



HSPVNRW

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen

PRÄMIERTE THESISARBEITEN

Fachbereich Allgemeine Verwaltung/Rentenversicherung
Sammelband 1



GRUßWORT

Liebe Absolventinnen und Absolventen,
liebe Leserinnen und Leser,

herzlichen Glückwunsch an alle ausgezeichneten Absolventinnen und Absolventen für ihre hervorragenden Abschlussarbeiten! Ich bin begeistert, welch großartiges wissenschaftliches Potenzial an unserer Hochschule existiert. Mit diesem Sammelband stellen wir in diesem Jahr erstmals sieben Arbeiten aus dem Fachbereich Allgemeine Verwaltung und Rentenversicherung vor, die sich durch interessante Themen und eine fundierte wissenschaftliche Ausarbeitung besonders hervorragen haben.

Die Thesarbeiten von Alina Bauch, Anja Janßen, Kai Klompf, Lukas Mestermann, Christiane Pflug, Laura Uphues und Florian van den Broek zeigen, dass im öffentlichen Dienst ein hohes Qualitätsniveau herrscht. Die bearbeiteten Fragestellungen sind aktuell, kritisch und bedeutsam. Sie leisten auf wissenschaftlicher Basis exzellente Beiträge zur Praxis und tragen so zu öffentlichen Diskussionen bei, schaffen Mehrwert und bewegen uns.

Die Arbeiten beweisen, dass unsere Studierenden eine fachlich fundierte, interdisziplinär ausgerichtete und didaktisch anspruchsvolle Lehre erhalten, die ethische Werte vermittelt und Selbstverantwortung unterstützt. Das ist wichtig, denn unsere Absolventinnen und Absolventen tragen Verantwortung: Sie gestalten die Perspektiven im öffentlichen Dienst mit.

Daher bedanke ich mich an dieser Stelle sehr herzlich bei allen Preisträgerinnen und Preisträgern, aber auch bei den engagierten Gutachterinnen und Gutachtern, für ihren Einsatz und Wünsche weiterhin alles Gute und viel Erfolg.

Ihr

Martin Bornträger
Präsident der HSPV NRW

INHALTSVERZEICHNIS

Alina Bauch

„Nach der Reform ist vor der Reform? Inwiefern wird die reformierte Grundsteuer B nach dem Grundsteuer-Reformgesetz 2019 den Forderungen und Zielsetzungen der Beteiligten gerecht?“

Florian van den Broek

„Rechtsrahmen der Verwaltungskooperation auf nationaler und internationaler Ebene. Communio est mater rixarum?“

Anja Janßen

„Soziale Teilhabe - Ziele und Wirkungen des § 16i SGB II“

Kai Klomp maker

„Taub nach Deutschland – Chancen und Grenzen tauber erwachsener Flüchtlinge“

Lukas Mestermann

„Die Analyse des PsychKG NRW und sein Spannungsverhältnis in Theorie und Praxis“

Christiane Pflug

„Erinnerungskultur in Deutschland am Beispiel des Zentrums für Erinnerungskultur, Menschenrechte und Demokratie in Duisburg“

Laura Uphues

„Das Verbot von Schottergärten – Eingriff in das Eigentumsrecht nach Art. 14 GG? Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen“

Die Anhänge der Thesearbeiten können bei Interesse über kommunikation@hspv.nrw.de angefordert werden.



Letztendlich wird die Grundsteuerreform den Forderungen und Zielsetzungen der Beteiligten nur teilweise gerecht. Daher ist nicht bei allen Beteiligten ein hohes Maß an Zufriedenheit und Akzeptanz des Bundesmodells zu erwarten.

Nach der Reform ist vor der Reform?
Inwiefern wird die reformierte Grundsteuer B nach dem Grundsteuer-Reformgesetz 2019 den Forderungen und Zielsetzungen der Beteiligten gerecht?

Alina Bauch

Abteilung Münster / Studienort Bielefeld / Fachbereich KVD
Kurs: K 17/01 / Einstellungsjahrgang: 2017

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Hauptteil	4
2.1	Ausgangslage der Grundsteuer B	4
2.1.1	Derzeitige Erhebung der Grundsteuer B	4
2.1.1.1	Kompetenzen und Steuertatbestand	4
2.1.1.2	Ermittlung der Bemessungsgrundlage	5
2.1.1.3	Verfahren der Steuererhebung	8
2.1.2	Notwendigkeit einer Reform	9
2.1.2.1	Reformbestreben	9
2.1.2.2	Urteil des BVerfG vom 10.04.2018	12
2.2	Forderungen und Zielsetzungen der Beteiligten an die Grundsteuerreform	14
2.2.1	Bundesverfassungsgericht	14
2.2.2	Bundesgesetzgeber	16
2.2.3	Länder	17
2.2.4	Kommunen	20
2.2.5	Bürger	21
2.2.6	Wirtschaft	22
2.2.7	Finanzämter	24
2.3	Erhebung der Grundsteuer B nach dem GrStRefG	24
2.3.1	Kompetenzen und Steuertatbestand	24
2.3.2	Ermittlung der Bemessungsgrundlage	26
2.3.2.1	Bewertungssystematik der reformierten Grundsteuer	26
2.3.2.2	Unbebaute Grundstücke	27
2.3.2.3	Bebaute Grundstücke im Ertragswertverfahren	27
2.3.2.4	Bebaute Grundstücke im Sachwertverfahren	30
2.3.3	Steuererhebung der reformierten Grundsteuer	31

2.4	Vergleich der neuen Grundsteuer B mit den Forderungen der Beteiligten	
	35	
2.4.1	Fristgerecht	35
2.4.2	Rechtssicher und transparent	36
2.4.3	Einfach	39
2.4.4	Aufkommensneutral	43
2.4.5	Gerecht	46
2.4.6	Verfassungskonform	47
2.4.7	Weitere Forderungen	55
3.	Fazit	58
4.	Quellenverzeichnis	61
5.	Rechtsquellenverzeichnis	68
6.	Abkürzungsverzeichnis	69
7.	Anhang	71

1. Einleitung

Mit einem bundesweiten Steueraufkommen von rund 14,2 Mrd. Euro im Jahr 2018¹ kommt der Grundsteuer zwar gemessen am jährlichen Gesamtsteueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland von ca. 776,3 Mrd. Euro² rein monetär ein relativ geringer Stellenwert zu. Dennoch ist die Grundsteuer (insbesondere Grundsteuer B) für die Kommunen eine sehr wichtige Einnahmequelle. Denn zum einen ist sie eine Gemeindesteuer, weshalb ihre Einnahmen direkt den Kommunen zufließen.³ Zum anderen besitzen die Kommunen das Hebesatzrecht⁴ für die Grundsteuer, wodurch sie das Steueraufkommen maßgeblich beeinflussen können. Ihr Aufkommen ist zudem gut planbar, beständig und konjunkturunabhängig⁵ und daher von hoher Bedeutung für die kommunale Selbstverwaltung.⁶

Allerdings bedarf die derzeitige Grundsteuer B aus diversen Gründen einer Reform. Schon seit mehreren Jahrzehnten bestehen deshalb Reformbestrebungen für die Grundsteuer B. Dabei wurden im Laufe der Zeit von den unterschiedlichen Beteiligten – vor allem von Bund, Ländern, Kommunen, Bürgern⁷ und Wirtschaft – verschiedenste Ansprüche an eine Neuregelung gestellt. Es wurde eine Reihe von neuen Modellen zur Bewertung des Grundvermögens und zur Ermittlung der Grundsteuer entwickelt und diskutiert. Letztlich wurden aber viele davon wieder verworfen, weil sie nicht den Ansprüchen und Forderungen der Beteiligten gerecht wurden. Ein erheblicher Reformierungsdruck und ein erneuter Anstoß der Reformdebatten entstand durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019): Gemeinden erzielen 2018 höchstes Grundsteueraufkommen seit 1991, Pressemitteilung Nr. 331 vom 30. August 2019, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/08/PD19_331_713.html [letzter Abruf: 14.06.2020].

² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2020): Steueraufkommen nach Steuergruppen, in BMF-Monatsbericht, Heft 4, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/04/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-1-10-steueraufkommen-nach-steuergruppen.html> [letzter Abruf: 14.06.2020].

³ Vgl. Art. 106 Abs. 6 S. 1 Grundgesetz (GG).

⁴ Vgl. Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG.

⁵ Vgl. Schley, Nico (2019): Reform der Grundsteuer – Was lange währt, wird gut?, in GmbHR, 110. Jahrgang, Heft 18, R264-R266, R264.

⁶ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2019): Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörungen am 11. September 2019 zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Reform der Grundsteuer sowie zu den Anträgen AfD, der FDP und der Linken, URL:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/656820/a66d51f207031a9d3395d3339d02eac2/02-Bundesverb-d-kommunalen-Spitzenverbaende-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 1.

⁷ Im Folgenden wird aus Gründen der Lesbarkeit primär das generische Maskulinum genutzt, gemeint sind aber alle Geschlechter.

10.04.2018.⁸ Darin erklärte es die Einheitsbewertung, auf der die Bemessung der Grundsteuer beruht, für verfassungswidrig und setzte dem Gesetzgeber die Frist, bis zum 31.12.2019 eine Neuregelung zu verabschieden. Ansonsten dürfte die Grundsteuer ab dem Jahr 2020 nicht mehr erhoben werden und fiel den Gemeinden als wichtige Einnahmequelle ersatzlos weg. Daraufhin erließ der Gesetzgeber Ende 2019 ein aus drei Gesetzen bestehendes Gesetzespaket.⁹ Dieses umfasst erstens ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes,¹⁰ welches dem Bundesgesetzgeber ausdrücklich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Grundsteuer verleiht und gleichzeitig die Landesgesetzgeber dazu ermächtigt, von der Bundesregelung abweichende Regelungen zur Grundsteuer zu treffen (sogenannte Länderöffnungsklausel).¹¹ Zweitens umfasst das Paket ein Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (GrStRefG),¹² welches die verfassungswidrige Einheitsbewertung ersetzt und die Grundsteuer verfassungskonform weiterentwickeln soll.¹³ Drittens enthält es ein Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung,¹⁴ welches die Erhebung einer sog. Grundsteuer C auf baureife, aber unbebaute Grundstücke ermöglicht.¹⁵ Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Grundsteuer B, die insbesondere durch die ersten beiden Gesetze beeinflusst wird. Neuregelungen wie die Reformierung des Grundsteuer- und Bewertungsrechts sind für alle Beteiligten mit erheblichen Umstellungen, Kosten und Mehraufwand verbunden. Aufgrund der großen Bedeutung der Grundsteuer für die Kommunen ist es daher im Sinne der Beständigkeit und Rechtsicherheit besonders für diese wichtig zu wissen, ob jene Neuregelung langfristig Bestand haben wird oder ob damit zu rechnen ist, dass es wegen unzufriedener Beteiligter bald erneut zu Debatten und zu anderen Neuregelungen kommen wird. Vor dem Hintergrund der jahrzehntelang erfolglosen Reformdebatten und der bisherigen Unzufriedenheiten mit diversen vorgeschlagenen Modellen stellt sich deshalb die Frage, ob und inwieweit das vom Bundestag und Bundesrat im Grundsteuer-Reformgesetz

⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217.

⁹ Vgl. Roscher, Michael (2020): Reform der Grundsteuer, in Stollfuß (Hrsg.): 360^o GrStG eKommentar, erreichbar über juris, DOKNR:samson-stkeST-K-GRSTGET0000, RN 1-23, RN 22.

¹⁰ Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b) v. 15.11.2019 (BGBl. I S. 1546).

¹¹ Vgl. Heine, Peter (2020): Reform des Bewertungs- und des Grundsteuerrechts, Werden die Reformziele erreicht?, in Kommunale Steuer-Zeitschrift, 69. Jahrgang, Heft 1, S. 1-6, S. 2.

¹² Vgl. Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz GrStRefG) v. 26.11.2019 (BGBl. I S. 1794).

¹³ Vgl. Deutscher Bundestag (2019c): Drucksache 19/11085, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG), 25.06.2019, URL: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/110/1911085.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 1.

¹⁴ Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung v. 30.11.2019 (BGBl. I S. 1875).

¹⁵ Vgl. Heine, 2020, S. 4.

beschlossene Grundsteuerreformmodell in der Lage ist, die Beteiligten zufriedenzustellen und deren Zielsetzungen und Forderungen an eine neue Grundsteuer B zu erfüllen.

Ziel der Thesis ist es zu untersuchen, ob die Forderungen und Zielsetzungen der Beteiligten an die Grundsteuerreform erfüllt werden, um abschätzen zu können, wie hoch ihre Akzeptanz bei den Beteiligten sein wird. Dabei sollen folgende Hypothesen überprüft werden: 1. Die Forderungen und Zielsetzungen der verschiedenen Beteiligten sind sehr vielfältig und teilweise gegensätzlich. 2. Die neue Grundsteuer B schafft es nur teilweise, diesen gerecht zu werden.

Hierfür wird in der Thesis zunächst die Ausgangslage der Grundsteuer B geschildert, indem die noch bis zum 31.12.2024 gültigen, alten Regelungen zur Grundsteuer B und die Notwendigkeit zur Reform dieser näher dargestellt werden.

Danach werden die Forderungen und Zielsetzungen verschiedener Beteiligter an eine Neuregelung der Bemessung der Grundsteuer B aufgezeigt. Im Fokus werden hier die Forderungen und Zielsetzungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), des Bundesgesetzgebers und der (bzw. einiger ausgewählter) Länder, der Kommunen sowie der Wirtschaft, der Bürger und der Finanzämter stehen.

Im Anschluss daran wird die Erhebung der Grundsteuer B nach dem GrStRefG untersucht. Dabei wird auf die Kompetenzen und den Steuertatbestand, die Systematik der reformierten Steuer, die Ermittlung der neuen Bemessungsgrundlage sowie die Steuererhebung – hier insbesondere mit Blick auf das Verfahren, den Zeitplan und die erwarteten Belastungswirkungen – eingegangen.

Darauf aufbauend wird dann, um zu einer Beantwortung der Ausgangsfrage zu kommen, die reformierte Grundsteuer B mit den verschiedenen an sie gestellten Forderungen und Zielsetzungen verglichen und beurteilt, inwieweit sie diesen gerecht wird.

Methodisch stützt sich die Arbeit auf die Analyse von Fachliteratur (Kommentare zur Grundsteuer, zum Grundsteuergesetz sowie Aufsätze in Fachzeitschriften). Sie betrachtet ferner gesetzliche Grundlagen, das Grundsteuer-Reformgesetz sowie dessen Gesetzesbegründung, das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 10.04.2018 sowie Positionspapiere, Stellungnahmen und Internetauftritte der einzelnen Beteiligten.

2. Hauptteil

2.1 Ausgangslage der Grundsteuer B

2.1.1 Derzeitige Erhebung der Grundsteuer B

2.1.1.1 Kompetenzen und Steuertatbestand

Kompetenzen

Das Bewertungs- und Grundsteuerrecht, auf dem die derzeit noch gültige Grundsteuer B beruht, wurde in Form von Bundesgesetzen erlassen. Der Bund hatte dafür gem. Art. 105 Abs. 2 Nr. 3 in Verbindung mit (i. V. m.) Art. 72 Abs. 2 GG alte Fassung (a. F.)¹⁶ die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz inne. Über Art. 125a Abs. 2 GG galt dieses Recht auch nach der Grundgesetzänderung von 1994 als Bundesrecht weiter.¹⁷

Die Steuerverwaltungshoheit liegt gem. Art. 108 Abs. 2 S. 1 GG bei den Landesfinanzbehörden, die Ertragshoheit und das Hebesatzrecht gem. Art. 106 Abs. 6 S. 1f. GG bei den Gemeinden.¹⁸

Steuertatbestand

Der Steuertatbestand umfasst diejenigen Tatbestandsmerkmale eines Steuergesetzes, die, wenn sie vorliegen, die Leistungspflicht nach einem Steuergesetz auslösen.¹⁹ Er setzt sich zusammen aus Steuersubjekt, Steuerobjekt, Bemessungsgrundlage und Steuertarif.²⁰

Steuersubjekt bzw. Steuerschuldner²¹ der Grundsteuer ist gem. § 10 Abs. 1 Grundsteuergesetz (GrStG) a. F. derjenige, dem der Steuergegenstand bei der Feststellung des Einheitswerts zugerechnet ist. Grundsätzlich ist das der jeweilige wirtschaftliche Eigentümer oder Erbbauberechtigte eines Grundstücks.²² Gem. § 2 Nr. 1 der Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (Betriebskostenverordnung – BetrKV) ist die Grundsteuer allerdings als

laufende öffentliche Last des Grundstücks auf Mieter umlagefähig und wird daher in der Regel dem Mieter als Betriebskosten angelastet.²³

Steuerobjekt bzw. Steuergegenstand²⁴ der Grundsteuer ist nach § 2 GrStG a. F. der inländische Grundbesitz im Sinne des Bewertungsgesetzes (BewG), für die Grundsteuer B fallen darunter neben Grundstücken auch Betriebsgrundstücke.²⁵ Dies ist nach § 3 Abs. 2 AO eine objektbezogene Realsteuer²⁶ und wird daher unabhängig von persönlichen Verhältnissen und persönlicher Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners erhoben.²⁷

Die Bemessungsgrundlage einer Steuer ist die konkrete Ausgestaltung des Steuergegenstands.²⁸ Im Falle der Grundsteuer dient der Einheitswert gem. § 13 Abs. 1 S. 2 GrStG a. F. als Bemessungsgrundlage.²⁹

Der Steuertarif oder Steuersatz³⁰ ist bei der Grundsteuer zweigeteilt und besteht aus einer Steuermesszahl und einem Hebesatz.³¹

2.1.1.2 Ermittlung der Bemessungsgrundlage

Der Einheitswert ermittelt sich abhängig von der Grundstücksart. Es wird unterschieden in unbebaute Grundstücke im Sinne von (i. S. v.) § 72 BewG und bebaute Grundstücke i. S. v. § 74 BewG.³²

Der Einheitswert für unbebaute Grundstücke wird mit dem gemeinen Wert nach § 9 BewG angesetzt, der sich in der Regel nach Richtwerten bemisst. Den Richtwerten liegen Kaufpreissammlungen unbebauter Grundstücke zugrunde.³³

¹⁶ Vgl. Grundgesetz in der Fassung vom 23. Mai 1949.

¹⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 82, 84.

¹⁸ Vgl. Fehrenbacher, Oliver (2020): Steuerrecht, Nomos Lehrbuch, 7. Auflage, Baden-Baden, S. 39f.

¹⁹ Vgl. § 3 Abs. 1 Abgabenordnung (AO)

²⁰ Vgl. Fehrenbacher, 2020, S. 40.

²¹ Vgl. Fehrenbacher, 2020, S. 41.

²² Vgl. Springer Gabler (Hrsg.) (2013): Kompakt-Lexikon Steuerlehre und Wirtschaftsprüfung, 2.400 Begriffe nachschlagen, verstehen, anwenden, Wiesbaden, S. 213.

²³ Vgl. Schmehl, Arndt (2012): Kritische Bestandsaufnahme der Grundsteuer, in Wieland, Joachim (Hrsg.): Kommunalsteuern und -abgaben, DStJG: Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V., 035, Köln, S. 249-306, S. 265-266.

²⁴ Vgl. Fehrenbacher, 2020, S. 41.

²⁵ Vgl. § 2 Nr. 2 GrStG a. F.

²⁶ Vgl. Buntrock, Stephan (2014): Grundsteuerrecht, in Jesgarzewski, Tim; Schmittmann, Jens M. (Hrsg.): Steuerrecht, FOM-Edition, Wiesbaden, S. 367-382, S. 368.

²⁷ Vgl. Tepfer, Marc (2018): Grundsteuer: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Auswirkungen auf die Kommunen, in KommunalPraxis spezial, 18. Jahrgang, Heft 2, S. 54-57, S. 54.

²⁸ Vgl. Fehrenbacher, 2020, S. 41.

²⁹ Vgl. Becker, Julia (2011): Grundsteuerreformmodelle im Vergleich – Konzeption und Praxisfolgen, in BetriebsBerater, 66. Jahrgang, Heft 9, S. 535-539, S. 535.

³⁰ Vgl. Fehrenbacher, 2020, S. 41.

³¹ Vgl. Becker, 2011, S. 535.

³² Vgl. Kühnold, Jörg (2016): GRSTG, in Lippross, Otto-Gerd; Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Basiskommentar Steuerrecht, 99.

Lieferung, Köln, § 2 GrStG, RN 7.

³³ Vgl. Grootens, Mathias; Pauly, Karl-Heinz (2015): § 72 BewG, in: Lippross, Otto-Gerd; Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Basiskommentar Steuerrecht, 91. Lieferung, Köln, RN 13.

Bebaute Grundstücke hingegen werden nach § 75 Abs. 1 BewG noch einmal unterteilt in Mietwohngrundstücke, Geschäftsgrundstücke, gemischtgenutzte Grundstücke, Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, und sonstige bebaute Grundstücke.³⁴ Grundsätzlich ist der Einheitswert für Wohn- und Geschäftsgrundstücke im Wege des Ertragswertverfahrens zu ermitteln und nur für die sonstigen bebauten Grundstücke ist ein Sachwertverfahren anzuwenden.³⁵ Beim Vorliegen bestimmter Besonderheiten allerdings ist gem. § 76 Abs. 3 BewG anstelle des Ertragswertverfahrens ein Sachwertverfahren durchzuführen. Ziel beider Verfahren ist die Ermittlung eines typisierten Grundstückwertes,³⁶ der sich dem Verkehrswert annähert.³⁷ Der Grundstückswert umfasst dabei den Bodenwert, Gebäudewert und Wert der Außenanlagen.³⁸

Im Ertragswertverfahren bestimmt sich der Grundstückswert gem. § 78 S. 2 BewG, wie in Anlage 1.1 dargestellt, durch Multiplikation der Jahresrohmiete mit einem Vielfältiger unter Berücksichtigung pauschaler Ermäßigungen und Erhöhungen nach §§ 81f. BewG. In die Jahresrohmiete werden die Grundmiete, die Umlagen und Betriebskosten, nicht aber die Kosten für Heizung und Strom einbezogen.³⁹ Als Jahresrohmiete wird im Falle der Vermietung die tatsächliche Miete und ansonsten die übliche Miete herangezogen.⁴⁰ Die übliche Miete ist entsprechend der Jahresrohmiete ähnlicher Grundstücke zu schätzen,⁴¹ hierzu werden Mietspiegel mit Stand vom 01.01.1964 genutzt.⁴² Der anzuwendende Vielfältiger ist gem. § 80 Abs. 1 S. 1f. BewG den Anlagen je nach Grundstücks- und Bauart, Bauausführung und Baujahr des Gebäudes sowie Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde im Hauptfeststellungszeitpunkt zu entnehmen. Bei gemeindebedingten erheblichen Abweichungen oder wertmindernden bzw. -erhöhenden Umständen ist der Grundstückswert nach § 81, 82 BewG zu ermäßigen bzw. zu erhöhen.

Im Wege des Sachwertverfahrens ermittelt sich der Grundstückswert – siehe dazu auch Anlage 1.2 –, indem der Ausgangswert, der sich aus dem Wert von Boden, Gebäude und Außenanlagen zusammensetzt, an den gemeinen Wert angeglichen wird.⁴³ Als Bodenwert wird der Wert berücksichtigt, den das Grundstück hätte, wenn es unbebaut wäre.⁴⁴ Hier ist

demnach der gemeine Wert des Grund und Bodens anzusetzen.⁴⁵ Für den Gebäudewert wird zuerst der Gebäudenormalherstellungswert berechnet. Hierfür werden die durchschnittlichen Herstellungskosten nach den Baupreisverhältnissen des Jahres 1958 herangezogen und auf den Hauptfeststellungszeitpunkt umgerechnet (§ 85 S. 1f. BewG). Die Baupreise richten sich nach den Anlagen 13 bis 15 der Richtlinien für die Bewertung des Grundvermögens (BewRGr) und den Kubikmetern umbauten Raums. Um den Gebäudesachwert zu erhalten, wird der zuvor ermittelte Gebäudenormalherstellungswert ggf. wegen Alters nach § 86 BewG oder baulicher Mängel und Schäden nach § 87 BewG gemindert.⁴⁶ Dieser kann beim Vorliegen besonderer wertändernder Umstände nach § 88 BewG weiter ermäßigt oder erhöht werden.⁴⁷ Zur Berechnung des Wertes der Außenanlagen werden wie beim Gebäudewert gem. § 89 BewG die durchschnittlichen Herstellungskosten nach den Baupreisverhältnissen des Jahres 1958⁴⁸ angesetzt und ggf. Wertkorrekturen nach §§ 86–88 BewG vorgenommen. Der sich aus der Summe von Bodenwert, Gebäudewert und Außenanlagenwert ergebende Ausgangswert wird anschließend gem. § 90 Abs. 1 BewG mit einer Wertzahl multipliziert und so an den gemeinen Wert angeglichen.⁴⁹

Die festgestellten Einheitswerte waren ursprünglich neben der Grundsteuer auch als Bemessungsgrundlage für andere Steuerarten vorgesehen und genutzt worden.⁵⁰ Nach § 21 Abs. 1 BewG sollen die Einheitswerte alle sechs Jahre im Wege einer Hauptfeststellung allgemein festgestellt und dadurch aktualisiert werden.⁵¹ Nach der ersten Hauptfeststellung auf den 01.01.1935 hat in den alten Bundesländern nur eine einzige neue Hauptfeststellung auf den 01.01.1964 und in den neuen Bundesländern gar keine neue Hauptfeststellung mehr stattgefunden.⁵² Daher beruhen die Einheitswerte bis heute auf den Wertverhältnissen zum 01.01.1964 bzw. 01.01.1935⁵³ und es können lediglich Fortschreibungen nach § 22 BewG und Nachfeststellungen nach § 23 BewG vorgenommen werden. Dabei sind nicht die aktuellen, sondern die Wertverhältnisse im Hauptfeststellungszeitpunkt zugrunde zu legen.⁵⁴ Weil die

³⁴ Vgl. Kühnold, 2016, § 2 GrStG, RN 7.

³⁵ Vgl. § 76 Abs. 1, Abs. 2 BewG.

³⁶ Vgl. Buntrock, 2014, S. 378.

³⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 5.

³⁸ Vgl. § 78 S. 1 BewG.

³⁹ Vgl. § 79 Abs. 1 BewG; Buntrock, 2014, S. 379.

⁴⁰ Vgl. § 79 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 BewG.

⁴¹ Vgl. § 79 Abs. 2 S. 2 BewG.

⁴² Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 12.

⁴³ Vgl. § 83 BewG.

⁴⁴ Vgl. § 84 BewG.

⁴⁵ Vgl. § 9 BewG und Ausführungen weiter oben zur Bewertung von unbebauten Grundstücken.

⁴⁶ Vgl. § 85 S. 3 BewG.

⁴⁷ Vgl. § 85 S. 4 BewG; Buntrock, 2014, S. 379f.

⁴⁸ Diese ergeben sich aus Anlage 17 der BewRGr, vgl. Buntrock, 2014, S. 380.

⁴⁹ Vgl. Buntrock, 2014, S. 380.

⁵⁰ Als Beispiele für die anderen Steuerarten können die Vermögensteuer, Erbschaftsteuer und Gewerbesteuer genannt werden, vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 2.

⁵¹ Vgl. Tepfer, 2018, S. 55.

⁵² Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 4f.

⁵³ Vgl. Rohde, Ulrich; Kopatschek (2019): Steuerrecht, in Riecke, Olaf; Schmid, Michael J. (Hrsg.): WEG Kommentar, 5. Auflage, München, RN 1-473, RN 368.

⁵⁴ Vgl. § 27 BewG.

Einheitswerte in Deutscher Mark ermittelt werden, müssen sie gem. § 30 BewG in Euro umgerechnet werden.⁵⁵

2.1.1.3 Verfahren der Steuererhebung

Die Grundsteuer entsteht mit Beginn eines Festsetzungsjahres. Maßgeblich für die Festsetzung sind die Verhältnisse zu Beginn des Kalenderjahres.⁵⁶ Die Steuerermittlung erfolgt in drei Schritten.⁵⁷

Zuerst setzt das Finanzamt den auf den Hauptfeststellungszeitpunkt ermittelten⁵⁸ Einheitswert in einem Einheitswertbescheid⁵⁹ fest.⁶⁰ Diesen teilt es dem Steuerschuldner sowie der ertragsberechtigten Gemeinde mit.⁶¹

Darauf aufbauend berechnet das Finanzamt den Steuermessbetrag auf den Hauptfeststellungszeitpunkt gem. § 16 Abs. 1 GrStG a. F. im Wege der Hauptveranlagung, indem es den Einheitswert mit einer Steuermesszahl multipliziert.⁶² Für Grundstücke ergibt sich die maßgebliche Steuermesszahl aus § 15 GrStG a. F. Sie beträgt gem. § 15 Abs. 1 GrStG a. F. grundsätzlich 3,5 vom Tausend, für Ein- und Zweifamilienhäuser ist allerdings eine ermäßigte Steuermesszahl nach Absatz 2 anzuwenden. In diesem Schritt entscheidet das Finanzamt auch, ob eine Steuerbefreiung nach §§ 3–6 GrStG a. F. in Frage kommt. Der entstandene Steuermessbetrag wird durch das Finanzamt in einem Steuermessbescheid

gegenüber dem Steuerschuldner erlassen und der jeweiligen ertragsberechtigten Gemeinde mitgeteilt.⁶³

Als letztes ermittelt die jeweilige Gemeinde den Grundsteuerjahresbetrag, indem sie den Hebesatz mit dem Steuermessbetrag multipliziert.⁶⁴ Diesen setzt sie in einem Steuerbescheid gegenüber dem Grundstückseigentümer für das Festsetzungsjahr fest.⁶⁵ Bis zum 30.06. eines Festsetzungsjahres kann sie den Hebesatz per Satzung⁶⁶ rückwirkend auf den 01.01. nach oben und nach unten anpassen, ab dem 01.07. nur noch in gleicher oder geringerer Höhe beschließen.⁶⁷ Bei der Bestimmung des Hebesatzes steht der Gemeinde Ermessen zu.⁶⁸ Der Hebesatz muss im gesamten Gemeindegebiet für alle Grundstücke einheitlich sein.⁶⁹ Auf Antrag ist die bereits festgesetzte Grundsteuer zu erlassen, wenn einer der Erlassstatbestände aus §§ 32f. GrStG a. F. erfüllt ist.⁷⁰

2.1.2 Notwendigkeit einer Reform

2.1.2.1 Reformbestreben

Bereits seit Jahrzehnten ist eine Reform der Grundsteuer im Gespräch.⁷¹ Die Einheitsbewertung aller Grundstücke auf den Hauptfeststellungszeitpunkt des 01.01.1964 war so zeitaufwendig, dass sie erst Anfang der 1970er Jahre vollendet werden konnte. Mit einem Gesetz zur Änderung des Bewertungsgesetzes⁷² wurde daher die Regel des sechsjährigen Hauptfeststellungszyklus in § 21 Abs. 1 BewG ausgesetzt.⁷³ Kurz darauf wurden bereits erste Überlegungen zur Reformierung des Bewertungsrechts angestellt.⁷⁴

⁵⁵ Vgl. Kühnold, 2016, § 13 GrStG, RN 3.

⁵⁶ Vgl. § 9 Abs. 1, Abs. 2 GrStG a. F.

⁵⁷ In den neuen Bundesländern ergeben sich einige abweichende Regelungen, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll. Unter anderem werden dort als Besteuerungsgrundlage die Einheitswerte aus dem Jahr 1935 zugrunde gelegt (bzw. ggf. eine Ersatzbemessungsgrundlage nach § 42 GrStG) und die Messzahlen nach § 41 GrStG i. V. m. §§ 29 – 33 Grundsteuer-Durchführungsverordnung (GrStDV) angewandt, vgl. Leicht, Edgar (2020): Grundsteuer, in Beck'sches Steuer- und Bilanzrechtslexikon, 50. Edition, München, RN 12.

⁵⁸ Siehe Ausführungen zu 2.1.1.2.

⁵⁹ Vgl. Raden, Michael (2018): Kernbereiche des Verwaltungsrechts, Kommunalabgabenrecht, Kommunalsteuern, in Terwiesche, Michael; Prechtel, Ulf (Hrsg.): Handbuch Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Köln, RN 161-298, RN 164.

⁶⁰ Vgl. §§ 21, 19 Abs. 1 BewG; vgl. auch Witfeld, Alexander (2017): Kapitel 6 – Steuern auf das Vermögen, in Sonnleitner, Wolfgang (Hrsg.): Insolvenzsteuerrecht, unter besonderer Berücksichtigung des Insolvenzplanverfahrens, München, RN 3.

⁶¹ Vgl. Kühnold, 2016, § 2 GrStG, RN 8.

⁶² Vgl. § 13 Abs. 1 GrStG a. F.; Kühnold, 2016, § 13 GrStG, RN 1.

⁶³ Vgl. Raden, 2018, RN 169.

⁶⁴ Vgl. § 25 GrStG a. F.; Buntrock, 2014, S. 374.

⁶⁵ Vgl. § 27 Abs. 1 S. 1 GrStG a. F.; Raden, 2018, RN 175.

⁶⁶ Vgl. Raden, 2018, RN 172.

⁶⁷ Vgl. Kühnold, 2016, § 25 GrStG, RN 6.

⁶⁸ Vgl. Kühnold, 2016, § 25 GrStG, RN 3.

⁶⁹ Vgl. § 25 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 GrStG a. F.; Kühnold, 2016, § 25 GrStG, RN 7.

⁷⁰ Vgl. Buntrock, 2014, S. 375.

⁷¹ Vgl. Löhr, Dirk; Kriese, Ulrich (2019): Grundsteuer: Reform oder mutloses „Weiter so“?, in GemHH, 120. Jahrgang, Heft 4, S. 76-81, S. 76.

⁷² Vgl. Artikel 2 Absatz 1 Satz 3 des Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes (BewÄndG 1965) in der Fassung des Artikels 2 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung bewertungsrechtlicher Vorschriften und des Einkommensteuergesetzes vom 22. Juli 1970, BGBl. I S. 1118.

⁷³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 5.

⁷⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 18.

In den sog. Einheitswertbeschlüssen⁷⁵ erklärte das BVerfG 1995, dass es gegen den Gleichheitssatz verstoße, für steuerliche Zwecke den Grundbesitz mit den auf den 01.01.1964 festgestellten Einheitswerten anzusetzen, während andere Vermögensgegenstände mit ihrem gegenwärtigen Wert angesetzt werden.⁷⁶ Denn die Einheitswerte seien veraltet und die unterschiedlichen Wertverhältnisse⁷⁷ führten zu Wertverzerrungen zwischen den verschiedenen Vermögensgegenständen.⁷⁸ Für Zwecke der Grundsteuer durften die Einheitswerte weiterhin angewendet werden, da angenommen wurde, dass die Wertverzerrungen innerhalb des Grundvermögens gleichmäßig seien und daher bei der Grundsteuer nicht gegen den Gleichheitssatz verstoßen werde.⁷⁹

Infolge der Einheitswertbeschlüsse erarbeitete eine länderoffene Arbeitsgruppe ein wertorientiertes Grundsteuerreformmodell. Obwohl die Finanzministerkonferenz dieses Modell im Jahr 2000 befürwortete, kam es nicht zu einer Gesetzesinitiative der Länder. Auch weitere Entwürfe und Gesetzesanträge einzelner Länder, wie ein Entwurf Bayerns für eine wertunabhängige Grundsteuer, blieben erfolglos.⁸⁰

Der Bundesfinanzhof (BFH) bekundete in einem Urteil 2010 seine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Einheitsbewertung. Er bemängelte, dass das Ausbleiben neuer Hauptfeststellungen und das Festhalten an Einheitswerten aus dem Jahr 1964 mit den Vorgaben aus Art. 3 Abs. 1 GG nicht mehr vereinbar sei und zu erheblichen Defiziten beim Gesetzesvollzug führe. Er zweifelte zudem daran, dass die Wertverzerrungen innerhalb des Grundvermögens hinreichend gleichmäßig und somit hinnehmbar seien, wie es nach den Einheitswertbeschlüssen angenommen worden war.⁸¹ Deshalb bat der BFH das BVerfG um eine Überprüfung der Frage, ob die Grundsteuer noch mit dem Gleichheitssatz vereinbar sei.⁸² Im Anschluss wurden durch verschiedene Länder folgende drei Reformmodelle entwickelt: das Verkehrswertmodell, welches automationsgestützt mittels Vergleichsdaten vom Immobilienmarkt auf eine Bewertung möglichst nah am Verkehrswert abzielt; das wertunabhängige Modell, welches nur Grundstücks- und Gebäudefläche zugrunde legen soll; das gebäudewertunabhängige Kombinationsmodell, welches den Wert des Grundstücks über

Bodenrichtwerte einbezog und beim Gebäude nur die Fläche mittels nutzungsbezogener Äquivalenzziffern heranzog. Bei diesen drei Modellen bestand jedoch das Problem, dass sich die Länder auf keines der drei Modelle einigen konnten.⁸³

Im Jahr 2016 brachten die Finanzminister Niedersachsens und Hessens aufgrund eines Beschlusses der Finanzministerkonferenz vom 03.06.2016 eine Gesetzesinitiative für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (BR-Drucks. 514/16) und des Bewertungsgesetzes (BR-Drucks. 515/16) in den Bundesrat ein.⁸⁴ Die Entwürfe sahen die Umsetzung des sog. Kostenwertmodells vor, welches den Herstellungsaufwand für eine Immobilie typisiert ermitteln soll.⁸⁵ Der Bundesrat beschloss, diesen Entwurf mit den Gegenstimmen Hamburgs und Bayerns in den Bundestag einzubringen. Jedoch wurde er nach dem Ende der Legislaturperiode des Bundestags nicht weiter verfolgt.⁸⁶

Als Hauptgrund dafür, dass die Reformbestrebungen bisher erfolglos verliefen, wird genannt, dass es an politischer Einigungsbereitschaft gefehlt habe.⁸⁷ Die Bundesländer verfolgten teilweise gegensätzliche Interessen und befürworteten jeweils das Reformmodell, von dem sie im Länderfinanzausgleich den größten Nutzen hätten.⁸⁸ Ein weiterer erschwerender Umstand sei, dass die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt, das Aufkommen aber allein den Kommunen zufließt.⁸⁹ Nach jahrzehntelangem Ignorieren der Wertveränderungen führt ein reformbedingtes Anknüpfen an aktuelle Werte zudem zwangsläufig zu erheblichen Belastungsverschiebungen zwischen den einzelnen Bundesländern, aber auch zwischen und innerhalb der Gemeinden.⁹⁰ Daher wird auch die Auffassung vertreten, dass die Grundsteuerreform absichtlich bis zu einer Entscheidung des BVerfG hinausgezögert worden ist, weil Politiker auf Landesebene ihre Wähler nicht durch die zwingend auftretenden Umverteilungen verlieren wollten. Zudem erwarteten Kommunalpolitiker bei einer aufkommensneutralen Reform keinen Nutzen, sondern im Gegenteil aufgrund der Belastungsverschiebungen nur eine erhöhte Streitanzahl und Auseinandersetzungen.⁹¹

⁷⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 22.06.1995 – 2 BvR 552/91, BVerfGE 93, 165-179 (zur Erbschaftsteuer) und BVerfG, Urteil vom 22.06.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (zur Vermögensteuer).

⁷⁶ Vgl. Roscher, 2020, RN 3.

⁷⁷ Beim Grundbesitz sind es die Wertverhältnisse aus dem Jahr 1964, während es bei den anderen Vermögensgegenständen die aktuellen Wertverhältnisse sind.

⁷⁸ Vgl. Schultewolter, Daniel (2018): Ein Plädoyer für eine systemgerechte Grundsteuerreform, in GemHH, 119. Jahrgang, Heft 11, S. 248-254, S. 248.

⁷⁹ Vgl. Schultewolter, 2018, S. 248.

⁸⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 20.

⁸¹ Vgl. BFH, Urteil vom 30. Juni 2010 – II R 60/08, BFHE 230, 78, RN 20, 22-24, 27.

⁸² Vgl. Broer, Michael; Jarass, Lorenz J. (2018): Verfassungsfeste Erhebung der Grundsteuer mittels Grundsteuererklärung, in BetriebsBerater, 73. Jahrgang, Heft 17, S. 919-923, S. 920.

⁸³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 22.

⁸⁴ Vgl. Roscher, 2020, RN 6f.

⁸⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 23.

⁸⁶ Alle Gesetzesvorlagen, die in einer Legislaturperiode nicht beschlossen wurden, können in der folgenden Legislaturperiode aufgrund des Diskontinuitätsprinzips nur verhandelt werden, wenn sie erneut eingebracht werden, vgl. Roscher, 2020, RN 12.

⁸⁷ Vgl. Schley, 2019, R264.

⁸⁸ Vgl. Schultewolter, 2018, S. 249.

⁸⁹ Vgl. Schwarting, Gunnar (2018): Was wird aus der Grundsteuer? Gedanken zur Zukunft der wohl ältesten (Kommunal)steuer, in Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 68. Jahrgang, Heft 7, S. 145-149, S. 145.

⁹⁰ Vgl. Henger, Ralph; Schaefer, Thilo (2015): Mehr Boden für die Grundsteuer – Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle, in IW policy paper 32/2015, URL: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2015/246840/Grundsteuer_Policy_Paper_IW_Koeln.pdf [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 4.

⁹¹ Vgl. Broer/Jarass, 2018, S. 921.

Hinzu kam die Befürchtung, dass die Finanzämter eine bundesweite Neubewertung aller Grundstücke personell nicht leisten können.⁹²

2.1.2.2 Urteil des BVerfG vom 10.04.2018

In dem Urteil des BVerfG vom 10.04.2018 ging es um drei Normenkontrollvorlagen des Bundesfinanzhofs und zwei Verfassungsbeschwerden.⁹³ Darin entschied es, dass die Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung⁹⁴ für bebaute Grundstücke jedenfalls seit dem 01.01.2002 mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar sind.⁹⁵

Der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG fordert, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln sind. Daraus folgt, dass wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln ist. Differenzierungen sind verfassungsmäßig, wenn sie durch ausreichende sachliche Gründe gerechtfertigt werden können.⁹⁶ Im Steuerrecht erfordert der aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete Grundsatz der Lastengleichheit die rechtlich und tatsächlich gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen.⁹⁷ Um dies zu erfüllen, ist es daher nach dem BVerfG zwingend erforderlich, dass das „Bemessungssystem [einer Steuer; Anm. d. Verf.], [...] in der Gesamtsicht eine in der Relation realitäts- und damit gleichheitsgerechte Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes sicherstell[t].“⁹⁸

Weil das für die Funktionsfähigkeit der Einheitsbewertung wesentliche Element⁹⁹ der regelmäßig wiederkehrenden Hauptfeststellungen seit 1964 nicht mehr angewandt wurde,¹⁰⁰ entwickelten sich Verkehrswert und Einheitswert auseinander. Diese Auseinanderentwicklung der Werte erfolgte innerhalb des Grundbesitzes nicht gleichmäßig.¹⁰¹ Die Wertverzerrungen betreffen sowohl das Ertrags- als auch das Sachwertverfahren und führen zu „jeweils gravierenden Ungleichbehandlungen“¹⁰², da bei beiden die

Wertverhältnisse im Zeitpunkt der Hauptfeststellung 1964 angesetzt werden¹⁰³ und die jeweiligen Bewertungsparameter die seitdem erfolgten Wertveränderungen nicht abbilden können.¹⁰⁴

Beim Ertragswertverfahren wird zum einen der Parameter der Jahresrohmiete bemängelt. Die überwiegende Zahl der heute existierenden Wohnungen in Deutschland sind erst nach 1964 errichtet worden, dennoch werden für alle Grundstücke die Wertverhältnisse und somit auch die Mieten von 1964 zugrunde gelegt.¹⁰⁵ Dadurch können wertbeeinflussende Änderungen am oder im Gebäude wie gestiegene allgemeine Standards in der baulichen Ausstattung und eine verbesserte individuelle Ausstattung¹⁰⁶ ebenso wenig wie äußere, strukturbedingte Umstände in der Lage oder der Anbindung des Grundstücks¹⁰⁷ oder Mietpreisbindungen¹⁰⁸ im Einheitswert berücksichtigt werden.¹⁰⁹ Zum anderen sind auch die Vielfältiger nicht in der Lage, beispielsweise Veränderungen in der Gemeindegröße nach 1964 durch städtebauliche Entwicklungen wie Um- und Eingemeindungen oder die Entwicklung von Ballungszentren angemessen zu berücksichtigen.¹¹⁰ Zudem ist problematisch, dass die wertmindernde Wirkung des Gebäudealters nicht wirklich abgebildet werden kann, da in der Einheitsbewertung der Großteil der Gebäude – nämlich alle Gebäude, die nach dem 20.06.1948 bezugsfertig wurden – der neusten Baujahrgruppe angehören.¹¹¹

Bezüglich des Sachwertverfahrens beanstandet das BVerfG, dass den für die Ermittlung des Gebäudewertes genutzten durchschnittlichen Herstellungskosten die Baupreisverhältnisse des Jahres 1958 zugrunde liegen. Auch für die Merkmale zur Beurteilung der baulichen Ausstattung eines Gebäudes (einfach bis aufwendig) sind Standards aus 1958 der Maßstab. Diese seien veraltet und überholt, weil sie die vielfältigen, seit 1958 erfolgten Veränderungen und Fortschritte im Bauwesen nicht abzubilden vermögen und daher den heutigen Verhältnissen nicht mehr gerecht werden.¹¹² Ein weiteres Problem ergibt sich, ähnlich wie beim Ertragswertverfahren, dadurch, dass für eine Wertminderung wegen Alters das Gebäudealter im Hauptfeststellungszeitpunkt von 1964 maßgeblich ist.¹¹³

⁹² Vgl. Söder, Markus et al. (2016): Reform der Grundsteuer: Gerechtere Verteilung der Steuerlasten oder Kostenexplosion?, in ifo Schnelldienst, URL: <http://hdl.handle.net/10419/165815> [letzter Abruf: 14.06.2020], 69. Jahrgang, Heft 18, S. 3-26, S. 17.

⁹³ Vgl. Roscher, 2020, RN 14.

⁹⁴ Konkret werden die §§ 19, 20, 21, 22, 23, 27, 76, 79 Absatz 5, § 93 Abs. 1 S. 2 BewG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 S. 1, S. 3 des Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes in der Fassung des Artikels 2 des Gesetzes vom 22. Juli 1970 für gleichheitssatzwidrig erklärt.

⁹⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, Tenor Ziff. 1.

⁹⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 94.

⁹⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 96.

⁹⁸ BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 98.

⁹⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 104-106.

¹⁰⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 107.

¹⁰¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 108f.

¹⁰² Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 110.

¹⁰³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 110.

¹⁰⁴ Vgl. Vogel, Max (2019): Die Reform der Grundsteuer – Hintergrund, Herausforderungen und Handlungsoptionen für den Gesetzgeber, in jM, 6. Jahrgang, Heft 5, S. 206-211, S. 206.

¹⁰⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 112.

¹⁰⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 115-117.

¹⁰⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 118.

¹⁰⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 119.

¹⁰⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 114.

¹¹⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 120f.

¹¹¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 122.

¹¹² Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 124f.

¹¹³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 126.

Dem BVerfG zufolge sind von den Wertverzerrungen nicht nur einzelne atypische Fallkonstellationen betroffen. Vielmehr „treten [sie] flächendeckend, zahlreich und auch in ihrem jeweiligen individuellen Ausmaß vielfach erheblich auf“.¹¹⁴ Aufgrund dieses Ausmaßes an Ungleichbehandlungen und weil diese „in der normativen Struktur der Einheitsbewertung in ihrer heutigen Handhabung angelegt [sind]“¹¹⁵, ist für die Prüfung der Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG, also insbesondere die Rechtfertigungsgründe der Ungleichbehandlungen, ein strenger Maßstab anzulegen.¹¹⁶

Die von den Vertragsparteien angeführten Gründe genügen dem BVerfG nicht zur Rechtfertigung der vorliegenden Ungleichbehandlungen.¹¹⁷ Die Vermeidung eines besonders hohen Verwaltungsaufwandes im Falle einer kompletten Neubewertung des Grundvermögens reicht als Grund nicht aus, weil die regelmäßig wiederkehrenden Neubewertungen ein unverzichtbares Element für eine realitätsnahe Bewertung sind und das System der Einheitsbewertung durch den Verzicht darauf dysfunktional wird.¹¹⁸ Typisierungs- und Pauschalierungsgründe¹¹⁹ genügen ebenso wenig zur Rechtfertigung wie das Argument, dass die Grundsteuer nur eine geringe durchschnittliche Pro-Kopf-Belastung bewirke.¹²⁰ Außerdem sei auch keine Kompensation der Wertverzerrungen durch Nachfeststellungen oder Wertfortschreibungen oder über die gemeindlichen Hebesätze möglich, da die zugrunde liegenden Werteverhältnisse die des Jahres 1964 bleiben.¹²¹

Aufgrund dieser massiven Ungleichbehandlungen, die nicht ausreichend gerechtfertigt werden können, erklärte das BVerfG die Vorschriften zur Einheitsbewertung bebauter Grundstücke daher für unvereinbar mit Art. 3 Abs. 1 GG.¹²² Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit dieser Vorschriften durch das BVerfG bewirkt nicht deren Nichtigkeit.¹²³ Vielmehr ordnete das BVerfG, sofern bis zum 31.12.2019 eine Neuregelung für die Grundsteuer verkündet wird, die Fortgeltung der verfassungswidrigen Normen bis längstens 31.12.2024 an.¹²⁴

¹¹⁴ BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 128.

¹¹⁵ BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 128.

¹¹⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 127f.

¹¹⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 127.

¹¹⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 129, 131f.

¹¹⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 135.

¹²⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 138.

¹²¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 143f.

¹²² Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 92.

¹²³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 164.

¹²⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, Tenor Ziff. 2.

2.2 Forderungen und Zielsetzungen der Beteiligten an die Grundsteuerreform

2.2.1 Bundesverfassungsgericht

In seinem Urteil vom 10.04.2018 stellt das BVerfG einige zwingende Forderungen an die Grundsteuerreform. Zunächst fordert es, dass der Gesetzgeber bis spätestens 31.12.2019 eine Regelung zur Reformierung der Grundsteuer verabschiedet und diese spätestens bis zum 31.12.2024 umsetzt. Falls eine Neuregelung nicht rechtzeitig verkündet wird, darf das alte Einheitswertrecht bereits ab dem 01.01.2020 keine Anwendung mehr für Grundsteuerzwecke finden. Im Falle der rechtzeitigen Verabschiedung einer Neuregelung dürfen die gleichheitssatzwidrigen Vorschriften des BewG zur Einheitsbewertung noch bis zum 31.12.2024 weiter angewandt werden.¹²⁵

Ferner verlangt das BVerfG, dass der Gesetzgeber eine verfassungsgemäße Lösung findet,¹²⁶ die insbesondere dem Grundsatz der Lastengleichheit¹²⁷ Rechnung trägt und die Steuerpflichtigen rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet.¹²⁸ Das BVerfG beschränkt ihn aber nicht in seiner Wahl eines Reformmodells – „von der Reparatur der beanstandeten Regelungen zur Einheitsbewertung bis zur völligen Neugestaltung der Bewertungsvorschriften“¹²⁹ stehe es dem Gesetzgeber frei, eine Neuregelung für die Zwecke der Grundsteuer zu finden.¹³⁰ Es räumt ihm „einen weiten, vom Bundesverfassungsgericht nur begrenzt überprüfbaren Spielraum zur Bestimmung des Steuergegenstandes und des Steuersatzes“¹³¹ ein.

Hinsichtlich der Regeln zur Erfassung der Bemessungsgrundlage sei dem Gesetzgeber ebenfalls ein großer Spielraum beizumessen, hier macht das BVerfG ihm aber die Vorgabe, „dass die Bemessungsregeln den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation realitätsgerecht abbilden müssen“.¹³² Bereits die Bemessungsgrundlage muss demnach gleichheitsgerecht ausgestaltet sein.¹³³ Aus verfassungsrechtlicher Sicht müsse sich der Gesetzgeber für die Bemessung der Besteuerungsgrundlage aber nicht auf einen einzigen

¹²⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, Tenor Ziff. 2f., RN 178.

¹²⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 166.

¹²⁷ Siehe auch Ausführungen zum Gleichheitsgrundsatz in 2.1.2.2.

¹²⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 96.

¹²⁹ BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 166.

¹³⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 166.

¹³¹ BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 168.

¹³² BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 168.

¹³³ Vgl. Feldner, Michael; Stoklassa, Sven-Oliver (2019): Verfassungsrechtliche Fragen zur sog. Länderöffnungsklausel im Rahmen der Grundsteuerreform, in DStR, 57. Jahrgang, Heft 48, S. 2505-2509, S. 2506.

Maßstab beschränken. Oft sei sogar die Heranziehung mehrerer Maßstäbe notwendig, um eine gleichheitsgerechte Bemessung zu ermöglichen.¹³⁴ Entscheidend sei, dass das Bemessungssystem „in der Gesamtsicht eine in der Relation realitäts- und damit gleichheitsgerechte Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes“ gewährleiste.¹³⁵ Um überprüfen zu können, ob das neue Gesetz eine gleichheits- und realitätsgerechte Besteuerung sicherstellt, muss es zudem das Bemessungsziel für den steuerlichen Belastungsgrund erkennen lassen.¹³⁶

Da die Bewertung und Erhebung der Grundsteuer ein Massenverfahren ist, gesteht das BVerfG dem Gesetzgeber zudem „einen großen Typisierungs- und Pauschalierungsspielraum“ zu.¹³⁷ Zugunsten einer möglichst einfachen und praktikablen Steuerfestsetzung und -erhebung seien innerhalb der Grenzen des Art. 3 Abs. 1 GG sogar „beträchtliche Bewertungs- und Ermittlungsunschärfen“ hinnehmbar.¹³⁸ Zulässig sind Typisierungen, wenn sie einen typischen Fall zugrunde legen, auf einem vernünftigen Grund basieren und wenn die mit ihr erzielten Vorteile in einem angemessenen Verhältnis zu den verbundenen Ungleichbehandlungen stehen.¹³⁹ Außerdem weist das Gericht den Gesetzgeber darauf hin, dass er auch bei der Grundsteuer außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele verfolgen dürfe. Bezüglich der Aufkommenshöhe der Grundsteuer seien Gesetzgeber und hebesatzberechtigte Gemeinden verfassungsrechtlich nicht beschränkt.¹⁴⁰

2.2.2 Bundesgesetzgeber

Aus dem Gesetzentwurf zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts, der Ende des Jahres 2019 von Bundestag und Bundesrat beschlossen und verkündet wurde,¹⁴¹ lässt sich entnehmen, welche Forderungen der Bundesgesetzgeber an die Grundsteuerreform stellt und welche Ziele er mit seinem Gesetz zur Reform der Grundsteuer verfolgt.

¹³⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 98.

¹³⁵ BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 98.

¹³⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 97f.

¹³⁷ BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 168.

¹³⁸ BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 131.

¹³⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 136.

¹⁴⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 168.

¹⁴¹ Vgl. Einleitung bzw. Roscher, 2020, RN 22.

Ausdrückliches Ziel des Gesetzgebers ist es, die Grundsteuer verfassungskonform, rechtssicher und zeitgemäß unter Berücksichtigung der Vorgaben des BVerfG aus dessen Urteil vom 10.04.2018¹⁴² weiterzuentwickeln. Außerdem soll die Grundsteuer als wichtige gemeindliche Einnahmequelle langfristig gesichert werden.¹⁴³ Dabei wird beabsichtigt, auf dem derzeit noch gültigen Bewertungs- und Grundsteuersystem aufzubauen und dieses durch ein weitgehend automatisiertes Verfahren zukunftsfähig sowie einfach, transparent und nachvollziehbar für die Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung zu gestalten.¹⁴⁴

Ferner ist das Ziel des Gesetzgebers eine aufkommensneutrale Reform. Weil er dies aufgrund der durch die Neubewertungen entstehenden Belastungsverschiebungen nur auf gesamtstaatlicher Ebene zu erfüllen vermag, fordert er deshalb gleichzeitig von den Gemeinden, ihre Hebesätze entsprechend anzupassen, sodass Aufkommensneutralität auch auf kommunaler Ebene hergestellt werden kann.¹⁴⁵

Mit der Grundgesetzänderung bezweckt er die Sicherung seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz.¹⁴⁶ Obwohl er darin gleichzeitig auch eine Länderöffnungsklausel beschließt, präferiert der Gesetzgeber eine bundeseinheitliche Regelung für die Grundsteuer und fordert, dass bundesweit zumindest nicht wertabhängige und wertunabhängige Bemessungsgrundlagen parallel gelten.¹⁴⁷

2.2.3 Länder

Wie oben¹⁴⁸ bereits geschildert, war das Scheitern bisheriger Reformbemühungen teilweise auf die gegensätzlichen Positionen und die mangelnde Einigungsfähigkeit der Bundesländer zurückzuführen.

Einig sind sich die Bundesländer bei der derzeitigen Reform darin, dass eine aufkommensneutrale Grundsteuerreform angestrebt wird.¹⁴⁹ Außerdem fordern alle Länder, dass die Fristen des BVerfG eingehalten werden, um die für die Kommunen wichtige

¹⁴² Gemeint sind die in 2.2.1 beschriebenen Vorgaben des BVerfG aus dem Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217.

¹⁴³ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 1, 80.

¹⁴⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 1f., 80.

¹⁴⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 1, 4, 83, 85.

¹⁴⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 1.

¹⁴⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 88f.

¹⁴⁸ Vgl. Ausführungen zu 2.1.2.1.

¹⁴⁹ Vgl. Tepfer, 2018, S. 57.

Einnahmequelle zu sichern.¹⁵⁰ Darüber hinaus verlangen sie, dass die reformierte Grundsteuer möglichst einfach umzusetzen, transparent und nachvollziehbar sein wird.¹⁵¹ Wichtig ist den Ländern auch, dass sie gerecht, rechtssicher und verfassungskonform ausgestaltet wird.¹⁵² Insbesondere Hamburg¹⁵³, Baden-Württemberg¹⁵⁴ und Bayern¹⁵⁵ legen zudem Wert darauf, dass Wohnraum bezahlbar bleibt. Bayern möchte darüber hinaus Mehrbelastungen für Bürger und Betriebe verhindern,¹⁵⁶ während Sachsen-Anhalt insbesondere ländliche Gebiete nicht mehr belasten möchte.¹⁵⁷

Abgesehen davon gehen die Forderungen der Länder teilweise auseinander. Uneinigkeit besteht vor allem bei der Frage, ob das neue Grundsteuerreformmodell wertorientiert sein

soll oder nicht. Berlin¹⁵⁸ und Brandenburg¹⁵⁹ setzen sich explizit für eine wertorientierte Bemessungsgrundlage ein, auch Rheinland-Pfalz¹⁶⁰ spricht sich für eine zumindest teilweise Anknüpfung an den Gebäudewert aus. Niedersachsen hingegen stellt sich zwar nicht klar gegen wertorientierte Modelle, bevorzugt aber ein wertunabhängiges, flächenorientiertes Modell.¹⁶¹ Ebenso präferiert auch Hamburg eine wertunabhängige Variante.¹⁶² Bayern plädiert klar für das Außerachtlassen der Grundstückswerte¹⁶³ und fordert eine Ländergesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer.¹⁶⁴

Als Ursache für diese Uneinigkeit werden in der Literatur unter anderem die Auswirkungen des gewählten Grundsteuerreformmodells auf den Länderfinanzausgleich gesehen.¹⁶⁵ Denn nach § 6 Abs. 1 i. V. m. § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) beeinflussen die Steuerkraftzahlen der Grundsteuer die Finanzkraftmesszahl eines Landes und damit erstens die Eigenschaft eines Landes als ausgleichsverpflichtetes bzw. -berechtigtes Land und zweitens die Höhe der Ausgleichsbeträge bzw. -zuweisungen.¹⁶⁶ In Ländern, die seit 1964 hohe Wertsteigerungen erfahren haben, würden sich diese Wertsteigerungen bei einem wertabhängigen Modell in deutlich gestiegenen Grundsteuermessbeträgen widerspiegeln. Das wiederum würde deren Finanzkraftmesszahl erhöhen und so dazu führen, dass diese Länder höhere Ausgleichsbeträge zahlen müssten bzw. weniger Ausgleichszuweisungen erhalten würden.

¹⁵⁰ Vgl. exemplarisch Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2018): Pressemitteilung vom 10.04.2018, Grundsteuer: Gemeinsame Reform notwendig, URL: <https://www.land.nrw.de/pressemitteilung/grundsteuer-gemeinsame-reform-notwendig> [letzter Abruf: 14.06.2020]; siehe auch Hessische Landesregierung (2018b): Bundesverfassungsgericht verwirft Grundsteuer, URL: <https://www.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/bundesverfassungsgericht-verwirft-grundsteuer> [letzter Abruf: 14.06.2020]; siehe auch Hamburg (2018): Statements zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Grundsteuer, URL: <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/10893958/2018-04-10-pr-bundesverfassungsgericht-grundsteuer/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁵¹ Vgl. exemplarisch Niedersächsisches Finanzministerium (2018): Finanzminister Hilbers: „Die Grundsteuer ist für niedersächsische Kommunen unverzichtbar.“, URL: <https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/finanzminister-hilbers-die-grundsteuer-ist-fuer-niedersaechsische-kommunen-unverzichtbar-161054.html> [letzter Abruf: 14.06.2020]; Bayerische Staatsregierung (2018a): Pressemitteilung vom 10.04.2018, Bayerns Wirtschaftsminister Franz Josef Pschierer zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsteuer, URL: <https://www.bayern.de/bayerns-wirtschaftsminister-franz-josef-pschierer-zum-urteil-des-bundesverfassungsgerichts-zur-grundsteuer/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁵² Vgl. exemplarisch Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt (2018): Pressemitteilung vom 16. Januar 2018, Nr.: 003/2018, Reform der Grundsteuer, André Schröder: Mehr Gerechtigkeit ohne Mehrbelastungen!, URL: <http://www.presse.sachsen-anhalt.de/index.php?cmd=get&id=889246&identifizier=186d377541cad99e21e5b17804fec7a2> [letzter Abruf: 14.06.2020]; Hessische Landesregierung (2018a): „Grundsteuer muss gerecht, einfach und verfassungskonform sein. Der Vorschlag des Bundesfinanzministers löst das nicht ein.“, URL: <https://www.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/grundsteuer-muss-gerecht-einfach-und-verfassungskonform-sein-der-vorschlag-des-bundesfinanzministers-0> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁵³ Vgl. Hamburg, 2018.

¹⁵⁴ Vgl. Landesregierung Baden-Württemberg (2018): Pressemitteilung vom 10.04.2018, Landesregierung setzt auf schnelle Lösung für reformierte Grundsteuer, URL: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/landesregierung-setzt-auf-schnelle-loesung-fuer-reformierte-grundsteuer/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁵⁵ Vgl. Bayerische Staatsregierung, 2018a.

¹⁵⁶ Vgl. Bayerische Staatsregierung, 2018a.

