

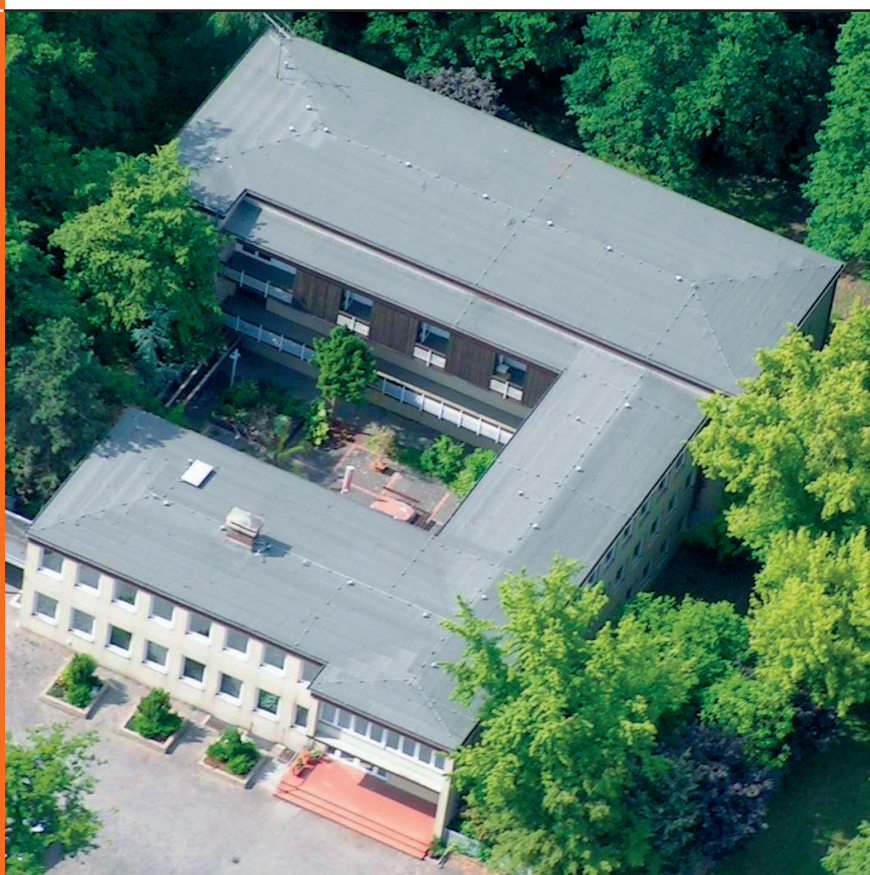


# Hessischer Städte- und Gemeindebund

---

## Tätigkeitsbericht 2016–2018

---



# **Der Hessische Städte- und Gemeindebund – starker Partner der Kommunen**

Die Einnahmesituation bei den Steuern und eine günstige Konjunktur haben das Haushaltsloch der Kommunen in den letzten Jahren verkleinert. In vielen Städten und Gemeinden konnte die drückende Schuldenlast auch deutlich verringert werden, teilweise durch staatliche Entschuldungsprogramme, aber vorrangig auch durch eigenes sparsames Wirtschaften. Um sich der verbleibenden Strukturdefizite in vielen Gemeinden annehmen zu können, muss aber ebenso das sich verändernde Umfeld der Kommunen in den Blick genommen werden.

Da sind beispielsweise die Veränderungen durch eine neue Kommunikationskultur. Die digitale Welt hat nicht nur das alltägliche Leben vieler Bürgerinnen und Bürger nachhaltig verändert, sondern stellt auch Verwaltungshandeln in der bisherigen Form infrage. Gemeinden stehen vor der Herausforderung, künftig Produkte, Leistungen, Informationen und Angebote zugänglich zu machen, die Bürger, Jugendliche, Senioren, Hausbesitzer, Arbeitnehmer, kleinere und größere Unternehmen online erledigen möchten. Die Kommunen müssen sich auf diesen Quantensprung der Technologie einstellen. Aber bei allen erforderlichen Veränderungen darf der persönliche Bezug zum Rathaus nicht verloren gehen.

Die Europäische Datenschutzgrundverordnung, das eGovernmentGesetz oder der verbürgte ständige Zugang zu Informationen in den Rathäusern sind Stichworte, was heute in den Kommunalverwaltungen neu oder in einer neuen Aufgabenstellung zu leisten ist. Das zweite Feld der Veränderung steht hinter dem

Ziel der Integration. Der Berichtszeitraum ist gekennzeichnet durch die Zuwanderung insbesondere aufgrund der Flüchtlingsbewegung. Die Menschen sind in unseren Städten und Gemeinden angekommen. Jetzt müssen sie integriert werden. Wie kann diese Integration innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung koordiniert und einheitlich ausgerichtet werden? Wie kann bürgerschaftliches Engagement in diesem wichtigen Handlungsfeld helfen?

Als Verband der kreisangehörigen Kommunen haben wir in den letzten Monaten immer wieder darauf hingewiesen, dass die Zuwanderung nicht nur eine Herausforderung für das gesellschaftliche Miteinander ist, sondern auch eine Zukunftsfrage für ländliche Räume.

Gerade die Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen können für ihre Situation passende Handlungsstrategien und konkrete Gestaltungslösungen entwickeln: „Gemeinde macht Zukunft“. Vor allem bedarf es einer auskömmlichen Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Gestaltung zukunftsfähiger Angebote. Arbeitsplätze, die ärztliche Versorgung, der ÖPNV, die Nahversorgung oder das Breitband sind wichtige Faktoren, die über ein Bleiben entscheiden: Menschen, die gerne in ihren ländlich geprägten Orten leben, sind die besten Indikatoren für eine gedeihliche Entwicklung der Kommunen und tragen auch zur Entlastung der Ballungsräume bei.

Der Hessische Städte und Gemeindebund wird auch weiterhin seine Mitglieder bei allen Maßnahmen zur Zukunfts-

fähigkeit der Kommunen begleiten und unterstützen.

Das Präsidium und die Geschäftsführung bedanken sich bei allen Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedskommunen für die konstruktive Zusammenarbeit in den zurückliegenden Monaten. In dem Ihnen vorliegenden Tätigkeitsbericht 2016 bis 2018 sind ausführlich die ein-

zelnen 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 stetig guten Leistungen.



Karl-Christian Schelzke  
Geschäftsführender Direktor



Harald Semler  
Präsident

## VORBEMERKUNG:

Der vorliegende Tätigkeitsbericht der Geschäftsstelle umfasst den Zeitraum von Juni 2016 bis Oktober 2018. Wir haben die Tätigkeiten der Geschäftsstelle nach Sektoren geordnet dargestellt, d. h. in große Sach- und Rechtsgebiete aufgegliedert:

## I. SCHWERPUNKTE DER VERBANDSARBEIT – SACHBERICHT

<b>1. Asylrecht / Flüchtlinge</b>	<b>5</b>
• Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerbern	5
• Baurecht	8
• Integration und Migration	8
<b>2. Gemeindefinanzrecht, Finanzwesen und Steuern</b>	<b>9</b>
• Hessenkasse	9
• Kommunale Steuern	11
• Gewerbesteuer und Gewerbesteuerumlage	11
• Grundsteuer	12
• Kleine Gemeindesteuern	12
• Besteuerung der Kommunen	13
• Kommunaler Finanzausgleich	13
• Konnexität	15
• Gemeindehaushaltsrecht	16
• Förderprogramme	18
• Fehlbelegungsabgabe	19
• Statistik	19
• Forstrecht	20
• EU-Beihilferecht	21
• Bürger- und Dorfgemeinschaftssteuer	21
<b>3. Kommunales Abgabenrecht</b>	<b>21</b>
• Straßenbeiträge	21
• Abwassergebühren	23
• Wassergebühren	23
<b>4. Kommunalrecht / Kommunalwahlrecht</b>	<b>24</b>
• Kommunalrecht	24
• Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“	27
• Wahlrecht	28
• Schulrecht	29
• Informationsfreiheitsgesetz	31
• Schiedsamtsgesetz	31
• Sonstiges	31
<b>5. Beamten- und Arbeitsrecht</b>	<b>32</b>
<b>6. Sozialrecht und Gesundheitswesen</b>	<b>34</b>
• Umsetzung des Bundesteilhabegesetz in Hessen	34
• Ärztliche Versorgung	35
• Krankenhauswesen	35
<b>7. Raumordnung, Landes- und Regionalplanung</b>	<b>36</b>
• Landesentwicklungsplan	36
• Regionalpläne	36

• Gewerbeflächenkonzept Mittelhessen	36
• Teilregionalpläne Energie	37
• Metropolgesetz	37
• Allianz für Wohnen in Hessen	37
• Landesinitiative Baukultur in Hessen	37
<b>8. Bauplanungsrecht</b>	<b>38</b>
• Städtebaurechts-Novelle 2017	38
• Zentrales Landesportal für die Bauleitplanung im Internet	38
• Pilotprojekt geruchssteuernde Bauleitplanung	38
• Normenkontrollverfahren	38
• Güterichterverfahren	38
• Planungsschadensrecht	38
• Anspruch auf Erschließung	38
• Prüfung städtebaulicher Verträge	39
• Strukturreform im Bereich der Gutachterausschüsse	39
<b>9. Bauordnungsrecht</b>	<b>39</b>
• HBO-Novelle 2018	39
• Stellplatzsatzung	39
• Fahrradabstellplatz-Verordnung	39
• Gestaltungssatzung, Werbeanlagen	39
<b>10. Denkmalschutzrecht</b>	<b>40</b>
• Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmäler	40
• Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Hessischen Denkmalschutzgesetz	40
• Denkmalverzeichnis	40
<b>11. Umweltrecht und Klimaschutz</b>	<b>41</b>
• Allgemeiner Umweltschutz	41
• Wasserrecht	42
• Naturschutz und Landschaftspflege	51
<b>12. Energierecht</b>	<b>52</b>
<b>13. Abfallrecht und Bodenschutz</b>	<b>54</b>
• Abfallrecht	54
• Bodenschutz	56
<b>14. Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	<b>57</b>
• Melde-, Pass-, Ausweis- und Personenstandswesen	57
• Einführung einer Kastrations- und Kennzeichnungspflicht für freilaufende Katzen	58
• Gesetz zur Regelung des Rechts der Hilfen und Unterbringung bei psychischen Krankheiten (PsychKHG)	59
• Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen vom 25. Juni 2018 (GVBl. S. 302)	60
• Tierseuchenbekämpfung – Afrikanische Schweinepest	61
<b>15. Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht</b>	<b>61</b>
<b>16. Brand- und Katastrophenschutz</b>	<b>62</b>
• Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen, Rechtsverordnungen, Erlassen etc.	62
• Katastrophenschutz in Hessen	64
• Kartellverfahren	64



<b>17. Gaststätten- und Gewerberecht</b>	<b>65</b>
• <i>Gaststättenrecht</i>	65
• <i>Spielrecht</i>	65
• <i>Gewerberecht</i>	67
• <i>Zuständigkeiten für den Vollzug des Prostituiertenschutzgesetzes</i>	69
<b>18. Friedhofsrecht</b>	<b>70</b>
<b>19. Wege- und Verkehrsrecht</b>	<b>71</b>
• <i>Hessisches Straßengesetz</i>	71
• <i>Carsharinggesetz</i>	71
• <i>Landesentwicklungsplan</i>	72
• <i>Schülertickets Hessen</i>	72
• <i>Mobilität auf dem Lande</i>	72
<b>20. Post- und Telekommunikationsrecht</b>	<b>72</b>
• <i>Breitbandinitiative des Landes</i>	72
• <i>Telemediengesetz</i>	73
<b>21. Sport und Freizeit</b>	<b>73</b>
<b>22. Vergaberecht</b>	<b>73</b>
• <i>Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Hessisches Gesetz für soziale und ökologische Kriterien, Tariftreue und Mindestlohn bei Vergaben (Vergabekriterien gesetz – HVKG) Carsharinggesetz</i>	73
• <i>Reform des Vergaberechts im Jahr 2016</i>	74
• <i>Ausschreibungspflicht bei der Befassung und dem Betrieb stationärer und mobiler Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen</i>	75
<b>23. Zivilrecht</b>	<b>76</b>
• <i>Allgemeines Zivilrecht</i>	76
• <i>Mietrecht</i>	76
• <i>Asylbewerber / Flüchtlinge</i>	78
• <i>Haftungsrecht</i>	78
• <i>Pachtrecht</i>	79
• <i>Nachbarrecht</i>	79
• <i>Fundrecht</i>	79
• <i>Urheberrecht</i>	81
• <i>Versicherungsrecht</i>	82
• <i>Insolvenzrecht</i>	82
• <i>Sonstiges</i>	83
<b>24. Interkommunale Zusammenarbeit</b>	<b>83</b>
<b>25. Tourismus</b>	<b>85</b>
• <i>Schärfung der Aufgabenverteilung im sogenannten 3-Ebenen-Modell</i>	85
• <i>Tourismus im ländlichen Raum</i>	85
• <i>Verbindliche Einbindung von Partnern in die touristische Struktur in Hessen</i>	86
• <i>Finanzierung</i>	86
<b>26. Informations- und Kommunikationstechnologie</b>	<b>86</b>
<b>27. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit</b>	<b>87</b>
<b>28. Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements</b>	<b>88</b>

<b>29. Partnerschaftsarbeit und internationale Kontakte</b>	<b>89</b>
<b>30. Lehrgänge im Freiherr vom Stein-Institut</b>	<b>90</b>

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

<b>1. Mitglieder</b>	<b>90</b>
• <i>Ordentliche Mitglieder</i>	90
• <i>Außerordentliche Mitglieder</i>	93
<b>2. Organe</b>	<b>95</b>
• <i>Hauptausschuss</i>	95
• <i>Präsidium</i>	96
• <i>Sitzungstermine im Berichtszeitraum</i>	96
<b>3. Fachausschüsse</b>	<b>97</b>
• <i>Ausschuss für Finanzen</i>	97
• <i>Ausschuss für Recht, Verfassung und Personal</i>	97
• <i>Ausschuss für Raumordnung, Strukturförderung, Bau- und Wohnungsfragen</i>	97
• <i>Ausschuss für Soziales, Kultur und Sport</i>	97
• <i>Ausschuss für Touristik</i>	98
• <i>Ausschuss für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten</i>	98
<b>4. Kreisversammlungen</b>	<b>98</b>
<b>5. Arbeitsgemeinschaften der Stadtverordnetenvorsteher/innen und Vorsitzenden der Gemeindevertretungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden beim Hessischen Städte- und Gemeindebund</b>	<b>99</b>
• <i>Landesvorstand</i>	99
• <i>Landesversammlungen</i>	99
• <i>Regionalversammlungen</i>	100

## **III. GESCHÄFTSSTELLE DES HESSISCHEN STÄDTE- UND GEMEINDEBUNDES**

**100**

## **IV. FREIHERR-VOM-STEIN-BERATUNGS GMBH**

**101**

Dieser Tätigkeitsbericht der Geschäftsstelle ist im Zusammenhang mit dem vom Präsidenten des HSGB anlässlich der Mitgliederversammlung am 27. Februar 2019 einzubringenden Geschäftsbericht zu sehen. Der Geschäftsbericht wird im Wortlaut in der Hessischen Städte- und Gemeindezeitung abgedruckt.

# I. SCHWERPUNKTE DER VERBANDSARBEIT – SACHBERICHT

## 1. Asylrecht / Flüchtlinge

### ● *Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerbern*

Im Berichtszeitraum traten vermehrt Anfragen zu der Thematik auf, inwieweit kreisangehörige Kommunen für die Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerbern zuständig sind.

Flüchtlinge und Asylbewerber werden den kreisangehörigen Kommunen nach § 1 Abs. 1, 2 Abs. 2 S. 2 Landesaufnahmegesetz (LAG) i.V.m. § 3 Abs. 1 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) zur Aufnahme und Unterbringung zugewiesen. Mit der Aufnahme in eine (Gemeinschafts-)Unterkunft wird nach § 3 Abs. 3 LAG zwischen der aufgenommenen Person und dem Träger der Einrichtung ein öffentlich-rechtliches Nutzungsverhältnis auf begrenzte Zeit begründet. Nach § 53 Abs. 2 Asylgesetz (AsylG) endet eine Verpflichtung, in einer (Gemeinschafts-) Unterkunft zu wohnen, wenn das Bundesamt einen Ausländer als Asylberechtigten anerkennt oder ein Gericht das Bundesamt zur Anerkennung verpflichtet hat, auch wenn ein Rechtsmittel eingelegt worden ist, sofern durch den Ausländer eine anderweitige Unterkunft nachgewiesen wird und der öffentlichen Hand dadurch Mehrkosten nicht entstehen. Das Gleiche gilt, wenn das Bundesamt oder ein Gericht einem Ausländer internationalen Schutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 2 zuerkannt hat. Die Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG endet zudem nach § 1 Abs. 3 AsylbLG mit der Ausreise oder mit Ablauf des Monats, in dem die Leistungsvoraussetzung entfällt oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Ausländer als Asylberechtigten anerkennt oder ein Gericht das Bundesamt zur Anerkennung verpflichtet hat, auch wenn die Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist.

Mit der Beendigung der Asylverfahren durch Anerkennung fallen die Flüchtlinge und Asylbewerber aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG heraus. Dementsprechend endet auch das nach LAG bestehende öffentlich-rechtliche Unterbringungsverhältnis zwischen der Gemeinde, der die Flüchtlinge durch den Landkreis zugewiesen wurden, und den Flüchtlingen. Diese haben dann die Flüchtlingsunterkunft zu verlassen und sich eigenständig Wohnraum zu suchen. Mit dem Verlassen des Anwendungsbereichs des AsylbLG unterfallen die Flüchtlinge und Asylbewerber den sozialrechtlichen Vorschriften des SGB II – Grundversicherung für Arbeitsuchende – und des SGB XII – Sozialhilfe –. Finden die anerkannten Flüchtlinge keine geeignete Wohnung, droht ihnen die Obdachlosigkeit.

Grundsätzlich steht Beziehen von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe gemäß § 35 SGB XII und § 22 SGB II vom Sozialhilfeträger – gemäß § 3 Abs. 2 SGB XII bzw. § 6 Abs. 1 Ziff. 2 SGB II vom Landkreis – ein Anspruch auf Unterkunft und Heizung zu. Zusätzlich sind bei Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, Leistungen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu erbringen, wenn sie aus eigener Kraft hierzu nicht fähig sind (§ 67 S. 1 SGB XII). Die Leistungen umfassen alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten, insbesondere Beratung und persönliche Betreuung für die Leistungsberechtigten und ihre Angehörigen, Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes sowie Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung (§ 68 Abs. 1 S. 1 SGB XII).

Nach der Rechtsprechung steht es grundsätzlich im Ermessen des Sozialhilfeträgers, ob er bei Berechtigten, denen Ansprüche zur Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten zustehen, Hilfe durch Beratung, Wohnungsvermittlung, Kostenübernahmeerklärungen oder durch Sachleistung in Form einer Unterkunftsgestellung gewährt (vgl. VGH Kassel, B.v. 10.01.1986 – 9 TG 857/85; ders., B.v. 11.07.1996 – 9 UE 2289/94). Ein Teil der Rechtsprechung sieht dabei eine vorrangige Pflicht des Sozialhilfeträgers zur Wohnraumverschaffung vor der Anwendung des Obdachlosenpolizeirechts, so dass die Obdachlosenunterbringung der anerkannten Flüchtlinge nur zur Schließung kurzfristiger zeitlicher Lücken in Betracht kommt (vgl. OVG Bremen, B.v. 07.02.2013 – 1 B 1/13). Demgegenüber sieht jedenfalls ein älterer Teil der Rechtsprechung keinen Vorrang des Sozialhilfeträgers zur Beseitigung von Obdachlosigkeit (vgl. bspw. OVG Schleswig-Holstein, B.v. 24.02.1992 – 4 M 15/92).

Zwar regeln § 2 SGB XII und § 5 SGB II einen grundsätzlichen Nachrang der Sozialhilfe gegenüber anderen Leistungen. Indes greift dieser Nachrang nicht gegenüber Maßnahmen von Obdachlosenbehörden. Eine hiervon abweichende Einschätzung beruht auf einer fehlerhaften Interpretation der Gesetzesbegründung zu § 72 BSHG, in der darauf hingewiesen worden ist, dass bestehende Verpflichtungen anderer Stellen, insbesondere für wohnungsmäßige Unterbringung Obdachloser, unberührt bleiben (vgl. Pöhlker: Das Obdachlosenrecht in Hessen, Lsblt.-Slg. Stand 05/2015, Rz. 1.4.2). Daraus kann jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass sozialhilferechtliche Maßnahmen zu ordnungspolizeilichen Maßnahmen subsidiär seien, denn die sozialhilferechtliche Leistungsverwaltung und die – ebenfalls subsidiäre – gefahrenabwehrrechtliche Eingriffsverwaltung sind voneinander so verschieden, dass eine Priorität auf der einen sowie der Nachranggrundsatz auf der anderen Seite schon begrifflich abwegig sind (vgl. Pöhlker a.a.O.). Ein



Tätigwerden der Obdachlosenbehörden nach § 11 HSOG erfordert das Vorliegen einer drohenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und kann daher nur einen vorübergehenden kurzfristigen Zeitraum umfassen. Diese Voraussetzungen sind nur dann als erfüllt anzusehen, wenn der Betroffene die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht selbst aus eigenen Kräften oder mit Unterstützung des zur Mitwirkung an der Beschaffung von Wohnraum verpflichteten Sozialamtes beheben kann (vgl. i.E. VGH Kassel, B.v. 30.04.1991 – 11 TG 567/91).

Nach Auffassung der Geschäftsstelle muss daher der jeweilige Landkreis als zuständiger Sozialhilfeträger bei Vorhandensein eigener Wohnkapazitäten die anerkannten Flüchtlinge in seinen eigenen Einrichtungen unterbringen. Erst wenn diese Möglichkeit nicht mehr besteht und auch sonst keine Wohnung zu bekommen ist und auch eine kurzfristige Unterbringung in Hotels, Pensionen o.Ä. nicht stattfinden kann, liegen die Voraussetzungen für das Obdachlosenrecht überhaupt vor und auch nur so lange, wie kurzfristig und vorübergehend kein adäquater Wohnraum zu finden ist. Erst dann und nur in diesem Umfang wäre eine kreisangehörige Kommune für die (Obdachlosen-)Unterbringung zuständig. Angesichts dieser rechtlichen Grundlagen muss der Sozialhilfeträger bei den Ermittlungen der Obdachlosenbehörde mitwirken und dabei ggf. auch die fehlende Möglichkeit der Unterbringung in Einrichtungen des Landkreises sowie in Hotels und Pensionen nachweisen.

Des Weiteren stellt sich im Zusammenhang mit der Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerbern die Frage, ob eine Zuständigkeit der kreisangehörigen Kommunen für eine Wohnraumbeschaffung der anerkannten Flüchtlinge besteht.

Der Hessische Landkreistag hat mit seinem Rundschreiben 152/2018 vom 27.2.2018 gegenüber seinen Mitgliedslandkreisen unter Bezugnahme auf eine Äußerung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (HMdIS) die Rechtsauffassung geäußert, dass die kreisangehörigen Kommunen für die Wohnraumbeschaffung für anerkannte Flüchtlinge zuständig seien. Dieser Rechtsauffassung wurde jedoch mit Vehemenz entgegnetreten.

Die Geschäftsstelle hatte bereits mit Eildienst Nr. 04 – ED 51, Donnerstag, 16. März 2017 ausführlich über die fehlende Zuständigkeit der kreisangehörigen Kommunen für die Wohnraumbeschaffung anerkannter Flüchtlinge informiert.

Auf Grund einer konkreten Problemlage in einem Landkreis hatte die Geschäftsstelle im Herbst 2017 das HMdIS um eine entsprechende rechtliche Klarstellung gebeten. Hierzu hatte sich das Ministerium mit Email vom 18.10.2017 wie folgt geäußert:

*„Eine Gemeinde darf obdachlose anerkannte/berechtigte Asylbewerber nicht durch eine Verfügung auf der Grundlage des HSOG in eine Gemeinschaftsunterkunft des Landkreises einweisen.*

*Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind nur insoweit formell polizeipflichtig, als sie sich als Fiskus im engeren Sinne betätigen. Der Landkreis wird hier nicht fiskalisch, sondern in Erfüllung öffentlich-rechtlicher Bestimmungen tätig.*

*Die Gemeinde ist an Gesetz und Recht gebunden. Das würde hier verletzt. Der Landrat als nach § 83 Abs. 1 Nr. 2 HSOG zuständige Aufsichtsbehörde könnte folglich die Gemeinde anweisen, eine solche Verfügung nicht zu erlassen bzw. sie zurückzunehmen. Der Landkreis ist aber ebenfalls an Gesetz und Recht gebunden.*

*Selbst wenn es zutrifft, dass der Landkreis anerkannte/berechtigte Asylbewerber nach dem Aufenthaltsgesetz nicht weiterhin in seiner Gemeinschaftsunterkunft unterbringen muss, darf er Menschen, die sich bereits dort befinden, nicht sehenden Auges in die Obdachlosigkeit entlassen.*

*Zwar besteht hinsichtlich bei der Gefahrenabwehr eine grundsätzliche Zuständigkeit der Gemeinde (vgl. § 82 Abs.2 Satz 1, Halbsatz 2 HSOG). Aber der Landkreis hat ebenfalls die Aufgabe, Gefahren abzuwehren (vgl. § 82 Abs.1 Satz 1 HSOG). Bei der Gefahrenabwehr besteht die Pflicht zur Zusammenarbeit aller Behörden (vgl. § 1 Abs. 6 HSOG). Diese Verpflichtung geht über die allgemeine Amtshilfe nach den §§ 4 ff. HVwVfG hinaus und verpflichtet auch ohne Ersuchen zum Tätigwerden. Solange ihnen Obdachlosigkeit droht, darf der Landkreis die Menschen folglich nicht auf die Straße setzen. Die Gemeinde muss sich bemühen, kurzfristig Unterkünfte zur Verfügung zu stellen.*

*Ich schlage vor, dass das Regierungspräsidium eingeschaltet wird, um eine Lösung des Konfliktes herbeizuführen.*

*Für langfristige Lösungen bietet das HSOG aber keine rechtlichen Grundlagen. Die Gemeinden sind nach dem HSOG nicht für eine dauerhafte Wohnraumbeschaffung verantwortlich. Ein Tätigwerden nach § 11 HSOG erfordert das Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und umfasst daher rechtlich überhaupt nur einen vorübergehenden kurzfristigen Zeitraum. Hier gilt dasselbe wie beim Familiennachzug. Es ist nicht Aufgabe der Gefahrenabwehrbehörden, die Wohnungsnot zu verwalten.“*

Das HMdIS hatte mithin die Auffassung der Geschäftsstelle, dass die kreisangehörigen Kommunen nicht für die Wohnraumbeschaffung für anerkannte Flüchtlinge zuständig sind, in vollem Umfang bestätigt. Die Interpretation des Hessischen

Landkreistages, es bestünde eine grundsätzliche Verpflichtung der kreisangehörigen Kommunen zur Wohnraumbeschaffung, entbehrt neben einer rechtlichen Grundlage auch einer inhaltlichen Grundlage.

Dementsprechend musste auch den Darstellungen des Hessischen Landkreistages in dessen Rundschreiben Nr. 111/18 vom 09.02.2018 entgegengetreten werden. In diesem Rundschreiben wird die Auffassung durch den Hessischen Landkreistages geäußert, wonach eine Zuständigkeit der Gemeinden für die Wohnungsbeschaffung von anerkannten Flüchtlingen und ehemaligen Asylbewerbern sowie des Familiennachzugs über das Obdachlosenrecht gegeben sein soll.

Grundsätzlich ist zwar bei der Gefahrenabwehr eine Zuständigkeit der Gemeinde nach dem Polizei- und Ordnungsrecht gemäß § 82 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz HSOG gegeben. Allerdings hat auch der Landkreis die Aufgabe, Gefahren abzuwenden (§ 82 Abs. 1 Satz 2 HSOG).

Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind allenfalls nach § 11 HSOG und im Rahmen des Obdachlosenrechts dafür zuständig, vorliegend eine drohende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und damit rechtlich überhaupt nur für einen vorübergehenden kurzfristigen Zeitraum für eine menschenwürdige Unterbringung zu sorgen.

Hinsichtlich langfristiger Lösungen und der Versorgung von Wohnraum von anerkannten Flüchtlingen und deren Familiennachzug ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das HSOG hierfür keine Grundlage bereithält. Die Gemeinden sind nach dem Gefahrenabwehrrecht (d.h. hier dem Obdachlosenrecht) nicht für eine dauerhafte Wohnraumbeschaffung für anerkannte Flüchtlinge sowie deren Familiennachzug verantwortlich. Ein Tätigwerden nach dem HSOG und im Rahmen des Obdachlosenrechts erfordert immer das Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und besteht daher nur in akuten Notlagen.

So ist hierbei insbesondere auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 18.10.2017 hinzuweisen (VG Berlin, Beschluss vom 18.10.2017, Az.: 23 L 747.14). Darin wurde festgestellt, dass zwar die Obdachlosigkeit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt, zu deren Abwendung die Ordnungsbehörden verpflichtet sind. Allerdings sind ordnungsbehördliche Maßnahmen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit gegenüber dem Sozialrecht grundsätzlich nachrangig. Zudem besteht ein vorübergehender gefahrenabwehrrechtlicher Unterbringungsanspruch nur in akuten Notlagen, wenn die drohende Obdachlosigkeit mit Hilfe des Sozialleistungsträgers in zumutbarer Weise und insbesondere zumutbarer Zeit nicht behoben werden kann.

Weiterhin wurde in dem vorstehenden Beschluss festgestellt, dass es einen Rückgriff auf das Obdachlosenpolizeirecht nicht bedarf, wenn sozialrechtliche Leistungsansprüche bestehen. Die Vorschriften des Sozialgesetzbuches enthalten differenzierte gesetzliche Regelungen zur Beseitigung wirtschaftlicher Notlagen. Etwas anderes ist nur dann geboten, wenn die Einweisung der Überbrückung erneuter kurzfristiger Lücken dient (VG Berlin, Beschluss vom 18.10.2017, Az.: 23 L 747.17). Den Beschluss haben wir in der HSGZ Nr. 12, Dez. 2017, S. 365 f. veröffentlicht.

Aus vorstehend genannten Gründen ist daher ein Verweis auf die Zuständigkeit der Städte und Gemeinden gemäß § 11 HSOG nicht ersichtlich.

Soweit der Hessische Landkreistag auf § 1 Abs. 1 Hessisches Wohnungsaufsichtsgesetz (HWO-AufG) verweist, ist auf § 1 Abs. 2 HWO-AufG hinzuweisen. Hier wird geregelt, dass ein Rechtsanspruch auf die Beschaffung einer Wohnung nicht besteht. Zudem ermächtigt diese Vorschrift nicht dazu, allen wohnungssuchenden Bürgern Wohnungen zu vermitteln. Die Gemeinde kann daraus nicht mit einer Verpflichtungsklage zum Handeln gezwungen werden. Aufgrund vorstehender Aspekte ist eine Zuständigkeit der Städte und Gemeinden für die Wohnraumbeschaffung von anerkannten Flüchtlingen und deren Familiennachzug sowie von anerkannten Asylbewerbern nicht ersichtlich. Die von dem Hessischen Landkreistag in dem Rundschreiben vom 09.02.2018 dargestellte Auffassung wird von uns daher nicht vertreten und widersprochen.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass – soweit eine Zahlung der Kosten für Unterkunft und Heizung durch den Sozialleistungsträger erfolgt – keine entsprechende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne einer akuten Notlage vorliegt, die ein Tätigwerden nach dem Obdachlosenrecht erfordert. Dies erkennt der Hessische Landkreistag bei seiner Argumentation und dem Verweis darauf, dass die Regelungen in den Sozialgesetzbüchern II und XII lediglich die Übernahme der Kosten der Unterkunft durch den Sozialleistungsträger – und damit die Kostentragungspflicht – regeln. Tatsächlich ist es nämlich dann so, dass, soweit der Sozialhilfeträger die Kosten der Unterkunft trägt, eine akute Notlage nicht mehr vorliegt und damit auch keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung begründet werden kann, die ein Tätigwerden nach dem Obdachlosenrecht durch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden erfordert.

Es bleibt daher festzuhalten, dass eine Verpflichtung der kreisangehörigen Kommunen zur Wohnraumgestaltung für anerkannte Flüchtlinge und im Rahmen des Familiennachzuges – außer in Sonderfällen zur kurzfristigen Unterbringung für wenige Tage im Rahmen des Obdachlosenrechts – weder bestand noch aktuell besteht.

Ebenfalls stellt sich im Berichtszeitraum vermehrt die Frage, ob Familienangehörigen, die zu anerkannten Flüchtlingen nachreisen, durch kreisangehörige Kommunen eine Unterkunft bzw. Wohnraum zur Verfügung gestellt werden muss. Auch in diesem Zusammenhang wird von den Landkreisen die Auffassung vertreten, dass die kreisangehörigen Gemeinden aufgrund der Ermächtigungsgrundlage nach § 11 HsOG zur Einweisung von Familienangehörigen, die zu anerkannten Flüchtlingen nachreisen, nach dem Obdachlosenrecht besteht. Ergänzend wird von Seiten der Landkreise darauf hingewiesen, dass die Städte und Gemeinden für die Schaffung sozialgeförderter Wohnraums zuständig sein und sie daraus folgend auch die Belegungsrechte hätten; ihnen obläge außerdem die Ausstellung von Wohnberechtigungsscheinen. In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass in dem Beschluss des VG Berlin vom 18.10.2017 (Az.: 23 L 747.17) festgestellt wurde, dass es einen Rückgriff auf das Obdachlosenpolizeirecht nicht bedarf, wenn sozialrechtliche Leistungsansprüche bestehen, denn die Vorschriften des Sozialgesetzbuches enthalten differenzierte gesetzliche Regelungen zur Beseitigung wirtschaftlicher Notlagen. Etwas anderes ist nur dann geboten, wenn die Einweisung der Überbrückung erneuter kurzfristiger Lücken dient. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass keine entsprechende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne einer Notlage besteht, wenn eine Zahlung der Kosten für Unterkunft und Heizung durch den Sozialleistungsträger erfolgt. In den Fällen, in denen Familienangehörige zu anerkannten Flüchtlingen nachreisen, ist dies der Fall. In diesen Fällen werden sozialhilferechtliche Leistungsansprüche bestehen. Damit einher geht dann auch die Verpflichtung, dass sich – soweit eine Zahlung der Kosten für Unterkunft und Heizung durch den Sozialleistungsträger erfolgt – keine entsprechende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne einer akuten Notlage vorliegt, die ein Tätigwerden nach dem Obdachlosenrecht durch die kreisangehörigen Kommunen erfordert.

### ● **Baurecht**

Mit dem „Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen“ vom 20.11.2014 und dem „Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz“ vom 20.10.2015 (vgl. detaillierte Darstellung in: HSGZ 12/2015, S. 367 ff.) sollte die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden vereinfacht werden, um eine zeitnahe und bedarfsgerechte Schaffung von Unterkünften zu erleichtern. In der Folge dieser Sonderregelungen war die Geschäftsstelle im Rahmen der Einzelfallberatung mit einer Fülle von praktischen Anwendungsproblemen befasst, die zum Teil in Verwaltungsstreitverfahren mündeten. Praktische Handreichungen wurden u.a. durch den bereits oben zitierten Artikel in der HSGZ, der durch die zuständigen Refe-

renten der Geschäftsstelle verfasst wurde, und durch eine intensive Behandlung im Rahmen der Lehrgänge des Freiherr vom Stein-Instituts gegeben.

### ● **Integration und Migration**

Migration und Integration ist gerade für den kreisangehörigen Bereich mit ganz unterschiedlichen Ausprägungen vor Ort ein wichtiges Thema. In einzelnen Kommunen sind Integrationskonzepte bereits verwirklicht worden, entsprechende Fachstellen eingerichtet und die zivilgesellschaftliche Begleitung von Menschen mit Migrationshintergrund organisiert. Diese positiven Beispiele wurden im Rahmen der Presse und Öffentlichkeitsarbeit des Verbandes vorgestellt.

Ein besonderes Augenmerk gilt für den Verband bei der Integration im ländlichen Raum. Seit der Anwerbung von Arbeitskräften in den 1950er und 1960er Jahren konzentriert sich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den städtischen Ballungsräumen. Migration und Integration sind aber nicht zuletzt durch die Bewältigung der Flüchtlingssituation 2014/2015 zu einem prägenden Phänomen und einer zentralen Herausforderung auch in den kleineren und mittleren Kommunen geworden.

In ländlichen Regionen ist es grundsätzlich schwieriger, ein ausreichendes, bedarfsgerechtes und differenziertes Integrationsangebot für die Zuwanderer zu gewährleisten – bedingt durch eine niedrigere Siedlungsdichte, fehlende Hilfs- und Bildungsstrukturen – oder eine größere räumliche Entfernung insbesondere in den „Flächengemeinden“.

Mehr noch: Vor Ort verbindet sich die Aufnahme von Zuwanderern mit strukturellen Herausforderungen wie dem Wohnungsleerstand, der Schließung von Schulen oder der Ausdünnung des ÖPNV. Eine Chance, diese Entwicklung im ländlichen Raum zu bremsen, kann in einer offensiven Förderung von Zuwanderung, u.a. von Flüchtlingen mit dauerhaftem Bleiberecht, liegen. Dies umfasst sowohl die aktive Anwerbung von Flüchtlingen aus dem städtischen Raum als auch Ansätze, bereits zugewiesene Flüchtlinge, die sich mit Abwanderungsgedanken tragen, an den derzeitigen Wohnort zu binden.

Um für die Kommunen hier Hinweise, Ideen und Erfahrungen weitergeben zu können, hat sich der HsGB an dem Modellprogramm „Integration von Flüchtlingen“ der Hessischen Staatskanzlei als Kooperationspartner beteiligt. Vielfach haben Bürgermeisterinnen und Bürgermeister kleinerer ländlicher Gemeinden die Vorzüge des Zuzugs von Flüchtlingen mit dauerhafter Bleibeperspektive bereits erkannt und bemühen sich, ihre Gemeinde für diese Zielgruppe attraktiv zu machen. Dies ist nicht leicht, da die meisten Flüchtlinge 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, Kontakte zu bereits ansässigen Mitgliedern der eigenen Ethnie, etc.

Die Erfahrungen im Modellvorhaben „Integration von Flüchtlingen im ländlichen Raum“ haben gezeigt, dass die Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen erfolgreich sein kann, wenn sie mit den Bürgerinnen und Bürgern gestaltet wird. Der Hessische Städte- und Gemeindebund als Verband der kreisangehörigen Kommunen hat der Begleitung von bürgerschaftlichen Projekten, die passgenaue Lösungen für die einzelne Kommune entwickeln, seit jeher eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Für ihn steht die Hilfe zur Selbsthilfe, die Beteiligung der Menschen vor Ort und das zivilgesellschaftliche Engagement dabei wesentlich im Vordergrund.

Ein weiterer Baustein für die Integration ist das Förderprogramm „WIR – Wegweisende Integrationsansätze realisieren“. Ein Ziel des Programms ist die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und die Öffnung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Das zweite Ziel von WIR bildet die Fortentwicklung einer Willkommens- und Anerkennungskultur in den Kommunen. Hierbei ist es besonders wichtig, dass sich die Maßnahmen nicht nur an Menschen mit Migrationshintergrund ausrichten, sondern sich auch auf die Aufnahmegesellschaft beziehen (Spannungsfeld ‚Neubürger – alteingesessene Bevölkerung‘). Auch Maßnahmen wie eine niederschwellige Sprachförderung, der Einsatz von sogenannten Integrationslotsen und die Förderung einzelner innovativer Projekte können für alle Kommunen des Landes eine Orientierung ihrer eigenen Integrationspolitik sein. Der HSGB hat sich dafür eingesetzt, dass das Förderprogramm WIR auch für die Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete geöffnet wird.

Ein Kernpunkt ist die Förderung von Personalstellen für „WIR-Fallmanager für Geflüchtete“. Antragsberechtigt sind die Landkreise, kreisfreien Städte und Sonderstatusstädte. Wie auch bei den WIR-Koordinationsstellen bezieht sich die Förderung auf eine Vollzeitstelle, wobei diese grundsätzlich teilbar ist und bis zu 50.000 Euro jährlich beträgt. Die Stelle kann auf Wunsch der antragsberechtigten Kommunen auch bei gemeinnützigen Trägern angesiedelt werden.

Die „Fallmanager“ sollen Geflüchtete einen Überblick über die bestehenden Angebote geben und sie passgenau zu den zuständigen Stellen weiterleiten. Um dies in die Breite zu tragen, sollen sie Lotsen- bzw. Patennetzwerke auf kommunaler Ebene aufbauen und diese begleiten. Schließlich sollen sie die Koordination zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen unterstützen. Mit den WIR-Koordinationsstellen und den für Flüchtlinge zuständigen Stellen sollen sie eng kooperieren.

## 2. Gemeindefinanzwirtschaftsrecht, Finanzwesen und Steuern

### ● **Hessenkasse**

Bereits im Herbst 2013 hatte das HMdIS die „Arbeitsgruppe zur Optimierung der Finanzaufsicht“ ins Leben gerufen. Das HMdIS kommunizierte hier zunächst aufsichtsbehördliche Vorgaben mit Blick auf das Etappenziel, den jahresbezogenen Haushaltsausgleich zu erreichen. Diesen Schritt konnte ab 2016 die deutlich überwiegende Mehrheit der hessischen Kommunen gehen. Daher kamen in den Überlegungen des HMdIS nunmehr verstärkt die Altfehlbeträge und insbesondere die daraus resultierenden Kassenkreditverbindlichkeiten in den Blick. Das Land lehnte hier ein Unterstützungsprogramm zur Kassenkreditschuldung mit Hinweis auf die Regelungen des Schuttschirmgesetzes ab, räumte allerdings ein, dass ein Abbau der Kassenkreditverschuldung in einem einigermaßen überschaubaren Zeithorizont bis Mitte des kommenden Jahrzehnts in der Regel voraussetze, dass ein Abbau in der Größenordnung von 50 € je Einwohner und Jahr, besser 100 € je Einwohner und Jahr erfolge.

Die Verbandsorgane hatten frühzeitig im Rahmen der Erörterungen eines Kassenkreditabbaus festgestellt (vgl. Beschluss von Präsidium und Hauptausschuss vom 20. September 2016 in Wetzlar), dass

- Abbaubeträge von mehr als 25 € je Ew. und Jahr im Durchschnitt angesichts steigender Aufwendungen für Pflichtaufgaben nicht realistisch sind;
- eine zeitliche Streckung zum Kassenkreditabbau erforderlich ist, was hier im geforderten maximalen Umfang von 30 Jahren erfolge.

Obwohl diese Überlegungen umgehend an die Landesregierung weiterkommuniziert wurden, blieb es noch über eine längere Zeit dabei, dass die Landesregierung ein erneutes Tätigwerden in der Sache ablehnte. Daraufhin konnte der Verband mit einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit sowohl durch die Geschäftsstelle als auch in einer Reihe von Kreisversammlungen dafür sensibilisieren, dass ein Kassenkreditabbau ohne Unterstützung des Landes erneut zu deutlich höheren Steuerbelastungen für Bevölkerung und Wirtschaft führen müsse und der bestehende Instandhaltungs- und Investitionsstau sich weiter verschärfen würde. Einige Kreisversammlungen unterstützten diese Aktivitäten insbesondere dadurch, indem sie die örtlichen Landtagsabgeordneten intensiv mit der kommunalen Sicht der Dinge vertraut machten.

Diese Bemühungen blieben nicht ohne Resonanz: Im Sommer 2017 veröffentlichte die Hessische Landesregierung Eckpunkte der „Hessenkasse“, eines Programms zur Kassenkreditschuldung



und zur Investitionsförderung. Damit griff das Land eine zentrale Forderung des Hessischen Städte und Gemeindebundes auf. Denn mit der Hessenkasse erfolgt eine wirksame Hilfestellung zum Abbau der im Ländervergleich insgesamt sehr hohen Kassenkreditverschuldung der Städte, Gemeinden und Landkreise in Hessen.

- Im Entschuldungsteil erfolgt eine Umschuldung bestehender echter Kassenkreditverbindlichkeiten auf die Hessenkasse, ein Sondervermögen des Landes. Die Tilgung erfolgt in Schritten von grundsätzlich 50 €/je Einwohner und Jahr, von denen die begünstigte Kommune einen Eigenbeitrag von 25 €/je Einwohner und Jahr aufbringt. Die Zinsen trägt das Sondervermögen komplett. Die Kommunen haben auf diese Weise das mit der Kassenkreditfinanzierung verbundene Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiko eingeeht.
- Mit erheblichen Änderungen der HGO im haushaltsrechtlichen Teil werden die Anforderungen an die Liquiditätssicherung der Kommunen erheblich verschärft. Kassenkredite sind nach der Neuordnung des § 105 HGO in kurzer Frist zurückzuführen; ein Liquiditätspuffer – ein Grundbestand flüssiger Mittel – soll nach Maßgabe von § 106 HGO die Inanspruchnahme von Kassenkrediten vermeiden.
- Im Investitionsteil erfolgt eine Förderung der Kommunen, die Kassenkreditfreiheit nachweisen können. Das Investitionsprogramm ist vor allem im Zusammenhang mit der Suche nach Akzeptanz für das Entschuldungsprogramm und die getroffenen Verschärfungen des kommunalen Haushaltsrechts zu sehen.

Für Kontroversen zwischen Land und Kommunen sorgte die Finanzierung des Programms. Der Hessische Städte und Gemeindebund hatte bereits in seiner Positionierung im Jahr 2016 einen substanziellen Eigenbeitrag aus eigenen Landesmitteln zur Finanzierung der Kassenkreditentschuldung verlangt. Dies vor dem Hintergrund, dass das Land mit unzureichenden Finanzzuweisungen an die Kommunen eine auskömmliche Finanzierung der Durchführung der eigenen und übertragenen Aufgaben nicht sichergestellt hatte.

Vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur Hessenkasse kam Bewegung in die Diskussion mit der Landesregierung über die Finanzierung der Hessenkasse. Am 10. April 2018 erfolgte der Abschluss der Vereinbarung zwischen der Landesregierung, den Regierungsfractionen im Hessischen Landtag, dem Hessischen Städtetag und dem Hessischen Städte und Gemeindebund zu den Themen Hessenkasse, Beitragsfreistellung im Kindergarten und Folgeregelung zum Konnexitätsausgleich für die 2008 erfolgte Änderung der Mindestverordnung. Diese Vereinbarung stand als Zwischenergebnis von Erörterungen, die die Präsidenten aller drei kommunalen Spitzenverbände im Herbst 2017 zu den genannten und weiteren

Themen der Kommunalfinanzien bei Ministerpräsident Volker Bouffier MdL erbeten hatten.

Die Vereinbarung wurde im Hauptausschuss des Hessischen Städte und Gemeindebundes und in der Mitgliedschaft insgesamt intensiv diskutiert. Grundsätzlich schließt der Verband keine Vereinbarungen mit einzelnen im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen. Die Gremien unseres Verbandes haben im Jahr 2015 allerdings eine Ausnahme hiervon gemacht, als letzte und aus kommunaler Sicht sehr wichtige Änderungen an dem Gesetzespaket zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs ab 01.01.2016 zu veranlassen waren. Hintergrund war, dass die Änderungen durch einen Änderungsantrag der Regierungsfractionen in letzter Minute in den bereits laufenden Gesetzgebungsprozess eingebunden werden mussten. Dafür bot sich ausnahmsweise ein Änderungsantrag der Regierungsfractionen an, die über eine Vereinbarung eingebunden werden konnten.

Die Gegenstände der 2018 getroffenen Vereinbarung sind ebenfalls Teil von Gesetzentwürfen nicht der Landesregierung, sondern der Regierungsfractionen. Da die Inhalte der Vereinbarung durchweg verbandspolitische Forderungen des Hessischen Städte und Gemeindebundes erfüllen, die im bisherigen Gesetzgebungsverfahren nicht erfüllt worden wären und es die kommunalen Spitzenverbände waren, die hier Gespräche über weitere Zugeständnisse des Landes erbeten hatten, wäre eine Nichtunterzeichnung nicht sinnvoll zu verantworten gewesen. Immerhin handelt es sich um eine Vereinbarung, auf deren Grundlage

- ein Teil des Gewerbesteueraufkommens im Volumen von rund 60 Mio. €/jährlich entgegen vorheriger Planungen des Landes bei den Kommunen verbleibt,
- die Zahlungen zum Konnexitätsausgleich aus Mindestverordnung und HessKiFöG 2012 abweichend von einer 2012 getroffenen Vorgängerregelung dynamisiert und um rund 40% jährlich (von rd. 78 auf 117,5 Mio. €) erhöht werden und
- die Zahlungen zur Beitragsfreistellung im Kita-Bereich zumindest dynamisiert werden und die Dynamisierung wenigstens hälftig aus eigenen Mitteln des Landes aufgebracht werden (das seit 2007 geltende BambiniProgramm ging noch voll zulasten des KFA),

also zunächst rund 100 Mio. €/jährlich an Erträgen bzw. Zahlungen für die Kommunen abgesichert werden. Weiterhin konnte ein Verzicht auf das vom Land gewünschte Durchgriffsrecht auf die kommunalen Rechnungsprüfungsämter erreicht werden.

Die vorgenannten Inhalte waren für die kommunale Ebene durchweg vorteilhaft. Selbstverständlich hat unser Verband aber auch darauf hingewiesen, dass viele wichtige Diskussionspunkte noch nicht gelöst sind. Auch die Medien haben diese kriti-



schen Anmerkungen von Präsident Harald Semler anlässlich der Unterzeichnung der Vereinbarung aufgegriffen. Der Verband nahm mit einer Pressemitteilung Stellung, die in den Printmedien ebenfalls aufgegriffen wurde.

## ● **Kommunale Steuern**

Das Aufkommen der gemeindlichen Steuern entwickelte sich im Berichtszeitraum insgesamt erfreulich. Indes zeigten sich beim für viele kreisangehörige Städte und Gemeinden besonders bedeutsamen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zuletzt Stagnationstendenzen. Mitte 2018 stellte sich die Lage so dar, als ob zumindest die Zeiten stürmischer Aufwärtsentwicklung erst einmal vorbei seien. Hinzu kamen Tendenzen in der bundespolitischen Diskussion, Steuern zu senken, woraus weitere Risiken für die Einnahmeentwicklung der Kommunen erwachsen.

Auch im aktuellen Berichtszeitraum blieb es bei dem großen Unterschied zwischen der auch im Ländervergleich außerordentlich guten Ausstattung der fünf kreisfreien Städte und derjenigen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (eigene Berechnung auf Grundlage der Veröffentlichung „Steuerhaushalt“ des Statistischen Bundesamts für das jeweilige Jahr):

	kreisfreie Städte			kreisangehörige Gemeinden		
	Aufkommen, Euro je Einwohner					
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Gemeindeanteil Einkommenssteuer	504	542	584	488	524	566
Gemeindeanteil Umsatzsteuer	137	139	174	46	46	58
Gewerbsteuer netto	1372	1492	1389	386	433	449
Grundsteuer A	0	0	0	5	5	5
Grundsteuer B	244	246	246	149	153	161
Sonstige Steuern	24	26	28	16	16	17
Zusammen	2282	2445	2421	1090	1178	1256

Der Unterschied im Pro-Kopf-Steueraufkommen ergab sich im Wesentlichen daraus, dass die Realsteuern (Grundsteuer B und Gewerbsteuer in diesem Fall) in den kreisfreien Städten wesentlich ertragsstärker ausfallen als im kreisangehörigen Bereich. Hierauf wies der Verband in seinen Stellungnahmen im Zusammenhang mit der Finanzausstattung der Kommunen immer wieder hin.

Mit Blick auf die eigenen Einnahmen der Kommunen können die kreisfreien Städte – wohl aufgrund ihrer außerordentlichen Standortgunst – erheblich höhere Steuerhebesätze durchsetzen:

	kreisfreie Städte			kreisangehörige Gemeinden		
	gewogener Durchschnittshebesatz %					
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Grundsteuer A	252	251	252	372	385	396
Grundsteuer B	504	507	507	419	434	454
Gewerbsteuer	454	454	457	363	370	374

Die Aufwärtsentwicklung der Realsteuerhebesätze insbesondere im kreisangehörigen Bereich zeigt deutlich, dass die Städte und Gemeinden neben der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen allgemein und Einsparmaßnahmen bei den Aufwendungen noch in erheblichem Umfang zusätzliche Mittel über Hebesatzerhöhungen mobilisieren mussten, um die Vorgaben zum Haushaltsausgleich zu erfüllen.

## ● **Gewerbsteuer und Gewerbesteuerumlage**

Mit Blick auf die Gewerbsteuer war die Geschäftsstelle im Rahmen der Beratung vor allem mit zwei Problemkreisen befasst:

Zum einen waren die Mitgliedsstädte und -gemeinden immer wieder mit Anträgen auf Erlass der Gewerbsteuer unter dem Gesichtspunkt eines sog. Sanierungsgewinns befasst. Die Geschäftsstelle hatte insoweit im Rahmen der Prozessvertretung in den Jahren 2010 und 2012 zwar bundesweit wegweisende Leitentscheidungen des HessVGH zu dieser Thematik erstritten, in denen ein genereller Anspruch auf Erlass der Gewerbsteuer nach erfolgter Anerkennung eines Sanierungsgewinns für einkommen bzw. körperschaftsteuerliche Zwecke durch die staatliche Finanzverwaltung klar verneint wurde.

Zum anderen stellten sich insbesondere im Zusammenhang mit der Erhebung der Gewerbsteuer und der Verzinsung von Steuernachzahlungen wiederholt Fragen nach der Verfassungsmäßigkeit des in § 238 der Abgabenordnung pauschal festgelegten Zinssatzes von 6 v.H. Dieser gilt sowohl zugunsten wie auch zu Lasten von Steuerschuldern und Steuergläubigern gleichermaßen. Während der Bundesfinanzhof zunächst in der Rechtsprechung verschiedener Senate mit nachvollziehbaren Überlegungen die Verfassungsmäßigkeit dieser Zinshöhe auch unter Bezugnahme auf Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bejahte, entschied ein Senat des Bundesfinanzhofs am 25.04.2018 in einem Eilverfahren überraschend, dass jedenfalls für Zinszeiträume ab dem Jahr 2015 eine Verfassungswidrigkeit des Zinssatzes nach § 238 AO gegeben sei und insoweit ein Anspruch auf Aussetzung der Vollziehung bestehe. Die Geschäftsstelle informierte jeweils im Rahmen von Eildienstmitteilungen zu dieser Problematik und leistete einzel-fallbezogene Unterstützung.

In Zusammenhang mit der Gewerbsteuer blieb das weitgehend bundesrechtlich geregelte weitere Schicksal der Erhebung erhöhter Gewerbesteuerumlage

gen zunächst ungeklärt. Insbesondere das Land Hessen warb bei anderen Bundesländern nachdrücklich dafür, die Erhebung einer erhöhten Gewerbesteuerumlage auch über den 31.12.2019 hinweg bundesgesetzlich festzuschreiben. Hilfsweise stellte das Land gesprächsweise immer wieder in Aussicht, dass für den Fall der Untätigkeit des Bundesgesetzgebers ein finanziell vergleichbares Ergebnis mit landesgesetzlichen Mitteln herbeiführen zu wollen. Die Präsidenten der drei Kommunalen Spitzenverbände wandten sich insbesondere zu dieser Problematik mit einem Schreiben im Herbst 2017 an Ministerpräsident Volker Bouffier MdL, der die Problematik an das HMdF delegierte. Das HMdF machte insoweit deutlich, dass aus seiner Sicht die Problematik der erhöhten Gewerbesteuerumlage nur im Paket mit der – für die Kommunen problematischen – Auswirkung der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs auf die Zuweisungen im Familienleistungsausgleich geregelt werden dürfe. Diese Gespräche dauerten bis zuletzt an. Das Land gab den Kommunen im Rahmen der jährlichen Finanzplanungserlasse weiterhin die Berücksichtigung der erhöhten Gewerbesteuerumlage im Umfang von 29 v.H. vor. Unstrittig ist lediglich, dass ab 2019 die Erhöhungszahl Fonds Deutsche Einheit für die Gewerbesteuerumlage Vervielfältiger entfällt. Das Volumen des streitbefangenen Teils beläuft sich auf (2017) rund 360 Mio. €.

## ● Grundsteuer

Im Zusammenhang mit der Grundsteuer war die Geschäftsstelle im Rahmen der Beratung weiterhin vor allem mit zwei Fragestellungen befasst – zum einen der Rechtmäßigkeit der Festsetzung auch sehr hoher Grundsteuerhebesätze und zum anderen Auskünfte im Zusammenhang mit der Gewährung von Grundsteuererlassen nach §§ 32 und 33 des Grundsteuergesetzes (GrStG).

Mit Beschluss vom 10.08.2016 (Az.: 5 A 1817/16.Z = HSGZ 2016 S. 399 f.) bestätigte der Hessische Verwaltungsgerichtshof (HessVGh) die Rechtmäßigkeit einer Festsetzung des Hebesatzes der Grundsteuer B auf 960 v. H., was einer Verdreifachung im Vergleich zum Vorjahr entsprachen hatte. Im Zusammenhang mit Grundsteuererlassanträgen konnte die Geschäftsstelle auf eine Vielzahl erst und zweitinstanzlicher Entscheidungen zurückgreifen, die die Geschäftsstelle für die Mitglieder im Rahmen der Prozessvertretung erstritten hatte.

Im Zusammenhang mit der Erhebung von Grundsteuer und kommunalen grundstücksbezogenen Abgaben konnte die Geschäftsstelle langwierige Erörterungen mit dem HMdF mit Blick auf die Zahlung grundstücksbezogener Abgaben dergestalt erfolgreich abschließen, dass das Land als Fiskalerbe auf das Land entfallende Abgaben künftig begleicht. Vorangegangen waren jedoch längere kontroverse, wenn auch durchweg konstruktive Erörterungen mit dem HMdF.

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der derzeit geltenden Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer vom 10.04.2018 (Urteile in den Verfahren 1 BvL 11/14 u. a. = HSGZ 2018 S. 183 ff.) stellte das Gericht fest, dass das Aussetzen der im Recht der Einheitsbewertung ursprünglich vorgesehenen periodischen Hauptfeststellung seit dem Jahr 1964 bei der Grundsteuer zwangsläufig in zunehmendem Umfang zu Ungleichbehandlungen durch Wertverzerrungen führt, die jedenfalls seit dem Jahr 2002 weder durch den vermiedenen Aufwand neuer Hauptfeststellungen noch durch die geringe Höhe der individuellen Steuerlast noch durch Praktikabilitätsabwägungen zu rechtfertigen seien. In der auch vom BVerfG anerkannten Komplexität der Aufgabe einer gesetzlichen Neuregelung und einer entsprechenden Neubewertung der ca. 35 Mio. Grundstücke in Deutschland räumte das Gericht dem Gesetzgeber eine Übergangsfrist für eine Neuregelung bis zum 31.12.2019 und eine darauf aufbauende weitergehende Umsetzungsfrist bis zum 31.12.2024 ein, die jedoch nur ins Laufen kommt, wenn der Gesetzgeber tatsächlich bis zum 31.12.2019 tätig geworden ist. Die Länder Hessen und Niedersachsen hatten bereits im Jahr 2016 eine Bundesratsinitiative zur Neuregelung der Einheitsbewertung des Grundbesitzes für die Zwecke der Grundsteuer auf den Weg gebracht. Unverständlicherweise sah der Bundestag vor der Bundestagswahl 2017 davon ab, diese Vorlage zu behandeln, obwohl 14 der 16 Bundesländer sich für die von Hessen und Niedersachsen vorgeschlagenen Regelungen ausgesprochen hatten. Angesichts deutlich komplizierteren Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat seit der Bundestagswahl ist eine Neuregelung erheblich erschwert. Der Hessische Städte und Gemeindebund sprach sich – wie auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund – dafür aus, dass eine Neuregelung durch Bundesgesetz erfolgen solle und die Aufgabe der Bewertung bei der Landesfinanzverwaltung verbleiben müsse. Unter dem Aspekt der Aufkommensneutralität sei sicherzustellen, dass die Länder sich nicht im Rahmen der Neuregelung unter Verweis auf die Neuregelung der Grundsteuererhebung aus ihren Finanzausstattungspflichten zurückziehen und bspw. die Zuweisungen aus dem KFA geringer dotieren. Blicke der Bundesgesetzgeber untätig, was nach Einschätzung der Geschäftsstelle unter den aktuellen bundespolitischen Gegebenheiten keinesfalls ausgeschlossen werden kann, läge die Gesetzgebungskompetenz wieder bei den einzelnen Bundesländern. Für diesen Fall steht zu befürchten, dass die Diskussion um eine vollständige Kommunalisierung der Grundsteuererhebung – also einschließlich der Feststellung der Bemessungsgrundlagen – wieder aufleben würde.

## ● Kleine Gemeindesteuern

Im Bereich der herkömmlich als „kleine Gemeindesteuern“ angesehenen Verbrauchs- und Auf-

wandsteuern war festzuhalten, dass die beiden Klassiker, Hunde und Spielapparatesteuer, fast flächendeckend erhoben werden. So (volumenmäßig) „klein“ sind diese Steuern allerdings nicht, ihr Aufkommen übertraf landesweit und lokal meist deutlich das Aufkommen der Grundsteuer A. Daneben erzielten einige Kommunen je nach örtlichen Gegebenheiten beachtliche Einnahmen mit anderen zulässigen Aufwandsteuern wie der Zweitwohnungssteuer oder lokal auch Übernachtung oder Pferdesteuer.

