten Dienstleistungsangebote werden vertiefte Untersuchungen und entsprechende Darstellungen in den städtischen Gremien bzw. Bürgerversammlungen durchgeführt.

Das dargestellte Dienstleistungsangebot ist nicht abschließend und kann auf den jeweiligen Einzelfall bezogen konkretisiert und erweitert werden. Die jeweiligen Dienstleistungen der Freiherr-vom-Stein-Beratungs GmbH sind kostenpflichtig.

Bei Interesse und hinsichtlich weiterer Einzelheiten ist Ansprechpartner:

Geschäftsführer Paul Weimann

Freiherr-vom-Stein-Beratungs GmbH
Frankfurter Straße 44
65189 Wiesbaden
E-Mail: paul.weimann@freiherr-vom-stein-beratungs-gmbh.de
Telefon: 0611 156322
Mobil: 0171 2612743



**Hessischer
Städte- und
Gemeindebund**