¹⁵⁷ Vgl. Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt (2019): Pressemitteilung vom 14. März 2019, Nr.: 028/2019, Sachsen-Anhalts Finanzminister André Schröder: Bundeseinheitliche Grundsteuerreform rückt in greifbare Nähe, Schröder wirbt für Transparenzregister zur Bürgerinformation, URL: <http://www.presse.sachsen-anhalt.de/index.php?cmd=get&id=901828&identifizier=fa0c6d379278db3c9d7f4c7eaf884e8c> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁵⁸ Vgl. Land Berlin (2018a): Pressemitteilung Nr. 18-006 vom 10.04.2018, Grundsteuer: Berlins Finanzsenator Kollatz-Ahnen zum heutigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts, URL: <https://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.691245.php> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁵⁹ Vgl. Land Berlin (2019): Finanzminister Görke warnt vor ungerechter Grundsteuer, URL: <https://www.berlin.de/aktuelles/brandenburg/5700727-5173360-finanzminister-goerke-warnt-vor-ungerech.html> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁶⁰ Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz (2018): Finanzministerin Ahnen: Fortbestand der Grundsteuer muss gesichert werden, URL: <https://www.rlp.de/de/pressemitteilungen/einzelansicht/news/News/detail/finanzministerin-ahnen-fortbestand-der-grundsteuer-muss-gesichert-werden/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁶¹ Vgl. Niedersächsisches Finanzministerium (2019): Grundsteuerreform – Hilbers: „Wir brauchen jetzt zügig einen tragfähigen Kompromiss, um die Grundsteuer für die Kommunen zu erhalten“, URL: <https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/grundsteuerreform---hilbers-wir-brauchen-jetzt-zuegig-einen-tragfaehigen-kompromiss-um-die-grundsteuer-fuer-die-kommunen-zu-erhalten-173501.html> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁶² Vgl. Hamburg, 2018.

¹⁶³ Vgl. Bayerische Staatsregierung (2018b): Pressemitteilung vom 17.09.2018, FÜRACKER: STUDIE BELEGT BAYERISCHE FORDERUNG – Bayern will einfache, faire und regionalisierte Grundsteuer, URL: <https://www.bayern.de/fueracker-studie-belegt-bayerische-forderung-bayern-will-einfache-faire-und-regionalisierte-grundsteuer/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁶⁴ Vgl. Söder et al., 2016, S. 4.

¹⁶⁵ Vgl. Schultewolter, 2018, S. 249; Fuest, Clemens et al. (2018): Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, Studie im Auftrag von Haus & Grund Deutschland – Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. sowie ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., ifo-Institut, München, URL: <https://www.ifo.de/DocDL/ifo-studie-2018-fuest-et-al-grundsteuer.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 3; Söder et al., 2016, S. 12; Vogel, 2019, S. 207f.

¹⁶⁶ Vgl. Vogel, 2019, S. 207f.

Deshalb tendieren beispielsweise Bayern und Hamburg eher zu einem wertunabhängigen Modell, welches Wertsteigerungen von Grundstücken außer Betracht lässt.¹⁶⁷ Umgekehrt bevorzugen Länder wie Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ein wertabhängiges Modell, weil sie hiervon durch höhere Ausgleichszuweisungen profitieren würden.¹⁶⁸

2.2.4 Kommunen

Aufgrund der hohen Bedeutung der Grundsteuer für die Kommunen und ihrer Abhängigkeit von der Grundsteuer sind zudem deren Forderungen und Ziele zu beachten.

Das wichtigste Ziel für die Kommunen ist es, dass das Reformmodell innerhalb der vom BVerfG gesetzten Fristen umgesetzt werden kann, damit ein nicht kompensierbarer¹⁶⁹ Wegfall der Grundsteuer verhindert wird.¹⁷⁰ Sie brauchen zudem bereits zur Jahresmitte 2024 verlässliche Informationen zu ihren voraussichtlichen Steuereinnahmen von den Finanzämtern, um ihren Haushalt für 2025 planen und gegebenenfalls ihre Hebesätze entsprechend verändern zu können.¹⁷¹

Damit die Grundsteuer auch langfristig erhalten bleibt, fordern die Kommunen zudem, dass die neue Grundsteuer verfassungsfest¹⁷² sein wird und die Vorgaben des BVerfG berücksichtigt.¹⁷³

Die kommunalen Spitzenverbände verlangen ferner ein gerechtes, rechtssicheres und nachvollziehbares Grundsteuerreformmodell und setzen sich für eine Wertorientierung ein.¹⁷⁴ Sie verfolgen außerdem das Ziel einer aufkommensneutralen Reform.¹⁷⁵ Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken sollten möglichst gering gehalten werden, sodass weder Wohnungseigentümer noch die Wirtschaft

¹⁶⁷ Vgl. Söder et al., 2016, S. 12.

¹⁶⁸ Vgl. Fuest et al., 2018, S. 3.

¹⁶⁹ Vgl. Göppert, Verena (2019): Grundsteuerreform auf der Zielgeraden!?, in FinanzRundschau, 101. Jahrgang, Heft 20, S. 955-956, S. 955.

¹⁷⁰ Vgl. Schiling, Florian; Zimmermann, Uwe (2018): Reform der Grundsteuer, in Städte- und Gemeinderat, Jahrgang 72, Heft 9, S. 18-20, S. 20.

¹⁷¹ Vgl. Wiesner, Iris; Bitzer, Jasmin (2020): Die Grundsteuerreform in Deutschland – Aktueller Verfahrensstand und Umsetzung in den kommunalen Haushalten, in Deutsche Verwaltungspraxis, 71. Jahrgang, Heft 1, S. 11-13, S. 12.

¹⁷² Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2019, S. 5.

¹⁷³ Vgl. Schiling/Zimmermann, 2018, S. 20.

¹⁷⁴ Vgl. Göppert, 2019, S. 956; Schiling/Zimmermann, 2018, S. 20; Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2019, S. 5.

¹⁷⁵ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2019, S. 6.

verhältnismäßig mehr belastet werden.¹⁷⁶ Hinsichtlich eines Antrags der Bundestags-Fraktion Die Linke¹⁷⁷ zur Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer auf Mieter sprechen sich die kommunalen Spitzenverbände für das Beibehalten der Überwälzbarkeit auf Mieter aus.¹⁷⁸ Grundsätzlich sind die Kommunen Gegner einer Länderöffnungsklausel und fordern daher eine bundeseinheitlichen Reform der Grundsteuer. Sie sind aber bereit, von dieser Forderung abzuweichen, wenn dies zur Kompromissfindung und fristgerechten Neuregelung notwendig ist.¹⁷⁹

2.2.5 Bürger

Die Forderungen innerhalb der Bürgerschaft sind nicht einheitlich. Zwar können insbesondere bei der Grundsteuer aufgrund der Umlagefähigkeit auf die Mieter letztlich alle Bürger als Steuerzahler gesehen werden.¹⁸⁰ Jedoch kann tendenziell, wie im Folgenden aufgezeigt wird, zwischen den Forderungen von Grundstückseigentümern und Mietern differenziert werden. Stellvertretend für alle Steuerzahler fordert der Bund der Steuerzahler, dass die neue Grundsteuer schnell, verfassungsfest, einfach und bürokratiearm¹⁸¹ sowie gerecht, transparent und nachvollziehbar ausgestaltet wird. Zudem dürfe es keine Mehrbelastungen für Mieter und Eigentümer geben, vor allem müsse das Wohnen bezahlbar bleiben.¹⁸² Der Bund der Steuerzahler befürwortet ein wertunabhängiges Flächenmodell.¹⁸³ Falls eine verfassungskonforme, bürokratiearme Lösung nicht umsetzbar sein sollte, ist für ihn auch die Abschaffung oder das zeitweise Aussetzen der Grundsteuer nicht ausgeschlossen.¹⁸⁴

¹⁷⁶ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2019, S. 3.

¹⁷⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2019e): Drucksache 19/7980, Antrag: Sozial gerechte Grundsteuer-Reform für billigere Mieten und starke Kommunen, 21.02.2019, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/079/1907980.pdf> [letzter Aufruf: 14.06.2020], S. 2.

¹⁷⁸ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2019, S. 5.

¹⁷⁹ Vgl. Göppert, 2019, S. 955.

¹⁸⁰ Vgl. § 2 Nr. 1 BetrKV und Ausführungen zum Steuerschuldner in 2.1.1.1.

¹⁸¹ Vgl. Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V. (2018): Presseinformation vom 10.04.2018, Grundsteuer-Einheitswerte sind verfassungswidrig, URL: <https://steuerzahler.de/aktuelles/detail/grundsteuer-einheitswerte-sind-verfassungswidrig/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁸² Vgl. Bund der Steuerzahler (2018): Presseinformation vom 26.11.2018, Grundsteuer-Woche: Jetzt die richtigen Weichen stellen!, URL: <https://steuerzahler.de/aktuelles/detail/grundsteuer-woche-jetzt-die-richtigen-weichen-stellen/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁸³ Vgl. Bund der Steuerzahler (2019c): Presseinformation vom 18.10.2019, BdSt zur Grundsteuer: Wohnen darf nicht teurer werden!, URL: <https://steuerzahler.de/presse/detail/bdst-zur-grundsteuer-wohnen-darf-nicht-teurer-werden/?L=0&cHash=d93adf0a797ca74e93cbe5490a8389a7> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁸⁴ Vgl. Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V., 2018.

Haus und Grund als ein wichtiger Vertreter der privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Deutschland¹⁸⁵ fordert in erster Linie die Abschaffung der Grundsteuer. Alternativ verlangt der Verband, dass die Grundsteuerreform fair, einfach und aufkommensneutral ablaufen soll.¹⁸⁶ Er tendiert aus Gründen der Einfachheit zu einem wertunabhängigen Reformmodell¹⁸⁷ und befürwortet die Einführung einer Öffnungsklausel für länder eigene Reformmodelle,¹⁸⁸ positioniert sich aber strikt gegen eine Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer.¹⁸⁹

Im Kontrast dazu ist das Hauptanliegen des Deutschen Mieterbundes, dass die Grundsteuer künftig nicht mehr auf Mieter umgelegt werden kann. Zudem fordert er, dass die Erhebung der reformierten Grundsteuer gerecht und mit möglichst wenig Aufwand verbunden sein wird. Der Mieterbund bevorzugt die Anknüpfung an Fläche und Wert des Grundstücks, ohne das Gebäude zu berücksichtigen.¹⁹⁰

2.2.6 Wirtschaft

Weil sie neben den Bürgern die zweite Gruppe an möglichen Steuerschuldnern sind, sind auch die Forderungen und Ziele der Wirtschaft zu berücksichtigen.

Gewerbliche Wirtschaft

Aus Sicht der Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft sind Kernforderungen an die Grundsteuerreform Aufkommensneutralität, ein möglichst geringes Maß an Bürokratie sowie keine Mehrbelastungen für Unternehmen.¹⁹¹ Sie plädieren dafür, Belastungsverschiebungen

¹⁸⁵ Vgl. Haus & Grund (2019): Stellungnahmen zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (GrStRefG) vom 25.06.2019 (BT-Drucksache 19/11085) und zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung (BT-Drucksache 19/11086), URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656512/df10ffa6ad063f23dc08f593c6402ef/08-Haus-Grund-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 7.

¹⁸⁶ Vgl. Haus & Grund, 2019, S. 1.

¹⁸⁷ Vgl. Haus & Grund, 2019, S. 2.

¹⁸⁸ Vgl. Haus & Grund, 2019, S. 5.

¹⁸⁹ Vgl. Haus & Grund, 2019, S. 4.

¹⁹⁰ Vgl. Deutscher Mieterbund (2019): Bundes- und Länderfinanzminister suchen nach einfachem und gerechtem Grundsteuermodell, Mieterbund fordert: Grundsteuer nicht länger auf Mieter abwälzen, URL:

<https://www.mieterbund.de/presse/presse-meldung-detailansicht/article/47690-bundes-und-laenderfinanzminister-suchen-nach-einfachem-und-gerechtem-grundsteuermodell.html> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁹¹ Vgl. DIHK et al. (2019): Stellungnahme zu den Regierungsentwürfen eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts, eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die

zulasten gewerblich genutzter Grundstücke zu verhindern¹⁹² und Geschäftsgrundstücke realitätsgerecht zu bewerten.¹⁹³ Wichtig ist für die Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft zudem eine möglichst transparente Bemessung und von Anfang an komplett digitale Steuererhebung.¹⁹⁴

Daneben fordern sie, dass die Reform fristgerecht und verfassungskonform unter vertretbarem administrativen Aufwand für alle Beteiligten umgesetzt wird.¹⁹⁵ Außerdem möchten sie, dass die Überwälzbarkeit der Grundsteuer auf Mieter beibehalten wird, und sprechen sich für ein wertunabhängiges, flächenorientiertes Reformmodell aus.¹⁹⁶

Immobilien- und Wohnungswirtschaft

Die Wohnungswirtschaft (GdW)¹⁹⁷ und der Zentrale Immobilien Ausschuss (ZIA)¹⁹⁸ als Spitzenverbände der Immobilien- und Wohnungswirtschaft stellen ähnliche Forderungen. Auch sie fordern eine aufkommensneutrale, verfassungsmäßige, bürokratiearme, transparente und vor allem einfach umsetzbare Reform der Grundsteuer.¹⁹⁹ Ebenso verlangen

Bebauung sowie zur Änderung des Grundgesetzes, URL:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/656532/3058699e83063c1fa47059a3b5301bec/06-DIHK-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 1f.

¹⁹² Vgl. IHK NRW (2019): Positionspapier der deutschen gewerblichen Wirtschaft zur Reform der Grundsteuer, URL:

<https://www.ihk-nordwestfalen.de/blueprint/servlet/resource/blob/4335010/a40922f80f1c5ecc778a967c4412aaf9/positionspapier-grundsteuer-deutsche-gewerbliche-wirtschaft-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 1.

¹⁹³ Vgl. DIHK et al., 2019, S. 2.

¹⁹⁴ Vgl. IHK NRW, 2019, S. 1.

¹⁹⁵ Vgl. IHK NRW, 2019, S. 1.

¹⁹⁶ Vgl. DIHK et al., 2019, S. 2f.

¹⁹⁷ Die Wohnungswirtschaft oder auch GdW-Bundesverband vertritt laut eigenen Aussagen „als größter deutscher Branchendachverband bundesweit und auf europäischer Ebene rund 3.000 nachhaltig und sozial verantwortlich handelnde kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatwirtschaftliche, landes- und bundeseigene Wohnungsunternehmen“, vgl. Die Wohnungswirtschaft Deutschland (2019): Stellungnahme des GdW, Reform der Grundsteuer, Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (BT-Drs. 19/11085), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung (BT-Drs. 19/11086), vorgelegt für die öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 11.09.2019, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656726/9da45e12c534f8bcde2e98e362a93fc0/07-GdW-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 1.

¹⁹⁸ Der ZIA agiert als Unternehmerverband und Interessenvertretung für die gesamte Bandbreite der Immobilienwirtschaft, vgl. ZIA (2020a): Der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft, URL: <https://www.zia-deutschland.de/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

¹⁹⁹ Vgl. Die Wohnungswirtschaft Deutschland, 2019, S. 1; siehe auch ZIA (2016): Grundsteuer-Reform: ZIA fordert Aufkommensneutralität und Praktikabilität, URL: <https://www.zia-deutschland.de/presse-aktuelles/presse-detail/news-single-pfad/grundsteuer-reform-zia-fordert-aufkommensneutralitaet-und-praktikabilitaet/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

auch sie ein wertunabhängiges Reformmodell sowie die Beibehaltung der Umlagefähigkeit auf Mieter.²⁰⁰

Darüber hinaus möchten der ZIA und die Wohnungswirtschaft erreichen, dass Grundstückseigentümer und Mieter keine Mehrbelastung erfahren.²⁰¹ Beide befürworten eine mögliche Länderöffnungsklausel,²⁰² der Wohnungswirtschaft ist allerdings wichtig, dass sich die Länder einheitlich für ein Modell entscheiden.²⁰³

2.2.7 Finanzämter

Relevant sind des Weiteren auch die Forderungen der Finanzämter. Denn das Erfordernis, ein neues Grundsteuermodell einzuführen, wird sich erheblich auf die Arbeit der Finanzämter und deren Bewertungsstellen auswirken.

Der Deutschen Steuer-Gewerkschaft zufolge fordern die Finanzämter vor allem, dass das neue Grundsteuermodell ihre Kapazitäten nicht überfordern wird und in der vom BVerfG vorgegebenen Zeit umsetzbar ist.²⁰⁴ Von höchster Wichtigkeit sei für die Finanzämter zudem, dass die Neuregelung verfassungsfest und rechtssicher sein wird.²⁰⁵ Daneben sprechen sie sich gegen eine Mehrbelastung für Mieter und selbstnutzende Wohnungseigentümer aus.²⁰⁶ Hinsichtlich der Frage nach der Wertabhängigkeit der Bemessungsgrundlage wird keine deutliche Präferenz sichtbar und auch die Möglichkeit einer Öffnungsklausel wird eher gleichgültig gesehen.²⁰⁷

²⁰⁰ Vgl. Die Wohnungswirtschaft Deutschland, 2019, S. 1, 12; siehe auch ZIA (2019b): Grundsteuer: Einbeziehung von Wertkomponenten riskant, URL: <https://www.zia-deutschland.de/presse-aktuelles/presse-detail/news-single-pfad/grundsteuer-einbeziehung-von-wertkomponenten-riskant/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

²⁰¹ Vgl. ZIA, 2016; siehe auch Die Wohnungswirtschaft Deutschland, 2019, S. 1.

²⁰² Vgl. ZIA (2019c): Grundsteuerreform: ZIA plädiert für Anwendung des einfachen Modells, URL: <https://www.zia-deutschland.de/presse-aktuelles/presse-detail/news-single-pfad/grundsteuerreform-zia-plaedierte-fuer-anwendung-des-einfachen-modells/>; [letzter Abruf: 14.06.2020]; siehe auch Die Wohnungswirtschaft Deutschland, 2019, S. 14.

²⁰³ Vgl. Die Wohnungswirtschaft Deutschland, 2019, S. 14.

²⁰⁴ Vgl. Deutsche Steuer-Gewerkschaft (2018): Countdown für die Einheitsbewertung und die Grundsteuer, Neue Hauptfeststellung würde Finanzämter vor Riesenprobleme stellen, URL: <https://www.dstg.de/aktuelles/news/neue-hauptfeststellung-wuerde-finanzaemter-vor-riesenprobleme-stellen/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

²⁰⁵ Vgl. Deutsche Steuer-Gewerkschaft (2019a): Grundsteuerreform, „Wir wollen endlich wissen, was auf uns zukommt!“, URL: <https://www.dstg.de/aktuelles/news/wir-wollen-endlich-wissen-was-auf-uns-zukommt/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

²⁰⁶ Vgl. Deutsche Steuer-Gewerkschaft, 2018.

²⁰⁷ Vgl. Deutsche Steuer-Gewerkschaft, 2019a.

2.3 Erhebung der Grundsteuer B nach dem GrStRefG

2.3.1 Kompetenzen und Steuertatbestand

Kompetenzen

Weil die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Neuregelung der Grundsteuer in der Wissenschaft teilweise angezweifelt worden war,²⁰⁸ wurde diese durch eine Änderung des Grundgesetzes abgesichert.²⁰⁹ Nach dem neu eingefügten Art. 105 Abs. 2 S. 1 GG hat der Bund nun ausdrücklich die konkurrierende Gesetzgebung über die Grundsteuer. Zugleich wurde eine Öffnungsklausel eingeführt²¹⁰ und den Ländern so die umfassende Befugnis verliehen, durch Gesetz abweichende Landesregelungen über die Grundsteuer zu treffen.²¹¹ Sie dient vor allem dazu, von der bundesgesetzlichen Regelung abweichende Bewertungsverfahren für die Bemessungsgrundlage zu erlassen.²¹² Nach abweichendem Landesrecht darf die Grundsteuer frühestens für Zeiträume ab dem 01.01.2025 erhoben werden.²¹³

An der Steuerverwaltungshoheit der Länder sowie der Ertragshoheit und dem Hebesatzrecht der Gemeinden hat die Grundsteuerreform hingegen nichts geändert.²¹⁴

Steuertatbestand

Steuerschuldner der reformierten Grundsteuer ist nach § 10 Abs. 1 GrStG²¹⁵ weiterhin derjenige, dem der Steuergegenstand bei der Feststellung des Grundsteuerwerts²¹⁶ zugerechnet ist. Ferner bleibt auch die reformierte Grundsteuer über die Betriebskosten auf Mieter umlagefähig.²¹⁷

Steuergegenstand der reformierten Grundsteuer B bleibt der inländische Grundbesitz in Form von Grundstücken und Betriebsgrundstücken.²¹⁸ Der Gesetzesbegründung zufolge stützt sich

²⁰⁸ Vgl. exemplarisch Vogel, 2019, S. 210.

²⁰⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 1, 90.

²¹⁰ Vgl. Feldner / Stoklassa, 2019, S. 2505.

²¹¹ Vgl. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 GG; Wiesner / Bitzer, 2020, S. 11.

²¹² Vgl. Feldner/Stoklassa, 2019, S. 2505f.

²¹³ Vgl. Art. 125b Abs. 3 GG.

²¹⁴ Insofern wird auf die Ausführungen zu 2.1.1.1 verwiesen.

²¹⁵ Wenn hinter der Gesetzesbezeichnung nicht „a. F.“ steht, ist das Gesetz in seiner aktuellen Fassung gemeint.

²¹⁶ Lediglich der Begriff des Einheitswertes wurde durch den Begriff „Grundsteuerwert“ ersetzt.

²¹⁷ Vgl. Halaczinsky, Raymond (2020): Grundsteuerreform verabschiedet - 1. Stufe tritt 2020 in Kraft, in *jurisPR-SteuerR* 1/2020 Anm. 1, S. 2.

²¹⁸ Vgl. § 2 Nr. 2 GrStG.

die Grundsteuer auf das Leistungsfähigkeitsprinzip, weil sie den Sollertrag des Steuergegenstandes zugrunde legt. Sie berücksichtigt zwar nicht die persönlichen Verhältnisse und die subjektive Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners, aber die durch die „Möglichkeit einer ertragsbringenden Nutzung“²¹⁹ des Grundbesitzes vermittelte objektive Leistungsfähigkeit. Diese aus dem Innehaben von Grundbesitz abgeleitete objektive Leistungsfähigkeit bildet den Belastungsgrund der Steuer.²²⁰

Neue Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B ist der sog. Grundsteuerwert²²¹, der – wie der Einheitswert auch – den Verkehrswert typisiert abbilden soll.²²² Das Bewertungsziel, welchem die Bemessungsgrundlage dient, ist ausweislich der Gesetzesbegründung die Erfassung eines „objektivierten realen Grundsteuerwerts“.²²³ Weil der Belastungsgrund folgerichtig durch die Bemessungsgrundlage erfasst werden muss, darf die Struktur der Grundsteuerwerte für eine folgerichtige Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage künftig nicht grundlos von der Struktur der Verkehrswerte abweichen.²²⁴

Der Steuersatz besteht in seiner Struktur aus Steuermesszahl und Hebesatz fort.²²⁵

2.3.2 Ermittlung der Bemessungsgrundlage

2.3.2.1 Bewertungssystematik der reformierten Grundsteuer

Das neue Bewertungs- und Grundsteuerrecht entspricht in seiner Systematik der des alten Rechts,²²⁶ modernisiert und aktualisiert es jedoch,²²⁷ indem es vermehrt auf Verfahrensvereinfachungen durch Automation und Typisierungen setzt.²²⁸ Es berücksichtigt

²¹⁹ Deutscher Bundestag, 2019c, S. 84.

²²⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 84; so auch Löhr, Dirk (2019c): Entwurf zum Grundsteuer-Reformgesetz: Die große Unvollendete, in DStR, 57. Jahrgang, Heft 28, S. 1433-1439, S. 1433.

²²¹ Vgl. Wiesner/Bitzer, 2020, S. 11.

²²² Vgl. Vogel, 2019, S. 209.

²²³ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 84.

²²⁴ Vgl. Löhr, Dirk (2019a): Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 11.09.2019, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz GrStRefG), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 25. Juni 2019, BT-Drs. 19/11085, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656414/63eef7068bf5865dcb54fb42092a9c0/13-Prof-Loehr-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 3; Löhr, 2019c, S. 1433.

²²⁵ Insofern wird ebenfalls auf die Ausführungen zu 2.1.1.1 verwiesen.

²²⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 2, 85, 90.

²²⁷ Vgl. Löhr, 2019c, S. 1433.

²²⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 2, 85, 90.

sowohl Boden- als auch Gebäudewert eines Grundstücks²²⁹ und soll erstmals für die Grundsteuer des Kalenderjahres 2025 gelten.²³⁰

Das Verfahren zur Bewertung des Grundvermögens ist angelehnt an die Verkehrswertermittlung von Grundstücken nach dem Baugesetzbuch (BauGB)²³¹ und der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV)²³². Um Wertveränderungen des Grundbesitzes berücksichtigen zu können, wendet auch²³³ das neue Bewertungsrecht ein System wiederkehrender Hauptfeststellungen an.²³⁴ Die erste Hauptfeststellung der Grundsteuerwerte nach den neuen Bewertungsvorschriften wird auf den 01.01.2022, für die Hauptveranlagung auf den 01.01.2025 stattfinden.²³⁵ Nach § 221 Abs. 1 BewG ist vorgesehen, die Grundsteuerwerte in Zeitabständen von je sieben Jahren im Wege von Hauptfeststellungen zu ermitteln bzw. zu aktualisieren. Zwischen zwei Hauptfeststellungen werden weiterhin Fortschreibungen und Nachfeststellungen vorgenommen werden.²³⁶

2.3.2.2 Unbebaute Grundstücke

Unbebaute Grundstücke sind gem. § 246 Abs. 1 S. 1 BewG Grundstücke, auf denen sich keine benutzbaren Gebäude befinden. Ihr Grundsteuerwert lässt sich im Verkehrswertverfahren²³⁷ berechnen, indem die Grundstücksfläche mit dem jeweiligen Bodenrichtwert multipliziert wird.²³⁸ Bodenrichtwerte sind durchschnittliche Lagewerte für den Boden, die durch unabhängige Gutachterausschüsse auf Grundlage von Kaufpreissammlungen flächendeckend ermittelt werden.²³⁹ Sie können gerichtlich nicht überprüft werden.²⁴⁰

²²⁹ Vgl. Feld, Lars P.; Hirsch, Patrick (2019): Zur Grundsteuerreform, in Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, Heft 1, URL: <http://hdl.handle.net/10419/191600> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 5.

²³⁰ Vgl. § 37 Abs. 1 GrStG; Deutscher Bundestag, 2019c, S. 87.

²³¹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 85.

²³² Vgl. Löhr, Dirk (2019b): Grundsteuerreform: Abschaffung der Umlagefähigkeit?, in BetriebsBerater, 74. Jahrgang, Heft 3, S. 91-97, S. 92.

²³³ Mit dem Unterschied, dass das alte Recht effektiv auf die regelmäßigen Neubewertungen verzichtet hat, vgl. Ausführungen zu 2.1.1.2, 2.1.2.1, 2.1.2.2.

²³⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 87.

²³⁵ Vgl. § 266 Abs. 1 BewG i. V. m. § 16 Abs. 1 GrStG und Deutscher Bundestag, 2019c, S. 2.

²³⁶ Vgl. §§ 222f. BewG.

²³⁷ Vgl. Halaczinsky, 2020, S. 4.

²³⁸ Vgl. § 247 Abs. 1 BewG; Deutscher Bundestag, 2019c, S. 109.

²³⁹ Vgl. § 247 Abs. 2 BewG i. V. m. § 196 Abs. 1 S. 1 BauGB; Deutscher Bundestag, 2019c, S. 85f.

²⁴⁰ Vgl. Roscher, 2020, RN 15.

2.3.2.3 Bebaute Grundstücke im Ertragswertverfahren

Im Ertragswertverfahren, welches sich am vereinfachten Ertragswertverfahren der ImmoWertV orientiert,²⁴¹ wird zur Bewertung der übliche am Markt zu erzielende Ertrag eines Grundstücks zugrunde gelegt.²⁴² Im Ertragswertverfahren wird der Grundsteuerwert für etwa 24 Millionen wirtschaftliche Einheiten bestimmt, nämlich für alle Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum²⁴³, da der Wert dieser Grundstücke auf dem Grundstücksmarkt maßgeblich von ihrem erzielbaren Ertrag abhängig ist.²⁴⁴

Der Ertragswert soll den Barwert der zukünftigen Erträge eines Grundstücks abbilden, indem die Reinerträge, die es während seiner gesamten Nutzungsdauer einbringen wird, abgezinst bzw. kapitalisiert werden.²⁴⁵ Der Grundsteuerwert ergibt sich – wie auch in Anlage 1.3 ersichtlich – im Ertragswertverfahren daher gem. § 252 S. 1 BewG aus dem kapitalisierten Reinertrag und dem abgezinsten Bodenwert.

Zur Ermittlung des kapitalisierten Reinertrags muss zunächst der Reinertrag des Grundstücks berechnet werden, indem die Bewirtschaftungskosten von dem Rohertrag des Grundstücks abgezogen werden.²⁴⁶ Als Rohertrag wird nicht die tatsächlich vereinbarte Miete, sondern zur Vereinfachung eine in Anlage 39 festgelegte, durch den Mikrozensus statistisch ermittelte monatliche durchschnittliche Nettokaltmiete angesetzt. Bei den durchschnittlichen Nettokaltmieten wird differenziert zwischen den Bundesländern, zwischen drei Grundstücksarten, drei Wohnflächengruppen sowie fünf Baujahrgruppen.²⁴⁷ Zusätzlich wird zur Korrektur²⁴⁸ abhängig von der gemeindeeinheitlichen Mietniveaustufe ein Zu- oder Abschlag auf die einschlägige Nettokaltmiete angewendet.²⁴⁹ Die von diesem Rohertrag abzuziehenden Bewirtschaftungskosten umfassen die üblichen jährlichen Kosten für Verwaltung, Betrieb und Instandhaltung sowie das Mietausfallwagnis. Auch hier werden keine tatsächlich entstandenen, nachzuweisenden Beträge, sondern pauschalisierte Erfahrungssätze aus Anlage 40 herangezogen.²⁵⁰

²⁴¹ Normiert in § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ImmoWertV, vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 112.

²⁴² Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 112.

²⁴³ Vgl. § 250 Abs. 1, Abs. 2 BewG, § 249 BewG.

²⁴⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 112.

²⁴⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 113.

²⁴⁶ Vgl. § 253 Abs. 1 BewG.

²⁴⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 115.

²⁴⁸ Vgl. Marfels, Michael (2019): Die Neubewertung von Grundvermögen nach dem Entwurf für ein Grundsteuerreformgesetz (GrStRefG), in ErbStB, 17. Jahrgang, Heft 9, S. 266-275, S. 269.

²⁴⁹ Vgl. § 254 BewG.

²⁵⁰ Vgl. § 255 BewG; Deutscher Bundestag, 2019c, S. 115.

Um den kapitalisierten Reinertrag zu erhalten, wird der soeben ermittelte Reinertrag mit einem Vervielfältiger aus Anlage 37 des BewG kapitalisiert.²⁵¹ Der einschlägige Vervielfältiger ist abhängig vom Liegenschaftszinssatz nach § 256 BewG und der Restnutzungsdauer des Gebäudes. Die Liegenschaftszinssätze sollen dabei den durchschnittlichen und am Markt üblichen Zinssätzen für Grundstücke entsprechen. Sie variieren abhängig von der Grundstücksart zwischen 2,5 Prozent und 4,5 Prozent und können typisiert und pauschaliert²⁵² jeweils aus § 256 BewG entnommen werden.²⁵³ Bei besonders hohen Bodenrichtwerten ist für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Wohnungseigentum in § 256 Abs. 2 und Abs. 3 BewG ein verringerter Liegenschaftszinssatz vorgesehen.²⁵⁴ Je geringer der Liegenschaftszinssatz ist, desto höher ist potentiell²⁵⁵ der Vervielfältiger und somit auch der Grundsteuerwert.²⁵⁶ Die Restnutzungsdauer bestimmt sich nach dem Alter des Gebäudes und der in Anlage 38 pauschal festgelegten²⁵⁷ wirtschaftlichen Gesamtnutzungsdauer.²⁵⁸ Die Restnutzungsdauer ist jedoch mit mindestens 30 Prozent der wirtschaftlichen Gesamtnutzungsdauer anzusetzen und kann bei Maßnahmen, die die Nutzungsdauer wesentlich verlängern, entsprechend verlängert werden.²⁵⁹

Für die Ermittlung des abgezinsten Bodenwerts ist zunächst der Bodenwert des Grundstücks wie bei einem unbebauten Grundstück durch Anwendung von § 247 BewG zu errechnen. Für Ein- und Zweifamilienhäuser ist bei Grundstücksgrößen, die kleiner oder größer als 500 Quadratmeter sind, der errechnete Bodenwert zusätzlich mit einem entsprechenden Umrechnungskoeffizienten aus Anlage 36 zu korrigieren.²⁶⁰ Begründet wird dies damit, dass der Bodenrichtwert insbesondere bei Ein- und Zweifamilienhäusern von der Grundstücksfläche beeinflusst wird und diese Wertabhängigkeit so berücksichtigt werden kann.²⁶¹ Auf den ermittelten Bodenwert ist anschließend ein Abzinsungsfaktor aus Anlage 41 anzuwenden²⁶², der sich wie der Vervielfältiger des Reinertrags aus dem einschlägigen

²⁵¹ Vgl. § 253 Abs. 2 S. 1 BewG.

²⁵² Vgl. Jarass, Lorenz J.; Trautvetter, Christoph (2019): Grundsteuerreform – Wer gewinnt, wer verliert? Grundsteuerbelastung bei unterschiedlichen Grundsteuermodellen, in BetriebsBerater, 74. Jahrgang, Heft 31, S. 1751-1760, S. 1752.

²⁵³ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 115.

²⁵⁴ Vgl. Marfels, 2019, S. 270.

²⁵⁵ Nur „potentiell“, da die Restnutzungsdauer als zweite Komponente auch Einfluss bei der Bestimmung des Vervielfältigers nimmt.

²⁵⁶ Vgl. Jarass/Trautvetter, 2019, S. 1752f.

²⁵⁷ Vgl. Jarass/Trautvetter, 2019, S. 1752.

²⁵⁸ Vgl. § 253 Abs. 2 S. 3 BewG.

²⁵⁹ Vgl. § 253 Abs. 2 S. 4f. BewG; Deutscher Bundestag, 2019c, S. 114.

²⁶⁰ Vgl. § 257 Abs. 1 BewG.

²⁶¹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 116.

²⁶² Das gilt allerdings nicht für den Bodenwert möglicherweise vorhandener, selbstständig nutzbarer Teilflächen, dieser wird ohne Abzinsung addiert, vgl. § 257 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 BewG und Deutscher Bundestag, 2019c, S. 116.

Liegenschaftszinssatz nach § 256 BewG und der Restnutzungsdauer des Gebäudes nach § 253 Abs. 2 S. 3–6 BewG ergibt.²⁶³

Um den Grundsteuerwert zu erhalten, müssen nur noch der kapitalisierte Reinertrag und der abgezinst Bodenwert addiert werden.²⁶⁴ Jedoch gilt nach § 251 BewG für das Ertragswertverfahren, ebenso wie für das Sachwertverfahren, dass der Grundsteuerwert mindestens 75 Prozent des Wertes betragen muss, mit dem das Grundstück allein als unbebautes Grundstück nach § 247 BewG zu bewerten wäre.

2.3.2.4 Bebaute Grundstücke im Sachwertverfahren

Das gegenüber dem Ertragswertverfahren nachrangige²⁶⁵ Sachwertverfahren findet Anwendung zur Ermittlung des Grundsteuerwerts von Geschäftsgrundstücken, gemischt genutzten Grundstücken, Teileigentum sowie sonstigen bebauten Grundstücken, also insbesondere bei Nichtwohngrundstücken.²⁶⁶ Denn einerseits lassen sich deren durchschnittliche Erträge nicht statistisch ermitteln²⁶⁷ und andererseits sind für den Wert dieser vor allem die Herstellungskosten und nicht der Ertrag ausschlaggebend.²⁶⁸ Es ist an das Verfahren aus §§ 21–23 ImmoWertV angelehnt.²⁶⁹

Nach § 258 Abs. 3 BewG ergibt sich der Grundsteuerwert im Sachwertverfahren durch Multiplikation des vorläufigen Sachwerts eines Grundstücks mit einer Wertzahl. Die genaue Ermittlung kann auch Anlage 1.4 entnommen werden.

Der vorläufige Sachwert setzt sich zusammen aus dem Bodenwert nach § 247 BewG, der sich ergeben würde, wenn das Grundstück unbebaut wäre,²⁷⁰ und dem getrennt ermittelten²⁷¹ Gebäudesachwert.²⁷² Für den Gebäudesachwert sind der Anlage 42 die Normalherstellungskosten des Gebäudes zu entnehmen, dabei wird in drei Baujahresgruppen

und insgesamt 25²⁷³ Gebäudearten „möglichst eindeutig identifizierbare[r] Bauweisen und Nutzungstypen unterschieden“²⁷⁴. Weil die Normalherstellungskosten auf den Verhältnissen des Jahres 2010 erhoben wurden,²⁷⁵ sind sie durch die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Baupreisindizes anzupassen.²⁷⁶ Durch Multiplikation der angepassten Normalherstellungskosten mit der Brutto-Grundfläche des Gebäudes wird anschließend der Gebäudenormalherstellungswert berechnet.²⁷⁷ Aus diesem ergibt sich dann der Gebäudesachwert, indem abhängig von der Restnutzungsdauer des Gebäudes eine Alterswertminderung abgezogen wird.²⁷⁸ Der alterswertgeminderte Gebäudesachwert muss allerdings mindestens 30 Prozent des Gebäudenormalherstellungswerts betragen.²⁷⁹

Die einschlägige Wertzahl, die auf den vorläufigen Sachwert angewandt wird, ergibt sich gem. § 260 BewG aus Anlage 43 des BewG in Abhängigkeit von der Höhe des vorläufigen Sachwerts und dem Bodenrichtwert und dient der Anpassung an die Wertverhältnisse auf dem Grundstücksmarkt.²⁸⁰ Im ermittelten Grundsteuerwert sind auch die Werte für die baulichen Anlagen, Außenanlagen und sonstigen Anlagen bereits enthalten.²⁸¹

2.3.3 Steuererhebung der reformierten Grundsteuer

Zeitplan

Der Zeitplan sieht vor, dass im April 2021 die für eine automationsgestützte Bewertung notwendigen bundeseinheitlichen IT-Komponenten installiert sein werden, sodass die Verfahren getestet werden können.²⁸² Weil den Finanzämtern momentan noch nicht alle für

²⁶³ Vgl. § 257 Abs. 2 BewG; Deutscher Bundestag, 2019c, S. 116.

²⁶⁴ Vgl. § 252 S. 1 BewG.

²⁶⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 86.

²⁶⁶ Vgl. § 250 Abs. 1, Abs. 3 BewG.

²⁶⁷ Vgl. Schley, 2019, R265.

²⁶⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 112.

²⁶⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 116.

²⁷⁰ Vgl. § 258 Abs. 2 BewG.

²⁷¹ Vgl. § 258 Abs. 1 BewG.

²⁷² Vgl. § 258 Abs. 3 S. 1 BewG.

²⁷³ Zusätzlich zu den 25 Gebäudearten enthält Ziff. 19 der Anlage 42 einen Hinweis zur Behandlung von Teileigentum und Ziff. 20 eine Auffangklausel, vgl. Wünsche, Sybille (2019): Grundsteuerreform: Es währt schon lange, wird es auch gut?, in BetriebsBerater, 74. Jahrgang, Heft 32, S. 1821-1826, S. 1825.

²⁷⁴ Deutscher Bundestag, 2019c, S. 118.

²⁷⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 118.

²⁷⁶ Vgl. § 259 Abs. 3 BewG.

²⁷⁷ Vgl. § 259 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 BewG.

²⁷⁸ Vgl. § 259 Abs. 4 BewG.

²⁷⁹ Vgl. § 259 Abs. 4 S. 4 BewG; Deutscher Bundestag, 2019c, S. 119.

²⁸⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 86, 119.

²⁸¹ Vgl. § 258 Abs. 3 S. 3 BewG.

²⁸² Vgl. Deutscher Bundestag (2020): Drucksache 19/19317, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache

die Bewertung erforderlichen Daten vorliegen, müssen alle Steuerpflichtigen für den ersten Hauptfeststellungszeitpunkt eine Steuererklärung abgeben.²⁸³ Zur Abgabe dieser Steuererklärungen sollen die Grundstückseigentümer zu Beginn des Jahres 2022 aufgefordert werden.²⁸⁴ Zum 01.07.2022 sollen die Erklärungen von den Finanzämtern angenommen werden.²⁸⁵ Um den Gemeinden zu ermöglichen, noch rechtzeitig für die Grundsteuerhauptveranlagung 2025 ihre Hebesätze anzupassen, sollen die Finanzämter die Feststellung der Grundsteuerwerte eines Großteils der bundesweit rund 36 Mio. Grundstückseinheiten bis zum 30.06.2024 abgeschlossen haben.²⁸⁶ Bis zum 31.12.2024 soll die Bewertung aller Einheiten vollendet sein.²⁸⁷

Damit die Bewertung möglichst automationsgestützt ablaufen kann, sind mehrere Automatisierungs- und Modernisierungsschritte geplant. Für die erste Hauptfeststellung soll den Steuerpflichtigen bereits ermöglicht werden, ihre Steuererklärungen elektronisch abzugeben. Gleichzeitig sollen die Finanzämter zunehmend auf Daten anderer Behörden (wie der Kataster-, Vermessungs- und Grundbuchämter) zugreifen können. In einem weiteren Schritt soll das Verfahren zukünftiger Hauptfeststellungen für Steuerpflichtige noch weiter vereinfacht werden, indem sie elektronische Änderungsanzeigen und bereits vorausgefüllte Steuererklärungen abgeben können werden.²⁸⁸

Steuererhebung

Künftig ergibt sich die Grundsteuer, angelehnt an das bisherige dreischrittige Verfahren, aus dem Produkt aus Grundsteuerwert, Steuermesszahl und Hebesatz.²⁸⁹

Dazu ermittelt das Finanzamt zunächst den Grundsteuerwert im Wege der Hauptfeststellung, indem es den Grundbesitz nach den neuen Vorschriften des Bewertungsgesetzes, wie im vorherigen Abschnitt beschrieben, bewertet.²⁹⁰

Anschließend wendet es die einschlägige Steuermesszahl nach § 15 GrStG auf den Grundsteuerwert an, um den Steuermessbetrag zu erhalten.²⁹¹ Diese beträgt grundsätzlich

einheitlich 0,34 Promille.²⁹² Das entspricht nur noch etwa einem Zehntel der nach altem Recht üblichen Steuermesszahlen, da zum Zweck der Aufkommensneutralität den gestiegenen Grundsteuerwerten entgegengewirkt werden soll.²⁹³ Ermäßigte Steuermesszahlen sind nach § 15 Abs 2–5 GrStG – abweichend vom alten Recht – nicht mehr für Ein- und Zweifamilienhäuser vorgesehen,²⁹⁴ sondern für Wohnungen mit Förderzusage nach dem Wohnungsförderungsprogramm, für Wohnungen bestimmter Wohnungsbaugesellschaften sowie für denkmalgeschützte Gebäude.²⁹⁵ Damit sollen vor allem sozial verantwortlich handelnde Vermieter begünstigt werden.²⁹⁶

Daraufhin multipliziert die ertragsberechtigte Gemeinde den Steuermessbetrag mit dem von ihr festgesetzten Hebesatz²⁹⁷ und erhebt die Grundsteuer.²⁹⁸ Die Grundsteuerbefreiungen nach §§ 3f. GrStG und Erlassvorschriften nach §§ 32–35 GrStG wurden im Wesentlichen nicht verändert.²⁹⁹

Belastungswirkungen der reformierten Grundsteuer B

Zunächst ist wegen der Steuermesszahlreduktion auf etwa ein Zehntel³⁰⁰ grundsätzlich³⁰¹ davon auszugehen, dass nur für diejenigen Grundstücke zukünftig mehr Grundsteuer anfallen wird, deren Grundsteuerwert mehr als das Zehnfache des bisherigen Einheitswerts beträgt.³⁰² Weil die alte Grundsteuer die Wertsteigerungen, die sich in den letzten Jahrzehnten auf dem Grundstücks- und Immobilienmarkt ereignet haben, unberücksichtigt ließ, ist damit zu rechnen, dass Eigentümer von hochwertigen Grundstücken in attraktiven Lagen in der Tendenz künftig mehr Grundsteuer zahlen müssen.³⁰³ Denn die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer orientiert sich sowohl am Wert des Bodens als auch am Wert der Immobilie.³⁰⁴ Dies wird dadurch begünstigt, dass der Liegenschaftszinssatz bei Grundstücken mit hohen Bodenrichtwerten zu verringern ist. Dadurch werden die Reinerträge und Bodenwerte mit

19/18898, Stand der Umsetzungsarbeiten zur Grundsteuer, 19.05.2020, URL:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/193/1919317.pdf> [letzter Aufruf: 14.06.2020], S. 3.

²⁸³ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 87.

²⁸⁴ Vgl. Marfels, 2019, S. 275.

²⁸⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, 2020, S. 2.

²⁸⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, 2020, S. 2.

²⁸⁷ Vgl. Raßhofer, Martin (2020): Der aktuelle Stand, Was Grundstückseigentümer jetzt wissen müssen, in *Eigenheimer aktuell*, Jahrgang unbekannt, Heft 1, S. 9, S. 9.

²⁸⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 85.

²⁸⁹ Vgl. Raßhofer, 2020, S. 9.

²⁹⁰ Vgl. § 221 Abs. 1 BewG; Heine, 2020, S. 3.

²⁹¹ Vgl. § 13 GrStG; Heine, 2020, S. 3.

²⁹² Vgl. § 15 Abs. 1 GrStG.

²⁹³ Vgl. Seer, Roman (2019): Reform der Grundsteuer nach dem Entwurf der Bundesregierung, in *FR*, 101. Jahrgang, Heft 20, S. 941–950, S. 946.

²⁹⁴ Vgl. Jarass / Trautvetter, 2019, S. 1753.

²⁹⁵ Vgl. Halaczinsky, 2020, S. 3.

²⁹⁶ Vgl. Roscher, 2020, RN 23.

²⁹⁷ Vgl. § 25 Abs. 1 GrStG; Raßhofer, 2020, S. 9.

²⁹⁸ Vgl. Halaczinsky, 2020, S. 3.

²⁹⁹ Vgl. Halaczinsky, 2020, S. 3.

³⁰⁰ Von 3,5 Promille auf 0,34 Promille, siehe oben.

³⁰¹ Unter der Bedingung der Aufkommensneutralität auf kommunaler Ebene.

³⁰² Vgl. Marfels, 2019, S. 275.

³⁰³ Vgl. Schley, 2019, R265.

³⁰⁴ Vgl. Feld/Hirsch, 2019, S. 5.

einem höheren Vervielfältiger bzw. Abzinsungsfaktor multipliziert, sodass sich ein höherer Grundsteuerwert ergibt.³⁰⁵

Im Gegensatz zu Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Wohnungseigentum betrifft dieser Ansatz von verringerten Liegenschaftszinssätzen bei hohen Bodenrichtwerten nicht die Mietwohngrundstücke³⁰⁶ und Nichtwohngrundstücke³⁰⁷ bzw. Geschäftsgrundstücke. Diese erfahren also in besonders guten Lagen keinen Zuschlag, werden daher tendenziell mit einem niedrigeren Wert angesetzt als Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Wohnungseigentum und tragen eine geringere Grundsteuerlast.³⁰⁸ Hierfür förderlich ist auch, dass für Ein- und Zweifamilienhäuser mit 2,5 Prozent und für Wohnungseigentum mit 3,0 Prozent grundsätzlich niedrigere Liegenschaftszinssätze angesetzt werden als für Mietwohngrundstücke, deren Liegenschaftszinssätze je nach Wohnungsanzahl zwischen 4,0 und 4,5 Prozent variieren.³⁰⁹

Darüber hinaus ist auch das Gebäudealter ein Faktor, der die Grundsteuerlast beeinflusst. Beim Sachwertverfahren fließt es ein über die Alterswertminderung in § 259 Abs. 4 BewG, wodurch ältere Gebäude einen niedrigeren Grundsteuerwert erzielen und somit eher zu geringeren Grundsteuerlasten führen. Beim Ertragswertverfahren bestimmt das Gebäudealter in Form der Restnutzungsdauer die Wahl des Reinertrag-Vervielfältigers³¹⁰ und des Bodenwert-Abzinsungsfaktors³¹¹. Dabei ergeben sich folgende Abhängigkeiten: Je kürzer die Restnutzungsdauer ist, desto geringer ist der Reinertrags-Vervielfältiger aus Anlage 37, aber desto höher ist der Bodenwert-Abzinsungsfaktor aus Anlage 41. Daher verliert der Reinertrag und gewinnt gleichzeitig der Bodenwert mit sinkender Restnutzungsdauer an Bedeutung für den Grundsteuerwert. Dadurch verursachen Altbauten im Ertragswertverfahren zwar tendenziell geringere Grundsteuerlasten als Neubauten, allerdings wird die Grundsteuerlast eines Altbaus auf großem Grundstück mit hohem Bodenrichtwert³¹² höher sein als die eines vergleichbaren Neubaus.³¹³ Denn die Auswirkungen des Gebäudealters hängen vom Grundstückswert ab.³¹⁴

Zudem wird durch die Steuermesszahlermäßigung in § 15 GrStG eine geringere Grundsteuer für Grundstücke zu zahlen sein, auf denen denkmalgeschützte Gebäude stehen sowie für

³⁰⁵ Vgl. § 256 Abs. 2 und 3 BewG und Ausführungen zu 2.3.2.3.

³⁰⁶ Vgl. § 256 BewG.

³⁰⁷ Denn Nichtwohngrundstücke werden (siehe 2.3.2.4) im Sachwertverfahren bewertet und dort findet keine Abzinsung oder Kapitalisierung mithilfe von Vervielfältigern und Liegenschaftszinssätzen statt.

³⁰⁸ Vgl. Jarass/Trautvetter, 2019, S. 1753.

³⁰⁹ Vgl. § 256 Abs. 1 S. 2 BewG.

³¹⁰ Vgl. § 253 Abs. 2 S. 2 BewG.

³¹¹ Vgl. § 257 Abs. 2 S. 2 BewG.

³¹² Denn bei Altbauten haben Bodenwert und -fläche größeren Einfluss.

³¹³ Vgl. Jarass/Trautvetter, 2019, S. 1754.

³¹⁴ Vgl. Jarass/Trautvetter, 2019, S. 1760.

bestimmte geförderte Grundstücke und Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften.³¹⁵

2.4 Vergleich der neuen Grundsteuer B mit den Forderungen der Beteiligten

2.4.1 Fristgerecht

Erlass der Neuregelungen

Für eine fristgerechte Verabschiedung der Neuregelungen mussten diese laut den Forderungen des BVerfG bis zum 31.12.2019 verkündet sein.³¹⁶ Das Gesetzespaket des Bundes erfüllt diese Frist.³¹⁷

Für den Fall, dass ein Bundesland von der Öffnungsklausel Gebrauch machen wird, ist in der Literatur noch unklar, ob diese ländereigenen Regelungen ebenfalls bis Ende 2019 hätten³¹⁸ erlassen werden müssen, um den Vorgaben des BVerfG zu genügen.³¹⁹

Umsetzung der Neuregelungen

Für die Umsetzung der Neuregelungen wurde vom BVerfG eine Frist bis zum 31.12.2024 gesetzt.³²⁰ Von mehreren Seiten aus wird gezweifelt, ob die Umsetzung des GrStRefG fristgerecht erfolgen kann.³²¹

In den Verhandlungen im Vorfeld des Urteils des BVerfG vom 10.04.2018 hatte das BMF aufgeführt, dass die Realisierung eines wertabhängigen Reformmodells wie beispielsweise des Kostenwertmodells³²² mindestens sechs Jahre, eher sogar zehn Jahre in Anspruch nehmen wird.³²³ Auch die Deutsche Steuer-Gewerkschaft rechnete eher mit zehn Jahren für

³¹⁵ Vgl. § 15 Abs. 2-5 GrStG.

³¹⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, Tenor Ziff. 2.

³¹⁷ Vgl. Feldner/Stoklassa, 2019, S. 2505.

³¹⁸ Dies hat keines der Bundesländer getan.

³¹⁹ Vgl. Heine, 2020, S. 3.

³²⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, Tenor Ziff. 2.

³²¹ Vgl. Schultewolter, 2018, S. 251; Löhr, 2019a, S. 2; IHK NRW, 2019, S. 3.

³²² Vgl. Ausführungen zu 2.1.2.1.

³²³ Vgl. Broer/Jarass, 2018, S. 922.

die Umsetzung in den Finanzämtern.³²⁴ Die nun vorhandene Zeit zur Gewinnung und Schulung des erforderlichen Personals³²⁵, Schaffung der notwendigen einheitlichen IT-Infrastruktur, Verknüpfung der Behörden, Einholung von Steuererklärungen und Durchführung der Bewertung von etwa 35 Mio. Einheiten³²⁶ ist daher mit fünf Jahren knapp bemessen. Eine zu langsam fortschreitende Digitalisierung könnte leicht zu Verzögerungen im gesamten Zeitplan führen.³²⁷ Ebenso könnte sich der Abschluss der Neubewertungen durch verspätet abgegebene Steuererklärungen zeitlich nach hinten verschieben.³²⁸

Sollte die Umsetzung länger dauern, werden die Neuregelungen dadurch zwar nicht ungültig. Allerdings ist die Frist insofern als zwingend zu beachten, da vom 01.01.2025 bis zum Zeitpunkt der Umsetzung des neuen Rechts keine Grundsteuer erhoben werden kann,³²⁹ die Gemeinden aber einen auch zeitweisen Wegfall der Grundsteuer nicht kompensieren könnten.³³⁰

2.4.2 Rechtssicher und transparent

Rechtssicher und nicht streitanfällig

Als für die Rechtssicherheit förderlich wird grundsätzlich die explizite Regelung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gesehen.³³¹

Gegen eine erhöhte Streitanfälligkeit wird zwar angeführt, dass die reformierte Grundsteuer wertorientiert ist und an die aktuellen Wertverhältnisse anknüpft, was für die Steuerzahler nachvollziehbar sei.³³² Andererseits wird teilweise behauptet, dass ein am Verkehrswert orientiertes Modell grundsätzlich vergleichsweise streitanfällig sei.³³³ Ferner wird angenommen, dass die reformbedingten Belastungsverschiebungen zwangsläufig zu

³²⁴ Vgl. Deutsche Steuer-Gewerkschaft, 2018.

³²⁵ Vgl. Seer, 2019, S. 950.

³²⁶ Vgl. Ausführungen zu 2.3.3 (Zeitplan).

³²⁷ Vgl. Wünsche, 2019, S. 1824.

³²⁸ Vgl. Wiesner/Bitzer, 2020, S. 12.

³²⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, Tenor Ziff. 2f.

³³⁰ Vgl. Göppert, 2019, S. 955.

³³¹ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2019, S. 2; DIHK et al., 2019, S. 10.

³³² Vgl. Land Berlin (2018b): Pressemitteilung Nr. 18-029 vom 29.11.2018, Berlins Finanzsenator zur Grundsteuerreform:

Wertorientiertes Modell des Bundesfinanzministeriums geht in die richtige Richtung, URL:

<https://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.762240.php> [letzter Abruf: 14.06.2020].

³³³ Vgl. Söder et al., 2016, S. 4; Kirchhof, Gregor (2018): Die grundgesetzlichen Grenzen der Grundsteuerreform,

Verfassungsrechtliche Analyse der Reformvorschläge für eine Neubemessung der Grundsteuer, in DStR, 56. Jahrgang, Heft 51-52, S. 2661-2671, S. 2665.

vermehrtem Rechtsmitteleinsatz führen werden,³³⁴ insbesondere in den Fällen, in denen sich die Grundsteuerlast im Vergleich zu vorher erheblich erhöht.³³⁵

Eine weitere Streitquelle sind fehlerhafte Grundbesitzbewertungen, die sich laut Neufang aufgrund der knappen Personalausstattung der Bewertungsstellen in den Finanzämtern häufen werden.³³⁶ Zudem erwartet er Einsprüche in allen Ländern, die die Grundsteuer nach abweichendem Landesrecht erheben werden, weil seiner Auffassung nach auch abweichendes Landesrecht nur gelten darf, wenn es vor dem 31.12.2019³³⁷ erlassen worden ist.³³⁸ Zwar ist die Rechtslage diesbezüglich noch unklar, dennoch – oder gerade deshalb – dürfte mit solchen Einsprüchen gerechnet werden.

Hinsichtlich der Bewertungsverfahren wird vielerseits aufgrund der Heranziehung von Bodenrichtwerten mit Rechtsmitteln gerechnet.³³⁹ Es wird aufgeführt, dass die Methode zur Ermittlung der Bodenrichtwerte intransparent sei und für Außenstehende nicht nachvollziehbar, weil weder die Protokolle der Gutachterausschüsse noch die Kaufpreissammlungen für die Öffentlichkeit einsehbar sind.³⁴⁰ Hinzu komme, dass Bodenrichtwerte gerichtlich nicht überprüfbar³⁴¹, gleichzeitig aber verbindlich sind, ohne die Möglichkeit, einen niedrigeren Wert nachzuweisen.³⁴²

Darüber hinaus dürften Typisierungen und Pauschalierungen wie die Einteilung der Baujahresgruppen ebenfalls zu Streit führen.³⁴³ Im Sachwertverfahren bergen insbesondere die Nichtberücksichtigung der modularen Bauweise³⁴⁴ und allgemein die verschiedenen

³³⁴ Vgl. Heine, 2020, S. 6.

³³⁵ Vgl. Neufang, Bernd (2019): Das Grundsteuerreformgesetz – Ein gesetzgeberisches Chaos?, in BetriebsBerater, 74. Jahrgang, Heft 51-52, S. 3035-3038, S. 3038.

³³⁶ Vgl. Neufang, 2019, S. 3038.

³³⁷ Vgl. Ausführungen zu 2.4.1.

³³⁸ Vgl. Neufang, 2019, S. 3038.

³³⁹ Vgl. Fuest et al., 2018, S. 16; Haus & Grund, 2019, S. 3; IHK NRW, 2019, S. 4; Deutscher Bundestag (2019b):

Verfassungsrechtliche Aspekte des Grundsteuer-Reformgesetzes, Ergänzende Darstellung zu WD4-119/19, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste WD 4 -- 3000 – 142/19, URL:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/672238/65df59ce979b75943d2de52831f4daf1/WD-4-142-19-pdf-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 17.

³⁴⁰ Vgl. IHK NRW, 2019, S. 4.

³⁴¹ Vgl. Wünnemann, Monika; Koller, Benjamin (2020): Die Grundsteuerreform – ein Resümee aus Sicht der Industrie, in BetriebsBerater, 75. Jahrgang, Heft 5, S. 215-219, S. 218.

³⁴² Vgl. Kirchhof, Gregor (2020): Der Belastungsgrund von Steuern – zum verfassungsrechtlichen Auftrag, die Grundsteuer zu reformieren, Gutachten im Auftrag des ZIA Zentraler Immobilien Ausschusses e. V., URL: https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Positionen/PDF/zia_gutachten_grundsteuer_kirchhof.pdf [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 43.

³⁴³ Vgl. Richter, Wolfram F. (2016): Reform der Grundsteuer: Ein Plädoyer für eine wertorientierte und gleichmäßige Besteuerung von Boden und Gebäuden, in ifo Schnelldienst, URL: <http://hdl.handle.net/10419/165837> [letzter Abruf: 14.06.2020], 69. Jahrgang, Heft 22, S. 22-25, S. 23.

³⁴⁴ Vgl. DIHK et al., 2019, S. 7f., nähere Ausführungen folgen in 2.4.6.

Gebäudearten Streitpotential.³⁴⁵ Laut Wünsche führen Typisierungen aufgrund ihrer verallgemeinernden und individuelle Besonderheiten vernachlässigenden Art zwangsläufig zu Ungleichbehandlungen.³⁴⁶ Vor allem auch die Nichtberücksichtigung von wertmindernden Faktoren könne zu rechtlichen Auseinandersetzungen führen.³⁴⁷

Verständlichkeit, Vorhersehbarkeit und Regelungslücken

Gegen die Verständlichkeit wird angebracht, dass die Nutzung von Abzinsungsfaktoren, Vervielfältigern und Liegenschaftszinssätzen für viele Steuerzahler zu kompliziert und unverständlich ist.³⁴⁸ Für Bürger nicht nachvollziehbar und daher streitanfällig sei zudem die Wirkung der Bewertungsregeln, dass für ältere Gebäude auf hochpreisigen Grundstücken teils mehr Grundsteuer zu zahlen ist³⁴⁹ als für vergleichbare Neubauten.³⁵⁰ Die Akzeptanz und Verständlichkeit der neuen Regelungen werde für Steuerzahler zusätzlich erschwert durch länderabweichende Regelungen, die infolge der Öffnungsklausel ermöglicht werden.³⁵¹

Die Vorhersehbarkeit werde dadurch beeinträchtigt, dass Bund und Länder bisher so gut wie keine Modellrechnungen hinsichtlich der Belastungswirkungen des Reformmodells zur Verfügung gestellt haben.³⁵² Darüber hinaus sei eine Prognose zur künftigen Grundsteuerlast der Grundbesitzeigentümer aufgrund der Hebesatzhöhe der Kommunen nicht möglich.³⁵³

Außerdem existieren einige Unklarheiten, die auf Regelungslücken beruhen. Beispielsweise sei hinsichtlich der Veränderungen, die zu einer entsprechenden Verlängerung der Gesamtnutzungsdauer eines Gebäudes³⁵⁴ führen, unklar, welche Maßnahmen konkret eine solche Verlängerung der Nutzungsdauer bewirken, bis wie weit zurück in die Vergangenheit

solche Maßnahmen recherchiert und berücksichtigt werden müssen³⁵⁵ und um wieviel die Nutzungsdauer durch eine konkrete Maßnahme ansteigt.³⁵⁶

Ungewissheit besteht auch bei der Frage, ob sich die Anzeigepflicht von tatsächlichen Änderungen aus § 228 Abs. 2 BewG auf sämtliche tatsächliche Änderungen bezieht oder nur auf wesentliche Änderungen beschränkt ist, die zu einer Fortschreibung nach § 222 BewG führen.³⁵⁷

Mithin sind bei der Forderung nach Rechtssicherheit und Transparenz Abstriche notwendig. Es ist mit hoher Wahrscheinlichkeit ab 2025 vermehrt mit Rechtsmitteln gegen Grundsteuerbescheide zu rechnen. Das ist jedoch für Neuregelungen üblich. Die Regelungslücken werden vermutlich im weiteren Verlauf und Fortgang der Hauptfeststellung noch geschlossen. Spätestens ab Erlass der Steuermessbescheide wird absehbar sein, in welche Richtung sich die individuelle Grundsteuerlast tendenziell verändern wird. Grobe Tendenzen sind auch jetzt bereits ersichtlich.³⁵⁸

2.4.3 Einfach

Komplexität der Regelungen

Das GrStRefG führt viele Vereinfachungen ein – im Ertragswertverfahren unter anderem durch den Ansatz der Bodenrichtwerte³⁵⁹, durch eine neue Abgrenzungsmethode zwischen den Grundstücksarten³⁶⁰, den Ansatz pauschalierter Bewirtschaftungskosten³⁶¹ und durch gesetzlich fixierte Liegenschaftszinssätze³⁶². Der Ansatz einer durchschnittlichen, statistischen Miete trägt ebenfalls zur Vereinfachung bei, da im Fall der Vermietung keine tatsächlichen

³⁴⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019b, S. 16.

³⁴⁶ Vgl. Wünsche, 2019, S. 1825.

³⁴⁷ Vgl. Bund der Steuerzahler Deutschland e.V. (2019a): Öffentliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen CDU/CSU und SPD sowie den Anträgen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. Zur Reform der Grundsteuer; BT-Drs. 19/11085, BT-Drs. 19/11086, BT-Drs. 19/11125, BT-Drs. 19/11144 und BT-Drs. 19/7980, URL:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/656316/b02dd0c9523708e110b9476bc2022979/01-Bd-d-Steuerzahler-data.pdf> [letzter Aufruf: 14.06.2020], S. 3; DIHK et al., 2019, S. 8.