Die Spielapparatesteuer blieb – gemessen an der geringen Zahl Steuerpflichtiger – eine besonders rechtsbehelfsträchtige, aber auch ertragreiche Steuer. In der ober und höchstrichterlichen Rechtsprechung wurden zuletzt zunehmend Steuersätze von bis zu 20 v.H. der Bruttokasse akzeptiert, was auch viele Mitgliedsstädte und -gemeinden zur Erhöhung ihrer Steuersätze veranlasste. Die meist auf dem Satzungsmuster des Verbandes beruhenden Veranlagungen und örtlichen Satzungsregelungen hielten dabei gerichtlichen Überprüfungen durchweg stand. Zuletzt bestätigte der HessVGH in einem von der Geschäftsstelle betreuten Normenkontrollverfahren durch Beschluss vom 04.10.2018 (Az. 5 C 295/18.N, wird in der HSGZ veröffentlicht) das auf unserem Satzungsmuster aufbauende Satzungsrecht einer Mitgliedsgemeinde.

Nichts anderes galt für die Hundesteuer. Das Bundesverwaltungsgericht Bestätigte mit Beschluss vom 13.08.2018 (Az. 9 BN 1.18) die Satzungsregelungen einer Mitgliedsgemeinde, die in beiden Normenkontrollinstanzen durch die Geschäftsstelle vertreten wurde. Praktische Probleme waren im Bereich der Hundesteuer lediglich mit örtlichen Steuerbefreiungs oder Ermäßigungsregelungen verbunden. Soweit eine Besteuerung nicht ausnahmsweise durch höherrangiges Recht ausgeschlossen ist, sollten angesichts der geringen Höhe der Steuerbelastung Ausnahmen möglichst nicht vorgesehen werden.

Bei der Pferdesteuer ist die Zulässigkeit ihrer Erhebung nicht mehr strittig. Gegenstand von verwaltungsgerichtlichen Verfahren waren nunmehr Einzelfragen der Abgrenzung steuerpflichtiger von kraft höherrangigen Rechts steuerfreier Haltung zu reinen Erwerbszwecken. Anhängig war noch ein Klageverfahren der Hessischen Tierseuchenkasse, die sich gegen ein auf Vorschriften der Abgabenordnung gestütztes Auskunftsbegleichen einer Mitgliedsstadt wandte.

Ob auch die vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 29.06.2017 grundsätzlich bestätigte Möglichkeit der Erhebung einer Wettbürosteuer genutzt wird, ist fraglich. Einige Mitgliedsstädte und -gemeinden bereiteten den Erlass einer solchen Satzung auf Grundlage eines Arbeitsentwurfs der Geschäftsstelle vor und holten bei der Geschäftsstelle weitergehende Auskünfte ein.

Gegenstand von Anfragen war auch die Zulässigkeit der Erhebung einer Vergnügungssteuer auf die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen. Die Zulässigkeit der Erhebung einer solchen Steuer ist höchstrichterlich seit Langem geklärt. Nach den Erfahrungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden, die sie erheben, ist eine solche Steuer auch relativ wenig aufwändig zu erheben.

## ● **Besteuerung der Kommunen**

Im Berichtszeitraum stand die Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand im Blickpunkt des Interesses. Die kommunale Ebene konnte durch Abgabe der sog. Optionserklärung die Anwendung des Ende 2015 geänderten und ab 2016 in Kraft getretenen geänderten Umsatzsteuerrechts bis Ablauf des Jahres 2020 in weitem Umfang hinauszögern.

Während die Information der Mitglieder zunächst maßgeblich die Frage der Optionserklärung betraf, die die Geschäftsstelle sowohl über den Kanal des Eildienstes als auch über die Hessische Städte und Gemeindezeitung Betrieb, rückten zunehmend auch Einzelfragen der Neuregelung in den Fokus. In der Rechtsberatung zeigte sich dies insbesondere im Zusammenhang mit neugeschaffenen Körperschaften des öffentlichen Rechts, die keine Optionserklärung mehr abgeben konnten und mit Blick auf die mögliche Umsatzsteuerbarkeit der Arbeitnehmerüberlassung.

Die weiterhin in erheblichem Umfang notwendige Information der Mitglieder betrieb die Geschäftsstelle weiterhin über das Mitgliederblatt (vgl. den Fachaufsatz „Neuregelung der Umsatzbesteuerung: Und was kommt nach der Optionserklärung?“ in der Hessischen Städte und Gemeindezeitung Nr. 6/2018 S. 166 ff.).

Zudem führte die Geschäftsstelle im September 2018 hierzu ein stark nachgefragtes Tagesseminar unter Mitwirkung eines Vertreters des Landes sowie eines Steuerberaters mit einschlägigen praktischen Erfahrungen durch.

Auch im Zusammenhang mit der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand nahm die Geschäftsstelle die Mitwirkung des Verbandes im Rahmen von Arbeitsgruppen des zuständigen Finanzministeriums sowie des Deutschen Städte- und Gemeindebundes wahr, um den Informationsfluss sicherzustellen, aber auch, um eigene praktische Erfahrungen in die Beratungen einzuspeisen.

## ● **Kommunaler Finanzausgleich**

Mit Inkrafttreten der Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes mit Wirkung vom 01.01.2016 blieben verschiedene langjährige Konfliktpunkte offen. Zum einen sind die Kreise vom Gesetzgeber nach wie vor in erheblichem Umfang auf eine Finanzierung ihrer Aufgaben durch die Kreis und

Schulumlage verwiesen. Diese stellt in der weit überwiegenden Mehrzahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden die weitaus größte Aufwandsposition der Ergebnishaushalte dar. Zusammen mit der Schulumlage wird in der Regel ein Gesamthebesatz von 52% deutlich überschritten. Hieran ändert überraschenderweise auch der Umstand nichts, dass durch die gute Entwicklung der Steuererträge in den Jahren 2014 bis 2017 die Umlagegrundlagen deutlich gewachsen sind. Hebesatzsenkungen der Kreis und/oder Schulumlage erfolgten jedoch nur vereinzelt und dann in der Regel auch nur in geringem Umfang.

Der 2016 auf neue gesetzliche Grundlagen gestellte Kommunale Finanzausgleich entwickelte sich im Volumen positiv. Allerdings zeigten sich trotz einer insgesamt positiven Tendenz der Wirkungen der Neuregelung für die kreisangehörigen Gemeinden doch erhebliche Reformnotwendigkeiten, da die kreisfreien Städte nach wie vor deutlich – wenn auch weniger stark als früher – privilegiert mit ihrer vermutlich vielfach unwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung behandelt werden. Der im Rahmen der KFANeuregelung für die kreisfreien Städte ermittelte Finanzbedarf ist für kreisfreie Städte deutlich höher als für kreisangehörige Städte und Gemeinden und Landkreise im kreisangehörigen Bereich zusammen. Nach gängiger Einschätzung sollen Doppelstrukturen höhere Ausgaben begünstigen. Das Beispiel der Aufgabenerfüllung durch kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie den jeweiligem Landkreis unterstreicht aber, dass dieses Dogma ebenso falsch ist wie die nach wie vor verbreitete, aber empirisch nicht nachvollziehbare Annahme, dass einwohnerstärkere Städte und Gemeinden ihre Aufgaben wirtschaftlicher erfüllten. Vielmehr hatte gerade die Neuregelung des KFA bestätigt, dass insbesondere kleinere Städte und Gemeinden je Einwohner den niedrigsten Finanzbedarf aufweisen. Gleichwohl hielt sich hartnäckig die Auffassung, dass kommunale Fusionen unter Aspekten der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung ein sinnvolles Instrument darstellten, dies war jedoch nachweislich nicht der Fall. Das schließt natürlich nicht aus, dass im Rahmen der Fortentwicklung lokaler Kommunalstrukturen im Einzelfall ein Gemeindezusammenschluss sich als sinnvoll erweisen kann. Fiskalische Gründe lassen sich hierfür aber in einer auf Dauer tragfähigen Weise mit Sicherheit nicht anführen. Von daher steht der Gesetzgeber in der Anfang 2019 beginnenden Landtagswahlperiode vor einer großen Reform und Fortschreibungsaufgabe mit Blick auf die Gesetzgebung zum KFA.

Zum anderen blieb die Behandlung der Städte mit Sonderstatus (kreisangehörige Städte mit mehr als 50.000 EW) problematisch. Der Gesetzgeber sah für diese auch im neuen FAG erhöhte Schlüsselzuweisung sowie eine Ermäßigung der Kreisumlagegrundlage und eine besondere Berechnung der Kreisumlagehebesätze vor. Diese Rege-

lungen unterschieden sich in der Auswirkung zudem bei den insgesamt sieben betroffenen Städten noch danach, ob die Städte die Aufgaben der Schulträgerschaft wahrnahmen (was in fünf Städten der Fall war) oder nicht (was Bad Homburg v. d. Höhe und Wetzlar betrifft).

Die Überörtliche Prüfung führte insoweit eine erneute Überprüfung des Ermäßigungssatzes für die Kreisumlagegrundlagen durch und kam zu dem Ergebnis, dass der derzeit in § 50 FAG geregelte Ermäßigungssatz deutlich überhöht sein dürfte, dass also die jeweilige Sonderstatusstadt – unterstellt, die Würdigung der Überörtlichen Prüfung tritt zu – merklich zu wenig Kreisumlage, die dem Landkreis im Übrigen angehörigen Städte und Gemeinden tendenziell zu viel Kreisumlage zahlen.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat vor diesem Hintergrund durch Gremienbeschluss die Geschäftsstelle beauftragt, bereits frühzeitig aufgetretene Problemkreise der Neuregelung des KFA näher zu untersuchen und auf dieser Grundlage Lösungsvorschläge für die spätestens 2021 anstehende Evaluierung der grundsätzlichen Regelungssystematik auszuarbeiten.

Nach aktuellem Stand sind von dieser Prüfungsnotwendigkeit die Berücksichtigung der pflichtigen und freiwilligen Aufgabenerfüllung zwischen den einzelnen kommunalen Gruppen, die Behandlung der kreisfreien Städte, die Berücksichtigung der Aufgaben der Mittelzentren, die Kreisumlage sowie die Berücksichtigung der Aufgaben der Sonderstatusstädte und ihrer Landkreise betroffen.

Im Zuge der Tätigkeit der sog. Arbeitsgruppe zur Optimierung der Finanzaufsicht des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport wurde zudem erörtert, inwieweit durch Hinweise für die Aufsichtsbehörden die Erhebung der Kreis und Schulumlage rechtssicher erfolgen kann.

Insofern konnte nach langwierigen Erörterungen zwischen Ministerium und Spitzenverbänden festgestellt werden, dass das Ministerium in Gestalt von Hinweisen zu § 4 GemHVO und der Vorgabe einer amtlichen Übersicht zur Ableitung des Schulumlagebedarfs durch Erlass vom 05.10.2017 zumindest Hinweise für die Praxis der Landkreise und deren Überprüfung durch die umlageverpflichteten Gemeinden im Zusammenhang mit der Schulumlage gebracht hat. Ebenfalls durch Erlass vom 05.10.2017 erfolgten Hinweise zur Kreisumlage nach § 53 HKO.

Nicht zu verkennen ist allerdings, dass diese Erlassregelungen niemanden richtig zufrieden stellen. So hatte der Hessische Städtetag mit Blick auf die Interessen der ihm angehörenden Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft tendenziell den Standpunkt eingenommen, dass möglichst viele Aufwandspositionen in den Schulumlagebedarf



einbezogen werden sollten, da die Schulträger-Sonderstatusstädte die Schulumlage nicht zu zahlen brauchen. Gegenläufige Interessen der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden vertrat unser Verband. Weitergehende Forderungen unseres Verbandes insbesondere auf eine Begrenzung der Erhebung der Kreisumlage fanden insofern jedenfalls zunächst keine durchgreifende Berücksichtigung. Hier ist jedoch auch der Gesetzgeber, nicht bloß der Erlassgeber gefordert.

Zwischenzeitlich hat jedoch eine Mitgliedsgemeinde des Verbandes die Festsetzungen der Kreisumlage für das Haushaltsjahr 2018 im Wege einer verwaltungsgerichtlichen Klage angegriffen. Die Geschäftsstelle betreut dieses sehr aufwändige und durch die Rechtsprechung mit hohen Darlegungsanforderungen befrachtete Verfahren, wobei die obergerichtliche und höchstrichterliche Rechtsprechung zur Kreisumlageerhebung in den zurückliegenden Jahren zumindest für andere Bundesländer rechtliche Gesichtspunkte aufgezeigt hat, unter denen die Festsetzung von Kreisumlagehebesätzen mit einigen Erfolgsaussichten angegriffen werden kann. Da nicht zuletzt aufgrund der politischen Interessenvertretung der Landkreise Gesetz und Erlassgeber in Hessen eine einfache und praktisch wirksame Begrenzung der Umlageerhebung scheuen, werden insofern wohl die Gerichte die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden Grenzen der Kreisumlageerhebung auch für Hessen abstecken müssen.

Unabhängig davon hat die Geschäftsstelle nach Maßgabe der Beschlüsse der Verbandsgremien in puncto Kreisumlage ein mehrgleisiges Vorgehen verfolgt. Verbandspolitische Initiativen des Hessischen Städte und Gemeindebundes zur Kreisumlage waren gerichtet auf:

- eine Deckelung der Umlagehebesätze aus Kreis und Schulumlage auf max. 53% der Umlagegrundlagen lt. FAG 2016,
- Ermittlungspflichten der Landkreise zur Haushaltslage der Gemeinden festschreiben und Anhörungsrechte der Gemeinden,
- Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes möglichst weitgehend durch Landeswohlfahrtsverband, damit Haushaltsbelastungen der Landkreise im Sozialbereich nicht übermäßig steigen,
- Behandlung von Altfehlbeträgen im Rahmen der Hessenkasse, Ziel: Entschuldung verringert Altfehlbeträge (analog Schutzschirmverordnung).

Parallel dazu hatte die Geschäftsstelle bereits im Frühjahr 2017 an die Vorsitzenden der Kreisversammlungen Hinweise zur Vorbereitung von Stellungnahmen im Zusammenhang mit der Kreisumlageerhebung im jeweiligen Landkreis übermittelt.

Die Geschäftsstelle war mit Blick auf die Berechnung von Schlüsselzuweisungen und Umlage-

grundlagen bereits in den vergangenen Jahren bemüht, die für die Haushaltsplanung frühzeitig benötigten entsprechenden Daten schneller zu Verfügung zu stellen als dies durch die Landesregierung erfolgte. In den Jahren 2017 und 2018 konnten nunmehr frühzeitig Trendberechnungen für die Entwicklung der maßgeblichen Größen für die Berechnung von Schlüsselzuweisungen und Umlagegrundlagen in die Mitgliedschaft getragen werden. Den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geschäftsstelle ist es gelungen, die hierfür erforderlichen komplexen Berechnungen aufzubereiten und fortschreibungsfähig zu pflegen. Hierzu war bisher außerhalb der Landesverwaltung für den kreisangehörigen Bereich lediglich die für das Finanzwesen zuständige Abteilung im Landkreis WaldeckFrankenberg in der Lage.

Der entsprechende Service unserer Geschäftsstelle erfreute sich einer hohen Beliebtheit und Anerkennung in der Mitgliedschaft. Zudem konnten im Rahmen der Erstellung dieser Berechnungen die Kenntnisse der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über Wechselwirkungen innerhalb des Finanzausgleichssystems ebenso gestärkt werden wie deren Fähigkeit zur fachlichen Durchdringung der Regelungen des FAG. Unsere Geschäftsstelle wird dadurch in besonderer Weise in die Lage versetzt, die Weiterentwicklung der Gesetzgebung auf Augenhöhe zu begleiten.

Die Erhebung der sog. „Solidaritätsumlage“ von überdurchschnittlich steuerstarken Städten und Gemeinden war Gegenstand von Verfahren der kommunalen Grundrechtsklage vor dem Staatsgerichtshof. Eine Entscheidung stand insoweit noch aus; eine mündliche Verhandlung ist für 14.11.2018 terminiert. Bedauerlicherweise nahmen auch die Verwaltungsgerichte diese schwebende verfassungsgerichtliche Auseinandersetzung zum Anlass, eine von der Geschäftsstelle betreute Klage einer Mitgliedsstadt, die eine unzureichende Finanzausstattung rügen möchte, ruhend zu stellen.

### ● **Konnexität**

Unbefriedigend ist die Handhabung der 2002 durch verfassungsänderndes Gesetz eingeführten Konnexitätsvorschrift und des dazu erlassenen Ausführungsgesetzes, des Gesetzes zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden (SFGG). Letzteres Gesetz regelt, dass eine Kommission bestehend aus dem Präsident des Rechnungshofs, je einem von den kommunalen Spitzenverbänden entsandten Mitglied, drei von der Landesregierung entsandten Ministern sowie zwei weiterer sachverständiger Mitglieder Berichte zum Umfang von Mehrbelastungen oder Entlastungen, die nach Art. 137 Abs. 6 HV auszugleichen sind, vorlegt.

Die Vorschriften des 2002 erlassenen SFGG haben sich nach aus unterschiedlichen Gründen auf



Landes wie kommunaler Seite bestehender Einschätzung nicht bewährt. Die Kommunalen Spitzenverbände hatten vor diesem Hintergrund an das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) die Bitte herangetragen, eine grundsätzliche Neuregelung des Konnexitätsverfahrens herbeizuführen. Das HMdF ist dieser Bitte nachgekommen und hat sich zu umfangreichen, vom Juni 2017 bis April 2018 dauernden Erörterungen mit den Kommunalen Spitzenverbänden bereitgefunden.

Präsidium und Hauptausschuss des Hessischen Städte und Gemeindebundes billigten im Mai 2018 einstimmig die Eckpunkte, die HMdF und Kommunale Spitzenverbände zu einer Neuregelung ausgearbeitet hatten. Bislang entspricht es der geübten Praxis der Ministerien, im Zuge von Regierungsentwürfen die Konnexitätsrelevanz eines Gesetzgebungsvorhabens dem Grunde nach zu verneinen und sich damit Überlegungen zu den Kostenfolgen zu ersparen. Im Bericht der Arbeitsgruppe aus HMdF und Spitzenverbänden wird nunmehr unabhängig von der Frage, ob dem Grunde nach ein Konnexitätsfall vorliegt, eine generelle Pflicht zur Kostenfolgenabschätzung sowie einer konnexitätsrechtlichen Einschätzung bei Regelungsvorhaben der Landesregierung im Rahmen der Neukonzeption des SFGG vorgesehen. Der Gesetzgeber müsste sich bei Umsetzung der Überlegung unabhängig davon, wie das Land die Konnexitätsrelevanz eines Vorhabens einschätzt, zu dieser Fragestellung verhalten. Das wäre gegenüber dem bisherigen Recht ein deutlicher Fortschritt. Schon aus diesem Grund bräuchte eine entsprechende Neuregelung des SFGG eine merkliche Verbesserung.

Ungelöst bleibt allerdings auch auf dieser Grundlage die Problematik der Gesetzentwürfe aus der Mitte des Hessischen Landtags, der sich diesbezüglich selbst binden könnte, aber nicht zwingend müsste.

Kleinere Konnexitätsfälle sollten künftig in einem vereinfachten Verfahren ausgeglichen werden können. Insofern gibt es bspw. im Niedersächsischen Landesrecht (§ 4 des Niedersächsischen Gesetzes zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen) die Regelung einzelner Konnexitätsfälle, entsprechender Erstattungsbeträge und der Verteilungsmechanismen nach vereinfachten Maßstäben wie Einwohnerzahl und Fläche.

Im Sinne einer Verfahrensstraffung würde mit der Pflicht zur Kostenfolgeabschätzung eine Menge erreicht. Auf dieser Grundlage würde auch die Konnexitätskommission überflüssig. Dasselbe gilt auch für die Fragestellung der Kostentragung für Tätigkeiten der Konnexitätskommission.

Erhebliche Unterschiede bestehen nach wie vor in der Beurteilung, wann überhaupt dem Grunde nach ein Konnexitätsfall vorliegt. Dies ist im Abschlussbericht ausführlich dargestellt. Letztlich

sind viele der dort angesprochenen Fragestellungen in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anderer Bundesländer auch unterschiedlich beurteilt worden. Daher ist eine verbindliche Einigung hier problematisch. Der Vorteil des Abschlussberichts liegt darin, dass zumindest beide Seiten nunmehr ein angenähertes Verständnis der Problemstellungen haben.

Zum dritten großen Themenkomplex betreffend ein Klagerecht aus der Konnexitätsvorschrift des Art. 137 Abs. 6 HV besteht das Problem, dass das Land insoweit ein ausdrückliches Entgegenkommen ablehnt. So ist im Zuge der Tätigkeit des Verfassungskonvents eine Änderung des Art. 137 Abs. 6 HV, wie sie die kommunalen Spitzenverbände verlangt hatten, nicht erfolgt. Einstweilen befürwortet das HMdF auch die Einführung eines Klagerechts in das Staatsgerichtshofgesetz (StGHG) nicht. Davon unberührt bleibt aber die Frage, ob – wie in der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte anerkannt – eine Verletzung der Konnexitätsvorschrift nicht im Zusammenhang mit den gesetzlichen Regelungen zum Finanzausgleich und/oder dem Landeshaushaltsplan gerügt werden kann. Die Landesseite steht insoweit sinngemäß auf dem Standpunkt, dass der Staatsgerichtshof eine solche Klagemöglichkeit jedenfalls noch nicht ausgeschlossen habe. Aus kommunaler Sicht ist diese Auffassung jedoch nach wie vor nicht als befriedigend einzustufen, weil der Versuch, Verletzungen der Konnexitätsvorschrift auf diesem Wege verfassungsgerichtlich geltend zu machen, mit erheblichen prozessualen Risiken behaftet ist und Jahre der Ungewissheit über die letztendliche Entscheidung des Staatsgerichtshofs ins Land gehen.

Der Bericht der Arbeitsgruppe Grundsatzfragen der Konnexität ist jedoch erklärtermaßen nicht als Abschlussbericht, sondern lediglich als aufbereitete Stoffsammlung für weitere Erörterungen zwischen Land und kommunaler Seite in diesem Punkt zu verstehen. Aus Sicht der Geschäftsstelle empfiehlt es sich, diese Arbeitsgrundlage – wie von Seiten des HMdF erbeten – den Verbandsgremien zur Kenntnis zu geben und ein Mandat für weitere Erörterungen auf dieser Grundlage einzuholen.

### ● **Gemeindehaushaltsrecht**

Wie bereits ausgeführt, führte die Diskussion um den Abbau der hohen Kassenkreditverschuldung der hessischen Kommunen und die Weiterführung der Konsolidierungsvorgaben zunächst zu einer Neuregelung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) Ende des Jahres 2016. Wesentliche Erschwernisse mit Blick auf den Haushaltsausgleich des Finanzhaushalts und den Ausgleich von Altfehlbeträgen im Ergebnishaushalt brachten Neuregelungen der §§ 3 und 25 GemHVO. In § 3 Abs. 3 GemHVO wurde eine Neuregelung des Inhalts eingefügt, wonach der Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit

tigkeit mindestens so hoch wie die ordentliche Tilgung sein soll. In § 25 Abs. 3 GemHVO entfiel die bisher dort geregelte Verrechnungsmöglichkeit von Altfehlbeträgen mit dem Eigenkapital.

Insbesondere die neuen Vorgaben im Finanzhaushalt stellten, wiewohl in der Sache mit der zugrunde liegenden Zwecksetzung nachvollziehbar, dass Investitionskredite nicht mit Kassenkrediten getilgt werden dürfen, eine erhebliche Erschwernis für die Kommunen dar. Eine solche Art sachgerechte Haushaltswirtschaft zu führen, setzt hinreichend verlässliche Einnahmen und planbare Ausgaben voraus. Der entsprechenden Einstandspflicht kam das Land jedoch nicht entschlossen genug nach, sodass nur die außerordentlich gute konjunkturelle Lage und die daraus resultierenden Steuereinnahmen dazu führten, dass in den Jahren 2017 und 2018 doch eine Mehrzahl der Kommunen auch diese Vorgaben einhalten konnte. Mit der Hessenkasse-Gesetzgebung wurden die Möglichkeiten zur Kassenkreditaufnahme beschränkt, die Vorgaben für den Ausgleich des Finanzhaushalts in die HGO selbst übernommen und Vorgaben für eine Liquiditätssicherung unter Verzicht auf die Aufnahme längerfristiger Kassenkredite vorgeschrieben. Zudem wurde im Rahmen der Hessenkasse-Gesetzgebung die Verpflichtung zur zeitgerechten Aufstellung von Jahresabschlüssen insofern verschärft, als künftig auch in Fällen, in denen die Haushaltssatzung keine genehmigungsbedürftigen Teile enthält, eine Bekanntmachung der Haushaltssatzung unterbleiben muss, solange – grundsätzlich – bis der Jahresabschluss des Vorjahres, bei sehr später Vorlage der Haushaltssatzung auch der Jahresabschluss des Vorjahres vom Gemeindevorstand aufgestellt sind.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport unterstützte durch im Erlasswege getroffene Vereinfachungsregelungen die beschleunigte Aufstellung rückständiger Jahresabschlüsse, die entsprechenden Vereinfachungsregelungen liefen allerdings mit Ablauf des Jahres 2017 für die danach aufzustellenden Jahresabschlüsse aus.

Die Geschäftsstelle sprach sich in diesem Zusammenhang für dauerhafte Vereinfachungen der haushaltsrechtlichen Regelungen in HGO, GemHVO und den dazu erlassenen Hinweisen aus. Insofern beteiligte sich der Verband auch an der Arbeit des verbändeübergreifenden Arbeitskreises Doppik sowie der seit langem bestehenden Arbeitsgruppe der Leiterinnen und Leiter der Hessischen Rechnungsprüfungsämter.

Unbefriedigend stellen sich die aktuell (Oktober 2018) bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Gesamtabschluss dar. Die Bestimmungen der Abs. 5 bis 8 des § 112 HGO sehen einen umfangreichen Konsolidierungskreis vor; ein Gesamtabschluss ist nach geltendem Recht erstmals auf den 31.12.2015 aufzustellen. Im Erlasswege ver-

fügte das HMdIS im Rahmen enger und guter Kooperation mit den Kommunalen Spitzenverbänden erläuternde Hinweise zu den Voraussetzungen, unter denen eine Aufstellung eines Gesamtabschlusses insgesamt entbehrlich bleibt bzw. wie an sich zu konsolidierende Einheiten in den Kernhaushalt zurückgegliedert werden können, auch wenn diese an sich zum Stichtag 31.12.2015 noch bestanden. Der Hessische Städte- und Gemeindebund unterstützte die Mitgliedsstädte und -gemeinden im Zusammenhang mit Rechtsfragen rund um den Gesamtabschluss, führte 2017 ein gut angenommenes Tagesseminar des Freiherr vom Stein Instituts durch und drängte weiter darauf, dass Städte und Gemeinden mit weniger als 50.000 Ew. von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses dauerhaft befreit werden.

Im Verband selbst war zu verzeichnen, dass die wenigen eigenen Rechnungsprüfungsämter von Mitgliedsstädten sich intensiv austauschten und dabei auch die Geschäftsstelle einbezogen. Das von den Städten Baunatal und Taunusstein gemeinsam mit jeweiligen Nachbargemeinden seit über 10 Jahren erfolgreich praktizierte Modell eines interkommunalen Rechnungsprüfungsamts fand dabei aber zunächst keine Nachahmer. Mit der GemHVONovelle 2016 erfolgte auch eine Verschärfung der Regelungen zum Wirtschaftlichkeitsvergleich und zu Folgekostenberechnungen in § 12 GemHVO. Dazu informierte die Geschäftsstelle ausführlich und bot in Zusammenarbeit mit der Überörtlichen Prüfung ein stark in Anspruch genommenes Tagesseminar zu dieser Thematik an.

Die Zusammenarbeit mit dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften gestaltete sich zuletzt ausgesprochen gut. Zwar blieben die Sichtweisen der Prüfungsbehörde und der für sie tätigen Prüfungsbeauftragten und der geprüften kommunalen Körperschaften in vielen Fällen durchaus unterschiedlich und erwiesen sich rechtliche Beurteilungen als kontrovers. Indes konnten entsprechenden Meinungsunterschiede in konstruktiven Gesprächen immer wieder ausgeräumt oder konnte zumindest eine beiderseitig tragfähige Vorgehensweise formuliert werden.

Die gesetzliche Neuregelung zum Wegfall der Erhebungspflicht bezüglich von Straßenbeiträgen machte es erforderlich, intensiv über die haushaltswirtschaftlichen Folgen eines Erhebungsverzichts zu informieren. Nach § 93 HGO n.F. gilt der zuvor auch in der ständigen Rechtsprechung des HessVGH immer wieder bestätigte Vorrang der Beitrags vor der Steuererhebung bzw. Kreditfinanzierung ausdrücklich nicht mehr. Diese durch einen Änderungsantrag der Fraktionen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP zustande gekommene Neuregelung enthält auch ein Förderprogramm zur Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge. Nicht zuletzt, weil die Kommunalen Spitzenverbände zu dem gemein-

samen Änderungsantrag der genannten Fraktionen nicht angehört wurden, zeigten sich aufgrund von Rückmeldungen der Mitglieder alsbald erhebliche Probleme der Förderung. Das einschlägige Gesetz wurde zwar rückwirkend zum 01.01.2018 in Kraft gesetzt. Aber gerade die Städte und Gemeinden, die die wiederkehrende Beitragserhebung in den Jahren zuvor umgesetzt hatten, gingen jetzt leer aus. Der Verband setzte sich in der Anhörung zur Förderrichtlinie dafür ein, dass zumindest der bloße Erlass einer Satzung vor dem 01.01.2018 nicht förderschädlich sein möge. Unbefriedigend bleibt, dass gerade „Frühstarter“ mit ihren besonderen Belastungen als gefragte Ansprechpartner für potenzielle Nachzügler leer ausgehen. Weitere unklare und aus kommunaler Sicht so nicht sachgerechte Punkte des Änderungsgesetzes sind – zumal mit Blick auf die Einschränkung der Kassen bzw. Liquiditätskreditaufnahme die voraussetzungslose Möglichkeit zur Streckung der Zahlung einmaliger Beiträge auf bis zu 20 Jahre und die Verzinsungsregelung.

### ● Förderprogramme

Die Geschäftsstelle war weiterhin in erheblichem Maße mit der Gestaltung und Abwicklung von Förderprogrammen befasst.

Im Zuge von Rechtsberatung und Prozessvertretung war es insbesondere die Förderung der Verkehrsinfrastruktur, die mit Blick auf die Häufigkeit von Rückforderungen bereits gewählter Subventionen einen einsamen Spitzenplatz belegte. Die Fördermittelverwaltung durch HessenMobil stellt die Kommunen nach wie vor vor erhebliche Probleme, da der Zuwendungsgeber in diesem Bereich in erheblichem Umfang Rückforderungs- und Verzinsungsmöglichkeiten auszuschöpfen versucht. Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes und der Berechenbarkeit einmal zugesagter Finanzierungen zugunsten der Kommune werden dabei in der Förderpraxis nicht im erforderlichen Umfang berücksichtigt. Insbesondere vor dem Hintergrund dieser praktischen Erfahrungen aus Rechtsberatung und Prozessvertretung forderte der Hessische Städte und Gemeindebund mit Blick auf den Entwurf eines Mobilitätsförderungsgesetzes (MobiföG), dass der Gesetzgeber hier ein klares Machtwort spricht und ausdrücklich die Berücksichtigung des Vertrauensschutzes zugunsten der Fördermittelempfänger berücksichtigt.

In der Stellungnahme des zum Anfang 2018 verabschiedeten und in Kraft gesetzten MobiföG machte der Hessische Städte und Gemeindebund zudem insbesondere geltend, dass die dort jährlich vorgesehene Mindestfördersumme von rd. 100 Mio. € für Infrastrukturprojekte im Verkehrsbereich völlig unzureichend ist. Zwar ist grundsätzlich nicht zu verkennen, dass Förderprogramme immer das Problem des goldenen Zügels dergestalt in sich bergen, dass Kommunen durch die Ausreichung von Fördermitteln zur Vornahme von Investitionen in einem bestimmten,

landespolitisch definierten Bereich angeregt werden. Allerdings darf nicht verkannt werden, dass Vorhaben im Bereich der Verkehrsinfrastruktur auch durchweg mit besonders hohen Kostenbelastungen verbunden sind, die über die Mechanismen der Zuweisungen nach den Regelungen des KFA nicht sachgerecht abzubilden sind. Von daher ist gerade in diesem Bereich trotz der Problematik des goldenen Zügels die Festschreibung einer projektbezogenen und damit in diesen Fällen zielgenaueren Förderung im Ausgangspunkt sachgerecht.

Zum MobiföG hat der Hessische Städte und Gemeindebund weiter kritisiert, dass das Gesetz eine gleichmäßige Aufteilung der Mittel aus Vorhaben des Straßenbaus und des ÖPNV zwingend vorgibt. Da auch viele ÖPNVAngebote kommunale Straßeninfrastruktur nutzen müssen, ist diese schematische Vorgabe nicht sachgerecht. Der Gesetzgeber griff jedoch diese nachvollziehbaren Forderungen im Verfahren nicht auf.

Die Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der ländlichen Entwicklung umfassen insbesondere Einzelbestimmungen zur ländlichen Regionalentwicklung und zur Dorfentwicklung und wurden im Jahr 2018 neu bekanntgemacht (StAnz. S. 470). Zuvor waren die Kommunalen Spitzenverbände um Stellungnahme gebeten worden. Der Hessische Städte- und Gemeindebund wandte sich in seiner umfassenden Stellungnahme zum Erlassentwurf u. a. gegen bürokratische Vorgaben im Förderverfahren und in Zusammenhang mit der Dorfentwicklung die zunächst ausnahmslos vorgesehene Vorgabe, dass im Förderzeitraum die Ausweisung zur Innenentwicklung konkurrierender Baugebiete nicht in Betracht komme. Angesichts der bestehenden Wohnungsnot kritisiert der Verband dies und forderte einen Verzicht auf diese Vorgabe. Das Ministerium griff diesen zentralen Kritikpunkt nur insofern und halbherzig auf, als nunmehr die Möglichkeit vorgesehen ist, dass das zuständige Fachministerium in besonders begründeten Einzelfällen auf Grundlage des integrierten kommunalen Entwicklungskonzepts (IKEK) Ausnahmen zulassen kann, wobei ein entsprechender Antrag über die Landräte zu stellen ist, die den Antrag mit einer fachlichen Bewertung weiterleiten. Dies ist allerdings ein nicht zu rechtfertigender schwerwiegender Eingriff in die kommunalen Planungsmöglichkeiten bei eigentlich unstreitig hohem Handlungsdruck für zusätzlichen Wohnungsbau.

Der Landesgesetzgeber hat in Gestalt des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes (KIPG) und teilweise auch des Investitionsprogramms zur Hessenkasse gezeigt, dass es grundsätzlich möglich ist, Förderprogramme in relativ unbürokratischer Form und mit breiter Verwendungsmöglichkeit der Fördermittel zu gestalten. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass die Fachressorts anders als das für KIPG und das Investitionsprogramm der Hessenkasse zuständige

HMdF auf teils sehr detaillierte und schwer nachvollziehbare Vorgaben für Antragsverfahren und Mittelverwendung nicht verzichten wollen.

### ● **Fehlbelegungsabgabe**

Die schon einmal von Mitte der 90er Jahre bis Juni 2011 erhobene Fehlbelegungsabgabe wurde durch das Fehlbelegungsabgabe-Gesetz vom 30. November 2015 (FBAG) in Hessen wieder eingeführt. Mit der Fehlbelegungsabgabe soll der Subventionsvorteil abgeschöpft werden, der entsteht, wenn Personen, die die Voraussetzung für den Bezug geförderten Wohnraums nicht mehr erfüllen, diesen weiterhin bewohnen und in den Genuss vergünstigter Mieten kommen. Das Aufkommen kommt der sozialen Wohnraumförderung zugute, soweit nicht nach § 10 FBAG eine Verwaltungskostenpauschale zur Abgeltung der Erhebungskosten einbehalten werden kann.

Die Geschäftsstelle hatte aufgrund erster Rückmeldungen aus den Mitgliedsstädten und -gemeinden des Verbandes im Eildienst Nr. 1 – ED 3 – vom 17.01.2018 eine Abfrage zum Verhältnis von Aufkommen und Kosten der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe vorgenommen. Hierbei zeigte sich, dass die gesetzlich vorgesehene Verwaltungskostenpauschale nur in rd. 10% der gemeldeten Fälle auskömmlich ist.

Eine Vielzahl von Städten und Gemeinden vermeldete insoweit erhebliche ungedeckte Kosten der Erhebung. Das für das Wohnungswesen zuständige Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) hat auf entsprechenden Vorhalt der Geschäftsstelle mit Schreiben der dortigen Staatssekretärin vom 12.03.2018 mitgeteilt, dass das Ministerium der Forderung des Verbandes nach einer entsprechenden Erweiterung des Kreises der nicht zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe verpflichteten Städte und Gemeinden mit Wirkung ab dem zum 01.07.2018 beginnenden neuen Leistungszeitraum nicht näher treten wird. Nach Auffassung des Ministeriums fielen bei der erstmaligen Erhebung der Fehlbelegungsabgabe Kosten an, welche zu Beginn des zweiten Leistungszeitraums nicht mehr anfallen. Aus den Angaben der Mitgliedsstädte und -gemeinden wird jedoch deutlich, dass diese Annahme nicht zutrifft.

Dementsprechend hat die Geschäftsstelle sich mit Schreiben vom 17.04.2018 erneut an das zuständige Ministerium gewandt und die Forderung nach einer Erweiterung des Kreises der nicht zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe verpflichteten Gemeinden erneuert und hilfsweise darauf verwiesen, dass bei Ausbleiben einer entsprechenden Anpassung ein klarer Fall der Konnexität nach Art. 137 Abs. 6 HV gegeben ist. Die kommunalen Spitzenverbände formulierten die Erwartung an das Land, dass die Regelungen zur kommunalen Erhebung der Fehlbelegungsabgabe stärker unter Wirtschaftlichkeitsaspekten gese-

hen werden muss.

Angesichts der nach wie vor offenen Fragestellung hatten Präsidium und Hauptausschuss des Hessischen Städte- und Gemeindebundes die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe in der gemeinsamen Sitzung vom 09.05.2018 behandelt. Hintergrund war, dass das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mit Schreiben der Staatssekretärin mitgeteilt hatte, dass das Fachressort eine kurzfristige Anpassung der Nichterhebungsverordnung nicht plane und einen über die Verwaltungskostenpauschale hinausgehenden Ausgleichsanspruch verneint. Vor diesem Hintergrund haben die Verbandsorgane folgenden Beschluss gefasst:

*„Das Präsidium/der Hauptausschuss (...) beauftragen die Geschäftsstelle, die betreffenden Städte und Gemeinden im Verbandsbereich weiterhin mit dem Ziel einer Änderung der Nichterhebungsverordnung oder – falls diese ausbleibt – der Leistung eines entsprechenden Mehrbelastungsausgleichs durch das Land zu unterstützen.“*

Neben dem verbandspolitischen Vorgehen gegenüber der Landesregierung wäre die Möglichkeit einer klageweisen Geltendmachung eines entsprechenden Ausgleichsanspruchs näher zu prüfen. Insofern käme eine kommunale Grundrechtsklage unter dem Aspekt der Verletzung von Art. 137 Abs. 6 HV in Betracht. In diesem Zusammenhang stellen sich allerdings eine Reihe bislang noch nicht geklärter prozessualer und materiellrechtlicher Fragestellungen.

### ● **Statistik**

Die Neuregelung des (hessischen) Finanzausgleichsgesetzes mit Wirkung ab 01.01.2016 sieht insbesondere vor, dass die Berechnung der Finanzausgleichsleistungen auf Grundlage der amtlichen Statistiken, insbesondere der Jahresrechnungsstatistik erfolgt (§ 3 FAG). Auch deshalb geriet die amtliche Statistik immer wieder und stärker in den Blickpunkt des Interesses.

Das Hessische Statistische Landesamt hat begrüßenswerterweise seine Kommunikation mit den meldeverpflichteten Städten, Gemeinden und Landkreisen in den zurückliegenden Jahren sehr stark intensiviert und auch den Austausch mit der kommunalen Praxis gesucht.

Daneben wurde unter Beteiligung der Geschäftsstellen der kommunalen Spitzenverbände, des Innen sowie des Finanzministeriums und einiger hierzu bereiter Städte und Gemeinden der „Runde Tisch Finanzstatistik“ zur Erörterung von Neuregelungen und Problemfällen ins Leben gerufen. Dankenswerterweise nehmen aus dem Mitgliederbereich des Hessischen Städte und Gemeindebundes die Städte Hattersheim, Nidderau, Rödermark und Viernheim an dieser Arbeit des Run-



den Tische gemeinsam mit dem Vertreter der Geschäftsstelle teil.

Aber auch in anderen Bereichen erfüllt die amtliche Statistik durchaus die ihr zugedachte Funktion, wahrnehmbare Veränderungen auch mit belastbarem Zahlenmaterial zu unterfüttern oder zumindest Datengrundlagen bereit zu stellen, die eine solche Unterfütterung erlauben. So gehört es seit längerem zu den Forderungen des Hessischen Städte und Gemeindebundes, die gesetzlichen Vorgaben für die Größe der Gemeindevertretung und Stadtverordnetenversammlungen nach unten zu korrigieren; zudem wurde im Zusammenhang mit dem Verfassungskonvent gemeinsam mit den beiden Schwesterverbänden der Vorschlag der Einführung einer verfassungsunmittelbaren Sperrklausel für kommunale Vertretungskörperschaften vorgebracht. Die amtliche Statistik zeigt für die seit Wegfall der 5%Sperrklausel durchgeführten Kommunalwahlen deutlich einen Trend zu wachsender Zersplitterung und daraus resultierender schwieriger Mehrheits und Kompromissfindung in den kommunalen Vertretungskörperschaften (vgl. die im Fachbeitrag „Kommunalwahlen 2016 in Zahlen“ in der Hessischen Städte und Gemeindezeitung Nr. 9/2016 S. 261 ff. dargestellten Entwicklungen). Der verfassungsändernde Gesetzgeber griff diese belegbare Problematik jedoch ebenso wenig auf wie mit Blick auf die HGO.

Aktuell ruhen noch die von der Geschäftsstelle betreuten Klageverfahren im Zusammenhang mit der Festsetzung der amtlichen Einwohnerzahl auf Grundlage des Zensus 2011 zum Stichtag 09.05.2011. Die nach Auffassung der mit dem Klageverfahren befassten Verwaltungsgerichte in Hessen vorgreifliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der im Zensus 2011 zugrunde liegenden gesetzlichen Grundlagen erging erst im September 2018. Mit ihrer wurde das Zensusverfahren durchweg bestätigt. Aufgrund der europarechtlich zwingend vorgegebenen regelmäßigen Wiederholung eines Zensus wirft der nächste Zensus im Jahr 2021 bereits seine Schatten voraus. Erste Datenübermittlungen der Gemeinden mussten bereits erfolgen, ohne dass angesichts der bundesrechtlichen Vorgaben ein Kostenausgleichsanspruch gegen das Land bestünde.

## ● **Forstrecht**

Informations und Erörterungsbedarf gab es auch im Zusammenhang mit dem Fortwesen. Das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) informierte die Kommunalen Spitzenverbände im Berichtszeitraum über die beabsichtigte und dann auch umgesetzte Neuberechnung der Beförsterungskosten für die kommenden Jahre. Das Ministerium argumentierte insoweit, dass die bisher festgesetzten und bereits in der Vergangenheit teilweise stark erhöhten Beförsterungskostenbeiträge noch nicht kostendeckend seien. Dies stell-

te das Ministerium anhand umfangreicher Zahlenwerke dar, deren Ableitung allerdings im Einzelnen nicht nachvollzogen werden konnte. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund machte eine Reihe von Städten und Gemeinden von der gesetzlichen Möglichkeit des Ausscheidens aus der staatlichen Beförsterung Gebrauch.

Diese Bewegung erhielt weiteren Zulauf angesichts der ebenfalls vom HMUKLV betriebenen Diskussion um die Zukunft der Holzvermarktung. Ein Verband von Unternehmen der Sägewerksindustrie hatte beim Bundeskartellamt Beschwerde gegen die Holzvermarktungspraxis im Land BadenWürttemberg eingelegt. Das Bundeskartellamt schritt insoweit zur Tat. Bereits im Jahr 2008 war das Bundeskartellamt gegenüber dem Land BadenWürttemberg tätig geworden. Das Land hatte sich seinerzeit verpflichtet, die Holzvermarktung für Betriebe von mehr als 3.000 ha Flächengröße zu unterlassen. Nachdem das OLG Düsseldorf mit Beschluss vom 15.03.2017 (Az. VI-Kart 10/15 (V), Kart 10/15 (V) als erste Instanz die Verfügung des Bundeskartellamts bestätigt hatte, wonach das Land BadenWürttemberg die Holzvermarktung in sehr kurzen Schritten auch für deutlich weniger große Betriebe hätte unterlassen müssen, hob der Bundesgerichtshof durch Beschluss vom 12.06.2018 Az. KVR 38/17 die Verfügung des Bundeskartellamts auf. Der Bundesgerichtshof stützte sich dabei allerdings auf den formellen Gesichtspunkt, dass die Verpflichtungserklärung aus dem Jahr 2008 den Erlass der nunmehr zur Überprüfung gestellten Verfügung entgegengestanden habe. Ob im Zusammenhang mit der Holzvermarktung überhaupt ein Kartell besteht, entschied der Bundesgerichtshof nicht.

Da das Land Hessen keine vergleichbare Verpflichtungserklärung abgegeben hatte, befürchtete das HMUKLV, dass das Land sich durch eine weitere Aktivität im Bereich der Holzvermarktung erheblichen Schadensersatzansprüchen aussetzen würde. Daher befasste sich das HMUKLV ab September 2017, nachdem das Bundeskartellamt an das Land herangetreten war, intensiv in einer Vielzahl von Arbeitsgruppen, in denen auch die Geschäftsstelle terminlich stark eingebunden war, mit der Zukunft der Holzvermarktung. Dies wohl-gemerkt, ohne dass höchstrichterlich festgestellt worden wäre, dass die entsprechenden Aktivitäten überhaupt unter das Kartellrecht fallen. Die Geschäftsstelle musste in intensiven Diskussionen die Vorstellungen des HMUKLV revidieren und hin zu einem für die Kommunen rechtlich sicheren und tatsächlich auch umsetzbaren Weg lenken. Trotz aller Bemühungen konnte wegen der vom HMUKLV weiterhin befürchteten kartellrechtlichen Schadensersatzklagen ein Hinausschieben des Enddatums für den Holzverkauf durch den Landesbetrieb Hessen-Forst über den 31.12.2018 hinaus nicht erreicht werden. Bis zuletzt (September 2018) blieb zudem offen, in welchem Umfang Hessen-Forst ggf. kleinere Betriebe weiter würde betreuen dürfen. Nachdem das



HMUKLV zunächst den Rückzug von Vermarktungsaktivitäten für alle Betriebe mit mehr als 100 ha Fläche angekündigt hatte, stellt es im August 2018 eine Einzelfallprüfung in Aussicht, inwieweit auch deutlich größere Betriebe (diskutiert wurde eine Größenordnung bis zu ca. 500 ha) im Wege einer Einzelfallprüfung in einer Weise rechtlich bewertet werden könnten, dass eine wirtschaftlich tragfähige Marktteilnahme bei der Holzvermarktung für den jeweiligen Betrieb nicht möglich sei.

Mit anderen Worten bestand auch kurz vor Beginn des Jahres 2019 noch eine erhebliche Unsicherheit, welche kommunalen Forstbetriebe überhaupt weiter von HessenForst betreut würden. Parallel zu dieser unklaren Lage versuchte das HMUKLV zudem, auf die Bildung von neuen, kleineren Holzvermarktungsorganisationen hinzuwirken. Die Geschäftsstelle sah erhebliche wettbewerbsrechtliche und vergaberechtliche Risiken für den Fall, dass kommunale und private Waldbesitzer gemeinsam derartige Organisationen aus der Taufe hoben. Daher riet die Geschäftsstelle in ihren umfangreichen Informationen von einem derartigen Vorgehen ab. Die Gremien des Hessischen Städte- und Gemeindebundes betonten in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer verlässlichen und rechtssicheren Lösung. Davon blieb das HMUKLV jedoch bis zuletzt weit entfernt.

Die Geschäftsstelle begleitete unterdessen erste interkommunale Gespräche zur Gründung von Holzvermarktungsorganisationen und stellte den betroffenen Mitgliedern eine umfangreiche Übersicht über die verschiedenen möglichen Rechtsformen derartiger Kooperationen zur Verfügung. Parallel dazu sammelte die Geschäftsstelle allerdings auch Erfahrungen derjenigen Städte und Gemeinden im Verbandsbereich, die seit längerem aus der Beförderung durch HessenForst ausgeschieden waren. Diesen Schritt hatte zuerst die Stadt Laubach mit der Überführung ihrer Waldflächen in die Stadtwaldstiftung getan, nach entsprechender Öffnung des damaligen Forstgesetzes folgte bald die Kurstadt Bad Orb. Beide Städte und weitere seit längerem aus der staatlichen Beförderung ausgeschiedene Kommunen berichteten von positiven Erfahrungen mit der Beförderung in Kommunalregie, wobei die Kommunen teils eigenes Forstpersonal beschäftigten und teils auf private Dienstleister zurückgriffen. Kleinere, aus der staatlichen Beförderung ausgeschiedene kommunale Betriebe wurden durch regionale größere Privatwaldbesitzer mitbetreut. Wirtschaftlich stellten sich diese Modelle durchaus als günstig dar. Von daher ist Ausscheiden aus der staatlichen Beförderung insgesamt durchaus eine praktisch tragfähige Alternative.

### ● **EU-Beihilferecht**

Das EUBeihilferecht blieb eine problematische Materie, die für die Mitgliedsstädte und -gemeinden aller Größenklassen mit erheblichen Unsicherheiten verbunden war und ist, was sich auch

in erheblichem Auskunfts und Beratungsbedarf auf Seiten der Geschäftsstelle niederschlägt. Typische Problemfälle sind Grundstückveräußerungen unter vollem Wert und Nachschusspflichten bzw. Zuschüsse bei kommunalen oder privaten Unternehmen.

### ● **Bürger und Dorfgemeinschaftssteuer**

Ob Wahlkampfauftritte türkischer Minister oder Veranstaltungen extremistischer Gruppierungen: Die Nutzung öffentlicher Einrichtungen wurde zunehmend wieder Gegenstand politischer und juristischer Auseinandersetzung. Aber auch im Sinne einer Überarbeitung langjährig gewachsener örtlicher Satzungen traten Mitgliedsstädte und -gemeinden an die Geschäftsstelle heran. Die Geschäftsstelle nahm das zum Anlass, einen Muster-vorschlag für diesbezügliche Regelungen auszu-arbeiten und zur Verfügung zu stellen. Die dortigen Ausführungen enthalten auch Hinweise zur Kalkulation diesbezüglicher Benutzungsgebühren.

---

## **3. Kommunales Abgabenrecht**

---

### ● **Straßenbeiträge**

Aufgrund des Gesetzes zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28.05.2018 (GVBl., Seite 347) ist das Gesetz über kommunale Abgaben in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.03.2013 (GVBl. S. 134), geändert durch Gesetz vom 20.12.2015 (GVBl. S. 618) geändert worden. In § 11 Abs. 1 ist das Wort „sollen“ durch „können“ ersetzt worden. In Artikel 1 Nr. 1 a) bb) wurde der Satz 3 dahingehend geändert, dass für öffentliche Verkehrsanlagen im Außenbereich die Gemeinden Straßenbeiträgen auch für die Herstellung erheben können.

Daneben wurde in Artikel 1 Nr. 1 b) aa) der Nachweis eines berechtigten Interesses der Beitragsschuldnerin oder des Beitragsschuldners ersatzlos gestrichen.

In Artikel 1 Nr. 1 b) bb) ist die Möglichkeit der Ratenzahlung auf 20 Jahre ausgedehnt worden.

Dem Gesetz lag ein Änderungsantrag der Fraktion der CDU, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP vom 16.01.2018 zugrunde. Gleichzeitig wurde ein Antrag der Fraktion Die Linke für ein Gesetz zur Aufhebung von Straßenbeiträgen der hessischen Kommunen vom 23.01.2018 gestellt. Zu den Gesetzesentwürfen der Fraktion der FDP und der Linken hat die Geschäftsstelle eine ausführliche Vorlage für den Hauptausschuss erarbeitet.

Darin sind die Vor- und Nachteile der Gesetzentwürfe im Einzelnen behandelt worden. Die Vorlage für den Hauptausschuss hat insbesondere darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit der Ab-

schaffung der Erhebung von Straßenbeiträgen auf den § 11 und 11 a) des KAG 2013 zu erheblichen Konflikten zwischen den Kommunen mit solider Kassenlage und solchen mit defizitärer Finanzlage führen wird, da das bisherige System von einmaligen und wiederkehrenden Straßenausbaubeiträgen eine grundsätzliche Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen darstellt, an denen sich die Kommunen auch mit einem entsprechenden Eigenanteil beteiligen.

Sollten einige Kommunen damit anfangen, ihre Straßenbeitragssatzung abzuschaffen, dürfte es für die umliegenden Kommunen umso schwerer werden, eine entsprechende Beitragssatzung zu erlassen bzw. die Maßnahmen bei Bestehen einer solchen Satzung abzurechnen. Insoweit würde durch die Hintertür ein entsprechender „Zwang“ zur Abschaffung der Straßenbeiträge oder zumindest zu einer starken Herabsetzung der Beitragsätze aufgebaut, was zu erheblichen Finanzierungslücken in den gemeindlichen Haushalten führen könnte.

Ausdrücklich wurde auch darauf hingewiesen, dass die Interessen der Altanlieger, die bereits Straßenbeiträge gezahlt haben, überhaupt nicht berücksichtigt werden. So ist mit einer doppelten Belastung dieser Altanlieger zum Beispiel im Falle einer Umstellung der Finanzierung über andere Abgaben wie zum Beispiel der Grundsteuer zu rechnen.

Es wurde auch darauf hingewiesen, dass durch die Änderung des § 93 Abs. 2 HGO in Artikel 2 des Gesetzes vom 28.05.2018 der Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit von Abgaben verlassen wird. Auch die Finanzierung durch andere Abgaben wurde unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Alternative ausgeschlossen.

Der Hauptausschuss hat in seiner Sitzung am 15.03.2018 auf der Grundlage der Vorlage vom 07.03.2018 dem Entwurf einer Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Fraktion der FDP und der Linken zugestimmt. Daraufhin hat die Geschäftsstelle entsprechend dem Auftrag auf der Grundlage der Stellungnahme sowie der Ausführungen der Beschlussvorlage Stellung genommen.

In der anschließenden Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags am 12.04.2018 ist die vom Hauptausschuss beschlossene Vorlage der Abteilung 1.3 mündlich mit Hinweis auf die durch die Gesetzesentwürfe zu befürchtenden negativen Folgen für die Kommunen dargestellt worden.

Erst mit Änderungsantrag vom 08.05.2018 haben die Fraktionen der CDU, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP einen geänderten Gesetzentwurf vorgelegt. Eine weitere Anhörung zu diesem Entwurf fand nicht statt. Im Gesetz vom 28.05.2018, GVBl. Seite 247, ist neben Artikel 1 betreffend die Änderungen des Gesetzes über kommunale Abgaben (siehe oben) in Artikel 2 die hessische Ge-

meindeordnung wie oben dargestellt geändert worden. Im Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Beiträgen ist die nach § 2 Abs. 3 angekündigte Richtlinie noch nicht vorgelegt worden.

Bereits kurz nach dem Gesetz zur Neuordnung der Erhebung von Straßenbeiträgen kam es zur Aufhebung von gemeindlichen Beitragssatzungen. Wie erwartet ist in den betroffenen Gemeinden trotz defizitärer Haushaltslage der politische Druck so hoch geworden, dass die dadurch entstehenden Finanzierungslücken letztlich nur durch die Einstellung der Straßenbaumaßnahmen bzw. der Erhöhung sonstiger Abgaben beschlossen werden kann. Darauf hatte die Abteilung 1.3 bereits in ihrer Beschlussvorlage ausdrücklich hingewiesen. Durch die Änderung des Gesetzes zur Neuordnung der Erhebung von Straßenbeiträgen lässt das Land die Kommunen „im Regen“ stehen, da ohne jegliche Not das neue Gesetz die Finanzierung von grundlegenden Straßenbaumaßnahmen in der Zukunft faktisch verhindert. Es ist zu befürchten, dass dadurch eine generelle Verschlechterung der Infrastruktur in den ländlichen und den städtischen Gebieten eintreten wird.

Aufgrund der Neuordnung in Artikel 1 Abs. 1 b) des Gesetzes zur Neuordnung der Erhebung von Straßenbeiträgen vom 28.05.2018 sind bereits viele Fragen im Zusammenhang mit den Ratenzahlungsanträgen aufgetreten. Da nach Artikel 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 28.05.2018 auch für endgültige Beiträge und Vorausleistungen auf einmalige Beiträge für die Jahre 2017 und 2018 Anträge gestellt werden können, soweit der Beitrag und die Vorausleistung noch nicht vollständig gezahlt wurde, ergeben sich auch Fragen zu diesen „Altfällen“, die zu einem erhöhten Beratungsbedarf führen.

Die Satzungsmuster Straßenbeitragssatzung, Erschließungsbeitragssatzung, Wasserversorgungssatzung und Entwässerungssatzung sowie die neue Satzung über die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen sind im Berichtszeitraum nicht grundlegend überarbeitet worden. Es waren lediglich redaktionelle Änderungen notwendig. Dies zeigt, dass die Satzungsmuster in der Rechtsprechung als Grundlage kommunaler Satzungen einen hohen Stellenwert einnehmen.

Im Bereich der wiederkehrenden Straßenbeiträge sind nach der grundsätzlichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum KAG Rheinland-Pfalz nur wenige Entscheidungen von hessischen Verwaltungsgerichten ergangen. In einem Eilverfahren vor dem HessVGH hat der 5. Senat hohe Anforderungen an die Veröffentlichung der Satzung gestellt.

Die Satzung muss so bestimmt sein, dass die potenziellen Beitragsschuldner im Voraus anhand der Satzung erkennen können, ob und inwieweit sie von den Beitragserhebungen betroffen sein können. Dies setzt nach Auffassung des HessVGH

eine Aufstellung der Verkehrsanlagen im textlichen Teil des (im Falle von § 11 a) Abs. 2 a KAG) gebildeten Abrechnungsgebietes oder eine Planübersicht, die als Anlage der Satzung beigelegt ist, voraus. Es müsste die notwendige Klarheit über das Abrechnungsgebiet nach § 11 a) Abs. 2 a) HessKAG garantiert werden.

Aufgrund der Einführung des § 11 a) HessKAG (wiederkehrende Beiträge) bestand im Berichtszeitraum ein umfangreicher Beratungsbedarf für diejenigen Gemeinden, die sich für die Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen entschieden haben bzw. wollen. Außer der zuvor genannten Entscheidung des HessVGH liegen jedoch noch keine Rechtsprechungsergebnisse vor, die im Zusammenhang mit der mündlichen oder schriftlichen Beratung den Kommunen an die Hand gegeben werden konnten. Die Bildung von Abrechnungsgebieten im Sinne von § 11 a) Abs. 2 a) KAG 2013/18 wird auch in der Zukunft die Geschäftsstelle beschäftigen. Die Abteilung 1.3 wird auch zukünftig als kompetenter Ansprechpartner in diesen Fragen zur Verfügung stehen und ihre Mitglieder entsprechend beraten.

### ● **Abwassergebühren**

Die Einführung und Abrechnung der sogenannten gesplitteten Abwassergebühr ist, wie in der letzten Berichtsperiode bereits dargestellt worden ist, weitgehend (hessenweit) abgeschlossen. Vereinzelt gibt es noch Mitgliedsgemeinden, die mit der Einführung solcher gesplitteten Abwassergebühren beschäftigt sind.

Ein Schwerpunkt der im Zusammenhang mit der Niederschlagswassergebühr aufgetretenen Rechtsfragen beschäftigt sich mit der sogenannten Zweifunktionen- oder Zweinaturetheorie betreffend Vorfluter, die der Entwässerung von Niederschlagswasser dienen.

Der HessVGH hat mehrfach entschieden, dass eine technische Integration in die öffentliche Abwasseranlage einen Weitertransport des eingeleiteten Wassers in einen kommunalen Sammelkanal oder eine Abwasserbehandlungsanlage voraussetzt (so HessVGH, HSGZ 2016, 289). Dies hat in vielen Kommunen zu Diskussionen über die Behandlung der Grundstücke in dem Gebiet der Körperschaft geführt. Es ist im Einzelfall sowohl rechtlich als auch tatsächlich schwierig, eine saubere Trennung zwischen reinen Gewässern, in die eingeleitet wird, und solchen Gewässern, die auch der Entwässerungsfunktion im Sinne der Entwässerungssatzung dient, zu bestimmen. Dadurch ist ein enormer Beratungsbedarf für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage betreffend die „Gleichbehandlung“ anscheinend gleicher Sachverhalte entstanden.

### ● **Wassergebühren**

Ein weiterer Schwerpunkt der rechtlichen Beratung im Zusammenhang mit den Wassergebühren

und den Schmutzwassergebühren lag auf der Beurteilung von Messergebnissen im Falle des erhöhten Verbrauchs, die auf der Grundlage von geicherten und überprüften Wassermesseinrichtungen festgestellt wurden. Da es sich bei den Wassergebühren um einen sogenannten Wirklichkeitsmaßstab handelt, konnten die zahlreichen Verwaltungsstreitverfahren in der Regel positiv für die Mitglieder gestaltet werden. Im Falle von Schmutzwassergebühren entstanden erhebliche tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Wassermenge, die der Schmutzwassergebühr zugrunde zu legen war. Neben den zahlreichen Verwaltungsstreitverfahren, die im Zusammenhang mit diesen Problemen in der Regel erfolgreich geführt worden sind, ist auch der Beratungsbedarf betreffend die Absetzung von nicht eingeleiteten Wassermengen gestiegen. Unabhängig von den in diesem Zusammenhang betroffenen geringen Wassermengen wird in diesen Verfahren meist vehement um die Verminderung der Gebühren trotz des geringen Wertes des Gegenstandes gestritten.

Aufgrund der Verwendung von Funkwasserzählern zur Bestimmung der Wassermengen ist eine Ergänzung der Regelungen der Wasserversorgungssatzung (Satzungsmuster) notwendig geworden. Es kam bei der Einführung der Funkwasserzähler zu einzelnen datenschutzrechtlichen Einwendungen, die jedoch in Zusammenarbeit mit dem hessischen Datenschutzbeauftragten satzungsrechtlich geklärt werden konnten.

Durch die Einführung der Datenschutzgrundverordnung ist eine redaktionelle Änderung des Satzungsmusters in der Wasserversorgung notwendig geworden, auf die wir in einem Eildienst hinweisen werden.

In die Beratungstätigkeit betreffend die Erschließungs- und Straßenbeiträge einschließlich der Vertretung vor den Verwaltungsgerichten war eine gerade bei den Verwaltungsgerichten zu verzeichnende erfolgreiche Tätigkeit in den Einzelverfahren festzustellen. Diese setzten natürlich eine intensive Auseinandersetzung mit den beitragsrechtlichen Problemen dieser Rechtsgebiete voraus, wobei in der Regel die Verwaltungsstreitverfahren erfolgreich geführt worden sind.

Insgesamt ist auch, bezogen auf die Anschlusskosten, ein erhöhter Anstieg der Verwaltungsstreitverfahren im Bereich des KAG betreffend die in den Zuständigkeitsbereich der Abteilung 1.3 fallenden Verfahren festzustellen. Die Beratungstätigkeit und Prozessvertretung hat insgesamt auch wegen der sogenannten Massenverfahren nochmals zugenommen.

Die Rechtsprechung des HessVGH hat sich durch unsere Vertretung in diesen Verfahren noch weiter stabilisiert. Nach Einführung des KAG 2013 hat der HessVGH festgestellt, dass in den Heranziehungsverfahren, die zum Entstehen von Beitrags-

pflichten, insbesondere im Straßenbeitragsrecht geführt haben, ein Fertigstellungsbeschluss nicht mehr notwendig ist. Dies gilt auch, wenn in der zugrundeliegenden Beitragssatzung ein solcher Fertigstellungsbeschluss noch als formelle Voraussetzung für die Erhebung von Beiträgen genannt wird. Dies führt zu einem Wegfall der Problematik von fehlerhaften Fertigstellungsbeschlüssen im Bereich des Beitragsrechts.

In mehreren Verfahren betreffend die Beitragsfähigkeit von Maßnahmen an leitungsgebundenen Einrichtungen hat der HessVGH seine bisherige Rechtsprechung weiterentwickelt.

Die Erhebung von sogenannten ergänzenden Beiträgen im Abwasser- und Wasserbereich ist daher im Falle von beitragsfähigen Bauprogrammen rechtlich nicht zu beanstanden, so dass einzelne Gemeinden sich dazu entschieden haben, durch eine reine Beitragsfinanzierung die Gebührensätze erfolgreich niedrig zu halten bzw. sogar zu senken.

Die positive Entwicklung von Gebühren ist wegen der Neuregelung des KAG 2013 betreffend die Auflösung der eingenommenen Beiträge zwar behindert worden, aufgrund der Verminderung der kalkulatorischen Kosten hat diese Art der Finanzierung im Ergebnis zu stabilen Gebührensätzen geführt und, was angesichts der ständigen Massenverfahren im Abgabenrecht erfreulich ist, kaum zu Verwaltungsstreitverfahren betreffend die Ergänzungsbeiträge geführt hat.

Andere Mitgliedskommunen haben sich für eine Mischfinanzierung zwischen Beiträgen und Gebühren entschieden bzw. eine reine Kapitalfinanzierung, die naturgemäß im Gebührenrecht zu entsprechenden Anhebungen der Gebührensätze geführt haben.

Im Berichtszeitraum sind mehrere Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, insbesondere auch des HessVGH, zu den sogenannten Grundgebühren nach § 10 Abs. 3 KAG ergangen. Der HessVGH hat die in diesen Verfahren zugrundeliegenden Gebührenbemessungsregelungen für rechtlich nicht zulässig gehalten. Nach Auffassung des HessVGH besteht auch im Wasserversorgungsbereich eine Differenzierungspflicht für kleine Gemeinden (so HessVGH, Beschluss vom 31.07.2018, Az.: 5 C 1771/17.N vom 21.07.2018), währenddessen im Abwasserbereich eine Differenzierung nach den Aufgabenbereichen wie zum Beispiel dem Schmutzwasser und dem Niederschlagswasser gefordert wird (so HessVGH, Urteil vom 28.08.2017, Az.: 5 A 2906/16).

Grundgebühren sind in unseren Satzungsmustern nicht enthalten, so dass wir in der Beratung betreffend die Zulässigkeit von solchen Gebührenbemessungsregelungen auf die rechtlichen Gefahren hingewiesen haben.

## 4. Kommunalrecht / Kommunalwahlrecht

---

### ● Kommunalrecht

Die Hessische Gemeindeordnung ist im Berichtszeitraum zweimal im Rahmen eines Artikelgesetzes Gegenstand von Gesetzesinitiativen und Änderungen gewesen. So ist im Rahmen des **Hessenkassengesetzes** vom 25. April 2018 (GVBl S. 59) § 67 Abs. 1 S. 2 HGO angefügt worden, wonach der Vorsitzende des Gemeindevorstandes Gemeindebediensteten zu den Sitzungen beiziehen kann. Im Rahmen der Gesetzesanhörung haben wir die entsprechende Neuregelung ausdrücklich begrüßt, da es sich hierbei um eine häufig geübte Praxis vor Ort handelt, wonach die fachlich zuständigen Gemeindebediensteten im Rahmen der Beratung und Beschlussfassung im Gemeindevorstand zugegen sind, um die Vorlage zu erläutern und für Rückfragen zur Verfügung zu stehen. Aufgrund einer Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes (Beschluss vom 19.05.2017 in HSGZ 2017, S. 367) hatte das Gericht zuvor festgestellt, dass aufgrund der nicht öffentlichen Sitzung des Gremiums die Teilnahme von Bediensteten nur außerhalb der Beratung und Entscheidung darstellbar ist. Mit der gesetzlichen Neuregelung, wonach der Bürgermeister als Dienstvorgesetzter die Befugnis zur Herbeiziehung von Verwaltungsmitarbeitern innehat, wird hier nunmehr Rechtsklarheit geschaffen. Mit der Neufassung von § 67 Abs. 1 S. 2 HGO wurde insoweit einer dringenden Bitte der kommunalen Spitzenverbände gefolgt.

Des Weiteren wurde § 40 Abs. 8 HGO ergänzt, wonach zukünftig ehrenamtliche Beigeordnete als entlassen gelten, wenn sie ihre Rechtstellung als Vertreter verloren haben. Hierbei handelt es sich um eine Gesetzesänderung im Rahmen des **Zweiten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften** vom 21. Juni 2018 (GVBl S. 291). Mit dieser Neuregelung ist künftig verbunden, dass bei dem Verlust des Sitzes im Gemeindevorstand keine förmliche Entlassung aus dem Beamtenverhältnis mehr beschlossen werden muss und diese kraft Gesetzes eintritt, was wir grundsätzlich begrüßt haben. Einem alternativen Formulierungsvorschlag seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes wurde insoweit nicht gefolgt, was nach unserer Rechtsauffassung einer Klarstellung gedient hätte. Mit der Neufassung ist nunmehr alleine der Verzicht auf das Amt als ehrenamtlicher Beigeordneter bzw. der Verlust aus anderen Rechtsgründen ausschlaggebend.

Einen hohen Beratungsbedarf haben wir im Berichtszeitraum insbesondere im Bereich der Prüfung der Zulässigkeit von **Bürgerbegehren** bzw. neuerdings auch **Vertreterbegehren** zu verzeichnen. Hierbei ist weiterhin eine hohe Anzahl von Stellungnahmen festzustellen, da die Prüfung der



Zulässigkeitsvoraussetzungen oft spezifische Fragestellungen aufweist, die ohne eine rechtliche Beratung nur schwer zu beurteilen sind. Hauptstreitfelder sind hier oftmals die Bereiche der Fragestellung, der Begründung und insbesondere die Einschlägigkeit des Negativkatalogs von § 8b Abs. 2 HGO sowie des Kostendeckungsvorschlags. Hierbei ist in Anbetracht der vielfältigen Rechtsprechung oftmals eine vertiefende Einzelfallprüfung vor dem Hintergrund des konkreten Einzelfalles erforderlich.

Hervorzuheben sind im Berichtszeitraum insbesondere Fragen über die Zulässigkeit von Bürgerbegehren bezüglich einmaliger und wiederkehrender Straßenbeiträge. Vor dem Hintergrund einer Entscheidung des VG Kassel (HSGZ 2017, S. 229) geht der Hessische Städte- und Gemeindebund weiterhin davon aus, dass der Ausschlussstatbestand gem. § 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO einschlägig ist, wonach ein Bürgerentscheid nicht stattfindet über die Haushaltssatzung, die Gemeindeabgaben und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde. Sowohl bei der Frage, ob eine Gebühren- bzw. Beitragsfinanzierung in Betracht kommt als auch bei der Entscheidung zwischen einmaligen und wiederkehrenden Straßenbeiträgen ist das „Wie“ der Erhebung betroffen. Sowohl der Gesetzeswortlaut als auch die Gesetzesmaterialien geben keine Hinweise bzw. Anlass für eine reduzierende Auslegung, wie dieses seitens des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vertreten wird. Zu der gesamten Thematik ist auf eine aktuelle Veröffentlichung von Adrian/Heger in HSGZ 2018, S. 274 und eine Veröffentlichung von Herrn Dreßler in HSGZ 2018, S. 277 zu verweisen, die den aktuellen Sach- und Streitstand darstellt. Vor dem Hintergrund der divergierenden Rechtsauffassungen in diesem Bereich und der aktuellen Entwicklungen im Bereich der Straßenbeiträge steht zu befürchten, dass die Beantwortung der Rechtsfrage am Ende eine Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vorbehalten bleibt.

Darüber hinaus sind in der letzten Zeit oftmals Entscheidungen der örtlichen Gremien zu Zusammenlegungen von Feuerwehrstandorten Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Auch hier ist eine hohe Sensibilisierung in der Thematik festzustellen, die vor Ort oftmals in komplexe Fragestellungen zu Entscheidungen der Gemeindevertretung führen und hieran anschließend kassatorische Bürgerbegehren hervorrufen. In diesem Kontext ist die Frage der ausreichenden Formulierung von Kostendeckungsvorschlägen oftmals strittig und problematisch, da zu den voraussichtlichen Kosten der Maßnahme auch die finanziellen Folgekosten zu thematisieren sind. Auch wenn die Anforderungen an den Kostendeckungsvorschlag nicht überspannt werden dürfen, so sind zumindestens überschlägige und schlüssige Angaben über die geschätzte Höhe und die anfallenden Kosten für die erforderliche Umsetzung der Maßnahmen für den ge-

meindlichen Haushalt darzustellen. Neben den Investitionskosten sind hier oftmals Angaben zu Unterhaltungs, Betriebs- und Wartungskosten erforderlich, die nicht bzw. nur schwer zu prognostizieren und demzufolge oftmals streitanfällig sind.

Im Rahmen des Kommunalrechts bestand – wie auch in der Vergangenheit – nicht unerheblicher Beratungsbedarf zu **Grenzen und Umfang der Überwachungsrechte** der Mandatsträger gegenüber dem Gemeindevorstand gem. **§ 50 Abs. 2 HGO**. Die Frage der Zulässigkeit und des Umfangs von schriftlichen Anfragen sowie die Einrichtung von Akteneinsichtsausschüssen ist immer wieder problematisch. Dabei ist festzustellen, dass nach der Rechtsprechung und kommunalverfassungsrechtlichen Literatur von einem recht umfassenden Anfrage- und Einsichtsrecht ausgegangen wird.

Im Vorfeld von Wahlen hat die Frage eines Rechtsanspruches auf **Nutzung von öffentlichen Einrichtungen durch Parteien und Wählergruppen** eine große Bedeutung. Hier ist meist jeweils zu prüfen, ob bzw. inwieweit eine Begrenzung des Zulassungsanspruchs möglich ist. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat in einer grundlegenden Entscheidung (Hess. VGH, Beschl. v. 23.02.2018 – 8 B 23/18 –, juris) ausgeführt, dass – unterhalb eines Parteiverbots – die von einer Partei verfolgten Ziele gem. Art. 3 Abs. 3 GG kein zulässiges Differenzierungskriterium sein können. Daran habe sich weder durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17.01.2017 (– 2 Bvb 1/13 – juris) noch durch die inzwischen erfolgte Änderung des Art. 21 GG etwas geändert. Das Bundesverfassungsgericht habe ausdrücklich erklärt, dass nach geltender Verfassungslage unterhalb der Ebene des Parteiverbots liegende Sanktionen ausgeschlossen seien (BVerfG, a. a. O. Rdnr. 625). Insofern ist auch eine mögliche Verfassungsfeindlichkeit kein zulässiger Ausschlussgrund für eine Nutzung der öffentlichen Einrichtung. Etwas anderes kann nur dann gelten, wenn konkrete tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, die sicher erwarten lassen, dass es bei der geplanten Wahlkampfveranstaltung zur Begehung von Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten kommt (VG Gießen, Beschl. v. 20.12.2017 – 8 L 9187/17.GI –, juris).

Vom Landesvorstand der Arbeitsgemeinschaft der Stadtverordnetenvorsteher/innen und Vorsitzenden der Gemeindevertretungen der Mitgliedsstädte und gemeinden wurde der Wunsch an die Geschäftsstelle herangetragen, durch eine **Umfrage** die derzeitige **Höhe der Aufwandsentschädigungen für ehrenamtlich Tätige gem. § 27 Abs. 3 HGO** bei den Mitgliedsstädten und gemeinden zu ermitteln. Die Geschäftsstelle hat daraufhin eine Umfrage zur Höhe der Aufwandsentschädigung für ehrenamtlich Tätige im Eildienst durchgeführt.

Im Rahmen der **kommunalrechtlichen Verwaltungsstreitverfahren**, in denen der Hessische Städte- und Gemeindebund vertreten hat, ist insbesondere auf ein Normenkontrollverfahren, das Gegenstand einer Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs sowie des Bundesverwaltungsgerichts war, hinzuweisen. In dem Normenkontrollverfahren ging es darum, dass eine Kommune nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Verbotsverfahren der NPD (BVerfG, Urteil vom 17.01.2017, Az.: 2 BvB 1/13) ihre Entschädigungssatzung dahingehend geändert hat, dass Fraktionen aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien/Vereinigungen von den Fraktionszuwendungen ausgeschlossen werden.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in dem vorstehenden Urteil festgestellt, dass die NPD die freiheitlich demokratische Grundordnung missachtet und verfassungsfeindliche Ziele verfolgt. Der Verbotsantrag wurde jedoch abgelehnt. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit aufgezeigt, dass es dem Gesetzgeber unbenommen bleibt, gegenüber Parteien, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgen, gestufte Sanktionsmöglichkeiten zu eröffnen. Anfang Juli 2017 stimmte der Bundesrat den Gesetzesbeschlüssen des Bundestags zur notwendigen Grundgesetzänderung sowie zur Änderung des Parteiengesetzes einstimmig zu, um verfassungsfeindliche Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung auszuschließen. Weiterhin wurde einstimmig durch den Bundesrat beschlossen, ein entsprechendes Verfahren zum Ausschluss der NPD von der staatlichen Parteienfinanzierung beim Bundesverfassungsgericht einzuleiten.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit Urteil vom 05.04.2017 (Az.: 8 C 459/17) entschieden, dass die Änderung der Entschädigungssatzung unwirksam ist. Der durch die Satzungsänderung vorgenommene Ausschluss von Fraktionen aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien/Vereinigungen von den in der Entschädigungssatzung vorgesehenen Fraktionszuwendungen ist von § 36 a Abs. 4 Satz 1 HGO als einfach gesetzliche Grundlage für finanzielle Zuwendungen an Fraktionen zur Fraktionsgeschäftsführung nicht gedeckt. Der Ausschluss von Fraktionen aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien/Vereinigungen verletzt nach Auffassung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (so auch bestätigt durch das Bundesverwaltungsgericht) den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Festgestellt wurde, dass eine Ungleichbehandlung von in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen sachlich nicht gerechtfertigt ist. Zwar hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof festgestellt, dass das Ziel, Parteien und Vereinigungen, deren politisches Konzept erkennbar auf die Beseitigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung gerichtet ist („erkennbar verfassungsfeindlich“), nicht durch finanzielle Zuwendungen

der Kommune, die Teil des von diesen Gruppierungen bekämpften Staates ist, zu begünstigen, durchaus legitim ist, allerdings ist das gewählte Differenzierungskriterium „aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlichen Parteien/Vereinigungen“, um dieses legitime Ziel zu erreichen, unzulässig. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof zog als Begründung heran, dass die Ungleichbehandlung zielgerichtet an das Differenzierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG anknüpft. Dieses Differenzierungsverbot wird nach der geltenden Verfassungslage und dem einfach gesetzlichen Recht auch nicht durch die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine wehrhafte Demokratie wegen einer erkennbaren Verfassungsfeindlichkeit einer politischen Anschauung ohne weiteres aufgehoben. Eine zulässige Durchbrechung dieses Differenzierungsverbotes wegen politischer Anschauung nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zulasten einer Partei bzw. Vereinigung ist erst dann gegeben, wenn die erkennbare Verfassungsfeindlichkeit zu einem Parteienverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG bzw. einem Vereinigungsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG geführt hat. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 2017 (Az.: 2 BVB 1/13) hat hieran nichts geändert. In dem Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 05.04.2017 wurde wegen grundsätzlicher Bedeutung die Revision zum Bundesverwaltungsgericht zugelassen. Die Revision wurde sodann durch den Hessischen Städte- und Gemeindebund – nach vorheriger Entscheidung der Kommune – eingelegt.

Zwar steht derzeit eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausschluss der NPD von der staatlichen Parteienfinanzierung nach den erfolgten Gesetzesänderungen noch aus, dennoch hat ebenso wie der Hessische Verwaltungsgerichtshof auch das Bundesverwaltungsgericht im Juni 2018 entschieden, dass die Revision gegen die Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 05.04.2017 überwiegend zulässig, jedoch unbegründet ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat lediglich die Normkontrollanträge der einzelnen Fraktionsmitglieder zurückgewiesen, weil die angegriffene Vorschrift aus der Entschädigungssatzung zum Ausschluss der Vertreter erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien/Vereinigungen von den Fraktionszuwendungen nur Rechte der Fraktionen und nicht auch die Rechte ihrer Mitglieder regelt. Materiell wurde jedoch festgestellt, dass die Normkontrollanträge begründet sind und insoweit die Revision daher auch unbegründet ist. Die Ausschlussregelung ist rechtswidrig, da – entgegen der Feststellung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, der die Ungleichbehandlung an Art. 3 Abs. 3 GG gemessen hat – hier allgemein Art. 3 Abs. 1 GG und das allgemeine Willkürverbot einschlägig ist und es für eine Ungleichbehandlung keinen sachlichen Grund bzw. eine Rechtfertigung gibt. Die Zugehörigkeit der Fraktionsmitglieder zu einer Partei oder Vereinigung steht mit der Fraktionsgeschäftsführung, für die die Fraktionszuwendungen

gemäß § 36 a Abs. 4 Satz 1 HGO gewährt werden, in keinem Zusammenhang.

### ● **Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“**

Um die Hessische Verfassung an die Veränderungen der letzten Jahrzehnte anzupassen, hat der Hessische Landtag mit Beschluss vom 17.12.2015 eine Enquetekommission eingesetzt, die den Auftrag erhalten hat, die Verfassung des Landes Hessen zu überarbeiten und Vorschläge für ihre zukünftige Gestaltung zu unterbreiten. Seit Juni 2016 bis März 2018 befasste sich die Enquetekommission mit den einzelnen Vorschriften der Hessischen Verfassung und deren Überarbeitung. Die Kommission bestand aus 15 Mitgliedern aller Fraktionen, die von Sachverständigen unterstützt wurden.

Auf Betreiben der drei kommunalen Spitzenverbände konnte im Frühsommer 2016 erreicht werden, dass die kommunalen Spitzenverbände an der Enquetekommission „Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen“ teilnehmen. Die gegebene Möglichkeit zur Einbringung von Vorschlägen zur Änderung der Hessischen Verfassung wurde in einem gemeinsamen Schreiben der drei kommunalen Spitzenverbände wahrgenommen. Der Schwerpunkt der Stellungnahme lag dabei bei den Artikeln 137 und 138 der Hessischen Verfassung (HV). Hierbei geht es inhaltlich insbesondere um die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, die Finanzierung der Kommunen sowie die Direktwahl der Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte im Lande Hessen. Weiterhin wurde das gemeinsame Schreiben zum Anlass genommen, entsprechend der vergleichbaren Regelung in Nordrhein-Westfalen, die Verankerung einer Sperrklausel in Höhe von 2,5 % bei den Kommunalwahlen auch in der Hessischen Verfassung zu fordern.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Änderungs/Ergänzungsvorschläge, die durch die kommunalen Spitzenverbände in die Enquetekommission eingebracht wurden.

1. Neufassung von Artikel 137 Abs. 6 Satz 1 HV, wonach nunmehr nicht mehr nur Landesgesetze oder Landesrechtverordnungen konnexitätsrelevant sein sollen, sondern generell Gesetze oder Rechtsverordnungen.
2. Neufassung des Artikels 137 Abs. 6 Satz 2 HV, wonach nicht mehr die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände von einer Mehrbelastung betroffen sein müssen.
3. Aufnahme eines unmittelbaren Klagerechts im Falle der Ablehnung der Konnexität vor dem Staatsgerichtshof.
4. Verpflichtung zu einer detaillierten Kostenfolgeabschätzung.
5. Verankerung einer Sperrklausel bei Kommunalwahlen.

Im Februar 2017 fand eine dreitägige Expertenanhörung zu den bisher eingebrachten verschiedenen Vorschlägen der Fraktionen und Gruppierungen sowie zu den verschiedenen Themenkomplexen der Hessischen Verfassung statt. An der Expertenanhörung haben auch die kommunalen Spitzenverbände teilgenommen. In der Expertenanhörung haben verschiedene Professoren und Dozenten ihre verfassten Gutachten, die sich mit den unterschiedlichen Vorschlägen zur Änderung der Verfassung befasst haben, vorgestellt und im Rahmen dessen auch Formulierungsvorschläge zur Änderung der Hessischen Verfassung unterbreitet.

Im Mai 2017 wurde die Expertenanhörung ausgewertet. Zudem haben im Juni 2017 drei Bürgerforen stattgefunden, in welchen die Enquetekommission die Bürger in den Prozess der Änderung der Verfassung mit einbezogen hat. Von September bis November 2017 wurden die Bürgerforen ausgewertet und ein gemeinsamer Gesetzentwurf erarbeitet, der dann im Dezember 2017 als Fraktionsgesetz und zur 1. Lesung des verfassungsändernden Gesetzes in den Landtag eingebracht wurde.

Die 15 Fraktionsmitglieder der Enquetekommission haben sich auf 19 Änderungs- und Ergänzungsvorschläge der Hessischen Verfassung geeinigt. Hierzu fand am 07. März 2018 eine mündliche Anhörung statt, zu welcher der Hessische Städte- und Gemeindebund ebenfalls eine Stellungnahme abgegeben und teilgenommen hat.

Nach dem Inhalt der Gesetzentwürfe wurden die von den Hessischen Städten und Gemeinden im Rahmen der Enquetekommission zur Änderung bzw. Ergänzung der Hessischen Verfassung gestellten Forderungen nicht berücksichtigt. Im Rahmen der Anhörung haben wir vorgebracht, dass neben inhaltlichen Bedenken insbesondere Bedenken zu den vorliegenden 19 Gesetzentwürfen im Hinblick auf die Bestimmtheit der Fragestellung bestehen und wir haben die Sorge vorgebracht, dass die einzelnen Änderungen den Bürgern, die letztendlich über die Änderung der Verfassung im Rahmen einer Volksabstimmung abzustimmen haben, die Bedeutung und Tragweite der einzelnen Änderungen nicht hinreichend deutlich und transparent gemacht wird. Bei der anstehenden Verfassungsänderung handelt es sich um die weitreichendste Änderung der Hessischen Verfassung seit ihrem Inkrafttreten im Jahre 1946. Bis zu der nunmehr stattfindenden Abstimmung über die Verfassungsänderung hat es lediglich 7 punktuelle Änderungen der Hessischen Verfassung gegeben.

In der Plenarsitzung am 24. Mai 2018 wurden die Gesetze zur Änderung der Hessischen Verfassung verabschiedet. Von den ursprünglich 19 Änderungs- und Ergänzungsvorschlägen sind 15 beschlossen worden. Am 28. Oktober 2018 hat

dann zusammen mit den Landtagswahlen in Hessen eine Volksabstimmung über die 15 Gesetzesentwürfe zur Änderung der Hessischen Verfassung stattgefunden. Dabei betrafen 5 Gesetze zur Änderung der Hessischen Verfassung Staatszielbestimmungen. Neben der Definition des Staatszielbegriffes wurden das Staatsziel zur stärkeren Berücksichtigung der Nachhaltigkeit, das Staatsziel zur Förderung der Infrastruktur, das Staatsziel zum Schutz und zur Förderung der Kultur, das Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamtes sowie das Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Sports beschlossen.

Neben der Ergänzung der Hessischen Verfassung um die Staatsziele und die Definition des Staatszielbegriffs erfassen die Gesetze zur Änderung der Verfassung die Stärkung und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern, die Stärkung der Kinderrechte, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und den Schutz informationstechnischer Systeme, die Aufhebung der Regelung zur Todesstrafe, das Bekenntnis zur Europäischen Integration, die Herabsetzung des Wählbarkeitsalters für Landtagsabgeordnete, die elektronische Verkündung von Gesetzen, die Stärkung der Volksgesetzgebung sowie ein Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs.

## ● **Wahlrecht**

Im Berichtszeitraum hat es mehrfache Änderungen auf Bundes- und Landesebene gegeben, soweit es das Wahlrecht anbelangt.

Durch Verordnung vom 3. Juli 2017 (GVBl S. 266) wurde die Kommunalwahlordnung geändert. Hervorzuheben ist, dass zukünftig für die Sitzung des Wahlausschusses eine Niederschrift nach einem amtlichen Vordrucksmuster gefertigt werden soll (§ 3 Abs. 7 KWO). Zur Verbesserung der Lesbarkeit für Menschen mit Behinderung und die Maschinenlesbarkeit an sich ist bezüglich der Wahlbriefumschläge eine hellrote Farbe zu wählen (§ 28 Abs. 2 KWO). Durch die Sicherstellung der Maschinenlesbarkeit der versandten Briefwahlunterlagen soll die Rücklaufzeit der Wahlbriefe verkürzt werden.

In § 39 Abs. 2 S. 2 KWO ist zukünftig eine Harmonisierung mit der Bundeswahlordnung dargestellt vorgesehen, dass in der Wahlkabine ein Fotografie- und Filmverbot normiert ist. Auch wenn wir die dahinterstehende Intention begrüßen und auch unterstützen, so sehen wir vor dem Hintergrund des Wahlgeheimnisses insbesondere Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung der Norm und damit einhergehend Risiken, soweit es mögliche Unregelmäßigkeiten im Wahlverfahren anbelangt.

Begrüßt wurde, dass nunmehr der Stichtag für die Aufstellung des Wählerverzeichnisses vom 35. auf den 42. Tag auch in der Bundeswahlordnung

vorverlegt wurde, so dass hier entsprechende Angleichungen in § 108 KWO erforderlich wurden, obwohl in § 9 Abs. 1 KWO bereits zuvor eine entsprechende Regelung für die Kommunalwahl verankert wurde. Die Vorverlegung des Stichtags für die Aufstellung des Wählerverzeichnisses ermöglicht eine frühere Versendung der Briefwahlunterlagen und dient insoweit der Erleichterung der Durchführung der Briefwahl.

Ebenfalls begrüßt wurde die Änderung in § 39 Abs. 6 S. 1 Nr. 5 KWO, wonach der Wahlvorstand Wähler zurückgewiesen hat, die ihre Stimmzettel so gefaltet haben, dass die Stimmabgabe erkennbar ist. Diese Norm wird an die entsprechende Regelung der Bundeswahlordnung angeglichen und dient dem Schutz des Wahlgeheimnisses.

Ebenfalls Stellung genommen haben wir im Rahmen der **11. Verordnung zur Änderung der Bundeswahlordnung (BWO)**. Hervorzuheben ist zum einen die Erhöhung des Erfrischungsgeldes für die ehrenamtlichen Wahlhelfer auf 35,00 Euro für den Vorsitzenden und 25,00 Euro für die übrigen Mitglieder. Die nunmehr erstmals eingeführte gestaffelte Gewährung von Erfrischungsgeld haben wir dabei durchaus kritisch gesehen und daran erinnert, dass die Funktion des stellvertretenden Wahlvorstehers insoweit vergleichbar mit der Funktion des Wahlvorstehers ist.

Die Anpassung des Stichtags zur Eintragung der Wahlberechtigten in das Wählerverzeichnis in § 16 BWO (42. Tag vor der Wahl) vollzieht die hessische Regelung in § 9 Abs. 1 KWO nach und hat sich aus Sicht der Städte- und Gemeinden bewährt und wurde ausdrücklich begrüßt. Die Änderungen in §§ 16, 18 Abs. 6 BWO, wonach neue Verfahrensregelungen für die Prüfung der Wahlberechtigung von im Ausland lebenden Wahlberechtigten bei ihrer Rückkehr in das Inland eingeführt wurden, sind vor dem Hintergrund der Rechtssicherheit begrüßt worden. Soweit zur Prüfung der Wahlberechtigung erforderlich, besteht nunmehr die Möglichkeit, die Abgaben einer Versicherung an Eides statt zu verlangen.

Hinsichtlich des nunmehr in der BWO geregelten Verbotes in der Wahlkabine zu fotografieren oder zu filmen kann auf die obigen Ausführungen zur Kommunalwahlordnung verwiesen werden.

Begrüßt wurde des Weiteren die Änderung der Wahl-Niederschriften, die als Anlage zur BWO Aufnahme finden. Diese sind übersichtlicher und verständlicher gestaltet, wonach neben dem Erläuterungstext in der rechten Spalte die eigentliche Niederschrift ausgefüllt werden kann.

Am 24.09.2017 wurde der 19. Deutsche Bundestag gewählt. Die wahlrechtlichen Grundlagen waren seit der Bundestagswahl 2013 nicht wesentlich verändert worden. Wichtigste Änderung aus der Sicht der Kommunen war die Vorverlegung des Stichtags für die Aufstellung der Wählerver-



zeichnungen auf den 42. Tag vor der Wahl. Insofern haben die Vorbereitung und die Durchführung der Bundestagswahl an die Städte und Gemeinden keine besonderen Herausforderungen gestellt. Formell noch in Kraft war die Bundeswahlgeräteverordnung. Aufgrund der bestehenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urt. v. 03.03.2009 – 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 – BVerfGE 123, 39 – 88) kam ein Einsatz von Wahlgeräten nicht in Betracht.

Das **Landtagwahlgesetz** wurde im Jahre 2017/2018 hinsichtlich der Einteilung der Wahlkreise zweimal geändert. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 28 GG und Art. 73 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen ist vorgeschrieben, dass der Grundsatz der Gleichheit der Wahl erfordert, dass die Mehrheitswahl der Abgeordneten in den 55 Wahlkreisen auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise erfolgt und damit annähernd gleichen Stimmen gewählt werden. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der wahlberechtigten Bevölkerung in den Wahlkreisen war in mehreren eine Angleichung erforderlich, da die prozentuale Abweichung von einem Durchschnittswahlkreis mehr als 25% betrug. In Anbetracht der Vielzahl von Einzelinteressen bei den Städten und Gemeinden und der damit verbundenen Interessenkollision hat der Hessische Städte- und Gemeindebund hierzu genauso wenig eine Stellungnahme abgegeben, wie zu der späteren weiteren Anpassung des Landtagwahlgesetzes vor dem Hintergrund der Entscheidung des Staatsgerichtshofes mit Urteil vom 9. Mai 2018 hinsichtlich der erforderlichen Neugliederung eines Wahlkreises in Frankfurt am Main.

Des Weiteren wurden im Vorfeld der am 28.10.2018 stattgefundenen Landtagswahl Anpassungen der **Landeswahlordnung** an bundesrechtliche Regelungen erforderlich, die im Rahmen der 6. Verordnung zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 16. Juli 2018 (GVBl S. 346) vorgenommen wurden. Hinsichtlich der im Einzelnen geänderten Normen zu der Verwendung eines Vordrucksmusters für die Niederschrift des Wahlausschusses, zur gestaffelten Gewährung von Erfrischungsgeld, der Angleichung der Farbe der Briefumschläge als auch das Verbot des Fotografierens und Filmens in der Wahlkabine kann auf die bereits zuvor getätigten Ausführungen verwiesen werden.

Gleichzeitig mit der **Landtagswahl am 28.10.2018 wurden Volksabstimmungen über 15 Gesetze zur Änderung der Hessischen Verfassung** durchgeführt. Die Grundlagen für die Volksabstimmungen waren die 15 am 24.05.2018 vom Landtag beschlossenen Gesetze, die jeweils Änderungen der Hessischen Verfassung zum Ziel hatten. In einigen Kommunen haben darüber hinaus Direktwahlen und Bürgerentscheide stattgefunden. Der **Erlass zur gleichzeitigen Durchführung der Landtagswahl am 28.10.2018 mit**

**Volksabstimmung, Direktwahlen und Bürgerentscheiden vom 03.07.2018 des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport** enthielt für die Bündelung der Wahlen spezielle Regelungen und Hinweise, die für die Städte und Gemeinden umgesetzt werden mussten. Hier waren gerade bei einer zusätzlichen Bündelung mit einer Kommunalwahl einige Fragen offen geblieben, so dass eine umfassende telefonische Beratung unserer Städte und Gemeinden erforderlich war. Gleichzeitig haben wir in verschiedenen Eildienstmitteilungen Handlungsempfehlungen und Hilfestellungen gegeben.

Im Hinblick auf die Volksabstimmungen wurden die Gemeindebehörden gem. § 16a Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über die Volksabstimmung durch die Landesregierung ermächtigt, für die Zeit nach dem Abstimmungstag sog. Auszählungswahlvorstände einzurichten. Die Auswertung der Einzelabstimmungen bei den Volksabstimmungen konnte damit auf **Auszählungswahlvorstände** am Montag übertragen werden. Hiervon wurde von den Städten und Gemeinden ganz überwiegend Gebrauch gemacht.

Nicht unproblematisch war die Tatsache, dass im Wählerverzeichnis für die Stimmabgaben lediglich eine Spalte für die Landtagswahl sowie die Volksabstimmungen vorgesehen war, so dass es, wenn der Wähler nicht an der Volksabstimmung teilgenommen hat, zu einer unterschiedlichen Zahl der Stimmabgabevermerke sowie der Zahl der Stimmzettel kommen konnte. Hier waren große Herausforderungen an die Wahlvorstände gestellt. Bereits im Vorfeld der Wahl und in den Lehrgängen haben wir auf die Problematik hingewiesen.

Nicht ganz unproblematisch war auch die Auslegung von Stimmzetteln für die Volksabstimmungen. Wegen der einheitlichen Möglichkeit zur Abstimmung über alle 15 Änderungen sowie der Möglichkeit für 15 Einzelabstimmungen, die jeweils mit „Ja“ bzw. „Nein“ angekreuzt werden konnten, gab es im Vorfeld einige Auslegungsfragen zu klären.

## ● **Schulrecht**

Vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 19.11.2014 (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 –, juris) hat die Thematik der **Schaffung eines Rechtsanspruchs für die Städte und Gemeinden auf Übertragung der Schulträgerschaft der Grundschulen** wieder an Bedeutung gewonnen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss festgestellt, dass die Trägerschaft für Grund- und Hauptschulen eine historisch gewachsene Gemeindeaufgabe, d. h. eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sei. Hierunter falle auch die Frage, ob eine Schule eingerichtet oder geschlossen werden solle. Die Zuständigkeit der Gemeinden sei beeinträchtigt, wenn den Gemeinden die Schulnetzplanung entzogen und den

Landkreisen übertragen werde. Dies verletze Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.

In der Folge dieses Beschlusses haben sich die zuständigen Gremien noch einmal grundsätzlich mit der Thematik befasst und sich weiterhin für die Schaffung eines gesetzlichen individuellen Rechtsanspruchs von kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf Übernahme der Grundschule ausgesprochen, soweit die Leistungsfähigkeit hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung gewährleistet ist. Außerdem soll die Schulentwicklungsplanung im Einvernehmen mit den Städten und Gemeinden erfolgen. Vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts haben sich der Hessische Städte- und Gemeindebund und der Hessische Städtetag mit einem gemeinsamen Schreiben an das Kultusministerium gewandt und gebeten, in einen Diskussionsprozess mit den Verbänden einzutreten.

Weiterhin ist im Rahmen der kommunalrechtlichen Prozessvertretung auf ein Verwaltungsstreitverfahren hinzuweisen, in dem der Hessische Städte- und Gemeindebund eine Mitgliedskommune gegen einen Landkreis vertreten hat (VG Darmstadt, Urteil vom 27.04.2016, Az.: 3 K 41/14.DA). Hierbei ging es um die Rückübertragung eines Schulgrundstückes gemäß § 141 Abs. 3 Hessisches Schulgesetz. Die Kommune beehrte von dem beklagten Landkreis die Rückübertragung eines ehemaligen Schulgrundstücks. Hintergrund hierfür ist, dass die Schulträgerschaft für Hessische Schulen zum 01.01.1970 durch entsprechende Gesetzesänderungen generell von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf die Kreise wechselte. Gleichzeitig hierzu sah § 18 Schulverwaltungsgesetz i.d.F. v. 30.05.1969 als Folge des Schulträgerwechsels vor, dass der neue Schulträger entschädigungslos in die vermögensrechtlichen Rechte und Pflichten des bisherigen Schulträgers eintrat. Infolgedessen hatte die Kommune als „alter“ Schulträger das Schulgrundstück auf den beklagten Kreis als „neuen“ Schulträger übertragen. Bis zum Schuljahr 2011/2012 wurde die Schule von dem beklagten Kreis auf dem übergegangenen Grundstück betrieben. Dann wurde die Schule entsprechend der Schulentwicklungsplanung geschlossen und mit einer weiteren Schule zusammengelegt. Von dem Kreis wurde dann 2012 beschlossen, das Schulgrundstück zu entwidmen. Die Kommune machte sodann den schulrechtlichen Rückübertragungsanspruch nach § 141 Abs. 3 Hessisches Schulgesetz geltend. Dies wies der beklagte Landkreis zurück, sodass die Kommune beschloss, vertreten durch den Hessischen Städte- und Gemeindebund, eine Klage gemäß § 141 Abs. 3 Satz 1 Hessisches Schulgesetz auf unentgeltliche Rückübertragung zu erheben. Im Wesentlichen ging es in dem Verwaltungsstreitverfahren darum, ob der Kreis dem Anspruch der Kommune auf unentgeltliche Rückübertragung des Schulgrundstücks entgegenhalten kann, dass der Kreis einen Ersatzbau für die auf ihn übergegangene Schulanlage errich-

tet hat. Hierbei lässt der Wortlaut von § 141 Abs. 3 Satz 2 Hessisches Schulgesetz offen, was genau unter einem „Ersatzbau“ zu verstehen ist und unter welchen Voraussetzungen ein anderes, neu erbautes Schulgebäude als Ersatzbau anzusehen ist, so dass der Rückübertragungsanspruch entfällt.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass es zur Auslegung dieser Vorschrift wenig bzw. keine Rechtsprechung gibt. Daher ist die Entscheidung, in welcher der Klage der Kommune auf Rückübertragung stattgegeben wurde, besonders hervorzuheben. Festgestellt wurde in dem Urteil, dass der Sinn und Zweck des ursprünglichen Grundstücksübergangs auf den Kreis sowie umgekehrt der Heimfallanspruch in der wirtschaftlichen Bedeutung des Eigentums an dem Schulgrundstück und in der Finanzierung der mit der Schulträgerschaft verbundenen Belastungen besteht. Ein Ersatzbau i.S.d. § 141 Abs. 3 Satz 2 Hessisches Schulgesetz, der den Rückübertragungsanspruch ausschließt, liegt deshalb nicht schon dann vor, wenn überhaupt ein anderes Schulgebäude errichtet wird. Vielmehr ist im Sinne einer wirtschaftlichen Äquivalenz auch erforderlich, dass das bisherige Schulgrundstück in irgendeiner Art und Weise zur Finanzierung und Errichtung des „Ersatzbaus“ benötigt wird. Nach der Feststellung des Gerichts in dem Urteil war dies jedoch vorliegend nicht der Fall. Die neue Schule, welche der beklagte Landkreis errichtet hatte, wurde hingegen gebaut, ohne in irgendeiner Art und Weise auf das bisherige Schulgrundstück zur Finanzierung und Errichtung der neuen Schule zurückzugreifen.

Im Berichtszeitraum wurde das **10. Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes** vom 4. Mai 2017 (GVBl S. 50) verabschiedet. Auch wenn in unserem Mitgliedsbereich lediglich zwei Kommunen Schulträger sind, so enthielt das Gesetzespaket Regelung zum Pakt für den Nachmittag, den wir vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit von Familie und Beruf grundsätzlich begrüßt haben. Als einen Beitrag hin zu einem Ganztags-schulangebot für Schülerinnen und Schüler im Grundschulbereich haben wir im Rahmen der Stellungnahme darauf hingewiesen, dass wir darin ein schulisches Angebot sehen, für welches das Land Hessen bzw. der Schulträger die Finanzierung sicherzustellen hat. Insbesondere vor dem Hintergrund des Finanzausgleichsgesetzes sehen wir das Erfordernis der Zuordnung des Paktes für den Nachmittag zum Aufgabenbereich des Schulträgers. Dieses insbesondere auch vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes vom 19.11.2014 (Az.: 2 BvL 2/13), wonach die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Form eines wirksamen Mitentscheidungsrechtes bei der Aufgabenwahrnehmung durch die Landkreise einzubinden sind. Ansonsten steht zu befürchten, dass durch die Regelungen zum Pakt für den Nachmittag schulische Veranstaltungen mit gemeindeeigenen kom-

munalen Mitteln mitzufinanzieren sind. Auch vor dem Hintergrund der abweichenden Finanzierung nach § 157 HSchG zwischen Land- und Schulträger sehen wir das Erfordernis, das ohne eine entsprechende Mitentscheidungsbefugnis der kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine solche abweichende Vereinbarung nicht getroffen werden kann. Entsprechende Anregungen unseres Verbandes sind im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht berücksichtigt worden.

### ● Informationsfreiheitsgesetz

Im Rahmen der Anpassung der hessischen Bestimmungen an die Datenschutzgrundverordnung der Europäischen Union wurde durch das neue **Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG)** in den §§ 80 ff. der Rechtsanspruch auf Informationszugang bei den Landesbehörden aufgenommen. Nach § 81 Abs. 1 Nr. 6 HDSIG ist dieser Anspruch auf Zugang zu den Informationen auf Behörden und sonstige öffentliche Stellen der Gemeinden und Landkreise nur dann entsprechend anzuwenden, soweit dieses durch Satzung ausdrücklich bestimmt wird. Mithin finden die §§ 80 – 89 des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes nur dann Anwendung, wenn dieses die Gebietskörperschaft im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung durch eine kommunale Satzung bestimmt. Mit dieser Optionsmöglichkeit wird die Frage der Gewährung des Informationszugangs in die Entscheidung der Kommune überführt, die insbesondere auch vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Mittel vor Ort zu beurteilen hat, ob ein solches Auskunftsrecht zu gewähren ist. Dieses wie auch die Abgrenzung zum Schutz besonderer öffentlicher und persönlicher Belange sowie dem Schutz personenbezogener Daten macht es demzufolge erforderlich, hier eine Abwägung vor Ort vorzunehmen. Seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes wurde auch dieses Mal ein allgemeiner Anspruch auf Gewährung von Informationszugang ohne Nachweis eines rechtlichen Interesses im Gesetzgebungsverfahren kritisch bewertet. In Umsetzung des nunmehr gesetzlich fixierten Anspruches wird der Hessische Städte- und Gemeindebund zeitnahe ein entsprechendes Satzungsmuster erarbeiten und zur Verfügung stellen, um den Kommunen, die von dieser Option Gebrauch machen wollen, ein rechtssicheres Rüstzeug an die Hand geben zu können.

### ● Schiedsamtsgesetz

Im Rahmen einer **Evaluierung des Hessischen Schiedsamtsgesetzes** wurde aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf die Problematik der Personalgewinnung in diesem Bereich hingewiesen. Die Bereitschaft, ehrenamtliche Tätigkeit hierbei wahrzunehmen ist als stagnierend zu bezeichnen, was insbesondere dann Probleme bereitet, wenn langjährige Amtsinhaber ausscheiden. Neben einer Imagewerbekampagne des Landes haben wir angeregt, auch einen Ver-

weis auf das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) aufzunehmen, um im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit Schiedsamtbezirke auch über Gemeindegrenzen hinweg zu bilden und die Möglichkeit der gemeinsamen Wahrnehmung zu schaffen.

Im gleichen Kontext ist die Tatsache zu sehen, dass viele Städte und Gemeinden sich gezwungen sehen, höhere Aufwandsentschädigung an Schiedspersonen zu zahlen, um ehrenamtlich Tätige zu finden, die bereit sind, das Amt der Schiedsperson zu übernehmen. Die Regelung nach § 45 Abs. 2 Hessisches Schiedsamtsgesetz, wonach eine prozentuale Beteiligung an den Gebühren für das Schlichtungsverfahren den Schiedspersonen zur Verfügung steht, wird insoweit nicht als ausreichend angesehen. Auch die Vielzahl der Güteverfahren im Rahmen der Schlichtungsverfahren führt dazu, dass einige Städte und Gemeinden gezwungen sind, mehrere Schiedsämler einzurichten und für den Bereich staatlicher Aufgaben (Bereich der Justiz) finanzielle und sachliche Mittel in höherem Maße zur Verfügung stellen müssen, ohne einen entsprechenden Ausgleich zu erhalten. Auch der Aspekt der Fort- und Weiterbildung der Schiedsamtspersonen ist nach Auffassung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes ausbaufähig. Ein Gesetzentwurf zur Änderung bzw. Anpassung des Hessischen Schiedsamtsgesetzes liegt bis dato nicht vor.

### ● Sonstiges

Ebenfalls evaluiert wurde das **Gesetz zur Regelung der außergerichtlichen Streitschlichtung**, das im Mitgliedsbereich jedoch zu keinen besonderen Problemen und Rechtsfragen geführt hat. Hinsichtlich des sachlichen Anwendungsbereiches des Gesetzes sehen wir jedoch insoweit einen Interessenkonflikt bei den Städten und Gemeinden, als eine obligatorische Streitschlichtung auch in Rechtsstreitigkeiten vorgesehen ist, die die Städte und Gemeinden selber betreffen. In Ermangelung der Aufnahme in den Negativkatalog von § 1 Abs. 2 des Gesetzes sehen wir städtische bzw. gemeindliche Schiedsämler bei Einschaltung in entsprechende Verfahren in Interessenkollisionen.

Aktuell steht die **Evaluierung des Hessischen Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit** an, welches bis zum 31.12.2019 befristet ist.

Im Berichtszeitraum wurde weiterhin das 6. Gesetz zur Änderung des **Gesetzes über den Hessischen Rundfunk** vom 13. Oktober 2016 (GVBl S. 178) verabschiedet. Aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden wurde bezüglich der Besetzung des Rundfunk- und Verwaltungsrates deutlich gemacht, dass wir vor dem Hintergrund von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und dem dort geregelten Gebot der Vielfaltssicherung es gerade für geboten halten, dass auch Angehörige von verschiedenen staatlichen Ebenen einbezogen werden.

Gerade die kommunale Ebene als bürgernächste Ebene sollte danach Berücksichtigung finden. Dem ist der Landesgesetzgeber nicht gefolgt und hat vielmehr in § 4 Abs. 6 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk den Ausschluss von hauptamtlich kommunalen Wahlbeamten und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände auf Leitungsebene ausdrücklich normiert.

Nach dem Wegfall des Gesetzes über die Aufwandsentschädigung und den Ehrensold für die ehrenamtlichen Bürgermeister und die ehrenamtlichen Kassenverwalter der Gemeinden wurde es nötig die Höhe der Aufwandsentschädigung, des Übergangsgeldes und des Ehrensoldes neu zu regeln, was durch die **Verordnung über die Aufwandsentschädigung und den Ehrensold der ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen und ehrenamtlichen Bürgermeister vom 07.12.2016 (GVBl S. 242)** geschehen ist. Die Höhe der monatlichen Aufwandsentschädigung beträgt 2.500,00 Euro, wobei jedoch die Gemeindevertretung in geheimer Abstimmung mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder beschließen kann, dass in besonderen Fällen die Aufwandsentschädigung um bis zu 50 % erhöht wird. Die fehlende Dynamisierung der Aufwandsentschädigung und der Verzicht auf die bisherige Differenzierung nach Einwohnergrößenklassen wurde seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes im Rahmen der Stellungnahme genauso moniert, wie die Tatsache, dass der Ehrensold als Altersabsicherung eigener Art künftig vollständig durch die Kommunen zu tragen ist. Den Forderungen wurde nicht entsprochen.

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des **Hessischen Ausführungsgesetzes zum Wasserverbandsgesetz** vom 15. September 2016 (GVBl S. 167) wurde bezüglich der Wirtschafts- und Haushaltsführung dieses an die Spezifika der Wasser- und Bodenverbände angepasst. Daneben erfolgte eine Aufgabenerweiterung um die Möglichkeiten der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung von erneuerbaren Energien, soweit die Erzeugung im Zusammenhang mit der Durchführung einer der Aufgaben nach den wasserverbandsrechtlichen Vorschriften erfolgt und nicht die Hauptaufgabe des Verbandes ist (§ 1 Abs. 2 HWVG). Die Erweiterung des Aufgabenbereiches als auch die Regelung in § 4 HWVG, wonach bei Verbänden mit geringem Haushaltsvolumen im Rahmen der Grundsätze der Kameralistik eine Verwaltungsbuchführung beibehalten werden kann, wurden seitens unseres Verbandes positiv bewertet und die damit einhergehende Flexibilisierung begrüßt.

---

## 5. Beamten- und Arbeitsrecht

---

Dieser Tätigkeitsbereich umfasste Informationen unserer Mitglieder über Neuregelungen im Arbeits- und Beamtenrecht, Klärung von Fragen so-

wie die Prozessvertretung in arbeits- und beamtenrechtlichen Angelegenheiten. Die Arbeitsgerichtsverfahren betrafen hauptsächlich Kündigungen, Eingruppierungen, Abmahnungen, Entschädigungsansprüche nach § 15 AGG wegen Verstoß gegen ein Benachteiligungsverbot, Rechtsstreitigkeiten wegen Befristungen von Arbeitsverhältnissen.

Trotz wiederholt erfolgter zahlreicher Schulungen kommt es immer wieder vor, dass schwerbehinderte Bewerber, die nicht zweifelsfrei ungeeignet sind, entgegen der Verpflichtung aus – früher § 82 Satz 2 SGB IX nunmehr neu § 164 Abs. 2 SGB IX nicht zum Vorstellungsgespräch eingeladen wurden, wodurch Entschädigungsansprüche nach § 15 AGG entstehen können. Auch sog. Konkurrentenklagen von abgelehnten Bewerbern sowohl für Beamtenstellen als auch Angestelltenstellen waren zu bearbeiten. So hat das Verwaltungsgericht Wiesbaden mit Beschluss vom 15.12.2017 – 3 L 4018/ 17.WI abgedruckt in HSGZ 2018, S. 124127 z. B. aufgrund einer Konkurrentenklage eines Beamten bezüglich einer Beförderungsstelle, die für die Zukunft nur als Angestelltenstelle ausgeschrieben wurde, dem Organisationsrecht des Dienstherrn den Vorrang eingeräumt.

Nach dem Inkrafttreten der neuen tariflichen Entgeltordnung am 01.01.2017 waren vermehrt Eingruppierungsangelegenheiten zu bearbeiten. Erschwerend kam hinzu, dass der Kommunale Arbeitgeberverband im Zusammenhang mit Stellenbewertungen Kapazitätsengpässe verzeichnete. Beim Hessischen Städte- und Gemeindebund wiederum erfassen dessen von jeher satzungsmäßig verankerten Aufgaben lediglich die Vertretung vor den Arbeit- und Verwaltungsgerichten und ggfls. Aktivitäten zur Vermeidung drohender gerichtlicher Auseinandersetzungen.

In letzter Zeit ist eine Häufung von Eingruppierungsklagen von Hilfspolizeibeamten zu verzeichnen, die in die Entgeltgruppe 9a TVöD eingruppiert werden wollen. Voraussetzung nach den tarifvertraglichen Kriterien sind dafür gründliche und vielseitige Fachkenntnisse und selbstständige Leistungen im tarifvertraglichen Sinne. Das Hessische Landesarbeitsgericht hat im Urteil vom 06.02.2018 Az. 8 Sa 594/17 entschieden, dass ein Hilfspolizeibeamter mit 75% Außendienst beim Straßenverkehrsamt zutreffend in die EG 5 eingruppiert sei. Insbesondere die Erfüllung des Tarifmerkmals der „selbständigen Leistungen“ sei nicht gegeben, weil durch Arbeitsanweisungen und Informationsblätter die vorzunehmenden Maßnahmen vorgegeben gewesen wären. Solche Handlungsanweisungen fehlen jedoch in vielen Mitgliedsstädten und -gemeinden, so dass die Gerichte schon in den zurückliegenden Jahren der geforderten Eingruppierung in die EG 8 TVöD stattgegeben haben oder Städte und Gemeinden freiwillig eine entsprechende Höhergruppierung vorgenommen haben. Die nunmehr



nach Inkrafttreten der neuen Entgeltordnung geforderte Eingruppierung in die EG 9a TVöD ist ansonsten für Beschäftigte mit abgeschlossener Hochschulausbildung vorgesehen. Es obliegt somit den Städten und Gemeinden die durch die Bestellsurkunde des Landkreises möglichen Tätigkeiten und Entscheidungskompetenzen der Hilfspolizeibeamten durch sachgerechte und eindeutige Handlungsanweisungen zu begrenzen und damit unangemessene Höhergruppierungen zu vermeiden.

Im Rahmen der Verbandsarbeit wurde neben der Teilnahme an Anhörungen, Sitzungen und anderen Veranstaltungen von Landesbehörden insbesondere zu folgenden Regelungsvorhaben Stellung genommen:

Mit Blick auf den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz für die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2016 (HBesVAnpG 2016)-Drucks.19/3373 und den Änderungsantrag der Fraktion Die Linke Drucks. 19/3399 wies der Verband darauf hin, dass eine Erhöhung um nur 1% zur Leistungsmotivation nichts beitragen und eine Abwanderung in andere Bundesländer nicht verhindern kann. Daher sollte das Vorhaben überdacht werden.

Im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz für die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen in den Jahren 2017 und 2018 und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (HBesVAnpG 2017/2018), Drucks.19/4825 ging es inhaltlich um die Anpassung der Besoldung ab Juli 2017 linear um 2 Prozent, mindestens 75 Euro und ab Februar 2018 um weitere 2,2 Prozent und auch um eine Anhebung der Versorgungs- und Anwärterbezüge entsprechend der Tarifierhöhung. Ferner wurde die Verkürzung der Arbeitszeit der Beamten von 42 auf 41 Wochenstunden ab 1. August 2017 und die Fortführung der Lebensarbeitszeitkonten geregelt. Stellung genommen wurde auch zum Jobticket für die Landesbeamten mit dem Hinweis auf die Ungleichbehandlung bei den kommunalen Beamten, die Kostenfolgen und den unfairen Wettbewerb bei der Personalgewinnung.

Nachdem die versprochenen Hinweise zur Gewährung des Leistungsentgeltes an kommunale Beamte nach der Leistungsanreizverordnung und § 46 Abs. 5 HBesG nicht vorgelegt wurden, wurde mit Schreiben vom 23.08.2016 daran erinnert. Dabei wurde nochmals darauf hingewiesen, dass § 46 Abs. 5 HBesG nur umsetzbar ist, wenn § 7 LeistungsanreizeVO nicht zur Anwendung kommt. Die Antwort des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 14.09.2016 wurde im Eildienst Nr. 12 vom 12. Oktober 2016 unter ED 173 „Hessische Leistungsanreizverordnung und § 46 Abs. 5 HBesG Leistungsentgelt für Beamten“ veröffentlicht. Danach soll § 46 Abs. 5 HBesG die Kommunen zwar nicht von der Be-

achtung der jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen entbinden, aber ihnen das Wahlrecht, zwischen Leistungsanreizen nach § 46 Abs. 1 oder nach Abs. 5 HBesG gewähren, wobei eine Vermischung oder eine doppelte Anwendung nicht möglich sein soll. § 46 Abs. 5 Satz 4 regelt dabei, dass die Höhe der Beträge und die Dauer der Gewährung den in der Leistungsanreizverordnung gesetzten Rahmen nicht überschreiten dürfen. Diese Regelung nehme dabei nicht Bezug auf die in § 7 der Hessischen Leistungsanreizverordnung wiedergegebenen Vergabequote, so dass § 7 nicht zur Anwendung komme, aber die in § 4 der Hessischen Leistungsanreizverordnung gesetzten Grenzen für Leistungsprämien auch für kommunale Beamte zu beachten seien.

Im Rahmen der Stellungnahme zu den Verwaltungsvorschriften zum Hessischen Reisekostengesetz (VVRKG) vom 24.08.2016 wurde darauf hingewiesen, dass zu den Dienstreisen zwar auch Reisen zu Veranstaltungen sein sollen, die zum Ausfluss des funktionalen Amtes gehören, aber Ehrenbeamte und Wahlbeamte z.B. bei Reisen zur Förderung von Städtepartnerschaften sich stets des Verdachtes von Vergnügungsreisen aussetzen und deshalb immer weniger bereit sind daran teilzunehmen, so dass eine eindeutige Klarstellung insoweit hilfreich wäre.

Mit der Stellungnahme zur Zweiten Verordnung zur Änderung der Hessischen Urlaubsverordnung (HUrIVO) vom 10.01.2017 wurde begrüßt, dass die auch für Beamte geltenden europarechtlichen Regelungen zur Abgeltung von Mindesturlaub, der wegen Dienstunfähigkeit nicht genommen werden konnte und eine Verfallfrist von 15 Monaten haben soll nun gesetzlich geregelt werden soll. Entsprechende Regelungen wurden in § 9 Abs. 3 und 4 HUrIVO eingefügt. Ferner wurden noch einige redaktionelle und systematische Bemerkungen unterbreitet.

Im Rahmen der Evaluierung der Durchführungsverordnung zum Bildungsurlaubsgesetz (BiUrlGDV) vom 07.04.2016 wurde darauf hingewiesen, dass die Wirkung der Bildungsveranstaltungen nicht bei den Kommunen, sondern den Teilnehmern erfragt werden sollten, eine Notwendigkeit für begriffliche Änderungen nicht gesehen werde und zwar keine jährlichen statistischen Meldungen notwendig wären, aber darauf auch nicht völlig verzichtet werden könne. Im Rahmen der Stellungnahme zu den Verwaltungsvorschriften zur Hessischen Beihilfeverordnung vom 13.07.2017 wurden diese weiterhin für notwendig erachtet und gegen die Wiederinkraftsetzung keine Einwände erhoben.

Mit dem Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des Hessischen Gesetzes über den Anspruch auf Bildungsurlaub (HBUG) von 2017 wurden neben der Verlängerung des Gesetzes nunmehr auch Fortbildungsmöglichkeiten für ehrenamtliche Tätigkeiten für Jugendliche und Auszu-

bildende vorgesehen. Außerdem war auch die Verkürzungsmöglichkeit der Veranstaltungszeiten von 5 auf 3 Tage zu begrüßen. Einwände wurden jedoch gegen langfristige Anerkennungen von Bildungsveranstaltungen erhoben.

Der Gesetzentwurf der Fraktionen CDU und Bündnis 90/Die Grünen für ein Zweites Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (2. DRÄndG, Drucks. 19/6076) sollte der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Beamtinnen und Beamte dienen. Für Arbeitnehmer gibt es bereits Regelungen im Familienpflegezeitgesetz und Pflegezeitgesetz. Auch auf Bundesebene wurden schon 2016 Regelungen zu familienbedingten Teilzeit, Familienpflegezeit und Pflegezeit für Beamte getroffen. Somit dienen entsprechende hessische landesrechtliche Regelungen der Rechtsklarheit. Hinsichtlich der insofern vorgesehenen Änderungen der HGO war jedoch darauf hinzuweisen, dass nicht nur Gemeindevertreter zu ehrenamtlichen Beigeordneten, sondern auch andere Bürger gewählt werden können. Außerdem wurden aufgrund der Neuregelungen zur Umsatzbesteuerung Formulierungsvorschläge für diverse Gesetzesänderungen zur Ermöglichung der Übertragung von Festsetzungen nach Versorgungs-, Beihilfe-, und Bezugsrecht auf die Versorgungskassen unterbreitet, die mit diesen von Seiten aller drei Kommunalen Spitzenverbände einvernehmlich getragen wurden.

Schließlich war zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Behinderten-Gleichstellungsgesetz (HessBGG, Drucks. 19/6675) mit Schreiben vom 12.10.2018 Stellung zu nehmen. Nach der Novellierung des BGG auf Bundesebene war zu erwarten, dass auch das HessBGG angepasst werden soll. Somit wird neben der Barrierefreiheit im baulichen Bereich insbesondere die barrierefreie Informationstechnik zum Regelungsgegenstand. Dabei war der in der Gesetzesbegründung vertretenen Ansicht, dass die Umsetzung keine zusätzlichen Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden habe, weil die Verpflichtungen über die bereits bestehenden Verpflichtungen in Anwendung von Bundesrecht zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen nicht hinausgehen würden, zu widersprechen. Aufgrund der gestiegenen Anforderungen wie z. B. im Bereich der Informationstechnik ist mit Mehrkosten zu rechnen. Der Vorschlag des Beauftragten der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen, dass das Land ein Förderprogramm auflegen solle um die Investitionsfähigkeit der Kommunen bezüglich der Barrierefreiheit der kommunalen Infrastruktur zu verbessern, wurde aufgegriffen und für sinnvoll erachtet um die Teilhaberechte behinderter Menschen ungeachtet der Finanzstärke der jeweiligen Gebietskörperschaft zu realisieren.