³⁴⁸ Vgl. ZIA (2020b): Studie zur Grundsteuer: Bundesgesetz verstößt gegen die Verfassung – die Länder müssen eigene Modelle umsetzen, URL: <https://www.zia-deutschland.de/presse-aktuelles/presse-detail/news-single-pfad/studie-zur-grundsteuer-bundesgesetz-verstoest-gegen-die-verfassung-die-laender-muessen-eigene-modell/> [letzter Aufruf: 14.06.2020].

³⁴⁹ Vgl. Ausführungen zu 2.3.3.

³⁵⁰ Vgl. Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., 2019a, S. 6.

³⁵¹ Vgl. Feldner/Stoklassa, 2019, S. 2509.

³⁵² Vgl. Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., 2019a, S. 2.

³⁵³ Vgl. Halaczinsky, 2020, S. 3.

³⁵⁴ Im Ertragswertverfahren ergibt sich dies aus § 253 Abs. 2 S. 4 BewG, im Sachwertverfahren aus § 259 Abs. 4 S. 3 BewG.

³⁵⁵ Vgl. Wünnemann/Koller, 2020, S. 218; siehe auch ZIA (2019a): Steuerrechtliche Position des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., Grundsteuerreform, URL: https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Meta_Service/PDF/ZIA_Stellungnahme_Grundsteuerreform.pdf [letzter Aufruf: 14.06.2020], S. 13.

³⁵⁶ Vgl. Deutscher Steuerberater-Verband e.V. (2019): Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Reform der Grundsteuer, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656464/e10416a5739b925d4dd55e047129480f/04-Dt-Steuerberaterverb--data.pdf> [letzter Aufruf: 14.06.2020], S. 13.

³⁵⁷ Vgl. Deutscher Steuerberater-Verband e.V., 2019, S. 7.

³⁵⁸ Vgl. Ausführungen zu 2.3.3 (Belastungswirkungen).

³⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 109.

³⁶⁰ Vorher wurde auf das Verhältnis der Mieten der verschiedenen Nutzungen, jetzt auf das Verhältnis der jeweiligen Wohn-/Nutzflächen zur Gesamtnutz-/wohnfläche abgestellt, vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 110.

³⁶¹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 115.

³⁶² Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 115.

Mieten und in Fällen, in denen keine tatsächliche Miete vorhanden ist, keine Vergleichsmieten ermittelt werden müssen.³⁶³

Im Sachwertverfahren wird eine Vereinfachung erreicht, indem besondere objektspezifische Grundstücksmerkmale unberücksichtigt bleiben³⁶⁴ und indem bauliche Anlagen nur noch über eine pauschale prozentuale Erhöhung der Normalherstellungskosten³⁶⁵ in den Grundsteuerwert einfließen. Zudem werden auch hier nicht die tatsächlichen, sondern gesetzlich festgelegte, gewöhnliche Herstellungskosten angesetzt.³⁶⁶

Trotz der Vereinfachungen bleibt das Reformmodell aufgrund seiner vielen verschiedenen Komponenten relativ kompliziert.³⁶⁷ Im Vergleich zur Einheitsbewertung stellt es jedoch eine Vereinfachung dar.³⁶⁸

Umsetzungsaufwand

Der zur Umsetzung des GrStRefG voraussichtlich erforderliche Erfüllungsaufwand wird in der Gesetzesbegründung auf den gesamten ersten Hauptfeststellungszeitraum von 2022 bis 2028 verteilt.³⁶⁹

Der Aufwand für die Steuerpflichtigen erwächst aus der Pflicht, zwecks Fortschreibung, Nachfeststellung oder Aufhebung der Grundsteuerwerte alle Änderungen in den tatsächlichen Verhältnissen mitzuteilen,³⁷⁰ und besonders auch aus der Pflicht, zumindest für die erste Hauptfeststellung eigenständig eine Steuererklärung auszufüllen.³⁷¹ In der Steuererklärung muss der Steuerpflichtige Angaben zur Grundstücks- bzw. Gebäudeart, zum Baujahr, Bodenrichtwert, Grundstücksfläche und bei Wohngrundstücken zusätzlich zur Wohnfläche machen.³⁷²

Dadurch entstehen den Bürgern während des ersten Hauptfeststellungszeitraums geschätzte Sachkosten für die Übermittlung papiergebundener Steuererklärungen in Höhe von etwa 3,1

Mio. Euro (445.000 Euro pro Jahr) und ein voraussichtlicher Zeitaufwand von 14,9 Mio. Stunden (2,1 Mio. Stunden pro Jahr³⁷³). Dabei wird davon ausgegangen, dass die Datenbeschaffung durchschnittlich sechs Minuten dauert und die Steuererklärung insgesamt 31 Minuten Zeit in Anspruch nimmt. Da der Erklärungsaufwand von den zu tätigen Angaben und somit von der Grundstücksart abhängt, werden für unbebaute Grundstücke konkret nur 16 Minuten, für Ein- und Zweifamilienhäuser etwa 30 Minuten, für Mietwohngrundstücke eine knappe Stunde und für gemischt genutzte Grundstücke knapp eineinhalb Stunden veranschlagt.³⁷⁴ Aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates ist der Zeitaufwand jedoch relativ knapp bemessen.³⁷⁵

Für die Wirtschaft werden von 2022 bis 2028 insgesamt Sachkosten³⁷⁶ von etwa 1,3 Mio. Euro (181.000 Euro pro Jahr³⁷⁷) für das Übermitteln von Steuererklärungen in Papierform erwartet sowie ein Erfüllungsaufwand von rund 646 Mio. Euro (92,3 Mio. Euro pro Jahr). Dabei wird hier sowohl für Mietwohngrundstücke als auch für Geschäftsgrundstücke ein Zeitaufwand von durchschnittlich etwa drei Stunden zugrunde gelegt und für gemischt genutzte sowie sonstige bebaute Grundstücke etwa zwei Stunden. Der in Geld angegebene Erfüllungsaufwand ergibt sich durch Multiplikation des Zeitaufwandes mit durchschnittlichen Lohnsätzen.³⁷⁸

Unter der Bedingung, dass die Bewertung aller wirtschaftlichen Einheiten überwiegend vollmaschinell ablaufen kann, hält die Gesetzesbegründung bundesweit in den Finanzämtern einen Bedarf von insgesamt 2.200 Vollzeitstellen während des ersten Hauptfeststellungszeitraums für realistisch, um alle Aufgaben für die erste Hauptfeststellung zu bewältigen. Dieser Bedarf wird sich auf den ganzen Zeitraum verteilen, aber nicht gleichmäßig anfallen. Beispielsweise wird mit Bedarfsspitzen in den Jahren 2022 und 2023 gerechnet.³⁷⁹ Schätzungsweise werden daraus 462 Mio. Euro an Gesamtpersonalkosten im ersten Hauptfeststellungszeitraum resultieren zuzüglich 76 Mio. Euro für Leitungs- und Querschnittsaufgaben.³⁸⁰ Außerdem werden etwa 44 Mio. Euro für die Entwicklung und den Ausbau einer bundeseinheitlichen Steuer-IT – das sog. Vorhaben KONSENS – anfallen.³⁸¹ Zusätzlich zu den Arbeiten für die erste Hauptfeststellung wird den Finanzämtern, ähnlich wie nach dem derzeit noch gültigen Recht, fortlaufend Aufwand für Fortschreibungen und

³⁶³ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 115.

³⁶⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 116.

³⁶⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 117.

³⁶⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 117.

³⁶⁷ Vgl. Löhr, Dirk; Kempny, Simon (2019): Zur Grundsteuerreform: Grundzüge eines Bodenwertsteuergesetzes, in DStR, 57.

Jahrgang, Heft 11, S. 537-543, S. 538.

³⁶⁸ Vgl. Schley, 2019, R265; Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2019, S. 2.

³⁶⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 2.

³⁷⁰ Vgl. § 228 Abs. 2 BewG.

³⁷¹ Vgl. Deutscher Bundestag (2019d): Drucksache 19/13453: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG), Anlage 2 – Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRK, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz; NKR-Nr. 4806, BMF), 23.09.2019, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/134/1913453.pdf> [letzter Aufruf: 14.06.2020], S. 11.

³⁷² Vgl. Roscher, 2020, RN 15.

³⁷³ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 2.

³⁷⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019d, S. 11.

³⁷⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019d, S. 11f.

³⁷⁶ Bei den genannten Sachkosten handelt es sich allerdings um Sachkosten der gesamten Wirtschaft. Im Gegensatz zum Erfüllungsaufwand wurden sie nicht nach Land- und Forstwirtschaft auf der einen Seite (also Grundsteuer A) und der übrigen Wirtschaft (Grundsteuer B) auf der anderen Seite aufgeschlüsselt.

³⁷⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 3, 91.

³⁷⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019d, S. 12.

³⁷⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 3f.

³⁸⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 4.

³⁸¹ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 4.

Nachfeststellungen anfallen.³⁸² Bis Ende 2024 entsteht ein zusätzlicher Mehraufwand durch das Nebeneinander von altem und neuem Recht.³⁸³

Alle genannten Schätzungen basieren auf den Annahmen, dass etwa die Hälfte der Steuererklärungen elektronisch erfolgen wird und etwa 70 Prozent der Grundstücke vollautomatisch bewertet werden können.³⁸⁴ Insgesamt sind sie jedoch nur als vorläufig anzusehen, da abgewartet werden muss, ob die Digitalisierung, Automation und Vernetzungen rechtzeitig umgesetzt werden. Zudem kann noch nicht abgeschätzt werden, welche Auswirkungen die Öffnungsklausel haben wird.³⁸⁵ Für den Fall, dass Länder abweichende Regelungen zur Grundsteuer treffen sollten, wird der Aufwand für alle Beteiligten steigen.³⁸⁶

Als Herausforderung wird die Gewinnung qualifizierten, aber nicht dauerhaft benötigten Personals für die Finanzämter gesehen.³⁸⁷ In der Deutschen Steuer-Gewerkschaft wird, abweichend von der Gesetzesbegründung, mit einem Mehrbedarf von zeitweise über 3.500 Stellen gerechnet, bereits jetzt gebe es in den Finanzämtern aber bundesweit 6.000 unbesetzte Stellen.³⁸⁸

Einige sehen mit dem Reformmodell insgesamt einen hohen Aufwand sowie erhebliche Administrationskosten auf alle Beteiligten zukommen.³⁸⁹ Andere sind der Auffassung, dass zumindest der Aufwand für die Finanzämter relativ gering ausfallen werde, da ein großer Aufwand über die Steuererklärungen auf die Steuerpflichtigen abgewälzt werden kann.³⁹⁰

Teilweise wird davon ausgegangen, dass der Erfüllungsaufwand in der Gesetzesbegründung zu niedrig angesetzt ist und in Wirklichkeit ein Vielfaches von dem geschätzten Aufwand betragen wird.³⁹¹ Denn zu beachten ist, dass im verwendeten System der regelmäßigen Neubewertung alle sieben Jahre erneut ein Bewertungsaufwand fällig wird.³⁹² Kirchhof warnt

daher, dass bereits das alte Recht am Aussetzen der Neubewertungen infolge des zu großen wiederkehrenden Aufwands gescheitert war.³⁹³

Jedoch werden die Hauptfeststellungen nach der ersten mit verhältnismäßig geringem Aufwand für die Finanzverwaltung zu bewerkstelligen sein, da prinzipiell nur aktualisierte statistische Nettokaltmieten, Bodenrichtwerte und Herstellungskosten eingefügt werden müssen. Die neuen Grundsteuerwerte können dann automatisch für alle Grundstücke ermittelt werden.³⁹⁴ Auch für die Steuerpflichtigen wird bei künftigen Hauptfeststellungen infolge der vorausgefüllten Steuererklärungen und der elektronisch erklärten Änderungen in den tatsächlichen Verhältnissen nur noch ein geringer Aufwand anfallen.³⁹⁵

Mithin ist davon auszugehen, dass zwar für die erste Hauptfeststellung ein vergleichsweise hoher, aber in seiner Höhe einmaliger Aufwand für alle Beteiligten anfallen wird. Sobald die Digitalisierung und Automation abgeschlossen und die Systeme voll funktionsfähig sind, kann mit einem relativ geringen Aufwand für Neubewertungen und Fortschreibungen für die Beteiligten gerechnet werden.

2.4.4 Aufkommensneutral

Höhe des Aufkommens

Aufkommensneutralität kann sich auf verschiedene Ebenen beziehen: auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene, oder sogar auf die Ebene des einzelnen Grundstücks.

Auf Bundes- oder Landesebene ist sie relativ einfach über die Steuermesszahl sicherzustellen.³⁹⁶ Bei der Grundsteuer sollte aber aufgrund ihres Charakters einer Gemeindesteuer auf die Ebene der einzelnen Gemeinden abgestellt werden.³⁹⁷ Nicht

³⁸² Vgl. Deutscher Bundestag, 2019d, S. 13.

³⁸³ Vgl. Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., 2019a, S. 3.

³⁸⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019d, S. 10f.

³⁸⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019d, S. 9, 13.

³⁸⁶ Vgl. Lüdicke, Jochen (2019): Chaos bei der Grundsteuer – Appell an den Gesetzgeber, in BetriebsBerater, 74. Jahrgang, Heft 25, S. 1436-1438, S. 1437.

³⁸⁷ Vgl. Lüdicke, 2019, S. 1436f; Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., 2019a, S. 3.

³⁸⁸ Vgl. Deutsche Steuer-Gewerkschaft (2019b): Herbstsitzung der DSTG-Bundesseniorenvertretung in Dresden, Erfahrener Blick auf aktuelle Themen, URL: <https://www.dstg.de/aktuelles/news/erfahrener-blick-auf-aktuelle-themen/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

³⁸⁹ Vgl. IHK NRW, 2019, S. 3; Löhr/Krise, 2019, S. 80; Wünsche, 2019, S. 1824; Neufang, 2019, S. 3036; Fuest et al., 2018, S. 1; ZIA, 2019a, S. 2.

³⁹⁰ Vgl. Broer/Jarass, 2018, S. 923.

³⁹¹ Vgl. Lüdicke, 2019, S. 1436; Haus & Grund, 2019, S. 2

³⁹² Vgl. Vogel, 2019, S. 209.

³⁹³ Vgl. Kirchhof, Gregor (2019a): Verfassungsrechtlicher Änderungsbedarf bei den erwogenen Reformen zur Grundsteuer, Gemeinsame Stellungnahme für die öffentlichen Anhörungen am 11.9.2019 des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes und zur Reform der Grundsteuer, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656876/a80cdba97342115b3a65c83cf759529a/12-Prof-Kirchhof-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 5.

³⁹⁴ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin (2019): Wertabhängige Grundsteuer erneuern und stärken, Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie Anträgen der Fraktionen der AfD, FDP und DIE LINKE. zur Reform der Grundsteuer, Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, 11. September 2019, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656866/8948ee7cbc593085f393d805b91453fe/05-DIW-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 5.

³⁹⁵ Vgl. Ausführungen zu 2.3.3 (Zeitplan).

³⁹⁶ Vgl. Scheffler, Wolfram; Roith, Matthias (2018): Leitlinien für eine Reform der Grundsteuer, in ifst-Schrift 526, URL: <https://www.ifst.de/wp-content/uploads/2018/09/526.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 74f.

³⁹⁷ Vgl. Scheffler/Roith, 2018, S. 75; Jarass/Trautvetter, 2019, S. 1755.

beabsichtigt oder möglich ist Aufkommensneutralität auf der Ebene des einzelnen Grundstücks. Denn um die verfassungswidrige Lage zu beseitigen, muss an die veränderten Wertverhältnisse angeknüpft werden und dadurch kommt es zwangsläufig zu Veränderungen in der individuell zu tragenden Grundsteuerlast.³⁹⁸ Für einzelne Grundstücke kann die Grundsteuer daher infolge der Reform erheblich ansteigen.³⁹⁹

Um Aufkommensneutralität auf kommunaler Ebene zu schaffen, reicht die Steuermesszahlreduktion⁴⁰⁰ nicht.⁴⁰¹ Prinzipiell ist es nur möglich, dieses Ziel zu erreichen, wenn die Hebesatzberechtigten Gemeinden bereit sind, ihre Hebesätze entsprechend anzupassen.⁴⁰²

Die Kommunen sind rechtlich nicht dazu verpflichtet, dies zu tun.⁴⁰³ Allerdings haben die kommunalen Spitzenverbände zugesichert, dass die Gemeinden mit der Reform nicht das Ziel einer Steigerung der Grundsteuereinnahmen verfolgen, sondern die Hebesätze anpassen werden.⁴⁰⁴ Laut dem Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetags werde das Instrument der Grundsteuererhöhung von den Kommunen grundsätzlich nur als Ultima Ratio eingesetzt.⁴⁰⁵

In der Literatur wird das Versprechen der aufkommensneutralen Reform weithin mit Skepsis betrachtet.⁴⁰⁶ Beck geht davon aus, dass die Grundsteuerreform insgesamt nicht ohne Erhöhung des Aufkommens auskommen wird, da diese Zusage auch bei der Hauptfeststellung von 1964 schon nicht erfüllt wurde.⁴⁰⁷ Unterstützt wird dies durch Beobachtungen des Bundes der Steuerzahler, denen zufolge in den letzten Jahren vielerorts eine Tendenz zur Hebesatzerhöhung zu verzeichnen sei.⁴⁰⁸

Außerdem wird bezweifelt, dass sich insbesondere die Gemeinderäte in finanziell schwächeren Gemeinden dazu durchringen können, ihre Hebesätze abzusenken, falls ansonsten mit höheren Grundsteuereinnahmen zu rechnen ist.⁴⁰⁹ Zwar sei nicht zu verachten, dass ein gewisser Druck auf die politischen Gremien herrscht, die Hebesätze entsprechend

abzusenken.⁴¹⁰ Jedoch könnte für viele Gemeinden darin kein Nutzen ersichtlich sein. Denn der Teil der Bürger, der im Vergleich zu vorher mehr Grundsteuer zahlen muss, werde auch bei einer auf gesamtkommunaler Ebene gesehen aufkommensneutralen Reform unzufrieden sein.⁴¹¹ Zudem wird zu bedenken gegeben, dass es Kommunen im Haushaltssicherungskonzept möglicherweise von den Aufsichtsbehörden gar nicht erlaubt werde, die Hebesätze zu verringern.⁴¹²

Demnach bleibt abzuwarten, ob die Forderung nach Aufkommensneutralität erfüllt werden wird. Insbesondere in finanziell schwächeren Gemeinden erscheint die Forderung jedoch unrealistisch, falls dafür eine Hebesatzsenkung erforderlich sein sollte.

Struktur des Aufkommens

Selbst wenn das Versprechen der Aufkommensneutralität eingehalten wird und die Höhe der Grundsteuer erhalten bleibt, wird sich dennoch die Belastungsstruktur verändern.⁴¹³ Denn die Reform wird zwangsläufig Belastungsverschiebungen auslösen,⁴¹⁴ sodass es „sowohl ‚Verlierer‘ als auch ‚Gewinner‘ geben [wird]“.⁴¹⁵ Nicht zu vergessen ist aber, dass auch im Falle hoher individueller prozentualer Mehrbelastungen die absolute Grundsteuerlast weiterhin gering bleiben wird, sodass es nicht zu Kostenexplosionen kommen wird.⁴¹⁶

Zu den Belastungsverschiebungen kann konkret Folgendes ausgeführt werden:⁴¹⁷ Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Reform zu Belastungsverschiebungen zulasten der Wirtschaftsimmobilien führen wird.⁴¹⁸ Auch Verschiebungen zulasten ländlicher Räume sind nicht ersichtlich. Stärker belastet werden hingegen Eigentümer von Ein- und Zweifamilienhäusern und Wohnungen, die nicht unter die Kategorie der

³⁹⁸ Vgl. Söder et al., 2016, S. 7.

³⁹⁹ Vgl. Jarass/Trautvetter, 2019, S. 1758.

⁴⁰⁰ Vgl. Ausführungen zu 2.3.3 (Steuererhebung).

⁴⁰¹ Vgl. Schley, 2019, R265.

⁴⁰² Vgl. Schley, 2019, R265.

⁴⁰³ Vgl. Halaczinsky, 2020, S. 4.

⁴⁰⁴ Vgl. Göppert, 2019, S. 956.

⁴⁰⁵ Vgl. Söder, Markus et al., 2016, S. 18.

⁴⁰⁶ Vgl. Feldner/Stoklassa, 2019, S. 2506; Neufang, 2019, S. 3037; Schwarting, 2018, S. 148.

⁴⁰⁷ Vgl. Beck, Hans-Joachim (2016): Die Reform der Grundsteuer, in DStR, 54. Jahrgang, Heftnummer unbekannt, S. 2689-2693, S. 2692.

⁴⁰⁸ Vgl. Bund der Steuerzahler (2019b): Presseinformation vom 17.10.2019, Keine Steuererhöhungen durch Grundsteuer-Reform! URL: <https://steuerzahler.de/presse/detail/keine-steuererhoehungen-durch-grundsteuer-reform/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

⁴⁰⁹ Vgl. Schley, 2019, R264f.

⁴¹⁰ Vgl. Löhr, 2019c, S. 1434.

⁴¹¹ Vgl. Broer/Jarass, 2018, S. 921.

⁴¹² Vgl. ZIA, 2019a, S. 5.

⁴¹³ Vgl. Löhr, 2019b, S. 92; Feld/Hirsch, 2019, S. 10.

⁴¹⁴ Vgl. Vogel, 2019, S. 207, 211.

⁴¹⁵ Söder et al., 2016, S. 10.

⁴¹⁶ Vgl. Jarass/Trautvetter, 2019, S. 1759; Netzwerk Steuergerechtigkeit (2019): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 11.9.2019 zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (GrundsteuerReformgesetz – GrStRefG), URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656822/0e54d15c53cf41d25fd41fa2b08a74aa/14-WEED-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 2.

⁴¹⁷ Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu 2.3.3 (Belastungswirkungen) verwiesen.

⁴¹⁸ Vgl. ZIA (2019d): ZIA bewertet Gesetzentwurf zur Grundsteuer: „Licht und Schatten“, URL: <https://www.zia-deutschland.de/presse-aktuelles/presse-detail/news-single-pfad/zia-bewertet-gesetzentwurf-zur-grundsteuer-licht-und-schatten/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Mietwohngrundstücke fallen. Außerdem werden Grundstücke in hochwertigen Lagen sowie Gebäude junger Baujahre⁴¹⁹ zukünftig mehr belastet.

2.4.5 Gerecht

Für eine gerechte Lastenverteilung gibt es im Steuerrecht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip und dem Äquivalenzprinzip zwei Prinzipien.⁴²⁰ Nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip soll derjenige höher besteuert werden, der wirtschaftlich leistungsfähiger ist. Das Äquivalenzprinzip hingegen besagt, dass derjenige höher besteuert werden soll, der aus den öffentlichen Leistungen einen größeren Nutzen zieht.⁴²¹ Es besteht Uneinigkeit darin, welches Prinzip bei der Grundsteuer Anwendung finden sollte.⁴²² In der Gesetzesbegründung des GrStRefG wird ausdrücklich an das Leistungsfähigkeitsprinzip angeknüpft,⁴²³ implizit wird über die Formulierung, dass die Grundsteuer einen „Zusammenhang mit kommunalen Infrastrukturleistungen [herstellt], die [...] dem Grundstückseigentümer zu Gute kommen [sic]“⁴²⁴ auch das Äquivalenzprinzip herangezogen.

Unabhängig vom Prinzip halten Scheffler und Roith eine Wertorientierung für erforderlich.⁴²⁵ Von vielen Seiten aus wird eine solche Wertorientierung für gerecht empfunden.⁴²⁶ Insbesondere den Steuerpflichtigen sei es im Sinne einer gerechten Lastenverteilung wichtig, dass die „lageabhängigen Wertunterschiede“ berücksichtigt werden.⁴²⁷

Das verabschiedete Grundsteuerreformmodell erfüllt diese Forderung nach Wertabhängigkeit.⁴²⁸ Damit die Umsetzung eines solchen wertabhängigen Modells innerhalb der Fristen möglich wird, sind allerdings Vereinfachungen notwendig, die notwendigerweise

zulasten der Einzelfallgerechtigkeit gehen.⁴²⁹ Insbesondere die vielfach verwendeten Typisierungen führen aufgrund ihrer Besonderheiten vernachlässigenden Charakters zwangsläufig zu Ungleichbehandlungen.⁴³⁰

Es gibt daher einige Aspekte bzw. Effekte, die mit dem Gerechtigkeitsempfinden der Steuerzahler relativ schwer zu vereinbaren sein dürften. Dazu zählt unter anderem, dass der Ansatz einer Durchschnittsmiete belastend für unterdurchschnittliche tatsächliche Mieten und entlastend für überdurchschnittliche Mieten wirkt.⁴³¹ Als ungerecht könnte zudem der Effekt empfunden werden, dass alte Gebäude auf großen und hochwertigen Grundstücken höher belastet werden als Neubauten auf vergleichbarem Boden.⁴³² Insbesondere fällt auch darunter, dass weder die Berücksichtigung von individuell wertsteigernden oder -senkenden Faktoren⁴³³ noch das Erbringen von Nachweisen eines geringeren Verkehrs- oder Bodenwertes⁴³⁴ vorgesehen ist. Auch die außerfiskalischen Förder- und Lenkungsziele, die der Gesetzgeber mit Komponenten wie dem besonders hohen Liegenschaftszinssatz für Mietwohngrundstücke und dem niedrigen für Ein- und Zweifamilienhäuser⁴³⁵ sowie den Steuermesszahlermäßigungen in § 15 Abs. 2–4 GrStG verfolgt, könnten von den dadurch nicht Geförderten als ungerecht empfunden werden.

Die reformierte Grundsteuer bewirkt insgesamt also mehrere potentiell ungerechte Belastungseffekte, die vor allem aus den notwendigen Vereinfachungen resultieren.

2.4.6 Verfassungskonform

Erkennbares Bemessungsziel für den steuerlichen Belastungsgrund

Teilweise wird in der Literatur kritisiert, dass das Bewertungsziel des typisierten Verkehrswertes nicht, wie vom BVerfG⁴³⁶ gefordert, deutlich genug aus dem Gesetz hervortritt.⁴³⁷ Aus dem Gesetz selbst ist es in der Tat nicht ersichtlich. Allerdings wird es in der

⁴¹⁹ Wie in 2.3.3 geschildert sind die Ausnahme hiervon alte Gebäude auf großen, hochwertigen Grundstücken. Sie können sogar höher als vergleichbare neue Gebäude belastet werden.

⁴²⁰ Vgl. Ifo Institut (2019): Die neue Grundsteuer – eine verpasste Chance zur Steuervereinfachung, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG), Deutscher Bundestag, Drucksache 19/11085, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656446/1667a936e85258b20cc26bda6013446c/10-ifo-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 2.

⁴²¹ Vgl. Fuest et al., 2018, S. 7.

⁴²² Vgl. Scheffler/Roith, 2018, S. 25.

⁴²³ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 84.

⁴²⁴ Deutscher Bundestag, 2019c, S. 84.

⁴²⁵ Vgl. Scheffler/Roith, 2018, S. 8.

⁴²⁶ Vgl. Netzwerk Steuergerechtigkeit, 2019, S. 2; Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2019, S. 2.

⁴²⁷ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2019, S. 5.

⁴²⁸ Vgl. Ausführungen zu 2.3.2.1.

⁴²⁹ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, 2019, S. 1; Beck, 2016, S. 2693.

⁴³⁰ Vgl. Wünsche, 2019, S. 1825 und Ausführungen zu 2.4.2.

⁴³¹ Vgl. IHK NRW, 2019, S. 5; weitere Ausführungen folgen in 2.4.6 (Rohrtrag).

⁴³² Vgl. Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., 2019a, S. 6.

⁴³³ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, 2019, S. 6.

⁴³⁴ Vgl. Beck, 2016, S. 2693.

⁴³⁵ Vgl. Haus & Grund, 2019, S. 5.

⁴³⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147–217, RN 97.

⁴³⁷ Vgl. Kirchhof, 2019a, S. 24.

Gesetzesbegründung des GrStRefG⁴³⁸ deutlich, was dem Erfordernis genügen dürfte, das Bemessungsziel für den steuerlichen Belastungsgrund erkennen zu lassen.⁴³⁹

Mehrere Verfasser sind darüber hinaus der Auffassung, dass der steuerliche Belastungsgrund nicht oder nicht deutlich genug aus dem Grundsteuergesetz oder der Begründung des GrStRefG hervorgeht.⁴⁴⁰ Kirchhof zufolge darf der Belastungsgrund der Grundsteuer nicht dem der Vermögensteuer gleichen. Zudem sei der Sollertrag kein ausreichender Belastungsgrund.⁴⁴¹

Auch der Belastungsgrund wird zwar im GrStG selbst nicht genannt, dafür aber in der Gesetzesbegründung des GrStRefG.⁴⁴² Außerdem ist der Kritik entgegenzusetzen, dass das GrStRefG das alte Bewertungs- und Grundsteuerrecht nur aktualisiert.⁴⁴³ Daher wird auch der Belastungsgrund beibehalten. In seinem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht diesen nicht bemängelt, was für die Verfassungskonformität des Belastungsgrundes spricht.⁴⁴⁴

Nebeneinander von verschiedenen Verfahren

Im neuen Bewertungsrecht sind mit dem Verkehrswertverfahren für unbebaute Grundstücke, dem Ertragswertverfahren für bebaute Wohngrundstücke und dem Sachwertverfahren für bebaute Nichtwohngrundstücke parallel drei verschiedene Bewertungsverfahren vorgesehen, für die jeweils unterschiedliche Parameter eine Rolle spielen.⁴⁴⁵ Grundsätzlich ist es verfassungsrechtlich erlaubt, mehrere Maßstäbe zur Bewertung anzulegen, dies kann für eine gleichheitsgerechte Bemessung sogar notwendig und geboten sein.⁴⁴⁶

Die verschiedenen Verfahren müssen aber sachgerecht abgegrenzt werden.⁴⁴⁷ Die Abgrenzung zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken aus §§ 246, 248 BewG ist relativ eindeutig

⁴³⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 84 und Ausführungen zu 2.3.1.

⁴³⁹ Vgl. Vogel, 2019, S. 210; Hey, Johanna (2019): Stellungnahme zu dem Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Grundsteuer-Reformgesetz (BT-Drucksache 19/11085) sowie dem Antrag der FDP-Fraktion (Grundsteuer – Einfaches Flächenmodell – BT-Drucksache 19/11144), URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656092/1417af2f0455d387d0484f5393ec26c5/09-Prof-Hey-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 9.

⁴⁴⁰ Vgl. Feldner/Stoklassa, 2019, S. 2509; Haus & Grund, 2019, S. 1; Kirchhof, 2019a, S. 3; Kirchhof, 2020, S. 22, 25.

⁴⁴¹ Vgl. Kirchhof, 2019a, S. 3.

⁴⁴² Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 84.

⁴⁴³ Vgl. Löhr, 2019c, S. 1433 und Ausführungen zu 2.3.2.1.

⁴⁴⁴ Vgl. Löhr, 2019c, S. 1438; Deutscher Bundestag (2019a): Verfassungsrechtliche Aspekte des Belastungsgrundes und der Bewertungsvorschriften im Grundsteuer-Reformgesetz, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste WD 4 – 3000 – 119/19, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/664158/f3d0a20847629b3fa63fbfcc42fb62/WD-4-119-19-pdf-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 5.

⁴⁴⁵ Vgl. Ausführungen zu 2.3.2.

⁴⁴⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 98.

⁴⁴⁷ Vgl. Hey, 2019, S. 20.

und sachgerecht. Kritisiert wird aber die teilweise als „willkürlich“⁴⁴⁸ bezeichnete Abgrenzung des Anwendungsbereichs von Ertrags- und Sachwertverfahren.⁴⁴⁹ Denn insbesondere im Fall der Geschäftsgrundstücke und gemischt genutzten Grundstücke ist das Sachwertverfahren anzuwenden,⁴⁵⁰ obwohl diese gleichzeitig Wohnzwecken dienen können⁴⁵¹ und somit zumindest teilweise Roherträge im Wege des Ertragswertverfahrens angesetzt werden könnten. Die Festlegung einer solchen Abgrenzung sollte aber noch im verfassungsrechtlichen Rahmen liegen, da der Gesetzgeber einen großen Spielraum bei der Wahl der Bemessungsgrundlagen sowie umfassende Typisierungs- und Pauschalierungsbefugnisse hat.⁴⁵²

System wiederkehrender Hauptfeststellungen

Da auch das neue Grundsteuerrecht den typisierten Verkehrswert zugrunde legt,⁴⁵³ bleiben die wiederkehrenden Hauptfeststellungen ein essentieller Teil des Systems.⁴⁵⁴ Um zu verhindern, dass sich die Grundsteuerwerte erneut erheblich und ungleichmäßig von den Verkehrswerten auseinander entwickeln,⁴⁵⁵ ist es daher verfassungsrechtlich erforderlich, dass regelmäßige Neubewertungen tatsächlich stattfinden. Der siebenjährige Abstand zwischen zwei Hauptfeststellungen wird für hinreichend kurz gehalten.⁴⁵⁶

Ausgestaltung des Ertragswertverfahrens

Rohertrag

Stark bezweifelt wird in der Literatur, ob der in § 254 BewG normierte Rohertrag noch den gleichheitsrechtlichen Rahmen einer realitäts- und relationsgerechten Abbildung des Wertes der Wirtschaftsgüter zueinander⁴⁵⁷ einhält.

⁴⁴⁸ Seer, 2019, S. 950.

⁴⁴⁹ Wenn Wohnungen max. 80 Prozent der Nutzfläche einnehmen, ist für das Grundstück das Sachwertverfahren anzuwenden, nehmen sie mind. 81 Prozent ein, wird das Ertragswertverfahren angewendet, vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 111 und Seer, 2019, S. 950.

⁴⁵⁰ Vgl. § 250 Abs. 3 Nr. 1, Nr. 2 BewG.

⁴⁵¹ Siehe die Definitionen der beiden Grundstücksarten in § 249 Abs. 7 und Abs. 8 BewG.

⁴⁵² Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 98, 168.

⁴⁵³ Vgl. Vogel, 2019, S. 209 und Ausführungen zu 2.3.1 (Steueratbestand).

⁴⁵⁴ Vgl. Seer, 2019, S. 942.

⁴⁵⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 108-110.

⁴⁵⁶ Vgl. Hey, 2019, S. 21.

⁴⁵⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, 1. Leitsatz.

Zunächst wird die Datengrundlage der für ihn maßgeblichen monatlichen Nettokaltmiete kritisiert. Sie beruht auf Daten aus dem Mikrozensus von 2014,⁴⁵⁸ also auf einer Befragung von einem Prozent der deutschen Haushalte.⁴⁵⁹ Deshalb wird einerseits die Repräsentativität der Daten hinterfragt⁴⁶⁰ und andererseits wird mit Blick auf die teils starken Mietwertsteigerungen seit 2014 auch die Aktualität der Mietwerte hinterfragt.⁴⁶¹ Allerdings wird eingeräumt, dass keine dem Mikrozensus vergleichbare alternative Datengrundlage existiert⁴⁶² und aus Gründen der Einfachheit nicht auf die tatsächlich vereinbarten Mietentgelte abgestellt werden kann,⁴⁶³ zumal das Heranziehen von tatsächlichen Mieten sowie das bei Selbstnutzung oder entgeltfreier Überlassung hilfsweise benötigte Heranziehen von Vergleichsmieten ebenfalls als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuft wird.⁴⁶⁴ Dies sollte mithin verfassungsrechtlich akzeptabel sein.

Außerdem wird das Ansetzen einer durchschnittlichen Nettokaltmiete bemängelt. Denn dies bewirkt, dass Grundstücke, die eine über dem Durchschnitt liegende tatsächliche Miete erzielen, generell zu niedrig bewertet werden und umgekehrt die Grundstücke zu hoch bewertet werden, für die eine unterdurchschnittliche tatsächliche Miete vereinbart ist.⁴⁶⁵ Gleichzeitig wird die mangelnde Lagedifferenzierung bei den Nettokaltmieten beanstandet. Zwar erfolgt eine gewisse Lagedifferenzierung zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden unter anderem über die Mietniveaustufe.⁴⁶⁶ Allerdings fehlt es beim Rohertrag an einer Lagedifferenzierung innerhalb der Gemeinden.⁴⁶⁷ Letztlich wird dadurch für alle Grundstücke in einer Gemeinde die gleiche Miete angesetzt, obwohl es in der Realität besonders innerhalb von Großstädten zu erheblichen lagespezifischen Unterschieden in den Mietwerten kommt.⁴⁶⁸

Ein Modellbeispiel von Löhr zeigt, dass beim Ertragswertverfahren Abweichungen des Grundsteuerwertes vom Verkehrswert von über 20 Prozent relativ leicht möglich sind.⁴⁶⁹

⁴⁵⁸ Vgl. Hey, 2019, S. 12.

⁴⁵⁹ Vgl. ZIA, 2019a, S. 11.

⁴⁶⁰ Vgl. Vogel, 2019, S. 210.

⁴⁶¹ Vgl. Hey, 2019, S. 12f.

⁴⁶² Vgl. Deutscher Bundestag, 2019a, S. 12.

⁴⁶³ Vgl. Roscher, 2020, RN 23.

⁴⁶⁴ Der Ansatz der tatsächlich vereinbarten Mieten verletzt nach Kirchhof den Gleichheitssatz, vgl. Kirchhof, Gregor (2019b): Die Reform der Grundsteuer und das Maß des Grundgesetzes, Vorläufige Ergebnisse eines Gutachtens im Auftrag des Zentralen Immobilien Ausschusses e. V., URL: https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Meta_Service/PDF/G_Kirchhof_Gutachten_ZIA_10.1.2019.pdf [letzter Abruf: 14.06.2020], S. 12, 23; siehe auch Wünnemann/Koller, 2020, S. 215.

⁴⁶⁵ Vgl. Löhr, 2019c, S. 1436.

⁴⁶⁶ Vgl. Löhr, 2019a, S. 5.

⁴⁶⁷ Vgl. Löhr, 2019a, S. 5.

⁴⁶⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019a, S. 13; Hey, 2019, S. 12.

⁴⁶⁹ Vgl. Löhr, 2019c, S. 1436.

Abweichungen von plus-minus 20 Prozent vom Verkehrswert sind zwar aus Sicht des BVerfG akzeptabel⁴⁷⁰ und in einem Massenverfahren wie der Grundsteuer seien sogar noch höhere Abweichungen hinnehmbar.⁴⁷¹ Allerdings sind diese Abweichungen nur akzeptabel, solange die Werte der Güter in der Relation zueinander noch realitätsgerecht abgebildet werden.⁴⁷² Einigen Verfassern zufolge führt die Bewertung im Ertragswertverfahren jedoch zu systematischen Bewertungsverzerrungen und einer regressiven Belastungswirkung. Denn der Ansatz von durchschnittlichen Nettokaltmieten bewirke bei gleichzeitig mangelnder Lagedifferenzierung innerhalb der Gemeinden wegen der gemeindeeinheitlichen Mietniveaustufen eine systematische Unterbewertung guter Lagen und Überbewertung schlechterer Lagen.⁴⁷³

Bestätigt wird dies durch eine Modellrechnung, die den Verkehrs- und Grundsteuerwert zweier Beispielimmobilien vergleicht. Sie zeigt, dass die Immobilie mit dem niedrigeren Verkehrswert im Ertragswertverfahren ungefähr mit ihrem Verkehrswert bewertet wird, während die Immobilie mit dem höheren Verkehrswert mehr als 20 Prozent unter ihrem Verkehrswert bewertet wird.⁴⁷⁴ Weitere Beispielrechnungen zur Grundsteuerbelastung pro Wohneinheit für Berlin und Deutschland in Relation zum Verkehrswert der jeweiligen Immobilie ergeben, dass Grundstücke mit einem niedrigen Verkehrswert eine im Verhältnis zu ihrem Verkehrswert höhere Grundsteuerbelastung erfahren als Grundstücke mit mittlerem oder hohem Verkehrswert. Zudem zeigen sie, dass der Anteil der Grundsteuerbelastung am Verkehrswert mit steigendem Verkehrswert sinkt.⁴⁷⁵ Beide Untersuchungen belegen die vermuteten systematischen Bewertungsverzerrungen und eine regressiven Belastungswirkung. Zwar sind diese beispielhaften Modellrechnungen möglicherweise nicht repräsentativ, sie werfen aber dennoch ernstzunehmende Zweifel daran auf, ob die Komponenten des Rohertrags aus § 254 BewG dazu geeignet sind, eine gleichheits- und realitätsgerechte Bewertung zu gewährleisten, und mithin noch verfassungsmäßig sind.⁴⁷⁶

Diese Wertverzerrungen können auch nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass sie einen möglichst schonenden Übergang von den veralteten Einheitswerten hin zu den Grundsteuerwerten ermöglichen sollen, weil sie dauerhaft angelegt sind.⁴⁷⁷ Ebenfalls kommen Vereinfachungsgründe zur Rechtfertigung nicht in Betracht, weil die Verzerrungen

⁴⁷⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.11.2006 – 1 BvL 10/02 –, BVerfGE 117, 1, RN 137; vgl. Maiterth, Ralf; Lutz, Maximilian (2019): Grundsteuerreform und Gleichmäßigkeit der Besteuerung, in *StuW*, 96. Jahrgang, Heft 1, S. 22-35, S. 24.

⁴⁷¹ Vgl. Maiterth/Lutz, 2019, S. 24.

⁴⁷² Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, 1. Leitsatz.

⁴⁷³ Siehe Deutscher Bundestag, 2019a, S. 13; Hey, 2019, S. 2f., 11; Löhr, 2019a, S. 5f.; Löhr, 2019c, S. 1435f.; Seer, 2019, S. 949.

⁴⁷⁴ Vgl. Löhr, 2019c, S. 1436.

⁴⁷⁵ Vgl. Löhr, 2019a, S. 7.

⁴⁷⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019a, S. 13.

⁴⁷⁷ Vgl. Hey, 2019, S. 17.

und Ungleichbehandlungen nicht nur vereinzelt auftauchen, sondern tendenziell systematischer Natur sind.⁴⁷⁸

Ebenso spricht gegen eine realitätsgerechte Bewertung, dass alte Wohngebäude auf großen und teuren Grundstücken höher bewertet werden als Neubauten auf vergleichbaren Grundstücken.⁴⁷⁹ Zudem wird eine realitätsgerechte Bewertung dadurch erschwert, dass weitere objektspezifische Grundstücksmerkmale wie Baumängel oder -schäden, die den Ertrags- bzw. Verkehrswert im Einzelfall beeinflussen, nicht berücksichtigt werden können.⁴⁸⁰ Diese Bewertungs-Unschärfe dürfte aber noch im Rahmen der Typisierungs- und Pauschalierungsbefugnisse des Gesetzgebers bei steuerlichen Massenverfahren liegen.⁴⁸¹

Liegenschaftszinssätze

Die Liegenschaftszinssätze sollen die marktübliche Verzinsung abbilden.⁴⁸² Der Deutsche Steuerberater-Verband gibt aber zu bedenken, dass sie diesen Zweck auf Dauer nicht erfüllen können. Aufgrund ihrer gesetzlichen Fixierung seien sie zu statisch und können die wechselnden Verhältnisse am Markt nicht realitätsgerecht abbilden.⁴⁸³ Dies steht der Verfassungsmäßigkeit momentan noch nicht im Wege, stellt jedoch ein künftiges Risiko dar. Gleichheitsrechtlich relevant ist zudem der Ansatz von besonders niedrigen Liegenschaftszinssätzen⁴⁸⁴ und die daraus resultierende tendenziell höhere Besteuerung für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Wohnungseigentum. Für diese Ungleichbehandlungen gegenüber Mietwohngrundstücken kommt aber eine Rechtfertigung durch außerfiskalische Förderziele zugunsten der Entlastung von Mietwohngrundstücken in Betracht.⁴⁸⁵

Bodenrichtwerte

Bodenrichtwerte werden in allen drei Bewertungsverfahren als Wertansatz für den Grund und Boden herangezogen.⁴⁸⁶ Als verfassungsrechtlich potentiell problematisch wird an den Bodenrichtwerten zum einen ihre Ermittlung angesehen. Denn bislang variiert die Anzahl der

⁴⁷⁸ Vgl. Hey, 2019, S. 14.

⁴⁷⁹ Vgl. Ausführungen zu 2.3.3 (Belastungswirkungen).

⁴⁸⁰ Vgl. Löhr, 2019c, S. 1436.

⁴⁸¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 131.

⁴⁸² Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 115.

⁴⁸³ Vgl. Deutscher Steuerberater-Verband e.V., 2019, S. 14f.

⁴⁸⁴ Vgl. § 256 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, Nr. 2 BewG.

⁴⁸⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 168.

⁴⁸⁶ Für unbebaute Grundstücke ebenso wie für bebaute im Ertrags- und Sachwertverfahren, vgl. Ausführungen zu 2.3.2.

Gutachterausschüsse, die diese ermitteln, von Land zu Land relativ stark.⁴⁸⁷ Außerdem ist deren Qualität nicht auf einem flächendeckend einheitlichen Niveau, da beispielsweise in ländlichen Räumen nur wenige Grundstücksveräußerungen⁴⁸⁸ stattfinden.⁴⁸⁹ Dennoch sind Bodenrichtwerte allgemein anerkannt.⁴⁹⁰ Die Unterschiede in der Ermittlungsmethodik der Gutachterausschüsse zwischen den Ländern hält Löhr für hinnehmbar, solange die Methodik zumindest innerhalb einer Gemeinde einheitlich ist.⁴⁹¹

Zum anderen wird auch gerügt, dass die Bodenrichtwerte nicht der gerichtlichen Überprüfung unterliegen⁴⁹² und für die Grundsteuer kein Nachweis eines niedrigeren tatsächlichen Wertes möglich ist⁴⁹³. Seer sieht hierin einen Verstoß gegen den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG.⁴⁹⁴ Dem ist aber entgegenzuhalten, dass sich die verbindliche Festlegung eines solchen unwiderlegbaren Wertansatzes mit dem Argument der Vereinfachung eines steuerlichen Massenverfahrens rechtfertigen lässt.⁴⁹⁵

Ferner wird kritisiert, dass Bodenrichtwerte Faktoren wie die individuelle Lage innerhalb der Richtwertzone nicht genügend berücksichtigen und daher zu nicht sach- und realitätsgerechten Bewertungsergebnissen führen.⁴⁹⁶ Allerdings dürfte auch dies durch Vereinfachungsgründe zu rechtfertigen sein und sich innerhalb des Typisierungsspielraums des Gesetzgebers bewegen. Denn auch dem BFH zufolge ist die Heranziehung von Bodenrichtwerten „eine verfassungsrechtlich unbedenkliche typisierende Bewertungsmethode“.⁴⁹⁷ Zudem legt der durch das GrStRefG neu eingefügte⁴⁹⁸ § 10 Abs. 3 ImmoWertV fest, dass Wertunterschiede zwischen den Grundstücken innerhalb einer Bodenrichtwertzone nicht mehr als 30 Prozent betragen dürfen, sodass hierdurch zumindest individuelle Abweichungen erheblichen Ausmaßes vermieden werden können.⁴⁹⁹

Ausgestaltung des Sachwertverfahrens

⁴⁸⁷ Vgl. Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., 2019a, S. 7; Kirchhof, 2020, S. 42.

⁴⁸⁸ Denn gem. § 196 BauGB basieren die Bodenrichtwerte auf Kaufpreissammlungen.

⁴⁸⁹ Vgl. ZIA, 2019a, S. 7f.

⁴⁹⁰ Vgl. Hey, 2019, S. 10.

⁴⁹¹ Vgl. Löhr, 2019c, S. 1435.

⁴⁹² Vgl. BFH, Urteil vom 11. Mai 2005 – II R 21/02, BStBl. II, 686, RN 8.

⁴⁹³ Vgl. Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., 2019a, S. 8.

⁴⁹⁴ Vgl. Seer, 2019, S. 947f.

⁴⁹⁵ Vgl. Hey, 2019, S. 23.

⁴⁹⁶ Vgl. ZIA, 2019a, S. 7f.

⁴⁹⁷ BFH, Urteil vom 12. Juli 2006, II R 1/04, BFHE 213, 387, BStBl II, 742, RN 7.

⁴⁹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019c, S. 131.

⁴⁹⁹ Vgl. Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., 2019a, S. 7.

Im Gegensatz zum Ertragswertverfahren weist das Sachwertverfahren nicht das Problem der mangelnden Lagedifferenzierung auf, da sich die anzuwendende Wertzahl in Abhängigkeit vom einschlägigen Bodenrichtwert ergibt.⁵⁰⁰

Auch beim Sachwertverfahren wird aber die Nutzung der Bodenrichtwerte teilweise kritisch beurteilt. Erstens gebe es für Nichtwohngrundstücke oft keine Bodenrichtwerte, sodass Vergleichswerte herangezogen werden müssen, die mangels vergleichbarer Grundstücke ebenfalls schwer zu ermitteln sind.⁵⁰¹ Zweitens lassen die Bodenrichtwerte „wertbeeinflussende Faktoren und besondere Eigenschaften von Grundstücken“⁵⁰² außer Betracht, die insbesondere bei Geschäfts- und Industriegrundstücken häufig vorkommen können. Drittens bewirke das ungeminderte Heranziehen von Bodenrichtwerten bei den häufig großen Flächen von Industriegrundstücken, dass das Grundstück zu hoch bewertet wird. All dies führe zu nicht realitätsgerechten Bewertungsergebnissen.⁵⁰³

Die Kritik am Sachwertverfahren betrifft außerdem die Normalherstellungskosten. Bei den Gebäudearten, die für ihre Bestimmung maßgeblich sind,⁵⁰⁴ werde nicht realitätsgerecht differenziert. Einerseits wird die modulare Bauweise nicht berücksichtigt, sodass alle Gebäude, die in dieser einfachen und kostengünstigen Bauweise errichtet wurden, mit dem gleichen Wert angesetzt werden wie Gebäude teurerer Bauweisen.⁵⁰⁵ Andererseits wird innerhalb der Gebäudearten nur in jeweils drei Baujahresgruppen unterschieden, wobei diese nicht besonders aussagekräftig seien, was Qualitätsunterschiede angeht, zumal die älteste Baujahresgruppe (Baujahre vor 1995) nicht zwangsläufig einen geringeren Standard aufweise als die jüngeren beiden.⁵⁰⁶

Anders als für das Ertragswertverfahren liegen für das Sachwertverfahren noch keine Modellrechnungen oder stichprobenartige Untersuchungen der Belastungswirkungen vor. Daher ist unklar, ob das Sachwertverfahren die geforderte realitäts- und relationsgerechte Abbildung der Wertverhältnisse der Wirtschaftsgüter zueinander verfehlt oder ob es sich noch im Rahmen der großzügig zugebilligten „beträchtliche[n] Bewertungs- und Ermittlungsunschärfen“⁵⁰⁷ bewegt. Immerhin sehen die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages das Sachwertverfahren als verfassungsrechtlich unkritisch.⁵⁰⁸

⁵⁰⁰ Vgl. § 260 BewG i. V. m. Anlage 43 zum BewG; Löhr, 2019a, S. 6.

⁵⁰¹ Vgl. DIHK et al., 2019, S. 5f.; ZIA, 2019a, S. 8.

⁵⁰² Wünnemann/Koller, 2020, S. 218, als Beispiele hierfür werden Altlasten, Bodenbelastungen und Bodenversiegelungen genannt.

⁵⁰³ Vgl. Wünnemann/Koller, 2020, S. 218.

⁵⁰⁴ Vgl. § 259 Abs. 1 BewG i. V. m. Anlage 42 zum BewG.

⁵⁰⁵ Vgl. DIHK et al., 2019, S. 7f.

⁵⁰⁶ Vgl. Wünsche, 2019, S. 1825.

⁵⁰⁷ BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 131.

⁵⁰⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, 2019b, S. 16.

Vereinbarkeit der Steuermesszahlermäßigungen

Die Steuermesszahlermäßigungen in § 15 Abs. 2–4 GrStG sollen sozial verantwortlich handelnde Vermieter begünstigen⁵⁰⁹ und knüpfen dafür entweder an eine bestehende Förderzusage (im Fall von Abs. 2 und 3) oder an bestimmte Eigenschaften des Grundstückseigentümers (im Fall von Abs. 4) an.

Solche außerfiskalischen Förderziele bei der Grundsteuer zu verfolgen, ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig.⁵¹⁰ Dagegen wird allerdings der Einwand geltend gemacht, dass die an bestimmte Eigenschaften des Vermieters knüpfende Messzahlbegünstigung aus § 15 Abs. 4 GrStG diejenigen Vermieter diskriminiere, die diese Voraussetzungen zwar nicht erfüllen, aber dennoch ihre Wohnungen vergleichsweise günstig vermieten. Diese Vermieter und ihre Mieter sowie auch Selbstnutzer erfahren dadurch eine Ungleichbehandlung, die nicht gerechtfertigt sei.⁵¹¹ Jedoch ist zugunsten des Gesetzgebers anzuführen, dass seine Begünstigungsentscheidung insofern begründet ist, weil bei Vermietern, die die Voraussetzungen des § 15 Abs. 4 GrStG erfüllen, zumindest mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit sichergestellt ist, dass sie sozial verantwortlich handeln. Um den Kreis der Begünstigten auf die von Abs. 4 nicht umfassten, aber trotzdem sozial verantwortlich handelnden Vermieter auszuweiten, ist zwar das Entgegennehmen von Nachweisen über günstige Mieten denkbar. Allerdings brächte dies einen erheblichen Aufwand für die Finanzämter mit sich. Mit Blick auf die bessere Gewährleistung sozial verantwortlichen Handelns und auf die Vereinfachungswirkung dürfte diese Ungleichbehandlung mithin gerechtfertigt sein.⁵¹²

Folgerung

An einigen Stellen, insbesondere beim Rohertrag im Ertragswertverfahren, erscheint es zumindest fragwürdig, ob der Gesetzgeber mit dem Reformmodell aus dem GrStRefG eine verfassungskonforme Lösung geschaffen hat. Eine abschließende Beurteilung, ob die reformierte Grundsteuer B den Forderungen nach Verfassungskonformität genügt, erscheint im derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand schwierig. Letztlich wird darüber wahrscheinlich erneut das BVerfG entscheiden müssen.

⁵⁰⁹ Vgl. Roscher, 2020, RN 23.

⁵¹⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 168.

⁵¹¹ Vgl. Die Wohnungswirtschaft Deutschland, 2019, S. 8.

⁵¹² Vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217, RN 131, 136.

2.4.7 Weitere Forderungen

Aufgrund der fristgerechten Verabschiedung einer Bundesregelung zur Reform der Grundsteuer ist die Forderung, die Grundsteuer als Einnahmequelle für die Gemeinden zu sichern, zumindest unter Vorbehalt der rechtzeitigen Umsetzung zunächst erfüllt.⁵¹³ Ebenso werden diejenigen zufriedengestellt, die die Beibehaltung der Umlagefähigkeit auf Mieter und Nutzer forderten.⁵¹⁴

Obwohl dies von einigen in Frage gestellt wird,⁵¹⁵ erfüllt das Reformmodell nach dem GrStRefG auch in Großstädten die Forderung nach weiterhin bezahlbarem Wohnraum. Denn der dort vorherrschende Bautyp sind Mietwohngrundstücke mit relativ hohem Gebäudealter, was sich zweifach⁵¹⁶ ermäßigend auf den Vervielfältiger auswirkt. Durch die häufig hohe Bebauungsintensität können auch hohe Bodenrichtwerte kompensiert werden, weil die Grundsteuer auf viele Nutzer verteilt werden kann. Förderlich sind auch die Steuermesszahlermäßigungen aus § 15 GrStG für den sozialen Wohnungsbau.⁵¹⁷

Zudem wird mit dem beschlossenen Modell die Forderung nach einem wertabhängigen Reformmodell realisiert.⁵¹⁸ Des Weiteren sollte die Reform aufgrund der eingeführten Länderöffnungsklausel⁵¹⁹ denjenigen genügen, die eine Länderkompetenz verlangten oder befürworteten. Gleichzeitig kann so auch die Forderung nach einem wertunabhängigen Modell noch befriedigt werden.

Ob mit der Öffnungsklausel gleichzeitig die Forderung nach einer bundeseinheitlichen Regelung unerfüllbar und die Gefahr der „Rechtszersplitterung“⁵²⁰ Wirklichkeit werden wird, ist noch unklar. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass alle Länder von der Klausel Gebrauch machen werden.⁵²¹ Bisher hat noch kein Land eine abweichende Regelung erlassen oder einen ausgearbeiteten Entwurf veröffentlicht, es bestehen jedoch Tendenzen.⁵²² So tendieren die

Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Thüringen dazu, die Bundesregelung anzuwenden. Währenddessen sind die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen eher dazu geneigt, nach eigenen Modellen vorzugehen. Die restlichen Länder⁵²³ sind bisher noch unentschlossen und haben sich nicht klar zu ihrer Präferenz geäußert.⁵²⁴ Gegen eine Rechtszersplitterung spricht zudem, dass in Hessen beispielsweise das Bestreben besteht, gemeinsam mit anderen Ländern eine einheitliche abweichende Regelung zu treffen.⁵²⁵

Der Forderung nach einem vollautomatischen, digitalen Erhebungsverfahren wird die Reform wahrscheinlich zukünftig, nicht aber schon von Beginn an gerecht, da der Zeitplan hinsichtlich der Digitalisierung und Automatisierung relativ knapp bemessen ist und an vielen Stellen Verzögerungen möglich sind. Zudem ist eine vollautomatische Erhebung ohnehin erst ab der zweiten Hauptfeststellung vorgesehen.⁵²⁶

⁵¹³ Vgl. Ausführungen zu 2.4.1.

⁵¹⁴ Vgl. Ausführungen zu 2.3.1 (Steueratbestand).

⁵¹⁵ Vgl. Vogel, 2019, S. 211; Kirchhof, 2018, S. 2666.

⁵¹⁶ Für Mietwohngrundstücke wird erstens ein hoher Liegenschaftszinssatz angesetzt, was für einen niedrigen Vervielfältiger förderlich ist. Zweitens sorgt auch das hohe Gebäudealter für einen hohen Vervielfältiger, vgl. Ausführungen zu 2.3.2.3 und 2.3.3 (Belastungswirkungen).

⁵¹⁷ Vgl. Löhr, 2019a, S. 6f.

⁵¹⁸ Vgl. Ausführungen zu 2.3.2.1.

⁵¹⁹ Vgl. Ausführungen zu 2.3.1 (Kompetenzen).

⁵²⁰ Deutscher Bundestag, 2019c, S. 88.

⁵²¹ Vgl. Kirchhof, 2019a, S. 2.

⁵²² Vgl. Deutsche Steuer-Gewerkschaft (2020): Grundsteuerreform 2025, Welche Länder ziehen die Öffnungsoption? In: DSTG-Magazin, 69. Jahrgang, Heft 5, S. 4-5, S. 4.

⁵²³ Ausgeschrieben sind dies Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt.

⁵²⁴ Vgl. ZIA (Hrsg.) (2020c): Grundsteuerreform – Welchen Weg gehen die Bundesländer?, URL: <https://zia-cloud.de/data/public/4d114c> [letzter Abruf: 14.06.2020].

⁵²⁵ Vgl. Hessische Landesregierung (2020): Eckpunkte der geplanten Grundsteuer Neuregelung vorgestellt, URL: <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/eckpunkte-der-geplanten-grundsteuer-neuregelung-vorgestellt> [letzter Abruf: 14.06.2020].

⁵²⁶ Vgl. Ausführungen zu 2.3.3 und 2.4.3.

3. Fazit

Ziel dieser Thesis war es, herauszufinden, ob die reformierte Grundsteuer B nach dem GrStRefG die Forderungen und Zielsetzungen der Beteiligten an die Grundsteuerreform erfüllt, um abschätzen zu können, wie hoch die Akzeptanz bei den Beteiligten sein wird.

Dazu wurde zunächst die Erhebung der derzeit noch gültigen Grundsteuer B dargestellt und aufgezeigt, weshalb und wie es zu der Reform kam. Es konnte festgestellt werden, dass bereits seit Jahrzehnten Reformbestrebungen bestehen, diese aber bisher daran scheiterten, dass die Beteiligten sich nicht einigen konnten und wollten. Zudem fehlte ein gewisser vorantreibender Reformierungsdruck, zumal die Beteiligten die Reform aus verschiedenen Gründen nur halbherzig betrieben. Der notwendige Druck entstand durch das Urteil des BVerfG vom 10.04.2018, in dem es die derzeitige Erhebung der Grundsteuer B für unvereinbar mit dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG erklärte und den Gesetzgeber zu einer Neuregelung verpflichtete. Als Ursache dafür war das Anknüpfen an Wertverhältnisse des Jahres 1964 infolge des Aussetzens regelmäßiger Neubewertungen festzuhalten. Dadurch war es zu erheblichen, flächendeckenden und systematischen Ungleichbehandlungen gekommen, die nicht zu rechtfertigen sind.

Im Anschluss daran wurden die Forderungen und Zielsetzungen des BVerfG, Bundesgesetzgebers, der Länder, Kommunen, Bürger, Wirtschaft und Finanzämter aufgeführt. Dabei war festzustellen, dass nahezu alle Beteiligten eine fristgerechte, rechtssichere sowie transparente, unkomplizierte und aufwandsarme, aufkommensneutrale, gerechte und verfassungsmäßige Lösung forderten. Darüber hinaus stellten viele Forderungen hinsichtlich der Umlagefähigkeit der Grundsteuer, der Gesetzgebungskompetenz und der Wertabhängigkeit der Bemessungsgrundlage. Hier gingen allerdings die Ausprägungen der Forderungen auseinander. Weitere Forderungen betrafen die Belastungsverschiebungen, wobei hier Uneinigkeit darin bestand, zu wessen Lasten diese nicht gehen dürften.

Als nächstes wurde die Erhebung der reformierten Grundsteuer beleuchtet. Dabei wurde herausgefunden, dass die Gesetzgebungskompetenz beim Bund verbleibt, die Länder aber abweichende Regelungen erlassen dürfen. Es konnte außerdem festgestellt werden, dass die neue Grundsteuer das Erhebungsverfahren und die Struktur der alten übernimmt, dabei aber auf Vereinfachungen durch Typisierungen und Pauschalierungen sowie überwiegend elektronische und automatisch ablaufende Verfahren setzt. Des Weiteren wurden einige der Belastungswirkungen herausgearbeitet.

Darauf aufbauend erfolgte der Vergleich der reformierten Grundsteuer mit den verschiedenen Forderungen und Zielen. Dabei wurde herausgefunden, dass das GrStRefG fristgerecht

verabschiedet wurde, sich für die fristgerechte Umsetzung aber ein straffer Zeitplan ergibt. Die Rechtssicherheit und Transparenz konnten nicht klar bejaht werden, da eine relativ große Streitanzahl besteht und insbesondere die einfache Verständlichkeit für die Steuerpflichtigen nicht gegeben ist. Darüber hinaus enthält die reformierte Grundsteuer im Vergleich zur alten viele Vereinfachungen, bleibt aber noch relativ kompliziert. Das Ziel der Aufkommensneutralität wird auf Bundesebene erreichbar sein, auf Ebene der einzelnen Gemeinden hingegen ist es wahrscheinlich, dass das Ziel vor allem in einigen finanzschwächeren Gemeinden verfehlt werden wird. Eine Änderung der Aufkommensstruktur mit Mehrbelastungen für einige und Entlastungen für andere wird zwangsläufig erfolgen. Hinsichtlich der Gerechtigkeitsforderung kam heraus, dass die Einzelfallgerechtigkeit unter den Vereinfachungen leidet und die Reform zu manchen möglicherweise als ungerecht empfundenen Belastungswirkungen führt. Der Vergleich der reformierten Grundsteuer mit den Anforderungen der Verfassung ergab kein klares Ergebnis. Viele der beleuchteten, insbesondere gleichheitsrechtlich relevanten Komponenten dürften noch mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem großen Spielraum sowie den weiten Typisierungsbefugnissen des Gesetzgebers vereinbar sein. Bei der Komponente des Rohertrags im Ertragswertverfahren bestehen hieran jedoch aufgrund konkreter Hinweise größere Zweifel, für deren Bestätigung oder Ausräumung zunächst noch weitere Untersuchungen und zukünftig ggf. Gerichtsurteile notwendig sein werden. Die meisten der weiteren Forderungen konnten – zumindest je nach Sichtweise – als erfüllt betrachtet werden. Bezüglich der Forderung nach einer bundeseinheitlichen Lösung muss abgewartet werden, wie die Länder im Folgenden agieren werden.