## 6. Sozialrecht und Gesundheitswesen

### ● *Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in Hessen*

Mit dem Ende 2016 vom Bundesgesetzgeber erlassenen Bundesteilhabegesetz werden insbesondere Leistungen der Eingliederungshilfe im SGB XII umfassend neu geregelt. Der Landesgesetzgeber war gehalten, die daraus erwachsenden Zuständigkeiten zu bestimmen. Übergangsweise wurde die seitherige Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten einerseits und Landeswohlfahrtsverband (LWV) andererseits beibehalten. Ein entsprechender Gesetzentwurf passierte 2017 das Gesetzgebungsverfahren (LTDucks. 19/4827). Die betreffenden landesgesetzlichen Regelungen betreffen die kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht unmittelbar, da die entsprechenden Zuständigkeiten aktuell auf Landkreise und Landeswohlfahrtsverband im kreisangehörigen Bereich bzw. in den kreisfreien Städten die Städte selbst und den Landeswohlfahrtsverband verteilt sind. Diskussionen über etwaige Änderungen kreisen allein um Aufgabenverschiebungen zwischen diesen bestehenden Trägern.

In inhaltlicher Hinsicht haben sich die Verbandsversammlung des LWV und der Sozialverband VdK Hessen/Thüringen für eine Beibehaltung der seitherigen Aufgabenverteilung ausgesprochen. Der VdK verweist dabei auf die langjährige Erfahrung und nachgewiesene Kompetenz des LWV. Demgegenüber machten insbesondere kreisfreie Städte und für sie der Hessische Städtetag geltend, die bisher vom LWV wahrgenommenen Aufgaben besser wahrnehmen zu können. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Aufgabenwahrnehmung durch den LWV in irgendeiner Weise defizitär wäre, bestanden indes nicht. Daher ließ sich mit Blick auf die aktuelle Aufgabenwahrnehmung ein Änderungsbedarf nicht nachvollziehbar erkennen.

Auch unter finanziellen Gesichtspunkten sollte aus Sicht des kreisangehörigen Bereichs eine Änderung der aktuell vom LWV wahrgenommenen Zuständigkeiten bei der Eingliederungshilfe Unterbleiben. Die Zuständigkeiten der Landkreise und der Umfang der von ihnen aufzubringenden LWV-Umlageverpflichtungen beeinflussen maßgeblich die Höhe der Kreisumlage. Insoweit ist zu beachten, dass durch die Umlagegrundlagen der LWV-Umlage der kreisangehörige Raum umfassend von den wesentlich breiteren Umlagegrundlagen der fünf kreisfreien Städte profitiert mit der Folge, dass der Anteil der kreisfreien Städte an der Umlagegrundlage des LWV mit 35,4% insgesamt deutlich höher ist als der Bevölkerungsanteil der kreisfreien Städte (24,1%). Mit Ausnahme des Main-Taunus-Kreises stellt sich dieser Vergleich von Finanzkraft und Bevölkerungsanteil für alle Landkreise als vorteilhaft dar.

Im finanzwirtschaftlichen Ergebnis besteht also für die kreisumlageverpflichteten Städte und Gemeinden ein hohes Interesse daran, dass der LWV die bisher von ihm wahrgenommenen Aufgaben weiter ausführt und ein Übergang von Zuständigkeiten von LWV auf die Landkreise vermieden wird. Letzteres würde unweigerlich Haushaltsprobleme der Landkreisebene verschärfen. Kurz vor Ende der 19. Landtagswahlperiode entschied der Gesetzgeber dann die Zuständigkeitsfrage im Wesentlichen unter Beibehaltung der Aufgaben des LWV, nachdem auch der Hessische Städte- und Gemeindebund sich in diesem Sinne ausgesprochen hatte.

### ● **Ärztliche Versorgung**

Der Hessische Städte- und Gemeindebund wurde aus der Mitgliedschaft intensiv mit Rechtsfragen der Zulassung Medizinischer Versorgungszentren (MVZ) nach § 95 Abs. 1a SGB V zur ärztlichen Versorgung befasst. Dass auch insbesondere kleinere kreisangehörige Städte und Gemeinden in diesem Bereich ein gemeindliches Tätigwerden für notwendig erachten, unterstreicht, dass die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung insbesondere im ländlichen Raum ein drängendes Problem ist. Für Kommunen kommt aufgrund kommunalrechtlicher Regelungen lediglich die Gründung in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder in einer öffentlichrechtlichen Rechtsform – insbesondere der Anstalt öffentlichen Rechts – in Betracht.

Für die Zulassung eines medizinischen Versorgungszentrums in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist jedoch nach § 95 Abs. 2 Satz 6 SGB V Voraussetzung, dass die Gesellschafter selbstschuldnerische Bürgschaftserklärungen oder andere Sicherheitsleistungen nach § 232 BGB für Forderungen von Kassenärztlichen Vereinigungen und Krankenkassen gegen das Medizinische Versorgungszentrum Osthessen vertragsärztlicher Tätigkeit abgeben.

Der für Hessen zuständige Zulassungsausschuss war auch im Rahmen einer intensiven Erörterung mit einem Vertreter der Geschäftsstelle und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport nicht bereit, von seiner – kommunalrechtlich höchst problematischen – Forderung nach einer selbstschuldnerischen Bürgschaftserklärung abzurücken und auch die im Gesetz ausdrücklich vorgesehenen anderen Sicherheitsleistungen nach § 232 BGB anzuerkennen. Die Alternative zur Rechtsform der GmbH, die Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts, führt automatisch zu einer der Höhe nach grundsätzlich unbegrenzten Haftung der Kommune, da diese in § 126a Abs. 4 Satz 1 HGO ausdrücklich gesetzlich bestimmt wird. Angesichts dieser Handhabung der Zulassung zur vertragsärztlichen Versorgung einerseits und der hohen Haftungsrisiken für Kommunen andererseits sollte ein gemeindliches Tätigwerden im Rahmen eines medizinischen Versorgungszentrums

nur die ultima ratio sein. Völlig unbefriedigend ist die Handhabung durch den Zulassungsausschuss, insbesondere wenn man die Tatsache berücksichtigt, dass Kommunen sich im medizinischen Bereich nur dann betätigen, wenn die Kassenärztliche Vereinigung bei der Wahrnehmung ihres Sicherstellungsauftrages für die medizinische Versorgung versagt hat oder nicht willens ist, diesem gesetzlichen Auftrag nachzukommen, und die Kommunen auf das Gebaren der Kassenärztlichen Vereinigung keinen Einfluss nehmen können.

Mit dem Gesundheitspakt hat die Hessische Landesregierung bereits vor einigen Jahren die Sicherstellung insbesondere der Hausärztlichen Versorgung befördern wollen. Im Berichtszeitraum fand der Gesundheitspakt im Pakt 2.0 seine Fortführung. Neben dem Fokus auf die ärztliche Versorgung wurde das Themengebiet um sektorenübergreifende Versorgung und auch den pflegerischen Bereich erweitert. Aktuell laufen Vorbereitungen für eine weitere Neuauflage des Hessischen Gesundheitspaktes als Pakt 3.0.

### ● **Krankenhauswesen**

Im Bereich des Krankenhauswesens hat es in den zurückliegenden Jahren einen Trend zur Privatisierung defizitärer und hoch defizitärer kommunaler Kliniken gegeben. Im Ergebnis führte das dazu, dass in der Hessischen Krankenhausgesellschaft die kommunalen Kliniken deutlich schwächer repräsentiert wurden. Die Interessenvertretung kommunal getragener Kliniken soll der Klinikverbund Hessen, ein eingetragener Verein, sicherstellen. In ihm ist auch der Hessische Städte- und Gemeindebund neben den beiden anderen Kommunalen Spitzenverbänden vertreten.

Mit Blick auf die Förderpolitik des Landes im Zusammenhang mit der Investitionsfinanzierung von Krankenhäusern hat der Hessische Städte- und Gemeindebund zu einem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Krankenhausgesetzes 2011 und anderer Rechtsvorschriften – Drucks. 19/6548 – dahin Stellung genommen, dass die bereits jahrzehntelang geübte hessische Praxis, die Investitionsfinanzierung der Krankenhäuser über den kommunalen Finanzausgleich abzuwickeln, scharf kritisiert und an die bundesgesetzlich geregelte Finanzierungsverantwortung der Länder erinnert wird. Soweit mit dem genannten Gesetzentwurf eine starke gesellschaftsrechtliche Verflechtung von bestehenden Krankenhausträgern die Möglichkeit höherer Investitionsförderungen auslösen soll, hat der Verband dies kritisiert, da bspw. Holdingstrukturen die kommunalrechtlich gegebenen Erfordernisse einer wirksamen Steuerung durch die Trägerkommune bzw. die Trägerkommunen in der Umsetzung noch weiter erschweren würde und zudem kartellrechtliche Risiken bestünden.

## 7. Raumordnung, Landes- und Regionalplanung

### ● **Landesentwicklungsplan**

Mit Beschluss der Landesregierung vom 27.3.2017 wurde der Entwurf zur 3. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 (LEP) zur Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Träger öffentlicher Belange vorgelegt. Allerdings handelt es sich dabei nicht um eine vollständige Überarbeitung der bereits seit 17 Jahren in Kraft befindlichen Rechtsverordnung, da wesentliche Regelungen im bestehenden LEP sowie regelungsbedürftige Sachverhalte ausgeklammert werden. Die Frage der zentralörtlichen Gliederung und insbesondere die Festlegung der Mittel- und Oberzentren sollen einem gesonderten landesplanerischen Verfahren vorbehalten bleiben.

Der Entwurf zur 3. LEP-Änderung enthält erstmals als Bestandteil ein Landschaftsprogramm als Fachplan für die überörtliche Konkretisierung der Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für das gesamte Bundesland.

Die Geschäftsstelle hat zu diesem Entwurf eine ausführliche Stellungnahme erarbeitet, die zunächst im Ausschuss für Raumordnung, Strukturförderung, Bau- und Wohnungsfragen behandelt und befürwortet wurde. Auch der Hauptausschuss stimmte dem Entwurf der Stellungnahme in seiner Sitzung am 29.6.2017 zu. Wegen der besonderen Bedeutung wurde die Stellungnahme auch allen Mitgliedskommunen mit der Bitte um entsprechende Unterstützung übermittelt. In seiner Sitzung am 14.12.2017 befasste sich auch das Präsidium mit den vorgesehenen Änderungen und beschloss, in einem an alle im Landtag vertretenen Fraktionen gerichteten Schreiben die grundlegende Überarbeitung des Verordnungsentwurfs insbesondere zur Stärkung des ländlichen Raums und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land anzumahnen und alle Mitgliedskommunen aufzufordern, sich explizit unserer Stellungnahme anzuschließen.

In der Folge kam es zwar zu einer Änderung des Entwurfs, allerdings beschränkte sich diese auf die Neufassung der Planziffer zum Luftverkehr. Nach Durchführung einer erneuten Beteiligung beschloss die Landesregierung in ihrer Sitzung am 12.3.2018 die dritte Änderung des LEP als Rechtsverordnung und legte sie zur Zustimmung dem Hessischen Landtag vor. Hierzu führte der Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung am 7.6.2018 eine mündliche Anhörung durch, an welcher der Geschäftsführende Direktor mit Referenten der Geschäftsstelle teilnahm. Trotz der zum Teil erheblichen Kritik stimmte der Hessische Landtag der Rechtsverordnung zu, die inzwischen im Gesetz- und

Verordnungsblatt bekannt gemacht und damit in Kraft gesetzt wurde.

Zur Vorbereitung des angekündigten gesonderten landesplanerischen Verfahrens berief das Wirtschaftsministerium eine Expertenkommission „Zentrale Orte – Raumstruktur (ZORa)“ unter Vorsitz des Herrn Prof. Dr. Postlep, der in einem Schreiben an die Kommunalen Spitzenverbände um deren Vorschläge für Lösungsansätze und mögliche Veränderungen im Zentrale-Orte-System bat. Mit diesem Schreiben befasste sich das Präsidium in seiner Sitzung am 29.8.2018. Das Präsidium beauftragte die Geschäftsstelle in einem Antwortschreiben die Zusammensetzung der Expertenkommission zu beanstanden und eine unmittelbare Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu verlangen. In der Sache sollte darauf hingewiesen werden, dass das bisherige zentralörtliche System nicht mehr geeignet sei, eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen sicherzustellen, so dass zunächst eine wissenschaftliche Aufarbeitung einschließlich der Erarbeitung alternativer Modelle zwingend erforderlich sei, die dann in ein landesweites Regionalkonzept münden könnte. Schließlich sei die Verknüpfung von Finanzausgleichsregelungen mit Zentralitätsstufen sachlich nicht gerechtfertigt und deshalb – wie in anderen Bundesländern – aufzuheben.

### ● **Regionalpläne**

Mit dem Gesetz zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und zur Änderung landesplanungs-, ingenieurberufs- und straßenrechtlicher Vorschriften vom 28.5.2018 wurde in Artikel 2 die Frist zur Neuauflistung der Regionalpläne von acht auf zehn Jahre verlängert und damit der bestehenden Frist für die Überarbeitung des Landesentwicklungsplans angepasst.

### ● **Gewerbeflächenkonzept Mittelhessen**

Im Frühjahr 2018 hat das Regierungspräsidium Gießen einen Workshop „Grundlagen schaffen für die Erarbeitung eines Gewerbeflächenkonzeptes für Mittelhessen“ ins Leben gerufen mit dem Ziel die künftigen Bedürfnisse der Wirtschaft sowie Anforderungen an künftige Gewerbeflächen zu eruieren und das bisherige Gewerbeflächenkonzept zu überprüfen und an veränderte Verhältnisse anzupassen. Anwesend war ein Vertreter der Geschäftsstelle sowie Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, der regionalen Wirtschaftsförderer, der Hessen Agentur, des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, des Regionalmanagements, des Wirtschaftsministeriums, der Regionalversammlung Mittelhessen und der Regionalplanung im RP Gießen. Nach der Auftaktveranstaltung wurde vereinbart die Gespräche fortzusetzen. In einer kleinen Arbeitsgruppe unter Federführung des Regierungspräsidiums sollen die Ergebnisse des Workshops ver-



tieft werden und als Grundlage für die Beauftragung eines externen Fachbüros dienen, ein Gewerbeflächenkonzept zu erarbeiten. Die Geschäftsstelle wird den Prozess weiter konstruktiv begleiten.

### ● **Teilregionalpläne Energie**

Während in der Planungsregion Südhessen der sachliche Teilplan Energie noch immer im Entwurfsstadium steckt, gelang in den Planungsregionen Mittel- und Nordhessen eine Neuaufstellung der Teilregionalpläne, nachdem der Hess. Verwaltungsgerichtshof die Vorgängerausweisungen für unwirksam erklärt hatte (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. In einem im Januar 2018 verkündeten Beschluss stellte der Hess. VGH hinsichtlich des Teilregionalplans Energie Nordhessen fest, dass dieser nach Offenlage seines Entwurfs geändert und beschlossen wurde, ohne eine zwingend erforderliche erneute Offenlage durchzuführen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass dieser Teilregionalplan in einem Hauptsacheverfahren erneut für unwirksam erklärt werden wird, sofern dieser Verfahrensfehler nicht rechtzeitig vor Abschluss des Normenkontrollverfahrens geheilt wird.

### ● **Metropolgesetz**

Zu dem von den Regierungsfractionen am 13.3.2018 (Drs. 19/6164) unmittelbar in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main hat der Innenausschuss eine mündliche Anhörung durchgeführt. Bereits im Vorfeld hat die Geschäftsstelle in einer schriftlichen Stellungnahme mitgeteilt, dass die vorgesehenen Änderungen zustimmend zur Kenntnis genommen werden und die vorgesehene Einführung eines kostenfreien Nutzungsrechts der Geobasisinformationen für die Aufstellung des regionalen Flächennutzungsplans ausdrücklich begrüßt wird. Das nunmehr bis zum 31.12.2029 befristete Gesetz ist inzwischen in Kraft getreten.

### ● **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. In mehreren Themen-Arbeitsgruppen der Allianz wurden konkrete Vorschläge und Handlungsoptionen erarbeitet, die zu einer raschen Problemlösung beitragen sollen. Am 14.9.2017 sowie am 6.3.2018 versammelte sich das Plenum der Allianz für Wohnen, um die Zwischenergebnisse vorzustellen und zu beraten. Im Rahmen der Allianz richtete das Ministerium die „Servicestelle Wohnungsbau in Hessen“ ein, die sich als Ansprechstelle um den Transfer von Informationen über gute Beispiele, über Programme und Studien kümmert. Sie will als „Lotse“ die Kontaktvermittlung im Themenfeld Wohnungsbau in Hessen leisten. Darüber hinaus initiierte das Land Hessen die Gründung der „Bauland Offensive Hessen“, einem Tochterunternehmen der Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte/Wohnstadt in Kooperation mit der Hessischen Landgesellschaft mbH. Das neue Unternehmen soll hessenweit Städte und Gemeinden bei der Untersuchung von Entwicklungspotenzialen bisher schwach genutzter oder brachliegender innerörtlicher Areale unterstützen (vgl. HSGZ 2018, 10). Mit der umfangreichen Broschüre „Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten“ soll Kommunen und kommunalen Gesellschaften ein Praxisleitfaden mit Beispielen und rechtlichen Anforderungen an die Hand gegeben werden. Schließlich legte das für Städtebau zuständige Ministerium als Ergebnis der Allianz den Masterplan „Wohnen in Hessen“ mit Zielen, Schwerpunkten und Maßnahmen der hessischen Wohnungspolitik auf.

In diesem Zusammenhang hat die Geschäftsstelle im Frühjahr 2018 eine Umfrage zum „Bedarf eines Baulücken- bzw. Flächenkatasters mit untergenutzten Grundstücken“ durchgeführt. Dabei stellte sich heraus, dass in vielen Bereichen Hessens Interesse an einem entsprechenden Programm besteht, dass aber überwiegend eine Bereitschaft an einer entsprechenden Kostenbeteiligung abgelehnt wird.

### ● **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. Am 21.4.2018 fand im Landkreis Fulda der „Tag der Baukultur“ statt, in dessen Rahmen prägende Bauwerke in der Stadt und im Landkreis besichtigt sowie Vorträge gehalten und Diskussionsforen veranstaltet wurden.

## 8. Bauplanungsrecht

### ● Städtebaurechts-Novelle 2017

Durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt vom 4.5.2017 wurden nicht nur das Baugesetzbuch, sondern auch die Baunutzungsverordnung sowie die Planzeichenverordnung geändert. Weitere Änderungen des BauGB erfolgten durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29.5.2017, durch das Gesetz zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes (Hochwasserschutzgesetz II) vom 30.6.2017 sowie durch das Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 29.6./7.7.2017. Praktische Handreichungen wurden u.a. durch den bereits oben zitierten Artikel in der HSGZ, der durch die zuständigen Referenten der Geschäftsstelle verfasst wurde, gegeben. Besondere Beachtung findet vor allem das Urbane Gebiet als neue Gebietskategorie der Baunutzungsverordnung sowie die befristete Möglichkeit, Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren einzubeziehen. Darüber hinaus wurden die rechtlichen Fragen intensiv im Rahmen der Baurechtslehrgänge des Freiherr vom Stein-Instituts behandelt.

### ● Zentrales Landesportal für die Bauleitplanung im Internet

Mit Inkrafttreten der Änderungen des BauGB sind die Träger der Planungshoheit verpflichtet, zusätzlich zur Offenlage des Entwurfs eines Flächennutzungs- oder Bebauungsplans den Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung sowie die auszulegenden Unterlagen in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen. Darüber hinaus soll der in Kraft getretene Bauleitplan mit der Begründung und der zusammenfassenden Erklärung ergänzend auch in das Internet eingestellt und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich gemacht werden. Hierzu hat das Land Hessen seit dem 2.5.2018 ein zentrales Internetportal <https://bauleitplanung.hessen.de> mit alphabetischer Aufzählung der Planungsträger sowie einer interaktiven Hessenkarte eingerichtet.

### ● Pilotprojekt geruchssteuernde Bauleitplanung

Die Geschäftsstelle führt gemeinsam mit einer nordhessischen Mitgliedsstadt ein Pilotprojekt „geruchssteuernde Bauleitplanung“ durch. Aufgrund vorhandener Tierhaltungs- und -zuchtanlagen ist diese Kommune in erheblichem Maße Geruchsmissionen ausgesetzt, die die vorhandene Ortslage belasten, aber auch die zukünftige städtebauliche Entwicklung einschränken. Wegen

der Einzigartigkeit und Komplexität der sich stellenden Fragen und der Tatsache, dass eine solche Planung erstmalig in Hessen durchgeführt wird, hat sich die Geschäftsstelle entschlossen dieses Verfahren intensiv und auf jeder Verfahrensstufe auch durch Anwesenheit in Abstimmungsterminen mit betroffenen Fachbehörden, Ausschusssitzungen, öffentlichen Sitzungen etc. zu begleiten und rechtlich zu unterstützen. Ziel der planenden Kommune ist es in Zusammenarbeit mit den betroffenen Landwirten und Tierhaltern/züchtern die Interessengegensätze soweit als möglich städtebaulich aufzulösen. Ziel der Geschäftsstelle bei der Durchführung des Pilotprojekts ist es Erfahrungswerte und vertiefte rechtliche Erkenntnisse zu gewinnen, um den weiteren von Geruchsmissionen betroffenen Mitgliedsstädten praktische Hilfestellungen geben zu können.

### ● Normenkontrollverfahren

Neue Normenkontrollanträge gegen städtebauliche Satzungen mit grundsätzlicher Bedeutung haben im Berichtszeitraum Kapazitäten der Geschäftsstelle in ganz erheblichem Umfang gebunden. Diese Normenkontrollanträge richten sich sowohl gegen Bebauungspläne und sonstige städtebauliche Satzungen als auch gegen Flächennutzungspläne zur Steuerung der Windenergienutzung. 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 Grund-

stückseigentümer jedoch grundsätzlich 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.

### ● **Strukturreform im Bereich der Gutachterausschüsse**

Mit Rechtsverordnung der Landesregierung vom 15.6.2018 erfolgte eine umfassende Novellierung der Vorschriften zur öffentlichen Immobilienwertermittlung, in deren Mittelpunkt eine grundlegende Strukturreform im Bereich der Gutachterausschüsse. Die Geschäftsstelle hatte bereits im Vorfeld der Beteiligung zum Verordnungsentwurf eine Meinungsbildung mit den unmittelbar betroffenen Mitgliedskommunen herbeigeführt. Die aus kommunaler Sicht kritisierte ersatzlose Streichung des Vorschlagsrechts der Kommunen für die Besetzung der Gutachterausschüsse wurde damit begründet, dass unabhängig von dieser Streichung Vorschläge unterbreitet werden könnten.

---

## 9. Bauordnungsrecht

---

### ● **Städtebaurechts-Novelle 2017**

Im Vorfeld der HBO-Novelle 2018 fand bereits am 27.9.2016 eine Erörterung zu einem Referenten-Vorentwurf vom 15.8.2016 statt. Es folgte eine schriftliche Anhörung zum offiziellen Entwurf des Ministeriums vom 15.5.2017, dem dann der in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachte Gesetzentwurf der Landesregierung vom 7.11.2017 folgte. Dabei handelte es sich um ein Artikelgesetz, das neben einer Neufassung der Hessischen Bauordnung auch die Änderung des Hess. Landesplanungsgesetzes sowie des Hess. Straßengesetzes umfasste. Zwingend notwendig wurde die HBO-Änderung durch die vom EuGH in seinem Urteil vom 16.10.2014 angemahnte Anpassung an die EU-Bauproduktenverordnung sowie durch die notwendige Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie im Bereich des Verfahrensrechts. Darüber hinaus war im Koalitionsvertrag der Re-

gierungsfraktionen für die 19. Legislaturperiode die Erleichterung der Errichtung von Gebäuden in Holzbauweise, die Verbesserung der Bedingungen für den Radverkehr, die Förderung bezahlbaren Wohnens, die Erleichterung der Umnutzung von Büroräumen in Wohnräume sowie die Verbesserung der Rechtslage in Bezug auf das barrierefreie Bauen verabredet.

Von kommunaler Seite wurde vehement die auch tatsächlich erfolgte Wiedereinführung der Genehmigungspflicht von Grundstücksteilungen verlangt. Darüber hinaus sind – in Anlehnung an die Muster-Bauordnung der Bauministerkonferenz – die kreisangehörigen Städte und Gemeinden für die Entscheidung über isolierte Abweichungsanträge von bauordnungsrechtlichen Satzungen, bauplanungsrechtlichen Festsetzungen sowie Bau-NVO-Vorschriften bei baugenehmigungsfreien Vorhaben zuständig.

Rechtzeitig zum Inkrafttreten der HBO-Novelle am 6.7.2018 wurde der Bauvorlagenerlass entsprechend geändert und die an geänderten Form- und Verfahrensvorschriften angepassten Vordrucke bekannt gemacht.

### ● **Stellplatzsatzungen**

Die Änderungen in § 52 HBO 2018 machen eine grundlegende Überarbeitung der Muster-Stellplatzsatzung erforderlich. Hierzu hat sich im September 2018 eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Wirtschaftsministeriums, des Hess. Städtetages und der Geschäftsstelle konstituiert. Im Mittelpunkt steht die Ersetzungsbefugnis der Bauherrschaft nach § 52 Abs. 4 HBO. Danach kann der Bauherr bis zu einem Viertel der notwendigen Stellplätze durch die Herstellung von Abstellplätzen für Fahrräder ersetzen, wobei für einen notwendigen Stellplatz vier Abstellplätze für Fahrräder herzustellen sind. Die danach herzustellenden Fahrrad-Abstellplätze werden wiederum zur Hälfte auf die Zahl der notwendigen Fahrrad-Abstellplätze angerechnet. Diese erst zum 7.6.2019 in Kraft tretende Ersetzungsbefugnis kann die Gemeinde durch Satzung ausschließen oder modifizieren.

### ● **Fahrradabstellplatzverordnung**

Aktuell befindet sich der Entwurf einer Fahrrad-Abstellplatz-Verordnung in der Anhörung der Verbände. Der Verordnungsentwurf will auf der Grundlage des § 52 Abs. 5 HBO 2018 landesweite Regelungen über die Zahl, Lage, Größe, Beschaffenheit und Gestaltung der notwendigen Fahrrad-Abstellplätze treffen. Auch insoweit lässt § 52 Abs. 5 Satz 4 HBO 2018 abweichende Regelungen durch Gemeindegatsung zu.

### ● **Gestaltungssatzungen, Werbeanlagen**

Nicht nur im Ballungsraum, sondern vor allem auch in den ländlichen Regionen versuchen über-

regionale 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 Bereich 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.

---

## 10. Denkmalschutzrecht

---

### ● **Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmäler**

Mit Schreiben vom 16.8.2016 kündigte der Landtagsausschuss für Wissenschaft und Kunst eine schriftliche und mündliche Anhörung zu einem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Hessisches Denkmalschutzgesetz an und bat um eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf. Im Fortgang informierte der Ausschuss für Wissenschaft und Kunst die Geschäftsstelle über einen Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE und bat auch insoweit um Stellungnahme.

Der Entwurf der Regierungsfractionen verfolgte im Wesentlichen das Ziel die Genehmigungstatbestände verständlicher zu fassen und an die Vorgaben der Rechtsprechung anzupassen. Darüber hinaus wurde das UNESCO Weltkulturerbe ins Gesetz aufgenommen und dessen verstärkter international wahrgenommener Schutz für die derzeit fünf hessischen Weltkulturerbestätten festgeschrieben. Im Sinne einer lesbaren systematischen Differenzierung wurden auch die Regelungen zum Denkmalverzeichnis (bisher: Denkmalsbuch) überarbeitet.

An den beabsichtigten Regelungen des Entwurfs der Regierungsfractionen war aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nichts zu erinnern. Mit Entschiedenheit ist die Geschäftsstelle in ihrer Stellungnahme jedoch dem Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE entgegengetreten, der die Einführung einer Anerkennung von Verbänden sowie ein Verbandsklagerecht gegen bauplanungsrechtliche Satzungen vorsah.

### ● **Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Hessischen Denkmalschutzgesetz**

Im Berichtszeitraum wurde die Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Hessischen Denkmalschutzgesetz geändert. Im Wesentlichen betrafen die Änderungen die Zuständigkeit bei Maßnahmen an Kulturdenkmälern im Eigentum des Bundes oder des Landes Hessen. Darüber hinaus

wurde der für Denkmalschutz und Denkmalpflege zuständige Minister ermächtigt, die Übertragung einzelner Zuständigkeiten der obersten Denkmalschutzbehörde auf andere Behörden nach § 8 Abs. 2 S. 1 des Hessischen Gesetzes zum Schutze der Kulturdenkmäler vorzunehmen.

### ● **Denkmalverzeichnis**

Von mehreren Mitgliedsgemeinden wurde die Beschwerde an die Geschäftsstelle herangetragen, dass das Landesamt für Denkmalpflege Städte und Gemeinden im Vogelsbergkreis aufforderte, im Wege der „Amtshilfe“ Namen und Adressen der Eigentümer von Kulturdenkmälern zu ermitteln, um diese über die Erfassung zu unterrichten (§ 11 Abs. 1 S. 2 HDSchG in der damals geltenden Fassung). Die Geschäftsstelle hat das Landesamt für Denkmalpflege mit Schreiben vom 2. Januar 2017 mit folgenden Worten darüber informiert, dass keinerlei Verpflichtung der Städte und Gemeinden zu Hilfeleistung in diesem Bereich besteht:

*„Zur Übertragung des Eigentums an einem Grundstück ist die Einigung des Berechtigten und des anderen Teils über den Eintritt der Rechtsänderung und die Eintragung der Rechtsänderung in das Grundbuch erforderlich, soweit nicht das Gesetz ein anderes vorschreibt. Mithin sind die Eintragungen im Grundbuch mit „öffentlichem Glauben“ versehen, das heißt der widerleglichen Vermutung ihrer Richtigkeit.“*

*Demgegenüber führen Gemeinden keine Register über die Eigentümer von Grundstücken. Das Melderegister bezieht sich nur auf die Frage, wo ein Bürger seinen Wohnsitz nimmt.*

*Im Ergebnis können die von Ihnen gewünschten Informationen daher nur über eine Abfrage der zuständigen Grundbuchämter erreicht werden. Es ist auch nicht ersichtlich, dass Städte und Gemeinden diese Informationen leichter als das Landesamt erlangen könnten.*

*Vielmehr ermöglicht § 133 der Grundbuchordnung gerade Behörden – also auch dem Landesamt – die Einrichtung eines automatisierten Verfahrens, das die Übermittlung der Daten aus dem maschinell geführten Grundbuch durch Abruf zum Gegenstand hat.*

*Da die gewünschte „Amtshilfe“ Städten und Gemeinden zum einen weder rechtlich möglich ist (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 1 HVwVfG), zum anderen die Hilfe wesentlich einfacher und mit wesentlich geringerem Aufwand erlangt werden kann (vgl. § 5 Abs. 3 Nr. 1 HVwVfG), besteht diesbezüglich keine Hilfespflicht.“*



## 11. Umweltrecht und Klimaschutz

### ● *Allgemeiner Umweltschutz*

#### *Integrierter Klimaschutzplan 2025*

Das Land Hessen hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2020 seine Treibhausgasemissionen um 30 % im Vergleich zu 1990 und bis 2025 um 40 % zu reduzieren. Bis 2050 will Hessen klimaneutral werden und strebt eine Reduzierung von mindestens 90 % an.

Am 13. März 2017 hat das Kabinett den Integrierten Klimaschutzplan Hessen 2025 beschlossen, der in der Regierungserklärung am 21. März 2017 durch Frau Staatsministerin Hinz vorgestellt wurde. In 27 Sitzungen und Veranstaltungen sowie zwei Online-Konsultationen, die dem Integrierten Klimaschutzplan vorausgingen, wurden mehr als 3.100 Kommentare zu den Maßnahmenvorschlägen eingesammelt. Die Geschäftsstelle hat den Prozess konstant begleitet.

Mit den im Klimaschutzplan vorgesehenen 140 Maßnahmen sollen sowohl die Klimaziele Hessens erreicht werden als auch Anpassungen an die Folgen des Klimawandels erfolgen. Die Maßnahmen decken unter anderem folgende Handlungsfelder ab: Landwirtschaft, Wirtschaft, Energiesektor, Verkehr, Gebäudesektor und Gesundheit.

Mit der Umsetzung des Integrierten Klimaschutzplans wurde bereits begonnen. 42 Maßnahmen aus dem umfangreichen Set sind sog. „prioritäre Maßnahmen“, die in der ersten Umsetzungsphase bis 2019 begonnen werden. Hierfür stehen neben den bereits vorhandenen auch zusätzlich finanzielle Mittel in Höhe von 140 Mio. EUR zur Verfügung. Der Klimaschutzplan kann unter folgender Website heruntergeladen werden:

<https://umwelt.hessen.de/klimastadt/hessische-klimaschutzpolitik/integrierter-klimaschutzplan-hessen2025>.

#### *Gründung Landesenergieagentur*

Im Berichtszeitraum wurde die Landesenergieagentur gegründet. Diese übernimmt im Auftrag der Hessischen Landesregierung zentrale Aufgaben bei der Umsetzung der Energiewende und des Klimaschutzes. Ein Schwerpunkt der Aktivitäten richtet sich an hessische Kommunen, die vielfältige Unterstützung bei kommunalen Strategien und Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Energieeffizienz, Energieeinsparung und zum Ausbau erneuerbarer Energien erhalten können.

#### *Projekt „Starkregen“ / Erweiterung des Fachzentrums Klimawandel auf den Bereich der Klimaanpassung*

Das Fachzentrum Klimawandel Hessen wurde bereits im Oktober 2008 im Hessischen Lan-

desamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie in Wiesbaden eingerichtet und zu Beginn des Jahres 2018 in Fachzentrum Klimawandel und Anpassung umbenannt. Im Fokus der Arbeiten des Fachzentrums stehen die vielfältigen gegenwärtigen und zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels in Hessen. In zahlreichen Forschungsprojekten werden Klimaänderungen und deren Folgen in Hessen untersucht sowie mögliche Anpassungsmaßnahmen entwickelt. Das frühzeitige Entwickeln von Anpassungsstrategien und Maßnahmen soll drohende Beeinträchtigungen und Schäden begrenzen und gegebenenfalls positive Entwicklungen aufzeigen.

In diesem Rahmen hat das Hessische Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie zu Beginn des Jahres 2015 ein Projekt „Starkregen-gefahren im kommunalen Bereich“ initiiert. Projektziel ist eine „Hot-Spot-Analyse“ (Identifikation von vulnerablen, d.h. „schadensgeneigten“, 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.

Das Projekt unterteilt sich in zwei Teilbereiche:

In einem ersten Schritt wurden die notwendigen Daten gesammelt. Hierzu wurde unter anderem eine Befragung aller hessischen Kommunen durchgeführt. Dabei wurde eruiert, ob es in der Vergangenheit bereits Starkregenereignisse in der jeweiligen Kommune gegeben hat, welche Schäden zu verzeichnen waren, welche kritischen Infrastrukturen betroffen waren, vor allem aber, warum das Starkregenereignis zu Schäden geführt hat. Diese hessenweite Umfrage wurde im Sommer 2016 durchgeführt. Die Geschäftsstelle hat sowohl auf der Website als auch im Eildienst darauf hingewiesen und nachdrücklich empfohlen an der Umfrage teilzunehmen. Nach dem Kenntnisstand der Geschäftsstelle und des Landes handelt es sich um die erstmalige Durchführung in einem ganzen Bundesland.

Mithilfe der zusammengeführten Daten soll eine hessenweite Kartierung von Gebieten stattfinden, die aufgrund ihrer Lage (Niederschlagsstatistik, Hangneigung, Erosionsgefährdung) und der Besiedelungsdichte besonders verwundbar gegenüber Starkregenereignissen sind (sog. Starkregen-gefährdungskarte). Mithilfe dieser Kartierung sollen Kommunen den Grad ihrer Gefährdung erkennen können und durch Maßnahmen im Rahmen der Bauleitplanung oder bei der Vorhabengestaltung reagieren können.

In einem zweiten Schritt sollen zwei Kommunen aus vulnerablen Gebieten pilothaft näher untersucht und für diese kleinräumigen Gebiete „Starkregen-Abflussskarten“ erstellt werden. Die Hydrologie solcher Einzugsgebiete ist durch die kleinräumige Variabilität der Gebietseigenschaften geprägt. Herkömmliche Niederschlagsabflussmodelle mit ihrer auf Teilflächen bezogenen Herangehensweise sind für die Berechnung von „wild-abfließendem“ Wasser ungeeignet. Benötigt werden Verfahren, die in hoher Auflösung flächenhaften Abfluss nachbilden können. Hierzu soll ein Simulationsmodell diesen Erfordernissen angepasst werden. Abflusswege, Abflusstiefen und Wasserstände in tieferen Bereichen sollen in diesen „Starkregen-Abflussskarten“ visualisiert werden.

Erste Projektergebnisse wurden auf zwei Veranstaltungen des HLNUG am 28.03. in Kassel und am 30.03. in Frankfurt am Main vorgestellt. In diesen Veranstaltungen wurden kommunale Vertreter eingebunden, die die vielfältige Betroffenheit, die unterschiedlichen Problemlagen und verschiedene Handlungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden infolge von Starkregenereignissen darstellten. Die Veranstaltungen trafen auf ein enormes Interesse seitens der Städte und Gemeinden und waren sehr gut besucht.

Die Geschäftsstelle hat als Kooperationspartner das für Städte und Gemeinden bedeutsame Projekt durch intensive Mitarbeit in der Steuerungsgruppe des Projektes unterstützt. Zwischenzeitlich wurden die Kommunen, welche pilothaft näher untersucht werden sollen, unter Beteiligung der Geschäftsstelle ausgewählt. Die bisherige Tätigkeit wird in einen Leitfaden münden, zu dessen Entwurf die Geschäftsstelle bereits eine Stellungnahme abgegeben hat. Die Broschüre soll bereits existierende Leitfäden und Konzepte zur Starkregen-Vorsorge sowie Fördermöglichkeiten für hessische Kommunenvorstellen. Zudem werden gute Beispiele zur Vermeidung von Starkregenschaden anhand hessischer Beispiele anschaulich aufgezeigt.

### **Projekt Klimakommunen**

Das Projekt der „Klima Kommunen“ ist aus der Nachhaltigkeitsstrategie hervorgegangen und hatte ursprünglich zum Ziel, dass mindestens 100 Kommunen eine Charta für den Klimaschutz unterzeichnen. Inzwischen haben dies schon über 170 hessische Städte, Gemeinden und auch Landkreise getan. Sie verpflichten sich dadurch, auf der Grundlage einer CO<sub>2</sub>-Bilanz, Aktionspläne mit Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu erstellen und diese zu verwirklichen.

2016 wurde seitens des Landes erstmalig ein Wettbewerb ausgelobt, der sich an alle Unterzeichner der Charta der KlimaKommunen in Hessen richtete. Landkreise, Städte und Gemeinden reichten insgesamt 52 Projekte ein. Die Sieger in

der Kategorie Klimaschutz waren der Landkreis Marburg-Biedenkopf für die „Bürgerprojekte Klimaschutz“, Bad Hersfeld mit der Kampagne „Bad Hersfeld saniert sich – die Altbaukampagne“, Offenbach mit dem Projekt „Elektromobilität in Offenbach“ sowie die Städte Schotten mit dem Projekt „Heizzentrale am Vulkaneum und Nahwärmenetz“ und Friedrichsdorf mit der „Ökosiedlung“. In der Kategorie Klimaanpassung werden Bad Hersfeld mit der „Renaturierung der Fuldaaue, Haune und Geis“ sowie Bensheim mit seinem „Förderprogramm Klimaschutz“ ausgezeichnet.

Die Geschäftsstelle hat im Berichtszeitraum „Hessen Aktiv: Die Klimakommunen“ begleitet und einen Vertreter der Geschäftsstelle als Jurymitglied zum dargestellten Wettbewerb entsandt.

## ● **Wasserrecht**

### **Hessisches Wassergesetz**

Mit Schreiben vom 16. August 2017 des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wurde die Geschäftsstelle zum Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hessischen Wassergesetzes (HWG) beteiligt.

Schwerpunkt des Entwurfs war die Fortschreibung der Regelung zum Gewässerrandstreifen (§ 23) zur besseren Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Hierzu wurde eine Regelung zum Gewässerrandstreifen im Innenbereich (§§ 30 und 34 BauGB) mit einer Breite von fünf Metern neu aufgenommen. Die Einbeziehung zielt insbesondere darauf, bezüglich des Hochwasserschutzes die Funktionen des Gewässerrandstreifens im Sinne der Vermeidung von Abflusshindernissen, des Erhalts innerörtlichen Retentionsraums und der Schadenspotenzialminderung zu nutzen. Die Möglichkeit der abweichenden Festlegung des Gewässerrandstreifens durch Rechtsverordnung wurde beibehalten und erstreckt sich auch auf den neu einbezogenen Innenbereich. Zuständig für die abweichende Festsetzung des Gewässerrandstreifens im Innenbereich ist die Wasserbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde. Darüber hinaus wurde der bisherige Katalog der Vorgaben im Gewässerrandstreifen erweitert. § 23 Abs. 3 des Gesetzentwurfs regelte insoweit eine Befugnis zur Befreiung im Einzelfall von den Verbotsregelungen des § 23 Abs. 2 des Gesetzentwurfs. In die Gesetzesbegründung wurde explizit aufgenommen, dass eine Befreiung beispielsweise bei der Errichtung von Fahrradwegen in Betracht kommt. Die Regelung zu den überschwemmungsgefährdeten Gebieten wurde in § 46 des Gesetzentwurfes präzisiert.

Die Geschäftsstelle hat in ihrer Stellungnahme vorab die Kürze der Beteiligungsfrist von ungefähr einem Monat kritisiert, da das Beteiligungsgesetz den Kommunalen Spitzenverbänden eine Beteiligungsfrist von zwei Monaten zugesteht.

Kritisiert wurde weiter die beabsichtigte Umstellung der bisherigen Beteiligung des Landes an den Kosten der Gewässerunterhaltung auf ein Antragsverfahren. Insoweit wurde auf den 22. zusammenfassenden Bericht – überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (LTDrucks. 18/4222, S. 139) – verwiesen, wo die bisherige Form der Pauschalierung als sinnvolle Verwaltungsvereinfachung bezeichnet wurde. Darüber hinaus ergab sich aus dem Bericht, dass eine Überdeckung nur ausnahmsweise vorkam.

Auf ausdrücklichen Beschluss des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten wurde auch das Verbot der Bauleitplanung im Gewässerrandstreifen moniert.

Zuletzt obliegt die Pflicht zur Gewässerunterhaltung bei natürlich fließenden Gewässern II. und III. Ordnung den Anliegergemeinden oder den von ihnen gebildeten Verbänden. Die diesbezüglichen Kosten hat die Kommune zu tragen. Dennoch profitieren oftmals auch private Anlieger am Gewässer von den Unterhaltungsmaßnahmen der Gemeinde. Zu denken ist beispielsweise an Stützmauern, die einerseits dazu dienen das ans Gewässer angrenzende (Bau) Grundstück zu stützen und besser ausnutzbar zu gestalten und andererseits einen – wenn auch geringen – Schutz vor Hochwasser bieten. Bereits im Jahr 2016 ist die Geschäftsstelle an das Hessische Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Verbraucherschutz herangetreten und hat auf diese Problematik hingewiesen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde eine praktikable Regelung gefordert, um die privaten Grundstückseigentümer insoweit an den Kosten der Gewässerunterhaltung beteiligen zu können.

### **Integriertes Wasserressourcen-Management Rhein-Main**

Das Land hat 2016 den Leitbildprozess Integriertes Wasserressourcen-Management Rhein-Main (IWRM) initiiert. Das Leitbild IWRM soll die Rahmenbedingungen, die konzeptionellen Ziele und Grundprinzipien sowie die Organisation und Instrumente der Umsetzung geeigneter Maßnahmen für ein nachhaltiges Wasserressourcen-Management formulieren.

Dabei geht es um Maßnahmen

- einer nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung,
- einer rationellen Wasserverwendung und
- einer effizienten Organisation

der Wasserversorgung in der Region. Bezugsraum des Leitbildes sind der Regierungsbezirk Darmstadt, die Landkreise Gießen und Marburg-Biedenkopf sowie der Vogelsbergkreis. Neben dem dargestellten abstrakten Ziel wird mit dem Leitbildprozess auch das Ziel verfolgt in Zusammenarbeit mit den Kommunen, Aufgabenträgern und Interessengruppen die Rahmenbedingungen

für eine zukunftsfähige Struktur der Wasserversorgung im Rhein-Main-Gebiet weiter zu entwickeln.

Die beteiligten Akteure arbeiteten in verschiedenen Gremien zu folgenden zentralen Themen:

1. Fachgespräche widmeten sich den jeweiligen spezifischen Handlungsfeldern („Wasserressourcen“, „Wasserverwendung“, „Verbund“ und „Instrumente“)
2. Integrierte Fachgespräche behandelten Schlüsselthemen mit Schnittstellen aus zwei oder mehreren Handlungsfeldern.
3. Auf den Plattform-Veranstaltungen wurden zentrale (Zwischen-)Ergebnisse der Fachöffentlichkeit und Politik vorgestellt.

Dort wurden insbesondere folgende kommunalrelevante Themen behandelt:

- Reduzierung von Rohrnetzverlusten
  - Verdichtung des Messstellennetzes
- Senkung des Eigenbedarfes und Substitution von Trinkwasser durch Betriebswasser
  - für Sportanlagen, Grünflächen etc.
  - Entkoppelung der Löschwasserversorgung vom Trinkwassernetz
- Berücksichtigung der Synergien zu aktuellen kommunalen Herausforderungen
  - z. B. Überflutungsschutz
- Weitere Sensibilisierung der Nutzergruppen zum sparsamen Umgang mit Wasser
- Leitfaden für rationelle Wasserverwendung und „Wasserberatungen“ entwickeln
  - Vorgaben über FNP, BPlan, kommunale Satzung, Baugenehmigung, Wettbewerb
  - Stadt-sanierungsgebiete, Hochhauskomplexe, zusammenhängende Neubauareale
  - Muster-Vereinbarungen für grundstücksübergreifende Betriebswassernutzung
    - privat-öffentlich, privat-privat
  - Fachämter durch politischen Willen unterstützen
  - Beratung insbesondere für Bau-träger als zentrale Akteure bei der Umsetzung (Neubau).

Hinsichtlich der im Leitbildprozess diskutierten Substitution von Trinkwasser durch Betriebswasser und der Entkoppelung der Löschwasserversorgung vom Trinkwassernetz hat die Geschäftsstelle unmittelbar mit einem Schreiben Frau Staatsministerin Hinz interveniert:

*„Sehr geehrte Frau Staatsministerin Hinz, sehr geehrte Damen und Herren, am 17.01.2018 fand im Rahmen des o.g. Leitbildprozesses eine Sitzung des Handlungsfeldes „Wasserverwendung“ statt. Aus Sicht der von uns vertretenen Städte und Gemeinden sind hierzu zwei Punkte negativ anzumerken:*

1. In den kommunalrelevanten „Themen für Leitsätze“ wurde eine „Entkoppelung der Lösch-

wasserversorgung vom Trinkwassernetz“ empfohlen. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 des Hessischen Gesetzes über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (HBKG) haben Gemeinden für eine den örtlichen Verhältnissen angemessene Löschwasserversorgung zu sorgen. In der kommunalen Praxis werden regelmäßig die Trinkwasserversorgungsanlagen auch für die Sicherstellung der Versorgung mit Löschwasser genutzt. Uns sind keinerlei Gründe bekannt, die es rechtfertigen würden, den vergleichsweise geringen Löschwasserbedarf im Verhältnis zur gesamten transportierten Trinkwassermenge durch eigene „Betriebswassernetze“ zu decken. Darüber hinaus setzt ein derartiger Wunsch eine realistische Prognose über die entstehenden Kosten und realistische Umsetzungskonzepte voraus. Beides liegt nach unserem Kenntnisstand nicht vor.

2. Darüber hinaus wurde im Rahmen des 2. Fachgesprächs die Sinnhaftigkeit von Brauchwassernetzen in Neubaugebieten diskutiert. Auch die Entscheidung über die Versorgung mit Trink- und Brauchwasser ist Teil der kommunalen Selbstverwaltung und kann sinnhaft nur unter Berücksichtigung der spezifischen örtlichen Verhältnisse geregelt werden. Auch hierzu liegen nach unserem Kenntnisstand nach keine seriösen Prognosen darüber vor, welche Kosten mit dem Betrieb derartiger Brauchwassernetze einhergehen. Vor allem aber liegen keinerlei Untersuchungen vor, ob und in welchem Umfang positive Auswirkungen – im Verhältnis zu den finanziellen Aufwendungen – zu erwarten sind.

Im Ergebnis verwahren wir uns daher – im Interesse unserer Mitgliedskommunen – strikt gegen die Entkoppelung der Löschwasserversorgung vom Trinkwassernetz und die verpflichtende Errichtung von Brauchwassernetzen in Neubaugebieten, solange keine validen Daten über die Kosten dieser beiden Maßnahmen und deren zusätzlichen Nutzung vorliegt. Wir fordern nachdrücklich unsere Bedenken im derzeit laufenden Leitbildprozess zu berücksichtigen.“

Am 3. Mai 2018 wurde der Geschäftsstelle, nachdem die Ideen zum Leitbild über 1,5 Jahre diskutiert worden waren, erstmals ein schriftlicher Entwurf des Leitbildes übersandt zu dem die Geschäftsstelle innerhalb weniger Tage Stellung nehmen sollte. Aufgrund der Tatsache, dass der damals vorliegende (Teil)Vorentwurf des Leitbildes Positionen beinhaltete, die die kommunale Selbstverwaltung mit Blick auf die Wasserversorgung in erheblichem Maße berührte und eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Inhalten des Leitbildes innerhalb der Kürze der Zeit nicht geleistet werden konnte, wandte sich die Geschäftsstelle gemeinsam mit dem Hessischen Städtetag, dem Verband kommunaler Unternehmen und dem Landesverband Energie- und Wasserwirtschaft Hessen/Rheinland-Pfalz an Frau Staatsministerin Hinz und bat um ein persönliches Gespräch. Dieses Gespräch fand am

14.05.2018 mit Frau Staatsministerin Hinz und Frau Staatssekretärin Tappeser statt. Frau Staatsministerin Hinz betonte in dem Gespräch, dass es Ziel des Leitbildentwurfs sei die Konfliktlage zwischen fernwasserversorgten Gemeinden und den Trinkwassergewinnungsgebieten zu entschärfen und den Kommunen bei den drohenden Folgen des Klimawandels zu helfen. Ergebnis des Gespräches war, dass der damals vorliegende (Vor-) Entwurf in einer „Redaktionsgruppensitzung“ unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände überarbeitet werden sollte.

An der „Redaktionsgruppensitzung“ nahmen Vertreter des Hess. Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, ein Vertreter der Geschäftsstelle, eine Vertreterin des Hess. Städtetag, eine Bürgermeisterin aus dem Vogelsbergkreis, Vertreter der Landesgruppe des Verbandes kommunaler Unternehmen und des Landesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft, zwei Vertreter von Umweltverbänden und eine Vertreterin der IHK Frankfurt teil. In einer über 8-stündigen Marathonsitzung wurden die Kernaussagen des Leitbildes vollständig neu diskutiert. Erfreulicherweise konnten hier wichtige kommunale Forderungen durchgesetzt werden. Ziel der Geschäftsstelle war es stets, den Einfluss der Kommunen im Leitbildprozess zu sichern und die kommunale Selbstverwaltung zu wahren. Dabei stellt es einen großen Erfolg dar, dass erreicht werden konnte, dass die Konkretisierung und die Ausgestaltung der Leitlinien des Leitbildes sowie die Entwicklung, Umsetzung und Anwendung der Instrumente, insbesondere des wasserwirtschaftlichen Fachplans, einvernehmlich durch das Land Hessen (HMUKLV und nachgeordneten Behörden) sowie den Trägern der Wasserversorgern erfolgen soll. Hierzu soll eine gemeinsame Steuerungsgruppe eingerichtet und ein fachlich beratender Beirat gebildet werden.

Die Steuerungsgruppe, zu der u.a. ein Vertreter der Geschäftsstelle entsandt wurde, hat Ihre Arbeit am 23. Oktober 2018 aufgenommen.

### **Hessische Abwassereigenkontrollverordnung (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 Anwendungsbeereich 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 Abwasserzuleitungskanäle“ 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 Abwasserzuleitungskanäle“ 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 Abwasserzuleitungskanäle“ 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 Abwasserzuleitungskanäle“ am 19.03.2013 wurde der ökologische Nutzen der Kanaluntersuchungen und Sanierungen näher beleuchtet sowie eine Einschätzung der von undichten Zuleitungskanälen 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 private Abwasserzuleitungskanäle“ am 29.05.2013 war die Erörterung der damals aktuellen Rechtsetzungsverfahren 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 Abwasserzuleitungskanäle“ 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.

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 anzuschreiben und um weiteren Fortgang zu bitten.

Die Geschäftsstelle hat im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Wassergesetzes in 2015 wiederholt 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.

Im Jahr 2016 wurde vom Arbeitsgruppenleiter ein nicht mit allen Beteiligten abgestimmter Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „EKVO/Kontrollpflicht der Kommune über private Abwasserzuleitungskanäle“ vorgelegt. Basierend auf der bisherigen Arbeit gab die Leitung der Arbeitsgruppe folgende Empfehlungen für eine zukünftige Regelung in Hessen ab:

- Vorgabe einer landesweit geltenden Frist zur Erstüberprüfung für Großstädte und größere Kommunen sowie für Wasserschutzgebiete in den Zonen I, II und III A sowie Heilquellschutzgebieten,
- Beibehaltung der Rechtspflicht zur Überprüfung besonders geschützten Bereichen,
- Unterstützung kleinerer Kommunen mit Finanzmitteln, um auch dort Anreize einer Überprüfung zu schaffen und
- Beibehaltung der Verantwortung der Überprüfung bei den abwasserbeseitigungspflichtigen Kommunen.

Im Hinblick auf die bereits existierende Debatte um höhere Abwasserkosten im ländlichen Raum im Vergleich zu Ballungsräumen, wurde durch die Leitung der Arbeitsgruppe eine „Ausgleichsabgabe“ der Wasserbezieher zu Gunsten der stärker von Überprüfungen betroffenen ländlichen Kommunen zur Diskussion gestellt.

Aufgrund gravierender Unrichtigkeiten in der Wiedergabe der Position unseres Verbandes hat sich die Geschäftsstelle nochmals an die Leitung der Arbeitsgruppe gewandt und mit folgenden Worten eine Überarbeitung des Abschlussberichtes gefordert:

*„Da der Abschlussbericht inhaltliche Unrichtigkeiten enthält, sehen wir uns gezwungen, hierzu folgende Anmerkungen zu machen und bitten nachträglich um Korrektur sowie um Übermittlung einer korrigierten Endfassung des Abschlussberichtes.*

*Der Aussage auf Seite 18, 1.) a) wird strikt widersprochen. Seitens unseres Verbandes bestand zu keinem Zeitpunkt Einigkeit darüber, dass „es vorzugswürdig sei, wenn die Kommunen die Überprüfung vornehmen und die ihr entstandene Kosten nach den Vorschriften des KAG über die Abwassergebühr abrechnen“. Genauso wenig bestand Einvernehmen über eine „wünschenswerte Nivellierung“ der sich durch unterschiedliche Kanallängen ansonsten ergebenden Kosten. Bei der Aussage, dass die Vornahme der Prüfung durch die Kommune als Serviceleistung begriffen und akzeptiert werde, während eine behördliche Auf-*

*forderung – gemeint ist wohl eine Aufforderung durch die Untere Wasserbehörde – an den Grundstückseigentümer die Überprüfung selbst zu veranlassen und entsprechende Nachweise vorzulegen, wohl eine Vielzahl von Auseinandersetzungen provozieren könne, handelt es sich unseres Erachtens um eine Spekulation, die durch nichts belegt ist.*

*Wie der Abschlussbericht zutreffend herausarbeitet, hat der Ländervergleich betreffend die jeweiligen Rechtslagen gezeigt, dass Hessen das einzige Bundesland ist, welches die Überwachungspflicht (gesetzlich) vollständig auf die Abwasserbeseitigungspflichtigen (Gemeinden) übertragen hat. Aus den anderen Bundesländern ist unserem Kenntnisstand nach gerade keine „Vielzahl von Auseinandersetzungen“ bekannt geworden.*

*Im Ergebnis kann daher – anders als der Abschlussbericht in diesem Punkt konstatiert – kein Einvernehmen hinsichtlich der genannten Punkte festgestellt werden. Vielmehr halten wir nach wie vor an unserer mehrfach und unmissverständlich geäußerten Position fest.*

*Genauso wenig können wir die Argumentation nachvollziehen, dass die „bessere Kenntnis der Kommunen über das örtliche Kanalsystem“ sowie die nicht näher benannten „Synergieeffekte“ dafür sprächen, die Aufgabe der Überwachung bei den Kommunen zu belassen. Hiergegen spricht die Tatsache, dass Hessen das einzige Bundesland ist, welches die Überwachungspflicht vollständig auf die Gemeinden übertragen hat. Es kann wohl nur schwerlich davon ausgegangen werden, dass die Mehrzahl der Bundesländer diese Argumente nicht bedacht haben soll.*

*Zuletzt vermögen wir den Vorschlag, dass die Alternativmöglichkeit für die Kommunen, sich statt einer eigenen Überprüfung entsprechende Nachweise der Grundstückseigentümer vorlegen zu lassen (§ 37 Abs. 2 Satz 1, 2. Alternative HWG), künftig beseitigt werden solle, nicht nachzuvollziehen. Es bestand Einigkeit darüber, dass Anstrengungen, die Kommunen bereits unternommen haben, durch das Dialogverfahren nicht „entwertet“ werden sollen. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass einige Kommunen bereits von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben und im Interesse der Entscheidungsfreiheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung fordern wir daher die Beibehaltung dieser Alternative.“*

Über den Abschlussbericht und die Intervention der Geschäftsstelle wurde mit Bürgermeister-Rundmail vom 5. Januar 2017 informiert. Aufgrund der Intervention wurde der Abschlussbericht überarbeitet und allen Beteiligten in seiner endgültigen Fassung mit Schreiben vom 20. Januar 2017 vorgelegt.

Mitte des Jahres 2017 wurde der Verband zum Verordnungsentwurf zur Änderung der Ab-

wassereigenkontrollverordnung (Stand 26. Juli 2017) beteiligt. Im Anschreiben des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wurde ausdrücklich Folgendes ausgeführt:

*„Vor dem Hintergrund, dass trotz der umfassenden Überprüfung noch immer kontroverse Diskussionen auf kommunaler und politischer Ebene geführt werden, wurde entschieden, keine Konkretisierung der bestehenden gesetzlichen Verpflichtung zur Zustandserfassung dieser Zuleitungskanäle zum öffentlichen Kanal in den Verordnungsentwurf aufzunehmen.“*

Dies nahm die Geschäftsstelle zum Anlass Herrn Ministerpräsidenten Bouffier anzuschreiben und zum wiederholten Male eine abschließende Entscheidung der Problematik einzufordern. Denn die Rechtslage stellt sich für Städte und Gemeinden derzeit und immer noch äußerst problematisch dar:

Die Abwasserbeseitigungspflichtigen, d.h. die Gemeinden bzw. deren Verbände, haben nach wie vor den ordnungsgemäßen Bau und Betrieb der Zuleitungskanäle zum öffentlichen Kanal überwachen oder sich entsprechende Nachweise vorlegen zu lassen. Da diese Pflicht unangetastet im Gesetz festgeschrieben blieb, hat sich hieran nichts geändert.

Schwierig stellt sich die Frage dar, wie der Überwachungspflicht nachzukommen ist. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen bestimmt sich im Umweltrecht – soweit sich das Gesetz auschweigt – die Ausgestaltung der Pflicht nach dem einschlägigen technischen Regelwerk.

Führt die Kommune die Überwachung selbst durch, kann sie die hierdurch entstehenden Kosten entweder über Kostenerstattungsbeträge oder über die Schmutzwassergebühren auf die jeweiligen Hauseigentümer bzw. die Gebührenpflichtigen umlegen. Sofern sie sich Nachweise vorlegen lässt beauftragt der Grundstückseigentümer selbst eine Firma und hat diese selbstverständlich auch zu zahlen.

Auch bei der Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Wassergesetzes wurde von der Geschäftsstelle die Thematik der Überwachung der Zuleitungskanäle mit folgenden deutlichen Worten angesprochen (Stenographischer Bericht zur 56. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 8. März 2018 – ULA/19/56):

*„Der Städte- und Gemeindebund fordert nach wie vor die Abschaffung der Verpflichtung der Kommunen zur Überwachung der Zuleitungskanäle. Ich denke, die Argumente sind Ihnen Allen hin-*

*länglich bekannt. Ich möchte nur in aller Kürze darauf hinweisen, dass Hessen das einzige Bundesland ist, in dem Kommunen diese Verpflichtung tragen. In allen anderen Bundesländern ist das entweder vollständig ungeregelt, oder es ist hierfür eine Fachbehörde, im Regelfall die Wasserbehörde, zuständig. Das ist aus unserer Sicht auch sachgerecht, weil die Überwachung der Zuleitungskanäle kein Selbstzweck ist, sondern sie dient dem Schutz von Boden und Grundwasser. Der Schutz beider Rechtsgüter ist jedoch gesetzlich den Fachbehörden zugewiesen, d. h. den Wasser- und den Bodenschutzbehörden. Im Ergebnis führt die Rechtslage in Hessen dazu, dass die Fachbehörden entlastet und die Kommunen sachwidrig belastet werden.“*

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass die derzeitige Sach- und Rechtslage aus kommunaler Sicht mehr als enttäuschend ist, da die Pflicht zur Überwachung der Zuleitungskanäle nach wie vor im Hessischen Wassergesetz gesetzlich festgeschrieben ist, aber die diesbezüglichen „Ausführungsvorschriften“, d. h. die ehemaligen Regelungen in der EKVO betreffend die Zuleitungskanäle, nicht mehr existieren. Der Verordnungsgeber überlässt nach Jahren der intensiven Diskussion die Lösung der vorliegenden Probleme somit allein der kommunalen Ebene und trifft selbst keine Entscheidung.