In Anbetracht dieser Ergebnisse kann die erste Hypothese⁵²⁷ teilweise bestätigt werden. Nicht ganz bestätigt werden kann der Aspekt der Vielfältigkeit, weil die meisten der Forderungen bei nahezu allen Beteiligten übereinstimmen. Die meisten Forderungen unterscheiden sich nur in ihrer Priorisierung für die Beteiligten und teilweise in ihrer Ausprägung (wertabhängig oder wertunabhängig?). Teilweise bestätigt werden kann sie aber, weil die Forderungen insgesamt eine relativ große Vielfalt aufweisen. Auch sind sie tatsächlich teilweise gegensätzlich. Denn erstens sind die Forderungen nach Fristgerechtigkeit und Einfachheit, Transparenz und Einfachheit, Rechtssicherheit und Gerechtigkeit sowie Gerechtigkeit und Verfassungsmäßigkeit zwar jeweils komplementär zueinander. Zweitens konkurrieren aber die Forderungen nach Einfachheit und (Einzelfall-)Gerechtigkeit, Ländergesetzgebungskompetenz und Einfachheit bzw. Transparenz jeweils miteinander. Drittens sind die Forderungen der Abschaffung bzw.

⁵²⁷ Die 1. Hypothese lautete: Die Forderungen und Zielsetzungen der verschiedenen Beteiligten sind sehr vielfältig und teilweise gegensätzlich.

Beibehaltung der Umlagefähigkeit und Wertabhängigkeit bzw. -unabhängigkeit jeweils gegensätzlich.

Die zweite Hypothese⁵²⁸ hat sich, wie aufgezeigt, vollständig bestätigt, da die neue Grundsteuer B zwar einige Forderungen ganz erfüllt, andere hingegen nur teilweise oder gar nicht. Bei vielen Forderungen und Zielsetzungen kommt es darüber hinaus auf den Blickwinkel und Maßstab des Betrachters an.

Letztendlich wird die Grundsteuerreform den Forderungen und Zielsetzungen der Beteiligten also nur teilweise gerecht. Schätzungsweise ist daher nicht bei allen Beteiligten ein hohes Maß an Zufriedenheit und Akzeptanz des Bundesmodells zu erwarten. Aufgrund der Länderöffnungsklausel ist aber damit zu rechnen, dass im Falle der Unzufriedenheit mit dem Bundesmodell vor allem versucht werden wird, Abhilfe durch abweichende Landesregelungen zu schaffen. Vorbehaltlich einer zukünftigen erneuten Verpflichtung zur Neuregelung durch das BVerfG ist insbesondere im Hinblick auf die Uneinigkeiten zwischen den Ländern und die Schwierigkeiten der Kompromissfindung daher nicht davon auszugehen, dass die Regelungen des GrStRefG im Wege eines Bundesgesetzgebungsverfahrens in naher Zukunft wieder umgeworfen werden.

Offene Fragen und Forschungsbedarf bestehen weiterhin insbesondere hinsichtlich der Vereinbarkeit des Ertrags- und Sachwertverfahrens mit dem Gleichheitssatz. Diesbezüglich sollten weitere Modellrechnungen und ausgiebigere, auf breite Datengrundlagen gestützte Untersuchungen angestellt werden. Des Weiteren stellen sich die Fragen, welche Länder wirklich eigene Regelungen erlassen werden und ob die Umsetzung des Bundesmodells bis Ende 2024 gelingen wird.

⁵²⁸ Die 2. Hypothese lautete: Die neue Grundsteuer B schafft es nur teilweise, diesen gerecht zu werden.

4. Quellenverzeichnis

- Bayerische Staatsregierung** (2018a): *Pressemitteilung vom 10.04.2018, Bayerns Wirtschaftsminister Franz Josef Pschierer zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsteuer*, URL: <https://www.bayern.de/bayerns-wirtschaftsminister-franz-josef-pschierer-zum-urteil-des-bundesverfassungsgerichts-zur-grundsteuer/> [letzter Abruf: 14.06.2020].
- Bayerische Staatsregierung** (2018b): *Pressemitteilung vom 17.09.2018, FÜRACKER: STUDIE BELEGT BAYERISCHE FORDERUNG – Bayern will einfache, faire und regionalisierte Grundsteuer*, URL: <https://www.bayern.de/fueracker-studie-belegt-bayerische-forderung-bayern-will-einfache-faire-und-regionalisierte-grundsteuer/> [letzter Abruf: 14.06.2020].
- Beck, Hans-Joachim** (2016): *Die Reform der Grundsteuer*, in DStR, 54. Jahrgang, Heftnummer unbekannt, S. 2689–2693.
- Becker, Julia** (2011): *Grundsteuerreformmodelle im Vergleich – Konzeption und Praxisfolgen*, in BetriebsBerater, 66. Jahrgang, Heft 9, S. 535–539.
- Broer, Michael; Jarass, Lorenz J.** (2018): *Verfassungsfeste Erhebung der Grundsteuer mittels Grundsteuererklärung*, in BetriebsBerater, 73. Jahrgang, Heft 17, S. 919–923.
- Bund der Steuerzahler** (2018): *Presseinformation vom 26.11.2018, Grundsteuer-Woche: Jetzt die richtigen Weichen stellen!*, URL: <https://steuerzahler.de/aktuelles/detail/grundsteuer-woche-jetzt-die-richtigen-weichen-stellen/> [letzter Abruf: 14.06.2020].
- Bund der Steuerzahler** (2019a): *Öffentliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen CDU/CSU und SPD sowie den Anträgen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. Zur Reform der Grundsteuer; BT-Drs. 19/11085, BT-Drs. 19/11086, BT-Drs. 19/11125, BT-Drs. 19/11144 und BT-Drs. 19/7980*, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656316/b02dd0c9523708e110b9476bc2022979/01-Bd-d-Steuerzahler-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].
- Bund der Steuerzahler** (2019b): *Presseinformation vom 17.10.2019, Keine Steuererhöhungen durch Grundsteuer-Reform!*, URL: <https://steuerzahler.de/presse/detail/keine-steuererhoehungen-durch-grundsteuer-reform/> [letzter Abruf: 14.06.2020].
- Bund der Steuerzahler** (2019c): *Presseinformation vom 18.10.2019, BdSt zur Grundsteuer: Wohnen darf nicht teurer werden!*, URL: <https://steuerzahler.de/presse/detail/bdst-zur-grundsteuer-wohnen-darf-nicht-teurer-werden/?L=0&cHash=d93adf0a797ca74e93cbe5490a8389a7> [letzter Abruf: 14.06.2020].
- Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V.** (2018): *Presseinformation vom 10.04.2018, Grundsteuer-Einheitswerte sind verfassungswidrig*, URL: <https://steuerzahler.de/aktuelles/detail/grundsteuer-einheitswerte-sind-verfassungswidrig/> [letzter Abruf: 14.06.2020].
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.)** (2020): *Steueraufkommen nach Steuergruppen*, in BMF-Monatsbericht, Heft 4, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/04/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-1-10-steueraufkommen-nach-steuergruppen.html> [letzter Abruf: 14.06.2020].
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände** (2019): *Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörungen am 11. September 2019 zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Reform der Grundsteuer sowie zu den Anträgen AfD, der FDP und der Linken*, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656820/a66d51f207031a9d3395d3339d02eac2/02-Bundesverb-d-kommunalen-Spitzenverbaende-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Buntrock, Stephan (2014): *Grundsteuerrecht*, in Jesgarzewski, Tim; Schmittmann, Jens M. (Hrsg.): *Steuerrecht*, FOM-Edition, Wiesbaden, S. 367–382.

Deutsche Steuer-Gewerkschaft (2018): *Countdown für die Einheitsbewertung und die Grundsteuer, Neue Hauptfeststellung würde Finanzämter vor Riesenprobleme stellen*, URL: <https://www.dstg.de/aktuelles/news/neue-hauptfeststellung-wuerde-finanzaemter-vor-riesenprobleme-stellen/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Deutsche Steuer-Gewerkschaft (2019a): *Grundsteuerreform, „Wir wollen endlich wissen, was auf uns zukommt!“*, URL: <https://www.dstg.de/aktuelles/news/wir-wollen-endlich-wissen-was-auf-uns-zukommt/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Deutsche Steuer-Gewerkschaft (2019b): *Herbstsitzung der DSTG-Bundesseniorenvertretung in Dresden, Erfahrener Blick auf aktuelle Themen*, URL: <https://www.dstg.de/aktuelles/news/erfahrener-blick-auf-aktuelle-themen/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Deutsche Steuer-Gewerkschaft (2020): *Grundsteuerreform 2025, Welche Länder ziehen die Öffnungsoption?*, in DSTG-Magazin, 69. Jahrgang, Heft 5, S. 4–5.

Deutscher Bundestag (2019a): *Verfassungsrechtliche Aspekte des Belastungsgrundes und der Bewertungsvorschriften im Grundsteuer-Reformgesetz, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste WD 4 – 3000 – 119/19*, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/664158/f3d0a20847629b3fa63fbfcc42fb62/WD-4-119-19-pdf-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Deutscher Bundestag (2019b): *Verfassungsrechtliche Aspekte des Grundsteuer-Reformgesetzes, Ergänzende Darstellung zu WD4-119/19, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste WD 4 – 3000 – 142/19*, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/672238/65df59ce979b75943d2de52831f4daf1/WD-4-142-19-pdf-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Deutscher Bundestag (2019c): *Drucksache 19/11085, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG)*, 25.06.2019, URL:

<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/110/1911085.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Deutscher Bundestag (2019d): *Drucksache 19/13453: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG), Anlage 2 – Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz; NKR-Nr. 4806, BMF)*, 23.09.2019, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/134/1913453.pdf> [letzter Aufruf: 14.06.2020].

Deutscher Bundestag (2019e): *Drucksache 19/7980, Antrag: Sozial gerechte Grundsteuer-Reform für billigere Mieten und starke Kommunen*, 21.02.2019, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/079/1907980.pdf> [letzter Aufruf: 14.06.2020].

Deutscher Bundestag (2020): *Drucksache 19/19317, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/18898, Stand der Umsetzungsarbeiten zur Grundsteuer*, 19.05.2020, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/193/1919317.pdf> [letzter Aufruf: 14.06.2020].

Deutscher Mieterbund (2019): *Bundes- und Länderfinanzminister suchen nach einfachem und gerechtem Grundsteuermodell, Mieterbund fordert: Grundsteuer nicht länger auf Mieter abwälzen*, URL: <https://www.mieterbund.de/presse/pressemeldung-detailansicht/article/47690-bundes-und-laenderfinanzminister-suchen-nach-einfachem-und-gerechtem-grundsteuermodell.html> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Deutscher Steuerberater-Verband e.V. (2019): *Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Reform der Grundsteuer*, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656464/e10416a5739b925d4dd55e047129480f/04-Dt-Steuerberaterverb--data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin (2019): *Wertabhängige Grundsteuer erneuern und stärken, Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie Anträgen der*

Fraktionen der AfD, FDP und DIE LINKE. zur Reform der Grundsteuer, Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, 11. September 2019, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656866/8948ee7cbc593085f393d805b91453fe/05-DIW-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Die Wohnungswirtschaft Deutschland (2019): *Stellungnahme des GdW, Reform der Grundsteuer, Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (BT-Drs. 19/11085), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung (BT-Drs. 19/11086), vorgelegt für die öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 11.09.2019*, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656726/9da45e12c534f8bcde2e98e362a93fc0/07-GdW-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

DIHK et al. (2019): *Stellungnahme zu den Regierungsentwürfen eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts, eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung sowie zur Änderung des Grundgesetzes*, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656532/3058699e83063c1fa47059a3b5301bec/06-DIHK-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Fehrenbacher, Oliver (2020): *Steuerrecht*, Nomos Lehrbuch, 7. Auflage, Baden-Baden.

Feld, Lars P.; Hirsch, Patrick (2019): *Zur Grundsteuerreform*, in Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, Heft 1, URL: <http://hdl.handle.net/10419/191600> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Feldner, Michael; Stoklassa, Sven-Oliver (2019): *Verfassungsrechtliche Fragen zur sog. Länderöffnungsklausel im Rahmen der Grundsteuerreform*, in DStR, 57. Jahrgang, Heft 48, S. 2505–2509.

Fuest, Clemens et al. (2018): *Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, Studie im Auftrag von Haus & Grund Deutschland – Zentralverband der Deutschen Haus-*

Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. sowie ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., ifo-Institut, München, URL: <https://www.ifo.de/DocDL/ifo-studie-2018-fuest-et-al-grundsteuer.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Göppert, Verena (2019): *Grundsteuerreform auf der Zielgeraden!?*, in FinanzRundschau, 101. Jahrgang, Heft 20, S. 955–956.

Grootens, Mathias; Pauly, Karl-Heinz (2015): *§ 72 BewG*, in: Lippross, Otto-Gerd; Seibel, Wolfgang (Hrsg.): *Basiskommentar Steuerrecht*, 91. Lieferung, Köln.

Halaczinsky, Raymond (2020): *Grundsteuerreform verabschiedet – 1. Stufe tritt 2020 in Kraft*, in jurisPR-SteuerR 1/2020 Anm. 1.

Hamburg (2018): *Statements zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Grundsteuer*, URL: <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/10893958/2018-04-10-pr-bundesverfassungsgericht-grundsteuer/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Haus & Grund (2019): *Stellungnahmen zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (GrStRefG) vom 25.06.2019 (BT-Drucksache 19/11085) und zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung (BT-Drucksache 19/11086)*, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656512/ddf10ffa6ad063f23dc08f593c6402ef/08-Haus-Grund-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Heine, Peter (2020): *Reform des Bewertungs- und des Grundsteuerrechts, Werden die Reformziele erreicht?*, in Kommunale Steuer-Zeitschrift, 69. Jahrgang, Heft 1, S. 1–6.

Henger, Ralph; Schaefer, Thilo (2015): *Mehr Boden für die Grundsteuer – Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle*, in IW policy paper 32/2015, URL: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2015/246840/Grundsteuer_Policy_Paper_IW_Koeln.pdf [letzter Abruf: 14.06.2020].

Hessische Landesregierung (2018a): *„Grundsteuer muss gerecht, einfach und verfassungskonform sein. Der Vorschlag des Bundesfinanzministers löst das nicht ein.“*, URL: <https://www.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/gr>

[undsteuer-muss-gerecht-einfach-und-verfassungskonform-sein-der-vorschlag-des-bundesfinanzministers-0](#) [letzter Abruf: 14.06.2020].

Hessische Landesregierung (2018b): *Bundesverfassungsgericht verwirft Grundsteuer*, URL: <https://www.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/bundesverfassungsgericht-verwirft-grundsteuer> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Hessische Landesregierung (2020): *Eckpunkte der geplanten Grundsteuer Neuregelung vorgestellt*, URL: <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/eckpunkte-der-geplanten-grundsteuer-neuregelung-vorgestellt> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Hey, Johanna (2019): *Stellungnahme zu dem Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Grundsteuer-Reformgesetz (BT-Drucksache 19/11085) sowie dem Antrag der FDP-Fraktion (Grundsteuer – Einfaches Flächenmodell – BT-Drucksache 19/11144)*, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656092/1417af2f0455d387d0484f5393ec26c5/09-Prof-Hey-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Ifo Institut (2019): *Die neue Grundsteuer – eine verpasste Chance zur Steuervereinfachung, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG), Deutscher Bundestag, Drucksache 19/11085*, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656446/1667a936e85258b20cc26bda6013446c/10-ifo-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

IHK NRW (2019): *Positionspapier der deutschen gewerblichen Wirtschaft zur Reform der Grundsteuer*, URL: <https://www.ihk-nordwestfalen.de/blueprint/servlet/resource/blob/4335010/a40922f80f1c5ecc778a967c4412aaf9/positionspapier-grundsteuer-deutsche-gewerbliche-wirtschaft-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Jarass, Lorenz J.; Trautvetter, Christoph (2019): *Grundsteuerreform – Wer gewinnt, wer verliert? Grundsteuerbelastung bei unterschiedlichen Grundsteuermodellen*, in BetriebsBerater, 74. Jahrgang, Heft 31, S. 1751–1760.

Kirchhof, Gregor (2018): *Die grundgesetzlichen Grenzen der Grundsteuerreform, Verfassungsrechtliche Analyse der Reformvorschläge für eine Neubemessung der Grundsteuer*, in DStR, 56. Jahrgang, Heft 51–52, S. 2661–2671.

Kirchhof, Gregor (2019a): *Verfassungsrechtlicher Änderungsbedarf bei den erwogenen Reformen zur Grundsteuer, Gemeinsame Stellungnahme für die öffentlichen Anhörungen am 11.9.2019 des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes und zur Reform der Grundsteuer*, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656876/a80cdba97342115b3a65c83cf759529a/12-Prof-Kirchhof-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Kirchhof, Gregor (2019b): *Die Reform der Grundsteuer und das Maß des Grundgesetzes, Vorläufige Ergebnisse eines Gutachtens im Auftrag des Zentralen Immobilien Ausschusses e. V.*, URL: https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Meta_Service/PDF/G_Kirchhof_Gutachten_ZIA_10.1.2019.pdf [letzter Abruf: 14.06.2020].

Kirchhof, Gregor (2020): *Der Belastungsgrund von Steuern – zum verfassungsrechtlichen Auftrag, die Grundsteuer zu reformieren, Gutachten im Auftrag des ZIA Zentraler Immobilien Ausschusses e. V.*, URL: https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Positionen/PDF/zia_gutachten_grundsteuer_kirchhof.pdf [letzter Abruf: 14.06.2020].

Kühnold, Jörg (2016): *GRSTG*, in Lippross, Otto-Gerd; Seibel, Wolfgang (Hrsg.): *Basiskommentar Steuerrecht*, 99. Lieferung, Köln.

Land Berlin (2018a): *Pressemitteilung Nr. 18-006 vom 10.04.2018, Grundsteuer: Berlins Finanzsenator Kollatz-Ahnen zum heutigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, URL: <https://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.691245.php> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Land Berlin (2018b): *Pressemitteilung Nr. 18-029 vom 29.11.2018, Berlins Finanzsenator zur Grundsteuerreform: Wertorientiertes Modell des Bundesfinanzministeriums geht in die richtige Richtung*, URL: <https://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.691245.php> [letzter Abruf: 14.06.2020].

[ungen/pressemitteilung.762240.php](#) [letzter Abruf: 14.06.2020].

Land Berlin (2019): *Finanzminister Görke warnt vor ungerechter Grundsteuer*, URL: <https://www.berlin.de/aktuelles/brandenburg/5700727-5173360-finanzminister-goerke-warnt-vor-ungerech.html> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Landesregierung Baden-Württemberg (2018): *Pressemitteilung vom 10.04.2018, Landesregierung setzt auf schnelle Lösung für reformierte Grundsteuer*, URL: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/landesregierung-setzt-auf-schnelle-loesung-fuer-reformierte-grundsteuer/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2018): *Pressemitteilung vom 10.04.2018, Grundsteuer: Gemeinsame Reform notwendig*, URL: <https://www.land.nrw.de/pressemitteilung/grundsteuer-gemeinsame-reform-notwendig> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Landesregierung Rheinland-Pfalz (2018): *Finanzministerin Ahnen: Fortbestand der Grundsteuer muss gesichert werden*, URL: <https://www.rlp.de/de/pressemitteilungen/einzelansicht/news/News/detail/finanzministerin-ahnen-fortbestand-der-grundsteuer-muss-gesichert-werden/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Leicht, Edgar (2020): *Grundsteuer*, in Beck'sches Steuer- und Bilanzrechtslexikon, 50. Edition, München.

Löhr, Dirk (2019a): *Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 11.09.2019, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz- GrStRefG), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 25. Juni 2019, BT-Drs. 19/11085*, URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/656414/63eef7068bf5865dccb54fb42092a9c0/13-Prof-Loehr-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Löhr, Dirk (2019b): *Grundsteuerreform: Abschaffung der Umlagefähigkeit?*, in BetriebsBerater, 74. Jahrgang, Heft 3, S. 91–97.

Löhr, Dirk (2019c): *Entwurf zum Grundsteuer-Reformgesetz: Die große Unvollendete*, in DStR, 57. Jahrgang, Heft 28, S. 1433–1439.

Löhr, Dirk; Kempny, Simon (2019): *Zur Grundsteuerreform: Grundzüge eines Bodenwertsteuergesetzes*, in DStR, 57. Jahrgang, Heft 11, S. 537–543.

Löhr, Dirk; Kriese, Ulrich (2019): *Grundsteuer: Reform oder mutloses „Weiter so“?*, in GemHH, 120. Jahrgang, Heft 4, S. 76–81.

Lüdicke, Jochen (2019): *Chaos bei der Grundsteuer – Appell an den Gesetzgeber*, in BetriebsBerater, 74. Jahrgang, Heft 25, S. 1436–1438.

Maiterth, Ralf; Lutz, Maximilian (2019): *Grundsteuerreform und Gleichmäßigkeit der Besteuerung*, in StuW, 96. Jahrgang, Heft 1, S. 22–35.

Marfels, Michael (2019): *Die Neubewertung von Grundvermögen nach dem Entwurf für ein Grundsteuerreformgesetz (GrStRefG)*, in ErbStB, 17. Jahrgang, Heft 9, S. 266–275.

Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt (2018): *Pressemitteilung vom 16. Januar 2018, Nr.: 003/2018, Reform der Grundsteuer, André Schröder: Mehr Gerechtigkeit ohne Mehrbelastungen!*, URL: <http://www.presse.sachsen-anhalt.de/index.php?cmd=get&id=889246&identifizier=186d377541cad99e21e5b17804fec7a2> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt (2019): *Pressemitteilung vom 14. März 2019, Nr.: 028/2019, Sachsen-Anhalts Finanzminister André Schröder: Bundeseinheitliche Grundsteuerreform rückt in greifbare Nähe, Schröder wirbt für Transparenzregister zur Bürgerinformation*, URL: <http://www.presse.sachsen-anhalt.de/index.php?cmd=get&id=901828&identifizier=fa0c6d379278db3c9d7f4c7eaf884e8c> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Netzwerk Steuergerechtigkeit (2019): *Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 11.9.2019 zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuerreformgesetz – GrStRefG)*, URL:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/656822/0e54d15c53cf41d25fd41fa2b08a74aa/14-WEED-data.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Neufang, Bernd (2019): *Das Grundsteuerreformgesetz – Ein gesetzgeberisches Chaos?*, in BetriebsBerater, 74. Jahrgang, Heft 51–52, S. 3035–3038.

Niedersächsisches Finanzministerium (2018): *Finanzminister Hilbers: „Die Grundsteuer ist für niedersächsische Kommunen unverzichtbar.“*, URL: <https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/pr-esseinformationen/finanzminister-hilbers-die-grundsteuer-ist-fuer-niedersaechsische-kommunen-unverzichtbar-161054.html> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Niedersächsisches Finanzministerium (2019): *Grundsteuerreform - Hilbers: „Wir brauchen jetzt zügig einen tragfähigen Kompromiss, um die Grundsteuer für die Kommunen zu erhalten“*, URL: <https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/pr-esseinformationen/grundsteuerreform--hilbers-wir-brauchen-jetzt-zuegig-einen-tragfaehigen-kompromiss-um-die-grundsteuer-fuer-die-kommunen-zu-erhalten-173501.html> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Raden, Michael (2018): *Kernbereiche des Verwaltungsrechts, Kommunalabgabenrecht, Kommunalsteuern*, in Terwiesche, Michael; Prechtel, Ulf (Hrsg.): *Handbuch Verwaltungsrecht*, 3. Auflage, Köln, RN 161–298.

Raßhofer, Martin (2020): *Der aktuelle Stand, Was Grundstückseigentümer jetzt wissen müssen*, in Eigenheimer aktuell, Jahrgang unbekannt, Heft 1, S. 9.

Richter, Wolfram F. (2016): *Reform der Grundsteuer: Ein Plädoyer für eine wertorientierte und gleichmäßige Besteuerung von Boden und Gebäuden*, in ifo Schnelldienst, URL: <http://hdl.handle.net/10419/165837> [letzter Abruf: 14.06.2020], 69. Jahrgang, Heft 22, S. 22–25.

Rohde, Ulrich; Kopatschek (2019): *Steuerrecht*, in Riecke, Olaf; Schmid, Michael J. (Hrsg.): *WEG Kommentar*, 5. Auflage, München, RN 1–473.

Roscher, Michael (2020): *Reform der Grundsteuer*, in Stollfuß (Hrsg.): *360° GrStG eKommentar*, erreichbar über juris, DOKNR:samson-stkeST-K-GRSTGET0000, RN 1-23.

Scheffler, Wolfram; Roith, Matthias (2018): *Leitlinien für eine Reform der Grundsteuer*, in ifst-Schrift 526, URL: <https://www.ifst.de/wp-content/uploads/2018/09/526.pdf> [letzter Abruf: 14.06.2020].

Schiling, Florian; Zimmermann, Uwe (2018): *Reform der Grundsteuer*, in Städte- und Gemeinderat, Jahrgang 72, Heft 9, S. 18–20.

Schley, Nico (2019): *Reform der Grundsteuer – Was lange währt, wird gut?*, in GmbHR, 110. Jahrgang, Heft 18, R264–R266.

Schmehl, Arndt (2012): *Kritische Bestandsaufnahme der Grundsteuer*, in Wieland, Joachim (Hrsg.): *Kommunalsteuern und -abgaben, DStJG: Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V.*, 035, Köln, S. 249–306.

Schultewolter, Daniel (2018): *Ein Plädoyer für eine systemgerechte Grundsteuerreform*, in GemHH, 119. Jahrgang, Heft 11, S. 248–254.

Schwarting, Gunnar (2018): *Was wird aus der Grundsteuer? Gedanken zur Zukunft der wohl ältesten (Kommunal)steuer*, in Zeitschrift für Kommunal Finanzen, 68. Jahrgang, Heft 7, S. 145–149.

Seer, Roman (2019): *Reform der Grundsteuer nach dem Entwurf der Bundesregierung*, in FR, 101. Jahrgang, Heft 20, S. 941–950.

Söder, Markus et al. (2016): *Reform der Grundsteuer: Gerechtere Verteilung der Steuerlasten oder Kostenexplosion?*, in ifo Schnelldienst, URL: <http://hdl.handle.net/10419/165815> [letzter Abruf: 14.06.2020], 69. Jahrgang, Heft 18, S. 3–26.

Springer Gabler (Hrsg.) (2013): *Kompakt-Lexikon Steuerlehre und Wirtschaftsprüfung, 2.400 Begriffe nachschlagen, verstehen, anwenden*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019): *Gemeinden erzielen 2018 höchstes Grundsteueraufkommen seit 1991*, Pressemitteilung Nr. 331 vom 30. August 2019, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/08/PD19_331_713.html [letzter Abruf: 14.06.2020].

Tepfer, Marc (2018): *Grundsteuer: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Auswirkungen auf*

die Kommunen, in KommunalPraxis spezial, 18. Jahrgang, Heft 2, S. 54 – 57.

Vogel, Max (2019): *Die Reform der Grundsteuer – Hintergrund, Herausforderungen und Handlungsoptionen für den Gesetzgeber*, in jM, 6. Jahrgang, Heft 5, S. 206–211.

Wiesner, Iris; Bitzer, Jasmin (2020): *Die Grundsteuerreform in Deutschland – Aktueller Verfahrensstand und Umsetzung in den kommunalen Haushalten*, in Deutsche Verwaltungspraxis, 71. Jahrgang, Heft 1, S. 11–13.

Witfeld, Alexander (2017): *Kapitel 6 – Steuern auf das Vermögen*, in Sonnleitner, Wolfgang (Hrsg.): *Insolvenzsteuerrecht, unter besonderer Berücksichtigung des Insolvenzplanverfahrens*, München.

Wünnemann, Monika; Koller, Benjamin (2020): *Die Grundsteuerreform – ein Resümee aus Sicht der Industrie*, in BetriebsBerater, 75. Jahrgang, Heft 5, S. 215–219.

Wünsche, Sybille (2019): *Grundsteuerreform: Es währt schon lange, wird es auch gut?*, in BetriebsBerater, 74. Jahrgang, Heft 32, S. 1821–1826.

ZIA (2016): *Grundsteuer-Reform: ZIA fordert Aufkommensneutralität und Praktikabilität*, URL: <https://www.zia-deutschland.de/presse-aktuelles/presse-detail/news-single-pfad/grundsteuer-reform-zia-fordert-aufkommensneutralitaet-und-praktikabilitaet/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

ZIA (2019a): *Steuerrechtliche Position des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., Grundsteuerreform*, URL: https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Meta_Service/PDF/ZIA_Stellungnahme_Grundsteuerreform.pdf [letzter Abruf: 14.06.2020].

ZIA (2019b): *Grundsteuer: Einbeziehung von Wertkomponenten riskant*, URL: <https://www.zia-deutschland.de/presse-aktuelles/presse-detail/news-single-pfad/grundsteuer-einbeziehung-von-wertkomponenten-riskant/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

ZIA (2019c): *Grundsteuerreform: ZIA plädiert für Anwendung des einfachen Modells*, URL: <https://www.zia-deutschland.de/presse-aktuelles/presse-detail/news-single-pfad/grundsteuerreform-zia-plaedierte-fuer-anwendung-des-einfachen-modells/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

ZIA (2019d): *ZIA bewertet Gesetzentwurf zur Grundsteuer: „Licht und Schatten“*, URL: <https://www.zia-deutschland.de/presse-aktuelles/presse-detail/news-single-pfad/zia-bewertet-gesetzentwurf-zur-grundsteuer-licht-und-schatten/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

ZIA (2020a): *Der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft*, URL: <https://www.zia-deutschland.de/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

ZIA (2020b): *Studie zur Grundsteuer: Bundesgesetz verstößt gegen die Verfassung – die Länder müssen eigene Modelle umsetzen*, URL: <https://www.zia-deutschland.de/presse-aktuelles/presse-detail/news-single-pfad/studie-zur-grundsteuer-bundesgesetz-verstoest-gegen-die-verfassung-die-laender-muessen-eigene-modell/> [letzter Abruf: 14.06.2020].

ZIA (Hrsg.) (2020c): *Grundsteuerreform - Welchen Weg gehen die Bundesländer?*, URL: <https://zia-cloud.de/data/public/4d114c> [letzter Abruf: 14.06.2020].

5. Rechtsquellenverzeichnis

Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2875) geändert worden ist.

Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) geändert worden ist.

Betriebskostenverordnung (BetrKV) vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2346, 2347), die durch Artikel 4 des Gesetzes vom 3. Mai 2012 (BGBl. I S. 958) geändert worden ist.

Bewertungsgesetz (BewG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), das zuletzt durch Artikel 25 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2451) geändert worden ist.

BFH, Urteil vom 11. Mai 2005, II R 21/02, BStBl. II, 686.

BFH, Urteil vom 12. Juli 2006, II R 1/04, BFHE 213, 387, BStBl II, 742.

BFH, Urteil vom 30. Juni 2010, II R 60/08, BFHE 230, 78.

BVerfG, Beschluss vom 07. November 2006 – 1 BvL 10/02 –, BVerfGE 117, 1.

BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, BVerfGE 148, 147-217.

BVerfG, Urteil vom 22. Juni 1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121.

BVerfG, Urteil vom 22. Juni 1995 – 2 BvR 552/91, BVerfGE 93, 165-179.

Gesetz zur Änderung des Bewertungsgesetzes (BewÄndG 1965) in der Fassung des Artikels 2 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung bewertungsrechtlicher Vorschriften und des Einkommensteuergesetzes vom 22. Juli 1970, BGBl. I S. 1118.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b) v. 15.11.2019 (BGBl. I S. 1546).

Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung v. 30.11.2019 (BGBl. I S. 1875).

Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz - GrStRefG) v. 26.11.2019 (BGBl. I S. 1794).

Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist.

Grundsteuergesetz (GrStG a. F.) vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 38 Jahressteuergesetz 2009 (JStG 2009) vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geändert worden ist.

Grundsteuergesetz (GrStG) vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. November 2019 (BGBl. I S. 1875) geändert worden ist.

Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) vom 19. Mai 2010 (BGBl. I S. 639), die durch Artikel 16 des Gesetzes vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794) geändert worden ist.

6. Abkürzungsverzeichnis

A

a. F. – alte Fassung

Abs. – Absatz

Anm. d. Verf. – Anmerkung des Verfassers

Art. – Artikel

B

BFH – Bundesfinanzhof

BGBl. – Bundesgesetzblatt

BStBl. – Bundessteuerblatt

BMF – Bundesfinanzministerium

BT-Drs. – Bundestagsdrucksache

BVerfG – Bundesverfassungsgericht

BVerfGE – Entscheidungen des

Bundesverfassungsgerichts

Bzw. – beziehungsweise

D

DIHK – Deutscher Industrie- und
Handelskammertag

DIW – Deutsches Institut für

Wirtschaftsforschung

E

Et al. – et alii (und andere)

F

f. – folgende

G

GdW – Bundesverband deutscher
Wohnungs- und Immobilienunternehmen,
auch: Die Wohnungswirtschaft

gem. – gemäß

Ggf. – gegebenenfalls

H

Hrsg. – Herausgeber

I

i. S. v. – im Sinne von

i. V. m. – in Verbindung mit

IT – Informationstechnik

M

Mio. – Millionen

N

Nr. – Nummer

R

RN – Randnummer

S

S. – Seite

sog. – sogenannt

U

URL – Uniform Resource Locator

V

v. – vom

Vgl. – vergleiche

Z

ZIA – Zentraler Immobilien Ausschuss

Ziff. – Ziffer

Die kommunale Außenpolitik ist ein wichtiger Faktor, der zur Völkerverständigung sowie zum nationalen und internationalen Zusammenhalt beiträgt. Umso wichtiger ist es, diese einheitlich zu normieren, um den Weg zu einer globalen Gesellschaft zu schaffen, damit alle Menschen gleichermaßen von gemeinsamen Errungenschaften auf gesellschaftlicher Ebene profitieren können.

Rechtsrahmen der Verwaltungskooperation auf nationaler und internationaler Ebene.

Communio est mater rixarum?

Florian van den Broek

Abteilung Duisburg / Fachbereich KVD

Kurs: K 17/03 / Einstellungsjahrgang: 2017

Einstellungsbehörde:

Düsseldorf

Inhalt

1.	Einleitung	1	4.	Kommunale Außenpolitik – eine rechtliche Einordnung am Beispiel der Landeshauptstadt Düsseldorf	26
2.	Städtepartnerschaftliche und städtefreundschaftliche Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene	4	4.1	Formen von Kooperationsabkommen und Regelungsinhalte	26
2.1	Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften – wichtige Definitionen	5	4.1.1	Partnerschaftsverträge und -urkunden	26
2.2	Verhältnis der Artikel 20, 28 und 32 Grundgesetz und deren Relevanz für interkommunale Zusammenarbeit	6	4.1.2	Kooperationsvereinbarungen und Absichtserklärungen	31
2.3	Unterschiede von nationalen und internationalen Kooperationsvereinbarungen und deren rechtlicher Rahmen	12	4.1.3	Projektverträge	33
2.3.1	Nationale Partnerschaften	12	4.1.4	Ratsbeschlüsse	34
2.3.2	Internationale Partnerschaften	13	4.2	Abschließende Beurteilung der Kooperationsformen und der Arten von Vereinbarungen	36
2.4	Aufsichtsmaßnahmen gegen Kooperationsvereinbarungen	17	5.	Fazit und Handlungsempfehlungen für die Praxis	37
2.5	Rechtsschutzmöglichkeiten der Vertragsparteien	18	6.	Anhang	39
2.6	Beendigung von interkommunalen Partnerschaften	20	7.	Quellenverzeichnis	83
3.	Kultureller Mehrwert der Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften	23			

1. Einleitung

Diese Bachelorthesis setzt sich mit der nationalen und internationalen Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden auseinander und widmet sich der Frage, wie Kooperationsabkommen rechtlich ausgestaltet werden können. Der Fokus soll auf der Kooperationsform der Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften liegen, während die sonstigen Formen der Verwaltungskooperation, wie beispielsweise in Zweckverbänden oder Arbeitsgemeinschaften¹, wenn überhaupt, nur kurz angerissen werden. Dabei werden die unterschiedlichen Typen der Zusammenarbeitserklärungen von Partnerschaftsurkunden, Partnerschaftsverträgen, Kooperationsvereinbarungen, Rahmenvereinbarungen, Projektverträgen über Absichtserklärungen bis hin zu Ratsbeschlüssen und informellen Vereinbarungen über Kollaborationen beschrieben und auf rechtlicher Ebene einsortiert. Insbesondere wird dies anhand von praktischen Beispielen der internationalen und nationalen Beziehungen der Landeshauptstadt Düsseldorf verdeutlicht.

Zum Einstieg werden die Begriffe der Städtepartnerschaft bzw. -freundschaft definiert und ein grober Überblick über die oben genannten verschiedenen Arten der Kooperationsvereinbarungen gegeben. Anschließend werden die relevantesten Formen der Partnerschaftsabkommen in den Rechtsrahmen eingeordnet und voneinander abgegrenzt. Überdies wird der kulturelle Mehrwert der Kooperation von Verwaltung auf nationaler und internationaler Ebene, insbesondere in Bezug auf die Regelungen des Teilhabe- und Integrationsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen dargestellt. Hauptsächlich wird in dieser Arbeit die Frage beantwortet, welche Form der Kooperationsabkommen in welchem Kontext nach objektiver Betrachtung die sinnvollste ist und ob sich aus den Kooperationsverträgen eine Bindungswirkung ergibt. Dazu wird bereits im Titel die Frage gestellt „Communio est mater rixarum?“², auf die insbesondere im Fazit unter Berücksichtigung der erlangten Erkenntnisse eingegangen wird. Dementsprechend werden Handlungsempfehlungen für die Praxis formuliert. Dazu werden die unterschiedlichen Formen verglichen und in ihren staatsrechtlichen bzw.

¹ Vgl. vertiefend hierzu Kment, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln und Burgi, Kommunalrecht, S. 313–318.

² Lateinischer Rechtssatz: Rechtsgemeinschaft ist die Mutter von Streitigkeiten.

kommunal- oder sogar völkerrechtlichen Kontext eingeordnet. Ziel ist es, herauszufinden, ob eine der vorgenannten Ausgestaltungsformen von Übereinkommen als *responsum globalis*³ zu wählen ist, das heißt gegenüber den Weiteren klare Vorteile aufweist und daher in jedem Fall vorgezogen werden sollte.

Vorab wird die Hypothese aufgestellt, dass sich keine Art von Abkommen pauschal als sinnvollste herausbilden wird, demnach wird davon ausgegangen, dass diese je nach Anwendungsfall Unterschiede aufweisen, die ausführlich in diesen Ausarbeitungen dargestellt werden. Weiterhin wird sich diese Arbeit kritisch mit der Problemstellung auseinandersetzen, was passieren könnte, wenn eine Städtepartnerschaft oder -freundschaft aufgelöst werden soll. Demnach werden verschiedene gesellschaftliche und politische Gründe für ein solches Begehren genannt und die rechtlichen Möglichkeiten aufgezeigt, mit denen eine Vereinbarung über interkommunale Zusammenarbeit aufgehoben werden kann, unter anderem durch für die Rechtsaufsicht verantwortliche oder gerichtliche Maßnahmen. Außerdem wird darauf eingegangen, welche Optionen Kommunen haben, die getroffenen Abkommen gerichtlich durchzusetzen, speziell werden nationale und internationale Unterschiede beschrieben. Schließlich wird die Frage erörtert, ob die gegenseitige Rechtsbindung von unterschiedlichen Kommunen positive oder negative Folgen für die Beteiligten bietet.

Aufgrund der weit ausgestalteten nationalen und internationalen Arbeit der Landeshauptstadt Düsseldorf, beschränkt sich die vorliegende Ausarbeitung auf die Analyse der städtepartnerschaftlichen und -freundschaftlichen Kooperationserklärungen dieser. Insbesondere werden dabei das Kommuniqué über die Zusammenarbeit mit der Stadt Moskau und die Kooperationserklärungen mit der Präfektur Chiba sowie den Städten Chemnitz, Haifa, Reading, Warschau, Toulouse und Marrakesch im Fokus dieser Arbeit stehen. Diese werden mit den gängigen Formen der Auslegung und anhand von Beispielen aus Literatur und Rechtsprechung in den Rechtsrahmen eingeordnet und begutachtet.

Ein zentrales Element wird dabei eine Einschätzung unter Berücksichtigung des Artikel 32 Grundgesetz sein und dementsprechend der Frage, ob Städte trotz dieser Regelung sowie des Grundsatzes der Bundestreue die Möglichkeit haben, international tätig zu werden. Dem gegenüber steht das in Artikel 28 Grundgesetz verankerte Prinzip

³ Aus dem lateinischen: Globale Antwort – sinngemäß: einheitliche Lösung.

der kommunalen Selbstverwaltung. Die herrschende Meinung geht davon aus, dass den Kommunen aus Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz auch eine sogenannte Kooperationshoheit zusteht, die auch von der Alleinzuständigkeit des Bundes für auswärtige Angelegenheiten unberührt bleibt, solange die betreffenden Akteure dadurch keine ihrer kommunalen Pflichten verletzen.⁴ Zudem ist auch die Bundestreue grundsätzlich kein Hindernis für nationale und internationale interkommunale Zusammenarbeit.⁵ Streitig ist hingegen, ob insbesondere durch den Abschluss von internationalen Verträgen Städte und Gemeinden in Synallagma gebunden sind und ob Übereinkommen überhaupt eine Rechtsbindung für die Parteien bedeutet. Auch um welche Art von Verträgen es sich handelt, wird in der Literatur nicht einheitlich behandelt. Es gibt sowohl Stimmen, die von öffentlich-rechtlichen, privatrechtlichen und nichtrechtlichen Kontrakten ausgehen.⁶ Entsprechend werden die Streitpunkte aufgezeigt und dargestellt, von welcher Lösung sinngemäß auszugehen ist. Darüber hinaus wird abgehandelt, wie stark sich Städte und Gemeinden mit den unterschiedlichen Formen der Kooperationsabkommen binden. Weiterhin wird auf die Abweichungen und Entsprechungen von nationalen und internationalen städtepartnerschaftlichen Kollaborationen eingegangen, wobei der Schwerpunkt auf den grenzüberschreitenden Vereinbarungen liegen wird.

⁴ Vgl. Calliess in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, §83 Auswärtige Gewalt, S. 625f Rn. 62.

⁵ Vgl. ebenda.

⁶ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 18–24.

2. Städtepartnerschaftliche und städtefreundschaftliche Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene

Kooperationen zwischen Gemeinden innerhalb und außerhalb von staatlichen Grenzen gibt es bereits seit vielen Jahrhunderten, sei es um einander bei gemeinsamen Herausforderungen zu unterstützen oder um sich wechselseitig zu befähigen, beispielsweise die eigenen wirtschaftlichen oder kulturellen Potentiale im vollen Umfang auszuschöpfen. Im innerdeutschen Raum existierten bereits im sechsten Jahrhundert sogenannte Bezirksgemeinden, Zondereien, Honschaften und Kirchspiele, in denen einzelne Gemeinden zusammenarbeiteten.⁷ Im späteren Mittelalter bildete sich die deutsche Kaufmannshanse, welche sich im späteren Verlauf zu einer Städtehanse entwickelte; erste Regelungen zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit wurden dann im neunzehnten Jahrhundert geschaffen.⁸ Grenzüberschreitende zwischenstaatliche Kooperation zwischen Gemeinden fand ihren Ursprung im Mittelalter, wo insbesondere in der Land- und Wasserwirtschaft zusammengearbeitet wurde.⁹ Während die erste urkundliche Erwähnung einer freundschaftlichen Beziehung zwischen den Städten Paderborn und dem französischen Le Mans bis in das Jahr 836 zurückreicht¹⁰, wurde die erste formelle Partnerschaft zwischen zwei Städten – Keighley in West Yorkshire in England und Poix du Nord in Frankreich – im Jahr 1920 besiegelt.¹¹ Die Idee der Zusammenarbeit von Gemeinden im Rahmen von Partnerschaften fand ihren Ursprung in der Zeit der Industrialisierung, wo bereits erste Netzwerke, wie die International Union of Local Cities aus dem Jahr 1913, gegründet wurden.¹² Ihren Durchbruch fand die Bewegung der Städtepartnerschaften allerdings erst nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Gründung der Internationalen Bürgermeister-Union für deutsch-französische Verständigung, dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas sowie der Besetzung der Alliierten in Deutschland, welche das moderne Städtepartnerschaftskonzept auch

⁷ Vgl. Becker, Gemeindliche Selbstverwaltung, S. 64ff, 84f.

⁸ Vgl. Schmidt, Kommunale Kooperation, S. 32–35.

⁹ Vgl. Bothe, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, AöR 1977 (102, 1), S. 68f.

¹⁰ Vgl. Pfundheller, Städtepartnerschaften, S. 45.

¹¹ Vgl. Handley, Take your Partners, S. 4.

¹² Vgl. Pfundheller, Städtepartnerschaften, S. 46.

in der Bundesrepublik einführt.¹³ In der heutigen Zeit der Globalisierung und Internationalisierung haben inner- und interstaatliche kommunale Beziehungen mehr Bedeutung denn je.¹⁴ Dementsprechend relevant sind die rechtlichen Grundlagen, die es Städten ermöglichen, solche Beziehungen zu knüpfen und auszuweiten.

2.1 Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften – wichtige Definitionen

Zum weiteren Verständnis und insbesondere zur rechtlichen Einordnung und Differenzierung ist zwischen freundschaftlichen und partnerschaftlichen Beziehungen zwischen Städten zu unterscheiden. Eine Grundlage für eine Definition des Begriffes der Städtepartnerschaften wurde vom Rat der Gemeinden und Regionen Europas – welcher kommunale Zusammenarbeit im europäischen Raum fördert – geschaffen. Demnach handelt es sich bei einer Städtepartnerschaft um eine „[f]örmliche, zeitlich und sachlich nicht begrenzte Partnerschaft, beruhend auf einem Partnerschaftsvertrag (Partnerschaftsurkunde).“¹⁵ Kai Pfundheller hat diese Definition noch um die Dimension erweitert, dass eine Städtepartnerschaft allen gesellschaftlichen Gruppen die Möglichkeit der Beteiligung einräumt, um die Städtepartnerschaft von der Städtepartnerschaft zu unterscheiden.¹⁶ Partnerschaften sind demgegenüber eine antiquierte Form der Unterstützung der nationalen Minderheit in einer außerstaatlichen Gebietskörperschaft, die heutzutage kaum noch Anwendung findet.¹⁷ Des Weiteren ist festzustellen, dass der Begriff der Städtepartnerschaft die Verbindungen aller kommunalen Gebietskörperschaften umfasst, also Städten, Gemeinden und Kreisen.¹⁸ Eine Städtefreundschaft hingegen ist gemäß des Rates der Gemeinden und Regionen Europas „[e]ine Verbindung, die auf einer Vereinbarung beruht [sic] aber zeitlich begrenzt ist und/oder genau spezifizierte Projekte der Beziehung benennt.“¹⁹ Inzwischen hat sich

¹³ Vgl. ebenda, S. 46f.

¹⁴ Vgl. ebenda, S. 20f.

¹⁵ RGRE, Datenbank der kommunalen Partnerschaften, <https://www.rgre.de/partnerschaft/datenbank> – abgerufen am 19.05.2020 um 16:30.

¹⁶ Vgl. Pfundheller, Städtepartnerschaften, S. 40f.

¹⁷ Vgl. ebenda, S. 47.

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 41.

¹⁹ RGRE, Datenbank der kommunalen Partnerschaften, <https://www.rgre.de/partnerschaft/datenbank> – abgerufen am 19.05.2020 um 16:30.

für diese Art der Kooperation auch der Begriff der Projektpartnerschaft etabliert.²⁰ Allerdings kann dahingehend unterschieden werden, dass eine Projektpartnerschaft lediglich auf die Durchführung eines spezifischen Projekts – geregelt in einem Projektvertrag – ausgelegt ist, während im Rahmen einer Städtefreundschaft auch mehrere Projekte gleichzeitig stattfinden können und insbesondere auch die Zivilgesellschaft in vielen Fällen stärker eingebunden ist.²¹ Somit kann hier insbesondere durch die förmlichen Grundlagen der Partnerschaft und die Partizipation der Bürger²² der beteiligten Kommunen unterschieden werden.

Die einfachste Form der Beziehungen zwischen zwei Städten ist der Kontakt. Dabei handelt es sich um „[e]ine Verbindung ohne förmliche Festigung.“²³ Folglich kann bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit festgestellt werden, dass eine Differenzierung in Bezug auf die Verbindlichkeit beziehungsweise den Formalisierungsgrad der Beziehung zwischen den beteiligten Städten möglich ist.²⁴ Ein weiteres Unterscheidungskriterium ist die Dauer der geplanten Zusammenarbeit.²⁵ Letztlich ist auch hinsichtlich der beteiligten Akteure und des Ziels der Zusammenarbeit zu differenzieren.²⁶

Die internationale Arbeit der Gemeinden kann nach Johannes Sticker auch unter dem Begriff der „kommunalen Außenpolitik“ zusammengefasst werden.²⁷ Sie umfasst die internationale Arbeit der Kommunen als Ganzes, aber beispielsweise auch Ratsbeschlüsse, welche sich auf grenzüberschreitende Sachverhalte beziehen.²⁸

2.2 Verhältnis der Artikel 20, 28 und 32 Grundgesetz und deren Relevanz für interkommunale Zusammenarbeit

²⁰ Vgl. Pfundheller, Städtepartnerschaften, S. 41.

²¹ Vgl. ebenda, S. 40ff.

²² Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Personenbezeichnungen in dieser Bachelorarbeit verzichtet. Alle Bezeichnungen gelten für beide Geschlechter gleichermaßen.

²³ RGRE, Datenbank der kommunalen Partnerschaften, <https://www.rgre.de/partnerschaft/datenbank> – abgerufen am 19.05.2020 um 16:30.

²⁴ Vgl. Pfundheller, Städtepartnerschaften, S. 40ff.

²⁵ Vgl. ebenda.

²⁶ Vgl. ebenda.

²⁷ Vgl. zum Begriff Kommunale: Außenpolitik Sticker, Kommunale Außenpolitik, S. 40ff.

²⁸ Vgl. Pfundheller, Städtepartnerschaften, S. 41f.

Der Staatsaufbau und insbesondere die rechtliche Stellung der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland sind die Grundlage der Handlungsformen, welche die Kommunen in Bezug auf internationale Kooperationen wählen können.²⁹ Der staatliche Aufbau der Bundesrepublik Deutschland ist maßgeblich geregelt in Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz. Demnach ist diese ein Bundesstaat.³⁰ Das im Artikel 20 Abs. 1 Grundgesetz etablierte Bundesstaatsprinzip³¹ beschreibt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein Zusammenschluss aus Gliedstaaten – also Bundesländern – zu einem Gesamtstaat ist, wobei die Länder zwar Staatsqualität im Sinne des Staatsrechts besitzen, allerdings nicht im völkerrechtlichen Sinne.³² Diese Gliederung der Bundesrepublik Deutschland kann gemäß Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz nicht geändert werden. Die einzelnen Gemeinden sind in diesem System den Ländern untergeordnet und damit Teil deren Verwaltungsorganisation.³³ Die „Staatsfundamentalnorm“ aus Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz wird wiederum in einer Vielzahl von weiteren Vorschriften des Grundgesetzes, wie beispielsweise den Artikeln 28 und 32 Grundgesetz weiter konkretisiert, die insbesondere auch die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen im nationalen und internationalen Raum beschreiben beziehungsweise definieren.³⁴ Nach dem Spezialitätsprinzip ist der Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz als *lex generalis*, also Generalklausel, subsidiär gegenüber *leges specialis*, also spezielleren Regelungen, wie den vorgenannten Artikeln 28 und 32 Grundgesetz.³⁵ Im Rahmen dieser Zweiteilung des Staates werden die verschiedenen Gesetzgebungskompetenzen im Verhältnis Bund und Länder beispielsweise in den Artikeln 70ff, 83ff und 92ff Grundgesetz geregelt.³⁶ Nach Artikel 73 Absatz 1 Nr. 1 Grundgesetz hat demnach der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf auswärtige Angelegenheiten. Artikel 32 Grundgesetz regelt zudem, dass die Pflege der auswärtigen Beziehungen allein dem Bundesstaat obliegt. Folglich obliegen die Unterhaltung und der Aufbau von Beziehungen zu anderen Staaten alleinig dem Bunde, während die kommunale Außen-

²⁹ Vgl. Klein, Kommunale Kooperationen, S. 63.

³⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1951 – 2 BvG 1/51 –, BVerfGE 1, 14–66 – juris Rn. 28.

³¹ Vgl. vertiefend zum Bundesstaatsprinzip: Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2010/10, S. 873–876.

³² Vgl. Gröpl, Staatsrecht I, S. 141 Rn. 531, vgl. auch BVerfG, Urteil vom 26. März 1957 – 2 BvG 1/55 –, BVerfGE 6, 309–367 – juris Rn. 226, 232 sowie BVerfG, Urteil vom 11. Juli 1961 – 2 BvG 2/58 –, BVerfGE 13, 54–97 – juris Rn. 61.

³³ Vgl. Burgi, Kommunalrecht, S. 13 Rn. 3.

³⁴ Vgl. Gröpl, Staatsrecht I, S. 144f Rn. 546f, vgl. zum Verhältnis Bund-Länder-Kommunen: Burgi, Kommunalrecht, S. 13 Rn. 3.

³⁵ Vgl. Gröpl, Staatsrecht I, S. 144f Rn. 546f und Windthorst in Gröpl, Windthorst, von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 20, S. 369 Rn. 231.

³⁶ Vgl. Windthorst in Gröpl, Windthorst, von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 20, S. 368 Rn. 222f.

politik im Grundgesetz, aber auch in den Landesverfassungen, keine Erwähnung findet. Dennoch geht die herrschende Auffassung dahingehend davon aus, dass das internationale Handeln unterstaatlicher Akteure, auch der Kommunen, nicht von Artikel 32 Grundgesetz erfasst wird und demnach gemäß Artikel 28 Grundgesetz zulässig ist, solange die Handlungsformen nicht in Konkurrenz mit den auswärtigen Angelegenheiten des Bundes treten und dies nicht gegen gesetzliche Regelungen verstößt.³⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat diesbezüglich festgestellt, dass der Artikel 32 Absatz 1 Grundgesetz nur die Beziehungen zu Völkerrechtssubjekten erfasst, weshalb in den Fällen der Kooperation von Gemeinden auf internationaler Ebene die Kompetenzsperre nicht greift.³⁸ Darüber hinaus lässt sich nach teleologischer Auslegung des Artikel 32 Grundgesetz feststellen, dass die Kooperationspartner jeweils Völkerrechtssubjektivität besitzen müssen, weshalb auch in den seltenen Fällen der Kooperation zwischen Gemeinden und Staaten, welche Völkerrechtssubjekte sind, der Artikel 32 Grundgesetz ebenfalls nicht einschlägig ist.³⁹ In den Fällen, in denen die Gemeindeverwaltungen Partnerschaften eingehen, ist mithin auch keine Zustimmung des Bundestages in Form eines Gesetzes gemäß Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz erforderlich, insbesondere da durch städtepartnerschaftliche oder -freundschaftliche Abkommen keine langfristige oder unauflösliche völkerrechtliche Bindung eingegangen wird.⁴⁰

Die eigentliche Kompetenz der Gemeinden, auch auf überregionaler Ebene Verbindungen zu schließen und tätig zu werden – das „ob“ der kommunalen Außenpolitik –, ergibt sich aus Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz und analog dazu aus dem Artikel 78 Absatz 1 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen.⁴¹ Darin geregelt ist das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Inhaltlich beschreibt dies, dass Gemeinden alle Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln. Daraus ergibt sich eine sogenannte Allzuständigkeit der Gemeinden in ihrem Wirkungskreis.⁴² Zunächst werden dadurch den Gemeinden ihr Bestand, ihre

Selbstverwaltung und subjektive Rechte im Rahmen der sogenannten Rechtssubjekts-, Rechtsinstitutions- und subjektive Rechtsstellungsgarantie eingeräumt.⁴³ Darüber hinaus schützt der Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft der Gemeinden als Kernbereich der Kompetenzen dieser. Folglich sind die Grenzen dieses Schutzbereiches die Kompetenzgrenzen der Gemeinden⁴⁴ und damit auch deren internationalen Handelns.⁴⁵

Teil des Schutzbereiches der kommunalen Selbstverwaltung sind die Gemeindehoheiten, zu denen die Gebietshoheit, Organisationshoheit, Haushaltshoheit, Personalhoheit, Planungshoheit, Rechtssetzungshoheit, Finanzhoheit und die Kooperationshoheit, welche als Ausprägung der Organisationshoheit speziell für die kommunale Außenpolitik relevant ist, gehören.⁴⁶ Demnach sind Gemeinden berechtigt, „darüber zu befinden, ob eine bestimmte Aufgabe eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen wird und ob zu diesem Zweck gemeinsame Institutionen gegründet werden“⁴⁷. Somit sind – auch grenzüberschreitende – Kooperationen mit anderen Verwaltungsträgern möglich, soweit diese die örtliche Gemeinschaft betreffen. Das ist immer dann der Fall, wenn „die [Angelegenheiten; Anmerkung des Verfassers] in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können.“⁴⁸ Das Bundesverwaltungsgericht hat bestätigt, dass die Unterhaltung internationaler Partnerschaften und Freundschaften grundsätzlich als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu klassifizieren ist.⁴⁹ Dieses Recht der Kommunen, mit anderen außerstaatlichen Gebietskörperschaften im Rahmen der gesetzlichen Regelungen zusammenzuarbeiten, findet sich auch in Artikel 10 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, welche den Kernbereich der Kooperationshoheit der Kommunen im Rahmen der jeweiligen nationalen Gesetze auf europäischer Ebene gewährleistet.⁵⁰ Darüber hinaus

³⁷ Vgl. Nettesheim in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 32 Rn. 120; Jarass in Jarass/Pieroth, Grundgesetz Kommentar, Art. 32 Rn. 4; Streinz in Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 32, Rn. 24 und insbesondere BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 – 7 C 58/89 –, BVerwGE 87, 237 – juris Rn. 17 sowie Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 232.

³⁸ Vgl. den „Kehler Hafenfall“ – BVerfG, Urteil vom 30. Juni 1953 – 2 BvE 1/52 –, BVerfGE 2, 347–380 – juris Rn. 90 (ergänzend Rn. 91ff) und Nettesheim in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 32, Rn. 126.

³⁹ Vgl. Nettesheim in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 32 Rn. 126.

⁴⁰ Vgl. Callies in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, S. 609 Rn. 36 und BVerfG, Urteil vom 18. Dezember 1984 – 2 BvE 13/83 –, BVerfGE 68, 1-132 – juris Rn. 140.

⁴¹ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 98ff, 132.

⁴² Vgl. Nierhaus in Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 28 Rn. 48.

⁴³ Vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, Art. 28 Rn. 19f und Burgi, Kommunalrecht, S. 62f Rn. 20.

⁴⁴ Vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, Art. 28 Rn. 18.

⁴⁵ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 131.

⁴⁶ Vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, Art. 28 Rn. 23–28, ergänzend auch Bätge, Kommunalrecht, S. 16–20 Rn. 33–39; Brüning/Vogelsang, Die Kommunalaufsicht, S. 20–32 und speziell zur Kooperationshoheit Burgi, Kommunalrecht, S. 67f Rn. 33 sowie Mehde in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 28 Rn. 72–74.

⁴⁷ BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04 –, BVerfGE 119, 331–394 – juris Rn. 146, vgl. ergänzend BVerfG, Beschluss vom 27. November 1986 – 2 BvR 1241/82 – juris Rn. 16.

⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 30. Juli 1958 – 2 BvG 1/58 –, BVerfGE 8, 122–141.

⁴⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 – 7 C 58/89 –, BVerwGE 87, 237 – juris Rn. 13 und Pieroth in Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, Art. 28 S. 676 Rn. 29.

⁵⁰ Vgl. Klein, Kommunale Kooperation, S. 114–118.

hat der Europarat ein Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften verabschiedet.

Eine Begrenzung des internationalen Engagements von Gemeinden stellt wiederum das kommunale Haushaltsrecht dar, welches ein grundsätzliches Schenkungsverbot vorsieht. Das bedeutet, dass Kommunen nicht ohne Eigennutz Haushaltsmittel für andere Gebietskörperschaften bereitstellen dürfen.⁵¹ Für die Zulässigkeit von kommunaler Außenpolitik ist somit der Bezug der Partnerschaft zur örtlichen Gemeinschaft entscheidend, also beispielsweise in Form von Initiativen, Vereinen oder einem großen Anteil der Zivilbevölkerung mit Bezug zu den Partnerstädten oder befreundeten Städten und die Vereinbarkeit der Partnerschaft oder Freundschaft mit geltendem Recht.⁵²

Als weitere Ausprägungen des Strukturprinzips der Bundesstaatlichkeit gelten sowohl für den Bund als auch die Länder Gewährleistungen wie die Eigenstaatlichkeit, die Verfassungsautonomie, die eigenständige Hoheitsgewalt und die Bundestreue.⁵³ Jedoch ist nur die Bundestreue auf Grundlage des Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz verfassungsrechtlich verankert, während die weiteren Gewährleistungen durch spezielle Regelungen des Grundgesetzes konkretisiert werden.⁵⁴ Die Bundestreue hat wiederum besondere Bedeutung im Kontext der kommunalen Außenpolitik und betrifft das „wie“, also die inhaltliche Ausgestaltung der kommunalen auswärtigen Arbeit.⁵⁵ Der Grundsatz der Bundestreue „verpflichtet dazu, die legitimen Interessen anderer Beteiligter bei der Rechtsausübung zu berücksichtigen“⁵⁶. Fraglich ist, ob dieser auch im Bereich der internationalen Arbeit von Kommunen Anwendung findet; in der Literatur gehen die Meinungen zu diesem Thema auseinander.⁵⁷ Die herrschende Ansicht geht jedoch davon aus, dass der Grundsatz der Bundestreue in reduzierter Form Anwendung findet und die Kommunen dazu anhält, sich entsprechend der gesamtstaatlichen außenpolitischen Linie zu verhalten, wobei jeweils Rücksicht auf den konkreten

Einzelfall genommen werden muss.⁵⁸ Allerdings besteht keine Rechtspflicht der Kommunen sich homogen zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland zu verhalten.⁵⁹ Im Gegenzug ist die Staatsaufsicht verpflichtet, ihre Kompetenzen so auszuüben, dass die gemeindlichen Interessen und Rechte gewahrt werden.⁶⁰ Insgesamt ist festzuhalten, dass die Bundestreue sich nur auf den Inhalt der Partnerschaftsabkommen auswirken kann. Das heißt, dass diese keine hochpolitischen Äußerungen enthalten dürfen und den Bund auch nicht zu einer Stellungnahme zu einem auswärtigen Themenkomplex bewegen dürfen, zu dem dieser keine Partei ergreifen möchte.⁶¹

Aus der praktischen Konkordanz der Artikel 28 Absatz 2, 20 Absatz 1 und 32 Grundgesetz ergibt sich somit ein Verhältnis der gegenseitigen Rücksichtnahme: zum einen der Kommunen auf die außenpolitischen Belange der Bundesregierung und zum anderen der Bundesregierung auf die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen.⁶² Die Einhaltung dieser Pflicht der Kommunen wird durch die Aufsichtsbehörden als Landesbehörden überprüft, weshalb das Gebot der Bundestreue damit jedenfalls auch mittelbar Wirkung auf die Kommunen entfaltet, da dies insbesondere das Bund-Länder-Verhältnis betrifft.⁶³

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass kommunale Außenpolitik verfassungsmäßig vorgesehen ist und gesetzliche Schranken Anwendung auf diese finden. Die Rechtsprechung lässt den Kommunen in Bezug auf die inhaltliche und formelle Ausgestaltung der Kooperationsarbeit einen großzügigen Spielraum, insbesondere aufgrund der Bedeutung des internationalen Austausches.⁶⁴ Allerdings muss sich die Zusammenarbeit auf die örtlichen Angelegenheiten der Kommunen beziehen, sie muss – jedenfalls im internationalen Bereich – auf lokaler Ebene stattfinden, das heißt der Kooperationspartner muss eine Gebietskörperschaft oder eine vergleichbare Institution sein und es gilt ein Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme als abgeschwächte Form der Bundestreue.⁶⁵

⁵¹ Vgl. Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 177, 245f.