### **Gewässerunterhaltung**

Im Zusammenhang mit der Gewässerunterhaltung waren einige grundsätzliche Rechtsfragen zu klären. Die Pflicht zur Gewässerunterhaltung obliegt nach § 25 Abs. 1 Nr. 3 des Hessischen Wassergesetzes (HWG) bei natürlich fließenden Gewässern II. und III. Ordnung den Anliegergemeinden oder den von ihnen gebildeten Verbänden. Anlagen an und in Gewässern sind von den Eigentümerinnen und Eigentümern oder den Unternehmerinnen und Unternehmern so zu unterhalten, dass die Erfüllung der Gewässerunterhaltungspflicht nicht mehr erschwert wird, als den Umständen nach unvermeidbar ist; Mehraufwendungen sind den Unterhaltungspflichtigen zu ersetzen.

Die Unterhaltungspflichtigen können von den Eigentümern derjenigen Grundstücke und Anlagen, **die durch Unterhaltungsmaßnahmen Vorteile haben oder die die Unterhaltung erschweren**, eine angemessene Beteiligung an den Kosten der Unterhaltung verlangen. Die Kostenbeteiligung richtet sich nach dem Maß des Vorteils oder der Erschwerung. Sofern hinsichtlich der Beteiligung an den Kosten der Unterhaltung eine einvernehmliche Regelung zwischen unterhaltungspflichtiger Anliegergemeinde/Verband gefunden wird, setzt die Obere Wasserbehörde – auf Antrag der Gemeinde – eine Entschädigung nach § 98 HWG i. V. m. § 61, 62 HWG fest.

Problematisch waren in der Rechtsberatung der Geschäftsstelle insbesondere folgende Fragen:



Von wem sind „Stützmauern“, die in oder am Gewässer – größtenteils von den privaten Grundstückseigentümern – teilweise ohne Genehmigung errichtet wurden, zu unterhalten? Diese Frage betrifft die Abgrenzung zwischen der Obliegenheit zur Gewässerunterhaltung – für die nach oben Gesagtem die Gemeinde bzw. der Verband zuständig ist – und der Verantwortlichkeit für Anlagen in, an, über und unter oberirdischen Gewässern für die grundsätzlich Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Unternehmerinnen und Unternehmer zuständig sind. Hochproblematisch ist die Frage, wann Eigentümer von Grundstücken und Anlagen einen Vorteil im Sinne von § 25 Abs. 5 HWG haben, der Voraussetzung für eine angemessene Beteiligung an den Kosten der Gewässerunterhaltung ist. Nach Auffassung der Geschäftsstelle wäre eine Auslegung der Norm dahingehend wünschenswert, dass – zumindest in den Fällen, in denen eine „Stützmauer“ primär der besseren Ausnutzbarkeit eines Grundstücks und weniger der Sicherung des Wasserabflusses oder der Ufer dient – ein rechtlich erheblicher Vorteil vorliegt und eine angemessene Beteiligung an den Kosten nach sich zieht.

Vor diesem Hintergrund hat die Geschäftsstelle im Rahmen eines Besprechungstermins am 03. März 2017 die Thematik mit dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erörtert. Das Ministerium teilte die Rechtsauffassung der Geschäftsstelle nicht. Vielmehr wurde dort die Rechtsauffassung vertreten, dass unter einem Vorteil i.S.d. §§ 40 Abs. 1 S. 2 WHG i.V.m. 25 Abs. 5 HWG der durch die Unterhaltung tatsächlich vermehrte Nutzen oder der durch sie abgewendete Schaden zu verstehen sei. Dabei muss es sich um einen besonderen Vorteil handeln, d.h. um eine individuelle Besserstellung, die sich von dem allgemeinen Interesse an der Gewässerunterhaltung deutlich abhebt. Demgegenüber stellen nach Auffassung des Ministeriums allein die Lage eines Grundstücks an einem Gewässer und die Erhaltung seiner Substanz noch keinen anrechenbaren Vorteil dar. Insofern begründe die Sanierung einer beschädigten Ufermauer keinen Vorteil. Rechtlich gehe es hier lediglich um die Erhaltung der Ufer und die Wiederherstellung des ordnungsgemäßen früheren Zustands der Ufermauer, durch die der Betroffene Grundstückseigentümer keinen positiven Gewinn erlangt und auch keine eigenen Aufwendungen erspart. Daher komme eine Kostenbeteiligung der Grundstückseigentümer nicht in Betracht. Lediglich in besonders gelagerten Einzelfällen, zum Beispiel in der Fallkonstellation, in der die Unterhaltung nicht nur eine Ufermauer betraf, sondern auch deren Überbauung – die ihrerseits keinerlei wasserwirtschaftlichen Zwecken dient – komme im Hinblick auf die Kosten für die Überbauung eine anteilige Kostenerstattung in Betracht.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Rechtsauffassung des Ministeriums hat die Geschäftsstelle

in Ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hessischen Wassergesetzes (HWG) und auch in der Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Stenographischer Bericht zur 56. Sitzung am 8. März 2018 – ULA/19/56) nachdrücklich die Aufnahme einer praktikablen Kostenbeteiligungsregelung in § 25 HWG – wie sie in anderen Bundesländern vorhanden ist – gefordert, die es Kommunen ermöglicht, die von der Gewässerunterhaltung profitierenden Anrainer zu einer Kostenfestsetzung heranzuziehen und damit gleichzeitig verhindert, dass einzelne Grundstückseigentümer zu Lasten der Allgemeinheit von Aufwendungen verschont bleiben, die die Sicherung ihres Grundstück am Gewässer betreffen.

### **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 nur 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.

Der Bewirtschaftungsplan Hessen 2015 bis 2021 und das Maßnahmenprogramm Hessen 2015 bis 2021 sind im Jahr 2015 in Kraft getreten. Über die Kritik des Hessischen Städte- und Gemeindebundes sowie die Einbindung der Mitglieder wurde bereits im letzten Tätigkeitsbericht (Tätigkeitsbericht des Hessischen Städte- und Gemeindebundes 2013-2016, S. 67-71) berichtet. Festgehalten werden muss jedoch, dass durch das intensive Tätigwerden der Geschäftsstelle u.a. erreicht werden konnte, dass die „Anforderungswerte“ betreffend Phosphor im Maßnahmenprogramm im kommunalen Sinne angepasst wurden und in kritischen Einzelfällen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung stattfindet.

Im hier vorliegenden Berichtszeitraum war die Geschäftsstelle mit der Abarbeitung der sich nunmehr stellenden Probleme und neuen Rechtsfragen stark gefordert. Die Geschäftsstelle hat versucht alle neu auftretenden Probleme mit dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zu klären.

Vor dem Hintergrund der grundlegenden Kritik der Geschäftsstelle an den vorgesehenen Maßnahmen zur Phosphorreduzierung an Kläranlagen („Anforderungswerte“) hat das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Nachgang zum Inkrafttreten des Maßnahmenprogramms Hessen 2015-2021 die kommunalen Spitzenverbände sowie den DWA Landesverband Hessen / Rheinland-Pfalz / Saarland zu einem gemeinsamen Gespräch eingeladen, um vor Beginn der Umsetzungsphase die Ziele und Schritte der Umsetzung zu erläutern und mit den kommunalen Spitzenverbänden zu erörtern. In dem Gespräch erläuterten die Vertreter des Ministeriums, dass die Umsetzung der Maßnahmen, die die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) erfordert, derzeit hinter den selbst gesteckten Zielen zurückbleibt. Die Regelung im Maßnahmenprogramm sei aus Sicht des Landes verhältnismäßig und erforderlich. Bei Kläranlagen der Größenklasse 4 und 5 sei mit erhöhten Anforderungen betreffend Phosphor zu rechnen. Bei Kläranlagen der Größenklasse 5 sei mit einer zwingenden Filtration zu rechnen, während bei der Größenklasse 4 im Regelfall eine Optimierung ausreichend sei und lediglich Kläranlagen in „Problemgebieten“ mit einer Filtration zu rechnen hätten. Bei Kläranlagen der Größenklasse 2 und 3 sei im Regelfall eine Optimierung der Fällung ausreichend. Bei Kläranlagen der Größenklasse 1 trete keine Änderung ein. Darüber hinaus gehe das Land in seinen Prognosen davon aus, dass die Investitionen größtenteils durch die Abwasserabgabe finanziert werden könnten. Konkret waren mit dem Land insbesondere fol-

gende Fragen zu klären: Die Geschäftsstelle hat gegenüber dem Ministerium darauf hingewiesen, dass die „Anforderungswerte“ des Maßnahmenprogramms Hessen 2015-2021 betreffend den Parameter orthoPhosphatP bei einigen Abwasserbeseitigungspflichtigen möglicherweise dazu führen könnten, dass diese eine 4. Reinigungsstufe bauen müssten. Das HMUKLV vertrat die Auffassung, dass die Anforderungen des Maßnahmenprogramms Hessen 2015-2021 von der „breiten Masse“ der Anlagen auch ohne eine Filtration oder gar eine 4. Reinigungsstufe erfüllt werden können. Auch hinsichtlich des „Anforderungswertes“ für ortho-Phosphat-P sei festzuhalten, dass nach Einschätzung des Landes dieser im Regelfall mit einer Optimierung der Fällung erreicht werden könne, so dass kostenintensive Investitionen nicht erforderlich seien. Diese Aussage bezieht sich auf Kläranlagen der Größenklasse 4. Darüber hinaus hat das HMUKLV aufgrund der Informationen der Geschäftsstelle in einer Dienstbesprechung mit den Wasserbehörden vorgesehen, im Regelfall die wasserbehördliche Entscheidung über die Festsetzung des Parameters ortho-Phosphat-P vorerst zurückzustellen, um den Betreibern Gelegenheit zu geben ihre Anlagen und deren Betrieb zu optimieren und Messergebnisse und Betriebserfahrungen zu sammeln.

Weiter bestand bei einzelnen unserer Mitglieder die Befürchtung, dass Maßnahmen, die der Phosphor-Reduktion dienen und rechtlich durch (zukünftige) abgeänderte Direkteinleitgenehmigungen veranlasst werden, nicht mit der Abwasserabgabe verrechnet werden könnten. Darüber hinaus wurde an die Geschäftsstelle die Befürchtung herangetragen, dass bei sog. Teichkläranlagen die in Tabelle 33 („Anforderungen an kommunale Kläranlagen in betroffenen Einzugsgebieten“) auf Seite 68 des Maßnahmenprogramms Hessen 2015/2021 konkretisierten Anforderungen nur unter ganz erheblichen Schwierigkeiten eingehalten werden könnten. Auch hierzu hat die Geschäftsstelle eine Klärung mit dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz herbeigeführt. In einem Schreiben an die Geschäftsstelle wurde die Rechtslage wie folgt dargestellt:

*„Die Befürchtungen hinsichtlich der Möglichkeit einer Verrechnung mit der Abwasserabgabe will ich gern ausräumen. Nach § 10 Abs. 3 Satz 1 Abwasserabgabengesetz (AbwAG) gilt hinsichtlich dieser Verrechnung Folgendes:*

*Werden Abwasserbehandlungsanlagen errichtet oder erweitert, deren Betrieb eine Minderung der Fracht einer der bewerteten Schadstoffe und Schadstoffgruppen in einem zu behandelnden Abwasserstrom um mindestens 20 vom Hundert sowie eine Minderung der Gesamtschadstofffracht beim Einleiten in das Gewässer erwarten lässt, so können die für die Errichtung oder Erweiterung der Anlage entstehenden Aufwendungen mit der für die in den drei Jahren vor der vorgese-*

nenen Inbetriebnahme insgesamt für diese Einleitung geschuldeten Abgabe verrechnet werden.

Diese Regelung enthält keinen Ausschluss der Verrechnungsmöglichkeit für solche Maßnahmen, die durchgeführt werden, um die in einer geänderten Einleiteerlaubnis vorgegebenen höheren Anforderungen einhalten zu können. Die Verrechnung mit der Abwasserabgabe ist daher auch für die Aufwendungen dieser Maßnahmen möglich, soweit sie im Rahmen der Errichtung und Erweiterung einer Abwasserbehandlungsanlage angefallen sind und die weiteren Voraussetzungen des § 10 Abs. 3 AbwAG auch i. v. m. § 3 Abs. 2 HABwAG vorliegen.

Für Teichkläranlagen der Größenklasse 2 gelten hinsichtlich der Phosphorreduzierung grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie für alle anderen Kläranlagen. Ich halte dies für gerechtfertigt, da nach meiner Einschätzung der für diese Anlagen geltende Überwachungswert von 2 mg/l in der Regel eingehalten werden kann. Die Ablaufwerte (Jahresmittelwerte) aller 10 Teichkläranlagen in Hessen, die bereits über eine chemische Fällung verfügen, liegen unter 2 mg/l, bei dem Großteil sogar unter 1 mg/l.

Mir ist allerdings bekannt, dass unter bestimmten Bedingungen eine effektive Phosphatfällung bei Teichkläranlagen technisch nur schwer zu realisieren ist oder finanziell sehr aufwendig sein kann. Damit die Wasserbehörden in diesen Fällen die Betreiber sachgerecht beraten und unterstützen können, sollen in Zusammenarbeit mit der Technischen Hochschule Mittelhessen die vorhandenen Erfahrungen aufgearbeitet und ggf. neue technische Lösungen für bestimmte Fallgruppen konzipiert werden. Über die Ergebnisse der damit beauftragten Arbeitsgruppe will ich Sie gerne unterrichten. Sofern trotz der vorgesehenen Hilfen in Einzelfällen die Einhaltung der Anforderungen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich sein sollte, können von meinem Hause Ausnahmen hiervon zugelassen werden.“

In der Stellungnahme der Geschäftsstelle im Rahmen der Offenlage zum Maßnahmenprogramm Hessen 2015-2021 hatte die Geschäftsstelle auch auf folgendes rechtliche Problem im Zusammenhang mit Anlagen in und an einem Gewässer Folgendes ausgeführt:

„Nicht zuletzt wäre auch die Frage der „Verantwortlichkeit“ in vielen Einzelfällen näher zu betrachten. Beispielsweise ist für die Stadt xxx nicht nachzuvollziehen, weswegen für den Mainabschnitt im Bereich xxx auch die Kommune verantwortlich sein sollte. Neben strukturverbessernden Maßnahmen im Ufer- und im Auenbereich geht es hier vor allem um die Durchgängigkeit des Gewässers an den Staustufen und die Passierbarkeit der integrierten Wasserkraftanlagen. Hierfür dürfte der Bund oder der Unternehmer der Anlage in und an einem Gewässer verantwortlich sein. Ähnliches wurde von einigen Gemeinden hinsichtlich

der existierenden Brückenbauwerke angemerkt. Auch hier scheint eine Verantwortlichkeit des Eigentümers der Anlage (des Straßenbaulastträgers) und nicht – wie in den Steckbriefen ausgewiesen – der Gemeinden gegeben. Problematisch erscheint zuletzt die Einstufung der Gewässertypen. Auch diese scheint in Einzelfällen nicht eindeutig zu sein. Die Einstufung der Gewässer ist jedoch ganz entscheidend dafür, mit welchen finanziellen Folgen gerechnet werden muss. Insoweit haben einige unserer Mitgliedskommunen die Auffassung vertreten, dass zwingend die Zuordnungskriterien näher zu spezifizieren wären. Darüber hinaus seien die Erhebungen zur Prüfung des derzeitigen ökologischen Zustandes in vielen Fällen nicht ausreichend.“

Im Nachgang zu der Stellungnahme der Geschäftsstelle im Rahmen des Offenlegungsverfahrens fand – wie zu den Maßnahmen betreffend die Phosphorreduktion an kommunalen Kläranlagen – ein Gesprächstermin im Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz statt. Im Nachgang zu dem Gespräch hat uns das Ministerium mit Schreiben vom 07.05.2018 seine Rechtsauffassung wie folgt dargelegt:

„In o.a. Gespräch wurde von Ihnen angemerkt, dass die Kommunen aus Sicht des Hessischen Städte- und Gemeindebundes im Rahmen der Gewässerunterhaltung nicht verantwortlich seien für die Beseitigung von Querbauwerken/Wehren, für die Private/Unternehmer eine Rechtsposition inne haben (z.B. altes Recht, Zulassung). Ausweislich des Maßnahmenprogramms seien in Maßnahmen-Steckbriefen Kommunen als Verantwortliche für die notwendigen Maßnahmen benannt.

Dazu möchte ich zunächst mitteilen, dass in Maßnahmen-Steckbriefen im Maßnahmenprogramm durchaus auch Private/Unternehmen als Verantwortliche für den Rückbau von Querbauwerken benannt sind. Insoweit verweise ich auf Anhang 9 zum Maßnahmenprogramm. Die zur Klärung des Sachverhalts einbezogenen nachgeordneten Behörden haben allerdings Ihre Annahme bestätigt, dass zum Teil Fehlzusordnungen erfolgt seien und es daher bei Querbauwerken/Wehren fehlerhafte Eintragungen gäbe.

Fehlerhafte Eintragungen können aber nicht zu einer Änderung der Verantwortlichkeit nach den gesetzlichen Vorgaben führen. Dementsprechend wird die für die eventuelle Veranlassung eines Rückbaus zuständige Behörde, den jeweils gesetzlich Verpflichteten heranzuziehen haben. Dies setzt jedoch voraus, dass die betreffende Behörde im Einzelfall von der Fehleintragung Kenntnis hat.

Bei der Frage, wer bei Querbauwerken für die Erfüllung von öffentlich-rechtlichen Pflichten und insbesondere zum Rückbau herangezogen werden kann, ist zwischen verschiedenen Fallkonstellationen zu unterscheiden:

*Zum einen geht es um Pflichten nach § 14 HWG aufgrund Erlöschens wasserrechtlicher Zulassungen, alter Rechte oder Befugnisse. Falls die Unternehmerin oder der Unternehmer selbst untätig bleibt, kann die Wasserbehörde den in § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1-3 HWG vorgesehenen Verwaltungsakt gegen ihn erlassen. Nach § 14 Abs. 1 Satz 2 HWG kann die Unternehmerin oder der Unternehmer diese Pflichten aufgrund einer Vereinbarung allerdings durch Zahlung an die Ausbau- oder Unterhaltungspflichtigen des Gewässers ablösen.*

*Zum anderen geht es um Pflichten, die aus den Auswirkungen des Querbauwerks als Anlage ergeben. Diese Pflicht trifft den Unterhaltungspflichtigen. Dabei hängt die Bestimmung des Unterhaltungspflichtigen davon ab, welchen Zwecken die Anlage dient.*

*Dient das Querbauwerk zumindest auch wasserwirtschaftlichen Zwecken, unterliegt es der Gewässerunterhaltung nach § 39 WHG. Gegenstand der Gewässerunterhaltung ist nach § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 WHG, § 24 HWG sowohl das Gewässerbett als auch das Ufer. Darunter fallen auch Anlagen, die Teile des Gewässerbetts oder seiner Ufer sind und wasserwirtschaftlichen Zwecken dienen, d.h. den Zweck haben, der besseren Gewässerunterhaltung zu dienen und den Wasserabfluss zu sichern (Czychowski/Reinhardt, WHG, 11. Auflage, 2014, § 39 RN 7, § 36 RN 7, 23). Die Pflicht zur Unterhaltung natürlich fließender Gewässer 2. und 3. Ordnung obliegt den Anliegergemeinden oder den von ihnen gebildeten Verbänden (§ 40 Abs. 1 WHG i.V.m. § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HWG).*

*Dient das Querbauwerk keinen wasserwirtschaftlichen Zwecken, unterliegt es nicht der Gewässerunterhaltung nach § 39 WHG, sondern der in § 36 WHG, § 22 HWG geregelten Anlagenunterhaltung. Anlagen in und an Gewässern sind nach § 25 Abs. 1 Satz 3 HWG von den Eigentümerinnen und Eigentümern oder Unternehmerinnen und Unternehmern zu unterhalten.*

*Nach hiesigen Kenntnissen beurteilt sich die Verantwortlichkeit und Inanspruchnahme für die Beseitigung von Querbauwerken/Wehren in der Praxis nach diesen gesetzlichen Vorgaben. Hinweise auf eine davon abweichende Handhabung liegen nicht vor.“*

Ergänzend zu dem Gesprächstermin betreffend die Anlagen in und an einem Gewässer hat das Land zu weiteren Gesprächen betreffend die Gewässerstrukturmaßnahmen eingeladen in denen viele praktische Fragen geklärt werden konnten.

### **Beirat zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie**

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 Mi-

nisterium 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.

### **Indirekteinleiterverordnung, Verwaltungsvorschrift zur Indirekteinleiterverordnung**

Im Berichtszeitraum wurde die Verordnung über das Einleiten von Grundwasser und Abwasser in öffentliche Abwasseranlagen und die dazugehörige Verwaltungsvorschrift novelliert. Aus kommunaler Sicht waren hierzu keine Einwände vorzubringen, da der Entwurf die bestehende Indirekteinleiterverordnung lediglich in redaktioneller Hinsicht änderte und im Übrigen den Inhalt unverändert beibehielt.

### **Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetrieb (VAWS)**

Mit der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen vom 18. April 2017, die am 21. April 2017 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I Seite 905) veröffentlicht und am 1. August 2017 vollständig in Kraft getreten ist, hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz i.S.v. Art. 72 Abs. 1 Grundgesetz im Bereich des stoff- und anlagenbezogenen Gewässerschutzes in umfassender Weise Gebrauch gemacht. Im Sinne der Rechtsklarheit wurden die bisherigen landesrechtlichen Vorschriften mit der Verordnung zur Aufhebung der Anlagenverordnung aufgehoben.

### **Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser**

Die Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser wurde entfristet, da auch das europäische Recht keine Befristung vorsieht.

### **● Naturschutz und Landschaftspflege Kompensationsverordnung**

Mit Schreiben vom 24.08.2017 erhielt die Geschäftsstelle vom Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz den Entwurf einer novellierten Kompensationsverordnung zur Stellungnahme. Zu den beabsichtigten Änderungen hat die Geschäftsstelle – soweit sie für Mitgliedsstädte und



-gemeinden bedeutsam sein konnten – Stellung genommen. Im Wesentlichen wurde kritisiert, dass nach dem Entwurf Kompensationsmaßnahmen nur in einem 50 km-Radius um den Eingriffsort zulässig sein sollten. Daneben wurde die dingliche Sicherung bzw. die Sicherung durch Baulast im Innenbereich aus Rechtsgründen moniert. Zuletzt war eine Formulierung im Entwurf der Verordnung missverständlich, da der Wortlaut dahingehend missverstanden werden konnte, dass die Vorschriften der Kompensationsverordnung auch im Rahmen von Bauleitplanverfahren verpflichtend anzuwenden seien bzw. die Agentur die Verpflichtung des Trägers zur Leitung von Ersatzmaßnahmen übernehmen könne.

***Erklärung von Naturschutzgebieten, Nationalparken und Nationalen Naturmonumenten, Landschaftsschutzgebieten, Naturdenkmälern und geschützten Landschaftsbestandteilen im Außenbereich nach den §§ 23, 24, 26, 28 oder § 29 des Bundesnaturschutzgesetzes, Natura-2000-Gebiete***

Bei der Erklärung von Naturschutzgebieten, Nationalparken und Nationalen Naturmonumenten, Landschaftsschutzgebieten, Naturdenkmälern und geschützten Landschaftsbestandteilen im Außenbereich nach den §§ 23, 24, 26, 28 oder § 29 (Naturschutzgebiete, Nationalparke, Nationale Naturmonumente, Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmäler) des Bundesnaturschutzgesetzes sowie von Natura-2000-Gebieten ist nach § 12 Abs. 3 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz den Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Auf dieser Rechtsgrundlage wurde die Geschäftsstelle im Berichtszeitraum zu einer Vielzahl von beabsichtigten Ausweisungen von Naturschutzgebieten, Änderungen bereits ausgewiesener Naturschutzgebiete und sonstiger geschützter Landschaftsbestandteile angehört. In Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden wurde in jedem Einzelfall eine Stellungnahme erarbeitet und gegenüber dem Regierungspräsidium abgegeben.

***Arbeitskreise Nachhaltigkeitskonferenz***

Die Geschäftsstelle vertrat die Interessen Ihrer Mitglieder in dem Steuerungskreis Klimaschutz und Klimawandelanpassung dessen Grundlage die Beschlüsse der Nachhaltigkeitskonferenz des Landes Hessen ist. In vier Arbeitsgruppen wurde fachspezifisch diskutiert und Empfehlungen für einen Integrierten Klimaschutzplans Hessen 2025 erarbeitet. In der Arbeitsgruppe Mobilität wurden Fragestellungen zur Treibhausgasminimierung im Straßenverkehr, Schienenverkehr, Luftverkehr und der Binnenschifffahrt erörtert. Daneben wurden die Auswirkungen der stark ansteigenden Unwetterereignisse auf diese Infrastruktur thematisiert.

In der Arbeitsgruppe Energie und Wirtschaft wurden die Fragestellungen zur Treibhausgasmin-

derung durch den Ausbau erneuerbarer Energien, Kraft-Wärme-Kopplung-Ausbau, Energieeffizienz und intelligente Netze in Bezugnahme auf Handel, Gewerbe und Industrie erörtert. Gleichzeitig wurde die Betroffenheit der Wirtschaft durch die Folgen des Klimawandels thematisiert.

Die Arbeitsgruppe Landnutzung betrachtete Fragestellungen zur Treibhausgasminimierung im Bereich der Land- und Forstwirtschaft sowie deren Betroffenheit durch die Folgen des Klimawandels aufgrund von Starkregenereignissen, Bodenerosion oder dem möglichen Befall mit Schaderregern.

Die Arbeitsgruppe Leben und Wohnen setzte sich mit Fragestellungen zur Minderung von Treibhausgasemissionen innerhalb der Haushalte (Strom- und Wärmeanwendungen sowie Konsumverhalten) und ihre Einbettung in eine klimawandelgerechte Quartiers- und Stadtplanung auseinander.

In der Task Force Ziele und Indikatoren, die auf Grund eines Beschlusses der Nachhaltigkeitskonferenz gegründet wurde, wurden in mehreren Sitzungen die Nachhaltigkeitsindikatoren – mit Blick auf das Auslaufen des Zielhorizonts 2020 – diskutiert und überprüft. Der aktuelle Stand der vereinbarten Zielen und Indikatoren wird in regelmäßigen Fortschrittsberichten dokumentiert. Dies wurde erforderlich in Hinblick auf die im September 2015 beschlossenen globalen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (sog. Sustainable Development Goals, kurz: SDGs) und die auf Bundesebene im Jahr 2016 erfolgte Überarbeitung des Ziele- und Indikatoren Systems im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Im Mai 2017 wurde das neue Ziele- und Indikatoren Set beschlossen, im Mai 2018 die zugehörigen Zielwerte vorgestellt.

---

## **12. Energierecht**

---

Nach dem im letzten Berichtszeitraum die Auseinandersetzung um die Trassenführung der Sued-Link viele Ressourcen gebündelt hatte, ist festzustellen, dass durch die Abänderung der Planungsansätze in Richtung einer Erdverkabelung dieser Streitpunkt erheblich entschärft wurde. Auch wenn sich in dem Arbeitskreis „Bürgerdialog Stromnetz“ zeigt, dass bei einer Umsetzung der Ausbaupläne weiterhin mit einem erheblichen Widerständen zu rechnen sein wird. Von den Gegnern des Ausbaues wird weithin die volkswirtschaftliche Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit dieser Maßnahme in Frage gestellt. Um das weitere Verfahren begleiten zu können hatte der Verband Kontakt zur TenneT TSO GmbH gesucht, der auf Grund der Rücknahme des Antrages für die SuedLink, zurzeit ruht.

Die Geschäftsstelle hat die Interessen unserer Mitglieder im Fachbeirat, der die Studie über die



Verteilnetzsituation in Hessen begleitete, vertreten. Mit dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung und engagierten Verteilnetzbetreibern wurden die Auswirkungen der Energiewende auf die Verteilnetze in Hessen untersucht. Das Ziel der Studie war es den erforderlichen Netzausbaubedarf abzuschätzen, realistische Kostensenkungspotenziale für den Netzausbau durch Einsatz innovativer Maßnahmen aufzuzeigen und Handlungsempfehlungen an Netzbetreiber, Politik und Regulierung zu entwickeln. Diese Studie wurde am 16.04.2018 am veröffentlicht.

Auf Grund des andauernden Zubaus Photovoltaik- und Windenergieanlagen wird der Verband mit einer Vielzahl von wegerechtlichen Fragen, über die Zulässigkeit oder die Erforderlichkeit von Leitungsführung über kommunale Grundstücke konfrontiert.

Neben den zahlreichen Fragen, die sich aus den abzuschließenden Gestattungsverträgen ergeben, muss festgestellt werden, dass einige Gemeinden und Städte derartige Lösungen vollständig ablehnen. Unter anderem beschäftigte sich die Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 12.03.2015, Az.: III ZR 36/14 mit der Frage, ob derartige Wegenutzungsrechte mittels Enteignungsverfahren durchsetzbar sind. Das Gericht führte aus, dass grundsätzlich für Kabeltrassen eine Enteignung auf Grundlage von § 45 EnWG denkbar und zulässig ist, diese jedoch umfassend zu begründen ist. Insbesondere müsse dargelegt werden, warum die Nichtdurchführung dieses Projektes konkret vor Ort die Energieversorgung gefährde. Mithin wurden die Schwellen für eine Enteignung sehr hoch gelegt und unterstützen damit die Gegner derartiger Projekte. Im Ergebnis wurde daher der Verband häufiger mit Fragen, wie denen einer vollständigen Verweigerung von Wegenutzungsrechten für Leitungen zum Anschluss von Windenergieanlagen, befasst.

Weiterhin wurden wir vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung Sitzungen zu Fragestellungen der regionalen Energieversorgung- bzw. Fernwärmeversorgungseinrichtungen mit eingebunden.

Die Begleitung unserer Mitglieder bei der Auswahl und Vergabe der Konzessions- bzw. Wegenutzungsverträge mit Energieversorgern beschäftigt uns weiterhin im erheblichen Umfang, obwohl durch die Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes das Auswahlverfahren so aufwendig ausgestaltet wurden, dass neben unseren Beratungsleistungen die Einbindung von externen Dritten Fachverstand in einer Vielzahl von Fällen erforderlich ist.

Die Novelle des EnWG vom 3. Februar 2017 führte zur Neufassung des § 46 EnWG. Die Neuformulierung sieht vor, dass bei der Vergabe des Netzes die Wahrung netzwirtschaftlicher Anforderungen, insbesondere die Versorgungssicherheit

und Kosteneffizienz sowie eine Berücksichtigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (§ 46 Abs. 4 Satz 2 EnWG) zu erfolgen hat. Die ursprüngliche Fassung sah lediglich vor, dass Gemeinden den Zielen des § 1 EnWG verpflichtet sind. Des Weiteren sieht die Neuregelung vor, dass Gemeinden Akteneinsicht auf Antrag zu gewähren haben, wenn dieser Antrag binnen einer Woche nach der Information zur Auswahlentscheidung des § 46 Abs. 5 Satz 1 EnWG gestellt wird und führte damit zu einer Reihe von Nachfragen, über den Umfang dieses Rechts.

Die Novellierung der Auswahlkriterien im Sinne des § 46 EnWG sollte eigentlich dazu führen, die Entscheidung über die Vergabe der Wegenutzungsverträge rechtssicher zu vereinfachen. Bedauerlicherweise führt die jetzige Formulierung nicht zu einer Vereinfachung. Eine eindeutige Regelung zur Auswahl und Gewichtung von Auswahlkriterien wäre wünschenswert gewesen, statt der bloßen Bestätigung der aktuellen Rechtslage. Insbesondere besteht die Gefahr, dass bei einer Nachprüfung von Strom- und Gaskonzessionsverfahren im Wege des Eilrechtsschutzes – aufgrund der Beschränkung der Zuständigkeit auf die Oberlandesgerichte – eine Zersplitterung des Rechts eintritt. Es ergibt sich auch nicht klar aus der Gesetzesbegründung, ob der Gesetzgeber neue Akzente setzen oder lediglich das von der Rechtsprechung entwickelte Verfahren zur Beurteilung der Rechtsmäßigkeit einer Konzessionsvergabe im Gesetz wiedergeben wollte. Auch wurde bei der Novelle, die besonderen rechtlichen Möglichkeiten durch die Gestattung einer sogenannten Inhouse-Vergabe oder die Einführung einer „Deminimis-Regelung“ nicht umgesetzt. Im Ergebnis bleibt das Vergabeverfahren nach wie vor extrem aufwendig und in kleineren Kommunen besteht die Gefahr, dass die Kosten für eine Konzessionsvergabe bei der Auswahlentscheidung zwischen mehreren Bewerbern nicht im Laufe der Vertragslaufzeit über die Einnahmen aus der Konzessionsabgabe ausgeglichen werden können.

Im Berichtszeitraum hat sich die Geschäftsstelle zusammen mit dem DStGB mit der Frage beschäftigt, ob die Konzessionsabgabeverordnung zu ändern ist. Hierzu wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit dem Zahlenmaterial hinsichtlich der Einnahmensituation aus der Konzessionsabgabe beschäftigt. Nach einer Studie der Bundesnetzagentur schmelzen in Zukunft aufgrund des aus der Konzessionsabgabe herausfallenden Bereichs des Eigenverbrauchs und der Eigenenergieerzeugung langfristig die Einnahmen der Kommune ab. Derzeit ist die Konzessionsabgabe an den Eigenverbrauch der Einwohner einer Kommune gekoppelt und fällt und steigt folglich in Abhängigkeit mit dem Energieverbrauchs aus dem Netz der allgemeinen Versorgung. Die Abgabe unterliegt einer arbeitsbezogenen Bemessung. Die Energiewende führt zur Umsetzung von Effizienzmaßnahmen, die unter anderem auf ein energie-

sparendes Verhalten abzielen und die Erzeugung von Erneuerbaren Energie bzw. den Eigenverbrauch belohnen. Je mehr Netzkunden den Zielen dieser Politik folgen und damit die Inanspruchnahme der öffentlichen Leitungsnetze reduzieren, umso stärker reduzieren sich die kommunalen Konzessionseinnahmen. Neben der grundsätzlich sehr zu begrüßenden Effizienzsteigerung, führt auch die zunehmende Eigenerzeugung aufgrund der arbeitsbezogenen Bemessung der Konzessionsabgabe zu einer stetigen Einnahme einer Kommune.

Vor dem Hintergrund, dass die Höhe der Konzessionsabgabe in den letzten 20 Jahren unverändert geblieben ist, ist das derzeitige Einnahmenniveau nur darauf zurückzuführen, dass der Stromverbrauch ständig gestiegen ist. Es stellt sich daher die Frage, ob die Konzessionsabgabe auf eine andere Kostenstruktur umgestellt werden muss. Die Konzessionsabgabe entschädigt die Kommunen für die Wegenutzung durch private Energieversorger. Insofern könnte daran gedacht werden, die Konzessionsabgabe anhand von Parametern zu berechnen, die diese Wegenutzung abbilden. Hierfür wäre die Konzessionsabgabe von der Bezugsgröße Arbeit zu lösen und mit neuem Parameter zu berechnen. In Frage kommen die Parameter Leitungs- bzw. Trassenlänge je Entnahmestelle, Verkehrsfläche oder ähnliche Faktoren, die sich langfristig auch mit der Versorgungsaufgabe verändern. Des Weiteren könnte die Konzessionsabgabeverordnung dahingehend geändert werden, den derzeit nicht mit Konzessionsabgaben belegten Eigenverbrauch in vollem Umfang in die Verpflichtung zur Zahlung der Konzessionsabgabe mit einzubeziehen. Die Abgabe könnte, anstelle wie bisher am Verbrauch pro Kilowattstunde bemessen zu werden, durch eine pauschale Abgabe ersetzt werden. Hier käme eine Pauschale bezogen auf die Netzanschlussleitung, den Zählpunkt oder den Haushalt in Betracht. Diese Pauschale wäre von der Gemeinde zu ermitteln. Die Höhe der Abgabe an die Kommune würde zu einem Stichtag ermittelt und eingefroren.

Diese Umstellung würde jedoch zu einer stärkeren Belastung von Kleinabnehmern und zu einer Entlastung von Großabnehmern führen. Ob Sie daher sozialverträglich ist oder nicht, ist noch hochstrittig. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass insbesondere diejenigen, die den Strombedarf durch Eigenerzeugung decken, gleichwohl an das öffentliche Netz angeschlossen und auf diesen Anschluss angewiesen sind. Insofern sind sie ebenfalls unmittelbar Bevorzugte aus der Wegnutzung im öffentlichen Straßenraum und müssen an den Kosten angemessen beteiligt werden. Die Diskussion hierzu ist noch nicht abgeschlossen.

Die Vergabe und Beratung bei dem Abschluss von Straßenbeleuchtungsverträgen bzw. die Überarbeitung derselben, um eine Umrüstung auf

eine moderne und geförderte LED-Beleuchtung zu ermöglichen, forderte die Geschäftsstelle im Berichtszeitraum.

---

## 13. Abfallrecht und Bodenschutz

---

### ● Abfallrecht

#### *Verordnung über die Verwertung von Klärschlamm, Klärschlammgemisch und Klärschlammkompost (Klärschlammverordnung – AbfKlärV)*

Bereits bei Bekanntwerden des beabsichtigten Ausstiegs aus der bodenbezogenen Klärschlammverwertung im Jahr 2015 hat sich die Geschäftsstelle gegenüber Frau Staatsministerin Hinz mit folgenden Worten für eine Beibehaltung derselben stark gemacht:

„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 Depo-niekapazitäten 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 Dünge Zwecken 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.“*

Die bisher geltende Klärschlammverordnung vom 15. April 1992 regelte ergänzend zu den Vorgaben der Düngemittelverordnung insbesondere schadstoffseitige Anforderungen an die Verwertung von Klärschlämmen zu Dünge Zwecken auf landwirtschaftlich genutzten Böden. Zudem gab die Verordnung vor, dass eine Klärschlammaufbringung mengenmäßig zu begrenzen und insbesondere auf Anbauflächen für Gemüse und Obst, auf Dauergrünland und in bestimmten Wasserschutzgebieten gänzlich unzulässig ist. Zur Gewährleistung der uneingeschränkten Nutzbarkeit der für eine Klärschlammaufbringung vorgesehenen Böden sah die Verordnung regelmäßige Schadstoffuntersuchungen dieser Böden vor und normierte

diesbezügliche Schadstoffgrenzwerte, die bei einer Klärschlammaufbringung nicht überschritten werden durften.

Mit der Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung wurden die bisher geltenden Anforderungen an die bodenbezogene Klärschlammverwertung verschärft sowie der Anwendungsbereich der Verordnung auch auf Maßnahmen des Landschaftsbaus ausgedehnt. Als zentrales Element sieht die Verordnung erstmals umfassende Vorgaben zur Rückgewinnung von Phosphor aus Klärschlämmen und Klärschlammverbrennungsaschen vor, die Betreiber von Abwasserbehandlungsanlagen und Klärschlammverbrennungsanlagen spätestens ab dem Jahr 2029 zu beachten haben: Die Pflicht zur Rückgewinnung von Phosphor greift in den Fällen, in denen der Klärschlamm einen Phosphorgehalt von 20 Gramm oder mehr je Kilogramm Trockenmasse aufweist. Ausnahmen von der Rückgewinnungspflicht bestehen lediglich bei Klärschlämmen mit niedrigen Phosphorgehalten (weniger als 20 Gramm Phosphor je Kilogramm Klärschlamm (Trockenmasse)). Anstelle einer Phosphorrückgewinnung ist die derzeit praktizierte bodenbezogene Verwertung ab dem Jahr 2029 nur noch von Klärschlämmen aus Abwasserbehandlungsanlagen mit einer Ausbaugröße von bis zu 100.000 Einwohnerwerten und ab dem Jahr 2032 nur noch von Klärschlämmen aus Anlagen mit einer Ausbaugröße von bis zu 50.000 Einwohnerwerten zulässig. Dies soll den Besonderheiten ländlich geprägter Regionen Rechnung tragen. Die Verordnung eröffnet zudem die Möglichkeit, die bodenbezogene Verwertung auf der Basis einer freiwilligen Qualitätssicherung vorzunehmen, die die behördliche Überwachung flankiert.

Die Geschäftsstelle hat laufend im Eildienst über die Entwicklungen auf der Bundesebene informiert (Eildienst Nr. 01 – ED 09, Montag, 19. Januar 2015, Eildienst Nr. 11 – ED 160, Mittwoch, 18. November 2015, Eildienst Nr. 11 – ED 158, Mittwoch, 18. November 2015, Eildienst Nr. 03 – ED 35, Donnerstag, 16. Februar 2017, Eildienst Nr. 05 – ED 95, Donnerstag, 13. April 2017, Eildienst Nr. 05 – ED 94, Donnerstag, 13. April 2017).

Im Sommer 2018 kamen in der Presse die ersten Meldungen über „Klärschlammnotstände“ auf. Seither stand die Geschäftsstelle in einem engen fachlichen Austausch mit dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und der Geschäftsstelle des Landesverbandes Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (DWA).

Zudem war der Hessische Städte- und Gemeindebund Kooperationspartner beim „Erfahrungsaustausch zur Umsetzung der Klärschlammverordnung“ der Landesgruppe Hessen des Verbandes kommunaler Unternehmen, welcher Städten und Gemeinden und deren Verbän-

den praktische Hilfestellungen bei dieser Problematik liefern sollte. Auch seitens der DWA wurden regionale Informationsveranstaltungen zum Thema Klärschlammverwertung durchgeführt.

Die Engpässe bei der Klärschlammverbrennung führten zu den „Hinweisen zur Entsorgung von Klärschlamm bei Einschränkung der bodenbezogenen Verwertung sowie fehlenden Verbrennungskapazitäten“ des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (veröffentlicht im Eildienst Nr. 10 – ED 148, Donnerstag, 13. September 2018). Hierin enthalten sind rechtliche, aber auch praktische Hinweise, um die vorliegende Problematik aufzulösen.

### ***Deponieeigenkontroll-Verordnung (DEKVO)***

Im Berichtszeitraum wurde die Deponieeigenkontrollverordnung wegen der zeitlichen Befristung der Verordnung geändert. Die Evaluierung hatte ergeben, dass redaktionelle Anpassungen an die Deponieverordnung und das Hessische Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz notwendig waren. Zudem wurden Erfahrungen des Vollzugs umgesetzt. Einwendungen aus kommunaler Sicht waren hierzu nicht vorzubringen.

### ***Stellplätze für Sammelcontainer***

Aufgrund der Informationen einer Mitgliedskommune hat die Geschäftsstelle beim Deutschen Städte- und Gemeindebund eine Initiative angeregt, dass zukünftig großflächige Einzelhandelsbetriebe gesetzlich zu verpflichten sind auf einem Teil der Betriebsgrundstücke die Aufstellung von Behältern zur Sammlung von Abfällen, die der Produktverantwortung unterliegen, ggf. gemeinsam mit „kommunalen Abfällen“, zu dulden.

Nach der Rechtslage sind ausschließlich die Dualen Systeme für die Bereitstellung einer ausreichenden Sammelstruktur für die bei den privaten Endverbrauchern anfallenden Verpackungsabfälle, einschließlich der restentleerten Glasverpackungen, verantwortlich. Zur Vermeidung unnötiger Doppelstrukturen haben sich die meisten Kommunen mit den Dualen Systemen im Rahmen der jeweiligen Abstimmungsvereinbarungen auf eine gemeinsame Glaserfassung in den vorhandenen kommunalen Sammelbehältern verständigt. Dafür sind die Dualen Systeme verpflichtet, sich anteilig an den Kosten der Standplätze und deren Sauberhaltung zu beteiligen. In der Realität existieren jedoch gerade in innerstädtischen Lagen keine ausreichenden Stellplätze für Sammelcontainer, um ein fußläufiges Angebot für die Entsorgung von restentleerten Verpackungen zu schaffen. Gut erreichbare Abfallbehälter, deren Aufstellung und Nutzung derzeit jedoch nicht immer sichergestellt werden kann, wären jedoch nicht nur aus umweltpolitischer Sicht sinnvoll, sondern auch für Städte und Gemeinden überaus vorteilhaft.

## ● **Bodenschutz**

### ***Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Hessischen Altlasten- und Bodenschutzgesetz***

Im Berichtszeitraum wurde die Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Hessischen Altlasten- und Bodenschutzgesetz geändert. Es handelte sich im Wesentlichen um redaktionelle Änderungen, gegen die aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nichts vorzubringen war.

### ***Bodenschutz in der Bauleitplanung***

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 genommen hat. Zentraler Ansatz des Projekts war es, neben den

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

Um Städte und Gemeinden hinsichtlich der genannten Themen zu sensibilisieren, waren für das Jahr 2016 die Veröffentlichung einer Broschüre sowie Veranstaltungen in Süd-, Mittel- und Nordhessen geplant. Die Geschäftsstelle war an einem beratenden Projektteam beteiligt und hat ihre Sach- und Fachkenntnisse in dessen Arbeitsgruppensitzungen eingebracht. Insbesondere wurden einige Klarstellungen in den Broschüren angeregt, um den Besonderheiten des Bodenschutzes im Rahmen der Bauleitplanung Genüge zu tun und um zu verhindern, dass durch missverständliche Formulierungen in den Broschüren „faktische Standards“ auf Seiten der nach § 4 BauGB zu beteiligenden Fachbehörden etabliert werden. Den Anregungen der Geschäftsstelle wurde weitestgehend gefolgt.

Die Broschüren „Politik mit Tiefgang – Vorsorgender Bodenschutz: Wissen für Entscheider“ und „Planung mit Tiefgang – Vorsorgender Bodenschutz: Wissen für die Praxis“ stehen nunmehr unter

[www.umweltministerium.hessen.de/umweltnatur/boden/vorsorgender-bodenschutz/bodenschutz-kommunen.de](http://www.umweltministerium.hessen.de/umweltnatur/boden/vorsorgender-bodenschutz/bodenschutz-kommunen.de)

zum Download bereit.

Darüber hinaus fanden insgesamt fünf Informations- und Diskussionsveranstaltungen zum Thema „Vorsorgender Bodenschutz in Städten und Gemeinden – konkreter Nutzen und praktische Umsetzung“ in Frankfurt am Main, Kassel, Neu-hof, Darmstadt und Wetzlar statt. Nähere Informationen sind unter der o. g. Internetadresse erhältlich.



## **Rechtsberatung und Prozessvertretung**

Im Bereich des Bodenschutzrechts war die Geschäftsstelle – wie im letzten Berichtszeitraum auch – durch Beratung und 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.

Bereits im letzten Tätigkeitsbericht wurde ein Verwaltungsstreitverfahren einer durch die Geschäftsstelle vertretenen südhessischen Gemeinde erwähnt. 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 Schuttschirmkommune und einen besonders gelagerten Einzelfall handelte. Der Rechtsstreit wurde im hier vorliegenden Berichtszeitraum in der zweiten Instanz beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof sehr zum Vorteil der betroffenen Gemeinde vergleichsweise beendet.

---

## **14. Öffentliche Sicherheit und Ordnung**

---

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

Im Bereich des Melde-, Pass- und Ausweiswesens war die Geschäftsstelle schwerpunktmäßig mit der Rechtsberatung und ggf. Prozessvertretung in Einzelfällen befasst.

Das genannte Rechtsgebiet ist ein von „Reichsbürgern“ besonders intensiv für querulatorische Eingaben genutztes Feld. Nicht zuletzt deshalb hat der Hessische Städte- und Gemeindebund zwischenzeitlich aufgekommene Bestrebungen der Landesregierung zur Unterstützung der Kommunen bei der

Bearbeitung von Fällen mit Reichsbürgerbezug begrüßt. Eine gemeinsame Veröffentlichung des Landes und der Kommunalen Spitzenverbände zum Thema erfolgte im Frühjahr 2017. Neben diesen rechtlichen und verwahrungsverfahrensmäßigen Aspekten ist indes festzuhalten, dass die Aktivitäten von „Reichsbürgern“ die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beispielsweise in Bürgerbüros auch deshalb sehr belasten, weil Angehörige der Szene häufig sehr massiv auftreten und in jüngster Vergangenheit immer wieder die Bereitschaft zur Begehung schwerster Straftaten zeigten.

Im Bereich des Meldewesens lagen typische Problemfälle zum einen im Bereich der Bestimmung der Hauptwohnung in Fällen, in denen die meldepflichtige Person mehrere Wohnungen im Inland hat. Überproportional häufig kam es in diesen Fällen zu gerichtlichen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Abgrenzung von Haupt- und Nebenwohnung bei kommunalen Mandatsträgern sowie bzgl. Minderjähriger, deren Sorgeberechtigte dauernd getrennt leben. Im Bereich des Meldewesens waren zum anderen auch immer wieder Begehren nach Eintragungen von Auskunftssperren ein Thema, wobei nach geltender Rechtslage es bspw. nicht ausreicht, lediglich mitzuteilen, dass die meldepflichtige Person, die die Eintragung der Auskunftssperre begehrt, im Bereich von Sicherheitsbehörden und Justiz beschäftigt ist. In anderen Fällen wurden Auskunftsbegehren nach Einschätzung der Städte und Gemeinden im Wesentlichen zu dem Zweck gestellt, den Aufenthalt des Meldepflichtigen gegenüber dessen Gläubigern zu verschleiern.

Die Geschäftsstelle konnte in all diesen Fällen unter Zugrundelegung der jeweils gültigen Verwaltungsvorschriften und der bestehenden gefestigten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung gegenüber den Städten und Gemeinden belastbare Auskünfte erteilen. Nicht zu verkennen ist jedoch, dass für die praktische Handhabung dieser Angelegenheiten vor Ort trotz an sich klarer rechtlicher Grundlagen die Emotionalität der Auseinandersetzung mit den Betroffenen einen erheblichen belastenden Faktor darstellt.

Fallgestaltungen unter Beteiligung minderjähriger Kinder führte immer wieder auch zu Unterstützungsbedarf, den die Geschäftsstelle in Zusammenhang mit der Ausstellung von Ausweisen und Reisepässen für Minderjährige Befriedigen musste.

Vereinzelt kam es auch zur Inanspruchnahme von Beratung im Zusammenhang mit der Verhinderung einer Ausreise in die Krisengebiete des Nahen Ostens in Fällen, in denen der begründete Verdacht bestand, dass sich die Ausweisinhaber dort in Kampfhandlungen begeben würden.

Im Bereich des Personenstandswesens hatte sich der Hessische Städte- und Gemeindebund bereits vor Jahren dafür ausgesprochen, insbeson-

dere die Möglichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch Gemeindeverwaltungsverbände und Zweckverbände zu eröffnen. Diese langjährige Forderung griff der Gesetzgeber in Hessen nunmehr mit dem Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Personenstandsgesetz und anderer Vorschriften vom 22.03.2018 (GVBl. S. 31) auf.

Im Kontext des Personenstands- und Meldewesens erfolgte im Jahr 2017 die Übertragung der Zuständigkeiten für die Entgegennahme von Erklärungen zum Kirchenaustritt. Mit dem Gesetz zur Änderung der Zuständigkeit für das Verfahren des Austritts aus Kirchen, Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften des öffentlichen Rechts vom 24.01.2017 (GVBl. S. 12) erfolgte eine Aufgabenübertragung auf die Gemeinden. Aufgrund von Rückmeldungen aus der Mitgliedschaft nahm der Hessische Städte- und Gemeindebund hierzu dahingehend Stellung, dass angesichts der in anderen Bundesländern bestehenden Zuständigkeitsregelungen und der Gestaltung von EDV-Fachverfahren für das Standesamtswesen eine Aufgabenübertragung als solche nicht als problematisch angesehen wird. Der Verband kritisierte allerdings, dass der für die Entgegennahme der Austritterklärung und deren Weiterverarbeitung vorgesehene Verwaltungsgebührensatz von 30,00 € im einschlägigen Gesetz selbst und nicht bspw. – vorzugsweise – durch Verwaltungskostenordnung festgelegt wird. Zwar ist eine Ermächtigung zur Gebührenerhebung grundsätzlich geeignet, bei dauerhaft kostendeckender Ausgestaltung auch einen Anspruch auf Konnexitätsausgleich abzugelten. Indes lässt die Regelung durch Paragrafenbefugnis befürchten, dass der entsprechende Gebührentatbestand auf sehr lange Sicht nicht angepasst wird.

#### ● **Einführung einer Kastrations- und Kennzeichnungspflicht für freilaufende Katzen**

Entgegen unserer Stellungnahme zum Verordnungsentwurf der Landesregierung, die Bestimmung von Schutzgebieten für freilebende Katzen und Maßnahmen zur Verminderung ihrer Anzahl auf die Kommunen (Gemeindevorstand/Magistrat) zu übertragen, wurden die Kommunen (Gemeindevorstand/Magistrat) durch Art. 1 Nr. 7 (§ 21 Abs. 3) der Verordnung zur Änderung der Delegationsverordnung vom 24. April 2015 (GVBl. I S. 190 ff.) ermächtigt, durch Rechtsverordnung Schutzgebiete für freilebende (freilaufende) Katzen und Maßnahmen zur Verminderung ihrer Anzahl zu bestimmen. Die Regelung in § 13 b Satz 1 bis 4 Tierschutzgesetz lautet wie folgt:

*„Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung zum Schutz freilebender Katzen bestimmte Gebiete festzulegen, in denen*

- 1. an diesen Katzen festgestellte erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden auf die ho-*

*he Anzahl dieser Tiere in dem jeweiligen Gebiet zurückzuführen sind und*

- 2. durch eine Verminderung der Anzahl dieser Katzen innerhalb des jeweiligen Gebietes deren Schmerzen, Leiden oder Schäden verringert werden können.*

*In der Rechtsverordnung sind die Gebiete abzugrenzen und die für die Verminderung der Anzahl der freilebenden Katzen erforderlichen Maßnahmen zu treffen.*

*Insbesondere können in der Rechtsverordnung*

- 1. der unkontrollierte freie Auslauf fortpflanzungsfähiger Katzen in dem jeweiligen Gebiet verboten oder beschränkt sowie*
- 2. eine Kennzeichnung und Registrierung der dort gehaltenen Katzen, die unkontrollierten freien Auslauf haben können, vorgeschrieben werden.*

*Eine Regelung nach Satz 3 Nr. 1 ist nur zulässig, soweit andere Maßnahmen, insbesondere solche mit unmittelbarem Bezug auf die freilebenden Katzen, nicht ausreichen. Die Landesregierungen können ihre Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Behörden übertragen.“*

Entgegen unseren angemeldeten Bedenken in der Anhörung zum Verordnungsentwurf der Landesregierung hat sie von der Ermächtigung des § 13 b Satz 5 Tierschutzgesetz mit § 21 Abs. 3 der Hessischen Delegationsverordnung Gebrauch gemacht und damit eine tierschutzrechtliche Problematik – systemwidrig – auf die Kommunen übertragen. Ob eine Gebietsabgrenzung auf kommunaler Ebene sinnvoll ist, ist zwar zu prüfen, dürfte aber in der Regel nicht als sinnvoll erscheinen, weil die Problematik im gesamten Gemeindegebiet besteht.

Wesentlich ist die auf die Kommune übertragene Ermächtigung, die für eine Verminderung der Anzahl der freilaufenden Katzen erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Insoweit besteht die Möglichkeit (Satz 3) in der kommunalen Rechtsverordnung den unkontrollierten freien Auslauf fortpflanzungsfähiger Katzen zu verbieten oder zu beschränken (Satz 3 Nr. 1) und eine Kennzeichnung und Registrierung der dort oder im Gemarkungsbereich der Kommune gehaltenen Katzen, die unkontrollierten freien Auslauf haben können, vorzuschreiben (Satz 3 Nr. 2). Das Verbot oder die Beschränkung des unkontrollierten freien Auslaufs fortpflanzungsfähiger Katzen ist allerdings nur dann zulässig, wenn und soweit andere Maßnahmen, insbesondere solche mit unmittelbarem Bezug auf freilebende Katzen, nicht ausreichen. Insoweit wird die Kastrationspflicht für diese Katzen in Betracht zu ziehen sein.

Aufgrund der Ermächtigung können die Kommunen nunmehr die entsprechende Regelung im

Rahmen einer kommunalen Rechtsverordnung umsetzen.

Die im Rahmen einer solchen Verordnung geregelten Kastrations-, Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht kann für den Fall der Nichtbeachtung nicht bußgeldbewehrt ausgestaltet werden. Eine dazu erforderliche bundes- oder landesgesetzliche Berechtigung ist nicht vorhanden. Das bedeutet, dass bei einem Verstoß gegen die in der kommunalen Verordnung vorgeschriebenen Verhaltenspflichten kein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet und durchgeführt werden kann, sondern dies ausschließlich mit einer gefahrenabwehrrechtlichen Verfügung auf der Grundlage des § 11 HSOG i.V.m. der verletzten Schutznorm der Rechtsverordnung bewirkt werden kann. Ein Verstoß gegen das Gebot der Kastrations-, Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht stellt als Verstoß gegen eine Verordnung und damit die Rechtsordnung eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar, deren Einhaltung gegenüber dem Katzenhalter mit einer Verfügung erwirkt werden kann. Das bedeutet, dass eine entsprechende Verfügung ergehen müsste, die, um das Ziel zu erreichen, mit dem Zwangsmittel der Ersatzvornahme zu versehen wäre. Dies kann im Einzelfall einen nicht unerheblichen finanziellen und personellen Aufwand nach sich ziehen, so dass sich die Frage der Erstattung der dafür aufgewendeten Kosten auf der Grundlage des Konnexitätsprinzips stellt; immerhin nimmt die Kommune hier tierschutzrechtliche Aufgaben wahr, die im Zuständigkeitsbereich des Landkreises liegen. Es wird deshalb empfohlen, darauf zu achten, die Kosten zu ermitteln und uns gegenüber belastbar darzustellen.

Im Hinblick auf die Kosten für eine mögliche Kastration und tierärztliche Versorgung freilebender Katzen wird häufig die Gemeinde auf Erstattung dieser Kosten in Anspruch genommen. In diesem Zusammenhang ist auf ein Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23.11.2017 (Az.: 2 A 890/16) zu verweisen. Darin wurde festgestellt, dass kein Anspruch gegen die Gemeinde auf Erstattung der Kosten für eine privat veranlasste Kastration freilebender Katzen besteht. Zudem wurde festgestellt, dass es sich bei der Kastration von Katzen nicht um ein Geschäft aufgrund der Verpflichtung der Ordnungsbehörde zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung handelt. Dieses Urteil ist zu begrüßen, da höchststrichterlich festgestellt worden ist, dass kein Anspruch auf Kostenersatzung für eine privat veranlasste Kastration sowie Versorgung von verwilderten und herrenlosen Katzen besteht.

### ● **Gesetz zur Regelung des Rechts der Hilfen und Unterbringung bei psychischen Krankheiten (PsychKHG)**

Am 01. August 2017 trat das Gesetz zur Regelung des Rechts der Hilfen und Unterbringung bei psy-

chischen Krankheiten (PsychKHG) vom 04. Mai 2017 (GVBl. S. 66 ff.) in Kraft, welches auch zu einer Änderung des HSOG führt.

Zum 01. August 2017 trat gleichzeitig das Gesetz über die Entziehung der Freiheit geisteskranker, geistesschwacher, rauschgift- und alkoholsüchtiger Personen (Hessisches Freiheitsentziehungsgesetz – HFEG) außer Kraft. Die den kommunalen Bereich betreffenden Regelungen des HFEG sind in das PsychKHG integriert worden. Insoweit sind insbesondere die §§ 16, 17 PsychKHG sowie der neue § 32 Abs. 4 HSOG von Bedeutung.

Mit dem Gesetz sollen Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch kranke Menschen in zusammengeführter Form gesetzlich geregelt werden und Hilfen, Koordinierungsaufgaben auf kommunaler Ebene und auf Landesebene sowie freiheitsentziehende Maßnahmen der Unterbringung von Menschen mit psychischen Störungen im Falle der akuten Selbst- oder Fremdgefährdung eine umfassende gesetzliche Grundlage erhalten.

§ 17 PsychKHG ersetzt § 10 HFEG und enthält mit der sofortigen vorläufigen Unterbringung neue Regelungen. In Abs. 1 Satz 1 ist – entsprechend § 10 HFEG – geregelt, dass eine Unterbringung – nur – dann möglich ist, wenn die Voraussetzungen nach § 9 Abs. 1 PsychKHG vorliegen und Gefahr im Verzuge besteht. Gemäß § 9 Abs. 1 PsychKHG wird eine Person ohne oder gegen ihren Willen untergebracht, wenn und solange infolge einer psychischen Störung eine erhebliche Gefahr für ihr Leben, ihre Gesundheit oder das Leben, die Gesundheit oder andere bedeutende Rechtsgüter anderer besteht und nicht anders abgewendet werden kann. § 17 Abs. 1 Satz 1 bestimmt weiter, dass die Entscheidung über die Aufnahme ein nach § 11 Abs. 2 Satz 1 PsychKHG bestellter Arzt des psychiatrischen Krankenhauses trifft. Dadurch soll gewährleistet werden, dass nur solche Personen vorläufig in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht werden, die infolge einer psychischen Störung funktionseingeschränkt, krank oder behindert sind oder bei denen Anzeichen für eine solche Funktionseinschränkung, Krankheit oder Behinderung bestehen. Grundlage der Entscheidung über die Aufnahme muss – so die amtliche Begründung – neben der ärztlichen Einschätzung auch die Einschätzung der Gefahrensituation sein. Sofern die aufzunehmende Person von einem Dritten, wie insbesondere durch die Polizei, in das psychiatrische Krankenhaus gebracht wird, ist daher dem psychiatrischen Krankenhaus von der Gefahrensituation unter Darlegung der Einzelheiten zu berichten. Nach § 17 Abs. 1 Satz 2 PsychKHG ist eine gerichtliche Entscheidung über die freiheitsentziehende Unterbringung unverzüglich herbeizuführen, d.h., dass dies ohne jegliche Verzögerung, die nicht aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist, zu geschehen hat. Insoweit besteht keine Änderung zu § 10 HFEG.

§ 17 Abs. 2 PsychKHG bestimmt, dass die Person, welche eingewiesen wird, unverzüglich von einer Ärztin oder einem Arzt des psychiatrischen Krankenhauses zu untersuchen ist.

Im Hinblick auf § 17 Abs. 3 PsychKHG ist darauf hinzuweisen, dass für den Fall, dass die Voraussetzungen der Unterbringung nicht vorliegen, die Entlassung unter Angaben der Gründe zu dokumentieren ist und – so die amtliche Begründung – für den Fall, dass die betroffene Person von der Polizei in das psychiatrische Krankenhaus verbracht wurde, diese zu informieren ist. Nach diesseitiger Einschätzung ist dies auch im Hinblick darauf zu betrachten, dass die örtliche Ordnungsbehörde eine solche Einweisung vorgenommen hat. Insoweit ist auf § 32 Abs. 4 HSOG abzustellen. Dieser soll eine Regelungslücke schließen, nach der die Polizeibehörde oder die örtliche Ordnungsbehörde eine unterzubringende Person in das psychiatrische Krankenhaus verbringen kann. § 32 Abs. 4 HSOG ergänzt § 17 PsychKHG. Er enthält die Regelung, nach der die örtlichen Ordnungsbehörden und die Polizeibehörden eine unterzubringende Person in das psychiatrische Krankenhaus verbringen können. Bisher hatten diese Behörden gemäß § 10 HFEG eine eigenständige Befugnis zur sofortigen Ingewahrsamnahme unterzubringender Personen. In Anlehnung an § 32 Abs. 3 HSOG wird auch eine Rechtsgrundlage für die Rückführung von Personen geschaffen, die aus einer psychiatrischen Anstalt entwichen sind. Damit sollen nach Ansicht des Gesetzgebers verwaltungsaufwändige Vollzugshilfeersuchen nach den §§ 45, 46 HSOG entfallen, wobei allerdings zweifelhaft ist, ob dies tatsächlich der Fall sein wird. Die örtlichen Ordnungsbehörden sind nämlich in der Regel nicht befugt, die erforderlichen Zwangsmaßnahmen anzuwenden. Problematisch dürfte auch werden, dass unterschieden wird zwischen der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus bzw. im Falle einer somatischen Behandlungsbedürftigkeit in ein Allgemeinkrankenhaus. Ob diese Differenzierung in jedem Einzelfall mit der erforderlichen Sicherheit von der Gefahrenabwehrbehörde erfolgen kann, ist zumindest fraglich.

§ 16 Abs. 1 PsychKHG regelt, wie das gerichtliche Verfahren zur Unterbringung einer betroffenen Person in einem psychiatrischen Krankenhaus einzuleiten ist. Abs. 1 entspricht inhaltlich im Wesentlichen den §§ 2 Abs. 1 und 5 Abs. 1 HFEG und verweist auf das heute insoweit relevante Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

Abs. 2 entspricht inhaltlich dem bisherigen § 2 Abs. 2 HFEG. Für den Antrag auf Einleitung eines Unterbringungsverfahrens bleibt der Gemeindevorstand zuständig. Ergänzt wird dies durch das zusätzliche Antragsrecht des sozialpsychiatrischen Dienstes, sowohl für die Unterbringung als auch für die Einleitung von Behandlungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Gesundheitsvorsorge.

Abs. 3 entspricht – mit einer redaktionellen Anpassung an die aktuellen Gesetze – dem bisherigen Inhalt des § 3 HFEG.

Abs. 4 enthält Regelungen, die bisher in § 5 Abs. 2 HFEG enthalten waren, wobei in redaktioneller Anpassung und sowohl bezüglich der Begrifflichkeiten als auch in Bezug auf die aktuellen Gesetze vorgenommen werden. Der Begriff des „Zeugnisses eines approbierten Arztes“ wird durch den Begriff „ärztliche Stellungnahme“ ersetzt. Zudem wird geregelt, dass das Gutachten ausführlich sein soll und sich auch auf die Anordnung und Dauer eventueller Behandlungsmaßnahmen beziehen soll. Mit dieser Regelung ist eine schnelle Entscheidung des zuständigen Gerichts über Behandlungsmaßnahmen zu ermöglichen.

### ● **Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen vom 25. Juni 2018 (GVBl. S. 302)**

In der 143. Sitzung des Hessischen Landtags am 21.06.2018 wurde das Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen (Drs.: 19/6571 zu Drs. 19/6527 neu zu Drs. 19/5412) verabschiedet und trat am 04. Juli 2018 in Kraft.

Hierbei handelt es sich um ein Artikelgesetz, wobei Art. 1 das Hessische Verfassungsschutzgesetz (HVSG) betrifft. Art. 2 betrifft das Gesetz zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen (Verfassungsschutzkontrollgesetz). Art. 2 a des Gesetzes beinhaltet eine Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Artikel 10 – Gesetz. Mit Art. 3 des Gesetzes sind Änderungen des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) erfolgt.

Für die Kommunen relevant ist Art. 1 und Art. 3 des Gesetzes. Durch Art. 1 des Gesetzes zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen wurde das Hessische Verfassungsschutzgesetz (HVSG) grundlegend geändert und neu strukturiert. Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 HVSG haben Behörden, Gerichte hinsichtlich der dort geführten Register, sonstige öffentlichen Stellen des Landes sowie die Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts dem Landesamt für Verfassungsschutz Hessen die ihnen bei Erfüllung ihrer Aufgabe bekannt gewordenen Informationen einschließlich personenbezogener Daten auch ohne vorheriges Ersuchen des Landesamtes zu übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Informationen für die Erfüllung der Aufgaben des Landesamtes (§ 2 HVSG) erforderlich sein können. Die frühere Regelung enthielt lediglich eine „Kann-Bestimmung“. Nach der Formulierung „auch ohne vorheriges Ersuchen“ bleibt es dem Landesamt jedoch unbenommen, um Übermittlung der entsprechenden Daten zu ersuchen. Er-



gänzend zur Übermittlungspflicht enthält § 18 Abs. 4 Satz 1 HVSG die Verpflichtung zur Übermittlung, wenn im Einzelfall ein Ersuchen des Landesamtes nach § 4 Abs. 3 HVSG vorliegt. Artikel 3 beinhaltet Änderungen des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG). Neben den Befugnissen, welche die Polizeibehörden erhalten haben, könnten die Kommunen durch eine Änderung von § 71 a Abs. 1 HSOG in Zukunft betroffen werden. § 71 a Abs. 1 HSOG enthält die Ermächtigung zum Erlass der Hundeverordnung durch den Ordnungsgeber. Ergänzt wurde § 71 a Abs. 1 HSOG um einen weiteren Satz. Danach können die Gefahrenabwehrverordnungen nunmehr auch Kenntnisse und Fähigkeiten zur Haltung und zum Führen von Hunden verlangen sowie eine elektronisch lesbare Kennzeichnung und Registrierung, mit der auch Dritte beauftragt werden können, vorgeschrieben werden. Eine Regelung in der Hundeverordnung steht zwar derzeit noch aus, dennoch ist damit zu rechnen, dass eine Änderung der Hundeverordnung derart erfolgen wird, da sonst die Änderung des § 71 a HSOG leer liefe.

Zu diesem Gesetz fand keine Anhörung der Betroffenen und hier insbesondere der kommunalen Spitzenverbände statt. Dies stellt einen Verstoß gegen das Beteiligungsgesetz dar. Vor allem die Regelung zur Chipspflicht für Hunde und der sog. „Hundeführerschein“ für ihre Halter könnten sich auf die kommunale Ebene insoweit auswirken, als die Kontrolle und die Einhaltung den Kommunen durch eine Änderung der Hundeverordnung in Zukunft übertragen werden könnte. Derzeit gibt es hierzu noch keine Regelung in der Hundeverordnung. Mit Gesetz vom 25. Juni 2018 wurde jedoch eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen.

#### ● **Tierseuchenbekämpfung – Afrikanische Schweinepest**

Im Frühjahr 2018 fand im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) ein gemeinsames Informations- und Arbeitstreffen des HMdIS und des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mit Vertretern/Vertreterinnen der kommunalen Spitzenverbände, Landwirtschafts- und Jagdverbände sowie Einheiten des Katastrophenschutzes statt. In dem Arbeitstreffen wurden vorbereitende Maßnahmen für einen möglichen Ausbruch der Afrikanischen Schweinepest in Hessen beraten. Vorgesehen ist, dass in Arbeitsgruppen Maßnahmenpläne im Falle des Ausbruches der Afrikanischen Schweinepest in Hessen ausgearbeitet werden.

Nach dem aktuellen Kenntnisstand sind in der EU die baltischen Staaten, Polen, die Tschechische Republik, Rumänien und ganz aktuell Ungarn von der Afrikanischen Schweinepest bei Haus- und/oder Wildschweinen betroffen. Weitere betroffene Länder sind Russland, Weißrussland, die Ukraine und verschiedene Kaukasus-Regionen.

Sollte es auch in Hessen zu einem Ausbruch der Afrikanischen Schweinepest bei Haus- oder Wildschweinen kommen, so sind verschiedene Maßnahmen einzuhalten. Welche Maßnahmen im Falle eines Ausbruchs der Afrikanischen Schweinepest einzuhalten sind und wie konkret vorzugehen ist, ist in einem Informationsschreiben des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz dargestellt. Ebenso sind in diesem Schreiben die bereits erfolgten Präventionsmaßnahmen in Hessen näher erläutert. Auch enthalten sind in diesem Schreiben aktuelle Informationen über die afrikanische Schweinepest. Dieses Schreiben ist auf unserer Homepage unter Fachinformationen Ordnungsrecht einsehbar. Die Geschäftsstelle ist bei den stattfindenden Arbeitsgruppensitzungen vertreten und wird die Mitgliedskommunen im Hinblick auf die erforderlichen Maßnahmen unterrichten.

---

## **15. Strafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht**

---

### ***Strafschärfung bei tätlichen Angriffen auf Polizei, Feuerwehr und Rettungskräfte***

Am 30.05.2017 ist das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften – in Kraft getreten.

Die Strafvorschriften der §§ 113 ff. des Strafgesetzbuches wurden umgestaltet, insbesondere durch den neuen Straftatbestand des „Tätlichen Angriffs auf Vollstreckungsbeamte“ (§ 114 StGB). Die Norm verzichtet für tätliche Angriffe gegen Vollstreckungsbeamte auf den Bezug zur Vollstreckungshandlung. Damit werden künftig tätliche Angriffe gegen Vollstreckungsbeamte auch schon bei der Vornahme allgemeiner Diensthandlungen (wie z.B. Streifendienst, Unfallaufnahme, Beschuldigtenvernehmung) gesondert unter Strafe gestellt und können mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft werden. Strafschärfend soll sich neuerdings auswirken, wenn der Täter oder ein anderer Beteiligter eine Waffe oder ein anderes gefährliches Werkzeug allein bei sich führt oder die Tat mit einem anderen Beteiligten gemeinschaftlich begeht. Für die normierten besonders schweren Fälle gemäß § 113 Abs. 2 StGB gilt ein Strafraum von mindestens sechs Monaten bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe. Der neue § 115 StGB erweitert die Strafbarkeit in den Fällen des § 113 StGB und § 114 StGB auf Personen, die die Rechte und Pflichten eines Polizeibeamten haben oder Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft sind, ohne Amtsträger zu sein.

Der verschärfte Strafraum, sowohl des neuen § 114 StGB als auch der der neuen Regelbeispiele nach § 113 Abs. 2 StGB, soll künftig

auch bei tätlichen Angriffen auf Kräfte der Feuerwehr, des Katastrophenschutzes und der Rettungsdienste greifen, die sich im Einsatz befinden. Der Personenkreis war zuvor zwar bereits über den Verweis des alten § 114 Absatz 3 StGB auf § 113 StGB geschützt, jedoch lediglich bei Hilfeinsätzen von Vollstreckungsbeamten im Rahmen von Vollstreckungshandlungen.

Die Gesetzesänderung beruht auf einer Bundesratsinitiative des Landes Hessen. Die Geschäftsstelle hat bereits frühzeitig im Vorfeld gefordert, dass der zu schützende Personenkreis um kommunale Ordnungsbeamtinnen und beamtete ergänzt wird, da diese im Rahmen der Gefahrenabwehr oft mit Polizei, Rettungsdiensten und Feuerwehr zusammenarbeiten und dabei den gleichen Gefährdungen wie dem genannten Personenkreis ausgesetzt sind. Die Geschäftsstelle forderte deswegen ganz nachdrücklich, auch diese in den zu schützenden Personenkreis aufzunehmen.

### ***Elektronischer Rechtsverkehr in ordnungswidrigkeitenrechtlichen Verfahren***

Durch das Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs findet § 32a StPO, welcher den elektronischen Rechtsverkehr mit den Strafverfolgungsbehörden und den Gerichten regelt, über § 110c OWiG im Bereich der Ordnungswidrigkeiten auch Anwendung auf Verwaltungs- und Vollstreckungsbehörden. Damit wäre der elektronische Rechtsverkehr auch in Hessen für den Bereich Ordnungswidrigkeiten ab dem 01. Januar 2018 eröffnet gewesen.

Das Land Hessen hat, wie insbesondere auch vom Hessischen Städte- und Gemeindebund angeregt, von der Möglichkeit gemäß § 134 OWiG Gebrauch gemacht und den Zeitpunkt für die Eröffnung auf den spätestmöglichen Zeitpunkt 01. Januar 2020 verschoben (Verordnung zur Übergangsregelung für die Einreichung elektronischer Dokumente bei den Verwaltungsbehörden, soweit sie Ordnungswidrigkeiten verfolgen und ahnden, bei den Polizeibehörden, soweit sie Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten verfolgen vom 28. November 2017; GVBl. 2017, S. 394). Damit bleibt den Mitgliedskommunen ausreichend Zeit, die notwendigen technischen Voraussetzungen, soweit noch nicht vorhanden, zu schaffen.

### ***Rechtsberatung***

Im Berichtszeitraum erreichten die Geschäftsstelle vermehrt Anfragen wegen straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Sachverhalten u.a. aus dem Umwelt- und Abfallrecht. Die Bandbreite umfasste eine Vielzahl von Fällen der illegalen Abfalllagerung bis hin zu erheblichen Untreuetatbeständen.

## **16. Brand- und Katastrophenschutz**

### **● *Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen, Rechtsverordnungen, Erlassen etc.***

Im Berichtszeitraum ist das **Gesetz zur Änderung des Hessischen Brand- und Katastrophenschutzgesetzes** vom 23.09.2018 (GVBl. S. 374) in Kraft getreten. Wesentlicher Inhalt der Änderung ist die Ermöglichung zur hauptamtlichen Besetzung der Funktion der Gemeindebrandinspektorin bzw. des Gemeindebrandinspektors auf der Grundlage einer entsprechenden Regelung in der Feuerwehrsatzung, die wie die Besetzung an sich der Zustimmung der Mehrheit der aktiven ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen bedarf (§ 12 Abs. 4 HBKG). Hierbei handelt es sich um eine Fassung, die im Rahmen eines Änderungsantrages in der parlamentarischen Beratung des Hessischen Landtages Aufnahme gefunden hat und seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes als durchaus kritisch bewertet wird, da hier der Wahlgrundsatz nach § 12 Abs. 2 HBKG zum Teil aufgegeben wird. Wenn auch nur als Kann-Regelung ausgestaltet, so ermöglicht es einen Einstieg in die Hauptamtlichkeit der Führungsebene auch im ländlichen Bereich. Neu aufgenommen wurde im Zusammenhang mit der Feststellung des Katastrophenfalles durch die Untere Katastrophenschutzbehörde (Landkreis oder kreisfreie Städte) ein Zustimmungserfordernis seitens der Obersten Katastrophenschutzbehörde, welches nur insoweit durchbrochen wird, als nicht Gefahr im Verzuge besteht (§ 34 Abs. 1 HBKG). Hierin sehen wir einen durchaus sinnvollen Kompromiss, auch wenn wir grundsätzlich das Einvernehmenserfordernis für nicht erforderlich gehalten haben, da auch hier zu befürchten steht, dass die Städte und Gemeinden in vielen Fällen kostentragungspflichtig bleiben, da die Ausrufung des Katastrophenfalles hochgezont wurde, obwohl auch nach der derzeitigen Rechtslage die Fachaufsicht im Rahmen von Weisungen im Einzelfall hätte einschreiten können.

Neuer Aufgabenbereich der Städte und Gemeinden wird der Erhalt und die Gewinnung einer ausreichenden Anzahl ehrenamtlicher Feuerwehrangehörige (§ 10 Abs. 1 HBKG) sowie die Mitwirkungspflicht der Gemeinden bei der Planung und Vorbereitung der Maßnahmen zur Evakuierung der Bevölkerung durch die Untere Naturschutzbehörde (§ 28 HBKG). Letzteres wurde seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes als nicht notwendig angesehen, da bereits jetzt im Rahmen der Amtshilfe hinreichende Unterstützungstätigkeit der Feuerwehren gewährleistet ist. Als neue Aufgabe der Gemeinde sehen wir hier auch eine Konnexitätsrelevanz als gegeben an.

Im Zusammenhang mit der persönlichen Eignung von ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen wird ausdrücklich das Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung gefordert (§ 10 Abs. 1

HBKG). Zur Refinanzierung der Kosten, die mit dem Betrieb einer Brandmeldeempfängerzentrale bei den zentralen Leitstellen einhergeht (§ 60 Abs. 7 HBKG) wird den Landkreisen die Möglichkeit eröffnet, Benutzungsgebühren nach § 10 KAG zu erheben. Neu aufgenommen wurde auch die Kostentragungspflicht der Leistungserbringer im Rettungsdienst oder Krankentransport bei Unterstützungsmaßnahmen seitens der Feuerwehr („Tragehilfe“) gem. § 61 Abs. 3 Nr. 4 HBKG sowie der Kostenersatz für die Tätigkeit der Feuerwehr bei Fehlfunktionen des eCall-Systems in Kraftfahrzeugen (§ 61 Abs. 3 Nr. 5 und 6 HBKG). Begrüßt wurde die nunmehr geschaffene Möglichkeit zum Absehen der Geltendmachung der Gebühren für Feuerwehreinsätze im Zusammenhang mit Naturereignissen z.B. Hochwasser, Starkregen oder Dürren gem. § 61 Abs. 5 Satz 3 HBKG.

Eine Überarbeitung hat auch die **Hessische Feuerwehrbekleidungs- und Dienstgradverordnung** vom 06.11.2017 (GVBI S. 330) erfahren. Zentraler Gegenstand sind die Anforderungen und die Ausgestaltung der Schutzbekleidung und der Dienstkleidung der Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr. Dieses wie auch die Pflicht- und Bedarfslehrgänge der Führungskräfte der Freiwilligen Feuerwehr (Wehrführer / Gemeindebrandinspektor / Stadtbrandinspektor) ist Gegenstand der entsprechenden Rechtsverordnung, wobei der Hessische Städte- und Gemeindebund insbesondere darauf Wert gelegt hat, dass hier keine Verpflichtung zu umfassenden Neuanschaffung hinsichtlich der Feuerwehrbekleidung normiert und die Lehrgangsarten bedarfsgerecht ausgestaltet wurden. Nach § 12 Abs. 1 der Rechtsverordnung können vorhandene Feuerwehrbekleidung, Koller und Westen bis zu deren Verschleiß weiter getragen werden und müssen nicht mit Inkrafttreten der Neufassung sofort neu beschafft werden, was zu erheblichen finanziellen Belastungen der Aufgabenträger führen würde. Der nunmehr vorgesehene sukzessive Austausch entspricht den örtlichen Gegebenheiten und obliegt mithin weiterhin den Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung und ermöglicht eine bedarfsgerechte Ersetzung der erforderlichen Bekleidung. Begrüßt wurde, dass im Zusammenhang mit den Lehrgangserfordernissen bei Wehrführern/-innen eine Reduzierung der Anzahl der Pflichtlehrgänge vorgenommen wurde und der Lehrgang „Leiter einer Feuerwehr“ nunmehr als Bedarfslehrgang und nicht mehr als Pflichtlehrgang mit Ausnahmemöglichkeit ausgestaltet wurde. Hierin sehen wir einen Beitrag zur Flexibilisierung der Standards und zur Gewinnung von Führungskräften im Bereich der Wehrführung.

Die Erlasse über die **Verleihung einer Anerkennungsprämie** des Landes Hessen für langjährige Dienste in den Einsatzabteilungen der freiwilligen Feuerwehr und an die Helferinnen und Helfer des Katastrophenschutzes wurden ebenfalls neu gefasst und sind im Staatsanzeiger des Landes Hessen vom 03.09.2018, S. 1019 veröffentlicht

worden. Das System der Anerkennungsprämie für aktive Dienste von ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen sowie Helferinnen und Helfern des Katastrophenschutzes hat sich nach Auffassung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes bewährt, um das ehrenamtliche Engagement zu ehren und zu stärken. Die mit der Neufassung einhergehende Erhöhung der Anerkennungsprämie stellt eine Wertschätzung der geleisteten Tätigkeit dar, wobei die zum Teil unterschiedliche prozentuale Erhöhung in den Dienstzeitstufen nicht erklärlich war. Der Forderung unseres Verbandes nach einer elektronischen Antragstellung dürfte in naher Zukunft entsprochen werden, da auf der Ebene der Regierungspräsidien an der Umsetzung der Digitalisierung des Antragsverfahrens zur Anerkennungsprämie gearbeitet wird.

Weitere Stellungnahmen erfolgten im Zusammenhang mit der **Verordnung über den Landesbeirat für Brandschutz, allgemeine Hilfe und Katastrophenschutz** (GVBI 2017, S. 326), dem **Erlass über die Stiftung eines Brandschutzehrenzeichens**, einer goldenen Ehrennadel und des Brandschutzverdienstzeichens vom 29.11.2016 (GVBI I, S. 227), der Verordnung zur Änderung der **Hessischen Feuerwehrlaufbahnverordnung** vom 27. April 2018 (GVBI S. 178) sowie dem Erlass über die **Stiftung einer Ehrenplakette** des Landes Hessen zu Jubiläen von öffentlichen Feuerwehren und Feuerwehr-Fördervereinen vom 29. November 2016 (GVBI S. 233).

Aktuell in der Bearbeitung ist eine Neufassung des Erlasses zur Regelung der **Kostenerstattung für die Teilnahme an Lehrgängen der Hessischen Landesfeuerwehrschule** (Kostenerstat- tungs- erlass).

Am 15. Juni 2016 hat sich der **Integrationsbeirat Brandschutz** konstituiert, der Maßnahmen zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund im Bereich der Feuerwehren ergreifen und umsetzen möchte. Neben der Einführung interkultureller Berater wird über Schulungsmaßnahmen durch die Hessische Landesfeuerwehrschule, die Verleihung eines Integrationspreises Brandschutz sowie ein Ideenwettbewerb Integration gesprochen. Zu der interkulturellen Beratung der Feuerwehren sind zwischenzeitlich auch Förderrichtlinien (Staatsanzeiger vom 10. Juli 2017, S. 654 f.) veröffentlicht worden. Die Broschüre „Feuerwehr und gesellschaftliche Vielfalt“ wie auch die Veröffentlichung „Feuerwehr für alle – Perspektiven und Praxistipps für interkulturelle Arbeit“ sollen für die Thematik insgesamt sensibilisieren und mit Praxisbeispielen und Praxistipps Handlungsempfehlungen für örtliche Feuerwehren transportieren.

In der **Rechtsprechung** sind zwei Urteile des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes hervorzuheben, die über den Einzelfall hinaus rechtliche Bedeutung haben. Zum einen ist mit Urteil vom 20.07.2017 (HSGZ 2017, S. 294) festgestellt worden, dass zum Feuerwehrdienst nicht nur die Ein-

satzübungen und Ausbildungsveranstaltungen zählen, sondern auch weitere Tätigkeiten, soweit diese der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Feuerwehr dienen. Im entschiedenen Fall ging es um den Umbau eines Feuerwehrhauses, bei dem sich ein Mitglied der Einsatzabteilung verletzt hatte und der private Arbeitgeber eine Kostentragungspflicht der kommunalen Gebietskörperschaft gem. § 11 Abs. 8 HBKG eingefordert hatte. Im Rahmen der aktuellen Novelle des HBKG wurde § 11 HBKG zur Rechtsklarstellung zwischenzeitlich um „sonstige Dienstveranstaltungen“ ergänzt.

Darüber hinaus hat der VGH Kassel mit Entscheidung vom 02.07.2018 (Az.: 5 A 2985/16.Z) klargestellt, dass § 61 Abs. 6 HBKG im Rahmen der Amtshilfe nach § 8 HVwVfG nicht anwendbar ist. Soweit es den Sucheinsatz nach vermissten Personen und die Bergung von Toten handelt, ist von einer originären Aufgabe der Vollzugspolizei auszugehen, bei denen die Feuerwehr auf entsprechende Anforderung Amtshilfe leistet. Soweit im Rahmen der Suche nach vermissten Personen eine akute Lebensgefahr im Raum steht, können sich die Polizeibehörden des Landes nicht auf § 61 Abs. 6 HBKG berufen, wonach entsprechende Einsätze nicht erstattungsfähig wären. Vielmehr verbleibt es nach dem Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes bei der grundsätzlichen Kostenerstattung hinsichtlich der Amtshilfe nach § 8 VwVfG ohne dass Kosten im Zusammenhang mit der Rettung eines Menschen aus akuter Lebensgefahr in Abzug gebracht werden.

### ● **Katastrophenschutz in Hessen**

Im Rahmen einer Anhörung wurde zum Entwurf der **Hessischen Rahmenempfehlung einer Evakuierungsplanung** Stellung genommen. Ziel der entsprechenden Rahmenempfehlung ist es, die unteren Katastrophenschutzbehörden bei der Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang mit erforderlichen Evakuierungsmaßnahmen zu unterstützen. Unter einer Evakuierung ist eine organisierte Verlegung von Menschen aus einem akut gefährdeten Gebiet in ein sicheres Gebiet zu verstehen, in dem eine vorübergehende Unterbringung durch Verpflegung und Betreuung gewährleistet werden soll. Die Rahmenempfehlung dient hierbei zur Arbeitserleichterung bei der Wahrnehmung entsprechender Aufgaben und soll den zuständigen Gefahrenabwehrbehörden als Grundlage für eine Planung von Maßnahmen vor Ort dienen, die im Falle einer notwendigen großräumigen Evakuierung der betroffenen Bevölkerung erforderlich sind. Auch wenn Adressat der Empfehlung die unteren Katastrophenschutzbehörden sind, so sind hierin auch Planungsgrößen und Grundlagen unterhalb der Katastrophenschwelle enthalten, die Gegenstand der Handlungsempfehlung sind. Im Zusammenhang mit den Aufgabenbereichen der Feuerwehr sowie der Warnung der Bevölkerung wurde jedoch deutlich gemacht, dass darin keine Vorfestlegung

hinsichtlich der Zuständigkeit einhergehen und hierin nur Handlungsempfehlungen gesehen werden, die bei der Planung entsprechender Einsatzlagen Grundlage sein sollen.

Eine Anbindung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes im Zusammenhang mit dem **Sonderschutzplan „Betreuungsdienste“** war nicht zu verzeichnen, auch wenn für die Einrichtung eines Betreuungsplatzes 50 die örtlich zuständigen Gemeindefeuerwehren im Rahmen ihrer Aufgaben nach § 6 Abs. 1 HBKG zuständig sein sollen. Die hiermit einhergehende Vorhaltung von Materialien für den autarken Betrieb eines Betreuungsplatzes in den Gemeinden als auch die personellen Komponenten im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Betreuungsdienst haben wir kritisch gesehen, da hier originäre Aufgaben des Katastrophenschutzes tangiert werden, für den die Städte und Gemeinden keine Zuständigkeit haben. Insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Einheiten der Freiwilligen Feuerwehren bereits im Rahmen des Katastrophenschutzkonzeptes eingebunden sind, sehen wir insbesondere tagsüber Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Personalgestaltung.

### ● **Kartellverfahren**

Nachdem in dem Anfang 2011 vom Bundeskartellamt zu Lasten der Kommunen festgestellten „Feuerwehrbeschaffungskartell“ mit den Unternehmen Albert Ziegler, Rosenbauer, Iveco Magirus (jetzt Magirus GmbH) sowie Schlingmann zwischenzeitlich Lösungen und Schadensabwicklungen stattgefunden haben, ist im Berichtszeitraum nunmehr bekannt geworden, dass außerdem ein Lkw-Kartell stattgefunden hat.

Die EU-Kommission hat mit Erlass der Bußgeldentscheidung vom 19.07.2016 die führenden Lkw-Hersteller Daimler, MAN, Volvo/Renault, DAF und Iveco mit einem Bußgeld von 2,93 Milliarden Euro für Kartellabsprachen in dem Zeitraum Januar 1997 bis Januar 2011 geahndet.

Durch dieses Lkw-Kartell sind wiederum Kommunen, insbesondere auch die Feuerwehren, betroffen da alle Lkw-Fahrgestelle von diesem Kartell betroffen sind. Im Gegensatz zu dem Feuerwehrkartell, das hauptsächlich die Kommunen betroffen hat, ist bei dem Lkw-Kartell keine homogene Produktpalette als auch kein homogener Abnehmerbereich feststellbar, so dass vor diesem Hintergrund kein gemeinsames Vorgehen bzw. eine Bündelung der kommunalen Interessen durch die kommunalen Spitzenverbände gegenüber den Kartellfirmen erfolgreich ist. Zwar wurde wieder über die kommunalen Spitzenverbände versucht, ein einheitliches Vorgehen gegenüber den Kartellfirmen zu erreichen, dieses ist jedoch von Seiten der Kartellfirmen zurückgewiesen worden. Diese sind und waren nicht interessiert an individuellen Gruppenlösungen, da dies möglicherweise Auswirkung auf andere Betroffene in der Logistikbranche haben könnte.



Zur Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen aus diesem Kartell wurde wiederum die Firma Lademann & Associates von den Kommunen beauftragt, entsprechende Schadensfeststellungen zu analysieren und zu begutachten.

In den im Dezember 2017 durchgeführten Informationsveranstaltungen zur weiteren Vorgehensweise wurde letztlich empfohlen, dass mehrere betroffene Kommunen Streitgenossenschaften bilden, um so gemeinsam Schadensersatzansprüche geltend zu machen. Aufgrund des differenzierten Bildes ist ein gemeinsames und gebündeltes Vorgehen über die kommunalen Spitzenverbände nicht möglich.

Bei der Durchsetzung möglicher Schadensersatzansprüche muss im Übrigen die Verjährung berücksichtigt werden, so dass diesseits die Einholung von Verjährungsverzichtserklärungen empfohlen wurde.

---

## 17. Gaststätten- und Gewerberecht

---

### ● **Gaststättenrecht**

Das Hessische Gaststättengesetz vom 28.03.2012 wurde im Berichtszeitraum zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2016 (GVBl. S. 294). Mit dieser Änderung, die zum 01.01.2017 in Kraft getreten ist, wurden die im Rahmen der Evaluierung durch den Städte- und Gemeindebund ermittelten Probleme aufgegriffen und führten zu einer Änderung des Gesetzes. Wesentliche Änderungen sind dabei u. a., dass neben der Anzeige eines Gaststättengewerbes auch wieder die Betriebsart (z. B. Café, Diskothek, Bar) und eine eventuell geplante Außenbewirtschaftung anzugeben ist. Des Weiteren kann vor Ablauf der 6-wöchigen Frist zwischen Anzeige und dem Beginn eines Gaststättengewerbes mit Alkoholausschank die Gaststätte betrieben werden, wenn insbesondere die Zuverlässigkeit vor Fristablauf durch die Gaststättenbehörde festgestellt wurde. Eine wesentliche Änderung betrifft des Weiteren die Anzeigepflicht bei vorübergehendem Betrieb eines Gaststättengewerbes. Die diesbezüglichen Ausnahmen sind komplett gestrichen worden, so dass nunmehr die Anzeigepflicht des § 6 HGastG für jede vorübergehende Ausübung des Gaststättengewerbes gilt. Zwar wurde entgegen unserer Forderung der Einführung einer entsprechenden Bescheinigung bzw. Gestattung nicht entsprochen, jedoch kann eine Empfangsbescheinigung für die Anzeige des vorübergehenden Betriebes einer Gaststätte erteilt werden.

Eine weitere Änderung betrifft die Hessische Bauordnung (§ 39 Abs. 2 HBO). Hiernach wird in Gaststätten mit Alkoholausschank der Gastwirt wieder grundsätzlich verpflichtet, eine ausreichende Anzahl von Gästetoiletten vorzuhalten.

Die nähere Ausgestaltung ist einer Rechtsverordnung nach § 80 Abs. 1 Satz 1 HBO vorbehalten.

Die Verpflichtung, Gästetoiletten vorzuhalten, gilt seit Inkrafttreten des Gesetzes zum 01.01.2017. Allerdings gilt diese Pflicht nur für neu errichtete Gaststätten. Bestehende Gaststätten haben baurechtlichen Bestandsschutz, so lange z. B. keine wesentlichen baulichen Änderungen erfolgen. Erst wenn der Bestandsschutz entfällt, ist die neue Anforderung auch für Altgaststätten einzuhalten. Ein Wechsel des Betreibers der Gaststätte berührt den baurechtlichen Bestandsschutz allerdings nicht.

Da es sich um eine baurechtliche Anforderung handelt, sind die Bauaufsichtsbehörden für den Vollzug zuständig. Bei größeren Gaststätten, die nach § 2 Abs. 8 Nr. 9 a HBO Sonderbauten sind, wird die Einhaltung der Anforderung im Baugenehmigungsverfahren geprüft. Bei kleineren Gaststätten, die keine Sonderbauten sind, obliegt die Einhaltung dem Bauherrn. Die Bauaufsichtsbehörde kann bei jedem Verstoß jedoch den Einbau anordnen und der Anordnung, wenn nötig, mit einem Zwangsgeld Nachdruck verleihen.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich das Hessische Gaststättengesetz seit Einführung am 01.05.2012 bewährt hat und die zwischenzeitlich aufgetretenen Probleme mit der nunmehrigen Änderung die Grundlage entzogen wurde.

Allerdings ist nach wie vor festzustellen, dass es Zuständigkeitsprobleme in Bezug auf die Bekämpfung von Gefahren in bau- und immissionschutzrechtlicher Hinsicht gibt. § 10 Abs. 2 HGastG gewährt den Gaststättenbehörden lediglich die Möglichkeit, Auflagen zu erlassen, soweit erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für die Bewohnerinnen und Bewohner der Betriebs- bzw. Nachbargrundstücke von der Gaststätte ausgehen. Eine ausschließliche Zuständigkeitsregelung ist hierin nicht enthalten. Insofern gilt die Immissionsschutzzuständigkeitsverordnung vom 26.11.2014 (DVBl. 2014, S. 331).

### ● **Spielrecht**

Im Berichtszeitraum kam es am 30.06.2017 zum Ablaufen der Übergangsfrist aus dem Hessischen Spielhallengesetz, so dass es gerade in Bezug auf die weitere Konzessionierung von Spielhallen zu einer Vielzahl von Anfragen als auch Gerichtsverfahren in der Geschäftsstelle gekommen ist.

Für die bisher noch nach § 33 i GewO erteilten Spielhallenkonzessionen galt Bestandsschutz gemäß § 15 Abs. 1 Hessisches Spielhallengesetz (HSpielhG) bis zum 30.06.2017. Aufgrund dieser Bestandsschutzbestimmungen konnten bis zum 29.06.2017 die erteilten Altkonzessionen entgegen den Regelungen zum Verbot von Mehrfachkonzessionen und der Mindestabstandsregelung zwischen zwei Spielhallen von 300 m weiter betrieben werden.

Mit dem Ablauf der Übergangsvorschrift sind die erteilten Erlaubnisse durch Zeitablauf erloschen. Problematisch war in diesem Zusammenhang insbesondere die Konkurrenzsituation zwischen bestehenden Spielhallen, die den Mindestabstand nicht einhalten. Bereits im Vorfeld haben wir Kontakt aufgenommen mit dem Hessischen Wirtschaftsministerium um entsprechende Auswahlkriterien zu erarbeiten und so die Entscheidung vor Ort den Kommunen zu erleichtern. Letztlich wurden am 17.08.2016 vom Hessischen Wirtschaftsministerium verbindliche Ausführungsbestimmungen zu § 2 Abs. 2 HSpielhG erlassen, die Regelungen in Bezug auf den Weiterbetrieb von Spielhallen und das Erfordernis der glücksspielrechtlichen Erlaubnis nach § 9 Abs. 1 HSpielhG enthalten. Darüber hinaus wurden Kriterien für ein Auswahlverfahren mit aufgenommen, soweit mehrere Spielhallen sich im 300m-Radius befinden. Als Wertungs- und Entscheidungsgrundlage wurde dabei ein Wägungsschema erarbeitet, das insbesondere die Qualität der Betriebsführung, den Abstand zu Jugendeinrichtungen, als auch das Umfeld des Spielhallenstandortes mit berücksichtigt. Als weitere Kriterien konnte auf das Alter des Spielhallenstandortes, die planungsrechtliche Zielsetzung der Gemeinde als auch die Anzahl der Mitarbeiter abgestellt werden.

Im Vorfeld des Ablaufes der Übergangsfrist zum 30.06.2017 kam es zu einer Vielzahl von Anfragen gerade in Bezug auf die Auswahlentscheidungen unter Berücksichtigung des Wägungsschemas. Insofern war diese Thematik Schwerpunkt in den Ordnungsamtslehrgängen, die im Rahmen des Freiherr vom Stein-Instituts abgehalten wurden.

Aufgrund der Unwägbarkeiten einer derartigen Auswahlentscheidung zwischen mehreren Spielhallen kam es in einer Vielzahl von Kommunen zur Ausnahmegenehmigungen aufgrund des § 2 Abs. 3 HSpielhG (a. F.), wonach von dem Verbot der Mehrfachkonzession und der Mindestabstandsregelungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung abgewichen werden konnte.

Soweit von einer derartigen Ausnahmegenehmigung kein Gebrauch gemacht wurde, kam es seit dem 01.07.2017 zum einen zu einer Schließung von bestehenden Spielhallen und zum anderen auch zu einer Vielzahl von gerichtlichen Verfahren auf Erteilung einer spielhallenrechtlichen Erlaubnis unter Abweichung der Vorgaben zur Mehrfachkonzession und den Mindestabstandsregelungen. Die zuständigen Verwaltungsgerichte in Hessen haben insbesondere in Bezug auf das Verbot der Mehrfachkonzessionen die gestellten Anträge zurückgewiesen. Auch die hiergegen eingelegten Beschwerden sind letztlich vom VGH in Kassel zurückgewiesen worden. Grundsätzlich besteht kein Anspruch auf Abweichen der gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die baulichen Voraussetzungen für den Betrieb einer Spielhalle. Darüber hinaus greifen auch die Härtefallregelungen des § 15 HSpielhG nicht ein, da aufgrund der

langen Übergangsfrist von fünf Jahren sich die Spielhallenbetreiber hätten auf die geänderten Situationen einstellen können und müssen. Insbesondere besteht kein Anspruch auf Amortisation der getätigten Investitionen. Im Übrigen ist die Schließung von Spielhallen und damit auch der Verlust von Arbeitsplätzen Folge des gesetzgeberischen Willens. Auch langfristige Mietverträge sind keine Hinderungsgründe und können aufgrund der mietvertraglichen Regelungen vorzeitig gekündigt werden.

Grundlegend hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 07.03.2017 insoweit Klarheit gebracht, dass das Konzessionsverfahren als rechtmäßig eingestuft wurde und die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages als auch des Spielhallengesetzes verfassungsgemäß sind (BVerfG Beschl. v. 07.03.2017, Az.: 1 BvR 1314/12).

Aufgrund der Befristung des Hessischen Spielhallengesetzes zum 31.12.2017 sind wir im Berichtszeitraum angehört worden zur Änderung des Spielhallengesetzes. Die vom Hessischen Städte- und Gemeindebund im Rahmen der Evaluierung geäußerten Probleme in Bezug auf die einheitliche Handhabung des Spielhallengesetzes hinsichtlich der Außengestaltung von Spielhallen als auch die Erteilung von Spielhallenkonzessionen und die Gewährung von Ausnahmemöglichkeiten wurde entsprechend berücksichtigt und angepasst. Mit der Neufassung des Hessischen Spielhallengesetzes vom 18.12.2017 (GVBl. S. 460 ff.) sind keine Möglichkeiten mehr gegeben, vom Verbundverbot für Spielhallen abzusehen. Die vorhergehende Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 3 HSpielhG a. F., der Ausnahmeregelung vom Verbundverbot und den Abstandsregelungen beinhaltete, ist gestrichen worden.

Der Wortlaut des § 2 Abs. 3 HSpielhG ist nunmehr komplett neu gefasst worden und beinhaltet Abstandsregelungen zwischen Spielhallen und Einrichtungen für Jugendliche und Kinder. Dies umfasst insbesondere Einrichtungen und Örtlichkeiten der Kinder- und Jugendhilfe sowie Spielplätze, Freizeiteinrichtungen, Schul- und Lernorte. Danach ist ein Abstand von 300m einzuhalten.

Seit Inkrafttreten dieser Änderung sind in der Geschäftsstelle auch bereits gerichtliche Verfahren anhängig, die sich mit den Abstandsregelungen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen befassen.

Anhand unserer Beratungspraxis ist festzustellen, dass eine Vielzahl der Mitgliedskommunen von der Ausnahmemöglichkeit des § 2 Abs. 3 HSpielhG a. F. Gebrauch gemacht haben. Soweit Ausnahmegenehmigungen in Bezug auf die Mehrfachkonzessionen als auch in Bezug auf die Abstandsregelungen getätigt wurden, wird auch aufgrund der in der Regel befristeten Ausnahmemöglichkeit die Thematik der Auswahlentscheidungen und Schließung von Spielhallen nach wie vor ein The-

ma vor Ort bleiben. Dies insbesondere deshalb, da Ausnahmemöglichkeiten nicht mehr bestehen. Soweit bisher keine Entscheidungen in Bezug auf Konkurrenzunternehmen innerhalb der 300m-Abstandsregelung getroffen wurden, wird dies zukünftig erfolgen müssen.

Die bereits oben erwähnten vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung am 17.08.2016 erlassenen „Verbindlichen Ausführungsbestimmungen zu § 2 Abs. 2 HSpielhG“ sowie dem beigefügten Wägungsschema und die daraufhin erlassenen Auswahlentscheidungen waren bereits Gegenstand auch der hessischen Rechtsprechung. In einer aktuellen Entscheidung hat der VGH Kassel (Beschluss vom 27.09.2018, Az.: 8 B 432/18) festgestellt, dass diese Verwaltungsvorschriften nicht den an ein Auswahlverfahren zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Der VGH Kassel führt aus, dass die als zwingend vorgegebenen Kriterien nicht sachgerecht sind. Für das Auswahlverfahren zwischen aufgrund des Mindestabstandsgebotes konkurrierenden Spielhallen unterschiedlicher Betreiber (sog. echte Konkurrenz) gibt es in Hessen somit keine rechtliche Grundlage. Dieses werden wir zum Anlass nehmen, uns zeitnahe mit dem zuständigen Wirtschaftsministerium in Verbindung zu setzen um hier weitere rechtliche Optionen und Handlungsmöglichkeiten zu eruieren.

Aufgrund unserer Erfahrung ist damit zu rechnen, dass nicht berücksichtigte Spielhallenbetreiber eine entsprechende Ablehnung gerichtlich überprüfen lassen werden.

Bereits jetzt ist im Übrigen festzustellen, dass aufgrund des Verbotes von Mehrfachkonzessionen die bestehenden Überhangflächen für die Einrichtung von Kleinstgastronomie genutzt werden, um hier nach den Vorgaben der Spielverordnung bis zu drei Geldspielgeräte aufstellen zu können. Hier sollte konkret geprüft werden, ob tatsächlich die Anforderungen für die Aufstellung von Geldspielgeräten im Einzelfall eingehalten sind. Nach den Vorgaben der Spielverordnung muss es sich jeweils um eine Vollgaststätte handeln, bei der die Verabreichung von Speisen und Getränken an Ort und Stelle im Vordergrund steht. Die Aufstellung von Geldspielgeräten darf lediglich als Annex zu sehen sein.

Im Berichtszeitraum wurden wir des Weiteren angehört jeweils zu einem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften (Drucks. 19/5248) sowie den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung und zur Änderung verwaltungsverfahrensverfahrens- und verwaltungsvollstreckungsrechtlicher Vorschriften und glücksspielrechtlicher Zuständigkeiten (Drucks. 19/6403). Im Rahmen dieser Anhörung haben wir insbesondere darauf aufmerksam gemacht, dass das derzeit beste-

hende Vollzugsdefizit in Bezug auf Sportwettkonzessionen und unerlaubter Wettvermittlungsstellen beendet werden muss und konsequent die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durchgesetzt wird.

## ● **Gewerberecht**

Im Berichtszeitraum wurde uns im Rahmen des Anhörungsverfahrens von Seiten des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung die Sechste Verordnung zur Änderung der Gewerberecht-Zuständigkeitsverordnung zugeleitet. Die Änderung der Gewerbezuständigkeitsverordnung (GewZustV) wurde insbesondere deshalb notwendig, da eine Berufszulassungsregelung für gewerbliche Immobilienmakler und Wohnimmobilienverwalter geregelt wurde und eine Erlaubnispflicht diesbezüglich eingeführt wurde. Im Rahmen der Anhörung haben wir uns dafür ausgesprochen, dass eine Übertragung dieser Aufgaben auf die Kreisausschüsse bzw. den Magistrat der kreisfreien Städte als auch die Industrie- und Handelskammern erfolgen sollte.

Des Weiteren wurden wir von Seiten des Wirtschaftsministeriums angehört zur Zuständigkeitsfrage zur Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie aufgrund des Dritten Gesetzes zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften.

Angehört wurden wir des Weiteren durch das Hessische Ministerium für Soziales und Integration zu einem Entwurf der Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Zulassung der Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen (Bedarfsgewerbeverordnung). Als Ergebnis der bereits durchgeführten Evaluierung ist die Bedarfsgewerbeordnung um fünf Jahre verlängert worden.

Im Rahmen der Fünften Verordnung zur Verlängerung der Geltungsdauer und Änderung von Rechtsvorschriften im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung ist auch die Sperrzeitverordnung geändert worden. Bereits im Rahmen der Evaluierung haben wir die Notwendigkeit der Beibehaltung der Sperrzeitverordnung gefordert. Diese ist nunmehr für acht Jahre bis zum 31.12.2025 verlängert worden.

Mit der Neufassung der Sperrzeitverordnung gehen folgende Änderungen einher:

- Die Spielhallen in § 1 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 3 Sperrzeitverordnung sind nicht mehr Gegenstand der Regelung, da es eine spezialgesetzliche Regelung (Spielhallengesetz) gibt, die spezifische Regelungen enthält.
- Die Sperrzeit von 24.00-06.00 Uhr gilt nicht nur für öffentliche Vergnügungsstätten und Vergnügungsparks, auf Messen, Märkten, Volksfesten und Rummelplätzen, sondern auch für die hiermit im Zusammenhang stehenden

Gaststättengewerbe. Auf eine vom Hessischen Städte- und Gemeindebund geforderte Definition der öffentlichen Vergnügungsstätte wurde seitens des Ordnungsgebers jedoch verzichtet.

- In § 2 Abs. 2 der Sperrzeitverordnung wird zukünftig geregelt, dass der Anwendungsbereich des § 4 Hessisches Spielhallengesetz auch für die Betriebsarten des Gaststättengewerbes und den öffentlichen Vergnügungsstätten gilt, die hauptsächlich der gewerblichen Aufstellung und dem gewerblichen Betrieb von Unterhaltungsspielgeräten ohne Gewinnmöglichkeit dient und insoweit eine Vergleichbarkeit und Parallelwertung zu den Spielhallen aufweist.
- Durch die Ergänzung in § 4 wird zunächst gewährleistet, dass nicht nur die Aufhebung von Sperrzeiten darstellbar ist, sondern auch die Verkürzung derselben ermöglicht wird.

Im Rahmen der Beratungspraxis und der gerichtlichen Vertretung ist wiederum festzustellen, dass ein erheblicher Schwerpunkt im Zusammenhang mit der Freigabeentscheidung zu verkaufsoffenen Sonntagen besteht. Aufgrund des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes (HLöG) vom 23.11.2006 dürfen gemäß § 6 Abs. 1 HLöG die Gemeinden aus Anlass von Messen, Märkten, örtlichen Festen und ähnlichen Veranstaltungen an jährlich vier Sonn- oder Feiertagen die Öffnung von Verkaufsstellen freigeben.

Durch Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.11.2015 (Az.: 8 CN 2.14) wurden die Anforderungen an die Zulassung von Sonntagsöffnungen aufgrund von Messen, Märkten und ähnlichen Veranstaltungen nochmals deutlich formuliert und klargestellt.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts konkretisiert den aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 Weimarer Reichsverfassung (WRV) erwachsenen Schutzauftrag, mit dem Ergebnis, dass Sonn- und Feiertagsöffnungen restriktiv zu handhaben sind. Insofern besteht 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 (VGH Kassel, Beschl. v. 30.04.2015, Az.: 8 B 851/15). Dies kann dabei auch durch eine Eingrenzung auf bestimmte Handelszweige bzw. eine räumliche und zeitliche Begrenzung erfordern.

Diese Vorgaben werden von den Hessischen Verwaltungsgerichten mittlerweile bei den gerichtlich überprüften Freigabeentscheidungen zugrunde gelegt. Zunehmend ist feststellbar, dass die Allianz für den freien Sonntag, vertreten durch ver.di und kirchliche Träger bereits angeordnete verkaufsoffene Sonntage gerichtlich angreifen. In der

Regel können dabei die Veranstaltungen die hohen Voraussetzungen nicht erfüllen, so dass seit 2016 die verkaufsoffenen Sonntage oftmals als rechtswidrig und damit unzulässig angesehen werden (z. B. VGH Kassel, Beschl. v. 05.04.2016, Az.: 8 B 751/16 – Frankfurter Musikmesse; VGH Kassel, Beschl. v. 04.05.2016, Az.: 8 B 1249/16 – Weiterstädter Spargel- und Grillfestival; VG Frankfurt, Az.: 7 L 1769/16.F – 1. Usinger Käsefest; VG Darmstadt, Beschl. v. 02.06.2016 – Neulsenburger Kinderfest; VGH Kassel, Beschl. v. 15.08.2017, Az.: 1 B 1576/17 – Frankfurter IAA; zuletzt VGH Kassel, Beschl. v. 29.09.2017, Az.: 8 B 1977/17 – Gründau-Licher Wiesenfest).

Aus der Beratungspraxis ist festzustellen, dass diese gerichtlichen Eilverfahren zu einer zunehmenden Verunsicherung führen, bereits freigegebene Sonntage – kurzfristig – zu Fall zu bringen. Aus dem Mitgliederbereich sind wir aufgefordert worden, uns für Gesetzesänderungen im Rahmen des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes einzusetzen, dass das Gesetz soweit geändert wird, dass bis zu vier Sonntage als verkaufsoffen freigegeben werden können – vorzugsweise – ohne Anlassbezug.

Aufgrund dessen beteiligt sich der Hessische Städte- und Gemeindebund an einer Arbeitsgruppe zur Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe, die sich zusammensetzt aus der Arbeitsgemeinschaft der hessischen Industrie- und Handelskammern, dem Verband hessischer Unternehmen sowie dem Handelsverband Hessen wurde zunächst allen Fraktionsvorsitzenden im Hessischen Landtag die Problematik der verkaufsoffenen Sonntage nochmals nähergebracht und eine Änderung des HLöG gefordert. Darüber hinaus wurde ein offener Brief an die Mitglieder des Landtages zur Änderung des Ladenöffnungsgesetzes verfasst. Zudem kam es im Berichtszeitraum zu Gesprächen sowohl mit dem Hessischen Sozialministerium als auch mit dem Wirtschaftsminister Herrn Tarek Al-Wazir.

In dem Berichtszeitraum fiel auch die Evaluierung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes. In einer gemeinsamen Stellungnahme mit der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammer, dem Handelsverband Hessen, der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern, der Vereinigung der hessischen Unternehmerbetriebe sowie der Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e. V. hat der Hessische Städte- und Gemeindebund insbesondere eine Änderung des § 6 Abs. 1 HLöG in Bezug auf die Freigabepraxis für verkaufsoffene Sonntage gefordert. Dabei halten wir die Beibehaltung der Zahl von vier verkaufsoffenen Sonntagen im Jahr grundsätzlich für richtig. Wir fordern jedoch die Voraussetzungen zur Freigabe zu ändern. Vorzugsweise sollten diese Sonntage ohne Anlassbezug freigegeben werden können. Alternativ könnte die Freigabe auch an andere Sachgründe,



wie Innenstadtbelebung oder Erhaltung des innerörtlichen Einzelhandels gekoppelt werden. Wichtig wäre auch eine verbindliche Festlegung, in welchem Größenverhältnis zur Einwohnerzahl ein Besucherstrom als anlassgebend zu werten ist, um so auch die kleinen örtlichen Feste, wie Kirmes und Kirchweih, als Sachgrund für die Freigabe eines verkaufsoffenen Sonntags werten zu können.

Diese Forderung ist auch in den Forderungskatalog der kommunalen Spitzenverbände an den 20. Hessischen Landtag und die Landesregierung für die Jahre 2019 bis 2024 eingeflossen.

### ● **Zuständigkeiten für den Vollzug des Prostituiertenschutzgesetzes**

Das Prostitutionsschutzgesetz vom 21.10.2016 ist am 01.07.2017 in Kraft getreten (BGBl I S. 2016, 2372). Das Prostitutionsschutzgesetz enthält Regelungen zur Anmeldepflicht für Prostituierte, die Notwendigkeit einer Erlaubnispflicht für das Prostitutionsgewerbe sowie die Überwachung desselben. Verbunden sind damit Informationspflichten der Behörde gegenüber den Prostituierten sowie Überwachungspflichten für die im Zusammenhang mit der Anmeldung des Prostitutionsgewerbes und der Ausstellung einer Anmeldebescheinigung galt eine Übergangsfrist bis zum 01.01.2018.

Nach Erlass des Prostitutionsschutzgesetzes bzw. dessen Inkrafttreten ist seitens des zuständigen Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration nichts veranlasst worden, um die zuständigen Behörden zu bestimmen. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hatte sowohl über das Inkrafttreten des Prostitutionsschutzgesetzes informiert als auch den Erlass einer entsprechenden Zuständigkeitsverordnung vor Inkrafttreten des Prostitutionsschutzgesetzes gefordert. Aufgrund interner Zuständigkeitsabstimmungen zwischen den Ministerien wurde zeitnahe keine entsprechende Zuständigkeitsverordnung erlassen. Das letztlich zuständige Ministerium für Soziales und Integration hat nach diesseitiger Intervention um Erlass einer entsprechenden Zuständigkeitsverordnung die Meinung vertreten, dass die Zuständigkeit der Kommunen auch ohne eine entsprechende Zuständigkeitsverordnung gegeben sei, weil das Prostitutionsschutzgesetz vom Gefahrenabwehrrecht geprägt sei. Gegen diese rechtlich unvertretbare Ansicht hat die Geschäftsstelle mehrfach interveniert und das Ministerium darauf hingewiesen, dass die Rechtsansicht fehlerhaft und die Kommunen zu einem rechtswidrigen Verhandeln veranlasst werden würden. Im Dezember 2017 hat sich dann aufgrund der massiven Intervention des Hessischen Städte- und Gemeindebundes das Ministerium entschlossen, den Entwurf einer Zuständigkeitsverordnung zu erlassen und die Zuständigkeit ab einer Einwohnerzahl von 7.500 Einwohnern auf die örtlichen Ordnungsbehörden zu übertragen.

Das Handeln des Ministeriums für Soziales und Integration war und ist ausschließlich geprägt von der Überlegung, eine Kostenpflicht des Landes aufgrund des Konnexitätsprinzips zu entgehen. Dies ist in keinem anderen Bundesland geschehen. Kein anderes Bundesland hat auch im Hinblick auf den Erlass einer jeweiligen Zuständigkeitsverordnung bzw. eines entsprechenden Gesetzes die kreisangehörigen Kommunen für zuständig erklärt oder das Prostitutionsschutzgesetz dem Gefahrenabwehrrecht zugeordnet.

Die Geschäftsstelle hat unter Berücksichtigung der ggf. rechtswidrig gesetzten kurzen Stellungnahmefrist außerhalb der für eine solche Beteiligung vorgeschriebenen 2-Monats-Frist, die zudem noch in die Weihnachtszeit und Weihnachtsferien gelegt worden ist, eine Stellungnahme abgegeben. In dieser Stellungnahme ist dargelegt worden, dass der Entwurf inhaltlich überwiegend rechtswidrig ist. Darüber hinaus ist die Zuweisung von Aufgaben, die mit dem Gefahrenabwehrrecht in keiner Weise in Verbindung stehen, an die örtlichen Ordnungsbehörden für die Städte und Gemeinden personell und sachlich nicht leistbar. Vielmehr wurde eine Zuordnung zu den Kreisbehörden als einzige Möglichkeit gesehen, dem Prostitutionsschutzgesetz und dessen Inhalt Genüge zu tun, da bereits die gesundheitliche Beratung der Prostituierten bei den Gesundheitsämtern der Kreise angesiedelt ist.

Unabhängig von unseren massiven Bedenken in Bezug auf die Rechtmäßigkeit ist die Verordnung zur Bestimmung der Zuständigkeiten über den Vollzug des Prostitutionsschutzgesetzes vom 24.01.2018 (GVBl I S. 19) in Kraft getreten. Aufgrund der Regelungen sind für den Vollzug der Abschnitte 2 bis 5 und 7 des Prostitutionsschutzgesetzes mit Ausnahme der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG die Bürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde in Gemeinden mit mehr als 7.500 Einwohnern zuständig. Die Aufgaben für Gemeinden mit weniger als 7.500 Einwohnerinnen und Einwohnern werden von den Landräten als Kreisordnungsbehörden wahrgenommen.

Mit gemeinsamem Schreiben vom 09.04.2018 haben die Kommunalen Spitzenverbände gegenüber dem Hessischen Ministerium für Soziales und Integration die Übertragung der Gesamtzuständigkeit auf die Landkreise im Interesse eines einheitlichen Vorgehens sowie der Bündelung des Fachwissens gefordert. Damit wäre eine Änderung der Zuständigkeitsverordnung notwendig geworden.

Mit Schreiben vom 20.04.2018 wurde von Seiten des Hessischen Sozialministeriums zwar das gemeinsame Vorgehen der Kommunalen Spitzenverbände begrüßt, allerdings wurde eine Änderung der Zuständigkeitsverordnung abgelehnt. Vielmehr wurde darauf verwiesen, dass aufgrund der Regelung im § 1 Abs. 2 der Prostitutions-

schutzzuständigkeitsverordnung die Gemeinden selbst diese Aufgabe an die Landkreise übertragen können. Vor diesem Hintergrund sieht das Sozialministerium derzeit keinen Bedarf zur Änderung der Zuständigkeitsverordnung.

Aus dem Mitgliederbereich ist uns berichtet worden, dass in den Kreisen entsprechende Vereinbarungen zur Übertragung der Tätigkeiten nach dem Prostitutionsschutzgesetz getroffen werden, damit letztlich die Kreise die Aufgaben gebündelt wahrnehmen können.

---

## 18. Friedhofsrecht

---

Im Berichtszeitraum waren weiterhin hohe Fallzahlen im Zusammenhang mit dem Beratungsbedarf und der gerichtlichen Vertretung der Mitgliedskommunen vor den Verwaltungsgerichten zu verzeichnen. Vor allem gebührenrechtliche Fragestellungen standen hierbei weiterhin im Fokus neben Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung von Grabmalen und Grabeinfassungen sowie Umbettungsbegehren.

Der VGH Kassel hat in einer Entscheidung vom 17.10.2016 sich zu der Frage von Friedhofsunterhaltungsgebühren und hier insbesondere einer konkludenten Kostentragungspflicht dergestalt geäußert, dass auch derjenige Gebührenschuldner ist, der durch sein gesamtes Verhalten zum Ausdruck bringt, dass er sich zur Tragung der Kosten verpflichtet hat. Als Indizien wird neben der Pflege der Grabstelle und der Zahlung der Friedhofsunterhaltungsgebühren auch das Ansinnen gesehen, die Grabstätte vorzeitig abräumen zu lassen. Dieses Urteil hilft insoweit weiter, als häufig die Frage des Übergangs des Nutzungsrechtes nicht bzw. nicht ausreichend im Zeitpunkt des Graberwerbes festgelegt worden ist und Rechtsnachfolger im Nutzungsrecht auf die Übernahme desselben verzichten. Wenn nunmehr an ein konkludentes Verhalten im Zusammenhang mit der Nutzung und Pflege der Grabstätte angeknüpft werden kann, wird das Kostentragungsrisiko der Mitgliedskommunen zum Teil reduziert, auch wenn eine gesetzgeberische Klarstellung wünschenswert gewesen wäre. Letzteres war auch Gegenstand der Forderungen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes im Rahmen der Evaluierung des **Hessischen Friedhofs- und Bestattungsgesetzes (FBG)**. Eine gesetzliche Regelung der Rechtsnachfolge bei Nutzungsrechten an Gräbern wäre vor dem Hintergrund der Rechtsprechung geboten, die aufgrund der mit dem Recht an der Grabstätte verbundenen Lasten eine gesetzliche Grundlage für die Rechtsnachfolge im Nutzungsrecht fordert. Eine rein satzungsrechtliche Regelung wird in dem Zusammenhang für nicht ausreichend angesehen, sodass ohne Zustimmung des Betroffenen ein Übergang im Nutzungsrecht vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich geschützten allgemeinen

Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG nicht darstellbar ist. Diesem Ansinnen an eine gesetzliche Regelung ist der Landesgesetzgeber im aktuellen Gesetzgebungsverfahren leider nicht gefolgt.