⁵² Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 131 und BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 – 7 C 58/89 –, BVerwGE 87, 237 – juris Rn. 13.

⁵³ Vgl. Windthorst in Gröpl, Windthorst, von Coelln, Studienkommentar GG, S. 369 Rn. 230.

⁵⁴ Vgl. ebenda, S. 369 Rn. 231, 236.

⁵⁵ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 132.

⁵⁶ Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2010/10, S. 875.

⁵⁷ Vgl. hierzu u. a. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 132ff; Zimmermann/Nutzenberger, Städtepartnerschaften, S. 15; Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 177f; Meßerschmidt, Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden, S. 425ff, Koreng, Rechtsaufsichtliche Maßnahmen gegen internationale Städtepartnerschaften, SächsVBl 07/2008, S. 159ff.

⁵⁸ Vgl. Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 177–180, 214–220.

⁵⁹ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 132ff.

⁶⁰ Vgl. Nierhaus in Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 28 Rn. 77.

⁶¹ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 43f; Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 245.

⁶² Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 144–148; Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 246.

⁶³ Vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, Art. 20, S. 535f Rn. 27–31; Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 133; Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2010/10, S. 875.

⁶⁴ Vgl. Pfundheller, Städtepartnerschaften, S. 73.

⁶⁵ Vgl. Zimmermann/Nutzenberger, Städtepartnerschaften.

2.3 Unterschiede von nationalen und internationalen Kooperationsvereinbarungen und deren rechtlicher Rahmen

Die Rechtsnatur von Kooperationsabkommen zwischen Städten und Gemeinden ist sowohl auf nationaler, als auch auf internationaler Ebene vielfältig.⁶⁶ Während nationale Partnerschaftsabkommen eindeutig dem nationalen Recht zuzuordnen sind, ist die rechtliche Einordnung von internationalen beziehungsweise transnationalen Abkommen schwierig.⁶⁷

2.3.1 Nationale Partnerschaften

Nationale Kooperationen von Städten finden meist im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Zweckverbänden, Arbeitsgemeinschaften und Zweckvereinbarungen statt.⁶⁸ Regelungen diesbezüglich finden sich zum Beispiel im Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus können sich verschiedene Kommunen im Rahmen der Regelungen der jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder auch auf zivilrechtlicher Ebene zu Kooperationen zusammenschließen, beispielsweise in Form von Gemeinschaftsunternehmen.⁶⁹

Allerdings gibt es auch im deutschen Raum Städtepartnerschaften, welche häufig aufgrund der Historie der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik entstanden sind und damit eine spezielle Funktion beziehungsweise Bedeutung innehaben.⁷⁰ Die Partnerschaften im innerdeutschen Raum dienen insbesondere der Schaffung von Brücken innerhalb der Zivilgesellschaft in einem gespaltenen Deutschland sowie der Annäherung der Bundesrepublik Deutschland und der

⁶⁶ Vgl. Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.

⁶⁷ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 18–24.

⁶⁸ Vgl. Klein, Kommunale Kooperationen, S. 87–98.

⁶⁹ Vgl. ebenda, S. 98ff.

⁷⁰ Vgl. Lindner, Zwischen Öffnung und Abgrenzung, S. 215ff.

Deutschen Demokratischen Republik auf unterstaatlicher Ebene.⁷¹ Inzwischen ist die Etablierung neuer deutsch-deutscher Städtepartnerschaften stagniert und die Zahl der Aktivitäten der bestehenden Partnerschaften hat stark abgenommen, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass eine Vielzahl der Städtepartnerschaften nach der Wende abgeschlossen wurden, um gemeinsam zum Aufbau eines geeinten Deutschlands beizutragen.⁷²

Für die rechtliche Einordnung der innerdeutschen städtepartnerschaftlichen Abkommen ist zu Beginn deren Rechtscharakter darzustellen. Für die Einordnung von Abkommen, die noch während der Zeit des gespaltenen Deutschlands geschlossen wurden, kommt eine Auslegung als Völkerrechtsverträge nicht in Betracht, da Kommunen sowohl in der Bundesrepublik Deutschland, als auch in der Deutschen Demokratischen Republik keine Völkerrechtssubjektivität besitzen.⁷³ Zu beachten ist überdies, dass das Bundesverfassungsgericht die Deutsche Demokratische Republik nicht als Ausland qualifiziert.⁷⁴ Auch sind die Vereinbarungen nicht dem innerstaatlichen Recht der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik zu unterwerfen, da im Bezug auf die Übereinkommen der Kommunen ein rechtlicher Bindungswille fehlt.⁷⁵ Anstelle dessen tritt jedoch ein politischer Bindungswille sowie die Möglichkeit, im Rahmen der Partnerschaften rechtlich verbindliche Verträge zu schließen.⁷⁶ Dasselbe gilt für Partnerschaften, die nach der Wiedervereinigung geschlossen wurden.

2.3.2 Internationale Partnerschaften

Im Falle einer internationalen Partnerschaft ist zunächst zu prüfen, ob die Vereinbarung, welche diese begründet, zwischenstaatlichem oder nationalem Recht unterliegt.⁷⁷

⁷¹ Vgl. Schnakenberg, Innerdeutsche Städtepartnerschaften, S. 39ff.

⁷² Vgl. Pfundheller, Städtepartnerschaften, S. 131ff.

⁷³ Vgl. Gornig in Haendcke-Hoppe/Lieser-Triebnigg, 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen, S. 156ff.

⁷⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 31. Juli 1973 – 2 BvF 1/73 –, BVerfGE 36, 1–37 – juris Rn. 47.

⁷⁵ Vgl. Gornig in Haendcke-Hoppe/Lieser-Triebnigg, 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen, S. 160–163.

⁷⁶ Vgl. ebenda, S. 165.

⁷⁷ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 18.

Im Falle der Auslegung der Partnerschaftsabkommen als Völkerrechtsverträge müsste es sich dabei um „eine ausdrückliche oder durch konkludente Handlungen zustandegewordene vom Völkerrecht bestimmte, bewußte [sic] und gewollte Willenseinigung zwischen zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten, in denen sich diese zu bestimmten Leistungen, Duldungen oder Unterlassungen verpflichten“⁷⁸ handeln. Wie bereits dargestellt, kommt den Kommunen in Deutschland keine Völkerrechtssubjektivität zu, demnach ist eine Auslegung der Partnerschaftsabkommen als Völkerrechtsverträge nicht zulässig.⁷⁹ Allerdings könnten die Kommunen durch den Staat zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge ermächtigt werden und damit in Vertretung des jeweiligen Staates einen solchen Vertrag schließen.⁸⁰ Eine ausdrückliche Regelung, welche dies vorsieht, gibt es in der Bundesrepublik jedoch nicht. Ebenfalls erfolgt die Durchführung der kommunalen Außenpolitik nicht im Auftrag des Bundes, weshalb auch diesbezüglich eine Auslegung der Abkommen als völkerrechtliche Verträge ausgeschlossen werden kann.⁸¹ Letztendlich ist auch die Einordnung als quasi-völkerrechtlicher Vertrag nicht statthaft, da auch hierfür die Völkerrechtssubjektivität der Vertragsparteien vorausgesetzt wird.⁸²

Bezüglich der Anwendbarkeit nationalen Rechts ist festzustellen, dass „eine Rechtswahlentscheidung zugunsten des deutschen Rechts, des Rechts ihres auswärtigen Partners oder auch eines nicht-völkerrechtlichen überstaatlichen Rechts“⁸³ den Kommunen grundsätzlich freisteht.⁸⁴ Zwar ist die Regelung einer Städtepartnerschaft in Form eines privatrechtlichen Vertrages zulässig, allerdings müsste der Inhalt dieser Vereinbarung dann auch privatrechtlicher Natur sein, die nationalen Rechtsordnungen den beteiligten Kommunen die privatrechtliche Handlungsform ermöglichen oder eine Zuordnung zum Privatrecht explizit im Abkommen enthalten sein.⁸⁵ Auch die Gestaltung der Abkommen als öffentlich-rechtliche Verträge ist grundsätzlich zulässig, wenn die Beziehung der Partnerstädte auf Gleichordnungsebene stattfindet. Je-

doch ist zu beachten, dass hierfür eine Festlegung der Unterstellung des Partnerschaftsabkommens unter eine der Rechtsordnungen der Vertragspartner erforderlich ist.⁸⁶ Im Falle einer konkreten Zuweisung zum öffentlichen Recht ergeben sich zunächst kollisionsrechtliche Problematiken, deren Klärung einen Staatsvertrag zwischen den jeweiligen Staaten der Kommunen erfordern würde; dies ist insbesondere dann vonnöten, wenn die Kommunen auf dem Gebiet des jeweils anderen Staates hoheitlich Handeln würden.⁸⁷ Ist eine klare Zuweisung nicht vorhanden, ist die Deutung des Vertrages erforderlich. Eine Mustervereinbarung des Europäischen Rahmenübereinkommens über die vertragliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften enthält diesbezüglich eine Musterregelung, wonach im Falle einer fehlenden Zuweisung zu einer bestimmten Rechtsform oder -ordnung „das Recht des Staates anzuwenden [ist], dem die örtliche Behörde angehört, die auf Grund [sic] der Vereinbarung mit der Durchführung der umfangreichsten Sachleistung beauftragt ist, oder andernfalls des Staates, dem die örtliche Behörde angehört, deren finanzielle Verpflichtung am grössten [sic] ist.“⁸⁸ Der Rechtsgrundsatz der sogenannten *comitas*, also der freundlichen Zulassung des jeweils in der ausländischen Partnergemeinde geltenden öffentlichen Rechts, erlaubt jedenfalls den Kommunen, die Anwendung dessen zuzulassen.⁸⁹ Letztlich wäre im Falle einer Vereinbarung, die einer der Rechtsordnungen der Staaten der Vertragspartner unterfällt, möglich, dass es sich bei dieser um ein zweiseitiges Rechtsgeschäft, welches aus zwei korrespondierenden einseitigen Verpflichtungserklärungen besteht, handelt.⁹⁰ Voraussetzung hierfür wäre jedenfalls ein rechtlicher Bindungswille der Vertragsparteien.⁹¹

Überdies könnte es sich bei restriktiver Interpretation der Kooperationsabkommen auch um sogenannte „Nichtrechtsverträge“ handeln, bei denen die jeweiligen Vertragspartner ein möglichst geringes Bindungsniveau wählen möchten, um sich in ihren Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten gegenseitig nicht zu beschränken.⁹² Wo-

⁷⁸ Zitiert nach Gornig in Haendcke-Hoppe/Lieser-Triebnigg, 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen, S. 156.

⁷⁹ Vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 30. Juni 1953 – 2 BvE 1/52 –, BVerfGE 2, 347–380 – juris sowie Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 19f; Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 127f.

⁸⁰ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 160f.

⁸¹ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 160f.

⁸² Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 20.

⁸³ Vgl. Nettesheim in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 32 Rn. 129.

⁸⁴ Vgl. Beyerlin, Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, S. 371.

⁸⁵ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 171ff, 175–178.

⁸⁶ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 21.

⁸⁷ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 178–183; Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 129f.

⁸⁸ Art. 3 des Anhang 1.4 des Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, BGBl 1981 II., S. 982.

⁸⁹ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 180f.

⁹⁰ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 21 Fn. 33.

⁹¹ Vgl. ebenda, S. 21.

⁹² Vgl. ebenda, S. 22ff.

bei selbst in solchen Fällen zu beachten ist, dass zwar keine rechtliche Bindungswirkung eintritt, jedoch nach den Rechtsgrundsätzen *bona fides*⁹³ und *pacta sunt servanda*⁹⁴ eine moralische beziehungsweise politische Verpflichtung besteht.⁹⁵

Abschließend kann zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für den Abschluss von Partnerschaftsabkommen festgehalten werden, dass den Kommunen sowohl auf nationaler, als auch auf internationaler Ebene eine Vielzahl von möglichen rechtlichen Ausgestaltungen der Übereinkommen zur Verfügung stehen, welche im Einzelfall für jede Städtepartnerschaft oder -freundschaft gewählt werden können.⁹⁶ Dabei ist zu beachten, dass im Falle einer rechtlichen Qualifizierung der Abkommen – falls diese erforderlich ist – nur innerstaatliches Recht und kein zwischenstaatliches Recht in Betracht kommt.⁹⁷ Die herrschende Meinung geht bezüglich der Klassifizierung von Städtepartnerschaftsverträgen davon aus, dass diesen keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt und es sich somit um Nichtrechtsverträge handelt.⁹⁸ Im Regelfall handelt es sich somit um Verträge, die rechtlich nicht verbindlich sind, allerdings politische und moralische Verpflichtungen mit sich bringen.⁹⁹ Die zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen werden hingegen meist bei grenznachbarlicher oder innerstaatlicher Zusammenarbeit, beispielsweise in Form von Zweckverbänden oder Gemeinschaftsunternehmen gewählt. Bezüglich der Fehlerfolgen ist bei Städtepartnerschaftlichen Abkommen als *argumentum a maiore ad minus* darauf abzustellen, dass rechtswidrige Abkommen, in Form von Nichtrechtsverträgen, politisch bindenden Verträgen oder Verträgen, die dem sogenannten „soft law“¹⁰⁰ unterliegen, nicht gleich nichtig sind, sondern weiterhin Gültigkeit – wie auch im öffentlich-rechtlichen Verwaltungsvertragsrecht – behalten.¹⁰¹ Als Nichtigkeitsgrund käme demnach insbesondere eine qualifizierte Verletzung des § 134 des Bürgerlichen Gesetzbuches in Betracht.¹⁰²

⁹³ Lateinischer Rechtssatz: Guter Glaube.

⁹⁴ Lateinischer Rechtssatz: Verträge sind einzuhalten – Grundsatz der Vertragstreue.

⁹⁵ Vgl. Gornig in Haendcke-Hoppe/Lieser-Triebnigg, 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen, S. 162; Schnakenberg, Innerdeutsche Städtepartnerschaften, S. 380f; Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 23.

⁹⁶ Vgl. Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 125.

⁹⁷ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 204.

⁹⁸ Vgl. für eine ausführliche Darstellung verschiedener Auffassungen: Koreng, Rechtsaufsichtliche Maßnahmen gegen internationale Städtepartnerschaften, SächsVBl 07/2008, S. 158.

⁹⁹ Vgl. Gornig in Haendcke-Hoppe/Lieser-Triebnigg, 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen, S. 165; Schnakenberg, Innerdeutsche Städtepartnerschaften, S. 380f; Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 23.

¹⁰⁰ Gornig in Haendcke-Hoppe/Lieser-Triebnigg, 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen, S. 164f.

¹⁰¹ Vgl. zur Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit von Verwaltungsverträgen: Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 443–453 Rn. 43–61.

¹⁰² Vgl. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 445f Rn. 48f.

2.4 Aufsichtsmaßnahmen gegen Kooperationsvereinbarungen

In Deutschland wurde erstmals 1979 eine städtepartnerschaftliche Erklärung zum Gegenstand eines Rechtsaufsichtsverfahrens.¹⁰³ Die Rechtsaufsicht ist im grundgesetzlich gewährleisteten Rechtsstaatsprinzip verankert und dient der Sicherstellung der Rechtsbindung der Verwaltung.¹⁰⁴ Dies ist in Deutschland – speziell in Nordrhein-Westfalen – aufgrund der Regelungen aus Artikel 78 Absatz 4 Satz 1 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen und § 119 Absatz 1 in Verbindung mit § 11 der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen eine Möglichkeit der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Kooperationsabkommen. Diese Überprüfung kann gemäß Artikel 17 Grundgesetz beispielsweise von Bürgern oder Ratsfraktionen veranlasst werden.¹⁰⁵ Dabei ist die Aufsichtsbehörde in ihrem Handeln beschränkt und kann sich lediglich damit befassen, ob die „Gemeinde [sich] in den Schranken ihres eigenen, örtlichen Wirkungskreises verfassungs- und gesetzeskonform verhalten [hat.]“¹⁰⁶ Weiterhin beschränkt sich die Aufsichtskompetenz auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit, da es sich beim Abschluss von Kooperationen um freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben handelt.¹⁰⁷ Bei der Auslegung des betreffenden Abkommens – sei es privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur beziehungsweise ein Nichtrechtsvertrag – hat die Aufsichtsbehörde den objektiven Willen der Vertragsparteien zu beachten und muss demnach die mildeste Form der Interpretation wählen.¹⁰⁸ Eine Interpretation von hochpolitischen Äußerungen in Übereinkommen, welche die Rechtswidrigkeit eines Partnerschaftsabkommens aufgrund der Überschreitung des örtlichen Wirkungskreises mit sich ziehen würde, liegt außerhalb der Kompetenzen der Aufsichtsbehörde. Lediglich die Feststellung, dass ein solcher Regelungsgegenstand in dem Abkommen enthalten ist, obliegt der Aufsichtsbehörde.¹⁰⁹ Dazu sagte Hildegard Hamm-Brücher, Staatsministerin im

¹⁰³ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 39.

¹⁰⁴ Vgl. ebenda, S. 40; vertiefend: Burgi, Kommunalrecht, S. 101f Rn. 32f.

¹⁰⁵ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 39.

¹⁰⁶ Ebenda, S. 44.

¹⁰⁷ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 234.

¹⁰⁸ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 43 sowie Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 28. Mai 1975 – 100 IV 70 – juris Leitsatz Nr. 2.

¹⁰⁹ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 43.

Auswärtigen Amt in einem Interview im Jahr 1979, eine juristische Prüfung von kommunalen Partnerschaftsabkommen sei aufgrund ihrer völkerrechtlichen Belanglosigkeit „blamabel“¹¹⁰. Allerdings ist für die Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde dahinzustellen, ob es sich um einen rechtsverbindlichen Vertrag handelt, da im Regelfall für den Abschluss einer Städtepartnerschaft ein entsprechender Ratsbeschluss erforderlich ist, welcher den Bürgermeister entsprechend verpflichtet, das Abkommen zu unterzeichnen. Ein Vorgehen im Sinne des § 122 Absatz 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen wäre also jedenfalls denkbar.¹¹¹ Problematisch ist weiterhin, dass sich bezüglich der Abkommen eine „doppelte Aufsichtszuständigkeit“¹¹² ergibt, da die beteiligten Kommunen jeweils einer eigenständigen Rechtsaufsicht unterliegen.¹¹³ Eine Lösung für diese Problematik stellt ein zwischenstaatlicher Vertrag, wie beispielsweise zwischen Rheinland-Pfalz und Luxemburg oder eine Regelung im Partnerschaftsabkommen selbst dar.¹¹⁴

Abschließend ist festzustellen, dass eine Überprüfung jedenfalls durch die Aufsichtsbehörde durchzuführen ist, die durch rechtliche Verpflichtungen dazu angehalten ist.¹¹⁵

2.5 Rechtsschutzmöglichkeiten der Vertragsparteien

Die Durchsetzung von städtepartnerschaftlichen und -freundschaftlichen Abkommen im Zuge des Rechtsweges gestaltet sich in der Praxis häufig schwierig.¹¹⁶ Dies liegt insbesondere daran, dass die vertraglichen Regelungen meist keine rechtliche Bindungswirkung innehaben und der Völkerverständigung und der Gestaltung gemeinsamer Ziele dienen.¹¹⁷ Ein möglicher Ausgangspunkt für eine Klage auf innerstaatlicher Ebene könnte jedoch der Ratsbeschluss, welcher dem Übereinkommen zugrunde

liegt, sein. Allerdings sind durch diesen Individualrechtspositionen nicht berührt, weshalb die Voraussetzungen einer Rechtsverletzung nach Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz nicht erfüllt sind. Diese Option steht somit lediglich Ratsfraktionen und nicht den Bürgern der betreffenden Kommune offen.¹¹⁸ Allerdings mangelt es auch hier an einer substantiierten Rechtsverletzung, welche durch eine Ratsentscheidung, die ein Städtepartnerschaftsabkommen beschließt, nicht gegeben sein kann.¹¹⁹

Dagegen kann eine Klagebefugnis vorliegen, wenn im Rahmen einer Partnerschaft Fördermittel auf kommunaler innerstaatlicher Ebene vergeben werden und dementsprechend Fördermittel mit ablehnendem Verwaltungsakt nicht gewährt werden.¹²⁰ Weiterhin können im Falle von Amtshaftung oder Schadensersatzansprüchen im Rahmen innerstaatlicher Kooperationen die gegebenen Rechtswege eingeschlagen werden.¹²¹

Auf zwischenstaatlicher Ebene gestalten sich die Rechtsschutzmöglichkeiten komplexer als auf innerstaatlicher Ebene. Zu berücksichtigen ist insbesondere, wenn es sich bei den Abkommen um Nichtrechtsverträge ohne rechtliche Bindungswirkung handelt, dass grundsätzlich keine Möglichkeit der gerichtlichen Durchsetzung der Übereinkommen gibt, solange dies nicht explizit vereinbart wurde und beispielsweise ein Schiedsgericht als zuständig für die Streitschlichtung bestimmt wurde.¹²² In solchen Fällen käme lediglich eine Verweigerung der Erfüllung des Abkommens durch die jeweilig betroffene Kommune in Betracht.¹²³ Letztendlich ist im Regelfall davon auszugehen, dass die Vertragspartner immer vor den Gerichten Klage erheben, die auf dem Staatsgebiet der Kommune zuständig sind, gegen die sich die Klage richtet.¹²⁴ Problematisch ist dabei allerdings, dass für die Kommunen als Untergliederungen des Staates der Rechtsgrundsatz *par in parem non habet iudicium*¹²⁵ gilt, welcher diesen grund-

¹¹⁰ „Eher ein Schreckschuss“ – Der Spiegel, vom 16.07.1979, Nr. 29, S. 60.

¹¹¹ Vgl. Koreng, Rechtsaufsichtliche Maßnahmen gegen internationale Städtepartnerschaften, SächsVBl 07/2008, S. 158.

¹¹² Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 232.

¹¹³ Vgl. ebenda, S. 232.

¹¹⁴ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 232f; Artikel 9 des Landesgesetzes zu dem Staatsvertrag zwischen dem Großherzogtum Luxemburg und dem Land Rheinland-Pfalz über die gemeinsame Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben durch Gemeinden und andere Körperschaften vom 7. Februar 1975.

¹¹⁵ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 232–237.

¹¹⁶ Vgl. Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 130ff.

¹¹⁷ Vgl. ebenda, S. 131.

¹¹⁸ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 35.

¹¹⁹ Vgl. ebenda, S. 39.

¹²⁰ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 222f.

¹²¹ Vgl. zur Staatshaftung: Schmidt, Beamtenrecht, S. 128f Rn. 371–374; zu verschiedensten Schadensersatzansprüchen u. a.: Brox/Walker, Besonderes Schuldrecht, S. 551–582.

¹²² Vgl. Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 130ff; Gornig in Handtke-Hoppe/Lieser-Triebnigg, 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen, S. 165.

¹²³ Vgl. Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 132.

¹²⁴ Vgl. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 246f.

¹²⁵ Römischer Rechtssatz: Ein Gleicher hat über einen Gleichen keine Gerichtsbarkeit.

sätzliche Immunität zuspricht, wobei die Beurteilung dessen sich in der Praxis kompliziert gestaltet.¹²⁶ Dies betrifft im Anwendungsfall jedoch nur die Konstellationen der *acta iurem imperii*, also wenn Kommunen hoheitlich Handeln. Demnach ist dieser Grundsatz im Regelfall nur bei grenznachbarlichen Zweckverbänden und nicht bei Städtepartnerschaften anwendbar.¹²⁷

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen städtepartnerschaftliche und -freundschaftliche Verträge wenig Spielraum für Streitbeilegung bieten und hier die sinnvollste Lösung der Streitbeilegung die einvernehmliche Klärung durch Gremien der Vertragsparteien, also der Kommunen, darstellt. Auf innerstaatlicher Ebene gestaltet sich die gerichtliche Durchsetzung wesentlich einfacher, da es keine Zuständigkeitsproblematiken gibt.

2.6 Beendigung von interkommunalen Partnerschaften

Die Beendigung einer Städtepartnerschaft stellt in den meisten Fällen die *ultima ratio*, also den letzten Schritt in Bezug auf Maßnahmen im Umgang mit Partnerschaften dar.¹²⁸ Meist ist ein Hindernis im Zuge der Auflösung einer Partnerschaft, die Angst vor eventuellen Konsequenzen und der Irreversibilität einer solchen Entscheidung.¹²⁹ Ein Beispiel für eine vorübergehende Beendigung einer Partnerschaft ist die zwischen Nürnberg und Krakau. Diese wurde für einen kurzen Zeitraum von 1979 bis 1980 aufgrund von politischen Konflikten, welche durch eine Äußerung des damaligen Oberbürgermeisters der Stadt Nürnberg entstanden sind, suspendiert.¹³⁰ Weiterhin lässt die Stadt Schwerte seit Mai 2020 ihre Partnerschaft mit der polnischen Stadt Nowy Sacz ruhen, da sich diese zur „LGBT-freien Zone“ erklärt hat und die Stadt Schwerte

dies mit ihren Grundsätzen für unvereinbar hielt.¹³¹ Weitere Beendigungen von Städtepartnerschaften zeigen sich im Falle von Friedberg und Bishop's Stortfort, die aufgrund von Inaktivität vonseiten der britischen Kommune aufgelöst wurde¹³² sowie Torgau und Striegau, welche nachdem die Delegation aus der polnischen Partnerstadt „Teil der Einrichtung [von] Hotelzimmer[n] zerstört [und] alle denkbaren Exkremete in mehreren Hotelzimmern an undenkbaeren Orten hinterlassen [hatte]“¹³³ vonseiten der deutschen Kommune aufgekündigt wurde. Darüber hinaus gibt es auch Fälle, in denen Städtepartnerschaften aus außenpolitischen Gründen aufgelöst wurden, wie beispielsweise zwischen Peking und Prag, da die Stadt Prag eine vertragliche Klausel streichen wollte, welche die Ein-China-Politik anerkennen würde.¹³⁴ Des Weiteren hat Prag die Partnerschaften mit Moskau und St. Petersburg infolge des russischen Verhaltens gegenüber der Ukraine eingestellt.¹³⁵ Istanbul kündigte die Städtepartnerschaft mit Rotterdam infolge der Diskussionen um die Wahlkampfauftritte türkischer Politiker im Ausland.¹³⁶ Folglich sind Partnerschaften in der Vergangenheit hauptsächlich aufgrund von Inaktivität, aber auch aus außenpolitischen Gründen oder sogar nach grobem Fehlverhalten der Vertragspartner aufgelöst worden. Daneben gibt es zeitlich begrenzte Partnerschaften, die nach Ablauf eines Kooperationsabkommens nicht weiter verlängert werden.¹³⁷ Aus rechtlicher Sicht ist eine Kündigung jedenfalls dann möglich, wenn eine vertragliche Klausel dies vorsieht oder im Falle eines groben Fehlverhaltens einer der Vertragsparteien. Hierbei wäre allerdings sinnvoll, die Auflösung der Beziehungen in Form einer gemeinsamen Beendigungserklärung mit vorheriger Konsolidierung von Vertretern der betroffenen Städte vorzunehmen.¹³⁸

¹²⁶ Vgl. vertiefend: Storbeck, Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit, S. 259–272; BVerfG, Beschluss vom 30. April 1963 – 2 BvM 1/62 –, BVerfGE 16, 27–64 – juris, insbesondere Rn. 34, 37.

¹²⁷ Vgl. Storbeck, Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit, S. 262f; Mayer, Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden, S. 430f.

¹²⁸ Vgl. Pfundheller, Städtepartnerschaften, S. 112ff.

¹²⁹ Vgl. ebenda, S. 114; Andersen/Fischer/Kuschke/Pfundheller/Woyke, Von Städtepartnerschaften zu kommunalen Netzwerken, S. 20f.

¹³⁰ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 48–52.

¹³¹ Vgl. Stadt Schwerte lässt Städtepartnerschaft mit Polen ruhen, WDR, <https://www1.wdr.de/nachrichten/ruhrgebiet/schwerte-setzt-zeichen-gegen-homophobie100.html> – abgerufen am 08. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹³² Vgl. Widmann, Ende einer Beziehung, SZ vom 02. Januar 2012, <https://www.sueddeutsche.de/politik/deutsch-britische-staedtepartnerschaft-ende-einer-beziehung-1.1248406> – abgerufen am 22. Mai 2020 um 16 Uhr.

¹³³ Barth, Oberbürgermeisterin der Stadt Torgau, zitiert nach Scheiwe, Polnische Delegation verwüstet Hotelzimmer: Torgau kündigt Städtepartnerschaft, Redaktionsnetzwerk Deutschland, <https://www.rnd.de/panorama/polnische-delegation-verwuestet-hotelzimmer-torgau-kuendigt-staedtepartnerschaft-MTMMY5LJZA6TOHQWSVW6LKZH4.html> – abgerufen am 22. Mai 2020 um 16 Uhr.

¹³⁴ Vgl. Böge/Löwenstein, Kein Panda für Prag, FAZ, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/peking-und-prag-kuendigen-staedtepartnerschaft-auf-16432990.html> – abgerufen am 08. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹³⁵ Vgl. Kachlíková, Prag stellt Städtepartnerschaft mit Moskau und Sankt Petersburg ein, Czech Radio, <https://www.radio.cz/de/rubrik/nachrichten/prag-stellt-staedtepartnerschaft-mit-moskau-und-sankt-petersburg-ein> – abgerufen am 08. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹³⁶ Vgl. dpa, Istanbul kündigt Städtepartnerschaft mit Rotterdam auf, SZ, <https://www.sueddeutsche.de/politik/konflikte-istanbul-kuendigt-staedtepartnerschaft-mit-rotterdam-auf-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-170315-99-674145> – abgerufen am 08. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹³⁷ Vgl. Pfundheller, Städtepartnerschaften, S. 40f.

¹³⁸ Vgl. Pfundheller in SGK, Beendigung von Städtepartnerschaften, S. 112f.

Letztendlich kann festgehalten werden, dass Kündigungen von Städtepartnerschaften zwar rechtlich möglich sind, von dieser Möglichkeit allerdings in der Praxis nur im äußersten Notfall Gebrauch gemacht wird. Dies lässt sich hauptsächlich darauf zurückführen, dass sich eventuelle Konsequenzen einer Beendigung negativ auf das Image der betreffenden Kommunen auswirken kann. In besonderen Fällen werden Städtepartnerschaften auch aus außenpolitischen Gründen aufgelöst, da eine Aufrechterhaltung sich ebenfalls schädlich auf das Image der Akteure in Bezug auf ihre politische Linie und damit die Anhängerschaft auswirken könnte.

3. Kultureller Mehrwert der Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften

Neben den rechtlichen Aspekten sollen insbesondere die kulturellen Vorteile der städtepartnerschaftlichen Zusammenarbeit sowie deren Auswirkung auf die Kommunen in rechtlicher Hinsicht hervorgehoben werden. Zu berücksichtigen sind hier insbesondere die Vorgaben des Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen. Zunächst einmal muss jedoch festgestellt werden, welchen Mehrwert die Städtepartnerschaften und -freundschaften inhaltlich mit sich bringen können.

Funktionen von Verwaltungskooperation auf nationaler und internationaler Ebene lassen sich aufteilen in solche, die einem hoheitlichen Zweck – wie der Daseinsvorsorge – dienen und solche, die einen gesellschaftlichen Zweck – wie Völkerverständigung – erfüllen. Fernerhin spielen kulturelle Aspekte im politischen und gesellschaftlichen Zusammenhang eine wichtige Rolle. In diesem Kontext wird von einem erweiterten Kulturbegriff ausgegangen.¹³⁹ Die Aktivitäten im Rahmen der Kooperationen sind ausschlaggebende Beiträge zur auswärtigen Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland.¹⁴⁰ Dazu gehören beispielsweise gemeinsame Kunstprojekte, Sportveranstaltungen, Jugendaustausch, Bildungsprojekte und Bürgerbegegnungen. Darüber hinaus kommt Städtepartnerschaften auch eine Integrationsfunktion zu, indem diese dazu beitragen, dass die Kultur der Partnerstadt mit in das eigene Stadtbild aufgenommen wird. Weiterhin werden die beteiligten Akteure im Umgang mit anderen Kulturkreisen sensibilisiert.

Eine Studie der Bertelsmann Stiftung unterscheidet zum Wert und Nutzen einer Städtepartnerschaft zwischen der kollektiven Dimension, welche die Allgemeinheit betrifft, und der individuellen Dimension, die sich auf Einzelpersonen bezieht.¹⁴¹ Auf der kollektiven Ebene kann dementsprechend für alle Arten der internationalen Koopera-

¹³⁹ Vgl. zum Kulturbegriff: Hofstede/Hofstede/Minkov, *Lokales Denken, Globales Handeln*, S. 3–6.

¹⁴⁰ Vgl. Mayer, *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden*, S. 136f.

¹⁴¹ Vgl. Keller, *Städtepartnerschaften – den europäischen Bürgersinn stärken*, S. 35.

tion ein Beitrag zur Völkerverständigung, zum friedlichen Zusammenleben und im europäischen Raum zum Gedanken der europäischen Einheit unterstellt werden.¹⁴² In der individuellen Dimension kann sowohl ein Mehrwert auf zwischenmenschlicher Ebene, beispielsweise durch persönlichen Austausch, als auch auf kognitiver und professioneller Ebene, zum Beispiel durch die Assimilation von Werten und der Reflektion der eigenen Einstellung sowie der Aneignung nützlicher Fähigkeiten wie Sprachwissen, entstehen.¹⁴³ Dies deckt sich auch mit den Erkenntnissen von Pfundheller, der feststellt, dass zu den häufigsten Gründen der Initiierung von Städtepartnerschaften die Völkerverständigung und die Ermöglichung eines Austausches von gesellschaftlichen Gruppen beziehungsweise eine Festigung von bestehenden Beziehungen gesellschaftlicher Gruppen der jeweiligen Kommunen zählen.¹⁴⁴ Der Nutzen der interkommunalen Zusammenarbeit dient jedenfalls allen beteiligten Akteuren, beispielsweise der Verwaltung, Schulen, Vereinen, Zivilgesellschaft und auch den Staaten, in denen die Kommunen liegen.¹⁴⁵ Im Bereich der Verwaltung kann hier insbesondere eine Steigerung der interkulturellen Kompetenz gemäß § 4 Absatz 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz von Mitarbeitern aus dem wechselseitigen Austausch mit Kooperationspartnern resultieren. Die Landeshauptstadt Düsseldorf ist in diesem Bereich seit 2019 speziell mit dem EU-Zubi-Programm tätig, welches Auszubildenden und Auszubildern ermöglicht, eine Hospitation in einer der Partnerkommunen beziehungsweise in einer Stadt im europäischen Raum durchzuführen.¹⁴⁶

Darüber hinaus finden regelmäßig Kulturveranstaltungen statt, welche zur Völkerverständigung beitragen. Die Ideen der Völkerverständigung und des friedlichen Zusammenlebens bekommen durch die Formulierungen in der Präambel sowie Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 2 des Grundgesetzes einen besonderen Stellenwert in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland zugemessen.¹⁴⁷ Diese Bestandteile des Grundgesetzes gelten auf Grundlage der Selbstbindung der Verwaltung auch für Kommunen. Städtepartnerschaften und -freundschaften sind mithin ein elementarer Teil der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben und tragen zur kulturellen Diversität

¹⁴² Vgl. ebenda, S. 35f.

¹⁴³ Vgl. Keller, Städtepartnerschaften – den europäischen Bürgersinn stärken, S. 36.

¹⁴⁴ Vgl. Pfundheller, Städtepartnerschaften, S. 119–123.

¹⁴⁵ Vgl. ebenda, S. 149–154.

¹⁴⁶ Vgl. EU-Zubi Programm der Landeshauptstadt Düsseldorf, Ratsinformationssystem Düsseldorf, <https://ris-duesseldorf.itk-rheinland.de/sessionnetduebi/getfile.asp?id=351904&type=do> – abgerufen am 08. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹⁴⁷ Vgl. Detjen, Die Werteordnung des Grundgesetzes, S. 379f.

innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltungen bei. Folglich leisten Städtepartnerschaften und -freundschaften einen erheblichen Beitrag zur Erreichung der Ziele des § 6 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes, also der interkulturellen Öffnung der Verwaltung nach außen und innen. Des Weiteren sind interkommunale Netzwerke eine Gelegenheit für Kommunen, sich über aktuelle Herausforderungen auszutauschen und Innovationen und Best-Practice-Beispiele in der eigenen Verwaltung zu adaptieren, um beispielsweise zeitgemäße Fortschritte im Bereich des e-Government oder Personalmanagement zu machen. Zentraler Erfolgsfaktor ist eine zielführende Kommunikation der beteiligten Akteure.¹⁴⁸

Ausschlaggebend für die Langzeitwirkung der kulturellen Arbeit der Kommunen in der interkommunalen Kooperation sind die Multiplikatoren, wie zivilgesellschaftliche Partnerschafts- und Sportvereine sowie Bildungseinrichtungen, die sich am Austausch zwischen den Städten und Gemeinden beteiligen. Diese tragen nicht nur zum kulturellen und fachlichen Austausch bei, sondern können von diesem in vielerlei Hinsicht profitieren, sei es durch die Erfahrungen, die Schüler im Rahmen eines Schulaustausches sammeln, Sprachkenntnisse, die erlangt werden, oder künstlerische Gemeinschaftsprojekte.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Vgl. Zimmermann/Nutzenberger, Städtepartnerschaften, S. 10.

¹⁴⁹ Vgl. ebenda, S. 16f.

4. Kommunale Außenpolitik – eine rechtliche Einordnung am Beispiel der Landeshauptstadt Düsseldorf

Die Landeshauptstadt Düsseldorf unterhält zurzeit acht Städtepartnerschaften mit Chemnitz, Chiba, Chongqing, Haifa, Moskau, Palermo, Reading und Warschau sowie weitere Städtefreundschaften und Kontakte, beispielsweise mit Guangzhou, Montreal, Marrakesch, Toulouse und Shenyang.¹⁵⁰

4.1 Formen von Kooperationsabkommen und Regelungsinhalte

Aufgrund der Vielzahl der Partnerschaften, Freundschaften und Kontakte der Landeshauptstadt Düsseldorf wird im Folgenden speziell auf die schriftlichen Vereinbarungen der Landeshauptstadt Düsseldorf in Bezug auf die Verbindungen eingegangen. Zudem werden als weitere Ausprägungen der kommunalen Außenpolitik der Landeshauptstadt Düsseldorf beispielhaft Ratsbeschlüsse, welche grenzüberschreitende Sachverhalte betreffen, sei es im allgemeinen politischen Kontext oder im Rahmen von Partnerschaften, dargestellt und auf ihre rechtliche Tragweite überprüft und dementsprechend eingeordnet.

4.1.1 Partnerschaftsverträge und -urkunden

Die formalisierten Partnerschaften der Landeshauptstadt Düsseldorf sind zunächst alle auf Grundlage ähnlicher Vereinbarungen geschlossen worden, in jedem Falle handelt es sich dabei um Partnerschaftsverträge beziehungsweise Partnerschaftsurkunden.

¹⁵⁰ Vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf – Büro für Internationales, Jahresbericht 2019, S. 16–33, https://www.duesseldorf.de/fileadmin/B01/internationales/download/Jahresbericht_2019_BARRIEREFREI.pdf – abgerufen am 29. Mai 2020 um 16 Uhr sowie Landeshauptstadt Düsseldorf, Büro für Internationales, Städtefreundschaften und Kooperationen, <https://www.duesseldorf.de/internationales/freundschaften-kooperationen.html> – abgerufen am 29. Mai 2020 um 16 Uhr.

Die Partnerschaft mit der Stadt Chemnitz, vormalig Karl-Marx-Stadt, beruht auf einer gemeinsamen Vereinbarung (siehe Anhang 6.1) aus dem Jahr 1988 und ist damit eine der wenigen Städtepartnerschaften, die vor dem Fall der Mauer zwischen ost- und westdeutschen Kommunen geschlossen wurde.¹⁵¹ Bei der Vereinbarung handelt es sich trotz des hohen Formalisierungsgrades um einen rechtlich nicht bindenden Vertrag.¹⁵² Da die Vereinbarung keine hochpolitischen Äußerungen enthält, ist diese auch mit dem geltenden Recht in Einklang und wahrt damit ihren kommunalpolitischen Charakter.¹⁵³ Die Präambel stellt vor allem darauf ab, dass die beiden Städte sich um friedliches Zusammenleben, Völkerverständigung und den Austausch der Bürger der Landeshauptstadt Düsseldorf und der Stadt Chemnitz bemühen. Daraus ergibt sich keine rechtliche, allerdings eine politische Bindungswirkung. Zudem sind grundsätzlich die vereinbarten Klauseln nach dem allgemeinen Rechtssatz *pacta sunt servanda* zu befolgen. Auch die einzelnen Artikel der Vereinbarung zielen auf den Austausch der Bürger der Kommunen ab und sind inhaltlich nicht so ausgestaltet, dass sich aus ihnen eine rechtliche Bindungswirkung ableiten ließe. Selbst Artikel 2 Absatz 2 und 3 der Vereinbarung, welche die Finanzierung von Reisen in die jeweilige Partnerstadt regelt, ist rechtlich nicht verbindlich und eine Verweigerung der Übernahme der Aufenthaltskosten könnte lediglich zu einer ähnlichen Reaktion der Gegenseite führen. Demnach ist auch hier eine moralische Bindungswirkung anzunehmen. Als Schlussbestimmungen finden sich noch weitere Vorgaben über die Gültigkeit des Abkommens, welche einen Ratsbeschluss von beiden Seiten voraussetzt und eine Kündigungsfrist von drei Monaten festsetzt, wobei für diese eine einseitige Erklärung über die Auflösung ausreichend ist.

Die Partnerschaft zwischen der Landeshauptstadt Düsseldorf und der japanischen Präfektur Chiba ist ebenfalls von besonderer Art, da diese zwischen der Landeshauptstadt, als untere Verwaltungsebene in einem Bundesstaat, und der Präfektur als mittlere Verwaltungsebene in einem dezentralen Einheitsstaat, geschlossen wurde.¹⁵⁴ Allerdings handelt es sich sowohl bei der Landeshauptstadt Düsseldorf als auch bei der

¹⁵¹ Vgl. Pfundheller, Städtepartnerschaften, S. 131f.

¹⁵² Vgl. Gornig in Haendcke-Hoppe/Lieser-Triebnigg, 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen, S. 155–165.

¹⁵³ Vgl. ebenda, S. 169ff.

¹⁵⁴ Vgl. zum Unterschied der Verwaltungsgliederung in Deutschland und Japan: Sebaldt, Macht der Parlamente, S. 184–193.

Präfektur Chiba um lokale Gebietskörperschaften, die keine eigene originäre Staatsgewalt besitzen.¹⁵⁵ Demnach kann eine Auslegung der Partnerschaftserklärung (siehe Anhang 6.2), wie bereits im Verlauf der Ausarbeitung dargestellt, als Völkerrechtsvertrag jedenfalls nicht in Betracht gezogen werden und es handelt sich demnach hier um einen rechtlich nicht bindenden Vertrag, für den dennoch allgemein Rechtssätze gelten. Die politische Bindungswirkung ist hier zudem gegeben, der Partnerschaftsvertrag enthält allgemein Regelungen zur Ausweitung der bisherigen freundschaftlichen Beziehungen in den Bereichen Kultur, Sport und Bildung, welche eindeutig in den örtlichen Wirkungskreis der Landeshauptstadt Düsseldorf beziehungsweise der Präfektur Chiba fallen. Der Vertrag regelt weiterhin seine Gültigkeit für unbestimmte Zeit und lässt eine Kündigung im gegenseitigen Einvernehmen jederzeit zu.

Die Zusammenarbeit mit der Stadt Chongqing beruht auf einem Partnerschaftsvertrag (siehe Anhang 6.3) aus dem Jahr 2004 und bezieht sich vornehmlich auf wirtschaftliche Kooperationen in den Bereichen der Digitalisierung und des Messewesens. Darüber hinaus begründet der Partnerschaftsvertrag einen weitergehenden Verwaltungsaustausch zu Herausforderungen, denen die Städte gleichermaßen gegenüberstehen. Eine Überschreitung der Kompetenzen der kommunalen Selbstverwaltung ist nicht ersichtlich. Des Weiteren ist festzustellen, dass auch hier eine politisch-moralische Bindungswirkung statt einer rechtlichen Bindung begründet wird.

Die Partnerschaft mit der israelischen Stadt Haifa steht vornehmlich im Lichte des Jugend- und Kulturaustausches, demnach wird hier ein besonderer Fokus auf den kulturellen Mehrwehrt gelegt.¹⁵⁶ Die langjährige Freundschaft der beiden Städte wurde im Jahr 1988 offiziell mit der Unterzeichnung einer Partnerschaftsurkunde (siehe Anhang 6.4) begründet. Auch hier bestätigt sich erneut, dass ein hoher Formalisierungsgrad noch keine Rechtsbindung bedeutet.¹⁵⁷ Aufgrund der Formulierungen und Zielsetzungen in der Urkunde ist erneut von einer politischen und moralischen Verpflichtung der beiden Seiten auszugehen.

Die Verbindung zu der Stadt Moskau wurde im Jahre 1992 mit der Unterzeichnung einer Partnerschaftsurkunde (siehe Anhang 6.5) besiegelt, welche ebenfalls keine rechtlichen Verbindlichkeiten enthält. Artikel 2 der Urkunde bezieht sich auf die Beziehung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und der Russischen Föderation, könnte also möglicherweise den örtlichen Wirkungskreis Düsseldorfs überschreiten. Allerdings ist aufgrund der Formulierung, dass die Zusammenarbeit der Länder unterstützt und begrüßt wird, anzunehmen, dass sich diese Tätigkeit auf die örtlichen Angelegenheiten der Landeshauptstadt Düsseldorf und der Stadt Moskau bezieht und demnach keine Kompetenzüberschreitung darstellt. Dies ergibt sich zudem aus den städtepartnerschaftlichen Aktivitäten, die regelmäßig in Düsseldorf und Moskau durchgeführt werden.¹⁵⁸ Interessant ist in Bezug auf die rechtliche Ausgestaltung der Partnerschaft mit Moskau, dass in regelmäßigen Abständen Kommuniqués¹⁵⁹ über die im Rahmen der Zusammenarbeit geplanten Aktivitäten unterzeichnet werden.

Bei der Kooperation mit Palermo handelt es sich, ebenso wie im Falle der Zusammenarbeit mit Chiba, um eine sehr aktuelle Partnerschaft. Der Partnerschaftsvertrag (siehe Anhang 6.6) der Städte wurde 2015 unterzeichnet. Eine Besonderheit findet sich in Artikel 1 der gemeinsamen Erklärung, welcher besagt, dass „etwaige Veränderungen dem italienischen Überprüfungsverfahren gemäß Artikel 6 des Gesetzes 131/2003“¹⁶⁰ unterliegen. Dieser besagt wiederum, dass die Kooperationserklärungen der italienischen Gebietskörperschaften durch das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Zusammenarbeit Italiens überprüft werden können. Die weiteren Regelungen des Gesetzes 131/2003 entsprechen den deutschen Vorgaben für die internationale Zusammenarbeit, speziell in Bezug auf das Verbot, Stellung in außenpolitischen Angelegenheiten des Staates zu nehmen. Damit enthält die Partnerschaftserklärung zumindest einen Änderungsvorbehalt mit Verweisung auf eine innerstaatliche Rechtsordnung. Artikel 6 des Vertrages enthält darüber hinaus einen

¹⁵⁵ Vgl. zur Stellung der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland: Burgi, Kommunalrecht, S. 13 Rn. 3 und zur Stellung der Präfekturen in Japan: Rat der lokalen Behörden für internationale Beziehungen Tokio, http://www.clair.or.jp/j/forum/other_data/pdf/20100216_soumu_e.pdf – abgerufen am 04. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹⁵⁶ Vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf – Büro für Internationales, Jahresbericht 2019, S. 22f, https://www.duesseldorf.de/fileadmin/B01/internationales/download/Jahresbericht_2019_BARRIEREFREI.pdf – abgerufen am 29. Mai 2020 um 16 Uhr; Landeshauptstadt Düsseldorf, Büro für Internationales, Städtefreundschaften und Kooperationen, <https://www.duesseldorf.de/internationales/freundschaften-kooperationen.html> – abgerufen am 04. Juni 2020 um 16 Uhr

¹⁵⁷ Vgl. Gornig in in Haendcke-Hoppe/Lieser-Triebnigg, 40 Jahre innerdeutsche Beziehungen, S. 155–165.

¹⁵⁸ Vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf – Büro für Internationales, Jahresbericht 2019, S. 24f, https://www.duesseldorf.de/fileadmin/B01/internationales/download/Jahresbericht_2019_BARRIEREFREI.pdf – abgerufen am 29. Mai 2020 um 16 Uhr sowie Landeshauptstadt Düsseldorf, Büro für Internationales, Städtefreundschaften und Kooperationen, <https://www.duesseldorf.de/internationales/freundschaften-kooperationen.html> – abgerufen am 04. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹⁵⁹ Vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf, Kommuniqué in Moskau unterschrieben: Oberbürgermeister Thomas Geisel besucht Partnerstadt, <https://www.duesseldorf.de/internationales/aktuelles/aktuelles-detailseite/newsdetail/kommunique-in-moskau-unterschrieben-oberbuergemeister-thomas-geisel-besucht-partnerstadt-2.html> – abgerufen am 08. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹⁶⁰ Siehe Gesetzestext unter: <https://www.camera.it/parlam/leggi/031311.htm> – abgerufen am 04. Juni 2020 um 16 Uhr – Übersetzung erfolgt durch <https://www.deepl.com/translator>.

weiteren Verweis auf das vorgenannte Gesetz und einen Hinweis, dass durch die Partnerschaft keine Belastung für den italienischen Staatshaushalt entsteht – eine der Voraussetzungen des Gesetzes 131/2003 für die Rechtmäßigkeit der Vereinbarung. Die Geltungsdauer beschränkt sich auf 10 Jahre und es wird die Möglichkeit eingeräumt, das Abkommen in beidseitigem Einvernehmen zu ändern, verlängern oder aufzulösen. Inhaltlich bezieht sich die Erklärung auf die Themenbereiche Kultur, Bildung, Sport, Gleichstellung und Flüchtlingsarbeit und somit auf den Tätigkeitsbereich der Kommunen.

Die Kooperationsvereinbarung zwischen der Landeshauptstadt Düsseldorf und Reading bezieht sich auf die kommunale Zusammenarbeit in den Gebieten Jugendaustausch, Kultur, Sport sowie im sozialen Bereich. Folglich besteht auch hier ein Bezug zu den Aufgaben der Gemeinden. Der Text der Partnerschaftsurkunde ist sehr allgemein gefasst, wodurch keine rechtliche Bindungswirkung – allerdings eine politisch-moralische – vorhanden ist. Im Ergebnis ist diese somit ordnungsgemäß verfasst und rechtlich unbedenklich.

Die Rahmenvereinbarung für die Partnerschaft zwischen der Landeshauptstadt Düsseldorf und der Stadt Warschau (siehe Anhang 6.8) wurde 1989 verabschiedet und beinhaltet eine Präambel, welche in ähnlicher Form auch bereits in anderen Partnerschaftsverträgen zwischen deutschen und polnischen Kommunen verwendet wurde und im Zuge dessen kontrovers diskutiert wurde.¹⁶¹ Blumenwitz kritisiert vornehmlich die „Einbeziehung der Empfehlungen der gemeinsamen Schulbuchkommission“¹⁶² aufgrund der Tatsache, dass die Zulassung von Lernmitteln Sache der Länder ist¹⁶³ und die „sogenannte Wohlverhaltensklausel“¹⁶⁴, da die Einhaltung der Ostverträge keine „unmittelbaren Verhaltenspflichten einzelner“¹⁶⁵ begründet. Darin sieht Blumenwitz eine Überschreitung der Kompetenzgrenzen der kommunalen Außenpolitik.¹⁶⁶ In einem Rechtsaufsichtsverfahren wurde das Partnerschaftsabkommen zwischen Nürnberg und Krakau, insbesondere die Präambel, einer ausführlichen rechtlichen Prüfung unterzogen. Diese ergab, dass für eine rechtliche Beanstandung kein An-

¹⁶¹ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 27–34, 48–52, 68–89.

¹⁶² Ebenda, S. 27.

¹⁶³ Vgl. für Nordrhein-Westfalen den Runderlass des Ministeriums für Schule, Kinder und Jugend vom 03. Dezember 2003.

¹⁶⁴ Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 30.

¹⁶⁵ BVerfG, Beschluss vom 07. Juli 1975 – 1 BvR 274/72 –, BVerfGE 40, 141–179 – juris Leitsatz 2.

¹⁶⁶ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 27–34.

lass besteht, da die Präambel keine Rechtspflichten begründet und sich ausschließlich auf die örtlichen Angelegenheiten der Gemeinde bezieht.¹⁶⁷ Dies lässt sich somit auf die Vereinbarung der Landeshauptstadt Düsseldorf anwenden, in deren Präambel die Formulierungen zudem in abgeschwächter Form verwendet wurden. Außerdem wird teilweise die Ansicht vertreten, eine rechtliche Überprüfung von städtischen Kooperationsvereinbarungen durch Aufsichtsbehörden sei insgesamt überflüssig, da diese in den meisten Fällen keinen rechtsverbindlichen Charakter aufweisen und dies nicht dem Geiste der freundschaftlichen Zusammenarbeit stehen würde.¹⁶⁸ Im Weiteren bezieht sich der Partnerschaftsvertrag ausdrücklich auf den Arbeitsbereich der Kommunalverwaltungen. Demnach ist dieser im Ergebnis rechtlich unbedenklich.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Partnerschaftsverträge und -urkunden der Landeshauptstadt Düsseldorf und ihrer Partnerstädte allesamt rechtlich unbedenklich sind, also den örtlichen Wirkungskreis nicht überschreiten. Hinzu kommt, dass in allen Fällen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit rechtliche Verbindlichkeiten durch die Abkommen nicht begründet werden, allerdings anstelle dessen politische und moralische Verpflichtungen treten, welche im Rahmen einer freundschaftlichen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwar inhaltlich gleichbedeutend sind, allerdings den Vertragspartnern keinen direkten Zwang auferlegen.

4.1.2 Kooperationsvereinbarungen und Absichtserklärungen

Die Kooperationsvereinbarungen und Absichtserklärungen der Landeshauptstadt Düsseldorf sind weitestgehend kongruent mit den Partnerschaftserklärungen, unterscheiden sich allerdings inhaltlich leicht. Dies liegt insbesondere daran, dass meist nur die Anbahnung von Beziehungen oder der Aufbau freundschaftlicher Zusammenarbeit der Gegenstand der Vereinbarungen ist, während in den Partnerschaftsverträgen ausdrücklich Anknüpfungspunkte für die Kooperationen geschaffen werden.¹⁶⁹ Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich die Unterscheidung der Partnerschaften und

¹⁶⁷ Vgl. Blumenwitz, Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen, S. 77–80.

¹⁶⁸ Vgl. „Eher ein Schreckschuss“ – Der Spiegel, vom 16.07.1979, Nr. 29, S. 60; Mayer, Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden, S. 446.

¹⁶⁹ Vgl. vertiefend zur Unterscheidung von Kooperationsvereinbarungen, Absichtserklärungen und Partnerschaftsverträgen beziehungsweise -urkunden: Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 123f.

Freundschaften meist aus der Dauer und Intensität der Zusammenarbeit ergibt. Einfache Kontakte unterhält die Landeshauptstadt Düsseldorf zu einer Vielzahl von Städten, beispielsweise Malaga oder Athen.¹⁷⁰

Die gemeinsamen Erklärungen der Landeshauptstadt Düsseldorf mit den befreundeten Städten Guangzhou (siehe Anhang 6.9), Toulouse (siehe Anhang 6.12), Palma de Mallorca (siehe Anhang 6.14), Puerto de la Cruz (siehe Anhang 6.15) und Shenyang (siehe Anhang 6.16) sind formell ähnlich ausgestaltet und beinhalten auf die konkrete Beziehung zugeschnittene Erklärungen, welche allesamt einen Bezug zu den örtlichen Angelegenheiten der Landeshauptstadt Düsseldorf aufweisen. Es zeigt sich, dass die Erklärungen der Anbahnung längerer Zusammenarbeit dienen, weshalb die Beziehungen eindeutig als freundschaftlicher Art zu klassifizieren sind. Die Kooperationsvereinbarungen mit Izmir (siehe Anhang 6.10), Marrakesch (siehe Anhang 6.11) und Montreal (siehe Anhang 6.13) sind zwar ausführlicher formuliert, können aber dennoch zweifelsfrei der Kategorie der freundschaftlichen Abkommen zugeordnet werden. Interessant ist hier die Abschlussregelung in der Absichtserklärung Düsseldorf-Marrakesch. Diese bestimmt, dass Differenzen in der Auslegung des Abkommens durch Konsultationen der Parteien geklärt werden, was bedeutet, dass etwaige Streitigkeiten durch gütliche Verhandlungen der Vertragsparteien beigelegt werden können. Überdies kann in Bezug auf die Städtefreundschaft mit Toulouse festgestellt werden, dass der Kooperationsvertrag im Jahr 2017 neu aufgelegt wurde und die Städtefreundschaft aufgrund der Formulierungen auf der ersten Seite dieser Neuauflage (siehe Anhang 6.17) quasi-städtepartnerschaftlichen Charakter erhält.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Kooperationsvereinbarungen und Absichtserklärungen der Landeshauptstadt Düsseldorf der Anbahnung von partnerschaftlicher Zusammenarbeit dienen. In ihrer aktuellen Form sprechen diese alle von freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Städten, die weiter ausgebaut und aufrechterhalten werden sollen. Aus rechtlicher Sicht sind diese Vereinbarungen ebenso wenig verbindlich wie Städtepartnerschaftsverträge und -urkunden, besitzen aber dieselbe politische und moralische Bindungswirkung. Dabei ist zu beachten, dass diese Bindung auf der einen Seite ähnlich wirkt wie im Bereich der Städtepartner-

schaften, da die Beziehungen zwischen den Städten noch verhältnismäßig oberflächlich sind und man sich zur Vertiefung dieser als verlässlicher Vertragspartner positionieren möchte und auf der anderen Seite schwächer wirkt, da die Beziehungen sowie Abläufe der Zusammenarbeit noch nicht so gefestigt sind wie in einer formalisierten Partnerschaft.

4.1.3 Projektverträge

Die Projektverträge der Landeshauptstadt Düsseldorf sind ebenso vielfältig wie die partnerschaftlichen und freundschaftlichen Abkommen. Beispielhaft werden hier die Vereinbarung zur Erwachsenenbildung (siehe Anhang 6.18) mit den Städten Chemnitz, Haifa, Moskau, Reading und Warschau sowie das Sommerjobaustauschprogramm (siehe Anhang 6.19) mit der Stadt Toulouse beleuchtet.

Das Programm zur Erwachsenenbildung bezieht sich auf die Institutionen der Städte, wie beispielsweise Volkshochschulen, die sich mit der Fort- und Weiterbildung von Erwachsenen beschäftigen. Dabei handelt es sich um eine nicht rechtsverbindliche Empfehlung, die Perspektive in der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit aufzeigt.

Das Projekt des Sommerjobaustausches mit der Stadt Toulouse ist hingegen ein konkretes Programm, welches seit dem Jahr 2015 regelmäßig stattfindet.¹⁷¹ Mithilfe des Deutsch-Französischen Jugendwerkes wird demnach Studierenden ermöglicht, für einen kurzen Zeitraum in der jeweiligen befreundeten Stadt über den Sommer hinweg zu arbeiten. Dafür wird ein befristeter Arbeitsvertrag zwischen der aufnehmenden Institution und den Studierenden geschlossen. Der Rahmenvertrag (siehe Anhang 6.19) enthält entsprechende Formulierungen, wodurch sich die Städte zur Zusammenarbeit in diesem Bereich verpflichten, was wiederum impliziert, dass hier auch ein rechtlich verbindlicher Vertrag – im Gegenzug zu den städtepartnerschaftlichen und freundschaftlichen Abkommen, in denen meist abgeschwächte Formulierungen verwendet werden¹⁷² – vorliegt.

¹⁷⁰ Vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf, Büro für Internationales, Städtefreundschaften und Kooperationen, <https://www.duesseldorf.de/internationales/freundschaften-kooperationen.html> – abgerufen am 07. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹⁷¹ Vgl. für nähere Informationen zum Austauschprogramm: Landeshauptstadt Düsseldorf, Büro für Internationales, Sommerjobs in Toulouse in Frankreich, <https://www.duesseldorf.de/internationales/freundschaften-kooperationen/toulouse/aktuelles/aktuelles-detailseite/newsdetail/sommerjobs-in-toulouse-in-frankreich.html> – abgerufen am 08. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹⁷² Vgl. Mayer, *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden*, S. 152.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es sowohl rechtsverbindliche Projektverträge – die weiteren Vertragsabschlüsse, beispielsweise Arbeitsverträge, vorsehen – sowie nichtverbindliche Perspektivenpapiere gibt, welche der Anbahnung von gemeinsamen Projekten dienen können.¹⁷³

4.1.4 Ratsbeschlüsse

Ratsbeschlüsse in Bezug auf internationale Sachverhalte gehören, genau wie internationale Projekte, Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften zur kommunalen Außenpolitik der Landeshauptstadt Düsseldorf.¹⁷⁴ Zu unterscheiden ist zwischen solchen Ratsbeschlüssen, welche die Grundlage für eine Kooperation bieten¹⁷⁵, Ratsbeschlüssen, die inhaltliche Vorgaben zu einer Kooperation machen¹⁷⁶ sowie Ratsbeschlüssen, die sich mit allgemeinen Themenbereichen der kommunalen Außenpolitik befassen¹⁷⁷.

Der Ratsbeschluss zur Zusammenarbeit mit Chiba ist die rechtliche Grundlage für den Abschluss des Partnerschaftsvertrages, welche die freundschaftliche Zusammenarbeit mit der Präfektur auf die partnerschaftliche Ebene bringt. Es gibt demgegenüber Partnerschaften, die lediglich auf einem Ratsbeschluss beruhen und bei denen keine weiteren Abkommen oder Verträge geschlossen wurden.¹⁷⁸

¹⁷³ Vgl. weiterführend: Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 124.

¹⁷⁴ Vgl. Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 124.

¹⁷⁵ Vgl. den Beschluss zum Partnerschaftsvertrag mit der Präfektur Chiba: Ratsinformationssystem Düsseldorf, <https://ris-duesseldorf.itk-rheinland.de/sessionnetduebi/getfile.asp?id=340410&type=do> – abgerufen am 08. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹⁷⁶ Vgl. den Beschluss zur Spendenaktion für Chiba, Ö 10 der Ratssitzung vom 28. November 2019, Ratsinformationssystem Düsseldorf, https://ris-duesseldorf.itk-rheinland.de/sessionnetduebi/si0057.asp?__ksinr=18641&toselect=267726 – abgerufen am 08. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹⁷⁷ Vgl. den Beschluss zum Palermo Apell, Ratsinformationssystem Düsseldorf, https://ris-duesseldorf.itk-rheinland.de/sessionnetduebi/to0050.asp?__ktonr=258058 – abgerufen am 08. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹⁷⁸ Vgl. ausführlich zur Partnerschaft Eckenförde-Tanga: Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 124 Fn. 528.

Der einstimmige Beschluss des Rates der Landeshauptstadt Düsseldorf vom 28. November 2019 zur Bereitstellung finanzieller Hilfe für Chiba ist aus rechtlicher Hinsicht äußerst interessant, da dieser einen guten Ausgangspunkt zum Aufzeigen der haushaltsrechtlichen Begrenzung der kommunalen Außenpolitik bietet. Im Regelfall ist die einfache Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Geschenke an Partnerkommunen unzulässig, da diese Mittel speziell für die Erledigung der eigenen kommunalen Aufgaben vorgesehen sind. Ausnahmen können jedoch im Falle von Gast- beziehungsweise Anstandsgeschenken, Unglücksfällen und Naturkatastrophen gemacht werden.¹⁷⁹ Da die Spendenaktion im Rahmen der Verwüstung des Taifuns Faxai in Japan, also einer Naturkatastrophe, durchgeführt wurde, liegt diese somit im Rahmen der kommunalen Außenpolitik und ist dementsprechend zulässig. Ähnlich verhält es sich mit dem Beschluss des Rates vom 15. Dezember 2016, mit dem eine finanzielle Hilfe für die Partnerstadt Haifa nach einer Brandkatastrophe gewährt wurde.¹⁸⁰

Im Beschluss zum Palermo Apell positioniert sich der Rat der Landeshauptstadt Düsseldorf politisch zum Thema der Verteilung von Geflüchteten aus dem Mittelmeerraum. Dazu werden Thesen in Bezug auf die Thematik vorgestellt und eine Bitte an den Oberbürgermeister gerichtet, sich für die Regelungen zur Aufnahme der Geflüchteten im Rahmen der Möglichkeiten einzusetzen. Sowohl die Äußerungen zur Flüchtlingspolitik als auch die Bitte sind rechtlich zulässig, da keine Überschreitung der Kompetenzen aus Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz ersichtlich ist.¹⁸¹

Die Ratsbeschlüsse sind somit in ihrer Form und Ausgestaltung als grundlegendstes Instrument der kommunalen Außenpolitik zu verstehen.

¹⁷⁹ Vgl. Athenstaedt, Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, S. 246.

¹⁸⁰ Vgl. den Beschluss zur Hilfe für Haifa, Ö 26 der Ratssitzung vom 15. Dezember 2016, Ratsinformationssystem Düsseldorf, https://ris-duesseldorf.itk-rheinland.de/sessionnetduebi/si0057.asp?__ksinr=11782&toselect=207807 – abgerufen am 08. Juni 2020 um 16 Uhr.

¹⁸¹ Vgl. vertiefend hierzu: Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, S. 46–49.

4.2 Abschließende Beurteilung der Kooperationsformen und der Arten von Vereinbarungen

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Arbeit lässt sich eindeutig feststellen, dass keine der verschiedenen Arten von Vereinbarungen ein *responsum globalis*, also eine einheitliche Lösung für jede Partnerschaft darstellt. Vielmehr hat jede Kooperation spezifische Anforderungen, denen eine gemeinsame Erklärung gerecht werden sollte. Auf innerstaatlicher sowie zwischenstaatlicher Ebene sollte für die Kooperation in hoheitsrechtlichen Bereichen, wie Teilen der Daseinsvorsorge, immer ein öffentlich-rechtlicher Vertrag als Grundlage für die Zusammenarbeit gewählt werden, um sicherzustellen, dass die Leistungen für die Bürger in adäquater Weise gewährt werden können. Zivilrechtliche Vereinbarungen sind demnach nur in Fällen zu wählen, in denen Akteure aus der Wirtschaft beteiligt werden, um Leistungen der Daseinsvorsorge zu gewähren, damit auch hier klare Verantwortungsstrukturen geregelt werden können. Für Städtepartnerschaften und Städtefreundschaften ist ein Vertrag oder eine Absichtserklärung über die Zusammenarbeit den jeweiligen Verhältnissen zwischen den betreffenden Kommunen anzupassen. Da diese Vereinbarungen einen zwischen- beziehungsweise nichtrechtlichen Charakter aufweisen, ist bei solchen zu beachten, dass der Inhalt dementsprechende Formulierungen aufweist. Weiterhin ist die politische und moralische Bindungswirkung dieser nachrichtlichen Partnerschafts- und Freundschaftsabkommen nicht zu unterschätzen, da diese häufig stärker wirkt als ein rechtlicher Zwang, welcher eher mehr Spielraum für Streitigkeiten bietet, die im Kontext freundschaftlicher oder partnerschaftlicher Zusammenarbeit unangebracht wären.

In Gesamtbetrachtung aller Arten der verwaltungsübergreifenden Kooperation ist der „Erfolg der Zusammenarbeit der Gemeinden [...] [weniger davon abhängig], in welcher Rechtsform die Zusammenarbeit erfolgt, sondern davon, ob es den Gemeinden gelingt, gemeinsame Lösungen für die [Herausforderungen, denen diese gegenüberstehen; Anmerkungen des Verfassers] zu finden, und soweit erforderlich, ihre Vorstellungen bei den maßgeblichen staatlichen und zwischenstaatlichen Institutionen durchzusetzen.“¹⁸²

¹⁸² Mayer, *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden*, S. 446f.

5. Fazit und Handlungsempfehlungen für die Praxis

„Wir haben Konflikte in vielen Fragen. Beispielsweise wenn es um die Konflikte in der Ukraine und Syrien geht. Aber trotzdem passiert hier etwas, was man gut ‚Völkerverständigung von unten‘ nennen kann [...]. [J]e schwieriger es ist, auf der politischen Ebene voran zu kommen, desto wichtiger sind kommunale Beziehungen [...].“¹⁸³

Die kommunale Außenpolitik ist ein wichtiger Faktor, um trotz etwaiger politischer Spannungen auf zivilgesellschaftlicher Ebene Brücken zwischen Staaten und Kommunen zu schaffen. Aus rechtlicher Sicht ist diese mithin nicht nur zulässig, sondern eine gewollte Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung und damit Teil der kommunalen Hoheiten. Beschränkt wird dieses Recht lediglich durch das Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme in Bezug auf die gesamtstaatliche Außenpolitik, das bedeutet, dass die Kommunen die Außenpolitik der Bundesregierung respektieren müssen, dabei allerdings nicht ihre eigenen Interessen vollständig zurückstellen sollen.

Das Instrument der Verwaltungskooperation in Form von Städtepartnerschaften und -freundschaften ist aufgrund der dargelegten gesellschaftlichen Vorteile ebenso relevant wie in seinen Ursprungszeiten und hat demzufolge sogar an Bedeutung gewonnen. Die Art und Ausgestaltung der Kooperationsabkommen sollten jedenfalls individuell an die Anforderungen einer jeden kommunalen Partnerschaft beziehungsweise Freundschaft angepasst werden, wobei ein grundsätzlicher Rahmen gewahrt werden sollte. Einige Formulierungen und Regelungen können in jeder Partnerschaft als Grundlage verwendet werden. Dazu gehören eine Präambel, welche die Grundzüge der partnerschaftlichen und freundschaftlichen Kooperation aufzeigt und gegebenenfalls auf bisherige Zusammenarbeit verweist, eine Regelung über gemeinsame einvernehmliche Auslegung und Streitbeilegung, falls erforderlich Regelungen über Kostenübernahmen sowie Schlussbestimmungen über den Geltungszeitraum und Möglichkeiten der Beendigung der Kooperation. Im Hinblick auf die Erkenntnisse dieser Ausarbeitung kann festgestellt werden, dass die Aussage, Rechtsgemeinschaften böten

¹⁸³ Rede von Außenminister Sigmar Gabriel zur Eröffnung des deutsch-russischen Jahres der kommunalen und regionalen Partnerschaften 2017/ 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/290976> – abgerufen am 22. Mai 2020 um 16 Uhr.

grundsätzlich den Ausgangspunkt für Streitigkeiten, auch im Bereich der interkommunalen Kooperationsabkommen zutrifft. Da grundsätzlich keine rechtliche Bindungswirkung von kommunalen Kooperationsabkommen auf internationaler Ebene ausgeht, kann hier eine Korrelation zu den bisher fehlenden gerichtlichen Verfahren angenommen werden. Dies bedeutet allerdings nicht, dass es nicht gelegentlich zu Streitigkeiten oder Differenzen in Bezug auf die Partnerschaften und Freundschaften kommt. Jedoch werden diese meist im Geiste der freundschaftlichen Zusammenarbeit beigelegt. Darüber hinaus bedeutet die fehlende Rechtsbindung auch nicht, dass die Kommunen sich nicht an die jeweiligen Absprachen halten, vielmehr wirkt die moralische und politische Verpflichtung diese einzuhalten regelmäßig stärker als eine Rechtsbindung und entspricht auch dem Charakter der Vereinbarungen sowie den grundsätzlichen Prinzipien, aus denen die kommunalen Verbindungen erwachsen.

Die in dieser Arbeit vorgestellten Formen der kommunalen Außenpolitik werden, in Anbetracht der sich stetig wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen an die Kommunen, weiterhin an Relevanz dazugewinnen. Folglich ist es sinnvoll und notwendig, dass Kommunen für die Verwaltung der nationalen und internationalen Kooperationen zentrale Stellen vorhalten, welche diese koordinieren. Darüber hinaus wird empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen den Koordinierungsstellen und den Fachbereichen, beispielsweise durch Stabsstellen, zu fördern. Im gesamtstaatlichen Kontext wäre es sinnvoll, Rahmenübereinkommen beziehungsweise Dachverträge mit anderen Staaten abzuschließen, um die Zusammenarbeit von Kommunen zu erleichtern und einheitliche rechtliche Grundlagen für diese zu schaffen.

Die kommunale Außenpolitik ein wichtiger Faktor, der zur Völkerverständigung sowie zum nationalen und internationalen Zusammenhalt beiträgt. Umso wichtiger ist es, diese einheitlich zu normieren um den Weg zu einer globalen Gesellschaft zu schaffen, damit alle Menschen gleichermaßen von gemeinsamen Errungenschaften auf gesellschaftlicher Ebene profitieren können.

7. Quellenverzeichnis

- Andersen, U., Fischer, S., Kuschke, W., Pfundheller, K., & Woyke, W.** (2010). *Von Städtepartnerschaften zu kommunalen Netzwerken – Kommunale Vernetzung als Motor bürgerschaftlichen Engagements in einer europäischen Öffentlichkeit*. Dortmund: Auslandsgesellschaft Deutschland e.V.
- Athenstaedt, C.** (2011). *Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit: Zur Zulässigkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen deutscher Bundesländer und Kommunen*. (M. Lehmann, Hrsg.) München: Herbert Utz Verlag.
- Bätge, F.** (2016). *Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen* (4. Ausg.). Köln: C.F.Müller.
- Becker, E.** (1941). *Gemeindliche Selbstverwaltung. Erster Teil: Grundzüge der gemeindlichen Verfassungsgeschichte*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Beyerlin, U.** (1988). *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*. Berlin: Springer Verlag Berlin-Heidelberg GmbH.
- Blumenwitz, D.** (1980). *Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaftsabkommen im Lichte des Staats- und Verfassungsrechts*. (Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, Hrsg.) Bonn: city-druck Leopold bonn Verlagsdruckereigesellschaft mbH.
- Böge, F., & Löwenstein, S.** (15. Oktober 2019). *Kein Panda für Prag*. Abgerufen am 08. Juni 2020 von Frankfurter Allgemeine Zeitung – Website: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/peking-und-prag-kuendigen-staedtepartnerschaft-auf-16432990.html>
- Bothe, M.** (1977). Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung. *Archiv des öffentlichen Rechts*(102, 1), S. 68-89.
- Brox, H., & Walker, W.-D.** (2017). *Besonderes Schuldrecht* (41. Ausg.). München: C.H.Beck.
- Brüning, C., & Vogelsang, K.** (2009). *Die Kommunalaufsicht* (2. Ausg.). Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG.
- Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 34 Az. Z 1998 AX S. 971-997.** (6. November 1981). *Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften vom 21. Mai 1980*.
- Burgi, M.** (2019). *Kommunalrecht* (6. Ausg.). München: C.H.Beck.
- Calliess, C.** (2006). *Handbuch des Staatsrechts, § 83 Auswärtige Gewalt* (3. Ausg., Bd. II: Bereiche staatlichen Handelns). (J. Isensee, & P. Kirchhof, Hrsg.) Heidelberg: C.F.Müller.
- dpa.** (15. März 2017). *Istanbul kündigt Städtepartnerschaft mit Rotterdam auf*. Abgerufen am 08. Juni 2020 von Süddeutsche Zeitung – Website: <https://www.sueddeutsche.de/politik/konflikte-istanbul-kuendigt-staedtepartnerschaft-mit-rotterdam-auf-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-170315-99-674145>
- Eher ein Schreckschuss.** (16. Juli 1979). *Der Spiegel*(29), 60.
- Enquete-Kommission Verfassungsreform.** (1976). *Deutscher Bundestag – Drucksache 7/5924 – Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform*. Bonn: Bonner Universitäts-Buchdruckerei.
- Gabriel, S.** (28. Juni 2017). Rede von Außenminister Sigmar Gabriel zur Eröffnung des deutsch-russischen Jahres der kommunalen und regionalen Partnerschaften 2017/ 2018. Krasnodar. Abgerufen am 22. Mai 2020 von <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/290976>
- Gornig, G.** (1990). Die innerdeutschen Städtepartnerschaften. Eine rechtliche Würdigung. In M. Haendcke-Hoppe, & E. Lieser-Triebnigg (Hrsg.), *40 Jahre innerdeutsche Beziehungen* (S. 153-178). Berlin: Duncker & Humblot.
- Gröpl, C.** (2017). *Staatsrecht I – Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, Verfassungsprozess mit Einführung in das juristische Lernen* (9. Ausg.). München: C.H.Beck.
- Gröpl, C., Windthorst, K., & von Coelln, C.** (2017). *Studienkommentar Grundgesetz* (3. Ausg.). München: C.H.Beck.
- Handley, S.** (2006). *Take your partners – The local authority handbook on international partnerships*. London: Local Government International Bureau.
- Heberlein, H.** (1989). *Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem*. Köln: Verlag W. Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag.

Hofstede, G., Hofstede, G., & Minkov, M. (2017). *Lokales Denken, Globales Handeln – Interkulturelle Zusammenarbeit und globales Management* (6. Ausg.). München: dtv Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Jarass, H., & Pieroth, B. (2018). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar* (15. Ausg.). München: C.H.Beck.

Joachim, D. (2009). *Die Werteordnung des Grundgesetzes* (1. Ausg.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kachlíková, M. (02. September 2014). *Prag stellt Städtepartnerschaft mit Moskau und Sankt Petersburg ein*. Abgerufen am 08. Juni 2020 von Radio Prague International – Website: <https://www.radio.cz/de/rubrik/nachrichten/prag-stellt-staedtepartnerschaft-mit-moskau-und-sankt-petersburg-ein>

Keller, E. (2018). *Städtepartnerschaften – den europäischen Bürgersinn stärken. Eine empirische Studie*. (Bertelsmann Stiftung, & Deutsch-Französisches Institut, Hrsg.) Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Klein, B. (2012). *Kommunale Kooperation zwischen innerstaatlichem Organisationsakt und Markt* (Bd. 15). (B. Stüer, Hrsg.) Göttingen: V & R unipress Universitätsverlag Göttingen.

Kment, M. (2010). *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln – Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Koreng, A. (01. Juli 2008). Rechtsaufsichtliche Maßnahmen gegen internationale Städtepartnerschaften. *Sächsische Verwaltungsblätter*, S. 157-161.

Landeshauptstadt Düsseldorf - Büro für Internationale und europäische Angelegenheiten. (27. August 2019). *EU-Zubi Programm der Landeshauptstadt Düsseldorf*. Abgerufen am 08. Juni 2020 von Landeshauptstadt Düsseldorf – Website: <https://ris-duesseldorf.itk-rheinland.de/sessionnetduebi/getfile.asp?id=351904&type=do>

Landeshauptstadt Düsseldorf - Büro für Internationale und Europäische Angelegenheiten. (18. Februar 2019). *Sommerjobs in Toulouse in Frankreich*. Abgerufen am 08. Juni 2020 von Landeshauptstadt Düsseldorf – Website: <https://www.duesseldorf.de/internationales/freundschaften-kooperationen/toulouse/aktuelles/aktuelles-detailseite/newsdetail/sommerjobs-in-toulouse-in-frankreich.html>

Landeshauptstadt Düsseldorf – Büro für Internationale und Europäische Angelegenheiten. (2020). *Düsseldorf weltweit – Jahresbericht 2019*.

Düsseldorf. Abgerufen am 29. Mai 2020 von https://www.duesseldorf.de/fileadmin/B01/internationales/download/Jahresbericht_2019_BARRIEREFREI.pdf

Landeshauptstadt Düsseldorf – Büro für Internationale und Europäische Angelegenheiten. (29. Mai 2020). *Städtefreundschaften & Kooperationen*. Abgerufen am 29. Mai 2020 von Landeshauptstadt Düsseldorf – Website: <https://www.duesseldorf.de/internationales/freundschaften-kooperationen.html>

Landeshauptstadt Düsseldorf. (15. Dezember 2016). *Ratsinformationssystem*. Abgerufen am 08. Juni 2020 von Landeshauptstadt Düsseldorf – Website: https://ris-duesseldorf.itk-rheinland.de/sessionnetduebi/si0057.asp?__ksinr=11782&toselect=207807

Landeshauptstadt Düsseldorf. (23. Oktober 2019). *Kommuniqué in Moskau unterschrieben: Oberbürgermeister Thomas Geisel besucht Partnerstadt*. Von Landeshauptstadt Düsseldorf – Website: <https://www.duesseldorf.de/internationales/aktuelles/aktuelles-detailseite/newsdetail/kommunike-in-moskau-unterschrieben-oberbuergermeister-thomas-geisel-besucht-partnerstadt-2.html> abgerufen

Landeshauptstadt Düsseldorf. (07. März 2019). *Ratsinformationssystem*. Abgerufen am 08. Juni 2020 von Landeshauptstadt Düsseldorf – Website: <https://ris-duesseldorf.itk-rheinland.de/sessionnetduebi/getfile.asp?id=340410&type=do>

Landeshauptstadt Düsseldorf. (28. November 2019). *Ratsinformationssystem*. Abgerufen am 08. Juni 2020 von Landeshauptstadt Düsseldorf – Website: https://ris-duesseldorf.itk-rheinland.de/sessionnetduebi/si0057.asp?__ksinr=18641&toselect=267726

Lindner, S. (2015). *Zwischen Öffnung und Abgrenzung. Die Geschichte des innerdeutschen Kulturabkommens 1973-1986*. Berlin: Ch. Links Verlag.

Marc, W. (22. Januar 2012). Ende einer Beziehung. *Süddeutsche Zeitung*. Abgerufen am 22. Mai 2020 von <https://www.sueddeutsche.de/politik/deutsch-britische-staedtepartnerschaft-ende-einer-beziehung-1.1248406>

Maurer, H., & Waldhoff, C. (2017). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (19. Ausg.). München: C.H.Beck.

Mayer, E. (1986). *Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden – Bestandsaufnahmen und rechtliche Probleme*. Bonn: E.G. Mayer.

Mehde, V. (2019). Art. 28 – Kooperationshoheit – Rn. 72-75. In T. Maunz, & G. Dürig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar* (88. Ausg., Bd. II. Der Bund und die Länder). München: C.H.Beck.

Meßerschmidt, K. (1990). Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – untersucht am Beispiel der "kommunalen Außenpolitik". *Die Verwaltung*, 23 Heft 4, S. 425-431.

Ministerium für Schule, Jugend und Kinder. (03. Dezember 2003). Zulassung von Lernmitteln. *Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder*. Nordrhein-Westfalen.

Nettesheim, M. (2019). Art. 32 GG – Außenhandeln unterstaatlicher Akteure – Rn. 120-129. In T. Maunz, & G. Dürig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar* (88. Ausg., Bd. II. Der Bund und die Länder). München: C.H.Beck.

Nierhaus, M. (2011). Art. 28 – verfassungsmäßige Ordnung, kommunale Selbstverwaltung. In M. Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar* (6. Ausg., S. 1019-1058). München: C.H.Beck.

Pfundheller, K. (2014). Beendigung von Städtepartnerschaften. In *Städtepartnerschaften* (S. 112-113). Düsseldorf: Sozialdemokratische Gesellschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen e.V.

Pfundheller, K. (2014). *Städtepartnerschaften – alternative Außenpolitik der Kommunen*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion. (19. Mai 2020). *Datenbank der kommunalen Partnerschaften*. Abgerufen am 19. Mai 2020 von [rgre.de: https://www.rgre.de/partnerschaft/datenbank/](https://www.rgre.de/partnerschaft/datenbank/)

Scheiwe, H. (04. Dezember 2019). *Polnische Delegation verwüstet Hotelzimmer: Torgau kündigt Städtepartnerschaft*. Abgerufen am 22. Mai 2020 von Redaktionsnetzwerk Deutschland: <https://www.rnd.de/panorama/polnische-delegation-verwuestet-hotelzimmer-torgau->

kündigt-staedtepartnerschaft-MTMMYMLJZA6TOHQWSVW6LKZH4.html

Schmidt, T. (2005). *Kommunale Kooperation: Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts* (1. Ausg.). Tübingen: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG.

Schmidt, T. I. (2017). *Beamtenrecht* (1. Ausg.). Tübingen: Mohr Siebeck.

Schnakenberg, O. (1990). *Innerdeutsche Städtepartnerschaften: Rechtliche Aspekte grenzüberschreitenden kommunalen Handelns*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Sebaldt, M. (2009). *Die Macht der Parlamente: Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt* (1. Ausg.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sticker, J. (1982). *Kommunale Außenpolitik: Jumelage, Verschwisterung, Twinning, Gemelagio, Verbroedering* (2. Ausg.). Köln: Deutscher Gemeindeverlag.

Streinz, R. (2011). Art. 32 – Auswärtige Beziehungen. In M. Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar* (6. Ausg., S. 1099-1116). München: C.H.Beck.

Voßkuhle, A., & Kaufhold, A.-K. (Oktober 2010). *Grundwissen – Öffentliches Recht: Das Bundesstaatsprinzip. Juristische Schulung*, S. 873-876.

Westdeutscher Rundfunk. (19. Mai 2020). *Stadt Schwerte lässt Städtepartnerschaft mit Polen ruhen*. Abgerufen am 08. Juni 2020 von Westdeutscher Rundfunk – Website: <https://www1.wdr.de/nachrichten/ruhrgebiet/schwerte-setzt-zeichen-gegen-homophobie100.html>

Zimmermann, U., & Nutzenberger, K. (2011). *Städtepartnerschaften – Instrument der "kommunalen Außenpolitik" der Städte und Gemeinden*. (Deutscher Städte- und Gemeindebund, Hrsg.) Burgwedel: Verlag WINKLER & STENZEL GmbH.

Die Erwerbsarbeit ist ein prägender Bestandteil der Arbeitsgesellschaft in Deutschland und eine wesentliche Voraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Die Mittel, um gesellschaftliche Teilhabe zu erreichen, sind demnach geförderte versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, die auf mehrere Jahre angelegt sind.

Soziale Teilhabe

Ziele und Wirkungen des § 16i SGB II

Anja Janßen

Abteilung Duisburg / Fachbereich KVD
Kurs K 17/05 / Einstellungsjahrgang: 2017

Einstellungsbehörde:
Kreis Kleve
Nassaueralle 15-23
47533 Kleve

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
Glossar	VI
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangspunkt der Bachelorarbeit	1
1.2 Forschungsfrage der Arbeit und wissenschaftliche Relevanz	2
1.3 Aufbau und Methodik der Arbeit	3
2 Soziale Teilhabe	6
2.1 Der Begriff der sozialen Teilhabe	6
2.2 Historie des sozialen Arbeitsmarktes	10
3 Vorstellung des § 16i SGB II	13
3.1 Zielsetzungen	13
3.2 Fördervoraussetzungen	15
3.2.1 Anforderungen an den Arbeitgeber	15

3.2.2 Bedingungen an den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten	16
3.3 Umfang der Förderung	18
4 Wirkungen des § 16i SGB II	22
4.1 Methodisches Vorgehen bei der Umfrage	22
4.2 Vorstellung der Umfrage	24
4.3 Auswertung der Umfrage	26
4.4 Bedeutung der gewonnenen Erkenntnisse für die Forschungsfrage	44
5 Fazit	47
5.1 Antworten auf die Forschungsfrage	47
5.2 Wertung über den § 16i SGB II als Förderinstrument	48
5.3 Ausblick auf die Entwicklung des § 16i SGB II als Förderinstrument	49

Quellenverzeichnis	IX
---------------------------	-----------

Eigenständigkeitserklärung	XII
-----------------------------------	------------

Anhang	XIII
---------------	-------------

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Ebenen sozialer Zugehörigkeit	7
Abb. 2:	Dimensionen und Indikatoren sozialer Teilhabe	8
Abb. 3:	Infografik zum Förderinstrument des § 16i SGB II	21
Abb. 4:	Auswertung der Fragen 1 und 2	27
Abb. 5:	Auswertung der Frage 3	28
Abb. 6:	Auswertung der Frage 7	32
Abb. 7:	Auswertung der Frage 8	33
Abb. 8:	Auswertung der Frage 11	34
Abb. 9:	Auswertung der Frage 14	38
Abb. 10:	Auswertung der Frage 16	41

Abkürzungsverzeichnis

A

Abs. • Absatz
a. F. • alte Fassung

B

BA • Bundesagentur für Arbeit
BMAS • Bundesministerium für Arbeit und Soziales
bspw. • beispielsweise
bzw. • beziehungsweise

E

ESF • Europäischer Sozialfonds

F

f. • folgend

G

ggf. • gegebenenfalls

I

IAB • Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

M

MAGS NRW • Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
MiLoG • Mindestlohngesetz

N

n. F. • neue Fassung
Nr. • Nummer
NRW • Nordrhein-Westfalen

O

o. a. • oben aufgeführt

P

% • Prozent

S

S. • Satz
SGB II • Sozialgesetzbuch, Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitsuchende)
SGB III • Sozialgesetzbuch, Drittes Buch (Arbeitsförderung)
SGB IV • Sozialgesetzbuch, Viertes Buch (Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung)

SGB IX • Sozialgesetzbuch, Neuntes Buch
(Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen)

s. o. • siehe oben

U

u. a. • unter anderem

V

vgl. • vergleiche

Z

10. SGB II-ÄndG • Zehntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt

z. B. • zum Beispiel

Glossar

Dieses Glossar erläutert wichtige Begriffe, die im Rahmen dieser Arbeit immer wieder Verwendung finden oder für das Grundverständnis der Arbeit von Bedeutung sind.

Arbeitslosengeld: Das Arbeitslosengeld ist eine Entgeltersatzleistung der Arbeitslosenversicherung für Arbeitnehmer im Rahmen der Arbeitsförderung des SGB III bei Arbeitslosigkeit und beruflicher Weiterbildung (Roßkopf, 2012, S. 33).

Arbeitslosengeld II: Arbeitslosengeld II ist eine nachrangige, bedarfsorientierte und bedürftigkeitsabhängige Sozialleistung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nicht in der Lage sind, alleine oder mithilfe der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen den Bedarf zur Sicherung des notwendigen Lebensunterhaltes, etwaige Mehrbedarfe und die angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung sicherzustellen (Löcher, 2012, S. 35).

Bedarfsgemeinschaft: Durch den Gesetzgeber definierte Gruppe von Personen, die dadurch bestimmt ist, dass das Einkommen und Vermögen jedes einzelnen Mitglieds der Gruppe als Einkommen und Vermögen der Gesamtheit der Mitglieder der Gemeinschaft berücksichtigt wird und damit die Höhe jedes individuellen Leistungsanspruchs beeinflusst (Löcher, 2012, S. 63).

Bundesagentur für Arbeit: Die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts auf Bundesebene mit Selbstverwaltung, die Aufgaben nach dem SGB III (Arbeitsförderung) sowie weitere ihr übertragene Aufgaben wahrnimmt. Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die BA für alle Leistungen zuständig, die nicht den kommunalen Trägern zugewiesen sind (Wendtland, 2012, S. 86).

Eingliederungsleistungen: Die Eingliederungsleistungen sind spezifische Leistungen des Jobcenters oder der Bundesagentur für Arbeit, die erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen sollen. Im Rahmen der gesetzgeberischen Konzeption werden die Eingliederungsleistungen als wesentliches Element des Förderns der Leistungsberechtigten verstanden (Ehmann, 2012, S. 103).

Erwerbsfähiger Leistungsberechtigter: Als erwerbsfähige Leistungsberechtigte gelten gem. § 7 SGB II Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und die Altersgrenze nach § 7a SGB II noch nicht erreicht haben, erwerbsfähig sind, hilfebedürftig sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben.

Als erwerbsfähig gilt gem. § 8 SGB II, wer nicht durch Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.

Europäischer Sozialfonds: Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das wichtigste Instrument der Europäischen Union zur Förderung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Europa. Er verbessert den Zugang zu besseren Arbeitsplätzen, bietet Qualifizierung und unterstützt die soziale Integration. Ziel ist, dass alle Menschen eine berufliche Perspektive erhalten (BMAS, 2014).

Grundsicherung für Arbeitsuchende: Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist ein Hilfesystem für erwerbsfähige hilfsbedürftige Menschen, das ihnen zur Eingliederung in Arbeit verhelfen sowie ihnen und den mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen ein Leben, das der Würde des Menschen entspricht, sicherstellen soll (Löcher, 2012, S. 135).

Jobcenter: Jobcenter ist die Bezeichnung der Behörden, die für die Wahrnehmung von Leistungsaufgaben nach dem SGB II zuständig sind (Wendtland, 2012, S. 145).

Sozialgeld: Sozialgeld ist eine nachrangige Sozialleistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes nicht erwerbsfähiger Leistungsberechtigter, die mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben (Löcher, 2012, S. 189).

Zugelassener kommunaler Träger: Zugelassene kommunale Träger (auch als Optionskommune bezeichnet) sind die in der Anlage zur Kommunalträger-Zulassungsverordnung anstelle der Bundesagentur als Träger der Leistungen nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II zugelassenen kreisfreien Städte und Kreise (Roßkopf, 2012, S. 230).

1 Einleitung

Dem Leser¹ liegt eine Bachelorthesis zum Thema „Soziale Teilhabe – Ziele und Wirkungen des § 16i SGB II“ vor. Zum besseren Verständnis der Thematik wird zunächst der Ausgangspunkt der Arbeit betrachtet, bevor im Anschluss Erläuterungen zu der aufgeworfenen Forschungsfrage und dem methodischen Vorgehen folgen werden.

1.1 Ausgangspunkt der Bachelorarbeit

„Trotz der guten konjunkturellen Entwicklung in Deutschland und der rückläufigen Arbeitslosenzahl in den vergangenen Jahren gibt es nach wie vor eine zahlenmäßig bedeutsame Gruppe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen, die seit langem Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II beziehen [...]“ (BT-Drs. 19/4725, 2018, S. 1) und deren Chancen auf eine Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt – ohne besondere Unterstützung – als äußerst gering einzuschätzen sind. Die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder Ähnlichem gestaltet sich besonders schwierig. Aus diesem Grund ist es notwendig, die Langzeitarbeitslosigkeit mit verschiedenen Förderinstrumenten zu bekämpfen.

Die bisherigen Instrumente im Fördersystem des SGB II haben sich für den o. a. Personenkreis auch über einen längeren Zeitraum als nicht wirksam genug erwiesen, um den Betroffenen die Möglichkeit zu geben, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen (Schulze-Böing, 2019, S. 217). Um die Entstehung erheblicher gesellschaftlicher Kosten sowie soziale Ausgrenzung zu vermeiden, ist zum 1. Januar 2019 das 10. SGB II-ÄndG, kurz: „Teilhabechancengesetz“, in Kraft getreten. Dieses Bundesgesetz soll neue Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt schaffen (BT-Drs. 19/4725, 2018, S. 1). Um dieses Ziel zu erreichen, wurden mit dem o. a. Gesetz zwei neue Förderinstrumente eingeführt. Zum einen fördert nun § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsplatz“ als neues Instrument sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen von sehr arbeitsmarktfernen Personen und zum anderen wurde

¹ In der vorliegenden Bachelorarbeit erfolgt keine Differenzierung zwischen den Geschlechtsformen, um die Lesbarkeit nicht einzuschränken. Es sind stets alle Geschlechter adressiert. Wo eine Geschlechtsunterscheidung aus inhaltlichen Gründen erforderlich ist, wird dies entsprechend berücksichtigt.

der § 16e SGB II „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ neu gefasst und somit eine neue Rechtsgrundlage für einen weiteren Lohnkostenzuschuss geschaffen.

Diese Bachelorarbeit fokussiert das Förderinstrument des § 16i SGB II, indem die Thesis die Ziele des Förderinstruments des § 16i SGB II konkret herausstellt und dessen tatsächliche Wirkungen auf die soziale Teilhabe der Betroffenen untersucht. Die zentrale Motivation für die Verfasserin dieser Arbeit ist neben dem Interesse verschiedener Jobcenter in NRW an den Erkenntnissen dieser Bachelorarbeit, das Eigeninteresse an solch einer Untersuchung. Denn im Rahmen des Studiums absolvierte die Verfasserin dieser Arbeit im vergangenen Jahr einen Praxisabschnitt bei dem Jobcenter des Kreises Kleve, wo sie dem Sachgebiet für aktive Leistungen im SGB II zugeordnet wurde. In diesem Zusammenhang lernte die Verfasserin dieser Arbeit auch das Förderinstrument des § 16i SGB II kennen, welches ihr Interesse weckte. Hinzu kommt, dass die Verfasserin dieser Arbeit nach erfolgreichem Abschluss des Studiums eine Stelle im Sachgebiet für aktive Leistungen im SGB II beim Jobcenter des Kreises Kleve antreten wird, weshalb die Erkenntnisse dieser Bachelorarbeit auch einen persönlichen Mehrwert darstellen.

1.2 Forschungsfrage der Arbeit und wissenschaftliche Relevanz

Die wissenschaftliche Betrachtung in dieser Bachelorarbeit widmet sich dem Thema der sozialen Teilhabe sowie dem § 16i SGB II als Förderinstrument. Im Anschluss wird im Theorie-Praxis-Transfer die Frage beantwortet, ob durch das Förderinstrument des § 16i SGB II eine neue Perspektive für die sehr arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen geschaffen wird. Folglich wird in der Bachelorarbeit folgende Forschungsfrage untersucht:

Inwiefern werden durch die Einführung des Förderinstruments des § 16i SGB II die sozialen Teilhabechancen der Geförderten verbessert?

Das Thema der Förderinstrumente im SGB II ist politisch brisant und beinahe stetig aktuell. Die Arbeitslosigkeit in Deutschland konnte zwar in den letzten zehn Jahren deutlich abgebaut werden, dennoch waren im Jahresdurchschnitt 2019 in Deutschland 2.267.000 Menschen arbeitslos gemeldet (BA, 2020a). Davon sind laut BMAS allein rund 750.000 Menschen langzeitarbeitslos (BMAS, 2019a). Diese Zahlen verdeutlichen, dass die Ziele der Arbeitsförderung – zu

denen die Vermeidung und Verkürzung von Arbeitslosigkeit gehören – weiterhin hohe Anforderungen an Politik und Arbeitsverwaltung stellen. Neben den Vermittlungsaktivitäten nimmt die aktive Arbeitsmarktförderung dabei einen großen Stellenwert ein, weshalb mit dem Eintritt des 10. SGB II-ÄndG am 1. Januar 2019 u. a. der § 16i SGB II als neues Förderinstrument eingeführt worden ist. Aufgrund dessen, dass das neue Förderinstrument des § 16i SGB II erst vor eineinhalb Jahren in Kraft getreten ist und das BMAS den deutschen Bundestag erstmalig zum Jahresende 2020 über die ersten Ergebnisse der Evaluation der Regelinstrumente nach § 16e SGB II und § 16i SGB II von der IAB informieren wird (Bauer et al., 2019, S. 1), befasst sich diese Bachelorarbeit mit einem Themenbereich, der für die Fortentwicklung des § 16i SGB II als Förderinstrument einen Beitrag leisten kann. Ferner wird das hohe Erkenntnisinteresse durch die Anfragen einzelner Jobcenter in NRW nach den Ergebnissen der durchgeführten Umfrage (vgl. Teilkapitel 4.3) sowie nach der Bachelorarbeit insgesamt bestätigt.

1.3 Aufbau und Methodik der Arbeit

In der Bachelorthesis werden die Ziele des § 16i SGB II herausgestellt und die Wirkungen des Förderinstruments des § 16i SGB II auf die soziale Teilhabe der Geförderten untersucht. Hierzu bedarf es eines grundlegenden Verständnisses von dem Begriff „Soziale Teilhabe“, um untersuchen zu können, inwiefern durch das Förderinstrument des § 16i SGB II die soziale Teilhabe der Geförderten positiv beeinflusst wird. Dieses grundlegende Verständnis über die soziale Teilhabe wird durch das zweite Kapitel dieser Arbeit vermittelt. Eine Dimension von sozialer Teilhabe ist die Teilhabe am Arbeitsmarkt, welche den Schwerpunkt dieser Arbeit bildet. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle auch ein Überblick über die Historie des sozialen Arbeitsmarktes gegeben.

Ferner ist für das Verständnis dieser Bachelorarbeit die Kenntnis des § 16i SGB II als Förderinstrument erforderlich, weshalb im Rahmen des dritten Kapitels Erläuterungen zu den Zielen dieser Norm, dem Umfang der Förderung sowie den Fördervoraussetzungen gemacht werden. Bei den gesetzlichen Fördervoraussetzungen des § 16i SGB II werden sowohl die Anforderungen an den Arbeitgeber als auch die Bedingungen an den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten konkretisiert.

Der Fokus dieser Arbeit liegt in der Analyse der Wirkungen des Förderinstruments des § 16i SGB II auf die soziale Teilhabe der Geförderten. Um solch eine Analyse vornehmen zu

können, wurde eine Umfrage zur Forschungsfrage erstellt, welche an die 53 Jobcenter in NRW gerichtet wurde. Daher werden im vierten Kapitel das methodische Vorgehen, der Aufbau sowie die Auswertung der Umfrage vorgestellt.

Das Teilkapitel 4.4 bildet den Schwerpunkt dieser Bachelorarbeit, da an dieser Stelle die Bedeutung der gewonnenen Erkenntnisse für die Forschungsfrage erläutert wird. Im Rahmen dieses Teilkapitels wird u. a. herausgestellt, inwieweit das Förderinstrument des § 16i SGB II in der Praxis die von der Bundesregierung geforderten Ziele erreicht (vgl. Teilkapitel 3.1). Es soll festgestellt werden, ob und wie durch eine Förderung mit § 16i SGB II nachhaltige soziale Teilhabechancen für die Langzeitarbeitslosen geschaffen werden.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurde neben der o. a. Umfrage auf eine differenzierte Literatur und Informationsgrundlage zurückgegriffen. Für den theoretischen Teil der Bachelorthesis wurden neben Literatur zur sozialen Inklusion und Gesetzeskommentaren zum § 16i SGB II vor allem Veröffentlichungen zur Entwicklung des sozialen Arbeitsmarktes sowie zum o. a. Förderinstrument aus Bundes- und Landesministerien verwendet. Auch auf Zeitschriftenbeiträge konnte für die Analyse zurückgegriffen werden. Grundbegriffe des SGB II konnten über ein Fachwörterbuch erläutert werden und sind separat im Glossar dieser Arbeit dargestellt.

Die Arbeit schließt mit einem Fazit, das sich in drei Unterkapitel teilt. Neben der zusammenfassenden Beantwortung der Forschungsfrage wird eine Wertung über den § 16i SGB II als Förderinstrument vorgenommen sowie ein Ausblick auf die Entwicklung des § 16i SGB II als Förderinstrument gegeben. So wird das Thema dieser Arbeit umfassend und ganzheitlich analysiert.

2 Soziale Teilhabe

Dieses Kapitel befasst sich mit dem Begriff der sozialen Teilhabe, welcher neben dem § 16i SGB II (vgl. Kapitel 3) ein zentrales Element dieser Untersuchung ist. Obwohl der Terminus „Soziale Teilhabe“ Gegenstand andauernder Debatten in der Bundesrepublik ist, wird er regelmäßig in Literatur, Zeitschriftenbeiträgen oder Ähnlichem ohne nähere Definition verwendet. Zur hinreichenden Beantwortung der Forschungsfrage (vgl. Teilkapitel 1.2) ist es allerdings notwendig, eine Begriffsbestimmung von „Soziale Teilhabe“ vorzunehmen. Des Weiteren wird neben einer Begriffsbestimmung auch ein Einblick in die Historie bzw. die Entwicklung des sozialen Arbeitsmarktes gegeben, da der Schwerpunkt im Rahmen der Untersuchung der Forschungsfrage (vgl. Teilkapitel 1.2) bei der Teilhabe am Arbeitsmarkt liegt.

2.1 Der Begriff der sozialen Teilhabe

Mit dem Begriff „Soziale Teilhabe“ und seinem Gegenbegriff „Soziale Ausgrenzung“, welche aus dem französischen Debattenraum stammen, werden u. a. die Lebensbedingungen von Langzeiterwerbslosen in den Blick genommen, die in besonderem Maße von Ausgrenzungsrisiken betroffen sind. „Über kontroverse theoretische Positionen hinweg besteht Einigkeit darin, dass soziale Teilhabe und soziale Exklusion (Ausgrenzung) gleichermaßen relationale wie multidimensionale Konzepte sind“ (Hirseland, Ramos Lobato & Ritter, 2012, S. 97). So bemisst sich soziale Teilhabe nach dem grundlegenden sozialwissenschaftlichen Begriffsverständnis an den verfügbaren Chancen und Handlungsmöglichkeiten, individuell gewünschte und gesellschaftlich übliche Lebensweisen und -standards realisieren zu können (BMAS, 2011, S. 165 f.). Soziale Teilhabe bedeutet also die faktische – nicht nur formale – Möglichkeit von Personen, ein Leben persönlicher Lebensziele entsprechend zu führen (BMAS, 2018, S. 15). Zu Ausgrenzungsrisiken kann es dann kommen, wenn die notwendigen, z. B. die ökonomischen Voraussetzungen zur Realisierung der individuell favorisierten Lebensweisen nicht bzw. nur eingeschränkt verfügbar sind (Hirseland et al., 2012, S. 97). Deutlich wird, dass der Begriff der Teilhabe eine individualisierte Perspektive einnimmt, sodass es bspw. unterschiedliche Perspektiven auf die Situation „Armut“ geben kann, aus welcher unterschiedliche Handlungsmuster resultieren (BMAS, 2019, S. 24). Somit ist soziale Teilhabe subjektiv definiert, also an den Ansprüchen und Erwartungen der Individuen zu messen.

„[...] Teilhabe ist aber nicht nur individualisiert, sondern auch prozessual, das heißt Teilhabe ist im Rahmen individualisierter Lebensführung herzustellen“ (ebd.). Denn nur durch die Handlung des Individuums, also durch die Fähigkeit, an den verschiedenen Formen des gesellschaftlichen Lebens aktiv teilhaben zu können, stellt sich Teilhabe her (ebd., S. 25). Folglich kann das Individuum auch nur durch seine Aktivität ein Teil des Ganzen werden, da sich soziale Teilhabe eben nicht, wie z. B. eine Sozialleistung, die auf das Konto einer Person überwiesen wird, einfach zuweisen lässt (ebd.).

Wie o. a. handelt es sich bei der sozialen Teilhabe um ein multidimensionales Konzept, weshalb bei der sozialen Teilhabe zwischen zwei Ebenen und mehreren Dimensionen sozialer Integration unterschieden werden kann. So differenziert Kronauer (BMAS, 2011, S. 166) z. B. zwischen der Einbindung in die vielfach erwerbsförmig organisierte gesellschaftliche Arbeitsteilung und sozialen Netzwerke (Interdependenz) sowie den materiellen, politisch institutionellen und kulturellen Teilhabemöglichkeiten an gesellschaftlich anerkannten Lebenschancen und -standards (Partizipation). Folglich geht es einerseits um die Aktivität des Individuums im Rahmen seines direkten Umfelds, also als Freund, Partner, Kollege oder Ähnlichem und andererseits um die Aktivität im Rahmen größerer sozialer Prozesse, bspw. als Konsument oder Wähler (BMAS, 2019, S. 24).

Abb. 1: Ebenen sozialer Zugehörigkeit (BMAS, 2011, S. 166)

Interdependenz	Partizipation
Einbindung in die gesellschaftliche Arbeitsteilung Einbindung in soziale Netze	Materielle Teilhabe Politisch-institutionelle Teilhabe Kulturelle Teilhabe

Diese verschiedenen Teilhabemöglichkeiten produzieren bestimmte Lebensmuster, welche sich auf Faktoren wie z. B. das Einkommen, die Wohnsituation und die Gesundheit auswirken, sodass soziale Teilhabe eher Möglichkeiten als einen finalen sozialen Status eröffnet (BMAS, 2019, S. 24 f.).

Die Ebenen sozialer Teilhabe – Interdependenz und Partizipation – lassen sich weiter auf verschiedene gesellschaftliche Bereiche bzw. Dimensionen beziehen, mit welchen sich das individuelle Wohlergehen bestimmen lässt (vgl. Abbildung 2). „Dabei geht es um die Zustände, die für die empfundene Zugehörigkeit zur gesellschaftlichen Normalität als zentral angesehen werden“ (ebd., S. 25).

Abb. 2: Dimensionen und Indikatoren sozialer Teilhabe (BMAS, 2019, S. 26)

Dimension	Ausgewählte Teilhabeindikatoren (als Chance oder Ergebnis fassbar)
Lebenszufriedenheit Ressourcen Kompetenzen	Lebenszufriedenheit Konsum, Aktivität und Mobilität, warme Mahlzeit Fertigkeiten Softskills
Erwerbsarbeit	Arbeitszufriedenheit Arbeitsertüchtigkeit / Arbeitsbelastungen
Soziale Integration Bildung / Kultur	Kollegialität, Soziales Netzwerk Zugang zu kulturellen Angeboten und dem Bildungssystem
Gesundheit	Gesundheitszustand Gesundheitsverhalten
Anerkennung	Gesellschaftliche Anerkennung Vertrauen in Institutionen
Selbstwirksamkeit	Selbstvertrauen Selbstbestimmtheit
Work-Life-Balance	Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf, insbesondere im Hinblick auf Zeitkontingente

Da die Bundesrepublik Deutschland eine Arbeitsgesellschaft ist, hat die Dimension „Erwerbsarbeit“ eine herausgehobene Bedeutung bei der Vermittlung sozialer Teilhabe und gesellschaftlicher Integration (Christoph, Gundert, Hirsland, Hohendanner, Hohmeyer & Ramos Lobato, 2015, S. 2). Zu einer an Erwerbsarbeit orientierten Lebensführung gehört nicht nur die Aufrechterhaltung einer Tagesstruktur, die Perspektive einer selbstständigen Einkommenserzielung sowie der Einsatz der eigenen beruflichen Fähigkeiten, sondern auch das Sinnerleben in der Arbeit und die damit verbundenen Erfolgserlebnisse. Gesundheit, soziale Kontakte, Selbstbestimmung und Selbstwertgefühl sind weitere von der Erwerbsarbeit beeinflusste Teilhabedimensionen. „All diese Aspekte können schließlich dazu führen, dass Individuen sich außerhalb der Arbeitswelt stärker zugehörig fühlen [...]“ (BMAS, 2019, S. 25). Dabei spielt vor allem das erzielte Erwerbseinkommen eine Rolle, weil gesellschaftlicher Status und Anerkennung, die Teilnahme am sozialen Leben sowie die materielle Teilhabe eng mit diesem verknüpft sind (Christoph et al., 2015, S. 2). So wird bspw. ein Mensch mit hohem Selbstwertgefühl leichter soziale Kontakte knüpfen können und der Erwerb eines Einkommens ermöglicht ggf. Unternehmungen mit Freunden oder auch den Besuch kultureller Veranstaltungen. Folglich ist festzuhalten, dass über den Arbeitsmarkt nicht nur ökonomische, sondern auch soziale Chancen verteilt werden, welche sich positiv auf die soziale Teilhabe auswirken können (Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V., 2013, S. 9). Um tatsächlich einen Beitrag zur sozialen Teilhabe leisten zu können, muss allerdings nicht nur die erwerbsfähige leistungsbe-

rechtigte Person aktiviert werden, sondern auch ihr soziales Umfeld (BMAS, 2019, S. 28). Soziale Teilhabe ist somit auch von der Interaktion aller Beteiligten in der konkreten Situation, also von der Gesellschaft als solche, abhängig.

Im Umkehrschluss zu den bisher getätigten Ausführungen werden Teilhabedefizite insbesondere als Folge von länger andauerndem Erwerbsausschluss verstanden (Hirsland et al., 2012, S. 97). „So konnte die sozialwissenschaftliche Arbeitslosigkeitsforschung [...] wiederholt zeigen, dass der (dauerhafte) Ausschluss von Erwerbsarbeit bspw. Tendenzen sozialer Isolation, die Entstehung und Verfestigung psychischer und gesundheitlicher Probleme sowie die Destrukturierung der alltäglichen Zeitrhythmen begünstigt und zudem zum Verlust von längerfristigen Lebensplänen führen kann“ (BMAS, 2011, S. 166). Aus diesen Gründen wurde bereits in der Vergangenheit versucht, Arbeitslosigkeit mit (geförderter) Arbeit zu begegnen, um die mit dem Ausschluss vom Arbeitsmarkt einhergehenden Teilhabedefizite zu lindern (Hirsland et al., 2012, S. 97 f.). Ziel ist es schließlich, die soziale Teilhabe – also die soziale Einbindung, die Lebensqualität und das subjektive Zugehörigkeitsgefühl – auch denjenigen zu ermöglichen, für die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbsfähigkeit nicht realistisch ist (vgl. Teilkapitel 3.1). Im folgenden Teilkapitel wird entsprechend auf diese Historie des sozialen Arbeitsmarktes eingegangen.

2.2 Historie des sozialen Arbeitsmarktes

Zum 1. Januar 2005 wurde die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingeführt und die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammengelegt. „Damit rückte die Aktivierung von erwerbsfähigen hilfebedürftigen Personen ins Zentrum der Arbeitsmarktpolitik“ (Kupka, Ramos Lobato & Wolff, 2019). Von Beginn an zählten zu den erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen im Sinne des § 7 Abs. 1 S. 1 SGB II sehr arbeitsmarktferne Personen, also auch Langzeitarbeitslose. Nach Kupka und Wolff (Kupka, P. & Wolff, J., 2013, S. 70) lägen die Chancen der sehr arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen, eine ungeforderte Arbeit zu finden, nahe bei null, weshalb schon häufig die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes gefordert worden sei. „Der soziale Arbeitsmarkt ist ein Förderkonzept, das bei sehr arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen die Teilhabe am Erwerbsleben und am gesellschaftlichen Leben verbessern soll. Für einige Geförderte kann er auch einen

(Wieder-)Einstieg in nicht geförderte Erwerbsarbeit bedeuten“ (Kupka et al., 2019). Mit Inkrafttreten des Teilhabechancengesetzes ist zum 1. Januar 2019 nunmehr ein solcher sozialer Arbeitsmarkt eingeführt worden.

Im Folgenden werden die vor Inkrafttreten des Teilhabechancengesetzes – also vor Einführung des Förderinstrumentes des § 16i SGB II – im SGB II vorhandenen Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung beschrieben. Um den Kontext zum Thema dieser Bachelorarbeit zu wahren, werden wohlbermerkt nur die bisherigen Normen und Bundesprogramme vorgestellt, auf die das Förderinstrument des § 16i SGB II aufbaut.

Eine unmittelbare Vorgängervorschrift zu § 16i SGB II existiert nicht. Allerdings kann § 16e SGB II „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung insofern als Vorgängerregelung gelten, als dass das Teilhabechancengesetz mit den neuen Förderinstrumenten „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II n. F.) und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) § 16e SGB II a. F. ersetzt haben (Voelzke, 2019, Rn. 22).

Die bisher für die Zielgruppe der Menschen mit besonders großem Abstand zum Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Instrumente im SGB II, wie die Arbeitsangelegenheiten nach § 16d SGB II oder die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II a. F., haben sich auch über einen längeren Zeitraum als nicht hinreichend wirksam erwiesen. So sind die Arbeitsangelegenheiten nur auf einen kurzen Förderzeitraum und lediglich auf zusätzliche, wettbewerbsneutrale und gemeinnützige Tätigkeiten beschränkt (vgl. § 16d Abs. 2 bis 4 SGB II). Hinzu kommt, dass es sich um keine sozialversicherungspflichtigen und regulär entlohnten Arbeitsverhältnisse handelt. Dass der Kernidee des sozialen Arbeitsmarktes auch durch das Förderinstrument des § 16e SGB II a. F. nur bedingt nahegekommen wurde, könnte u. a. an der beschränkten Förderung auf nur einen kurzen Förderzeitraum gelegen haben. Dadurch richtete sich das Instrument eher an arbeitsmarktnähere Personen. (Schulze-Böing, 2019, S. 217).

Neben den o. a. Regelinstrumenten fand eine öffentlich geförderte Beschäftigung in den vergangenen Jahren vor allem in befristeten Programmen auf Bundes- und Landesebene statt (Harich, 2020, Rn. 1). Zu diesen Programmen zählte auch das regional ausgerichtete Bundesprogramm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakete für Ältere in den Regionen“ (2005–2015). „Das Programm richtete sich an ältere Langzeitarbeitslose über 50 Jahre mit dem Ziel der Reintegration in den Arbeitsmarkt“ (BMAS, 2015, S. 15). Die regionalen Beschäftigungspakete, die jeweils auf die Potenziale der Regionen spezialisiert waren, verfügten über eine hohe Gestaltungsfreiheit bei der Konzeption und Umsetzung des Programms, wodurch die älteren

Langzeitarbeitslosen gezielt vor Ort gefördert werden konnten (ebd.). Neben diesem Programm gibt es seit 2015 auch das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Damit hat die Bundesregierung den Jobcentern eine weitere Möglichkeit geschaffen, um arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose ohne bzw. ohne verwertbaren Berufsabschluss bei der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen (BMAS, 2019b). Im Fokus dieser Förderung stehen die gezielte Ansprache und Beratung von Arbeitgebern, das Arbeitnehmercoaching nach Beschäftigungsaufnahme sowie der Ausgleich von individuellen Minderleistungen durch Lohnkostenzuschüsse (ebd.).

Der § 16i SGB II baut allerdings insbesondere auf den Erkenntnissen eines weiteren Bundesprogrammes auf. Dabei handelt es sich um das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“, welches zu Beginn des Jahres 2015 gestartet ist. Es zielte auf die Verbesserung der sozialen Teilhabe von arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbeziehenden im SGB II ab, die entweder mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft lebten und/oder aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen eine besondere Förderung benötigten (BMAS, 2019, S. 16). „Die Förderung bestand im Wesentlichen in einer Übernahme der Lohnkosten (in Höhe des Mindestlohns) für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von höchstens 30 Stunden pro Woche für die Dauer des Programms, also längstens bis zum 31. Dezember 2018 [...]“ (ebd.). § 16i SGB II hat nunmehr die wesentlichen Kernelemente des Programms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ in das Regelinstrumentarium des SGB II überführt, auch wenn wiederum zunächst befristet bis zum 31. Dezember 2024. Die Norm des § 16i SGB II als solche wird im folgenden Kapitel vorgestellt.

3 Vorstellung des § 16i SGB II

Wie schon der Titel dieser Bachelorarbeit erkennen lässt, befasst sich diese Thesis u. a. mit den Zielen und Wirkungen des § 16i SGB II. Zum grundlegenden Verständnis dieser Norm bedarf es einiger Erläuterungen zu den Zielen, dem Umfang der Förderung sowie den Fördervoraussetzungen des § 16i SGB II. Im Rahmen der Darstellung der Fördervoraussetzungen werden neben den gesetzlichen Anforderungen an den Arbeitgeber die Bedingungen an den Geförderten thematisiert.²

3.1 Zielsetzungen

Wie in dem Teilkapitel 1.1 bereits angedeutet wurde, profitieren nicht alle Menschen von der guten Lage am Arbeitsmarkt. „Insbesondere diejenigen, die schon lange vergeblich nach Arbeit suchen, haben ohne Unterstützung absehbar keine realistische Chance auf einen regulären Arbeitsplatz“ (BMAS, 2018a). Das Teilhabechancengesetz – und folglich auch der § 16i SGB II als Förderinstrument – sollen nunmehr einen Beitrag zur Erreichung der Vollbeschäftigung leisten, welche sich die Bundesregierung als Ziel gesetzt hat (BT-Drs. 19/4725, 2018, S. 10). Dies begründet auch die Stellung des § 16i SGB II im ersten Abschnitt des dritten Kapitels des SGB II, in dem Leistungen zur Eingliederung in Arbeit geregelt sind. Die folgenden Ziele des § 16i SGB II sind stets auf den Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum 10. SGB II-ÄndG zurückzuführen (BT-Drs. 19/4725, 2018).

Vorrangiges Ziel des § 16i SGB II ist es, den arbeitsmarktfernen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durch eine längerfristig geförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einen Zugang zum Arbeitsleben zu ermöglichen und auf diese Weise ihre Beschäftigungschancen und Teilhabemöglichkeiten zu verbessern. Zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit sollen die Langzeitarbeitslosen dabei intensiv beschäftigungsbegleitend betreut sowie individuell beraten und gefördert werden. Dadurch würden die Geförderten einen Zugewinn an fachlichen und persönlichen Fähigkeiten sowie an weiteren Qualifikationen erleben, wodurch

² Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Teilkapitel empfiehlt die Verfasserin dieser Arbeit dem Leser, sich vorab zumindest die Abs. 1 bis 5 sowie den Abs. 7 des § 16i SGB II durchzulesen. Die Norm des § 16i SGB II kann unter folgendem Link nachgelesen werden: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/_16i.html.

eine Stabilisierung und eine nachhaltige Teilhabewirkung der Langzeitarbeitslosen erzielt werden könnte. Denn neben der Eröffnung von Teilhabechancen liegt das mittel- und langfristige zu erreichende Endziel der Förderung darin, durch eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der arbeitsmarktfernen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten den Übergang aus der geförderten Beschäftigung in eine ungeforderte Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Nach dem o. a. Gesetzesentwurf der Bundesregierung wird die Verzeichnung von positiven Effekten auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die Fachkräfteproblematik und die sozialen Sicherungssysteme ebenfalls angestrebt. So soll bspw. durch die Förderung, also durch die Übernahme von einfachen Tätigkeitsfeldern, eine Entlastung von Fachkräften erreicht werden. So könnten u. a. Angebote in der Pflege, der Kinderbetreuung oder sonstige kommunale Leistungen verbessert werden. Außerdem werden positive Wirkungen auf die soziale Situation der Geförderten anvisiert, die durch die geförderte Beschäftigung, z. B. durch das Rollenvorbild für das familiäre Umfeld sowie der Entgegenwirkung von Isolationstendenzen, erreicht werden könnten.

Eine Förderung nach § 16i SGB II schafft gerade keine neuen Versicherungsansprüche auf Arbeitslosengeld, da es andernfalls zu Fehlanreizen bei der Aufnahme der geförderten Beschäftigung kommen könnte. Ferner sollen auch keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen werden, um einen Ausgleich am Arbeitsmarkt zu erreichen. Weiterhin hält der Gesetzgeber eine Verdrängung der regulären Arbeitsplätze wegen des geringen Mehrwerts und des mit der Beschäftigung der Langzeitarbeitslosen verbundenen zusätzlichen Aufwands für den Arbeitgeber für ausgeschlossen.

Abschließend ist zu betonen, dass der § 16i SGB II als Förderinstrument den besonders arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen längerfristige Perspektiven zur Teilhabe am Arbeitsmarkt eröffnen soll. Denn Arbeit zu haben und für sich selbst sorgen zu können, ist nach Hubertus Heil, dem Bundesminister für Arbeit und Soziales, eine Frage der Würde und Teilhabe (BMAS, 2018a).

3.2 Fördervoraussetzungen

Um eine Förderung durch das Instrument des § 16i SGB II erhalten zu können, müssen die Teilnehmer gewisse Voraussetzungen erfüllen, welche in diesem Kapitel in ihren Grundzügen erläutert werden. Obwohl im Wesentlichen der Arbeitgeber der Leistungsempfänger ist, hat auch der arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose als eigentlicher Adressat der Sozialleistung bestimmte Bedingungen zu erfüllen.

3.2.1 Anforderungen an den Arbeitgeber

Nach § 16i Abs. 1 SGB II ist zur Förderung von Teilhabe am Arbeitsmarkt erforderlich, dass zwischen dem Arbeitgeber und dem zugewiesenen erwerbsfähigen Arbeitnehmer ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis begründet wird. Förderfähig sind sowohl Vollzeit- als auch Teilzeitarbeitsverhältnisse (Hahn, 2019, Rn. 10), sofern es sich um Arbeitsverhältnisse handelt, die der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Folglich muss es sich bei einer Förderung auf Grundlage des § 16i SGB II um eine Beschäftigung im Sinne von § 7 SGB IV handeln (Harks, 2020, Rn. 25). Ausgeschlossen ist die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung aufgrund von § 27 Abs. 3 Nr. 5 SGB III (Voelzke, 2019, Rn. 41). Des Weiteren sind nur solche Beschäftigungen förderfähig, die oberhalb der Geringfügigkeitsgrenzen des § 8 SGB IV liegen (ebd., Rn. 40). Um Abgrenzungsschwierigkeiten zu vermeiden und weitere Tätigkeitsfelder für eine öffentlich geförderte Beschäftigung zugänglich zu machen, sind – anders als bei Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II – die Kriterien Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität sowie öffentliches Interesse keine Fördervoraussetzung mehr (BT-Drs., 2018, S. 17).

Heranzuziehen ist im Rahmen der Förderung der allgemeine Arbeitgeberbegriff des Arbeitsrechts, wonach derjenige Arbeitgeber ist, der die Arbeitsleistung des Arbeitnehmers kraft Arbeitsvertrages fordern kann und der dessen Arbeitsentgelt schuldet (Voelzke, 2019, Rn. 25). „Die Fördermöglichkeit richtet sich an alle Arbeitgeber unabhängig von Art, Branche, Rechtsform und Region und gleich ob es sich um erwerbswirtschaftlich tätige, gemeinnützige oder öffentliche Arbeitgeber handelt“ (BT-Drs. 19/4725, 2018, S. 17). Wohlbemerkt ist zu den Einsatzfeldern der nach § 16i Abs. 1 SGB II geförderten Arbeitsverhältnissen die nach § 16i Abs. 9 SGB II von den Vertretern der Sozialpartner im örtlichen Beirat abgegebene Stellungnahme zu berücksichtigen. Hinzu kommt, dass der Arbeitgeber zuverlässig sein muss (Harks, 2020, Rn. 19).