Mit Gesetz zur Änderung des Friedhofs- und Bestattungsgesetzes vom 23.08.2018 (GVBl S. 381) wurde das FBG nach der zuvor durchgeführten Evaluierung in zentralen Bereichen konkretisiert bzw. ergänzt. Mit Inkrafttreten zum 01. März 2019 ist auch eine Überarbeitung der Friedhofsordnung und Friedhofsgebührenordnung angedacht, um den Mitgliedskommunen ein aktuelles Satzungsmuster an die Hand zu geben.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens konnten Forderungen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes durchgesetzt werden. So ist zum einen die Beibehaltung der kommunalen Trägerschaft für die Friedhöfe als auch der Friedhofszwang für Urnen erhalten geblieben. Mithin ist weiterhin gewährleistet, dass vor dem Hintergrund des Friedhofszwecks nach § 1 FBG der Friedhof als Ort des Gedenkens, der Achtung der Totenruhe und der Würde der Verstorbenen als öffentlich zugänglicher Bereich erhalten bleibt, der es allen Angehörigen gleichermaßen gestattet im Rahmen der Öffnungszeiten die Verstorbenen zu besuchen und der Trauer nachzugehen. Dieses insbesondere vor dem Hintergrund des Friedhofszwecks nach § 1 FBG, wonach die Bestattung und die Pflege der Gräber im Andenken an die Verstorbenen Zielrichtung derselben ist. Eine Bestattung außerhalb des öffentlichen Friedhofs sollte weiterhin als Ausnahmeregelung an enge Grenzen 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 Friedhöfen aufgrund der eigentumsrechtlichen Situation ebenfalls nicht gewährleistet. Dies spricht auch für die Beibehaltung des Friedhofszwangs für Urnen, der im Gegensatz zu anderen Bundesländern in Hessen nicht gelockert wurde, sondern vielmehr klargestellt wurde, dass eine Aushändigung an Angehörige nicht erfolgen darf (§ 20 Abs. 3 FBG). In Folge dessen wurde auch erreicht, dass die unterschiedliche Zuständigkeit für die Erlaubnis zur Bestattung außerhalb öffentlicher Friedhöfe und der Erstreckung auf Aschenurne im Sinne von § 20 Abs. 3 FBG aufgegeben wurde und nunmehr allein das Regierungspräsidium Kassel Erlaubnisbehörde wird.

Zur Schaffung von verfassungsrechtlich ausreichenden Regelungskomponenten der Kommunen im Zusammenhang mit dem Verbot von Grabsteinen und Grabeinfassungen aus Naturstein aus ausbeuterischer Kinderarbeit wurde in Anbetracht der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes eine entsprechende Satzungsermächtigung in § 6a FBG verankert und ausdrücklich die Voraussetzungen normiert, unter

welchen Voraussetzungen ein Grabstein als unbedenklich anzusehen ist. Die entsprechenden Regelungen und Voraussetzungen sind nunmehr in das Satzungsmuster zu übernehmen, um hier Rechtssicherheit zu schaffen.

In der Beratungspraxis hat sich gezeigt, dass nach der Einäscherung von Leichen diese oftmals nicht zeitnah beigesetzt werden, dieses insbesondere vor dem Hintergrund von finanziellen Aspekten bzw. divergierenden Auffassungen der Angehörigen. Hierauf hat der Landesgesetzgeber in § 16 Abs. 1 FBG reagiert, indem Urnen innerhalb von 9 Wochen nach der Einäscherung beizusetzen sind. Dieses gewährleistet eine zeitnahe Beisetzung der Aschenurne, was in Anbetracht des zu fordernden pietätvollen Umgangs mit selbigen geboten war. Ein Verstoß gegen diese gesetzliche Verpflichtung ist zudem ordnungswidrigkeitenbewährt (§ 29 Abs. 1 Nr. 6 FBG). Zur Klarstellung und Regelung einer offenen Rechtsfrage wurde in § 6 Abs. 3 FBG weiterhin normiert, dass nach Ablauf der Ruhefrist aufgefundene Überreste von Verstorbenen und Urnen in geeigneter Weise innerhalb des Friedhofes zu bestatten sind. Hier wurden ältere Bestimmungen in Zusammenhang mit vorhergehenden Rechtsvorschriften wieder in das Landesgesetz aufgenommen.

Darüber hinaus wurde eine gesetzliche Definition einer Leiche (§ 9 Abs. 2 FBG) eine Neuordnung der Leichenschau, der Mitteilungspflicht bei einem nicht natürlichen Tod und hinsichtlich von Schutzmaßnahmen bei Ansteckungsgefahren (§§ 1012 FBG) vorgenommen, worunter auch die Klarstellung fällt, dass eine 2. Leichenschau bei einer Feuerbestattung auch in den Fällen erforderlich ist, bei denen eine Bestattung außerhalb der Bundesrepublik Deutschland bzw. in anderen Bundesländern ohne eine entsprechende Verpflichtung erfolgt. Neben der Neuregelung der Datenübermittlung von Sterbefalldaten seitens der Standesämter an die Gesundheitsämter (§ 29a FBG) wurde hinsichtlich togeborener Kinder in Anlehnung an das Personenstandsregister nicht nur an das Geburtsgewicht sondern auch an die 24. Schwangerschaftswoche angeknüpft.

Im Rahmen des **Hessendialogs Netzwerk Friedhof** sind vielfältige Aktivitäten im Zusammenhang mit den dortigen Kooperationspartnern vor dem Hintergrund der Bedeutung und Werthaltigkeit des Friedhofes durchgeführt worden. Hervorzuheben ist insoweit eine Umfrage zur Erhebung von Strukturdaten hessischer Friedhöfe. Bei einer Rücklaufquote von ca. 160 Städten und Gemeinden (38,5 %) sind erstmals Daten zur Bevölkerungsentwicklung / Sterbefallzahlen / Anzahl und Größe der Friedhöfe / Ruhefristen / Kostendeckungsgrad / Nutzungswünsche und Öffentlichkeitsarbeit ermittelt worden. Wesentliche Ergebnisse dieser repräsentativen Umfrage waren ein Wandel in der Bestattungskultur, der vor Ort auch zu neuen Angeboten führt, sowie der damit einhergehende Trend zu Grabstätten ohne Grab-

pflge wie auch die wettbewerbsbedingten Finanzierungsschwierigkeiten der kommunalen Friedhöfe. Insgesamt ist festzustellen, dass die Friedhofsangebote und Leistungen vermehrt in kommunalen Internetauftritten und auf Webseiten dargestellt und auch beworben werden. Mit dem hierdurch gewonnenen Datensatz sind nunmehr auch Grundlagen für künftige Planungen und Angebote im Bereich der Friedhofsleistungen der Städte und Gemeinden vorhanden.

Die Auswertung der Umfrage wurde allen Mitgliedskommunen per EMail übersandt und kann bei Bedarf in der Geschäftsstelle angefordert werden.

---

## 19. Wege- und Verkehrsrecht

---

### ● **Hessisches Straßengesetz**

Im Berichtszeitraum hatten wir Gelegenheit Stellung zur Änderungen des hessischen Straßengesetzes (HStrG) zu beziehen, konnte uns aber mit unsere Forderung, dass § 10 HStrG an die Regelung der anderen Landes-Straßengesetzen angepasst wird, nicht durchsetzen. Dies umfasste insbesondere eine Ergänzung des § 10 HStrG dahingehend, dass explizit gemeinsame Geh- und Radwege im Winterdienst unter die zu reinigenden Flächen aufgenommen werden. So wie eine Erweiterung des Winterdienstes auf Straßen ohne ausgebaute Gehwege, im Bereich des zumutbaren. Die Anpassung der §§ 26, 30 und 33 HStrG fand unser Zustimmung. In Hinblick auf die Nahmobilitätsstrategie besteht ein Novellierungsbedarf, um sogenannte Radschnellwege im Gesetz aufzunehmen und die Baulastfragen hinsichtlich dieser Radwege zu klären.

Die Anzahl der gerichtlichen Streitigkeiten, wegen der Durchsetzung der Straßenreinigungspflichten, Wahlplakatierung, Straßenbeleuchtung und Beseitigung außerordentlicher Verschmutzungen (Ölspuren) beschäftigte uns im Berichtszeitraum weiterhin auf einem hohen Niveau. Insbesondere auch Verfahren wegen der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für die Aufstellung von Altkleidercontainer haben sehr zugenommen.

### ● **Carsharinggesetz**

Die Geschäftsstelle hatte die Gelegenheit kurzfristig zu dem Carsharinggesetz Stellung zu beziehen. Wir haben insbesondere darauf hingewiesen, dass die Regelungen zur Auswahl eines Anbieters an den Realitäten im ländlichen Raum – es muss erst einmal überhaupt ein Anbieter gefunden werden – vorbeigehen.

Es ergingen Stellungnahmen zur Bestimmung verkehrsrechtlicher Zuständigkeiten und zur Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Bun-

desfern- und Hessischen Straßengesetz vom 16. Dezember 2011.

### ● **Landesentwicklungsplan**

Aus verkehrsrechtlicher Sicht haben wir eine Stellungnahme zum Entwurf des Landesentwicklungsplans abgegeben. Insbesondere wurde begrüßt, dass ein klares Bekenntnis zu Gunsten der Weiterentwicklung des öffentlichen Personenverkehrs in dem Plan vorgesehen war. Für die Sicherung attraktiver Lebensverhältnisse im ländlichen Raum ist es unabdingbar sämtliche Kräfte zu bündeln, um weiterhin eine ausreichende Linierversorgung zu gewährleisten. Von unserer Seite wurde hervorgehoben, dass dies nur funktionieren kann, wenn eine ausreichende finanzielle Ausstattung gewährleistet wird. Des Weiteren ist das Straßennetz weiter zu entwickeln, wobei festzustellen ist, dass der Entwurf des Landesentwicklungsplans 2017 keine Aufstellung enthielt, welche Verkehrsprojekte vorrangig zu realisieren sind.

Wir haben darauf hingewiesen, dass die Weiterentwicklung des Fahrrad- und Fußverkehrs in der Regel in kommunale Hand liegt und vom Land finanziell unterstützt werden muss, um den Zielen des Landesentwicklungsplanes gerecht zu werden.

Begrüßt wurde von uns die Ankündigung der Landesregierung, dass die Ausdehnung der Flächen rund um den Frankfurter Flughafen, in denen Menschen unter Lärmbelastung leben müssen, begrenzt wird. Wir sehen diese Aussage aber im Widerspruch zu dem Ziel einer Stärkung und Weiterentwicklung des Flughafens.

Das Ziel der Einrichtung eines barrierefreien ÖPNV bis 2022 belastet die Kommunen erheblich, da sie durch die Umgestaltung von Bushaltestellen unmittelbar betroffen werden. Zwar führt die Umsetzung der Pflichten aus § 8 Abs. 3 PBefG nicht unmittelbar zu einer Belastung des kreisangehörigen Bereichs, da dieser nicht Aufgabenträger im Sinne des Gesetzes ist. Jedoch werden die Aufgabenträger (Landkreise) durch die Kommunen finanziert, so dass die Kosten letztendlich auf die kommunale Seite umgewälzt werden. Darüber hinaus können die Kommune die Kosten für einen „freiwilligen“ Umbau gemäß § 21 Abs. 1 HStrG nicht unmittelbar an den Betreiber des Linienverkehrs weitergeben. Dieser Fragestellungen haben einen erheblichen Beratungsbedarf sowohl aus strassenrechtlicher und technischer Sicht ausgelöst. Auch vor dem Hintergrund der Förderung derartiger Maßnahmen durch das Land wurden zahlreiche Beratungsgespräche geführt.

Die Umsetzung dieser Baumaßnahmen hat zu einigen rechtlichen Auseinandersetzungen geführt, da die barrierefreien Hochborde nicht mehr überfahrbar sind und damit Anlieger in der Benutzung ihrer Grundstücke einschränken können.

Darüber hinaus sind die Gemeinden und Städte bei jeder Straßenerneuerungsmaßnahmen dazu gehalten, die Vorgaben für einen barrierefreien Ausbau der öffentlichen Straßen umzusetzen.

### ● **Schülertickets Hessen**

In den Berichtszeitraum fiel die Einführung des Schülertickets des Landes Hessen, wobei es zu verhindern galt und gilt, dass dies von den Kommunen finanziert wird. Rechtlich müssen die Kommunen die Einnahmehausfälle der Aufgabenträger des ÖPNV ausgleichen, wenn das Land keine Zuschüsse gewährt. Zurzeit wird das Schülerticket mit 20 Millionen Euro vom Land bezuschusst. In mehreren Evaluierungssitzungen, deren Termine von der Geschäftsstelle wahrgenommen wurden, wurde dieses neue Angebot kritisch begleitet. Nach Ankündigung des RMV werden erst im März 2019 die abschließenden Zahlen vorliegen, um nach einer Saldierung festzustellen, ob der Zuschuss auskömmlich gewesen ist. Zurzeit müssen wir davon ausgehen, dass dauerhaft ein Zuschussbedarf in Höhe von 20 Millionen Euro bestehen wird, der durch originäre Landesmittel zu gewährleisten ist.

### ● **Mobilität auf dem Lande**

Der Finanzierung des ÖPNV über öffentliche Mittel sind aufgrund der Haushaltslage der Kommunen Grenzen gesetzt. Letztendlich ist kaum zu vertreten Linienbusse unter hohem Personaleinsatz einzusetzen, wenn eine Refinanzierung kommunal nicht erfolgen kann. Ein alternatives Mobilitätsangebot kann nur dann funktionieren, wenn diesem besonderen Umstand Rechnung getragen wird. Auf Grund unserer Beratungspraxis kommen aus kommunaler Sicht daher nur die Einführung ehrenamtlicher Bürgerbusse oder die Einrichtung sogenannter Mitfahrerbenke in Betracht. Die erste Alternative wird durch die Gemeinden und Städte finanziert, die zweite Alternative beruht auf einer Vernetzung der Nutzer über das Internet.

---

## **20. Post- und Telekommunikationsrecht**

---

### ● **Breitbandinitiative des Landes**

In den Berichtszeitraum fällt die Fortführung der Breitbandinitiative des Landes. Auf Grund des kommunalen Engagements konnte erreicht werden, dass in einer Vielzahl von Landkreisen öffentlich geförderte oder organisierte Initiativen gestartet wurden. Dieses Engagement hat letztendlich dazu geführt, dass die Telekom Ihre Ausbaumühnungen in Hessen verstärkt hat. Die Interessen der Städte und Gemeinden wurden von uns im Lenkungsausschuss Breitband vertreten. Wir konnten in diesem Lenungskreis 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.

Die Geschäftsstelle befasste sich häufig mit Gestattungsverträgen für die Verlegung von Telekommunikationslinien und Fragen der Zulässigkeit der Mitbenutzung von Infrastruktureinrichtungen auf Grund der Regelungen im DigiNetz-Gesetz (Ergänzung des TKG). Die Aufstellung von größeren Verteilerhäuschen in Folge des Überbaus alter Telekomverteiler führte auch zu Rechtsstreitigkeiten mit Bürgern, die sich hierdurch in der Nutzung ihrer Grundstücke beeinträchtigt sehen.

Die Geschäftsstelle ist mit der Ergänzung der Breitbandförderrichtlinie für den Ausbau von WLAN-Hotspots befasst worden.

### ● **Telemediengesetz**

Im Vor- und Nachfeld zur Änderung der §§ 8 ff des Telemediengesetzes wegen der Haftung der Betreiber eines öffentlichen WLAN gab es erhebliche Fragestellungen, die an die Geschäftsstelle gerichtet wurde. Insbesondere ging es um die Frage der Gleichstellung mit kommerziellen Accessprovidern und der damit einhergehenden Haftungsbegrenzung.

---

## **21. Sport und Freizeit**

Die Zusammenarbeit 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 vorletzten Berichtszeitraum haben die 3 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.

Im Zuge der Intensivierung der Zusammenarbeit hat sich zwischen den kommunalen Spitzen-

verbänden und dem Landessportbund Hessen e.V. die regelmäßige Durchführung eines Spitzengesprächs „Starker Sport – starke Städte, Gemeinden und Landkreise“ etabliert. Das inzwischen vierte Spitzengespräch wird am 7. November 2018 stattfinden. Unter anderem werden folgende Themen Gegenstand des Gesprächs sein: Sportentwicklungsplanung in Hessen – Bilanz und Perspektiven, Starker Sport – starke Kommunen: Stadtentwicklung braucht Sport! Und Ganztags – Schule und Verein. In den vorangegangenen Spitzengesprächen wurden u.a. der Verfassungsrang des Sports, die Betreuungssituation von Flüchtlingen, die Zusammenarbeit von Schulen und Vereinen und die Kooperation/Fusion von Vereinen thematisiert.

---

## **22. Vergaberecht**

### ● **Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Hessisches Gesetz für soziale und ökologische Kriterien, Tariftreue und Mindestlohn bei Vergaben (Vergabekriteriengesetz – HVKG)**

Zu dem im Berichtszeitraum vorgelegten Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE hat der Hessische Städte- und Gemeindebund nachfolgende Stellungnahme abgegeben:

Die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Intention der Tariftreue und Mindestlohnregelungen, der Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen, der Förderung der beruflichen Gleichstellung von Männern und Frauen sowie der beruflichen Erstausbildung ist zwar als politisches Ziel nachvollziehbar. Die Umsetzung dieser Aspekte im Vergabeverfahren und im Zusammenhang mit Vergabeentscheidungen ist aber der falsche Weg. Sollten die tarifliche Ordnung und die soziale Sicherung gefährdet sein, sind ordnungs- und sozialpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Eine Verlagerung in das Vergaberecht – insbesondere auf die kommunale Ebene – ist nicht zielführend. Das Vergaberecht ist eignungs- und leistungsbezogen. Der Zuschlag ist auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Die dafür maßgeblichsten Kriterien sind der Preis und die Wirtschaftlichkeit. Die dem Gesetzentwurf innewohnenden Kriterien sind hingegen 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. Die maßgeblichen rechtlichen Rahmenbedingungen sind das Haushalts- und das EU-Vergaberecht.

Im Hinblick auf die Vorschriften des EU-Vergaberechts bedarf es aufgrund der bundesgesetzlichen Regelungen keiner landesrechtlichen Vorgaben. Im innerstaatlichen haushaltsrechtlich strukturierten Verfahren muss die Entscheidung dem öffentlichen Auftraggeber überlassen bleiben. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen vergabefremden Kriterien höhlen dieses Ziel aus. Der Wettbewerb unter den Bietern wird verfälscht.

Darüber hinaus verstößt der Inhalt des Gesetzentwurfs in erheblichem Maße gegen das seitens des Landes Hessen getragene 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 nicht erforderlicher Standards und zu einem Bürokratieaufbau führen. Dafür müssen seitens des Landes Hessen den Kommunen finanzielle originäre Landesmittel zur Verfügung gestellt werden. Die Anreicherung des Vergaberechts mit nicht erforderlichen Standards betrifft aber nicht nur den öffentlichen Auftraggeber, sondern auch den Bieter selbst. Die von diesem zu erbringenden sehr hohen Nachweispflichten können dazu führen, dass überhaupt keine Angebote mehr abgegeben werden und damit der Wettbewerb erhebliche Einschränkungen erfährt. Schon unter den heute vorgegebenen Standards und Vorgaben aus dem Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetz (HVTG) ist vermehrt zu verzeichnen, dass die öffentlichen Auftraggeber und insbesondere die Kommunen Probleme haben, dass überhaupt Angebote abgegeben werden.

Nach dem Inhalt des Gesetzentwurfes sollen die Kommunen ordnungs- und sozialpolitische Interessen des Landes Hessen erfüllen und im Rahmen der Vergabeverfahren berücksichtigen. Die aus der Übernahme dieser Aufgaben des Landes im Sinne neuer Aufgaben entstehenden Kosten sind den Kommunen aus originären Landesmitteln zu erstatten, um dem Konnexitätsprinzip Genüge zu tun. Es ist den Kommunen nicht zuzumuten, ordnungs- und sozialpolitische Aufgaben des Landes unter gleichzeitiger Hinnahme erheblicher Mehrkosten zu erfüllen, ohne dafür einen Kostenausgleich zu erlangen. Die wirtschaftliche Situation der Kommunen – und nicht nur der Schutzschirmkommunen – lässt dies nicht zu.

Die Einbeziehung vergabefremder Kriterien in ein Gesetz birgt schließlich auch die große Gefahr, dass Vergabeentscheidungen durch Bieter einer rechtlichen Überprüfung mit hohen prozessualen Risiken und Zeitverzögerungen zugeführt werden. Eine 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“.

Ziel sollte es nach § 1 des Gesetzentwurfes sein, das innerstaatliche Ausschreibungsverfahren so

einfach wie möglich zu gestalten und nicht neue Hürden außerhalb des EU-Rechts den Auftraggebern und damit unter anderem den Kommunen aufzuerlegen. Hinsichtlich der Auftragswertschwelle, wonach der vorliegende Gesetzentwurf anzuwenden wäre für Aufträge mit mindestens einem Wert von 500 Euro, stellt dies eine Ausweitung der derzeit bestehenden Regelungen dar, wonach das HVTG erst gilt für Aufträge mit mindestens einem Wert von 10.000 Euro. Die Herabsetzung dieses Schwellenwertes zur Anwendung des Gesetzes stellt eine weitere Hürde für die öffentlichen Auftraggeber dar. Die Mehrzahl der öffentlichen Aufträge stellen Bagatell-Aufträge in einem Bereich unterhalb von 10.000 Euro dar. Es handelt sich damit um stetig wiederkehrende Auftragsvergaben, bei denen dann die Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs einzuhalten wären. Dies stellt ein erheblicher Mehraufwand dar und eine Erschwerung für den öffentlichen Auftraggeber. Dieser Aufwand steht zudem in keiner Relation mit der von der Fraktion DER LINKEN erfolgten Intention für ein Hessisches Gesetz für soziale und ökologische Kriterien, Tariftreue und Mindestlohn. Gerade vergabefremde Kriterien und die Herabsetzung des Wertes für die öffentliche Auftragsvergabe erschweren in erheblichem Maße das Vergabeverfahren und führen auf Seiten der Kommunen zu einem erheblichen Mehraufwand. Mit der Herabsetzung des Auftragswertes zur Anwendung des Gesetzes würden zusätzlich neue kostenrelevante Verpflichtungen für den kommunalen Auftraggeber entstehen mit der Folge, dass die erforderlichen Mittel aus originären Landesmitteln zur Verfügung gestellt werden müssen. Der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form wurde daher abgelehnt.

### ● **Reform des Vergaberechts im Jahr 2016**

Zum 18.04.2016 trat das neue Vergaberecht oberhalb der EU-Schwellenwerte (Baubereich derzeit 5,548 Mio. Euro; Liefer- und Dienstleistungsaufträge 221.000 Euro; Dienst- und Lieferaufträge von Sektorenauftraggebern 443.000 Euro, jeweils ohne Umsatzsteuer) in Kraft. Hintergrund für die Vergaberechtsreform 2016 ist das EU-Recht. Durch die Neuregelungen in dem Vergaberecht wurden 3 EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt. Dabei handelt es sich um die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe 2014-24-EU (VRL), die Richtlinie 2014-23-EU über die Konzessionsvergabe (KVR) und die Richtlinie über die Sektorenvergabe 2014-25-EU (SRL).

Bis zu dem Stichtag 18.04.2016 trat ein umfassend reformierter Rechtsrahmen für die öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland in Kraft. Umgesetzt wurden die EU-Vergaberichtlinien in Deutschland durch das „Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts“ (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz) v. 17. Februar 2016, das am 23. Februar 2016 im Bundesgesetzblatt verkündet wurde (BGBl. I Nr. 8 v. 23.02.2016, S. 203 ff.). Ei-

ne weitere Umsetzung der EU-Richtlinien erfolgte durch die „Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsverordnung)“, die am 14. April 2016 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I Nr. 16 vom 14.04.2016, S. 624 ff.) veröffentlicht wurde.

Das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz modernisierte insbesondere den 4. Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB). Zentrale Neuregelungen im GWB betreffen die Ausnahmen vom Vergaberecht bei öffentlich-rechtlicher Zusammenarbeit (§ 108 GWB) sowie der Umgang mit Änderungen nach der Auftragsvergabe (§ 132 GWB). Wesentlich bei den Neuregelungen des GWB ist, dass nunmehr die geltende Rechtsprechung gesetzlich umgesetzt worden ist. Neu geregelt wurde ebenso, dass die zwingenden Ausschlussgründe für ein Vergabeverfahren in § 123 erweitert wurden. Des Weiteren wurden neue fakultative Ausschlussgründe in § 124 GWB normiert. Zudem wurde erstmalig die „Selbstreinigung“ von Unternehmen in § 125 GWB festgelegt.

Die Vergaberechtsmodernisierungsverordnung enthielt wesentliche Änderungen der Vergabeverordnung. In die Vergabeverordnung (VgV) wurden die bisherigen Regelungen der Vergabeverordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) sowie die bisherigen Regelungen der EGVOL/A integriert. Die Vergabe von Dienstleistungen richtet sich daher nun nach der VgV, wobei nicht mehr zwischen gewerblichen und freiberuflichen Leistungen unterschieden wird. Beide bisher eigenständigen Regelungen (VOF und EGVOL/A) sind daher weggefallen. Zudem hat die Vergabeverordnung für die Vergabe von Architekten und Ingenieurleistungen zwei eigene Abschnitte bekommen: Abschnitt 5 betrifft die Vergabe von „Planungswettbewerben“ sowie der Abschnitt 6 über „besondere Vorschriften für die Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen“.

Für Auftragsvergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte bleibt es bei der landes- oder bundesrechtlichen Regelung vorgegebenen Anwendung der VOL/A (1. Abschnitt). Für die Vergabe von Bauleistungen bleibt es bei der bisherigen Struktur, dass oberhalb der Schwellenwerte die VOB/A (2. Abschnitt) und unterhalb der EU-Schwellenwerte die VOB/A 1. Abschnitt erhalten bleibt.

Aber auch die Vorschriften der VOB/A (1. Abschnitt) sind zwischenzeitlich erneut überarbeitet und am 01. Juli 2016 im Bundesanzeiger (BAnz. AT 01.07.2016 B4) veröffentlicht worden. Seit dem 01. Oktober 2016 sind die neuen Vorschriften für Vergabeverfahren anzuwenden.

Die VOB/A (2. Abschnitt) ist bestehen geblieben, hat aber im Vergleich zur Regelung vor der Reform des Vergaberechts im Jahre 2016 erhebliche inhaltliche Änderungen erfahren.

Durch die umfassende Vergaberechtsreform wurde zudem sukzessiv ab dem 18.04.2016 das Erfordernis der Durchführung der EVergabe eingeführt.

Für Bauvergaben gilt nach wie vor die VOB/A (1. Abschnitt), die durch den Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss (DVA) fortgeschrieben wird. Mit einer Änderung der bestehenden Vorschriften ist Ende 2018 bzw. Anfang 2019 zu rechnen. Für Liefer- und Dienstleistungsaufträge im Unterschwellenbereich gilt – solange die Unterschwellenvergabeordnung (UVGO) nicht in Hessen umgesetzt wird – der 1. Abschnitt der VOL/A fort. Daneben gilt in Hessen zudem das Hessische Vergabe- und Tariftreuegesetz zu beachten, dass mit großer Wahrscheinlichkeit nach der Landtagswahl in Hessen im Oktober 2018 eine Novellierung erfährt.

Nachdem die Reform des Oberschwellenvergaberechts in die Praxis umgesetzt worden ist, hat das Bundeswirtschaftsministerium die „Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte (UVgO) vorgelegt. Die UVgO orientiert sich an den bisherigen Vorschriften der VOL/A, nimmt aber stärker als die VOL/A Bezug auf die Regelungen aus der VgV für die Vergabe im Oberschwellenbereich. Anfang Februar 2017 wurde die UVgO im Bundesanzeiger bekannt gemacht (BAnz AT 07. Februar 2017 B1). Durch die Bekanntmachung der UVgO trat diese jedoch noch nicht in Kraft. Vielmehr mussten hierfür die einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes geändert werden. Für den Bund ist die UVgO durch die Änderung der Verwaltungsvorschriften zu § 55 der Bundeshaushaltsordnung am 02. September 2017 in Kraft getreten (BMF-Rundschreiben v. 01.09.2017 – II A 3H1012-6/16/10003:003). Entsprechend müssen die Länder, wenn sie die UVgO für anwendbar erklären wollen, ihre haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Inkraftsetzung der UVgO ändern. Die Einführung der UVgO ist daher sehr unterschiedlich weit fortgeschritten. Als erstes Bundesland hatte Hamburg zum 01.10.2017 die UVgO eingeführt. Ebenfalls ist bereits in Bremen mit Wirkung vom 19.12.2017 durch einen geänderten § 7 Tariftreue- und Vergabegesetz die UVgO eingeführt worden. Auch wurde die UVgO bereits im Saarland, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Bayern und Baden-Württemberg eingeführt. In Schleswig-Holstein wurden die Voraussetzungen für die Einführungen der UVgO bereits beschlossen und sind in Kraft getreten.

#### ● **Ausschreibungspflicht bei der Befassung und dem Betrieb stationärer und mobiler Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen**

Im Zusammenhang mit dem Erwerb und dem Betrieb stationärer und mobiler Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen durch die Kommunen

kommt die Möglichkeit des Kaufes oder des Anmietens solcher Anlagen – ggf. zuzüglich technischer Dienstleistungen – und dafür eine Vergütung im Sinne einer fallbezogenen Pauschale zu erhalten, in Betracht.

Die 1. Vergabekammer des Landes Hessen hat in einem Beschluss v. 20.01.2015 festgestellt, dass es sich bei der Beauftragung einer Dienstleistung zur Bereitstellung und zum Betrieb von Geschwindigkeitsmessanlagen mit einer Vergütungsvereinbarung durch eine jeweilige Fallpauschale nicht um eine Dienstleistungskonzession, sondern um einen Dienstleistungsvertrag mit der Folge handelt, dass bei der Erreichung des Schwellenwertes ein EU-weites Ausschreibungsverfahren erforderlich ist. Unterhalb des Schwellenwertes würde ein innerstaatliches Ausschreibungsverfahren auf der Grundlage der VOL (Abschnitt 1) erfolgen müssen.

In dem von der 1. Vergabekammer des Landes Hessen entschiedenen Fall war die Frage strittig, ob es sich bei der Beschaffung der Anlage mit einer Vergütung im Sinne einer Fallpauschale um eine sog. Dienstleistungskonzession oder einen Dienstleistungsvertrag handelt. Bei einer Dienstleistungskonzession besteht keine europaweite Ausschreibungsverpflichtung, sondern – ab einem Schwellenwert von 80.000 Euro – nur die Verpflichtung zur Durchführung eines Interessenbekundungsverfahrens.

Die Vergabekammer hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die Anmietung sowie der Kauf solcher Anlagen ausschreibungspflichtige Leistungen sind. Erreicht der Kaufpreis einen Wert von 207.000 Euro (netto) – seit 01.01.2018 erhöht auf 221.000 Euro (netto) –, muss ein europaweites Ausschreibungsverfahren durchgeführt werden, unterhalb des Schwellenwertes ein innerstaatliches Ausschreibungsverfahren. Der maßgebliche Schwellenwert bei einem Mietvertrag liegt in der Höhe des Mietzinses, der bei einem Mietzeitraum bis zu vier Jahren oder bei einem unbefristeten Zeitraum auf diesen Zeitraum (d.h. 4 Jahre) zu beziehen ist (§ 3 Abs. 11 VgV). Hinzuzurechnen ist die Vergütung für etwaige technische Dienstleistungen, sofern diese dem Vermieter übertragen werden. Im Falle des Kaufes und der Beauftragung technischer Dienstleistungen an einen Dritten sind die Nettokosten der Dienstleistung zu ermitteln.

Da viele Kommunen bei der Beschaffung und dem Betrieb stationärer und mobiler Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen auf das vorstehend beschriebene Miet- bzw. Dienstleistungsmodell zurückgreifen, war dies eine tragende Entscheidung. Im Hinblick auf zukünftige Entscheidungen der Kommunen ist somit die Verpflichtung zur Ausschreibung zu beachten. Insbesondere bei Erreichen des Schwellenwertes ist die Durchführung eines europaweiten Ausschreibungsverfahrens erforderlich (Beschluss der

1. Vergabekammer des Landes Hessen vom 20.01.2015, Az.: 69 d VK 21/2014).

Ergänzend wird an dieser Stelle auch auf die neue Rechtsprechung des OLG Frankfurt vom 26. April 2017 (Az.: 2 SsOwi 295/17) zur stationären Geschwindigkeitsüberwachung verwiesen. Im Hinblick auf die Beschaffung und den Betrieb stationärer mobiler Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen und die damit einhergehende Ausschreibungspflicht ist darauf hinzuweisen, dass die Kommunen zukünftig aufgrund der vorstehend genannten Entscheidung darauf zu achten haben, dass die Kauf- oder Dienstleistungsverträge der Kommunen zum Erwerb und den Betrieb stationärer und mobiler Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen inhaltlich so ausgestaltet sind, dass die Ordnungsbehörden die Umwandlung und Auswertung des Beweismittels (Fotos) selbst durchführen. Denn nur so kann die Authentizität des bei Gericht verwertbaren Beweismittels mit der digitalen Falldatei sichergestellt und ausgeschlossen werden, dass die Messbilder und Messdaten nicht manipuliert sind. Die Ordnungsbehörde muss danach Herrin des Messgerätes sein. Steht das Messgerät nicht im Eigentum des Hoheitsträgers, muss durch den Dienstleistungs-/Mietvertrag sichergestellt sein, dass jegliche Einflussnahme des privaten Eigentümers auf die Verwendung des Messgerätes, namentliche Zeit, Ort und Umfang der hoheitlichen Messung, ausgeschlossen ist. Wesentlich ist, dass die Ordnungsbehörde Herrin des durch die Messanlage gewonnenen Beweismittels ist (sog. Garantie der Authentizität der Messdaten).

---

## 23. Zivilrecht

---

### ● Allgemeines Zivilrecht

Im Berichtszeitraum hat der Hessische Städte- und Gemeindebund zur Verlängerung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch Stellung genommen. Das Hessische Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch ist gemäß § 35 bis zum 31.12.2017 befristet gewesen. Im Zuge der Verlängerung der Befristung wurde seitens der Geschäftsstelle vorgetragen, dass es weiterhin als erforderlich angesehen wird, dass die Regelungen über die Zuständigkeitsbestimmungen im Fundrecht (§ 1, § 27 b) sowie die Regelungen über die öffentliche Bekanntmachung (§ 2, § 27 c) auch weiterhin bestehen bleiben. Nunmehr ist das Hessische Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch weiterhin befristet. Es tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2025 außer Kraft.

### ● 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.

Nach § 556 d Abs. 2 BGB wird die Landesregierung ermächtigt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Von dieser Verordnungsermächtigung hat das Land Hessen Gebrauch gemacht. Seit dem 27.11.2015 ist die **Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten i.S.d. § 556 d Abs. 2 BGB (Hessische Mietenbegrenzungsverordnung)** in Kraft getreten (GVBl. 2015, S. 397). Bereits bei Einführung der Mietenbegrenzungsverordnung wurden die Kommunen durch den Hessischen Städte- und Gemeindebund vorab informiert. Ebenfalls fand im Mai 2018 hierzu eine Evaluierung und Befragung der Gemeinden zur Einführung einer Mietpreisbremse im Gemeindegebiet statt.

Nachdem die 67. Zivilkammer des Landgerichts Berlin mit Beschluss v. 14.09.2017 (Az.: 67 S 149/17) festgestellt hat, dass § 556 d BGB wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 verfassungswidrig ist, obwohl die 65. Zivilkammer des Landgerichts Berlin mit Urteil v. 29.03.2017 entschieden hat, dass die gesetzliche Regelung des § 556 d Abs. 2 BGBfassungsgemäß ist und das Land Berlin von der ihm übertragenen Verordnungsermächtigung mit der Mietbegrenzungsverordnung wirksam, ohne Überschreitung des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums Gebrauch gemacht hat, erfolgte mit Entscheidung v. 07.12.2017 (Az.: 67 S 218/17) eine Vorlage zur konkreten Normenkontrolle zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der sog. Mietpreisbremse. Das Verfahren wurde sodann ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 556 d Abs. 1 und 2 BGB i.d.F.d. MietNovG v. 21. April 2015 (BGBl. I. S. 610) mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und daher nichtig ist. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage steht derzeit noch aus.

Allerdings hat zwischenzeitlich das Landgericht Frankfurt mit Urteil v. 27.03.2018 (Az.: 2 – 11 S

183/17) die Hessische Mietenbegrenzungsverordnung für nicht ordnungsgemäß begründet gehalten und sie deshalb für unwirksam erklärt. Festgestellt wurde von dem Landgericht Frankfurt, dass das Begründungserfordernis in der sog. „Mietpreisbremse“ (§ 556 d BGB) ausdrücklich festgeschrieben ist. Der Hessische Landesgesetzgeber habe die Verordnung deswegen nicht richtig begründet, weil zum Zeitpunkt ihres Erlasses nur ein Begründungsentwurf vorlag; „jede Seite ist quer dick mit dem Wort „Entwurf“ gekennzeichnet“. Die offizielle Begründung der Mietbegrenzungsverordnung hat die Hessische Landesregierung frühestens im Jahr 2017 als pdf-Download auf der Homepage des zuständigen Ministeriums öffentlich zugänglich gemacht. Eine Veröffentlichung im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen sei nicht erfolgt. Ein Nachschieben einer Begründung heile den Mangel der Verordnung nicht. Daher ist zumindest für das Bundesland Hessen derzeit davon auszugehen, dass die Hessische Mietenbegrenzungsverordnung unwirksam ist, zunächst unabhängig vom Ausgang der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur konkreten Vorlagefrage des Landgerichts Berlin.

Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob die Hessischen Regelungen zur Mietpreisbremse weiterhin Bestand haben bzw. ob es hier zu einer Änderung kommen wird. Über den Deutschen Städte- und Gemeindebund wurde die Geschäftsstelle informiert über einen **Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Regelung über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz)**.

Vor dem Hintergrund weiter steigender Mieten, sowohl bei Wiedervermietung einer Wohnung als auch nach einer Modernisierung und den hierdurch weiter zunehmenden Belastungen der Mieter sollen zügig Änderungen der sog. Mietpreisbremse auf den Weg gebracht werden.

Der vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorgelegte Entwurf sieht unter anderem eine Pflicht des Vermieters vor, dem Mieter vor Vertragsschluss unaufgefordert über eine höhere Vormiete Auskunft zu erteilen, wenn die Zulässigkeit der Miete hierauf beruht. Zum Schutz der Mieter vor dem sog. Herausmodernisieren sieht der Referentenentwurf zudem ein Anspruch des Mieters gegen den Vermieter auf Schadensersatz bei Ankündigung oder Durchführung einer baulichen Veränderung in der Absicht, den Mieter zur Beendigung des Mietverhältnisses zu veranlassen, sowie einen Ordnungswidrigkeitstatbestand der Ankündigung oder Durchführung einer baulichen Veränderung in missbräuchlicher Weise vor.

Die angedachten Neuregelungen sind grundsätzlich zu begrüßen, da bislang die Einführung der

Mietpreisbremse nicht zu einer nachweisbaren Verringerung des Mietanstieges geführt hat. Angeregt wurde des Weiteren, Mietspiegel vom Gesetzgeber so zu stärken, dass sie weiterhin ihre marktbefriedigende Funktion im Hinblick auf Transparenz und Rechtssicherheit erfüllen können.

Die Geschäftsstelle wurde im Berichtszeitraum des Weiteren angehört zur Richtlinie des Landes Hessen zur sozialen Mietraumförderung. Gegenstand und Ziel der **Richtlinie des Landes Hessens zur sozialen Mietraumwohnförderung** ist eine soziale Wohnraumförderung für Haushalte bereitzustellen, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und daher auf Unterstützung angewiesen sind.

### ● **Asylbewerber / Flüchtlinge**

Im Zusammenhang mit der Unterbringung von Asylbewerbern/Flüchtlingen verzeichnete die Geschäftsstelle 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.

### ● **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 Bikes Strecken 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 Haftpflichtversicherern zu empfehlen ist, der im Zweifel Deckungsschutz gewähren muss.

Hervorzuheben ist die Frage der Verkehrssicherungspflicht bei Wasserflächen, insbesondere bei Regenrückhaltebecken sowie Feuerlöschteichen. Hier stellt sich immer wieder die Frage, ob bzw. inwieweit eine Einzäunung des Teiches vorgenommen werden muss. Dabei kann keine generalisierende Betrachtungsweise vorgenommen werden. Die Frage der Notwendigkeit von Absicherungsmaßnahmen ist vielmehr eine Bewertung im Einzelfall. Betreiber von Regenrückhaltebecken

und Feuerlöschteichen müssen jede einzelne Anlage auf ihr Gefahrenpotenzial und die tatsächlichen Gegebenheiten hin überprüfen und daraus entsprechende Maßnahmen ableiten. Auch die Intervalle zur Kontrolle der getroffenen Verkehrssicherungsmaßnahmen (z. B. Zaun, Schilder) sollten sich an den jeweiligen Gegebenheiten orientieren. Zur Einschätzung des Gefahrenpotenzials kann es auch sinnvoll sein, ein Ingenieurbüro (Fachbüro) zu beauftragen, um eine Gefährdungsbeurteilung erarbeiten zu lassen und Gespräche mit dem Versicherer zu führen. Für die Regenrückhaltebecken und Löschwasserteiche existieren darüber hinaus DIN-Normen, die zum Teil Regelungen zur Absicherung enthalten. Diese sind in die Gesamtbetrachtung mit einzubeziehen.

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 Gebäudes ist. Dies insbesondere, wenn die Gebäude – z.B. Sportheim – vor längerer Zeit von den Vereinen selbst errichtet wurden.

Nach wie vor problematisch ist die Frage der Laufzeit von Getränkelieferungsverträgen, die oftmals im Zusammenhang mit Pachtverträgen für Dorfgemeinschaftshäuser/Bürgerhäuser abgeschlossen werden. Hier besteht ein nicht unerheblicher Beratungsbedarf.

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.

### ● **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 Grenzabstandsregelungen 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 ist auf eine Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs hinsichtlich der Übernahme von Kosten für die Unterbringung von Tieren hinzuweisen. Mit Beschluss vom 17.05.2017 (Az.: 8 A 1064/14) hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof deutlich gemacht, dass kein Aufwendungsersatzanspruch gegenüber den Kommunen als Träger der Fundbehörde besteht, soweit es sich nicht um Fundtiere handelt. Eine Inanspruchnahme der Kommune kann nur dann erfolgen, wenn die Grundsätze der öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag (§§ 677 ff. BGB) vorliegen. Die Gemeinde ist gemäß § 27 b HessAGBGB als Fundbehörde und damit gemäß § 967 BGB verpflichtet, Fundsachen entgegenzunehmen, zu erhalten und zu verwahren. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass tatsächlich ein Fundverhältnis vorliegt, die Sache bzw. das Tier also einem Eigentümer zuzuordnen ist. Soweit nicht festgestellt werden kann, dass diese noch einen Eigentümer haben und damit Fundtiere sind, kann eine Verpflichtung der Behörden nicht gesehen werden. Insofern verweist der VGH auch ausdrücklich darauf, dass mittlerweile eine große Population von entlaufenen und ausgesetzten Katzen existiert. Aufgrund der Anzahl der mittlerweile verwildert lebenden Katzen muss nach Beweislastgrundsätzen derjenige die Anspruchsvoraussetzungen beweisen, auf die er sich beruft. Soweit Tierschützer und Tierheime einen Aufwendungsersatzanspruch gegen Fundbehörden in Bezug auf die Übernahme von Unterbringungs- und Pflegekosten für Fundtiere geltend machen, trifft sie die materielle Beweislast, dass es sich tatsächlich um Fundtiere und nicht um herrenlose oder wild lebende Tiere handelt. Der VGH geht auch darauf ein, dass die Fundbehörden keine Beweislastumkehr trifft, da sie selbst nicht die Unauflösbarkeit der Herkunft der Katzen verursacht hat. Im Übrigen würde das Ergebnis, dass alle aufgefundenen Tiere als Fundtiere zu qualifizieren sind, eine erhebliche Belastung der Haushalte der Kommunen darstellen und den Bewertungen des Fundrechtes widersprechen.

Auch aus der grundgesetzlichen Staatszielbestimmung des Tierschutzes (Art. 20 a GG) ist keine andere Beweislastregelung ableitbar. Das Fundrecht bezweckt keinen Tierschutz, sondern Eigentumsschutz und rechtfertigt die Inanspruchnahme der Gemeinden als Träger der Fundbehörden und damit deren wirtschaftliche Belastung nur zum Schutz des Eigentums, nicht aber zum

Zwecke des Tierschutzes. Das Fundrecht ist nicht geeignet, Tierschutz zu verwirklichen, weshalb es nicht geboten ist, seine Normen im Sinne des Tierschutzes zu verstehen. Die Fundbehörde ist auch nicht Adressat des Tierschutzgesetzes. Weder besteht eine Betreuungspflicht der Fundbehörde noch kennt das Tierschutzgesetz eine allgemeine Hilfeleistungspflicht für verletzte Tiere. Ebenso besteht keine Verpflichtung zur Behandlung aus dem allgemeinen Ordnungs- und Polizeirecht. Die Verletzung der Tiere stellt in der Regel keine Störung der öffentlichen Ordnung dar. Die öffentliche Ordnung ist die Gesamtheit der unbeschriebenen Normen für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Befolgung nach der jeweils herrschenden Anschauung als unentbehrliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens angesehen wird. Eine allgemein herrschende ungeschriebene Norm, die es gebietet, allen verletzten, leidenden Tieren zu helfen, ist nicht feststellbar. Dort wo durch den Tod eines Tieres nur die Natur ihren Lauf nimmt, besteht keine gesellschaftlich anerkannte Norm, die dazu verpflichtet einzugreifen und dem Tier zu helfen. Das Leiden und das Ableben des Tieres werden in diesen Fällen als natürlicher Vorgang betrachtet. Entsprechend sieht auch § 45 Abs. 5 BNatSchG nur die Befugnis jedermanns vor, verletzte, hilflose oder kranke Tiere aufzunehmen, um sie gesund zu pflegen. Eine gesetzliche Pflicht besteht nicht. Auch entgegen der Argumentation des OVG Greifswald (Urt. v. 21.01.2011, Az.: 3 L 272/06) kann nicht von einer Anscheinsgefahr und damit von einer sog. „Anscheinsfundsache“ ausgegangen werden.

Im Übrigen muss im Rahmen der Geltendmachung von Aufwendungsersatzansprüchen aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag die Geschäftsbesorgung dem wirklichen oder mutmaßlichen Willen des Geschäftsherrn entsprechen. Insoweit hat bereits das Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 06.09.1988, Az.: 4 C 5/86) entschieden, dass ein Träger öffentlicher Verwaltung nicht durch private Initiative im Hinblick auf das „Ob“ und „Wie“ einer konkreten Maßnahme vor vollendete Tatsachen gestellt werden darf, wenn der Behörde in dieser Hinsicht ein Ermessen eingeräumt ist. Letztlich hat der VGH in seinem Beschluss deutlich gemacht, dass kein Aufwendungsersatzanspruch für Unterbringungs- und Behandlungskosten von aufgefundenen Tieren gegenüber den Kommunen als Träger der Fundbehörden besteht, soweit es sich nicht tatsächlich um Fundtiere im Sinne des Fundrechtes handelt. Die diesbezügliche Darlegungs- und Beweislast trifft hier den jeweiligen Anspruchsteller.

Von denselben Erwägungen ist bereits das Verwaltungsgericht Gießen bei einer Entscheidung zum Fundrecht vom 16.02.2017 (Az.: 4 K 3594/16.GI) ausgegangen. Auch hier hatte der Hessische Städte- und Gemeindebund die betreffende Kommune vertreten, welche die Übernahme von Unterbringungs- und Heilbehandlungs-



kosten einer aufgefundenen Katze abgelehnt hatte. Maßgeblich war in diesem Sachverhalt ebenso, dass der Kläger nicht nachweisen konnte, dass es sich tatsächlich um ein Fundtier und nicht um ein herrenloses oder wild lebendes Tier gehandelt hat. Zudem hat der Kläger eigenmächtig die Behandlung und Unterbringung der Katze veranlasst, ohne die Katze gemäß der gesetzlichen Vorschrift (§ 967 BGB) zuvor als Fund bei der Fundbehörde anzuzeigen. Insoweit wurde auch in diesem Urteil darauf hingewiesen, dass die öffentliche Verwaltung nicht durch private Initiativen gerade im Hinblick auf Maßnahmen, bei der ihr ein Ermessen zusteht, vor vollendete Tatsachen gestellt werden kann. Der Kläger hat gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen die Berufung eingelegt. Eine Entscheidung im Berufungsverfahren vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof steht in dieser Sache noch aus.

Weiterhin ist im Zusammenhang mit dem Fundrecht auf eine grundlegende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.04.2018 (Az.: 3 C 5/16) hinzuweisen. Hier befasste sich das Bundesverwaltungsgericht mit den Klagen zweier Tierschutzvereine, die den Ersatz von Aufwendungen für die Unterbringung und tierärztliche Behandlung von insgesamt 11 Katzen, die bei ihnen als Fundtiere abgegeben worden waren, von den Gemeinden fordern. Die Kläger zeigten den Fund bei den beklagten Gemeinden an und wiesen mit Blick auf anfallende Kosten auf die Möglichkeit hin, die Katzen anderweitig unterzubringen. Die Gemeinden lehnten es ab, Aufwendungen zu ersetzen. Eine Vereinbarung zwischen den Tierschutzvereinen und den beklagten Gemeinden über die Verwahrung von Fundtieren bestand jedoch nicht. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Klage abgewiesen, da ein Ersatzanspruch auf Grundlage einer öffentlichrechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag nicht besteht. Die Fundbehörde ist für die Verwahrung und Versorgung eines Fundtieres grundsätzlich erst dann zuständig, wenn es bei ihnen abgeliefert wird. Dies ist jedoch in vorliegenden Sachverhalt nicht geschehen. Außerdem waren in dem Sachverhalt keine Gründe ersichtlich, weshalb die Katzen nicht hätten abgeliefert werden können. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Entscheidung auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellung der Vorinstanz bestätigt. Nach dem Fundrecht obliegt es dem Finder, den Fund anzuzeigen und die Fundsache in Verwahrung zu nehmen. Der Finder ist allerdings berechtigt und auf Anordnung verpflichtet, die Sache der Fundbehörde abzuliefern (§ 967 BGB). Eine Verwahrungspflicht der Fundbehörde, die als Grundlage einer Geschäftsführung ohne Auftrag in Betracht kommen kann, entsteht danach grundsätzlich erst mit der Ablieferung der Fundsache. Besondere Umstände, die es aus Gründen des Tierschutzes gebieten könnten, eine Verwahrungspflicht der Fundbehörde auch ohne Ablieferung anzunehmen, lagen jedoch gerade nicht vor. Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs ist nichts dafür ersichtlich, dass es

nicht tierschutzgerecht gewesen wäre, die Katzen bei den jeweils Beklagten abzuliefern. Das Bundesverwaltungsgericht hat hier eine wichtige rechtliche Klarstellung für die Kommunen als Fundbehörde getroffen.

Aus kommunaler Sicht ist zu empfehlen, dass stets weiterhin geprüft wird, ob nicht eine Vereinbarung mit Tierschutzverbänden, Tierheimen zur Unterbringung und Versorgung und den dafür anfallenden Kosten aufgefunderer wildlebender Tiere vor Ort getroffen werden kann. Dies dient einer kostenmäßigen Begrenzung möglicher Aufwendungen für aufgefundene Tiere im Gemeindegebiet. Andernfalls steht zu befürchten, dass Tierärzte und Tierschutzvereinigungen Rechnungen über Operationen bzw. Unterbringung und Versorgung von Fundtieren stellen.

### ● 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 Verbreitungsrechte (§§ 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 Scha-

densersatzforderungen 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.

### ● **Versicherungsrecht**

Die 83. Umweltministerkonferenz hat im Oktober 2014 die Unterstützung von Elementarschadenskampagnen beschlossen. Ziel ist es, die Versicherungsdichte als Beitrag zur Risikovorsorge innerhalb des Hochwasserrisikomanagements zu erhöhen. In diesem Zusammenhang hat der Hessische Städte- und Gemeindebund an der vom Hessischen Umweltministerium initiierten Kampagne zur Elementarschadensversicherung teilgenommen.

Ziel dieser Kampagne sollte sein, die Bürger über die drohenden Gefahren und Risiken aufzuklären und die Versicherungsdichte im Rahmen der Eigenvorsorge jeden Bürgers zu erhöhen. Nach Aussage des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GBV), Stand 2013, sind in Hessen lediglich 21 % aller Gebäude gegen Elementarschäden versichert. Betroffen von einer etwaigen Unterversicherung sind 84 % aller Gebäude, die in der höchsten Risikozone liegen. Die Elementarschadensversicherung bietet Schutz bei Schäden durch Hochwasser, Überschwemmung, Starkregen, Rückstau, Erdbeben, Erdsenkung, Erdbeben, Schneedruck, Lawinen und Vulkanausbrüche. Da trotz Schutzmaßnahmen nicht immer Schäden, die durch vorstehende Umwelteinwirkungen entstehen, abgewendet werden können, bleibt immer ein Risiko, das jeden treffen kann.

In den letzten Jahren haben Überschwemmungen und vor allem Starkregenereignisse große Schäden an Mensch und Gut verursacht. Die Prognosen gehen davon aus, dass sich diese Wetterereignisse in naher Zukunft häufen könnten. Die Umweltministerkonferenz empfiehlt daher, die Bevölkerung über die Möglichkeit der Elementarschadensversicherung aufzuklären. Unter dieser Prämisse hat das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eine Kampagne zur Elementarschadensversicherung gestartet. In den verschiedenen Beiratssitzungen wurde u.a. ein Flyer sowie eine Homepage zur Elementarschadenskampagne erarbeitet. Die Kampagne umfasste die Erstellung eines Flyers und den entsprechenden Aufbau einer Internetseite mit Informationen zum Thema Elementarschadensversicherung. Das Vorgehen und die inhaltliche Abstimmung erfolgten in verschiedenen Beiratssitzungen.

In dem Beirat waren neben Vertretern des Hessischen Umweltministeriums ein Vertreter des Hessischen Innenministeriums, die Verbraucherzentrale Hessen e.V., die Handwerkskammer Wiesbaden, die Industrie- und Handelskammer, die Architekten- und Stadtplanerkammer, der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., der Hessische Städtetag sowie der Hessische Städte- und Gemeindebund. Im Rahmen der Elementarschadenskampagne ist auf die erstellte Homepage des Umweltministeriums hinzuweisen (<https://umwelt.hessen.de/elementarschadensversicherung>). Unter der Adresse

<https://umwelt.hessen.de/umwelt-natur/wasser/hochwasserschutz/elementar-versichern/hochwasser-und-andere-natur-gefahren>

kann der Infolyer „Hochwasser und andere Naturgefahren“ heruntergeladen werden.

Ebenfalls auf der Homepage zu finden sind Artikel zu den Gefahren durch Hochwasser und anderen Naturgefahren sowie der richtigen Vorsorge dagegen. Außerdem wird auf der Homepage dargestellt, was es bedeutet, konkret eine Eigenvorsorge im Rahmen von Hochwasser- und anderen Naturgefahren zu treffen. Unter der Rubrik „Was ist eine Elementarschadensversicherung“ werden zudem die Elemente der Elementarschadensversicherung erläutert und auf die Richtlinie für die Gewährung staatlicher Finanzhilfen bei Elementarschäden vom 15.11.2013 (Staatsanzeiger 49/2013, S. 1474) hingewiesen. Wichtig ist jedoch in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Gewährung staatlicher Finanzhilfen bei Elementarschäden nur für nachweislich nicht versicherbare Schäden gewährt wird. Im Einzelfall ist es daher erforderlich, dass eine eventuelle Ablehnung einer Elementarschadensversicherung durch den jeweiligen Anspruchsteller zum Erhalt einer staatlichen Finanzhilfe vorgelegt werden kann.

Unter der Rubrik „Was kann ich tun“ sind weiterführende Informationen enthalten hinsichtlich aktueller Hochwasserinformationen sowie Pegelstände, der Hinweis auf eine Warnwetter-App sowie eine Notfallinformations- und Nachrichten-App. Außerdem wird auf der Homepage auf verschiedene Videoreihen zum Thema „Baulicher Bevölkerungsschutz“ mittels eines Links hingewiesen. Die Videoreihen zeigen anhand praktischer Fälle, wie man sein Gebäude vor Gewitter, Hagel, Sturm, Feuer, Hochwasser, Erdbeben, Schneelast, Eisregen und Lawinen sowie vor Starkregen schützen kann.

### ● **Insolvenzrecht**

Im Berichtszeitraum wurde das Hessische Ausführungsgesetz zur Insolvenzordnung evaluiert und in diesem Zusammenhang geprüft, ob eine Verlängerung der Befristung erforderlich ist. Aus kommunaler Sicht ist § 4 des Hessischen Ausführungsgesetzes zur Insolvenzordnung von Bedeu-

tung. Danach werden nämlich Stellen, die von Gemeinden eingerichtet sind, als geeignet anerkannt, wenn bestimmte Voraussetzungen (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 5 des Gesetzes) erfüllt sind. Aufgrund der Tatsache, dass Kommunen, welche Schuldnerberatungsstellen eingerichtet haben, es als erforderlich angesehen haben, dass das Gesetz weiterhin über den 31.12.2017 hinaus aufrecht erhalten wird, haben wir nach Rückkopplung mit den betroffenen Kommunen gegenüber dem Hessischen Justizministerium darauf hingewirkt, dass das Hessische Ausführungsgesetz zur Insolvenzordnung über den 31.12.2017 hinaus von Bedeutung und damit erforderlich ist. Durch Art. 2 des Gesetzes vom 05. Oktober 2017 (GVBl. S. 294) ist das Hessische Ausführungsgesetz zur Insolvenzordnung nunmehr bis zum 31. Dezember 2025 verlängert worden und in Kraft.

### ● **Sonstiges**

Auch in diesem Berichtszeitraum kam es wiederum zu einer verstärkten Prüfung von Gestattungs-/Überlassungsverträgen zur Errichtung von Photovoltaik, Mobilfunk- und Windkraftanlagen. Nach wie vor ist aufgrund der Klimaschutz- und energiepolitischen Diskussionen eine hohe Priorität in den Kommunen festzustellen, derartige Anlagen zu errichten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass entsprechende Musterverträge des Hessischen Städte- und Gemeindebundes zur Verfügung gestellt werden und diese im Mitgliederbereich auf der Homepage eingestellt sind.

Im Rahmen der Lehrgänge des Freiherr vom Stein-Instituts wurden neben den Rechtsbereichen des Miet- und Nachbarrechts auch die vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten dargestellt. Schwerpunkte waren auch hier die entsprechenden Verträge zur Errichtung von Windkraft, Mobilfunk- als auch Photovoltaikanlagen. Ein weiterer Schwerpunkt war die Gestaltung von entsprechenden Grundstücks- und Gestattungsverträgen.

Aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung in der Verwaltung als auch im elektronischen Rechtsverkehr wurden wir darüber hinaus angehört zu einer **Verordnung zur Regelung der elektronischen Kommunikation in der Hessischen Justiz sowie zur Einführung des besonderen elektronischen Behördenpostfaches**. Hier haben wir uns insbesondere dafür ausgesprochen, dass auch den kommunalen Spitzenverbänden ein elektronischer Zugang zu den Gerichten ermöglicht wird, damit insbesondere auch in Eilverfahren eine unverzügliche Information erfolgen kann.

---

## **24. Interkommunale Zusammenarbeit**

Im Berichtszeitraum waren vermehrt Anfragen zur **interkommunalen Zusammenarbeit** und hierbei insbesondere zur **Gründung von Gemeindever-**

**waltungsverbänden und Zweckverbänden** zu verzeichnen.

In diesem Zusammenhang ist auch der Zusammenschluss der Stadt Beerfelden mit den Gemeinden Hesseneck, Rothenberg und Sensbachtal zur Stadt Oberzent im Odenwaldkreis zu erwähnen. Die Fusion erfolgte zum 01.01.2018. Da die Bevölkerung insbesondere in den ländlichen Bereichen in den letzten Jahren erheblich zurückging, griffen die benachbarten Kommunen die Idee eines Zusammenschlusses auf. Deshalb fand am 06. März 2016 in den vier Kommunen, (Beerfelden, Hesseneck, Rothenberg und Sensbachtal) ein Bürgerentscheid statt, in dem die Fusion zur Frage stand. Alle vier Kommunen entschieden sich mit einer Mehrheit für eine Fusion der Kommunen zur „neuen“ Stadt Oberzent. Hierzu musste ein entsprechender Grenzänderungsvertrag ausgearbeitet werden, der dann entsprechend von den vier Kommunen beschlossen wurde. Die Ausarbeitung des Grenzänderungsvertrages erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Städte- und Gemeindebund.

Im Zusammenhang mit dem Thema Fusion ist ebenso auf die Bürgerentscheide in der Frage einer Fusion in der Gemeinde Angelburg und der Gemeinde Steffenberg hinzuweisen. Hier scheiterte ein entsprechender Bürgerentscheid über die Fusion. Bei dem Bürgerentscheid in den Gemeinden kam die nötige Mehrheit nur in Angelburg zustande. Auch in diesem Fall hat die Geschäftsstelle die Mitgliedskommunen entsprechend beraten und unterstützt.

Im Zusammenhang mit der **Bildung von Gemeindeverwaltungsverbänden** stellte sich im Berichtszeitraum ebenfalls die relevante Frage, ob die Zurverfügungstellung des Personals durch das jeweilige Verbandsmitglied an den Gemeindeverwaltungsverband ein ausschreibungspflichtiger Vorgang darstellt. Hierzu ist zunächst auf § 30 Abs. 3 Satz 2 Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) zu verweisen. Danach kann der Gemeindeverwaltungsverband seine Aufgaben mit Bediensteten der Mitgliedsgemeinden wahrnehmen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass der Gemeindeverwaltungsverband eigenes Personal anstellt. Diese Frage wurde in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Wirtschaftsministerium und dem Hessischen Innenministerium unter Berücksichtigung der bisher ergangenen Rechtsprechung geklärt. Allerdings war diese konkrete Fragestellung bisher noch nicht ausdrücklich von den zuständigen Gerichten zu entscheiden gewesen.

Voraussetzung für einen öffentlichen Auftrages ist, dass ein entgeltlicher Vertrag zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem Unternehmen über die Beschaffung von Leistungen, die Lieferung von Waren, die Ausführung von Bauleistungen oder die Erbringung von Dienstleistungen vorliegt. Ein Kernelement des öffentlichen Auftra-

ges gemäß § 103 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) ist, dass der öffentliche Auftraggeber am Markt teilnimmt. Interne Organisationsmaßnahmen stellen hingegen Vorgänge dar, die nicht als Teilnahme am Markt zu bewerten sind und damit nicht als öffentlicher Auftrag zu qualifizieren sind. Bei der Erledigung der Aufgaben des Gemeindeverwaltungsverbandes durch Personal der Mitgliedsgemeinden ist festzustellen, dass zwischen dem jeweiligen Verbandsmitglied und dem Gemeindeverwaltungsverband kein Vertrag vorliegt, sondern die Hinzuziehung des Personals auf der Grundlage von § 30 Abs. 3 Satz 2 KGG bzw. der entsprechenden Satzungsregelung des Gemeindeverwaltungsverbandes erfolgt. Die eigentliche auszuführende Ausgabe ist bereits nach der Satzung dem Verband übertragen. Die Durchführung durch das Personal des Verbandsmitgliedes ist damit notwendig und eine zwingende Folge des Zusammenschlusses. Damit liegt kein Vertrag im Sinne des Vergaberechts vor.

Weitere Voraussetzungen für das Vorliegen eines öffentlichen Auftrages ist die Entgeltlichkeit. Der EuGH geht hierbei von einem weiten Entgeltbegriff aus. Der EuGH hat allerdings auch festgestellt, dass eine Kompetenzübertragung zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe kein öffentlicher Auftrag darstellt, wenn der Verband eine eigene Entscheidungsbefugnis, eine ausreichende organisatorische und finanzielle Unabhängigkeit besitzt (EuGH, Entscheidung vom 21.12.2016, Az.: C – 51/15). Ebenfalls in diesem Urteil wurde festgestellt, dass die Umverteilung der für die Ausübung der Befugnis verwendeten Mittel, die von einer bisher zuständigen auf die nunmehr zuständige Stelle übertragen werden, nicht als die Entrichtung eines Entgelts angesehen werden kann, sondern eine logische bzw. sogar notwendige Folge der freiwilligen Übertragung ist. Ebenso spricht gegen das Vorliegen eines entgeltlichen Vertrages auch, dass das KGG von einem Verbandsumlagesystem ausgeht (siehe §§ 19, 32 KGG). Zudem stellt die Zahlung einer Umlage ebenfalls eine notwendige Folge der durch § 30 Abs. 3 Satz 2 KGG eröffneten Möglichkeit zur Gestellung von Personal dar. Durch die Erhebung der Umlagen ist auch von einer finanziellen Unabhängigkeit des Gemeindeverwaltungsverbandes auszugehen und diese gewährleistet. Damit liegt auch bei der Personalgestellung im Rahmen eines Gemeindeverwaltungsverbandes kein typischer entgeltlicher Vertrag vor.

Auch der EuGH hat insoweit festgestellt, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten innerhalb eines Mitgliedsstaates unter dem Schutz von Art. 4 Satz 2 EUV steht, nachdem die Union verpflichtet ist, die jeweilige nationale Identität der Mitgliedsstaaten zu achten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen abschließend der lokalen und regionalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Hiernach bezieht sich der Schutz auch auf die innerstaatliche Neuord-

nung von Kompetenzen, in deren Rahmen eine zuvor zuständige Stelle von ihrer Pflicht zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe entlastet wird bzw. ihr Recht darauf verliert oder sich selbst davon entlastet bzw. darauf verzichtet und in Zukunft einer anderen Stelle diese Pflicht auferlegt wird bzw. dieses Recht zusteht (EuGH, Urteil vom 21.12.2016, Az.: C – 41/15).

Als Ergebnis lässt sich damit feststellen, dass bei der Personalgestellung im Rahmen einer Gründung eines Gemeindeverwaltungsverbandes nicht von einem ausschreibungspflichtigen entgeltlichen Vertrag auszugehen ist. § 30 Abs. 3 Satz 2 KGG stellt die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage dar, um den Gemeindeverwaltungsverband personell auszustatten. Die Personalgestellung bei der Zusammenarbeit durch einen Gemeindeverwaltungsverband stellt damit eine binnenorganisatorische Maßnahme dar, die man als Annexkompetenz zur Bildung des Verbandes ansehen muss. Bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Satzung des Gemeindeverwaltungsverbandes ist daher davon auszugehen, dass bei einer Personalgestellung der Mitgliedsgemeinden an den Gemeindeverwaltungsverband keine ausschreibungspflichtige Dienstleistungserbringung vorliegt. Damit ist es möglich, dass die Personalgestellung von Mitgliedsgemeinden an den Gemeindeverwaltungsverband in der Satzung so ausgestaltet werden kann, dass die Personalgestellung dem Vergaberecht entzogen ist. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass aus der Satzung des Gemeindeverwaltungsverbandes hervorgeht, aus welchem Grunde eine Übertragung der Aufgaben erfolgt, dass eine im allgemeinen öffentlichen Interesse liegende Aufgabe erfüllt wird und zudem eine echte Kompetenzübertragung erfolgt. Mit der übertragenen Kompetenz müssen zudem die Zuständigkeiten als auch die damit einhergehenden Befugnisse verbunden sein, so dass die neue Stelle (hier der Gemeindeverwaltungsverband) über eine eigene Entscheidungsbefugnis und eine finanzielle Unabhängigkeit verfügt. Damit liegt eine echte Kompetenzübertragung vor, die nicht als öffentlicher Auftrag zu qualifizieren ist, so dass das öffentliche Vergaberecht nicht einschlägig ist. Diese Auffassung hat auch das Hessische Wirtschaftsministerium sowie das Innenministerium geteilt.

Darüber hinaus stellt sich bei Gründung von Gemeindeverwaltungsverbänden bzw. Zweckverbänden oder öffentlichrechtlichen Vereinbarungen im Rahmen von Personalgestellungen auch die Frage, ob eine Umsatzsteuerpflicht besteht. Grundlage hierfür könnten die Regelungen der §§ 2 Abs. 1, 2b UStG sein. Dabei ist als rechtlich offen zu verzeichnen, ob der Verband als Unternehmer im Sinne dieser Vorschriften anzusehen ist und ob Ausschlussgründe vorliegen. Die Geschäftsstelle hat hier generell vertreten, dass eine Unternehmereigenschaft gem. § 2 Abs. 1 UStG nicht vorliege und die Ausschlussgründe des § 2 Abs. 3 Nr. 2 UStG einschlägig seien, wo-



nach keine Wettbewerbsverzerrung vorliege, wenn die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt werde. Diese Rechtsfrage ist bisher nicht geklärt. Eine offizielle Meinung des Hessischen Ministeriums der Finanzen bzw. des Bundesministeriums für Finanzen liegt nicht vor. Die Geschäftsstelle ist weiterhin bemüht, auf eine einheitliche Rechtsmeinung in ihrem Sinne hinzuwirken.

---

## 25. Tourismus

---

Bereits im Jahr 2007 hat das hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung den Tourismus politischen Handlungsrahmen erstellt. Der Handlungsrahmen dient als Leitlinie für die Tourismuspolitik und für einen langfristigen Entwicklungsprozess der touristischen Akteure in Hessen. Durch die im Handlungsrahmen definierten Strategielinien und Handlungsfeldern sollen die Ziele der hessischen Tourismuspolitik erreicht werden: die Schaffung und Sicherung zukunftsfähiger Arbeitsplätze, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, der Entwicklung eines positiven Standortimages durch ein attraktives Tourismus und Freizeitangebot sowie die Förderung der Lebensqualität für die hessische Bevölkerung insbesondere in ländlichen Räumen.

Im Jahr 2015 wurde dieser Handlungsrahmen fortgeschrieben und bietet in den folgenden Jahren Orientierungen und Anregungen für die Weiterentwicklung des Fremdenverkehrs in Hessen.

Für die Umsetzung des tourismuspolitischen Handlungsrahmens 2015 hat das hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung den hessischen Tourismusverband „HTV“ mit der Prozessbegleitung beauftragt. Für den Umsetzungsprozess hat der Hessische Städte- und Gemeindebund inhaltliche Schwerpunkte im Berichtszeitraum erarbeitet:

### ● **Schärfung der Aufgabenverteilung im sogenannten 3-Ebenen Modell**

Um die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft unter dem zunehmenden Konkurrenzdruck zu stärken, gilt es die Kräfte aller touristischen Akteure zu bündeln. Eine wichtige Voraussetzung hierfür sieht der Hessische Städte- und Gemeindebund in der klaren Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Handlungsebenen. Im 3-Ebenen Modell arbeiten Landes-, Destinations- und die lokale Ebene (Touristische Arbeitsgemeinschaften) mit funktionalen Partnern und Leistungsanbietern zusammen. Die Landesebene steht hier für Marketingmaßnahmen zur Vermarktung der hessischen Reiseziele, sowohl im In- als auch im Ausland. Hierfür bildet der gemeinsam mit wichtigen touristischen Akteuren entwickelte strategische Marketingplan die zentrale Grundlage.

In den hessischen touristischen Zielgebieten/Destinationen sollen Markenführung und Marketing für Neukundengewinnung gebündelt werden. Zu den Aufgaben gehören hier regionale Angebotsnetzwerke, Qualitätsverbesserung, sowie die Kooperation der Orte und touristischen Arbeitsgemeinschaften untereinander.

Auf der lokalen Ebene geht es um die Umsetzung einer professionellen Marktbearbeitung, die hier bei erforderlicher interkommunaler Zusammenarbeit als touristische Arbeitsgemeinschaft (TAG) bezeichnet wird. Die Aufgaben vor Ort ist die direkte Arbeit am Kunden, die Angebotsgestaltung, die Infrastrukturentwicklung, die Gästeinformation und Betreuung sowie die Vermarktung der Region.

Die touristischen Strukturen in Hessen lösen sich jedoch seit Jahren mehr und mehr von Verwaltungsgrenzen und entwickeln sich zum Teil zu landesübergreifenden Zielgebieten. Eine zentrale Bedeutung kommt hier der lebens- und leistungsfähigen touristischen Arbeitsgemeinschaft vor Ort und attraktiven Touristikkorten zu (Binnenmarketing).

### ● **Tourismus im ländlichen Raum**

Immer mehr Menschen suchen Erholung in der näheren Umgebung und entdecken in Hessen neue Ziele. Tourismus und Freizeitwirtschaft entwickeln sich für viele ländliche Städte und Gemeinden zu einem wichtigen strukturpolitischen Faktor. Vor dem Hintergrund, dass die Bedeutung des Tourismus für den ländlichen Raum im Zeichen des demografischen Wandels immer wichtiger wird, engagiert sich der Hessische Städte- und Gemeindebund für den Erhalt und den Ausbau attraktiver touristischer Angebote jenseits der Ballungsräume.

Die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und der Wertschöpfung mit direktem Tourismusbezug (z.B. in Hotellerie und Gastronomie), als auch im vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen (z.B. im Bereich der Landwirtschaft, Lebensmittelherstellung, „Markenbildung“) bedarf einer professionellen Begleitung. Die Förderung von Wohn- und Lebensqualität für die hessische Bevölkerung durch die Sicherung von Kultur-, Freizeit- und Gesundheitsinfrastruktur in ländlichen Räumen, die Bewerbung von regionaler Identität und der Erhalt von Kultur- und Naturlandschaften ist ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit von Kommunen in ihrer Fläche.

Folglich besteht auch aus der Perspektive des Hessischen Städte- und Gemeindebundes die Notwendigkeit eines verstärkten Binnenmarketings. Insbesondere die Zusammenarbeit mit Leistungsträgern in den Städten und Gemeinden gilt es in den Blick zu nehmen. Die Unternehmen in der Hotellerie und im Gastgewerbe in Hessen

sind überwiegend Kleinunternehmen. Marketingmaßnahmen, die sich ausschließlich auf die großen Ketten und Leistungsträgern fokussieren, gehen an der Wirklichkeit des Flächen Landes Hessens vorbei. Darum sieht der Hessische Städte- und Gemeindebund die Notwendigkeit, stärker als bisher bei der Binnenentwicklung des Tourismus, die Partner aus der Gemeinde- und Stadtentwicklung und aus dem Regionalmanagement in diesem Profilierungsprozess mit einzubeziehen. Ihre verbindliche Einbindung in das 3Ebenen Modell hilft überdies europäische, Bundes- und Landesförderung zu bündeln, bzw. zu verzahnen. „Vielfalt erhalten / Rahmenbedingungen verbessern.“ Unter diesem Stichwort bietet darum der Hessische Städte- und Gemeindebund Vernetzungstreffen in Nord- und Südhessen ab 2019 an.

### ● **Verbindliche Einbindung von Partnern in die touristische Struktur in Hessen**

Je nach Größe des touristischen Zielgebietes bzw. der touristischen Arbeitsgemeinschaft sind vom Land Abstimmungsprozesse zu unterstützen, die eine bessere Verzahnung / Koordination ermöglichen. Hierbei sind Strukturen in Gebietskulissen in der Förderung von Naturparks und Regionen hilfreich (LEADER). Bei kleineren Destinationen sollte, so die Forderung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, die Zusammenarbeit besser organisiert werden. In vielen Regionen Hessens fehlen noch touristische Arbeitsgemeinschaften. Hier muss in unmittelbarer Verbindung an die örtliche Ebene gestärkt werden. Durch eine optimierte Zusammenarbeit wird mehrgleisiges Arbeiten und ein Flickenteppich an Modellprojekten verhindert.

### ● **Finanzierung**

Vor dem Hintergrund erheblich verändert haben sich im Berichtszeitraum Markt- und Rahmenbedingungen (Buchung über Internetportale und nicht mehr im Tourismusbüro). Hier bedarf es für den Hessischen Städte- und Gemeindebund eines größeren Engagements in dem Land. Gerade für den ländlichen Tourismus gehört die zu geringe Ressourcenausstattung zu den größten Problemen. In der Tendenz lassen die strukturellen Veränderungen im Touristikmarkt einen Anstieg der räumlichen Einkommensunterschiede und eine wachsende Gefahr räumlicher Polarisierung erwarten. Hierbei dürften demografische und ökonomische Entwicklungen einander entsprechen: Erfolgreiche Städte und Regionen ziehen Besucher an, während Städte und Regionen mit einer schwachen ökonomischen Basis Gefahr laufen, durch Abwanderung in einer Abwärtsspirale von Bevölkerungsverlusten und abnehmender Leistungsfähigkeit im Tourismus zu geraten. Die gegenwertige Situation der touristischen Orte, insbesondere im ländlichen Raum, verdeutlicht an vielen Stellen einen erheblichen Handlungsbedarf. Das touristische System ist konzeptionell noch nicht auf die Marktentwicklung der letzten

Jahre und die zukünftigen Herausforderungen eingestellt. Ziel des Hessischen Städte- und Gemeindebundes ist es, über den tourismuspolitischen Handlungsrahmens hinaus sich hier für den kreisangehörigen Raum einzusetzen.

---

## **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.

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 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 und der kommunalen Seite eröffnet.

Im Berichtszeitraum ging es vor allem um die sogenannte eGovernment-Gesetzgebung. Mit den Regelungen des eGovernment-Gesetzes des Bundes und des Online-Zugangsgesetzes des Bundes besteht die Notwendigkeit, dass auch der Landesgesetzgeber insofern tätig wird. Insofern legte die Landesregierung Anfang 2018 den Entwurf eines Hessischen eGovernment-Gesetzes vor. Der Hessische Städte- und Gemeindebund begrüßt grundsätzlich die Zielsetzung, Verwaltungsleistungen elektronisch zur Verfügung zu stellen und so eine standardisierte und rechtssichere Handhabung der immer komplexer werdenden rechtlichen Vorgaben und technischen Möglichkeiten vorzusehen.

Insofern bietet die eGovernment-Gesetzgebung erhebliche Chancen zur Stärkung und Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung insbesondere in Zeiten des Fachkräftemangels. Kritisiert hat der Hessische Städte- und Gemeindebund allerdings, dass verschiedene rechtliche Vorgaben, etwa zur Sicherstellung von Empfang und Verarbeitung elektronischer Rechnungen, im Gesetz nicht mit

entsprechenden Kostenausgleichspositionen versehen sind. Auch die Zusammensetzung des eGovernment-Rates, wie sie im Gesetzentwurf vorgesehen ist, beinhaltet ein erhebliches Ungleichgewicht dergestalt, dass die Vertreter der Landesseite deutlich zahlreicher sind als die kommunalen Vertreter, obwohl die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in Hessen in erheblichem Umfang kommunalisiert sind. Die Thematik war auch Gegenstand des gemeinsamen Forderungskatalogs der kommunalen Spitzenverbände für die 2019 beginnende neue Landtagswahlperiode und wird dann sicherlich einen zentralen Schwerpunkt der verbandspolitischen Tätigkeit bilden müssen.

Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) der EU trat am 25.05.2018 nach zweijähriger Übergangsfrist in Kraft. Mit der DSGVO wurden in Form einer Verordnung der EU unmittelbar geltende Vorgaben für den Datenschutz in allen Mitgliedsstaaten gemacht.

Zuvor war das Datenschutzrecht zwar bereits Gegenstand europarechtlicher Regelung gewesen, allerdings hatte der Europäische Gesetzgeber in den 90er Jahren noch das Instrument – durch nationale Gesetzgebung noch umzusetzenden – Richtlinie verwendet. Die letzte größere Novelle des Hessischen Datenschutzgesetzes aus dem Jahr 1999 ging auf die seinerzeitigen Vorgaben zurück. Wenn auch eine Verordnung nach Art. 288 AEUV unmittelbare Wirkung in den Mitgliedsstaaten entfaltet, galt dies für die DSGVO insofern nur eingeschränkt, als sie in erheblichem Umfang Öffnungsklauseln zugunsten der Mitgliedsstaaten enthielt. Erst mit dem Ende 2017 im Entwurf vorgelegten Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) war damit für die Rechtsanwender in Hessen zumindest in groben Zügen absehbar, in welcher Form der Landesgesetzgeber von diesen Öffnungsklauseln der DSGVO Gebrauch machen würde. Der Hessische Städte- und Gemeindebund wies in seiner Stellungnahme auf die Notwendigkeit hin, angesichts der gestiegenen Komplexität in Wahrnehmung des seit jeher bestehenden Beratungs- und Informationsmandats des Hessischen Datenschutzbeauftragten Fortbildungs- und Informationsangebote von dort vorzusehen und in Zusammenhang mit der Bestellung von Datenschutzbeauftragten durch öffentliche Stellen die Möglichkeit insbesondere Interkommunaler Zusammenarbeit vorzusehen. Letzteres griff der Gesetzgeber auf, zu dem fand sich der nunmehrige Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (HBDI) für Behörden des Landes und die kommunalen Spitzenverbände zur Mitarbeit in einem gemeinsamen Arbeitskreis Datenschutz bereit. Hier werden einzelne Probleme erörtert und nach Möglichkeit einer einvernehmlichen Klärung zugeführt. Die Geschäftsstelle informierte die Mitglieder über den jeweiligen Stand der Dinge und die Möglichkeit der elektronischen Benennung behördlicher Datenschutzbeauftragter, insbeson-

dere über den Eildienst sowie über einen Überblicksaufsatz in unserer Verbandszeitschrift (HSGZ 2018 S. 289296).

---

## **27. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit**

---

Eine funktionierende Demokratie setzt die Information der Medien und die damit verbundene Bildung einer unabhängigen Meinung voraus. Der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit kommt daher für unseren Verband eine besondere Bedeutung zu. Gleich ob in den Printmedien, beim Fernsehen oder in den hessischen Radioredaktionen: Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat einen über Jahre gewachsenen Kontakt zu den Journalistinnen und Journalisten auf- und ausgebaut. 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.

Durch ihre primäre Aufgabe der Information der Verbandsmitglieder und der Medien versucht die Geschäftsstelle, ihre Themen so zu präsentieren, dass sie auch in die jeweiligen Nachrichtenmedien, allen voran die Zeitungen, aufgenommen werden. Dass dies in den letzten Jahren regelrecht in einem „Kampf um Aufmerksamkeit“ ausgeartet ist, belegen verschiedene Studien zur sogenannten Medienlogik – eine Chance auf Veröffentlichung haben demnach nicht mehr anspruchsvolle, informative Beiträge, sondern die, die sich um Konflikte oder Negativität drehen. Auch die Spitzenverbände müssen sich daher im Kampf um Aufmerksamkeit gegen andere Mitspieler im Feld behaupten, um weiterhin Erwähnung in den Medien zu finden. Veranstaltungen, Wettbewerbe oder Interviews mit Persönlichkeiten im Verband sind Wege der medialen Aufmerksamkeit.

Ein wichtiges Pfund ist hier die Pflege von Pressekontakten über die aktuelle Berichterstattung hinaus. So hat der Verband mit Vertreterinnen und Vertretern von Printmedien, Funk und Fernsehen, die Möglichkeit eröffnet, Hintergrundgespräche über kommunale Themen zu führen – aus denen dann Interviews oder Statements für die Verbandskommunikation gewonnen werden können.

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 Auf-

gaben 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 Bürgermeister-rundschreiben 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, das in möglichst vielen Gemeinden und Städten der freiwillige Einsatz der Bürgerinnen und Bürger gefördert wird.

Die Mehrzahl der Mitgliedskommunen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes befinden sich in ländlichen Räumen. Eine tragfähige Erhaltung oder Verbesserung der Lebensqualität in Flächenkommunen kann nur gelingen, wenn alle Kräfte vor Ort zusammen wirken. Kommunen, Kirche, Vereine, Verbände und andere aktive Gruppierungen treten gemeinsam Herausforderungen wie dem Demografischen Wandel, die Zu- und Abwanderung von Menschen entgegen. Projekte des bürgerschaftlichen Engagements können die Lebensqualität des Ortes nicht nur prägen, sondern das Gemeinschaftsleben im Wesentlichen tragen.

Nicht immer muss eine entsprechende Initiative neu „erfunden“ werden. Darum veröffentlicht der HSGB regelmäßig entsprechende Berichte über gelungene ehrenamtliche Projekte in seiner Verbandszeitschrift. Unter dem Motto „Aktive Bürger = starke Kommunen“ werden im Sinne des Best-Practise-Gedanken Kommunen vorgestellt, die Bürgerinnen und Bürger beispielhaft aktivieren.

Im Berichtszeitraum hat die Aufnahme von Flüchtlingen in den Mitgliedskommunen zu einem

sehr starken Impuls für die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements geführt. Die Arbeit der freiwilligen Helferinnen und Helfer vor Ort ist ein wesentlicher Baustein für eine gelingende Integration der in hessischen Gemeinden bleibenden Flüchtlinge. Menschen setzen sich in ihren Kommunen dafür ein, die ersten Schritte in einer „Bleibeperspektive“ mit den Flüchtlingen zu gehen, ihre Lebenssituation zu verbessern und dabei zu helfen, das friedliche Zusammenleben vor Ort zu fördern.

Im Zusammenwirken der unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteure auf der kommunalen Ebene soll dazu beigetragen werden, dass Flüchtlinge sich mit ihren Talenten und Fähigkeiten einbringen können. Gleichzeitig benötigen die vielen bürgerschaftlichen Initiativen, Vereine, Verbände, Organisationen und Institutionen vor Ort die richtigen Rahmenbedingungen für ihren Einsatz.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund sieht es als kritisch an, dass die staatliche Förderung dieser Arbeit in Modellprojekten und Förderprogrammen sehr kleingliedrig gestaltet wird und die verschiedenen Ministerien parallel Projekte vor Ort fördern wollen. Eine größere Bündelung der verschiedenen Förderprogramme kann die kommunale Handlungsfähigkeit bei der Integration der neuen Zuwanderer nur erhöhen.

Es ist bezeichnend, dass Modellprojekte, die die Geflüchteten als Akteure der aktiven Bürgergesellschaft in den Blick nehmen, in den Gemeinden besonders erfolgreich sind. Die im Rahmen dieser Förderung erarbeiteten Ideen, reichen vom Einkaufservice für Senioren über verschiedene Gartenprojekte, Nähstuben und Repaircafés bis zur Nachbarschaftshilfe, von Geflüchteten betriebenen Cafés und die Beteiligung von Migranten in Bildungsprojekten.

Ehrenamtliche Hilfe fängt oft da an, wo die Behörden an ihre Grenzen stoßen. Das gilt insbesondere für die ehrenamtliche Flüchtlingsarbeit. In den Mitgliedskommunen gibt es noch ein sehr aktives und zusätzlich aktivierbares Potenzial an freiwilligen Engagierten in der Flüchtlingshilfe – auch wenn ihre Zahl insgesamt zurückgegangen ist. Die Begleitung, Koordinierung, kommunale Ansprechbarkeit dieser Helferinnen und Helfer ist für viele Kommunen ein neues Thema in ihrem Verwaltungshandeln. Ansprechpartner/innen, Stabsstellen, die Sozialverwaltung oder eigens kreierte Stellen helfen die notwendige Integrationsarbeit von zugewanderten Menschen zu unterstützen. In Zusammenarbeit mit der Landesehrenamtsagentur und den anderen kommunalen Spitzenverbänden engagiert sich hier der Hessische Städte- und Gemeindebund für eine entsprechende Qualifizierung und Vernetzung der kommunalen Fachkräfte.

Überhaupt ist die „Engagementlandschaft“ in Hessen in großer Bewegung. Vielfältige Partnerschaftsmodelle, Engagementlotsen, kommunale



Freiwilligenagenturen, Generationenhilfen und Netzwerke von Freiwilligen initiieren zivilgesellschaftliche Prozesse vor Ort. Im August 2018 hat sich auf Einladung der Landesehrenamtsagentur Hessen und der Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (LAGFA Hessen e.V.) über 80 Vertreterinnen und Vertreter aus Kommunen, Freiwilligenagenturen, Verbänden und Initiativen getroffen und ausgetauscht. Die kommunalen Anlaufstellen für bürgerschaftliches Engagement werden auch zukünftig eine wichtige Rolle bei der Ermöglichung von Projekten, bei der Gewinnung und Begleitung von Engagierten sowie der Vernetzung unterschiedlichster Felder des bürgerschaftlichen Engagements vor Ort spielen.

---

## **29. Partnerschaftsarbeit und internationale Kontakte**

---

Im Berichtszeitraum stand die Partnerschaftsarbeit mit dem südlichen Afrika im Fokus der Aktivitäten. Die Geschäftsstelle des Hessischen Städte- und Gemeindebundes hat ein Anliegen der hessischen Landesregierung aufgegriffen, Kontakte und Kooperationen zwischen Hessen und der Republik Namibia auszubauen. Zu den Feldern, in denen die Republik Namibia an vertiefter Zusammenarbeit besonders interessiert ist, gehört die kommunale Ebene. Angesichts gemeinsamer Interessen an der Frage erneuerbarer Energien, des Klimawandels und der globalen Erwärmung besteht in Hessen und Namibia das gemeinsame Interesse auch technologisch zusammenzuarbeiten.

Für den Beginn dieser themenorientierten Partnerschaft haben sich die Stadt Pfungstadt und Oshikuku in Nord-Namibia angenähert. In die beginnende Partnerschaftsarbeit zwischen den beiden Kommunen und ihrer Regionen sollen Expertisen und Erfahrungsberichte in eine interkommunale Zusammenarbeit einfließen, die wichtige Fragen in beidseitigem Interesse beantworten können.

Notwendig ist ein Dialog auf Augenhöhe zu wichtigen kommunalen Themen. In dem Gespräch mit den namibischen Partnern (Kommune und Region Oshikuku) wurden zunächst die Themen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung aufgerufen. Zukünftig soll auch das Thema Abfallwirtschaft im Projekt Berücksichtigung finden.

Sauberes Wasser ist eine essentielle Lebensgrundlage und eine der wichtigsten Ressourcen. In Deutschland hat die Wasserwirtschaft einen sehr hohen Standard erreicht. Im März 2017 diente ein Workshop in der Geschäftsstelle des HSGB der grundlegenden Information zu den Themen Wasser und Abwasser und der Vorbereitung einer geplanten Felderkundung im Norden Namibias. Referenten der Bundesanstalt für Geowissenschaft und Rohstoffe führten ins das Thema Was-

ser ein. An dem Workshop haben neben den Vertretern der Stadt Pfungstadt und der Stadtwerken Pfungstadt die Vertretung von Namibia in Hessen, der Hessische Städte- und Gemeindebund sowie das Ingenieurbüro Golükes teilgenommen. Der Versorger ENTEGA unterstützt das Pilotprojekt.

Im August wurde gemeinsam mit allen Partnern das gemeinsame Pilotprojekt „Bildung einer interkommunalen Arbeitsgruppe“ aufgesetzt, mit dem Ziel eines Austauschs von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Kommunen Pfungstadt und Oshikuku und deren Regionen sowie mit den regionalen Stadtwerken, Energie, Wasser- und Entsorgungsunternehmen.

Mit der interkommunalen Arbeitsgruppe sollen zunächst die Bedarfe in Namibia erkundet werden (Felderforschung) und dann gemeinsam mit den namibischen Partnern Konzepte für eine nachhaltige Wasserpolitik voran gebracht werden. Eine erste Reise nach Oshikuku fand vom 20.-26. April 2018 statt. Im Herbst 2018 kam es dann zu einem Gegenbesuch.

Die kommunale Trinkwasserversorgung in Oshikuku basiert auf einem veralteten System und soll mit der Zusammenarbeit mit den hessischen Fachleuten modernisiert und für die Zukunft ausgelegt werden. Nach Möglichkeit soll die Kommune auch die Chance wahrnehmen, durch eine moderne kommunale Wasser- und Abwasserwirtschaft den Tourismus als Wirtschaftszweig aufzubauen.

Beim Besuch der Delegation aus Pfungstadt wurde bereits eine Absichtserklärung (Letter of Intent) zwischen den beiden Partnern ausgearbeitet, die im September offiziell unterzeichnet wurde.

Gemeinsam mit den anderen Spitzenverbänden greift der HSGB den Gedanken des fairen Handels auf – weit über die bestehende Partnerschaftsarbeit mit dem südlichen Afrika hinaus. Auf Initiative der Metropolregion Frankfurt / RheinMain wurde das Projekt „Frankfurt / RheinMain auf dem Weg zur fairen Metropolregion ([www.rheinmainfair.de](http://www.rheinmainfair.de))“ gestartet.

Die kommunalen Spitzenverbände in Hessen unterstützen diesen interkommunalen, länderübergreifenden Ansatz ausdrücklich. Damit die Metropolregion Frankfurt/RheinMain als 3. „Faire Metropolregion“ ausgezeichnet werden kann, werden Gemeinden, Städte und Landkreise in der Region eingeladen, der Initiative beizutreten.

Rhein.Main.Fair ist es wichtig, auch das „bio.regional.fair“ in den Vordergrund zu stellen. Die regionalen Wertschöpfungen – von der Herstellung, Vermarktung und Vertrieb der heimischen Produkte – stehen gleichberechtigt neben den fair gehandelten Produkten. Die kommunalen Spitzenverbände erhoffen sich durch, dass durch das interkommunale Projekt „Frankfurt / RheinMain

auf dem Weg zur fairen Metropolregion“ ein wichtiger partnerschaftlicher Impuls für ganz Hessen erfolgt.

In Hessischen Städten und Gemeinden gibt es darüber hinaus mehr als 80 sogenannter Weltläden und Aktionsgruppen, die Produkte des fairen Handels vor Ort verkaufen. Neben dem Verkauf leisten Weltläden entwicklungspolitische Bildungsarbeit: Vorträge, Ausstellungen, Projekte zum globalen Lernen u.a. für Schulklassen und kirchliche Gruppen. Durch Kampagnen wie den „Weltladentag“ wird das Bewusstsein für gerechtere Strukturen im Welthandel kommunal gefördert.

---

### 30. Lehrgänge im Freiherr vom Stein-Institut

---

Im Berichtszeitraum wurden bis November 2018 im Rahmen des Freiherr vom Stein-Institutes in Nidda-Bad Salzhausen und Kirchheim 91 Lehrgänge durchgeführt, die von rund 2.550 Teilnehmern/innen besucht wurden.

Die Lehrgänge beinhalteten folgende Themen:

- Kommunalverfassungsrecht
- Bau- und Planungsrecht
- Umweltrecht
- Naturschutzrecht
- Finanzen
- Haushalts, Kassen- und Rechnungswesen
- Kommunales Abgabenrecht
- Arbeits- und Beamtenrecht
- Sozialrecht
- Gewerbe- und Ordnungsrecht, Straßenrecht
- Vergaberecht/VOB/Bauvertragsrecht
- 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. 650 Teilnehmern durchgeführt:

- Das neue Vergaberecht
- Hessische HundeVO (Praxisseminar)
- Rund um den Gesamtabchluss
- Erfolgsfaktoren für den dauerhaften Haushaltsausgleich
- Wirtschaftlich investieren und instand halten  
Gemeinden und Umsatzsteuerrecht

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 **401 Mitgliedsstädte und -gemeinden** als ordentliche Mitglieder und **119 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 (401)

Aarbergen  
Abtsteinach  
Ahnatal  
Alheim  
Allendorf (Eder)  
Allendorf (Lumda)  
Alsbach-Hähnlein  
Alsfeld  
Altenstadt  
Amöneburg  
Angelburg  
Antrifttal  
Aßlar  
  
Babenhäusen  
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  
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  
Brombachthal  
Bromskirchen  
Bruckköbel  
Büdingen  
Burghaun  
Burgwald  
Bürstadt  
Buseck  
Büttelborn  
Butzbach

Calden  
Cölbe  
Cornberg

Dautphetal  
Dieburg  
Diemelsee  
Diemelstadt  
Dietzenbach  
Dietzhölztal  
Dillenburg  
Dipperz  
Dornburg  
Dreieich  
Driedorf

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

Feldatal  
Felsberg

Fernwald  
Fischbachthal  
Flieden  
Flörsbachthal  
Flörsheim am Main  
Florstadt  
Frankenau  
Frankenberg (Eder)  
Fränkisch-Crumbach  
Freiensteinau  
Freigericht  
Friedberg (Hessen)  
Friedewald  
Friedrichsdorf  
Frielendorf  
Fritzlar  
Fronhausen  
Fuldabrück  
Fulda  
Fürth

Gedern  
Geisenheim  
Gelnhausen  
Gemünden (Felda)  
Gemünden (Wohra)  
Gernsheim  
Gersfeld (Rhön)  
Gilserberg  
Ginsheim-Gustavsburg  
Gladenbach  
Glashütten  
Glauburg  
Gorxheimertal  
Grasellenbach  
Grävenwiesbach  
Grebena  
Grebena  
Greibenstein  
Greifenstein  
Griesheim  
Großalmerode  
Groß-Bieberau  
Großenlüder  
Groß-Gerau  
Großkrotzenburg  
Groß-Rohrheim  
Groß-Umstadt  
Groß-Zimmern  
Grünberg  
Gründau  
Gudensberg  
Guxhagen

Habichtswald  
Hadamar  
Haiger  
Haina (Kloster)  
Hainburg  
Hammersbach  
Hasselroth  
Hattersheim am Main  
Hatzfeld (Eder)  
Hauneck  
Haunetal

Heidenrod  
Helsa  
Herborn  
Herbstein  
Heringen (Werra)  
Herleshausen  
Hessisch Lichtenau  
Heuchelheim  
Heusenstamm  
Hilders (Rhön)  
Hirschhorn (Neckar)  
Hirzenhain  
Hochheim am Main  
Höchst i. Odw.  
Hofbieber  
Hofgeismar  
Hohenahr  
Hohenroda  
Hohenstein  
Homburg (Efze)  
Homburg (Ohm)  
Hosenfeld  
Hünfeld  
Hünfelden  
Hungen  
Hünstetten  
Hüttenberg  
  
Idstein  
Immenhausen  
  
Jesberg  
Jossgrund  
  
Kalbach  
Kaufungen  
Kefenrod  
Kelsterbach  
Kiedrich  
Kirchhain  
Kirchheim  
Kirtorf  
Knüllwald  
Königstein im Taunus  
Körle  
Kriftel  
Kronberg im Taunus  
Künzell  
  
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  
  
Mainhausen  
Maintal  
Malsfeld  
Meinhard  
Meißner  
Melsungen  
Mengerskirchen  
Merenberg  
Messel  
Michelstadt  
Mittenaar  
Modautal  
Mörfelden-Walldorf  
Mörlenbach  
Morschen  
Mossautal  
Mücke  
Mühlheim am Main  
Mühlthal  
Münchhausen  
Münster  
Münzenberg  
  
Nauheim  
Naumburg  
Neckarsteinach  
Nentershausen  
Neu-Anspach  
Neuberg  
Neu-Eichenberg  
Neuenstein  
Neuental  
Neuhof  
Neu-Isenburg  
Neukirchen  
Neustadt (Hessen)  
Nidda  
Niddatal  
Nidderau  
Niederstein  
Niederaula  
Niederdorfelden  
Niedernhausen  
Nieste  
Niestetal  
Nüsttal  
  
Oberaula  
Ober-Mörlen  
Ober-Ramstadt  
Obertshausen  
Oberweser  
Oberzent  
Oestrich-Winkel  
Ortenberg



Ottrau  
Otzberg

Petersberg  
Pfungstadt  
Philippsthal (Werra)  
Pohlheim  
Poppenhausen (Wasserkuppe)

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  
Rüdesheim am Rhein  
Runkel

Schaafheim  
Schauenburg  
Schenklengsfeld  
Schlangenbad  
Schlitz  
Schlüchtern  
Schmitten  
Schöffengrund  
Schöneck  
Schotten  
Schrecksbach  
Schwalbach am Taunus  
Schwalmstadt  
Schwalmthal  
Schwarzenborn

Seeheim-Jugenheim  
Seligenstadt  
Selters (Taunus)  
Siegbach  
Sinn  
Sinnatal  
Söhrewald  
Solms  
Sontra  
Spangenberg  
Stadtallendorf  
Staufenberg  
Steffenberg

Steinau an der Straße  
Steinbach (Taunus)  
Stockstadt am Rhein  
Sulzbach

Tann (Rhön)  
Taunusstein  
Trebur  
Trendelburg  
Twistetal

Ulrichstein  
Usingen

Vellmar  
Viernheim  
Villmar  
Vöhl  
Volkmarsen

Wabern  
Wächtersbach  
Wahlsburg  
Waldbrunn (Westerwald)  
Waldeck  
Waldems  
Waldkappel  
Wald-Michelbach  
Waldsolms  
Walluf  
Wanfried  
Wartenberg  
Wehretal  
Wehrheim  
Weilburg  
Weilmünster  
Weilrod  
Weimar (Lahn)  
Weinbach  
Weißborn  
Weiterstadt  
Wettenberg  
Wetter (Hessen)  
Wetzlar  
Wildeck  
Willingen (Upland)  
Willingshausen  
Witzenhausen  
Wohratal  
Wölfersheim  
Wolfhagen  
Wöllstadt

Zierenberg  
Zwingenberg

#### ● **Außerordentliche Mitglieder (119)**



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 Horloffthal  
 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 Fuldatal  
 Abwasserverband Oberes Krebsbachtal  
 Abwasserverband Oberes Usatal  
 Abwasserverband Oberes Weiltal  
 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 Wetzsbachtal  
 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  
 Stadtentwässerung Frankfurt am Main  
 Stadtwerke Mühlheim am Main GmbH  
 SV Sparkassenversicherung Holding AG/  
 SV Kommunal

**U** Unfallkasse Hessen

**V** Verband der kommunalen Wahlbeamten in Hessen e.V.

Verband für Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz Baunatal-Schauenburg  
 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-Homberg

Wasserverband Kleebach

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 Mittelpunkt-schwimmbad

Zweckverband Friedhofs- und Bestattungswesen Neu-Isenburg

Zweckverband für Abfallwirtschaft Kreis Bergstraße (ZAKB)

Zweckverband Gruppen-Wasserwerk Florenberg

Zweckverband IKG Interkommunales Gewerbegebiet

Zweckverband Interkommunale Zusammenarbeit Hinterland

Zweckverband Interkommunale Zusammenarbeit Sontra-Herleshausen-Nentershausen

Zweckverband Interkommunales Gewerbegebiet LIMES

Zweckverband Kommunale Dienste Bad Emstal-Niedenstein

Zweckverband Lollar-Staufenberg

Zweckverband Meißner Verbandswasserwerk

Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke

Zweckverband Mittelhessische Wasserwerke

Zweckverband Mönchhof

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

## 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 Matthias Baaß, Viernheim (Vorsitzender)

Bürgermeister Ulrich Künz, Kirtorf (Erster stellv. Vorsitzender)

Bürgermeister Klaus Temmen, Kronberg (Weiterer stellv. Vorsitzender)

Bürgermeister Manfred Apell, Lahntal

Bürgermeister Hans Benner, Herborn

Bürgermeister Björn Brede, Frankenau

Bürgermeister Peter Funk, Münchhausen

Bürgermeister Wolfgang Gottlieb, Birstein

Bürgermeister Stefan Hable, Naumburg

Bürgermeister Carsten Helfmann, Eppertshausen

Bürgermeister Stephan Kelbert, Michelstadt

Bürgermeister Roland Kern, Rödermark

Bürgermeister Götz Konrad, Eschenburg

Erster BGO Rouven Kötter, Regionalverband FrankfurtRheinMain

Bürgermeister Jörg Lautenschläger, Modautal

Bürgermeister Friedel Lenze, Berkatal

Bürgermeister Hartmut Linnekugel, Volkmarsen

Bürgermeister Volker Mosler, Rüdesheim

Bürgermeister Uwe Olt, Lützelbach

Bürgermeister Thomas Raue, Habichtswald

Bürgermeister Rolf Richter, Bensheim

Bürgermeister Markus Röth, Grasellenbach

Bürgermeister Edwin Schneider, Ulrichstein

Bürgermeister Thomas Scholz, Mengerskirchen

Bürgermeister Christian Seitz, Kriftel

Bürgermeister Danny Sutor, Grebenstein

Bürgermeister Herbert Erich Unger, Florstadt

Bürgermeister Heinrich Vesper, Willingshausen

Bürgermeister Rainer-Hans Vollmöller, Lauterbach

Bürgermeister Dieter Zimmer, Dreieich

Stellvertretende Mitglieder des Hauptausschusses sind aktuell:

Bürgermeister Thomas Alber, Rosbach v.d. Höhe  
Bürgermeister Stefan Bechthold, Fernwald  
Bürgermeister Markus Becker, Ronshausen  
Bürgermeister Horst Burghardt, Friedrichsdorf  
Bürgermeister Fred Dettmar, Reinhardshagen  
Bürgermeister Jan Ludwig Fischer, Nauheim  
Bürgermeister Michael Göllner, Hammersbach  
Bürgermeister Karl Hartmann, Reinheim  
Bürgermeister Peter Hartmann, Wohratal  
Bürgermeister Bernd Hartmann, Selters (Taunus)  
Bürgermeister Leonhard Helm, Königstein i. Ts.  
Bürgermeister Alexander Heppe, Eschwege  
Bürgermeister Horst Kaiser, Elz  
Bürgermeister Bernd Klein, Lich  
Bürgermeister Michael Köhler, Bad Zwesten  
Bürgermeisterin Brigitte Kram, Ebersburg  
Stadtrat Jörg Kratkey, Wetzlar  
Bürgermeister Joachim Lucas, Freigericht  
Bürgermeister Georg Lüdtke, Alheim  
Bürgermeister Manfred Ockel, Kelsterbach  
Bürgermeister Klemens Olbrich, Neukirchen  
Bürgermeister Stephan Paule, Alsfeld  
Bürgermeister Jürgen Rogg, Dietzenbach  
Bürgermeisterin Susanne Schaab, Schotten  
Bürgermeister Edgar Slawik, Guxhagen  
Bürgermeister Winfried Steinmacher, Kiedrich  
Bürgermeister Lars Burkhard Steinz, Heuchelheim  
Bürgermeister Thomas Trachte, Willingen (Upland)  
Bürgermeister Daniel Tybussek, Mühlheim am Main  
Bürgermeister Manfred Wetz, Rockenberg

### ● **Präsidium**

Ordentliche Mitglieder des Präsidiums sind aktuell:

Präsident: Bürgermeister Harald Semler, Wetzlar

Erster Vizepräsident: Bürgermeister Dr. Thomas Stöhr, Bad Vilbel

Vizepräsident: Geschäftsführer Karl-Heinz Schäfer

Bürgermeister Michael Aufenanger, Ahnatal

Bürgermeister Heinz-Peter Becker, Mörfelden-Walldorf

Bürgermeisterin Iris Schröder, Neuberg

Bürgermeisterin Eva Söllner, Liederbach

Bürgermeister Michael Steisel, Söhrewald

Bürgermeister Uwe Steuber, Lichtenfels

Bürgermeister Bernhard Ziegler, Herbstein

Geschäftsführer Karl-Christian Schelzke

Stellvertretende Mitglieder des Präsidiums sind aktuell:

Bürgermeisterin Christiane Augsburg, Schwalbach am Taunus

Bürgermeister Matthias Baaß, Viernheim

Bürgermeisterin Brigitte Bannenber, Glashütten

Bürgermeister Mario Gerhold, Körle

Bürgermeister Carsten Helfmann, Eppertshausen

Bürgermeister Jürgen Hoffmann, Rodgau

Bürgermeister Hartmut Linnekugel, Volkmarsen

Bürgermeister Volker Mosler, Rüdesheim am Rhein

Bürgermeister Hartmut Spogat, Fritzlar

Bürgermeister Klaus Temmen, Kronberg im Taunus

### ***Sitzungstermine im Berichtszeitraum***

#### ***Gemeinsame Sitzungen des Präsidiums und des Hauptausschusses***

07. Juli 2016 in Fernwald

20. September 2016 in Wetzlar

02. März 2017 in Fernwald

02. November 2017 in Fernwald

09. Mai 2018 in Fernwald

21. Juni 2018 in Fernwald

18. Oktober 2018 in Fernwald

#### ***Hauptausschuss***

29. Juni 2017 in Fernwald

15. März 2018 in Mühlheim am Main

#### ***Präsidium***

24. November 2016 in Fernwald

19. April 2017 in Fernwald

31. August 2017 in Fernwald

14. Dezember 2017 in Fernwald

01. Februar 2018 in Fernwald

29. August 2018 in Fernwald

13. Dezember 2018 in Fernwald



### 3. Fachausschüsse

Im Berichtszeitraum haben folgende von der Geschäftsstelle betreute Fachausschusssitzungen stattgefunden:

#### ● **Ausschuss für Finanzen** 2 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 Fred Dettmar, Reinhardshagen  
Bürgermeister Alexander Heppe, Eschwege  
Bürgermeister Jörg Lautenschläger, Modautal  
Bürgermeister Hartmut Linnekugel, Volkmarsen  
Bürgermeister Thomas Raue, Habichtswald  
Bürgermeister Markus Röth, Grasellenbach  
Bürgermeister Joachim Ruppert, Groß-Umstadt  
Bürgermeister Claudia Schnabel, Fronhausen  
Bürgermeister Thomas Scholz, Mengerskirchen  
Bürgermeister Gerhard Schultheiß, Nidderau  
Bürgermeister Christian Somogyi, Stadtallendorf  
Bürgermeister Dr. Thomas Stöhr, Bad Vilbel  
Bürgermeister Herbert Erich Unger, Florstadt  
Bürgermeister Rainer-Hans Vollmöller, Lauterbach

#### ● **Ausschuss für Recht, Verfassung und Personal** 2 Sitzungen

Der Fachausschuss für Recht, Verfassung und Personal setzt sich aktuell aus den folgenden ordentlichen Mitgliedern zusammen:

*Vorsitzender:* Bürgermeister Peter Gefeller, Staufenberg

Bürgermeister Michael Antenbrink, Flörsheim  
Bürgermeister Stefan Bechthold, Fernwald  
Bürgermeister Heinz-Peter Becker, Mörfelden-Walldorf  
Bürgermeister Thomas Brunner, Wettenberg  
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 Andreas Schulz, Ebsdorfergrund  
Bürgermeister Stefan Schwenk, Hünfeld  
Bürgermeister Lars Burkhard Steinz, Heuchelheim  
Bürgermeister Klaus Temmen, Kronberg im Taunus  
Bürgermeister Ralph Venohr, Bischoffen  
Bürgermeister Heinrich Vesper, Willingshausen

#### ● **Ausschuss für Raumordnung, Strukturförderung, Bau und Wohnungsfragen** 2 Sitzungen

Der Fachausschuss für Raumordnung, Strukturförderung, Bau und Wohnungsfragen setzt sich aktuell aus den folgenden ordentlichen Mitgliedern zusammen:

*Vorsitzender:* Bürgermeister Horst Kaiser, Elz

Bürgermeister Armin Frink, Hohenahr  
Bürgermeister Reinhold Hehmann, Schaafheim  
Bürgermeister Manfred Helfrich, Poppenhausen  
Bürgermeister Michael Heil, Oestrich-Winkel  
Bürgermeister Thomas Jühe, Raunheim  
Bürgermeister Dietmar Krist, Antrifttal  
Bürgermeister Markus Mannsbarth, Hofgeismar  
Bürgermeisterin Susanne Schaab, Schotten  
Bürgermeisterin Silvia Scheu-Menzer, Hünfelden  
Bürgermeister Andreas Schulz, Ebsdorfergrund  
Bürgermeister Norbert Syguda, Altenstadt  
Bürgermeister Heiko Stock, Lautertal (Vogelsberg)

#### ● **Ausschuss für Soziales, Kultur und Sport** 1 Sitzung

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  
Bürgermeister Karl Hartmann, Reinheim  
Bürgermeister Patrick Kunkel, Eltville am Rhein  
Bürgermeister Jörg-Otto Quentin, Wahlsburg  
Bürgermeister Hermann-Josef Scheich, Eiterfeld  
Bürgermeister Bernd Schmidt, Dautphetal  
Bürgermeister Dr. Frank Schmidt, Löhnberg  
Bürgermeisterin Iris Schröder, Neuberg

Erster Stadtrat Michael Schüßler, Rodgau  
Bürgermeisterin Eva Söllner, Liederbach  
Bürgermeister Malte Jörg Uffeln, Steinau an der Straße

● **Ausschuss für Touristik** 3 Sitzungen

Der Fachausschuss für Touristik setzt sich aktuell aus den folgenden ordentlichen Mitgliedern zusammen:

*Vorsitzender:* Bürgermeister Jörg Feldmann, Waldeck

Bürgermeister Horst Burghardt, Friedrichsdorf  
Bürgermeister Eric Engels, Fränkisch-Crumbach  
Bürgermeister Reinhold Hehmann, Schaafheim  
Bürgermeister Ralf Hilmes, Nentershausen  
Bürgermeister Michael Köhler, Bad Zwesten  
Bürgermeister Michael Plettenberg, Amöneburg  
Bürgermeisterin Susanne Schaab, Schotten  
Bürgermeister Hans-Jürgen Schäfer, Schlitz  
Bürgermeister Hermann-Josef Scheich, Eiterfeld  
Bürgermeister Kai-Uwe Spanka, Wetter  
Bürgermeister Winfried Steinmacher, Kiedrich  
Bürgermeister Thomas Trachte, Willingen (Upland)  
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 Manfred Apell, Lahntal

Bürgermeister Jörg Feldmann, Waldeck  
Bürgermeister Andreas Höfner, Dornburg  
Bürgermeister Roland Kern, Rödermark  
Bürgermeisterin Brigitte Kram, Ebersburg  
Bürgermeister Adolf Ludwig, Limeshain  
Bürgermeister Georg Lüdtke, Alheim  
Bürgermeister Peter Malolepszy, Hosenfeld  
Bürgermeister Uwe Olt, Lützelbach  
Bürgermeister Joachim Reimann, Niedernhausen  
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 dreiundzwanzigmal, 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*

Bürgermeister Rolf Richter, Bensheim  
Bürgermeister Matthias Baaß, Viernheim

*Darmstadt-Dieburg*

Bürgermeister Karl Hartmann, Reinheim

*Fulda*

Bürgermeister Heiko Stolz, Neuhaus

*Gießen*

Bürgermeister Bernd Klein, Lich

*Groß-Gerau*

Bürgermeister Jan Ludwig Fischer, Nauheim

*Hersfeld-Rotenburg*

Bürgermeister Harald Preßmann, Haunack

*Hochtaunus*

Bürgermeister Klaus Temmen, Kronberg

*Kassel*

Bürgermeister Michael Steisel, Söhrewald

*Lahn-Dill*

Bürgermeister Frank Inderthal, Solms

*Limburg-Weilburg*

Bürgermeisterin Silvia Scheu-Menzer, Hünfelden

*Main-Kinzig*

Bürgermeister Gerald Helfrich, Gründau

*Main-Taunus*

Bürgermeister Christian Seitz, Krieffel

*Marburg-Biedenkopf*

Bürgermeister Peter Eidam, Weimar (Lahn)

*Odenwald*

Bürgermeister Uwe Olt, Lützelbach

*Offenbach*

N. N.

*Rheingau-Taunus*

Bürgermeister Volker Mosler, Rudesheim a. Rhein

*Schwalm-Eder*  
Bürgermeister Klemens Olbrich, Neukirchen

*Vogelsberg*  
Bürgermeister Lothar Bott, Gemünden (Felda)

*Waldeck-Frankenberg*  
Bürgermeister Christian Klein, Battenberg

*Werra-Meißner*  
Bürgermeister Friedel Lenze, Berkatal

*Wetterau*  
Bürgermeister Herbert Erich Unger, Florstadt

---

## **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 Mitgliedskommunen 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 vier Ehrenmitgliedern den Landesvorstand bilden.

Die nach der Kommunalwahl 2016 neu gewählten und derzeit im Amt befindlichen Mitglieder des Landesvorstandes:

*Landesvorsitzender:*  
Werner Schmidt, Mörfelden-Walldorf

*Ehrenvorsitzende:*  
Karl-Heinz Stier  
Valentin Wettlaufer  
Wolf-Rüdiger Fritz  
Helmut Müller

*Regionalvorstand für den Regierungsbezirk Darmstadt*

*Vorsitzender:*  
Werner Schmidt, Mörfelden-Walldorf

*Stv. Vorsitzende:*  
Susanne Repp, Nidda  
Dr. Harald Schöning, Dieburg

*Beisitzer:*  
Bettina Schmitt, Dreieich  
Harald Winter, Mühlheim am Main

*Regionalvorstand für den Regierungsbezirk Gießen*

*Vorsitzender:*  
Dirk Geißler, Lahntal

*Stv. Vorsitzende:*  
Martin Hanika, Langgöns  
Jürgen Semrau, Hünfelden

*Beisitzer:*  
Michael Hollatz, Braunfels  
Michael Refflinghaus, Alsfeld

*Regionalvorstand für den Regierungsbezirk Kassel*

*Vorsitzender:*  
Prof. Lothar Seitz, Bad Hersfeld

*Stv. Vorsitzende:*  
Joachim Schmolt, Edertal  
Timo Riedemann, Melsungen

*Beisitzer:*  
Silvia Börner, Bad Sooden-Allendorf  
Johannes Rothmund, Hofbieber

*Der Landesvorstand tagte im Berichtszeitraum wie folgt:*

06.06.2017 in Mühlheim am Main  
20.11.2017 in Wiesbaden  
20.03.2018 in Fernwald  
06.11.2018 in Buseck

### ● **Landesversammlungen**

Die **30. Landesversammlung** der Stadtverordnetenvorsteher/innen und Vorsitzenden der Gemeindevertretungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden des Hessischen Städte- und Gemeindebundes fand am **20. November 2017 in Wiesbaden im Hessischen Landtag** statt.

Nach den Grußworten des Gastgebers, Landtagspräsidenten KARTMANN, sowie des Präsidenten des HSGB, Bürgermeister SEMLER wurden der neu gewählte Landesvorsitzende sowie die Landesvorstandsmitglieder per Akklamation bestätigt. Der ehemalige Landesvorsitzende MÜLLER wurde im Rahmen der Veranstaltung zum Ehrenvorsitzenden ernannt.

Im Anschluss daran ging Landtagspräsident KARTMANN in seiner Rede auf den „Stellenwert des ehrenamtlichen Mandats“ ein. Außerdem wurde als weiteres Hauptthema der Veranstaltung der „Landesentwicklungsplan (LEP) Hessen 2000

– ein Masterplan?“ aufgerufen. Hierzu referierte Herr BERGMEIER, als zuständiger Referatsleiter im Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung.

Es folgten die Mitteilungen des Landesvorsitzenden SCHMIDT sowie der Bericht der Geschäftsführung des HSGB zu aktuellen verbandspolitischen Themen.

Ein ausführlicher Bericht findet sich in der HSGZ Nr. 12/2017 auf den Seiten 343-354.

Am 06. November 2018 fand die 31. Landesversammlung im Kulturzentrum in Buseck statt. Hauptthema der Versammlung waren die „Forderungen der kommunalen Spitzenverbände an den 20. Hessischen Landtag und die Landesregierung für die Jahre 2019 bis 2024“. Nach den Grußworten des Bürgermeisters der gastgebenden Gemeinde Buseck, Dirk HAAS, und des Präsidenten des HSGB, Harald SEMLER, referierte Karl-Christian SCHELZKE, Geschäftsführer des HSGB, zum Hauptthema und führte durch die anschließende Diskussion mit Aussprache.

Über die Veranstaltung wird in der HSGZ Nr. 12/2018 ausführlich berichtet.

### ● **Regionalversammlungen**

a) Am **17. März 2017** fand die konstituierende **Regionalversammlung** der Stadtverordnetenvorsteher/innen und Vorsitzenden der Gemeindevertretungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden beim Hessischen Städte- und Gemeindebund für den **Regierungsbezirk Darmstadt in Mörfelden-Walldorf**, im Rathaus statt. Im Mittelpunkt der Sitzung standen die Wahlen des Regionalvorstandes nach der in 2016 stattgefundenen Kommunalwahl.

Die Regionalversammlung trat ein weiteres Mal am **16.02.2018 in Dieburg** zusammen, besichtigte das Schloss Fechenbach sowie das Römerheiligtum und erörterte im Anschluss daran aktuelle kommunalpolitische Themen.

b) Im **Regierungsbezirk Gießen** fand die konstituierende Sitzung der **Regionalversammlung** der Stadtverordnetenvorsteher/Innen und Vorsitzenden der Gemeindevertretungen der Mitgliedsstädte und -gemeinden beim Hessischen Städte- und Gemeindebund am **17. März 2017 in Lahn-tal** statt. Auf der Tagesordnung standen die Wahlen des Regionalvorstandes sowie aktuelle kommunalpolitische Themen.

Zu einer weiteren Regionalversammlung trafen sich die Parlamentsvorsteher/innen am **13. September 2018** in Alsfeld. Die Geschäftsstelle beantwortete Fragen zu kommunalpolitischen Themen. Im Anschluss daran fanden eine Besichtigung der Feuerwache der Stadt Alsfeld sowie eine Stadtführung 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 **18. November 2016 in Melsungen**, in der Stadthalle zusammen. Im Mittelpunkt der Sitzung standen die Wahlen des Regionalvorstandes nach der in 2016 stattgefundenen Kommunalwahl.

In 2018 tagte die **Regionalversammlung** am **12. Oktober 2018 in Hofgeismar**, bei der Firma Schmitt Management Services GmbH. Im Anschluss an die Betriebsbesichtigung wurden 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*

Herr Rechtsanwalt Schelzke,  
Bgm. a.D., OStA. a.D.

#### *Stv. Geschäftsführer*

Herr Rechtsanwalt Backhaus (bis 31.10.2018)  
Herr Assessor jur. Heger (ab 01.11.2018 kommissarisch)

#### *Referentinnen und Referenten:*

Frau Assessorin jur. Adrian, Ltd. VD'in  
Frau Assessorin jur. Bürgel, Referentin  
Herr Assessor jur. Gaida, Referent  
Herr Assessor jur. Grobba, VD  
Herr Assessor jur. Heger, VD  
Herr Assessor jur. Jung, VOR  
Herr Klotz, Referent, Journalist  
Frau Assessorin jur. Maier, VR'in  
Herr Assessor jur. Pfalzgraf, VD  
Herr Assessor jur. Rauber, Ltd. VD  
Frau Assessorin jur. Rauscher, VD  
Frau Assessorin jur. Richard-Ulmrich, Ltd. VD'in  
Herr Assessor jur. Rösch, VD  
Herr Dipl.-Verww. Rupp, VOR  
Herr Assessor jur. Schilly, VD  
Frau Assessorin jur. Siedenschnur, VD'in  
Frau Assessorin jur. Vogelmann, VOR'in



Frau Assessorin jur. Wagner, Ltd. VD'in  
Herr Assessor jur. Weber, VD

#### *Sachbearbeitung und Sekretariate*

Frau Baran  
Frau Beyer  
Frau Beyer  
Frau Fiengo  
Herr Fonzetti  
Frau Gass  
Herr Heller (Ekom 21)  
Frau Jerkovic  
Frau Kaufmann  
Frau Kolb  
Frau Loreth  
Frau Noll  
Frau Oestreich  
Herr Röder  
Frau Schattner  
Frau Schröder  
Frau Schwemmler  
Frau Seipel  
Frau Silken  
Frau Weigand  
Frau Winter  
Frau Wolf  
Frau 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 seine Mitglieder***

Städte und Gemeinden stehen nach wie vor 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.

Die Aufgaben als Geschäftsführer nimmt Paul Weimann, langjähriger Bürgermeister von Oestrich-Winkel und ehemaliger Präsident des HSGB, ehrenamtlich wahr.

Kommunalerfahrene Kolleginnen und Kollegen, z. T. auch Bürgermeister, die vor kurzem aus ihrem aktiven Dienst ausgeschieden sind, stehen als Referentinnen und Referenten 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.

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.

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**