Für eine Förderung mit dem Förderinstrument des § 16i SGB II ist ein Antrag des Arbeitgebers vor Beginn des Förderzeitraums erforderlich (Harks, 2020, Rn. 44). Ein Antrag auf Zahlung eines Zuschusses ist nach § 16i Abs. 7 SGB II in jedem Fall abzulehnen, wenn zu vermuten ist, dass der Arbeitgeber die Beendigung eines anderen Arbeitsverhältnisses veranlasst hat, um einen Zuschuss zu erhalten oder eine bisher für das Arbeitsverhältnis erbrachte Förderung ohne besonderen Grund nicht mehr in Anspruch nimmt.

3.2.2 Bedingungen an den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten

„Obwohl es sich bei der Förderung von Teilhabe am Arbeitsleben um eine Arbeitgeberleistung handelt, liegt die Zielrichtung der Förderung in einer Eingliederung bestimmter arbeitsmarktferner Personen [...]“ (Voelzke, 2019, Rn. 57). Die arbeitsmarktfernen Personen müssen den Arbeitgebern nach § 16i Abs. 3 S. 1 SGB II durch die Jobcenter zugewiesen werden. Dies können nur Diejenigen, die die Voraussetzungen des § 16i Abs. 3 SGB II erfüllen.

Nach § 16i Abs. 3 S. 1 SGB II muss es sich bei dem Arbeitnehmer um einen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Sinne des § 7 SGB II handeln, welcher zu Beginn der Förderung bereits das 25. Lebensjahr vollendet hat. „Jüngere Leistungsbezieher sind ausgeschlossen, weil bei ihnen stattdessen Maßnahmen zur Ausbildung und Qualifizierung im Vordergrund stehen sollen“ (Harks, 2020, Rn. 30).

Ferner muss der Arbeitnehmer nach § 16i Abs. 3 S. 1 Nr. 2 SGB II Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem SGB II für insgesamt mindestens sechs Jahre innerhalb der letzten sieben Jahre erhalten haben. Abweichend hiervon müssen sich die Arbeitnehmer, die in einer Bedarfsgemeinschaft mit mindestens einem minderjährigen Kind leben oder schwerbehindert im Sinne des § 2 Abs. 2 und 3 SGB IX sind, nach § 16i Abs. 1 S. 3 SGB II lediglich seit fünf Jahren im Leistungsbezug des SGB II befinden. Solch ein langer Leistungsbezug stellt einen geeigneten Indikator zur Bestimmung der arbeitsmarktfernen Zielgruppe dar, weil vielfach belegt sei, dass allein eine lange Dauer des Bezuges von Leistungen nach dem SGB II die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs in eine ungeforderte Beschäftigung erheblich senke und in aller Regel mit weiteren Vermittlungshemmnissen einhergehe (BT-Drs. 19/4725, 2018, S. 18).

Neben den bisher genannten Voraussetzungen darf der Arbeitnehmer weiterhin in der o. g. Zeit (vgl. § 16i Abs. 3 S. 1 Nr. 2 SGB II) nicht oder nur kurzzeitig sozialversicherungspflichtig o-

der geringfügig oder selbstständig tätig gewesen sein. Dabei richtet sich der Begriff „kurzzeitig“ nach den Umständen des Einzelfalls und dem Zweck der Förderung, die auf sehr arbeitsmarktferne Personen beschränkt sein soll (ebd.). Denn Leistungsberechtigte, deren Einkommen nicht bedarfsdeckend ist („Aufstocker“) sowie Leistungsberechtigte, die aufgrund vergangener Erwerbstätigkeiten nicht als besonders arbeitsmarktfern anzusehen sind, werden durch diese Regelung ausgeschlossen (Hahn, 2019, Rn. 7).

Weiterhin fordert § 16i Abs. 3 S. 1 Nr. 4 SGB II, dass für den geförderten Langzeitarbeitslosen noch nicht Zuschüsse an Arbeitgeber nach § 16i Abs. 1 SGB II für die Dauer von fünf Jahren erbracht worden sind, wodurch eine erneute Förderung nach Ablauf der maximalen Förderdauer verhindert werden soll.

Zuletzt verlangt § 16i Abs. 3 S. 2 SGB II regelmäßig vor Beginn der Zuweisung eine mindestens zweimonatige ganzheitliche Unterstützung, um „[...] die besonders arbeitsmarktfernen Leistungsberechtigten auf das Arbeitsverhältnis und die damit einhergehenden Veränderungen ihrer Lebenssituation vorzubereiten und dadurch die Integrationschancen zu erhöhen“ (ebd., Rn. 9).

3.3 Umfang der Förderung

Nach § 16i Abs. 1 SGB II „können“ Arbeitgeber für die Beschäftigung von zugewiesenen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Zuschüsse zum Arbeitsentgelt erhalten, sofern die Arbeitgeber und die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die o. a. gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Das Wort „können“ weist darauf hin, dass es sich um eine Ermessensentscheidung handelt, sodass die Entscheidung über das „Ob“ der Leistungsgewährung im pflichtgemäßen Ermessen des Jobcenters liegt (Voelzke, 2019, Rn. 42). Hinsichtlich der Förderhöhe und -dauer steht dem Jobcenter kein Ermessen zu. Insoweit handelt es sich um eine gebundene Entscheidung (BT-Drs. 19/4725, 2018, S. 15). Der Lohnkostenzuschuss soll nämlich keinen Ausgleich für individuelle Minderleistungen von geförderten Personen darstellen, sondern vielmehr den Arbeitgebern einen Anreiz zur Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen bieten (ebd.). Hinzu kommt, dass die festen Fördersätze der Transparenz des Förderinstruments dienen.

Aus § 16i Abs. 2 S. 1 SGB II geht hervor, dass die Förderdauer grundsätzlich fünf Jahre beträgt. Damit verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, die Langzeitarbeitslosen zu stabilisieren und eine nachhaltige Teilhabewirkung auszulösen (vgl. Teilkapitel 3.1). Die Förderdauer geht nicht über eine Dauer des Arbeitsverhältnisses hinaus, weshalb der Zuschuss bei einem befristeten Arbeitsverhältnis – zunächst – nur für die Dauer der Befristung gewährt wird (Harks, 2020, Rn. 48). Aus § 16i Abs. 3 S. 1 Nr. 4 und Abs. 10 S. 2 SGB II ergibt sich, dass Zeiten eines nach § 16e SGB II in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung oder nach dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ geförderten Arbeitsverhältnisses angerechnet werden und die Förderdauer sich entsprechend reduzieren wird.

Für den gesamten Förderzeitraum ist der Zuschuss zum Arbeitsentgelt in der sich aus § 16i Abs. 2 SGB II ergebenden Höhe zu zahlen (Voelzke, 2019, Rn. 45). „Der ausgesprochen attraktiv gestaltete Förderumfang ist pauschal festgelegt und nach Zeitablauf degressiv ausgestaltet“ (ebd., Rn. 47). Die degressive Ausgestaltung berücksichtigt, dass die Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers in Bezug auf die ausgeübte Tätigkeit im Regelfall mit zunehmender Dauer des Arbeitsverhältnisses ansteigen wird (ebd.). Gemäß § 16i Abs. 2 SGB II beträgt der Zuschuss in den ersten beiden Jahren des Arbeitsverhältnisses 100 %, im dritten Jahr des Arbeitsverhältnisses 90 %, im vierten Jahr des Arbeitsverhältnisses 80 % und im fünften Jahr des Arbeitsverhältnisses 70 % der Bemessungsgrundlage. Folglich sinkt der Lohnkostenzuschuss nach dem zweiten geförderten Jahr jährlich um 10 % bis zum fünften Jahr.

Es verbleibt die entscheidende Frage, was denn die Berechnungsbasis sowie die Bemessungsgrundlage für den Lohnkostenzuschuss bildet. Die Berechnungsbasis ist nach § 16i Abs. 2 S. 1 SGB II die jeweils aktuelle Höhe des allgemeinen Mindestlohns nach dem MiLoG zuzüglich des auf dieser Basis berechneten pauschalierten Anteils des Arbeitgebers am Gesamtsozialversicherungsbeitrag, abzüglich des Beitrags zur Arbeitsförderung wegen § 27 Abs. 3 Nr. 5 SGB III (Harich, 2020, Rn. 12). Laut den Weisungen der BA zu § 16i SGB II (BA, 2020, S. 6) liegt die o. a. Pauschale zurzeit bei 19 %. „Wird der Mindestlohn nach der Bewilligung des Entgeltzuschusses angepasst, ist dies gem. § 48 SGB X beim Zuschuss entsprechend nachzuvollziehen“ (Harks, 2020, Rn. 50). Ist der Arbeitgeber durch oder aufgrund eines Tarifvertrages oder nach kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen zur Zahlung eines höheren Arbeitsentgelts verpflichtet, bemisst sich gemäß § 16i Abs. 1 S. 2 SGB II der Zuschuss nach diesem höheren Entgelt, um Finanzierungslücken zu vermeiden. Nach dem Wortlaut des § 16i Abs. 2 S. 4 SGB II bemisst sich der Zuschuss nach der im Arbeitsvertrag vereinbarten Arbeitszeit. Für die Berechnung des Zuschusses ist also die aktuelle Mindeststundenlohnhöhe nach dem MiLoG bzw. der nach Tarifvertrag festgesetzte Stundenlohn mit der vereinbarten

Arbeitszeit zu multiplizieren (Hahn, 2019, Rn. 14). „Überstunden haben für die Zuschussberechnung keine Bedeutung“ (Voelzke, 2019, Rn. 54). Dadurch, dass die individuell im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeitszeit die Bemessungsgrundlage bildet, wird nochmal deutlich, dass sich die Förderung insbesondere auch für Teilzeitbeschäftigungen eignet (BT-Drs. 19/4725, 2018, S. 17). Somit profitieren auch Personen mit Kindern und Alleinerziehende von dem Regelinstrument des § 16i SGB II.

Neben dem Lohnkostenzuschuss an die Arbeitgeber sieht § 16i Abs. 4 S. 1 SGB II des Weiteren eine ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung für die arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen vor. Der Arbeitnehmer hat im ersten Jahr einen Anspruch auf Freistellung unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts für solch eine Betreuung, weil in der Regel zu Beginn ein besonders hoher Förderbedarf besteht. Die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung soll in der Regel in einzelfallbezogenen Kontaktgesprächen erfolgen und wird durch das Jobcenter oder einen durch dieses beauftragten Dritten durchgeführt (Hahn, 2019, Rn. 15). Ziel des Coachings ist es, die Aufnahme des Arbeitsverhältnisses zu begleiten, das Arbeitsverhältnis zu stabilisieren, vorzeitige Abbrüche zu verhindern sowie die Integrationsschritte zu prüfen (BT-Drs. 19/4725, 2018, S. 19). Ferner kann das Coaching gemäß § 16i Abs. 4 S. 2 SGB II bis zu sechs Monaten nach Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Anschlussbeschäftigung erbracht werden. „Dies gilt auch, wenn keine Hilfebedürftigkeit mehr besteht. Voraussetzung ist lediglich, dass sie ohne Aufnahme der Anschlussbeschäftigung bestünde“ (Harks, 2020, Rn. 58).

Zusätzlich sind nach § 16i Abs. 5 S. 1 SGB II angemessene Zeiten einer erforderlichen Weiterbildung oder eines betrieblichen Praktikums bei einem anderen Arbeitgeber, für die der Arbeitgeber den Arbeitnehmer unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts freistellt, förderfähig, „[...] um fehlende Fähigkeiten zu erwerben oder veraltete Kenntnisse zu aktualisieren“ (BT-Drs. 19/4725, 2018, S. 19). „Der Begriff der Weiterbildung ist weit zu verstehen und umfasst alle Arten von Qualifizierungen, wobei es um Kenntnisse oder Fähigkeiten im Zusammenhang mit der ausgeübten Tätigkeit gehen muss“ (Harks, 2020, Rn. 53). Die Weiterbildung bzw. das Praktikum muss sowohl erforderlich sein als auch in einem angemessenen Umfang erfolgen, um sicherstellen zu können, dass der Schwerpunkt der Förderung nach § 16i SGB II die Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch die Aufnahme und Ausübung eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses bleibt (Harich, 2020, Rn. 15). Für die Weiterbildungen und Praktika kann der Arbeitgeber nach § 16i Abs. 5 S. 2 SGB II je Förderfall Zuschüsse zu den Weiterbildungskosten von insgesamt bis zu 3.000 Euro erhalten.

Zum Abschluss dieses Kapitels ist festzuhalten, dass durch das Förderinstrument des § 16i SGB II die Teilnehmer, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt werden, mit einem Lohnkostenzuschuss, einer ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung sowie mit Weiterbildungen und Praktika gefördert werden können. Zur Verdeutlichung bzw. Zusammenfassung der o. a. Erläuterungen zum § 16i SGB II ist folgende Visualisierung dienlich:

Abb. 3: Infografik zum Förderinstrument des § 16i SGB II (BMAS, 2018a)



4 Wirkungen des § 16i SGB II

Wie dem Leser im Teilkapitel 1.3 kundgegeben wurde, bildet das Kapitel 4 den Schwerpunkt dieser Bachelorarbeit. Untersucht wird die Effektivität des Förderinstruments des § 16i SGB II auf die soziale Teilhabe der Geförderten. Um solch eine Analyse vornehmen zu können, wurde eine Umfrage zur Forschungsfrage erstellt. Das methodische Vorgehen bei der Umfrage sowie die Umfrage an sich werden in den folgenden Teilkapiteln vorgestellt. Weiterhin werden Ausführungen zu der Auswertung der Umfrage gemacht, bevor im Teilkapitel 4.4 die Forschungsfrage beantwortet wird, indem Erläuterungen zu der Bedeutung der gewonnenen Erkenntnisse für die Forschungsfrage gegeben werden.

4.1 Methodisches Vorgehen bei der Umfrage

Um die Forschungsfrage hinreichend beantworten zu können, wurde sich für eine Online-Umfrage als quantitative Methode der empirischen Untersuchung entschieden. Gründe wie die Zeit- und Kosteneinsparungen, die sofortige Verfügbarkeit der Daten sowie die Analysemöglichkeiten und -optionen spielten bei der Entscheidung eine Rolle. Mithilfe der Umfrage konnte außerdem eine größere Zielgruppe untersucht werden. Auch im Hinblick auf die COVID-19-Pandemie war die Online-Umfrage gegenüber bspw. dem gedruckten Fragebogen besser geeignet, um die Forschungsinhalte zu analysieren. Aufgrund der hohen Rücklaufquote konnte im weiteren Verlauf dieser Bachelorarbeit auf ergänzende Experteninterviews als qualitative Methode verzichtet werden.

Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden u. a. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit unterstützt. Solche Leistungen werden in NRW durch die 53 Jobcenter gewährt, welche sich aus 18 zugelassenen kommunalen Trägern (besondere Einrichtungen) und 35 kommunalen Trägern, die mit der BA eine gemeinsame Einrichtung errichtet haben, zusammensetzen (MAGS). Ziel ist es, die Eigenverantwortung der Berechtigten zu stärken, damit sie ihren Lebensunterhalt künftig unabhängig von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus eigenen Mitteln bestreiten können (ebd.). Da es sich bei dem Förderinstrument des § 16i SGB II um eine solche Leistung zur Eingliederung in Arbeit handelt (vgl. Kapitel 3), ent-

schloss sich die Verfasserin dieser wissenschaftlichen Arbeit dazu, die Umfrage an alle 53 Jobcenter in NRW zu richten. Um eine größere Reichweite bzw. höhere Rücklaufquote zu erzielen, wurde die Verfasserin dieser Arbeit durch Andrea Schwan, Abteilungsleiterin des Jobcenters des Kreises Kleve, unterstützt, indem Andrea Schwan u. a. den Link zur Online-Umfrage an die 53 Jobcenter in NRW versandte.

Die Fragen wurden den Teilnehmern sowohl in einem geschlossenen als auch in einem offenen Frageformat gestellt. Angewandt wurde außerdem eine „Mischform“, worunter Fragen zu verstehen sind, die Antwortkategorien vorgeben, aber zusätzlich auch eine offene Kategorie zur Ergänzung zur Verfügung stellen (Raab-Steiner & Benesch, 2008, S. 49). Ein Beispiel für solch eine Frage wäre die dritte Frage der ersten Kategorie der als Anlage 1 beigefügten Umfrage. So wurde den Teilnehmern Freiheit in der Beantwortung ermöglicht, wodurch die Teilnehmer neue Aspekte aufzeigen konnten, die bei der Entwicklung der Umfrage unberücksichtigt blieben oder der Verfasserin bisher unbekannt waren. Des Weiteren wurde bei den Fragen auf die Eindeutigkeit und Verständlichkeit geachtet, da zu bedenken war, dass keine Möglichkeit zur direkten Nachfrage beim Ausfüllen bestand. Zudem wurde eine neutrale Formulierung der Fragen und Antwortmöglichkeiten berücksichtigt, um die gewünschte Objektivität gewährleisten zu können und eine Beeinflussung der Teilnehmer zu verhindern. Bei den verwendeten Ratingskalen (vgl. bspw. Kategorie 2, Frage 1) wurde sich bewusst für eine gerade Anzahl von Abstufungen entschieden, um eine Tendenz der Teilnehmer in eine mittlere, neutrale Kategorie auszuschließen. Zuletzt wurde bei der Erstellung der Umfrage noch auf einen angemessenen Zeitaufwand geachtet, sodass die Umfrage in etwa fünfzehn Minuten zu bewerkstelligen war.

4.2 Vorstellung der Umfrage

Bei dem Datenerhebungsinstrument handelt es sich um eine fünfseitige Umfrage, welche insgesamt siebzehn Fragen beinhaltet. Die Umfrage wurde für die 53 Jobcenter in NRW konzipiert und trägt den Titel „Wirkungen des § 16i SGB II auf die soziale Teilhabe“. Sie wurde mit einem Vorwort eröffnet, welches die Teilnehmer an die Befragung heranführte. So wurden nicht nur das Thema der Untersuchung eröffnet und diesbezüglich erste Einblicke gegeben, sondern auch Angaben zum weiteren Verfahren gemacht. Die Umfrage an sich wurde der

Übersicht halber in vier Kategorien gegliedert, welche die Verfasserin dieser Arbeit im Folgenden vorstellen wird.

Zum Einstieg in die Umfrage wurden den Teilnehmern in der ersten Kategorie zunächst sechs allgemeine Fragen gestellt, welche der Bestandsaufnahme des aktuellen Ist-Zustandes dienten. Die ersten zwei offenen Fragen erkundigten sich nach der Zahl der bisher insgesamt mit dem Förderinstrument des § 16i SGB II geförderten Beschäftigungsverhältnissen sowie nach der Anzahl der derzeit aktiv geförderten Beschäftigungsverhältnisse. Daran knüpfte die Frage nach den Gründen für einen ggf. vorzeitigen Abbruch der Förderung an. Diese Frage wurde in einer Mischform (vgl. Teilkapitel 4.1) gestellt, sodass neben geschlossenen Antwortmöglichkeiten, wie z. B. „Vermittlung in eine Ausbildung“ oder „Abbruch durch den Geförderten“, die offene Antwortmöglichkeit „Sonstiges“ bestand. Die Teilnehmer konnten an dieser Stelle bei jeder zutreffenden Aussage einen Haken setzen, Mehrfachnennungen waren somit möglich. Die soeben vorgestellte dritte Frage konnten die Teilnehmer durch die folgenden drei freiwilligen Fragen vertiefen. Dabei handelte es sich um offene Fragen, welche speziell nach dem Ablauf eines gelungenen Vermittlungsverfahrens sowie nach den bekannten Gründen für Abbrüche der Förderung durch den Geförderten oder durch den Arbeitgeber fragten.

Die zweite Kategorie „Auswirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit“ sollte Aufschluss über die Effektivität einer Förderung mit § 16i SGB II auf die Teilhabe am Arbeitsmarkt der Geförderten geben. Die Teilnehmer wurden u. a. gebeten, die folgende Aussage zu beurteilen: „Die geförderte Beschäftigung wirkt sich bei einer Gesamtbetrachtung positiv auf die Beschäftigungsfähigkeit des Teilnehmers aus.“ Um die persönlichen Einstellungen messen zu können, wurden die Items „Trifft zu“, „Trifft eher zu“, „Trifft eher nicht zu“ sowie „Trifft nicht zu“ verwendet. Anschließend wurde innerhalb dieser Kategorie nach den, den teilnehmenden Jobcentern in NRW bekannten, positiven Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten gefragt. Auch diese Frage bot geschlossene Antwortmöglichkeiten, wie z. B. „Schaffung eines beruflichen Netzwerks“, „Förderung der Softskills“ sowie „Mobilität“ und die offene Antwortmöglichkeit „Sonstiges“. Mehrfachantworten waren bei dieser Frage ebenfalls zulässig, da die geförderte Beschäftigung sich auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer ganz individuell auswirken kann.

Wie im zweiten Kapitel dieser Arbeit bereits erläutert, umfasst die soziale Teilhabe nicht nur die Teilhabe am Arbeitsmarkt, sondern auch die gesellschaftliche Teilhabe. Aus diesem Grund befasste sich die dritte Kategorie der Umfrage überwiegend mit der Beeinflussung der gesellschaftlichen Teilhabe der Geförderten, welche ggf. durch eine Förderung mit § 16i SGB II be-

wirkt werden kann. In diesem Zusammenhang wurden die Jobcenter in NRW zunächst gefragt, ob durch die Förderung der Beschäftigung bereits ein Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe der Teilnehmer geleistet wurde. Diese Frage konnte mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden. Nähere Erläuterungen zur Beantwortung dieser Frage konnten in einem ergänzenden Textfeld gemacht werden. Im Anschluss erkundigte sich die Umfrage konkret nach den bekannten positiven Wirkungen auf die gesellschaftliche Teilhabe der Langzeitarbeitslosen, welche ggf. durch die geförderte Beschäftigung eingetreten sind. Neben geschlossenen Antwortmöglichkeiten und der offenen Antwortmöglichkeit „Sonstiges“ stand ein weiteres Textfeld zur Verfügung, in dem die Jobcenter in NRW weitere, ihnen bekannte, positive oder negative Wirkungen auf die gesellschaftliche Teilhabe der Langzeitarbeitslosen äußern konnten, die bisher noch keine Berücksichtigung gefunden hatten. Mit der offenen Frage, wie die Arbeitgeber das Instrument des § 16i SGB II in Bezug auf die soziale Teilhabe sehen würden, wurde eine andere Perspektive auf das Förderinstrument miteinbezogen. Diese Frage bildete gleichzeitig den Abschluss dieser Kategorie.

Die letzte Rubrik der Umfrage beschäftigte sich mit der Nachhaltigkeit des § 16i SGB II. Dazu sollte zunächst die Aussage, ob der Teilnehmer die geförderte Beschäftigung als eine neue Teilhabechance betrachtet, beurteilt werden. Um die persönlichen Einstellungen messen zu können, wurden die gleichen Items wie bei der zu beurteilenden Aussage in der zweiten Kategorie verwendet (s. o.). Anschließend wurde nachgefragt, ob die Jobcenter in NRW durch das Förderinstrument des § 16i SGB II eine langfristige Abkehr der Geförderten von Sozialleistungen erwarteten oder sie es nur als ein temporäres Phänomen betrachten würden. Zur Beantwortung der Frage stand den Teilnehmern ein Textfeld zur Verfügung. Den Abschluss der Umfrage bildete die geschlossene Frage, ob das Förderinstrument des § 16i SGB II ein Durchbruch in der hiesigen Arbeitsmarktpolitik sei. Diese Frage konnte mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden. Im Rahmen eines ergänzenden Textfeldes konnten Ausführungen zur Begründung der getroffenen Antwort gemacht werden. Diese sehr direkte Frage sollte abschließend die allgemeine Wahrnehmung des § 16i SGB II als Förderinstrument ergründen.

Nach Abschluss der Umfrage wurden die Teilnehmer auf eine Schlussseite umgeleitet, damit sich die Verfasserin dieser wissenschaftlichen Arbeit nochmals für die Teilnahme bedanken konnte.

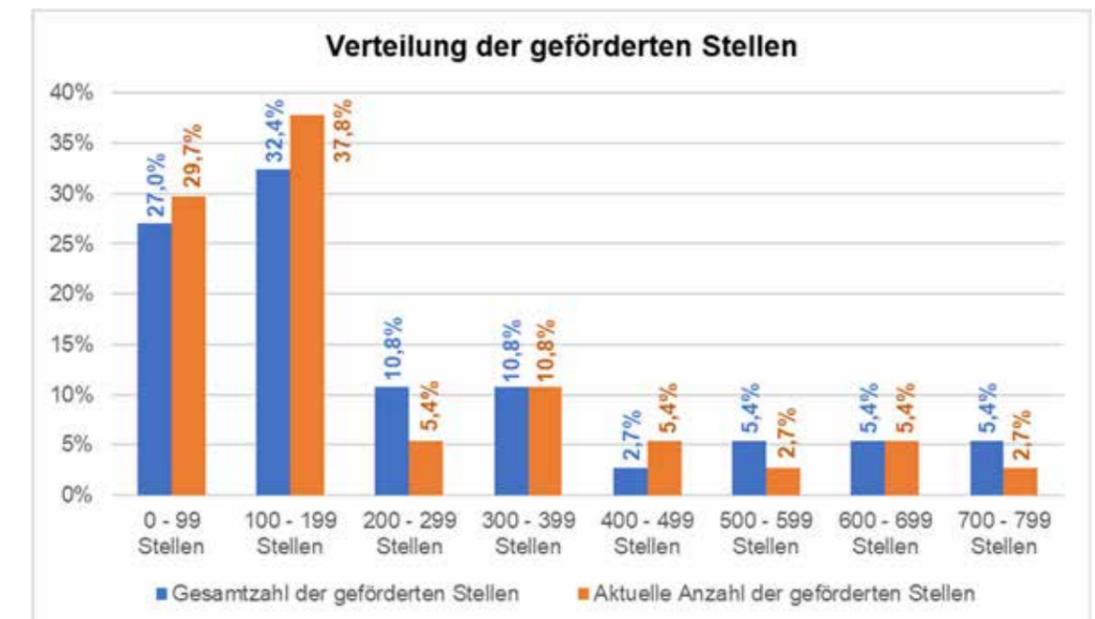
Zum Ende des Teilkapitels 4.2 wird darauf hingewiesen, dass nicht nur die Umfrage als Anlage 1 beigefügt wurde, sondern auch die Auswertung der Umfrage in der Anlage 2 vorzufinden ist, welche im folgenden Teilkapitel 4.3 vorgestellt wird.

4.3 Auswertung der Umfrage

Die Umfrage fand vom 14. April 2020 bis zum 12. Mai 2020 statt. Sie richtete sich wie o. a. an alle 53 Jobcenter in NRW und wurde online geführt. Von den 53 Jobcentern in NRW nahmen 37 an der Online-Umfrage teil, was einer Rücklaufquote von 69,8 % entspricht. Im Folgenden werden nur die wichtigsten und aussagekräftigsten Ergebnisse der Umfrage vorgestellt, die für die Beantwortung der Forschungsfrage (vgl. Teilkapitel 1.2) von Relevanz sind und alleamt der als Anlage 2 beiliegenden Auswertung der Umfrage zu entnehmen sind.

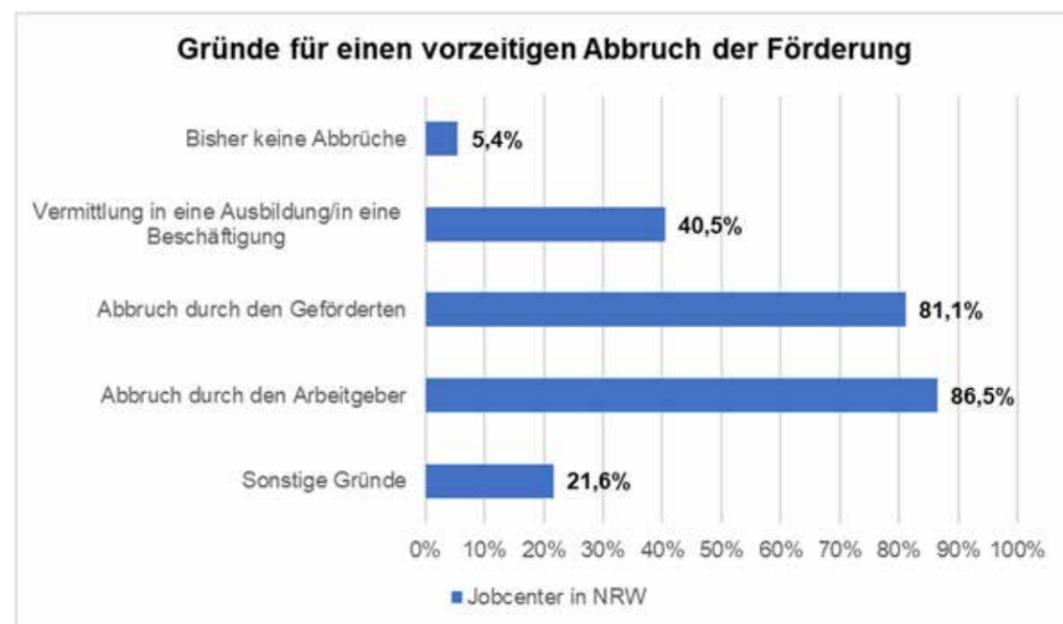
Seit Einführung des Förderinstruments des § 16i SGB II sind mittlerweile eineinhalb Jahre vergangen. In diesem Zeitraum wurden allein durch die 37 teilnehmenden Jobcenter in NRW insgesamt 9.031 Stellen mit dem Förderinstrument des § 16i SGB II gefördert. Aktuell liegt die Zahl der geförderten Stellen bei 7.909, was eine Differenz von 1.122 Stellen ergibt. Die Anzahl der geförderten Stellen variiert stark von Jobcenter zu Jobcenter, wobei das Minimum bei drei Stellen und das Maximum aktuell bei 705 geförderten Stellen liegt. Wie dem folgenden Diagramm (vgl. Abbildung 4) zu entnehmen ist, fördern aktuell mit 67,5 % mehr als die Hälfte der teilnehmenden Jobcenter in NRW bis zu 200 Stellen mit dem Regelinstrument des § 16i SGB II.

Abb. 4: Auswertung der Fragen 1 und 2 (Eigene Darstellung)



Dieses Diagramm bringt auch die o. a. Differenz zwischen der Gesamtzahl und der aktuellen Anzahl der geförderten Stellen zum Ausdruck. Mit der Auswertung der Frage, was ggf. Gründe für einen vorzeitigen Abbruch der Förderung waren und der Auswertung der im Anschluss folgenden offenen, vertiefenden Fragen kann nunmehr erläutert werden, wie es zu dieser Differenz in Höhe von 1.122 Stellen gekommen ist.

Abb. 5: Auswertung der Frage 3 (Eigene Darstellung)



Hier ist zu sehen, dass es bisher lediglich bei zwei Jobcentern, also bei 5,4 % der Befragten, noch zu keinem Abbruch einer geförderten Beschäftigung gekommen ist.

40,5 % der teilnehmenden Jobcenter gaben an, dass ihnen bereits eine Vermittlung der Geförderten in eine Ausbildung oder in eine Beschäftigung auf den ersten Arbeitsmarkt gelungen sei. Dabei äußerte eine Vielzahl der Befragten, dass insbesondere das beschäftigungsbegleitende Coaching einen immens großen Teil zum Erfolg solcher Vermittlungen beitrage. Durch die Coaches bekämen die Langzeitarbeitslosen die notwendige Unterstützung im Rahmen von einzelfallbezogenen Kontaktgesprächen, sodass im Allgemeinen eine gute Entwicklung der Geförderten erkennbar sei. Diese äußere sich u. a. in der Steigerung der Motivation, der Verlässlichkeit sowie der Eigeninitiative. Durch diese Steigerungen sähen sich die Geförderten

erneut auf dem Arbeitsmarkt um und kümmerten sich vermehrt selbstständig um Arbeitsverhältnisse. Die Eigeninitiative der Geförderten sei u. a. deshalb erfolgreich, da die Geförderten sich zum Zeitpunkt der Bewerbung bereits in einem (geförderten) Beschäftigungsverhältnis befänden, was einen guten Eindruck bei den potenziellen Arbeitgebern hinterlasse. Zudem könnten drohende Abbrüche durch das zeitige Intervenieren der Coaches sowie weiterer Vermittlungskräfte dahingehend kompensiert werden, dass eine nahtlose Folgebeschäftigung umgesetzt werde. Zu solchen Vermittlungskräften würden bspw. die Betriebsakquisiteure und vor allem auch der bewerberorientierte Arbeitgeberservice der Jobcenter zählen, welche auf zahlreiche bestehende Kontakte zu Arbeitgebern auf dem ersten Arbeitsmarkt zurückgreifen könnten. Hervorzuheben sei diese enge Zusammenarbeit aller Beteiligten, welche zum Erfolg der o. a. Vermittlungen führte. Oftmals wären die Geförderten im Anschluss an die Förderung, bspw. nach Auslauf eines einjährigen Förderzeitraums, von dem Arbeitgeber in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis übernommen worden. Dabei spielten manchmal auch glückliche Umstände eine Rolle. So hätte z. B. ein Geförderter als Helfer im haustechnischen Bereich bei einem kirchlichen Träger gearbeitet und die feste Hausmeisterstelle bekommen, da der ehemalige Hausmeister in Rente gegangen sei.

Die Förderung wurde vorzeitig aber nicht nur durch die Vermittlung in eine Ausbildung bzw. in eine Beschäftigung auf den ersten Arbeitsmarkt abgebrochen, sondern auch durch den Geförderten selbst. So gaben 81,1 % der Befragten dies als Grund für einen vorzeitigen Abbruch der Förderung an. Hauptsächlich hätten die Geförderten aufgrund von zu hohen Leistungsanforderungen und gesundheitlichen Hemmnissen abgebrochen. Durch lange Phasen der Arbeits- und Beschäftigungslosigkeit sei die physische und psychische Belastbarkeit der Geförderten oftmals zu gering gewesen, um den Anforderungen und dem aufbauenden Druck standhalten zu können. Den Abgebrochenen sei es langfristig nicht gelungen, sich mit den Pflichten im Arbeitsverhältnis zurecht zu finden und sich auf einen geregelten und strukturierten Tagesablauf umzustellen.

Viele der Befragten nannten, dass Konflikte am Arbeitsplatz zum Abbruch der Förderung geführt hätten, da diese so gravierend gewesen seien, dass selbst durch das beschäftigungsbegleitende Coaching keine Lösung herbeizuführen gewesen sei. Bei solchen Konflikten handelte es sich z. B. um Mobbing des Geförderten durch die Kollegen oder um Konflikte zwischen dem Arbeitnehmer und Arbeitgeber wegen bspw. mangelnder Rücksichtnahme auf die bestehenden multiplen Vermittlungshemmnisse beim Geförderten, wie unzureichende Qualifikation, Lebensalter sowie gesundheitliche und persönliche Probleme. Hinzu käme, dass einige Geförderte keine Konfliktlösungskompetenz besäßen. Generell seien die Geförderten teil-

weise soweit vom Arbeitsmarkt abgehängt gewesen, dass sie in adressatengerechter Kommunikation mit Vorgesetzten, Kollegen und Kunden ungeübt gewesen wären, was nicht immer durch das Coaching aufgefangen werden könnte. Das Durchhaltevermögen bei den Abgebrochenen wäre zudem nur gering gewesen. Spätestens, wenn all diese o. a. Aspekte in Kombination aufgetreten wären, sei es zu einer generellen Überforderung bei den Arbeitnehmern gekommen, sodass sie die Förderung abgebrochen hätten.

In manchen Fällen wiederum sei die Förderung wegen eines freiwilligen Wechsels zu einem anderen Arbeitsplatz abgebrochen worden, da es sich wie o. a. um eine Ausbildung oder um eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt gehandelt habe. Es sei auch vorgekommen, dass von einer geförderten Beschäftigung mit Mindestlohn in eine geförderte Beschäftigung mit (höherem) Tariflohn gewechselt wurde. Weitere Gründe für einen Abbruch durch die Geförderten selbst wären häusliche Probleme gewesen, u. a. Ehekrisen, Scheidungen und die Nichtsicherstellung der Kinderbetreuung, was besonders für Alleinerziehende ein Problem gewesen sei. Auch finanzielle Ängste sowie Zahlungsrückstände belasteten die Geförderten, da sie von nun an zusätzliche administrative Aufgaben übernehmen müssten, wie bspw. das Verwalten von Strom, Gas, Miete und Steuern. Des Weiteren nannten einige Jobcenter auch die Haftstrafe, den Tod und den Fortzug in eine andere Stadt als Ursache für einen Abbruch. Abschließend ist zu diesem Punkt zu erwähnen, dass die Befragten darauf hinwiesen, dass aus Angst vor Sanktionen fehlendes Interesse der Geförderten eher nicht geäußert werden würde, sicherlich aber eine Rolle spiele.

86,5 % der teilnehmenden Jobcenter gaben an, dass die Förderung vorzeitig durch den Arbeitgeber abgebrochen wurde. Damit ist dieser Grund die häufigste Ursache für einen vorzeitigen Abbruch der Förderung. Viele der Gründe, die einen Arbeitgeber zum Abbruch bewegt hätten, seien spiegelbildlich zu den Gründen eines Arbeitnehmers zu sehen. So habe der Arbeitnehmer den Anforderungen des Arbeitgebers in der Regel nicht gerecht werden können, was teilweise an der geringen Passgenauigkeit zwischen Tätigkeitsanforderungen und Arbeitnehmerprofil gelegen habe. Die mangelnde Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers, welche sich u. a. durch eine nicht ausreichende physische und psychische Belastbarkeit bemerkbar gemacht habe, habe zur Unzufriedenheit des Arbeitgebers geführt. Hinzu seien gesundheitliche Einschränkungen des Arbeitnehmers gekommen, die sich teilweise in weiterhin bestehenden Suchtproblemen sowie in langanhaltenden Erkrankungen äußerten. Weiterhin seien die fehlenden sozialen Schlüsselkompetenzen der Arbeitnehmer für den Arbeitgeber ein Problem gewesen, welche in manchen Fällen eben nicht durch das Coaching oder durch eine verstärkte Betreuung des Arbeitgebers verbessert werden könnten. Diese Defizite im Sozialverhalten

hätten zu Konflikten am Arbeitsplatz geführt, da die Arbeitnehmer sich nicht ins Team integrieren konnten und auch zu den Kunden unfreundlich gewesen seien. In wenigen Fällen habe sich die mangelnde Integrationsfähigkeit des Arbeitnehmers auf dessen fehlenden Sprachkenntnisse begründet, welche trotz intensiver Deutschförderung nicht verbessert werden konnten. Zu Konflikten mit dem Arbeitgeber selbst sei es aufgrund mehrfachen Fehlverhaltens gekommen. Unangepasstes Sozial- und Arbeitsverhalten sowie Pflichtverletzungen seien keine Seltenheit gewesen. So sei es bspw. in vielen Fällen zu Unpünktlichkeit, Unzuverlässigkeit und hohen Fehlzeiten, welche teilweise unentschuldig blieben, gekommen. Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen wären nur verspätet oder gar nicht eingereicht worden. Auch hätte den Arbeitnehmern zum Teil die Bereitschaft an Qualifizierungen oder Ähnlichem teilzunehmen gefehlt. Die Arbeitnehmer hätten nicht zu einer Verhaltensänderung bewegt werden können, sodass die Arbeitgeber keinen anderen Ausweg als den Abbruch der Förderung gesehen haben. Das Beschäftigungsverhältnis wäre wohlbemerkt in den meisten Fällen innerhalb der Probezeit ohne Angaben von Gründen gelöst worden.

Neben den o. a. Gründen sei ein geringer Prozentsatz der Arbeitgeber wegen Insolvenz oder Betriebsaufgabe zum Abbruch der Förderung gezwungen gewesen. Zusammenfassend lasse sich sagen, dass die Gründe für einen Abbruch durch den Arbeitgeber überwiegend in der Person des Beschäftigten zu suchen sind. Inwieweit diese bewusst oder unbeabsichtigt verschuldet wurden, könne durch die Jobcenter kaum nachvollzogen werden, da die Arbeitnehmer oftmals eine andere Wahrnehmung hätten.

Abschließend zeigt das obenstehende Diagramm, dass 21,6 % der teilnehmenden Jobcenter sonstige Gründe für einen vorzeitigen Abbruch der Förderung nannten, welche allerdings schon zuvor durch die teilnehmenden Jobcenter beschrieben und dementsprechend bereits von der Verfasserin dieser Arbeit erläutert wurden.

Abb. 6: Auswertung der Frage 7 (Eigene Darstellung)

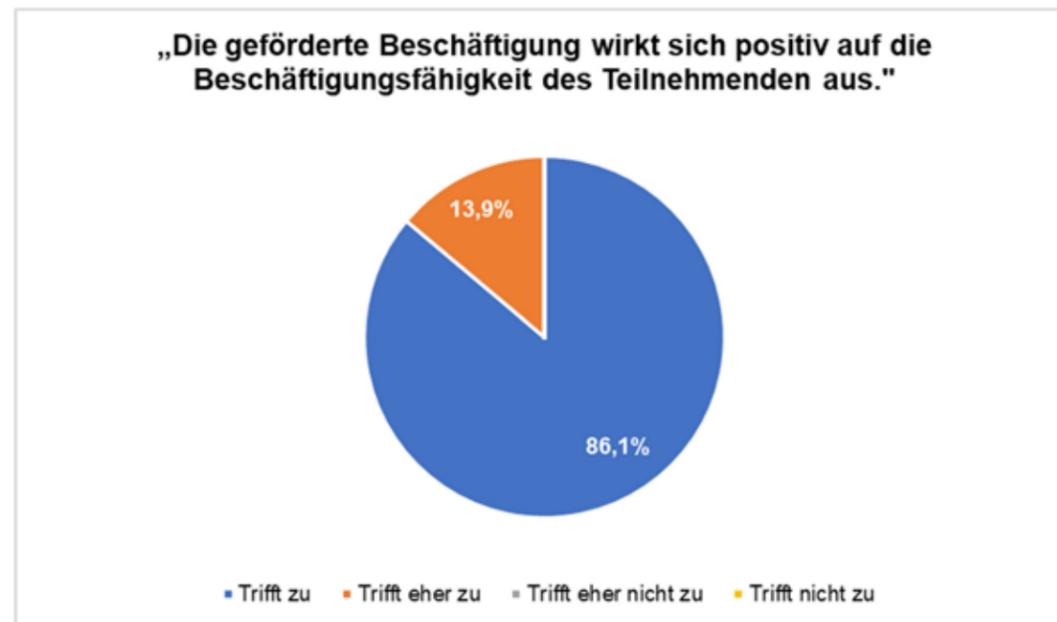


Abbildung 6 zeigt die Auswertung der Frage 7. Hier zeigt sich, dass 86,1 % der teilnehmenden Jobcenter in NRW der Auffassung sind, dass die Aussage, dass die geförderte Beschäftigung sich bei einer Gesamtbetrachtung positiv auf die Beschäftigungsfähigkeit des Teilnehmers auswirkt, zutrifft und 13,9 % der Meinung sind, dass diese Aussage eher zutrifft. Dies ergibt eine Summe von 100 %, was bedeutet, dass alle Befragten der Überzeugung sind, dass eine Förderung mit § 16i SGB II sich positiv auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer auswirkt. Um welche positiven Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer es sich dabei handelt, zeigt die Auswertung der Frage 8.

Abb. 7: Auswertung der Frage 8 (Eigene Darstellung)



Hier ist zu sehen, dass 83,3 % der Befragten die Reduzierung der Vermittlungshemmnisse als positive Wirkung auf die Beschäftigungsfähigkeit angegeben haben. Damit ist dies die am häufigsten festgestellte positive Wirkung auf die Beschäftigungswirkung durch die Förderung mit § 16i SGB II. Des Weiteren führe die geförderte Beschäftigung zur Verbesserung des Gesundheitszustandes der Arbeitnehmer, wie 63,9 % der teilnehmenden Jobcenter bestätigt haben. Ähnlich viele Befragte (61,1 %) äußerten, dass die Arbeitnehmer zudem mobiler durch die Beschäftigung geworden wären. 47,2 % gaben an, dass die Arbeitnehmer motivierter seien, die eigenen Qualifikationen zu steigern und 38,9 % sind der Auffassung, dass sich die Arbeitnehmer ein berufliches Netzwerk hätten aufbauen können. 30,6 % der Jobcenter listeten andere positive Wirkungen auf, wozu die Steigerung der Motivation zähle, die durch die neue Tagesstruktur erreicht werden könne. Außerdem würden die Teilnehmer verstärkt versuchen, ihre vorhandenen Probleme zu lösen, indem bspw. die Schuldnerberatung aufgesucht werde. So hätte bei vielen Teilnehmern die negative Abwärtsspirale unterbrochen werden können. Zudem verbessere sich durch die Beschäftigung das Verhältnis und das Verständnis zur Arbeitswelt und auch zu den Jobcentern selbst. Insgesamt würden die Teilnehmer an den Beschäftigungsverhältnissen festhalten und wären somit bspw. bemüht, schnell aus Erkrankungen zurückzukehren. 19,4 % der Jobcenter gaben an, dass sich die Stellensuche steigere und lediglich 8,6 % sind der Auffassung, dass die Beschäftigung die Softskills der Arbeitnehmer fördere.

Durch die Frage 9 konnte ermittelt werden, dass sich die geförderte Beschäftigung mit dem Regelinstrument des § 16i SGB II nicht nur auf die Teilhabe am Arbeitsmarkt auswirkt, sondern auch auf die gesellschaftliche Teilhabe der Arbeitnehmer. So sind 97,1 % der teilnehmenden Jobcenter in NRW der Meinung, dass durch die Förderung der Beschäftigung bereits ein Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe der Teilnehmer geleistet werde. Die Abbildung 8 verdeutlicht, welche positiven Wirkungen auf die gesellschaftliche Teilnahme der Arbeitnehmer bisher wahrgenommen wurden.

Abb. 8: Auswertung der Frage 11 (Eigene Darstellung)



Die Befragten gaben an, dass sich durch die Beschäftigung die Lebenszufriedenheit der Arbeitnehmer gesteigert habe. Dies ist mit 94,3 %, die am häufigsten festgestellte positive Wirkung auf die gesellschaftliche Teilhabe der Arbeitnehmer. Viele Arbeitnehmer nahmen eine deutliche Verbesserung ihrer allgemeinen Lebenssituation wahr und würden durch die Arbeit und die damit verbundene geregelte Tagesstruktur feststellen, wie schlecht es ihnen zuvor über Jahre hinweg ergangen sei. Sie würden erkennen, in welchen „Teufelskreis der Arbeitslosigkeit“ sie sich befunden haben. Die fehlenden Perspektiven, die ständigen Absagen auf Bewerbungen, die Vielzahl an Maßnahmen der Jobcenter, das wenige Geld sowie der „falsche“ Freundeskreis hätten den Alltag der ehemals Langzeitarbeitslosen geprägt. Dies gehöre seit der Förderung der Vergangenheit an, da die Arbeitnehmer nun tatsächlich bessere Zukunftserwartungen hätten.

Neben der Steigerung der Lebenszufriedenheit wirke sich die Beschäftigung stets auf das persönliche Auftreten der Beschäftigten aus, wie 91,4 % der Befragten angaben. Durch die Beschäftigung erfahren die Arbeitnehmer Wertschätzung und Zugehörigkeit zur Gemeinschaft. Sie hätten das Gefühl, einen sinnvollen Beitrag leisten zu können und seien nicht mehr den Vorurteilen eines Langzeitarbeitslosen ausgesetzt. Die Geförderten könnten in der Regel ein Zeitmanagement aufbauen, wodurch ihr Alltag eine Struktur bekäme und das familiäre Umfeld stabilisiert werde. Hinzu käme, dass die Arbeitnehmer bei seriösen, also überwiegend bei namenhaften Arbeitgebern beschäftigt seien, unter denen sich eben auch das Umfeld der Arbeitnehmer etwas vorstellen könne. Durch diese verschiedenen Faktoren würden den Arbeitnehmer ein gesteigertes Selbstvertrauen und Selbstwertgefühl erwachsen, wodurch sie ein sichereres Auftreten erlangt hätten.

Die gesellschaftliche Teilhabe der Arbeitnehmer nähme auch aufgrund der vermehrten Kontakte und Beziehungen zu, wovon 74,3 % der Befragten überzeugt waren. Durch die Beschäftigung im Rahmen des § 16i SGB II kämen die Arbeitnehmer mit neuen Menschen in Kontakt, wodurch sie ihre sozialen Kontakte ausweiten könnten.

65,7 % äußerten, dass die Teilnehmer durch die Beschäftigung weniger finanzielle Einschränkungen bei Konsum und bei Aktivitäten hätten. Durch die Beschäftigung ergebe sich eine höhere finanzielle Absicherung, welche sich positiv auf das gesellschaftliche Leben der gesamten Bedarfsgemeinschaft auswirke. So könne in manchen Fällen aufgrund des besseren Gesamteinkommens nicht nur die Hilfebedürftigkeit beendet und damit die Unabhängigkeit vom Jobcenter erreicht werden, sondern auch Freizeitaktivitäten und Urlaube würden ermöglicht werden. Der gesellschaftliche Status steigere sich. Besonders für ältere Geförderte stehe dieser Teilhabeaspekt im Vordergrund, da sie vor der Rente und der vermutlichen Altersarmut den Willen hätten, noch einmal arbeiten zu gehen, um so mehr Einkommen als nur die Grundversicherung erwirtschaften zu können.

Wie soeben aufgeführt, wirkt sich die Beschäftigung und das damit verbundene höhere Einkommen auf die Freizeitgestaltung der Teilnehmer aus. So waren 11,4 % der Jobcenter der Auffassung, dass durch den Mehrwert der Arbeit auch wieder das Interesse an anderen gesellschaftlichen Möglichkeiten geweckt werde. Das gesteigerte Selbstbewusstsein sowie die Verdienstmöglichkeiten eröffneten größere Spielräume für eine Beteiligung am gesellschaftlichen Leben wie bspw. an Vereinsaktivitäten oder kulturellen Veranstaltungen. Damit verbunden sei auch die Steigerung des freiwilligen Engagements.

2,9 % der Befragten nannten andere positive Wirkungen wie die verbesserte Vorbildfunktion für die Kinder sowie die generelle Steigerung des gesellschaftlichen Ansehens der Familie. Nach den Angaben der Jobcenter in NRW sei insgesamt ein positiver Beitrag zum Gesellschaftsleben festzuhalten, da sich das Leben der ehemals Langzeitarbeitslosen durch die Förderung wesentlich verändert habe.

Wie die Arbeitgeber das Förderinstrument des § 16i SGB II in Bezug auf die soziale Teilhabe sehen, wurde mit der Frage 13 erhoben. Eine Vielzahl der Befragten gab an, dass die Beurteilung des Förderinstruments von Arbeitgeber zu Arbeitgeber unterschiedlich ausfalle und nicht pauschal beantwortet werden könne. Allerdings wäre in der Vergangenheit festgestellt worden, dass im Fokus der Arbeitgeber in der Regel zunächst das wirtschaftliche Interesse an der Förderung stehe. Durch die Geförderten könnten die Arbeitgeber den Personalbedarf decken und das vorhandene Personal von niedrigschwelligen Aufgaben auf dem Helferniveau entlasten. Hinzu käme, dass den einzelnen Arbeitgebern zumindest zu Beginn der Förderung kein finanzieller Aufwand entstehe, da die Lohnkosten dieser Arbeitnehmer zunächst bis zu 100 % gefördert werden könnten.

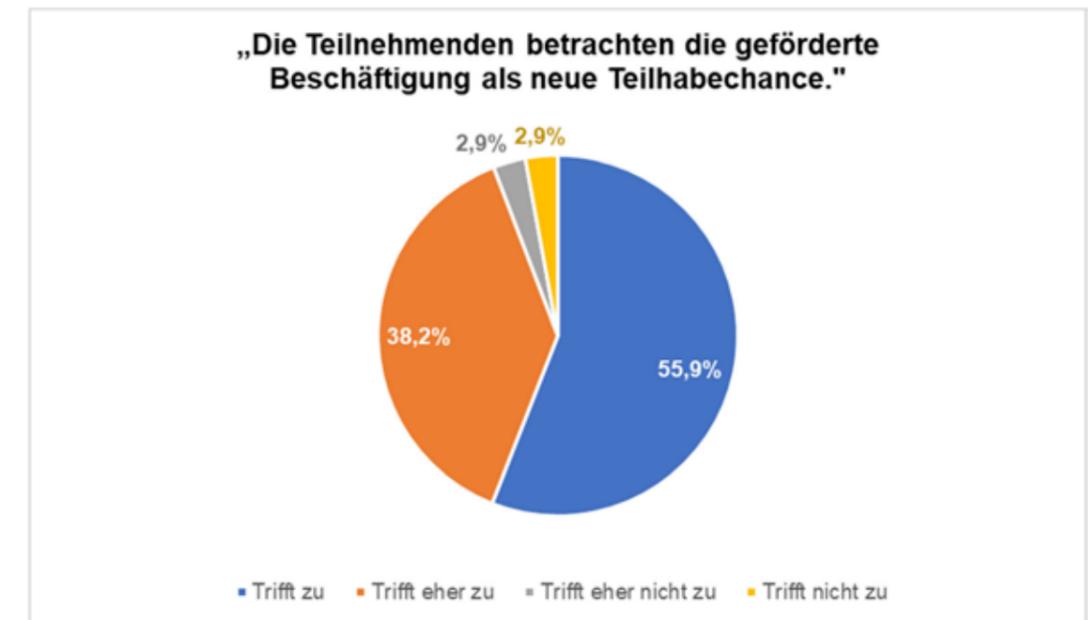
Neben den monetären Vorteilen dieser Förderung sei aber einer nicht unbedeutenden Zahl an Arbeitgebern die oben beschriebene positive Entwicklung der Arbeitnehmer aufgefallen, welche durch die Beschäftigung erzielt werden konnte. Die Arbeitgeber seien mehrheitlich positiv überrascht von der persönlichen Entwicklung der Geförderten gewesen und betonten daher auch, dass sie einen neuen wertvollen Mitarbeiter gewonnen hätten. Aus diesem Grund würden manche Arbeitgeber die Teilhabe am Arbeitsmarkt der Arbeitnehmer verstärkt durch Qualifizierungen oder Übertragungen von höherwertigen Aufgaben fördern. Sie seien teilweise sehr engagiert, um die Teilnehmer in das Arbeitsleben einzubinden und zu integrieren. Das läge u. a. daran, dass sich die neu geschaffenen Netzwerke im Allgemeinen auch positiv auf die Belegschaft auswirkten und voneinander gelernt werden könnte.

Es könne aber nicht nur die soziale Teilhabe im Sinne von Teilhabe am Arbeitsmarkt, sondern auch die soziale Teilhabe im Sinne von gesellschaftlicher Teilhabe verbessert werden. Zwar hätten manche Arbeitgeber die gesellschaftliche Teilhabe erst nachrangig im Blick, dennoch seien sie der Auffassung, dass die Förderung einen Beitrag zur Wiedereingliederung in die Gesellschaft leiste. Die Arbeitgeber seien gewillt, den Menschen eine Chance auf eine Verbesserung ihrer bisherigen Situation zu geben und würden versuchen, sie in das gesellschaftliche Leben einzubeziehen. Insbesondere die sozialen Träger, die kirchlichen Einrichtungen oder auch die kleineren Betriebe hätten den Aspekt der gesellschaftlichen Teilhabe im Blick und

kümmerten sich fürsorglich um die Arbeitnehmer. Im Gegensatz dazu gäbe es aber auch Arbeitgeber, die kein Interesse an der sozialen Teilhabe ihrer Arbeitnehmer hätten und entsprechend von dieser nichts mitbekommen würden.

Abschließend ist festzuhalten, dass die Mehrheit der Arbeitgeber in der Förderung mit § 16i SGB II einen großen übergreifenden Mehrwert sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus gesellschaftlicher Gesamtsicht sowie für jeden individuellen Einzelfall sähen. Insgesamt lägen den Befragten überwiegend positive Rückmeldungen von Seiten der Arbeitgeber vor.

Abb. 9: Auswertung der Frage 14 (Eigene Darstellung)



Entscheidend für den Erfolg des Förderinstruments des § 16i SGB II ist vor allem, wie die Arbeitnehmer selbst die geförderte Beschäftigung betrachten. Wie die Abbildung 9 zeigt, sind 94,1 % der teilnehmenden Jobcenter in NRW der Überzeugung, dass die Teilnehmer die geförderte Beschäftigung als neue Teilhabechance betrachten (Trifft zu: 55,9 %, Trifft eher zu: 38,2 %). Jeweils 2,9 % der Befragten gaben an, dass diese o. a. Aussage eher nicht bzw. nicht zutreffen würde, womit sie in diesem Fall die Minderheit darstellen.

Frage 15 bildete die zweite Frage der Kategorie „Nachhaltigkeit des § 16i SGB II“. Die Jobcenter sollten Stellung beziehen, ob sie durch das Förderinstrument des § 16i SGB II eine langfristige Abkehr der Geförderten von Sozialleistungen erwarteten oder ob sie es als ein temporäres

Phänomen betrachteten. Der Vielzahl der Befragten fiel es schwer, eine Prognose über die langfristige Abkehr der Geförderten von Sozialleistungen vorzunehmen. Dies läge zunächst einmal an dem Zeitpunkt der Erhebung, welcher den Befragten zu früh für eine valide Beurteilung erschien. Sie gaben an, dass abgewartet werden müsse, wie die Übergänge in eine ungeforderte Beschäftigung nach Ablauf der maximalen Förderdauer von fünf Jahren verliefen. Aktuell vermuten die Befragten, dass Geförderte bessere Anschlussperspektiven hätten, wenn sie bis zur maximalen Förderdauer unterstützt würden. Sie denken, dass bei einer Förderung über fünf Jahre eine hohe Anzahl an Teilnehmern in ein Beschäftigungsverhältnis übernommen werde und sich somit von Sozialleistungen lösen könne.

Allerdings seien für den Verlauf bzw. die Fortführung einer Beschäftigung eine Vielzahl an individuellen Determinanten zu berücksichtigen. So verwiesen beinahe alle Befragten darauf, dass die Anschlussperspektiven und somit auch die Wahrscheinlichkeit der langfristigen Abkehr von Sozialleistungen davon abhängen, ob es sich um eine geförderte Beschäftigung im privatwirtschaftlichen Sektor, bei einer Kommune oder bei einem sozialen Träger handle. Denn die Geförderten sähen eine Beschäftigung bspw. bei einem sozialen Träger eher als weitere Überbrückung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Darüber hinaus käme es bei sozialen Trägern oftmals nur zu Jahresverträgen, welche langfristig keine besseren Chancen böten. Andere soziale Träger würden sogar die Stellen für den Zeitraum der Förderung bewusst schaffen, sodass nach Auslauf der Förderung kein Übergang in ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis möglich sei. Zwar seien die gesammelten Berufserfahrungen ein guter Schritt, allerdings sähen die sozialen Träger eher über Schwächen und Versäumnisse hinweg und kümmerten sich ggf. zusätzlich sozialpädagogisch um die Arbeitnehmer, sodass die Vermittlung in ein vergleichbares ungefordertes Arbeitsverhältnis für weiterhin unqualifiziertes Personal schwierig erscheine.

Die Jobcenter schätzten die Chancen der Geförderten auf eine langfristige Integration bzw. Abkehr von Sozialleistungen bei Arbeitgebern in der Privatwirtschaft hoch ein. Dies begründeten sie damit, dass in vorangegangenen Projekten die langfristige Integration in den ersten Arbeitsmarkt besonders gut bei solchen Arbeitgebern gelungen sei. Auch würden aktuell die nachhaltigen Perspektiven sehr vieler Teilnehmer, welche durch die Förderung hätten geschaffen werden können, dies bestätigen. Zudem unterstreiche es die folgende Annahme der Befragten: „Je höher die Arbeitsmarktnähe der geförderten Beschäftigung, umso wahrscheinlicher wird die langfristige Integration in eine sozialversicherungspflichtige Arbeit.“ Allerdings käme es nicht nur auf die Art des Arbeitgebers an, sondern auch auf dessen Branche. So seien die Chancen auf Übernahme bspw. im Gesundheitssektor deutlich größer.

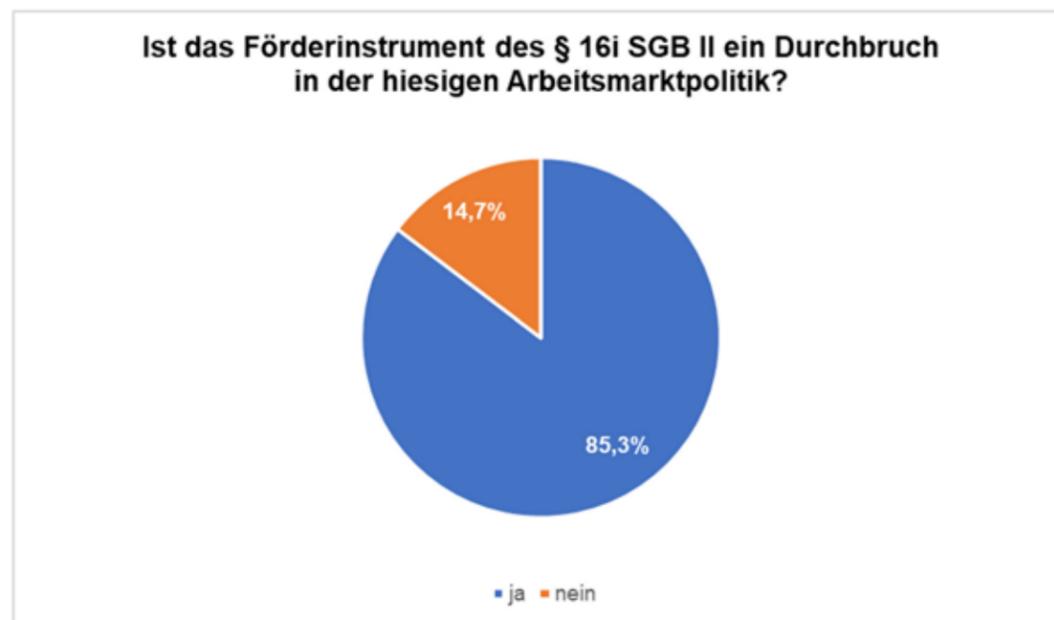
Selbstverständlich sei auch die Entwicklung der einzelnen Arbeitnehmer entscheidend für eine Vermittlung. Schließlich handle es sich bei den Geförderten um einen ziemlich heterogenen Personenkreis. Es gebe die Personen, deren Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktperspektiven sich trotz geförderter Beschäftigung nicht soweit verbesserten, dass sie sich ohne weitere Unterstützung unter den „normalen“ Bedingungen auf dem ersten Arbeitsmarkt behaupten könnten. Dabei handle es sich um ehemals Langzeitarbeitslose, welche schon seit vielen Jahren die unterschiedlichsten Förderungen in Anspruch genommen hätten und trotzdem noch häufig in ihrer Person liegende multiple Vermittlungshemmnisse aufweisen würden, wie z. B. Suchtprobleme, persönliches Auftreten und mangelnde Körperpflege. Bei diesen Beschäftigten stehe zunächst die reine Teilhabe im Vordergrund, weshalb von einer Abkehr von Sozialleistungen noch nicht die Rede sein könne. Neben diesen Personen gäbe es noch solche, deren Beschäftigungsfähigkeit sich durch die geförderte Beschäftigung mit § 16i SGB II in einem gewissen Rahmen verbessere und stabilisiere, jedoch nicht in dem Umfang, als dass ein Übergang in eine ungeforderte und unbetreute Beschäftigung möglich wäre. Trotz der Verbesserung der Vermittlungshemmnisse könnten sie den Anforderungen langfristig noch nicht standhalten, sodass sie wieder Sozialleistungen in Anspruch nehmen müssten, wenn die Vermittlung in eine andere geförderte Beschäftigung nicht gelänge. Zuletzt gäbe es die ehemals Langzeitarbeitslosen, die die geförderte Beschäftigung als neue Teilhabechance begriffen. Sie würden sich nicht als Teilnehmer, sondern als Arbeitnehmer wahrnehmen und die Beschäftigung dankbar als Brücke zurück in den ersten Arbeitsmarkt annehmen. Diese Gruppe stabilisiere sich in der Regel und nutze Qualifizierungsmöglichkeiten, wodurch die Arbeitnehmer ihre beruflichen Kompetenzen erweiterten, was sich wiederum positiv auf eine mögliche Übernahme bei dem Arbeitgeber bzw. bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung auswirke. Dabei handle es sich oftmals um unter 50-Jährige und sehr motivierte Personen, die nicht selten über einen Berufsabschluss und/oder Berufserfahrung verfügten. Die Jobcenter sind der Überzeugung, dass in vielen Fällen mit einer langfristigen und nachhaltigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu rechnen sei, sofern diese ehemals Langzeitarbeitslosen sich bewähren und selbst den Mehrwert von Arbeit erkennen würden.

Durch die Rückmeldungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie der Bereitschaft vieler Arbeitgeber, die Menschen auch ohne Förderung eine Anschlussperspektive zu bieten, sei aktuell von einer langfristigen Wirkung der Förderung auszugehen. Dies bestätige sich auch durch die geringe Abbruchquote. Daher sind die meisten Jobcenter auch der Auffassung, dass für den zuletzt genannten Personenkreis eine realistische Chance bestehe, sich auf längere Sicht von Sozialleistungen abkehren zu können. Ob die Arbeitnehmer langfristig tatsächlich nicht mehr auf Sozialleistungen angewiesen sein müssen, hänge wohlbemerkt auch davon ab, ob

es sich um eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor sowie um eine größere Bedarfsgemeinschaft handle. So reiche ein Gehalt nach Mindestlohn nicht für vier Personen, sodass aufstoc-kende Leistungen nach dem SGB II unumgänglich seien.

Abschließend ist zu ergänzen, dass vereinzelt geäußert wurde, dass die Effektivität des § 16i SGB II eher als ein temporäres Phänomen betrachtet werde, da ungefähr 50 % der Teilnehmer gerne die weitere Unterstützung der Jobcenter in Anspruch nehmen würden, um verschiedene Vorteile genießen zu können, wie bspw. die Befreiung des Beitragsservices oder das Mobilticket. Bei dieser Minderheit handle sich vielmehr um den Wunsch, dass die Hilfebe-dürftigkeit nachhaltig beendet werden könne.

Abb. 10: Auswertung der Frage 16 (Eigene Darstellung)



Die letzte Frage der Umfrage war, ob das Förderinstrument des § 16i SGB II ein Durchbruch in der hiesigen Arbeitsmarktpolitik sei. Wie der Abbildung 10 zu entnehmen ist, betrachten 85,3 % der teilnehmenden Jobcenter in NRW das Instrument als einen Durchbruch in der Arbeitsmarktpolitik. 14,7 % teilen diese Auffassung nicht. Ergänzend gaben die Befragten an, dass eine Beantwortung der Frage mit „Ja“ oder „Nein“ schwergefallen sei, da die Förderung erst seit dem 1. Januar 2019 möglich wäre und die Entwicklung über einen längeren Zeitraum beobachtet werden müsse. Sie wiesen aber auch darauf hin, dass die vergangenen Jahre gezeigt

hätten, dass auch in Zeiten eines hohen Arbeitskräftebedarfes Langzeitarbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen kaum Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt gehabt hätten. Diese Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitleistungsbezuges hätten die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und damit die Chancen auf soziale Teilhabe deutlich reduziert. Es sei daher wichtig gewesen, ein Instrument zu schaffen, dass genau dieser Zielgruppe der Langezeitarbeitslosen neue Möglichkeiten eröffne.

Das Neue am § 16i SGB II sei die klare Formulierung der Zugangsvoraussetzungen ohne das Erfordernis, subjektive Perspektivenprognosen erstellen zu müssen. Auch durch den Wegfall der Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität sei es ein Novum in der Arbeitsmarktpolitik. Die fünfjährige Förderung, die Eingang ins Gesetz gefunden habe, sei als Durchbruch gegenüber früheren – in der Regel kürzeren und programmatischen Förderungen – zu verstehen. Positive Begleitinstrumente aus früheren Förderungen (Coaching, Bildungsangebote) seien übernommen worden. Die Möglichkeit, das begleitende Coaching sehr individuell ausgestalten zu können, stelle eine deutliche Verbesserung und daher sicherlich einen weiteren Erfolgsfaktor für die Chancen auf eine dauerhafte Beschäftigung dar. Allgemein sei die flexible Ausgestaltung des Förderinstruments wichtig für die Langzeitarbeitslosen, da so die Beschäftigung den individuellen Bedürfnissen angepasst werden könne. Zudem erfolge die Kundenansprache ganz anders als zuvor, da die gesamte Förderung auf der Freiwilligkeit basiere. Es sei ein Regelinstrument geschaffen worden, welches sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung sei.

Das Förderinstrument des § 16i SGB II sei vor allem deswegen ein Durchbruch in der Arbeitsmarktpolitik, da es erstmals gelungen sei, ein praxisnahes und zielführendes Instrument gesetzlich zu implementieren, welches allen Seiten nützt. Es handle sich eindeutig um eine Win-win-Situation. Für die Kunden sei es die lang ersehnte Chance, endlich wieder einer regulären und sinnvollen Beschäftigung nachgehen zu können, anstatt ihre Zeit in weniger sinnvollen Maßnahmen zu investieren. Sie bekämen die Chance, sich positiv weiterzuentwickeln und damit die Chance auf Wiedereingliederung in das Arbeitsleben. Anders als bei der Maßnahme „Ein-Euro-Job“ würden die Arbeitnehmer beim § 16i SGB II einen „normalen“ Lohn erhalten, sodass sie sich als Arbeitnehmer und nicht als Leistungsbezieher sähen. So entstehe das Gefühl, dass sich gute Leistung und Einsatz bezahlt machten und man sich nun endlich langfristig vom Jobcenter lösen könne. Hinzu kämen die bereits erwähnten kurzfristigen Effekte wie bspw. das höhere Einkommen, das sozial höhere Ansehen in der Gesellschaft und in der Familie sowie ein anderer Freundeskreis. Viele dieser Menschen hätten ohne so eine großzügige Förderung nie die Chance bekommen, sich wieder auf dem Arbeitsmarkt behaupten zu

können. Die Jobcenter gaben an, dass solch eine positive Veränderung der Teilnehmer bisher noch durch kein anderes Förderinstrument hätte erreicht werden können.

Für die Arbeitgeber liege der klare Vorteil in der Gewinnung von Arbeitskräften, die zunächst umfassend eingearbeitet und ohne großes Risiko erprobt werden könnten, da die Lohnkosten in den ersten beiden Jahren bis zu 100 % gefördert würden. Somit sei das Risiko für die Arbeitgeber kaum vorhanden. Im positiven Fall gewännen sie so eine neue wertvolle und gut eingearbeitete Kraft, mit der langfristig geplant werden könne.

Der gesellschaftliche Nutzen bestehe darin, dass diese Menschen zwar zunächst weiterhin durch den Staat gefördert würden, also letztlich von Steuergeldern finanziert werden, aber dafür eine für die Gesellschaft wichtige Gegenleistung erbrächten. Zudem seien sie auf dem Weg, sich ggf. langfristig von staatlichen Transferleistungen lösen zu können. Die Befragten äußerten, dass selbst wenn nur 50 % der aktuell Beschäftigten langfristig im Arbeitsmarkt verblieben, es ein sehr wichtiger Schritt in die richtige Richtung für alle Beteiligten sei und letztlich die Gesellschaft als solche davon profitiere. Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu fördern, sei schon immer ein angestrebtes Ziel gewesen und somit deutlich sinnvoller. Denn ohne die Förderung bliebe einem Teil der Langzeitleistungsbeziehern im SGB II der Arbeitsmarkt und damit die Arbeits- und gesellschaftliche Teilhabe dauerhaft verschlossen.

Die Vermutung, dass dieses Instrument einen Erfolg in der Arbeitsmarktpolitik darstelle, werde auch durch das zunehmende Interesse privatwirtschaftlicher Arbeitgeber bestärkt. Einzelne Jobcenter äußerten kleine Verbesserungsvorschläge, womit das Instrument noch nachhaltiger werden könne. Diese können der im Anhang beigefügten Auswertung der Umfrage entnommen werden.

Zum Ende der Auswertung ist zu sagen, dass alle teilnehmenden Jobcenter in NRW, sofern der Begriff „Durchbruch“ schlichtweg Erfolg bedeute, das Förderinstrument des § 16i SGB II als Durchbruch in der hiesigen Arbeitsmarktpolitik sähen. Wenn der o. a. Begriff als eine Errungenschaft verstanden werde, die so noch nie da gewesen sein soll und auch in Zukunft nicht mehr aus dem SGB II wegzudenken sei, dann betrachte eine geringe Anzahl der Gefragten (14,7 %) das Instrument nicht als Durchbruch, da es bereits diverse Fördermöglichkeiten gegeben habe, die eine ähnliche Zielsetzung verfolgt hätten. Diese Minderheit würde es als ein erfolgreiches Arbeitsmarktinstrument bezeichnen, wie es schon viele gegeben habe und noch viele geben werde.

4.4 Bedeutung der gewonnenen Erkenntnisse für die Forschungsfrage

Durch eine Förderung mit § 16i SGB II werden nachhaltige soziale Teilhabechancen geschaffen, wie die Auswertung der Umfrage zeigt. Die vielfältigen Teilhabedefizite, die bei einem langfristigen Ausschluss vom Arbeitsmarkt und dem im Regelfall einhergehenden Bezug von Grundsicherungsleistungen zu verzeichnen sind, können durch das Förderinstrument des § 16i SGB II gemildert werden. Zur Förderung der Erwerbsarbeit arbeitsmarktferner Gruppen setzt das Regelinstrument auf die vielfältigen Inklusionseffekte regulärer Erwerbsarbeit durch eine massive Übernahme der Lohnkosten.

§ 16i SGB II eröffnet den ehemals Langzeitarbeitslosen zunächst die Gelegenheit, eine geförderte Beschäftigung aufzunehmen. Neben dem passgenauen „Matching“ zwischen Arbeitnehmerprofil und Stellenanforderungen ist insbesondere das beschäftigungsbegleitende Coaching der Geförderten der zentrale Erfolgsfaktor für deren nachhaltige Stabilisierung. Dass nicht nur das Coaching mit dem Arbeitnehmer von elementarer Bedeutung ist, sondern auch ein regelmäßiger Austausch mit dem Arbeitgeber über die Herausforderungen im alltäglichen Arbeitsgeschehen, um ein Verständnis für mögliche Problemlagen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu entwickeln, wurde durch die befragten Jobcenter bestätigt. Durch die in der Regel enge Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber, Coach und Jobcenter findet eine ganzheitliche Betreuung des Arbeitnehmers statt, sodass dieser seine Beschäftigungsfähigkeit steigern kann. So zeigt die Auswertung der Frage 8, dass sich die Erwerbsarbeit insbesondere auf die Verminderung von Vermittlungshemmnissen, die Verbesserung des Gesundheitszustandes sowie die Steigerung der Mobilität positiv auswirkt. Durch die Beschäftigung gewinnen die ehemals Langzeitarbeitslosen an fachlichen und persönlichen Fähigkeiten sowie an weiteren Qualifikationen, wodurch eine Stabilisierung und eine Teilhabewirkung am Arbeitsmarkt erzielt werden kann.

§ 16i SGB II leistet aber nicht nur einen Beitrag zur sozialen Teilhabe im Sinne von Teilhabe am Arbeitsmarkt, sondern auch einen Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabedimension. So ging aus der Umfrage hervor, dass 97,1 % der Befragten bereits eine Steigerung der gesellschaftlichen Teilhabe bei den Geförderten wahrnahmen. Besonders auf die Steigerung der Lebenszufriedenheit, die Verbesserung des persönlichen Auftretens, den Auf- bzw. Ausbau von Kontakten und Beziehungen sowie die geringere Einschränkung von finanziellen Mitteln wirke sich die Beschäftigung positiv auf die gesellschaftliche Teilhabe aus (vgl. Auswertung der Frage

11). Diese Wirkungen werden auch durch die Untersuchungen des Bundesprogramms „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ bestätigt, auf welches der § 16i SGB II basiert (BT-Drs. 19/4725, 2018, S. 13). So wurde bereits einige Zeit nach der Aufnahme der Beschäftigung im Rahmen des Bundesprogramms festgestellt, dass wesentliche Merkmale für soziale Teilhabe, insbesondere Lebenszufriedenheit, Selbstvertrauen, Anerkennung, Gesundheitszustand und Kollegialität, bessere Werte angenommen haben als bei Nichtteilnehmern (ebd.). Diese Zugewinne an Teilhabe wirken sich aber nicht nur auf den Geförderten selbst, sondern auch auf andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft aus, insbesondere auf die Kinder (vgl. Auswertung der Frage 11). Dass die Förderung mit § 16i SGB II den ehemals Langzeitarbeitslosen neue Teilhabechancen bietet, liegt auch an der Unterstützung vieler Arbeitgeber, welche gesellschaftliche Verantwortung übernehmen und Langzeitarbeitslosen grundsätzlich eine Chance bieten wollen (vgl. Auswertung der Frage 13). Hinzu kommt, dass die Teilnehmer selbst die geförderte Beschäftigung als neue Teilhabechancen betrachten, was nicht nur durch die Auswertung der Frage 14 deutlich wird, sondern auch durch die Äußerungen von Teilnehmern selbst, welche sich zunehmend in den Medien häufen (BMAS, 2019a). Vermutlich liegt dies daran, dass es sich bei Beschäftigungen im Rahmen von § 16i SGB II nicht um eine zusätzliche, künstliche Form der Beschäftigung handelt, sondern um einen regulären, wertschöpfenden Arbeitsplatz.

Festzuhalten ist, dass die soziale Teilhabewirkung der Förderung auf die wahrgenommene „Normalisierung“ der eigenen Lebensumstände zurückzuführen ist. Begünstigt wird diese Wahrnehmung wesentlich von der Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse, dem damit zusammenhängenden Gefühl, mit dem Geld über selbstverdientes Einkommen zu verfügen, der möglichen Überwindung des Leistungsbezugs sowie der vergleichsweise langen Förderdauer.

5 Fazit

Ausgehend von den Erkenntnissen der Wirkungen des § 16i SGB II auf die soziale Teilhabe soll dieses Kapitel zusammenfassend Antworten auf die im ersten Kapitel aufgeworfene Forschungsfrage geben, eine Wertung über den § 16i SGB II als Förderinstrument erlauben und einen Ausblick auf die Entwicklung des o. a. Förderinstruments gewähren.

5.1 Antworten auf die Forschungsfrage

Zentrales Anliegen dieser Arbeit ist die Beantwortung der Forschungsfrage zum Thema „Soziale Teilhabe – Ziele und Wirkungen des § 16i SGB II“. Bereits im Teilkapitel 4.4 wurden die Erkenntnisse der vorangegangenen Ausführungen in Bezug auf die Forschungsfrage zusammengetragen. An dieser Stelle werden allein die wesentlichen Aspekte zur Beantwortung der Forschungsfrage dieser Bachelorthesis zusammengefasst.

Forschungsfrage: Inwiefern werden durch die Einführung des Förderinstruments des § 16i SGB II die sozialen Teilhabechancen der Geförderten verbessert?

Das Förderinstrument des § 16i SGB II hat für signifikante Teilhabegewinne bei den Geförderten, also bei den Langzeitarbeitslosen, welche multiple Vermittlungshemmnisse aufweisen, gesorgt. Wie in den Teilkapiteln 4.3 und 4.4 gezeigt wurde, ist die Teilhabe der Geförderten in nahezu allen Dimensionen sozialer Teilhabe mit Beginn der Beschäftigung gestiegen. Zu betonen ist, dass die arbeitsbezogenen Teilhabeindikatoren in einem engen Zusammenhang mit den übrigen Indikatoren der sozialen Teilhabe stehen. Die Erwerbsarbeit ist nämlich ein prägender Bestandteil der Arbeitsgesellschaft in Deutschland und somit wesentliche Voraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Die Mittel, um gesellschaftliche Teilhabe zu erreichen, sind somit geförderte versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, die auf mehrere Jahre angelegt sind. Folglich hat § 16i SGB II neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose geschaffen. Menschen, die lange arbeitslos waren, ist der Einstieg ins Berufsleben gelungen. Das wirkt sich positiv auf ihre Gesundheit aus und bringt ihnen u. a. Stabilisierung, soziale Kontakte, eine Tagesstruktur und das Gefühl der Teilhabe an der Gesellschaft. Durch

eine Förderung mit § 16i SGB II kann den Menschen wieder ein Gefühl der Würde vermittelt werden, welches zuvor durch die Langzeitarbeitslosigkeit bedroht war.

Inwiefern durch die Einführung des Förderinstruments des § 16i SGB II die sozialen Teilhabechancen der Geförderten wirklich nachhaltig verbessert werden, wird wohl erst mit Auslauf der staatlichen Förderung ersichtlich werden, da dann deutlich werden wird, ob die ehemaligen Langzeitarbeitslosen tatsächlich auf Dauer in Arbeit bleiben werden. Bis dahin sind die Ergebnisse der Evaluation zum Teilhabechancengesetzes des IAB abzuwarten, welche u. a. die Wirkungen des § 16i SGB II auf die soziale Teilhabe der Betroffenen und deren Integration in den Arbeitsmarkt umfassen und zum Jahresende 2020 und 2023 veröffentlicht werden (Kupka et al., 2019).

5.2 Wertung über den § 16i SGB II als Förderinstrument

Das Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) wird bundesweit sehr gut angenommen. Zu Beginn des Jahres waren es etwa 34.000 Personen, die bisher durch das Förderinstrument des § 16i SGB II eine Beschäftigung aufgenommen haben (BMAS, 2020). Allein in NRW profitierten über 10.500 Langzeitarbeitslose von dem neuen Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) (MAGS, 2020). Durch die Förderung wird nicht nur der Weg in den Arbeitsmarkt ermöglicht, sondern auch der Weg aus der Hilfebedürftigkeit heraus. So beenden etwa die Hälfte der Personen, die in eine Förderung nach § 16i SGB II eintreten, ihren Leistungsbezug. Mit der Aktivierung und der beruflichen Eingliederung ist auch die Steigerung der gesellschaftlichen Teilhabe der Langzeitarbeitslosen verbunden, welche mitunter in den vorherigen Kapiteln beschrieben wurde. Es kann also ein weitaus positiveres Zwischenfazit gezogen werden als dies bei zahlreichen Vorgängerprogrammen zur Teilhabe von langzeitarbeitslosen Menschen der Fall gewesen war (vgl. Teilkapitel 2.2), da eine Vielzahl der Beschäftigungsverhältnisse erfolgreich verläuft und es nur in Ausnahmefällen zu Abbrüchen kommt und dass trotz der enormen Arbeitsmarktferne der Langzeitarbeitslosen (vgl. Teilkapitel 4.3).

Aus diesen Gründen sieht auch die Mehrheit der Jobcenter in NRW den § 16i SGB II als Förderinstrument als einen Durchbruch in der Arbeitsmarktpolitik, da zumindest einem Teil der Langzeitarbeitslosen ein nachhaltiger Zugang zum Arbeitsleben ermöglicht werde und auf

diese Weise die Beschäftigungschancen und Teilhabemöglichkeiten verbessert werden könnten (vgl. Teilkapitel 4.3). Die Menschen brauchen Teilhabe und dieses Instrument investiert seit langem in den Wert der sozialen Teilhabe als solchen.

Abschließend ist anzumerken, dass ein sozialer Arbeitsmarkt, also u. a. eine Förderung mit § 16i SGB II, wohlbemerkt Ultima Ratio sein sollte, damit mit § 16i SGB II nur die Personen gefördert werden, die tatsächlich ohne eine Förderung nahezu keine Beschäftigungschancen haben. Eine solche Förderung sollte also das letzte Mittel sein, um Menschen wieder in Arbeitsprozesse zu bringen und sie an regelmäßige Tages- und Arbeitsstrukturen zu gewöhnen. Andernfalls würden nicht nur öffentliche Mittel für das kostspielige Instrument vergeudet werden, sondern auch persönliche Ressourcen.

5.3 Ausblick auf die Entwicklung des § 16i SGB II als Förderinstrument

Im Rahmen dieser Bachelorarbeit wurde herausgestellt, dass durch eine Förderung mit § 16i SGB II neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose geschaffen werden konnten. Trotz des bisherigen Erfolges dieses Regelinstrumentes (vgl. Teilkapitel 5.2) stehen die Jobcenter 2020 sowie in den kommenden Jahren vor der Herausforderung, an diese Erfolge anzuknüpfen. „Die nachhaltige Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ist [schließlich] kein Kurzstreckenlauf, sondern ein Marathon“ (MAGS, 2020).

Hinzu kommt, dass mittlerweile die Auswirkungen von COVID-19 auf den Arbeitsmarkt in Deutschland sichtbar sind, da durch die COVID-19-Krise die Arbeitslosigkeit um schätzungsweise 578.000 auf 2.813.000 gestiegen ist (BA, 2020b, S. 14). Dabei handelt es sich bei 780.000 Menschen um Langzeitarbeitslose, wobei sich der Abstand zum Vorjahr im Mai auf +46.000 erhöht hat (ebd., S. 15). Durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit wird es für die Jobcenter in NRW in Zukunft vermutlich schwer werden, Arbeitgeber für die Schaffung von Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslosen gewinnen zu können. Zwar sind die bisherigen Erkenntnisse, Ergebnisse und Erfolgsgeschichten sowie die Übernahme der Lohnkosten von bis zu 100 % eine wertvolle Überzeugungshilfe, dennoch steht aktuell im Fokus vieler Arbeitgeber, das Unternehmen vor den wirtschaftlichen Konsequenzen zu schützen und die vorhandenen Arbeitnehmer weiter beschäftigen zu können. Des Weiteren bevorzugen die Arbeitgeber in der Regel arbeitsmarktnähere Arbeitnehmer, welche von Beginn an als vollwertige Fachkraft eingesetzt

werden können. Wie o. a. sind viele solcher Arbeitnehmer nun arbeitslos geworden, sodass die Chancen für die Langzeitarbeitslosen auf eine Beschäftigung sinken.

Trotz alledem ist es von Bedeutung, einer weiteren Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen, indem das Potenzial des § 16i SGB II als Förderinstrument weiter genutzt wird. Ziel sollte es sein, allen Langzeitarbeitslosen eine Chance zu geben. Dazu zählen auch Frauen und die Alleinerziehenden, welche bei den Langzeitarbeitslosen, die im Kontext des Teilhabechancengesetzes eine sozialversicherungspflichtige Arbeitsstelle gefunden haben, bundes- und landesweit deutlich unterrepräsentiert sind (Pantel, 2020, S. 24).

Das Förderinstrument des § 16i SGB II tritt gem. § 81 10. SGB II-ÄndG mit Wirkung zum 1. Januar 2025 außer Kraft. Wie im Teilkapitel 5.1 vorgestellt, wird die Maßnahme „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) durch das IAB umfassend evaluiert. Nicht zuletzt von dessen Ergebnissen wird abhängen, ob und in welcher Form das Instrument des § 16i SGB II als Instrument des sozialen Arbeitsmarktes danach fortgeführt wird. Bis dahin ist der § 16i SGB II für Langzeitarbeitslose die Chance auf ein „normales“ Leben.

Quellenverzeichnis

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2020). *Weisungen im SGB II. § 16i SGB II "Teilhabe am Arbeitsmarkt". Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am sozialen Arbeitsmarkt*. Nürnberg.

Ehmann, F. (2012). *Eingliederungsleistungen*. In Löcher, J. (Hrsg.). *Handwörterbuch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. SGB II*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Hahn, J. (2019). *SGB II. § 16i Teilhabe am Arbeitsmarkt*. In Knickrehm, S., Kreikebohm, R. & Waltermann, R. (Hrsg.). *Beck'sche Kurzkommentare. Kommentar zum Sozialrecht. VO (EG) 883/2004, SGB I bis SGB XII, SGG, BEEG, Kindergeldrecht (EStG), UnterhaltsvorschussG*. 6. Auflage. München: Verlag C. H. Beck.

Harks, T. (2020). *§ 16i SGB II. Teilhabe am Arbeitsmarkt*. In Schlegel, R., Voelzke, T. & Bittner, C. (Hrsg.). *Juris Praxiskommentar SGB II. Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende*. Band 2. 5. Auflage. Saarbrücken: Juris Verlag.

Löcher, J. (2012). *Arbeitslosengeld II*. In Löcher, J. (Hrsg.). *Handwörterbuch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. SGB II*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Löcher, J. (2012). *Bedarfsgemeinschaft*. In Löcher, J. (Hrsg.). *Handwörterbuch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. SGB II*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Löcher, J. (2012). *Grundsicherung für Arbeitsuchende*. In Löcher, J. (Hrsg.). *Handwörterbuch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. SGB II*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Löcher, J. (2012). *Sozialgeld*. In Löcher, J. (Hrsg.). *Handwörterbuch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. SGB II*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Raab-Steiner, E. & Benesch, M. (2008). *Der Fragebogen. Von der Forschungsidee zur SPSS-Auswertung*. Wien: Facultas Verlag.

Roßkopf, R. (2012). *Arbeitslosengeld*. In Löcher, J. (Hrsg.). *Handwörterbuch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. SGB II*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Roßkopf, R. (2012). *Zugelassener kommunaler Träger (Experimentierklausel)*. In Löcher, J. (Hrsg.). *Handwörterbuch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. SGB II*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Schulze-Böing, M. (2019). *Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt – Hinweise für die Umsetzung des neuen Förderinstruments nach § 16i SGB II*. In Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.). *NDV – Nachrichtendienst 05/2019*. Freiburg: Lambertus Verlag. S. 217-222.

Voelzke, T. (2019). *§ 16i SGB II. Teilhabe am Arbeitsmarkt*. In Voelzke, T. (Hrsg.), Hauck, K. & Noftz, W. (Begr.). *Sozialgesetzbuch (SGB) II: Grundsicherung für Arbeitsuchende*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Wendtland, C. (2012). *Bundesagentur für Arbeit*. In Löcher, J. (Hrsg.). *Handwörterbuch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. SGB II*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Wendtland, C. (2012). *Jobcenter*. In Löcher, J. (Hrsg.). *Handwörterbuch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. SGB II*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Internetquellen

Bauer, F., Dietz, M., Hülle, S., Kupka, P., Promberger, M., Ramos Lobato, P., Stockinger, B., Trappmann, M., Wolff, J. & Zabel, C. (2019). *Zusammenfassung des IAB-Untersuchungskonzepts. EVALUATION DER FÖRDERINSTRUMENTE FÜR LANGZEITARBEITSLÖSE (§ 16e & § 16i SGB II)*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung. <https://www.iab.de/138/section.aspx/Projektdetails/k190131311> (abgerufen am 23.04.2020).

Bundesagentur für Arbeit (2020a). *Arbeitslosenquote & Arbeitslosenzahlen. Jahresrückblick 2019*. Nürnberg. <https://www.arbeitsagentur.de/news/arbeitsmarkt-2020> (abgerufen am 23.04.2020).

Bundesagentur für Arbeit (2020b). *Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt*. Nürnberg. <https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/metasuche/suche/information?volltext=Monatsbericht%20Mai%202020> (abgerufen am 03.06.2020).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011). *Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II. Endbericht*. Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb413-evaluation-beschaefigungsfoerderung.html> (abgerufen am 31.05.2020).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014). *Europäischer Sozialfonds*. Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Europaeische-Fonds/ESF/esf.html> (abgerufen am 28.05.2020).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015). *PER-SPEKTIVE 50PLUS. Beschäftigungspakete für Ältere in den Regionen. Abschlussdokumentation des Bundesprogramms (2005-2015)*. Berlin. https://issuu.com/mitn-mang/docs/abschlussdokumentation_perspektive_ (abgerufen am 25.05.2020).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018). *Forschungsbericht 504. Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ – Zweiter Zwischenbericht*. Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb504-evaluation-des-bundesprogramms-soziale-teilhabe-am-arbeitsmarkt.html> (abgerufen am 01.06.2020).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018a). *Neue Perspektiven und Teilhabechancen durch öffentlich geförderte Arbeit*. Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/teilhabechancengesetz.html> (abgerufen am 25.04.2020).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019). *Forschungsbericht 353. Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ – Endbericht*. Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb535-soziale-teilhabe-am-arbeitsmarkt-endbericht.html> (abgerufen am 23.04.2020).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019a). *Mit Arbeit: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose*. Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2019/mitarbeit-neue-perspektiven-fuer-langzeitarbeitslose.html> (abgerufen am 23.04.2020).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019b). *Programm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit*. Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Modellprogramme/esf-programm-abbau-langzeitarbeitslosigkeit.html> (abgerufen am 25.05.2020).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020). *Erfolgreiche Bilanz nach einem Jahr Teilhabechancengesetz*. Berlin. <https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2020/teilhabechancengesetz-teilhabe-am-arbeitsmarkt.html> (abgerufen am 03.06.2020).

Christoph, B., Gundert, S., Hirseland, A., Hohendanner, C., Hohmeyer, K. & Ramos Lobato, P. (2015). *Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss. Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung?* In IAB-Kurzbericht 03/2015. Nürnberg. <https://www.iab.de/194/section.aspx/Publikation/k150205301> (abgerufen am 31.05.2020).

Pantel, P. (2020). *Teilhabechancen für Frauen. Christliche Sozialhilfe Köln*. In G.I.B.INFO 1_20. S. 24-26. Bottrop. <https://www.gibinfo.de/downloads/jahrgaenge-ab-2015/jahrgang-2020/g.i.b.-info-1-20-neue-chancen-fuer-langzeitarbeitslose-teilhabechancengesetz/view> (abgerufen am 03.06.2020).

Harich, B. (2020). *SGB II. § 16i Teilhabe am Arbeitsmarkt*. In Rolfs, C., Giesen, R., Kreikebohm, R. & Udsching, P. (Hrsg.). *Beck'scher Online-Kommentar. Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende*. 56. Edition. München: Verlag C. H. Beck. https://portal.beck.de/?vpath=bib-data%2fkomm%2fBeckOKSozR_56%2fSGB_II%2fcont%2fBECKOKSOZR%2eSGB_II%2eP16I%2ehtm (abgerufen am 23.04.2020).

Hirseland, A., Ramos Lobato, P. & Ritter, T. (2012). *Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses*. In WSI-Mitteilungen 02/2012. S. 94-102. Düsseldorf. <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-soziale-teilhabe-durch-gefoerderte-beschaefigung-das-beispiel-des-12914.htm> (abgerufen am 01.06.2020).

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (Hrsg.) (2013). *Inklusive Gesellschaft – Teilhabe in Deutschland. Soziale Teilhabe von Menschen in prekären Lebenslagen*. Frankfurt am Main. <https://d-nb.info/1074316266/34> (abgerufen am 31.05.2020).

Kupka, P., Ramos Lobato, P. & Wolff, J. (2019). *Die Einführung eines Sozialen Arbeitsmarktes für Langzeitarbeitslose war ein wichtiger Schritt*. In IAB-Forum 27. September 2019. Nürnberg. <https://www.iab-forum.de/die-einfuehrung-eines-sozialen-arbeitsmarktes-fuer-langzeitarbeitslose-war-ein-wichtiger-schritt/> (abgerufen am 22.05.2019).

Kupka, P. & Wolff, J. (2013). *Sozialer Arbeitsmarkt. Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht?* In IAB-Forum 02/2013. Nürnberg. S. 70-75. <https://www.iab.de/188/section.aspx/Publikation/k131212j07> (abgerufen am 22.05.2020).

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalens. *Jobcenter in Nordrhein-Westfalen. Leistungsgewährung und Vermittlung in Arbeit*. Düsseldorf. <https://www.mags.nrw/jobcenter> (abgerufen am 26.04.2020).

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalens (2020). *Minister Laumann: Teilhabechancengesetz schafft neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose*. Düsseldorf. <https://www.mags.nrw/pressemitteilung/minister-laumann-teilhabechancengesetz-schafft-neue-perspektiven-fuer> (abgerufen am 03.06.2020).

Für die Deutsche Gebärdensprache gibt es nicht genügend Dolmetscher. Dies gilt nochmal ganz besonders für Gebärdensprachdolmetscher für taube Flüchtlinge. Deren Ausbildung sollte aus meiner Sicht ausgeweitet und die Ausbildungsinhalte erweitert werden.

Taub nach Deutschland – Chancen und Grenzen tauber erwachsener Flüchtlinge

Kai Klompmaker

Abteilung Duisburg / Fachbereich SVD
Kurs: MH S17/01

Inhalt

1.	Thematische Einführung	4	4.4	Zwischenfazit	32
2.	Der Flüchtling	6	5.	Die Kommunikation/ Die Gebärdensprache	33
2.1	Definition Flüchtling	6	5.1	Der Gebärdenspracherwerb	33
2.1.1	Asylsuchende	7	5.2	Folgen eines späten Gebärdenspracherwerbs	34
2.1.2	Anerkannte Asylberechtigte und international Schutzberechtigte	7	5.3	Definition Dolmetschen	34
2.1.3	National Schutzberechtigte	8	5.4	Die Deutsche Gebärdensprache (DGS)	35
2.1.4	Personen mit einer Duldung	8	5.5	Dolmetschersituation tauber Flüchtlinge	35
2.3	Allgemeine Situation von Flüchtlingen in Deutschland	8	5.5.1	Sprachliche Besonderheiten	36
2.4	Situation von tauben Flüchtlingen	14	5.5.2	Kulturelle Besonderheiten	37
2.5	Zwischenfazit	16	5.5.3	Rolle des Gebärdensprachdolmetschers	37
3.	Arten und Auswirkungen von Hörschäden	17	5.6	Zwischenfazit	38
3.1	Schwerhörigkeit	18	6.	Politische Aktivitäten / Unterstützungsformen	38
3.1.1	Schallleitungsschwerhörigkeit	18	6.1	Gehörlosen- und Schwerhörigenvereine	38
3.1.2	Schallempfindungsschwerhörigkeit	18	6.2	Der Nachteilsausgleich	39
3.2	Gehörlosigkeit	19	6.3	Die Bedeutung der ehrenamtlichen Arbeit bei der Integration tauber Flüchtlinge	40
3.3	Ertaubung	20	7.	Fazit	41
3.4	Die Bezeichnung „taub“	20	8.	Literaturverzeichnis	38
3.5	Grad der Behinderung	20	9.	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	40
3.6	Auswirkungen einer Hörschädigung	22	10.	Abkürzungsverzeichnis	41
3.6.1	Erwachsene mit angeborenem oder früh erworbenem Hörschaden	22	11.	Anhang	44
3.6.2	Erwachsene mit spät erworbenem Hörschaden	23			
3.7	Die Sichtweisen auf Hörschäden	23			
3.8	Die Identität der „Tauben“	24			
3.9	Zwischenfazit	25			
4.	Angebote zur Integration von Flüchtlingen	25			
4.1	Allgemeine Angebote für Flüchtlinge	26			
4.1.1	Integrationskurse	26			
4.1.2	Berufsbezogene Deutschsprachförderung – Berufssprachkurse	28			
4.1.3	Vorbereitung auf das Nachholen von Schulabschlüssen	29			
4.1.4	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	29			
4.2	Angebote zur Integration von Flüchtlingen mit Behinderung	30			
4.3	Angebote zur Integration von tauben Flüchtlingen	31			

1. Thematische Einführung

Seit dem Sommer 2015 sind knapp 1,8 Millionen Flüchtlinge, insbesondere Individuen aus Syrien, den nordafrikanischen Staaten und aus den Balkanstaaten nach Deutschland eingereist und haben einen Antrag auf Asyl gestellt. Die Menschen sind vor allem vor Krieg und wirtschaftlicher Not geflüchtet. Die Unterbringung, die Versorgung und auch die Integration dieser Flüchtlinge hat die deutschen Behörden vor einer großen Herausforderung gestellt. Die Zahlen der gestellten Anträge gehen seit 2017 konstant zurück. Jedoch begeben sich weiterhin mehrere Zehntausend (Jahr 2018 – ca. 186.000; Jahr 2019 – ca. 166.000) Personen auf dem Weg nach Deutschland, um einen Asylantrag zu stellen. Infolge des erhöhten Antragsaufkommens auf Asyl und der damit verbundenen Versorgung dieser Flüchtlinge haben sämtliche Behörden, wie z.B. das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder die Sozialämter der Kommunen, ihre Mitarbeiterzahlen erhöht. Die Versorgung und Integration ankommender Flüchtlinge bleibt nach wie vor eine große Herausforderung für die zuständigen Behörden.

Unter den Geflüchteten befinden sich auch taube Personen. Diese Menschen stellen noch mal eine größere Herausforderung für alle Beteiligten bei der Integration und Versorgung dar, da insbesondere eine reibungslose Kommunikation mit diesen Personen, im Gegensatz zu einer Kommunikation mit hörenden Flüchtlingen, aufgrund ihrer auditiven Beeinträchtigung wesentlich erschwert ist.

In dieser Arbeit wird untersucht, welche besonderen Herausforderungen bei der Integration dieser Personengruppe bestehen. Ein Schwerpunkt dieser Arbeit werden die Bedürfnisse von tauben Flüchtlingen bei der Integration und Versorgung sein. Im ersten Teil dieser Arbeit (Kapitel 1) wird zunächst der Flüchtling rechtlich definiert (Kapitel 1.1.). Anschließend wird auf die Situation der Flüchtlinge eingegangen, um deutlich zu machen, um wie viele Betroffene es sich hier handelt und welche Rechte und Pflichten ein Flüchtling hat. Damit die Bedürfnisse der tauben Flüchtlinge tiefgründiger nachvollzogen werden können, wird in dem zweiten Teil (Kapitel 2) dieser Arbeit die unterschiedlichen Arten einer Hörschädigung erläutert und auf die Auswirkungen einer Hörschädigung eingegangen. Im dritten Teil dieser Arbeit (Kapitel 3) wird untersucht, welche Angebote zur Integration in die Gesellschaft für hörende Flüchtlinge existieren und ob es spezielle Angebote für taube Flüchtlinge gibt. Dabei wird auch untersucht, ob diese Angebote ausreichend sind. Im vierten Kapitel handelt es sich um die Kommunikationsformen tauber Menschen, insbesondere die Deutsche Gebärdensprache (DGS). Dabei wird auch auf die Dolmetschersituation für taube Flüchtlinge in Deutschland

eingegangen. In Kapitel fünf erfolgt eine Untersuchung zu den politischen Aktivitäten und verschiedenen Unterstützungsformen von zumeist ehrenamtlichen Helfern bzw. Institutionen. Die Arbeit schließt dann mit einem Fazit ab.

Im Kapitel 1.1 (Der Flüchtling) erfolgt eine Definition des Flüchtlings. Im Ausländerrecht (z.B. Aufenthaltsgesetz, Asylgesetz, Integrationskursverordnung) wird in der Regel der Begriff Ausländer verwendet. Um in dieser Arbeit eine einheitliche Schreibweise zu erreichen, wird der Begriff Flüchtling anstelle der Begriffe Ausländer, Asylsuchender, Geduldeter usw. verwendet. Sollte in dieser Arbeit aufgrund rechtlicher Unterscheidungen eine genaue Definition erforderlich sein, so wird darauf in dieser Arbeit explizit hingewiesen.

Des Weiteren wird in dieser Arbeit eine Vielfalt an anderen Begriffen, neben der Taubheit, verwendet werden. Dies liegt daran, dass in der für diese Arbeit verwendete Literatur für eine Taubheit unterschiedliche Begriffe wie z. B. gehörlos, hörgeschädigt, hörbeschädigt, Gehörlosigkeit, Ertaubung usw. verwendet wurden. Die Hörschädigung ist der Oberbegriff, in welche unter anderem die zuvor genannten Begriffe fallen. Soweit in dieser Arbeit nicht explizit anders erwähnt, ist mit diesen Begriffen immer eine Taubheit gemeint (siehe dazu auch Kapitel 2.7.)

Die vorliegende Thesearbeit wurde aus Gründen der besseren Lesbarkeit in männlicher Form geschrieben. Alle anderen Geschlechter sind gleichermaßen miteingeschlossen.

2. Der Flüchtling

2.1 Definition Flüchtling

Nach § 3 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG) sind ausländische Staatsangehörige Flüchtlinge im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBL. 1953 II S. 559, 560), wenn sie sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe außerhalb des Landes befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen und dessen Schutz sie nicht in Anspruch nehmen können oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen wollen, oder in dem sie als Staatenlose ihren vorherigen gewöhnlichen Aufenthalt hatten und in das sie nicht zurückkehren können oder wegen dieser Furcht nicht zurückkehren wollen. Ausgehen kann diese Verfolgung vom Staat, von Parteien oder Organisationen, die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebiets beherrschen (staatsähnliche Akteure), oder von nichtstaatlichen Akteuren, sofern staatliche oder staatsähnliche Akteure, einschließlich internationaler Organisationen, erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor Verfolgung zu bieten. Eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch dann vorliegen, wenn die Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht oder die geschlechtliche Identität anknüpft. Die ausländischen Staatsangehörigen, die im Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, den oben genannten Bedrohungen ausgesetzt sind, werden als Flüchtlinge bezeichnet. Sie verfügen, im Kontext des Abkommens, über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Die Feststellung dieser Voraussetzungen wird daher als Flüchtlingsanerkennung bezeichnet.¹ Aufgrund der recht umfangreichen Rechtsgebiete und den daraus resultierenden unterschiedlichen Rechtsansprüchen der jeweils Betroffenen, kann der Begriff Flüchtling in vier Personengruppen unterteilt werden. Diese werden im Folgenden kurz erläutert.

¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2019 – Asyl, S. 34.

2.1.1 Asylsuchende

Diese Gruppe betrifft Personen, die um Asyl suchen mit einem Ankunftsnachweis nach § 63a AsylG oder einer Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylG. Der um Asyl nachsuchende Person ist zur Durchführung des Asylverfahrens der Aufenthalt im Bundesgebiet ab Ausstellung des Ankunftsnachweises gemäß § 63a Abs. 1 AsylG gestattet (Aufenthaltsgestattung). Ihm wird beim Eintreffen in der für ihn zuständigen (Erst-) Aufnahmeeinrichtung, nachdem er erkennungsdienstlich behandelt worden ist, eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (Ankunftsnachweis) ausgestellt (§§ 63 Abs. 1 S. 1 i. V. m. 63 Abs. 3 S. 1 AsylG).

2.1.2 Anerkannte Asylberechtigte und international Schutzberechtigte

Diese Personen sind bereits anerkannte Asylberechtigte und international Schutzberechtigte. Sie besitzen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Nach der sogenannten Qualifikationsrichtlinie der EU umfasst der Begriff der international Schutzberechtigten sowohl Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention als auch die sogenannte „subsidiär Schutzberechtigten“.² Gemäß Art. 15 der EU-Qualifikationsrichtlinie sind international subsidiär Schutzberechtigte Personen, die in ihrem Herkunftsland nach § 4 Abs. 1 AsylG von einer der folgenden Gefahren bedroht sind:

- Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe
- Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung
- Ernsthaft individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit als Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts

² Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge – Rahmenbedingungen des Zugangs zu Bildungsangeboten für Asylsuchende, Schutzberechtigte und Personen mit Duldung (schulische oder berufliche Aus- und Weiterbildung), S. 8.

2.1.3 National Schutzberechtigte

Unter dieser Personengruppe fallen Personen, deren Abschiebung wegen des Verstoßes gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) unzulässig ist, oder für die im Zielstaat der Abschiebung eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht.³ Bei denen liegt ein Abschiebeverbot nach § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 AufenthG vor. Sie erhalten dann nach § 25 Abs. 3 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis.

2.1.4 Personen mit einer Duldung

Bei diesen Personen ist die Abschiebung auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (§ 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG). Dies ist z.B. aus gesundheitlichen Gründen oder bei minderjährigen Personen der Fall.

Personen, denen aus weiteren völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen wie z.B. aufgrund Aufnahmeprogramme oder sogenannten Härtefallregelungen ein Aufenthaltsrecht gewährt wird, fallen unter den Personenkreis der Flüchtlinge.⁴

2.3 Allgemeine Situation von Flüchtlingen in Deutschland

Auf der Abbildung 1 (S. 12) ist erkennbar, dass sich die Zahl der Asylanträge, die in der Bundesrepublik Deutschland gestellt worden sind, seit dem Jahr 2015 deutlich erhöht hat und im Jahr 2016 noch einmal deutlich gestiegen ist. Seit dem Jahr 2017 ist die Anzahl der Asylanträge wieder kontinuierlich zurückgegangen. Zwischen den Jahren 2015 bis Ende 2019 wurden insgesamt 1.796.668 Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) gestellt. Davon waren 92,78 Prozent (1.667.026 Anträge) Erstanträge und 7,22 Prozent (129.642 Anträge) Folgeanträge. Der

³ Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge – Rahmenbedingungen des Zugangs zu Bildungsangeboten für Asylsuchende, Schutzberechtigte und Personen mit Duldung (schulische oder berufliche Aus- und Weiterbildung), S. 8.

⁴ Vgl. ebd.

Flüchtling kann nach einer Rücknahme oder nach einer unanfechtbaren Ablehnung eines früheren Asylantrages erneut einen Asylantrag stellen. Dieser wird als Folgeantrag bezeichnet (vgl. § 71 Abs. 1 AsylG). Von den seit 2015 bis Ende 2019 gestellten Erstanträgen hatten deren Antragssteller (Flüchtlinge) 33,43 % (557.318 Anträge) die syrische Staatsangehörigkeit.⁵ Anhand der in Deutschland gestellten Asylanträge wird deutlich, dass 22,33 Prozent (372.186 Anträge) der Flüchtlinge die afghanische oder irakische Staatsangehörigkeit hatten.⁶ In diesen Ländern herrschten in dem genannten Zeitraum politische Unruhen oder Bürgerkrieg. Anhand der gestellten Asylanträge lässt sich also erkennen, dass über die Hälfte (55,67 %) der Flüchtlinge, die in Deutschland einen Asylantrag gestellt haben, vor Krieg und Verfolgung geflohen sind.

Die restliche Anzahl der Flüchtlinge besaß die Staatsangehörigkeit z.B. aus den Balkanstaaten (Albanien, Serbien, Kosovo, Mazedonien), der Türkei oder dem Iran. In diesen Ländern herrschen seit Jahren keine (Bürger-)Kriege mehr, jedoch sind diese Länder wirtschaftlich nicht so weit entwickelt wie beispielsweise Deutschland oder andere Länder in Westeuropa. Insbesondere die Menschen aus den Balkanstaaten fliehen daher aus wirtschaftlicher Not oder aufgrund von Arbeitslosigkeit und erhoffen sich hier in Deutschland eine bessere Lebensgrundlage.⁷ Die Länder Albanien, Serbien, Kosovo, Mazedonien und weitere Länder zählen zu den sogenannten „sicheren Herkunftsstaaten“.⁸ Asylanträge aus diesen Staaten werden in der Regel als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt, da diese Staaten demokratische Systeme besitzen und sie ihre Bürger vor nichtstaatlicher Verfolgung schützen können. Damit ist gemeint, dass in diesen Staaten Rechts- und Verwaltungsvorschriften zum Schutz der Bevölkerung existieren und diese auch zugänglich gemacht und angewendet werden.⁹

Bei 2,30 Prozent (38.394 Anträge) der gestellten Asylanträge war die Staatsangehörigkeit der Flüchtlinge ungeklärt.¹⁰ Im Rahmen des Asylverfahrens muss die Staatsangehörigkeit dieser Flüchtlinge geklärt werden, damit der Prozess abgeschlossen und eine Aufenthaltsgestattung ausgestellt werden kann oder bei Ablehnung eine Ausreise veranlasst werden muss.

Gemäß § 14 Abs. 1 AsylG ist der Asylantrag bei der Außenstelle des Bundesamtes zu stellen, die der für die Aufnahme des Flüchtlings zuständigen Aufnahmeeinrichtung zugeordnet ist. Ein Flüchtling wird verpflichtet, wenn dieser in der Bundesrepublik Deutschland einen

⁵ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2019 – Asyl, S. 17.

⁶ Vgl. ebd.

⁷ Vgl. Siebenhaar, Flüchtlingsstrom nach Deutschland – Der große Traum von „Gjermani“.

⁸ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Sichere Herkunftsstaaten.

⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Sichere Herkunftsstaaten.

¹⁰ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2019 – Asyl, S. 17.

Asylantrag gestellt hat oder dies beabsichtigt, gem. § 47 Abs. 1 AsylG in einer der für seine Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Dies gilt so lange, bis über seinen Asylantrag entschieden worden ist bzw. im Falle einer Ablehnung des Asylantrages bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebeandrohung oder -anordnung. Dabei darf die Maximaldauer der Unterbringung in einer solchen Aufnahmeeinrichtung in der Regel nicht länger als 18 Monate betragen. Die für die Unterbringung von Flüchtlingen zuständige Erstaufnahmeeinrichtung wird mit Hilfe des bundesweiten Verteilungssystems EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden) ermittelt.¹¹ Mit diesem Verteilungssystem erfolgt eine Erstverteilung von Flüchtlingen auf die Bundesländer. Die Erstverteilung auf die Bundesländer erfolgt dabei quotenmäßig (vgl. § 45 Abs. 1 AsylG). Dabei wird der sogenannte „Königsteiner Schlüssel“ zugrunde gelegt. Mit der Quotenregelung soll eine angemessene und gerechte Verteilung auf die Bundesländer sichergestellt werden. Der Königsteiner Schlüssel setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen.¹² Die Quote wird dabei jährlich neu ermittelt. Wie aus der Abbildung 2 (S. 13) zu entnehmen ist, war z.B. das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2019 verpflichtet, 21,08676 % der ankommenden Flüchtlinge aufzunehmen.

Gemäß § 48 AsylG endet die Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, vor Ablauf der achtzehn Monate, wenn der Flüchtling verpflichtet wird, an einem anderen Ort oder in einer anderen Unterkunft Wohnung zu nehmen; er als Asylberechtigter anerkannt ist oder ihm internationaler Schutz zuerkannt wurde; oder er nach der Antragsstellung durch Eheschließung im Bundesgebiet die Voraussetzung für einen Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels nach dem Aufenthaltsgesetz erfüllt. Die Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, ist gem. § 49 Abs. 1 AsylG zu beenden, wenn eine Abschiebungsandrohung vollziehbar und die Abschiebung nicht in angemessener Zeit möglich ist, oder wenn dem Flüchtling eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 des Aufenthaltsgesetzes (Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz) erteilt werden soll.

In einer Gemeinschaftsunterkunft soll in der Regel ein Flüchtling untergebracht werden, wenn er nicht mehr verpflichtet ist in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§53 Abs. 1 S. 1 AsylG). Dabei sind gemäß Satz 2 sowohl das öffentliche Interesse als auch die Belange des Flüchtlings zu berücksichtigen. Für den Flüchtling endet die Pflicht, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, wenn er eine anderweitige Unterkunft nachweisen kann und der öffentlichen Hand dadurch keine Mehrkosten entstehen (vgl. § 53 Abs. 2 AsylG). Ein hoher Anteil der Flüchtlinge muss erheblich länger als vorgesehen in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen bleiben, da

¹¹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2019 – Asyl, S. 14.

¹² Ebd.

ihr Aufenthaltsstatus aufgrund der langwierigen Verfahrensdauer über viele Monate ungeklärt bleibt. Erst mit der Entscheidung im Asylverfahren haben sie die Berechtigung, in eine Folgeeinrichtung, wie z.B. eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine eigene Wohnung, zu gelangen.¹³

Die Flüchtlinge unterliegen bei ihrer Aufenthaltsgestattung in der Bundesrepublik Deutschland zu Beginn in der Regel einer räumlichen Beschränkung. Diese wird auch „Residenzpflicht“ genannt. Die Residenzpflicht ist räumlich auf dem Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die für die Aufnahme des Flüchtlings zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt (§ 56 Abs. 1 AsylG). Das bedeutet, dass sich ein Flüchtling in der Regel nur im Gebiet einer Kommune oder eines Landkreises frei bewegen darf. Lediglich bei Vorliegen von zwingenden Gründen, wie z.B. zur Wahrnehmung von Terminen bei Behörden, Gerichten usw., darf der gestattete Aufenthaltsbereich verlassen werden (vgl. §§ 57, 58 AsylG). Nach § 59a Abs. 1 AsylG erlischt die räumliche Beschränkung nach § 56 AsylG, wenn sich der Flüchtling seit drei Monaten ununterbrochen erlaubt, geduldet oder gestattet im Bundesgebiet aufhält. Das bedeutet, erst wenn der Flüchtling das Asylverfahren durchlaufen hat und er eine Aufenthaltsgestattung erhalten hat, welche seit drei Monaten ununterbrochen Bestand hatte, kann er sich nach Wunsch eine Wohnung im gesamten Bundesgebiet nehmen.

¹³ Vgl. Grotheer/Schroeder, in: Westphal/Wansing, Migr. Flucht Behind, S. 90.

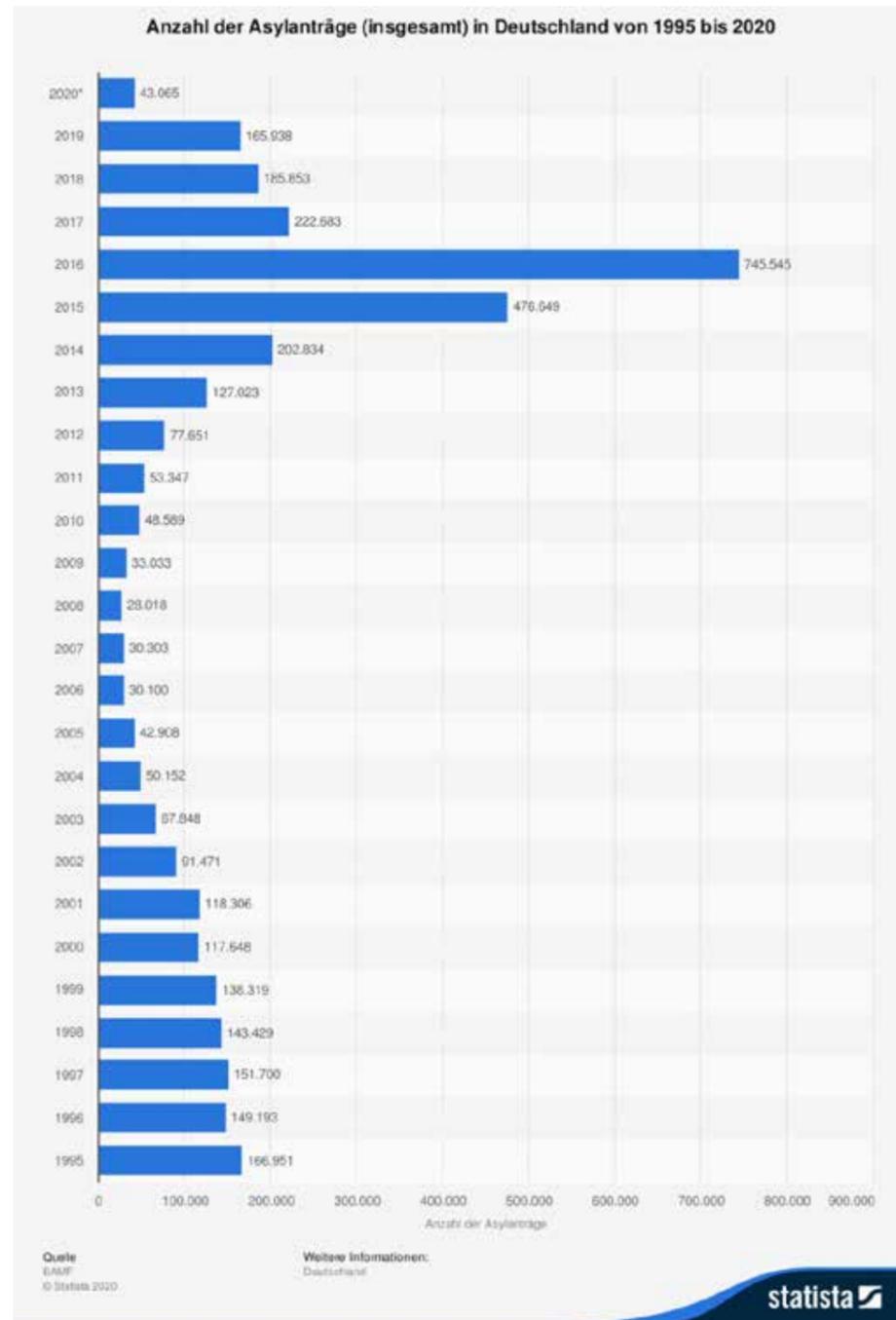


Abbildung 1 Anzahl der Asylanträge (insgesamt) in Deutschland von 1995 bis 2020¹⁴

¹⁴ statista, Anzahl der Asylanträge (insgesamt) in Deutschland von 1995 bis 2020.



Abbildung 2 Quotenverteilung nach dem Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2019¹⁵

¹⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2019 – Asyl, S. 15.

2.4 Situation von tauben Flüchtlingen

In einem ersten Schritt wird untersucht, wie viele taube Flüchtlinge bisher nach Deutschland gekommen sind.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag hat am 14.03.2018 eine kleine Anfrage an die Bundesregierung gestellt. Eine Frage lautete unter anderem, wie viele Personen mit Hörbeeinträchtigungen in den Jahren von 2012 bis heute aus dem Ausland aufgenommen wurden, um sie beispielsweise mit einem Cochlea-Implantat zu versorgen (siehe BT-Drucks. 19/1242, S.5). Zu dieser Frage lagen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor (siehe BT-Drucks. 19/1620, S. 16). Ein Grund dafür kann sein, dass gegenüber den Behörden keine Meldepflicht besteht, wenn eine „Taubheit“ oder auch eine andere Form einer Behinderung vorliegt.¹⁶ Demzufolge werden Behinderungen und somit auch eine Taubheit nicht gesondert erfasst. Laut dem Deutschen Gehörlosen-Bund e.V., ein Verband, der die Interessen der Gehörlosen und anderer Menschen mit Hörbehinderung in Deutschland vertritt, wird im Allgemeinen damit gerechnet, dass 0,1 % der Gesamtbevölkerung, sowohl national als auch international, taub ist.¹⁷ Laut dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wurden in den Jahren 2015 bis 2019 insgesamt 1.796.668 Erst- und Folgeanträge auf Asyl in Deutschland gestellt.¹⁸ Es kann prinzipiell, wenn man den allgemeinen Prozentsatz von 0,1 %, wie er vom Deutschen Gehörlosen-Bund genannt wird, zugrunde legt, von knapp 1.800 tauben Flüchtlingen in Deutschland ausgegangen werden. In der weiteren Überlegung kann davon ausgegangen werden, dass sich nicht mehr alle tauben Flüchtlinge, die in den vergangenen Jahren in Deutschland einen Antrag auf Asyl gestellt haben, sich in Deutschland aufhalten. Hierfür kommen unterschiedliche Gründe in Betracht, wie z.B. eine Abschiebung aufgrund fehlender Anspruchsgrundlagen oder eine freiwillige Rückkehr in die Heimat. Die Autoren Ricke, Redlich und Metzner schätzen in ihrem Aufsatz die Dunkelziffer auf 900 taube Geflüchtete in Deutschland und beziehen sich dabei auf einen Fernsehbeitrag „Gehörlose Flüchtlinge in Deutschland“ aus dem Jahr 2018 der Sendereihe „Sehen statt Hören“ des Bayerischen Rundfunks.¹⁹

¹⁶ Vgl. Büter, Stellungnahme 06/2019, S. 1.

¹⁷ Vgl. ebd.

¹⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2019 – Asyl, S. 9.

¹⁹ Ricke u. a., in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 1122019 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 193.

Um die Bedürfnisse und Herausforderungen von tauben Flüchtlingen bei der Integration in die Gesellschaft herausfinden zu können, welches ein Ziel dieser Arbeit ist, war es vorgesehen, mit ca. fünf Betroffenen auf freiwilliger Basis offene Interviews durchzuführen. Aufgrund der seit Mitte März 2020 herrschenden Corona-Pandemie und des einhergehenden Kontaktverbotes war es nicht möglich, persönliche Interviews durchzuführen.

In den Planungen dieser Interviews war es vorgesehen, den Interviewpartnern einen möglichst offenen Raum zum Erzählen zu geben, da es sich bei den Antworten um persönliche, biografische Angaben handeln würde. Standardisierte Interviews, bei denen die Fragen jeweils in der gleichen Sprache und Form gestellt werden, hätten aufgrund der individuellen Kommunikations- und Verständigungsbedingungen nicht durchgeführt werden können. Die Interviews sollten in einem persönlichen Gespräch mit Hilfe eines Gebärdensprachdolmetschers, welcher sowohl die Deutsche Gebärdensprache als auch die International Sign (Internationale Gebärdensprache) beherrscht, stattfinden und dabei mit einer Kamera aufgezeichnet werden. Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass bei der anschließenden Transkription der Inhalt der Gespräche korrekt wiedergegeben und für die Auswertung dieser Arbeit korrekt verwendet wird. Dabei wäre die Anonymität der Betroffenen zu gewährleisten, da es nicht ausgeschlossen werden kann, ob die Betroffenen z.B. politisch verfolgt werden. Der Schutz vor Verfolgung hätte durch die Videoaufzeichnung nicht gefährdet werden dürfen. Die Anonymität hätte auch aus Datenschutzgründen und Datenschutzbestimmungen gewährleistet werden müssen, da es sich bei den Antworten der Interviewpartner um persönlichste (Flucht-)Erfahrungen gehandelt hätte. Die Videoaufnahmen wären auf einen externen Datenträger ohne Internetzugang gesichert worden und so vor einem unerwünschten Zugriff geschützt gewesen.

Videobasierte Interviews als Alternative zu den persönlichen Interviews eignen sich für diese Arbeit nicht, da das Thema Flucht und Fluchterfahrungen ein hochsensibles Thema ist, welche eine persönliche Beziehung zwischen den Interviewpartnern erforderlich macht. Ein unerwünschter Zugriff über das Internet hätte ebenfalls nicht ausgeschlossen werden können. Für persönliche und intime Fragen muss im Vorfeld eine persönliche Beziehung aufgebaut werden. Persönliche Interviewtreffen unter Einhaltung der auferlegten Hygienevorschriften, wozu das Tragen von Mundschutz-Masken gehört, kamen ebenfalls nicht in Betracht, da es für taube Flüchtlinge immens wichtig ist, auf das Mundbild ihres Gegenübers schauen zu können. Mit der Einführung der Maskenpflicht in der Öffentlichkeit in allen Bundesländern in der Bundesrepublik Deutschland sind die Betroffenen von jeglicher Kommunikation abgeschnitten.²⁰ Der Deutsche Gehörlosen-Bund e.V. empfiehlt die Mund-

²⁰ Horn, Maskenpflicht ist für Gehörlose großes Problem.

Nase-Masken mit Sichtschutz oder aus komplett durchsichtigem Material nur unter Vorbehalt, da diese Masken u.a. das von Verbraucherzentralen als gesundheitsschädlich eingestufte PVC enthalten,²¹ weshalb auch ein Interview mit dieser Maßnahme nicht in Betracht kam.

Aufgrund der fehlenden Möglichkeit, persönlich mit tauben Flüchtlingen in Kontakt zu treten und sie zu ihren Herausforderungen und Bedürfnissen bei der Integration zu befragen, wird in dieser Arbeit auf vorhandene Literatur zurückgegriffen.

Die Gruppe der tauben Flüchtlinge ist besonders heterogen, da sie zunächst aus unterschiedlichen Herkunftsländern stammen und ferner vielfältige Gründe, wie z.B. soziale, politische, religiöse oder persönliche, für eine Migration haben.²² Taube Flüchtlinge stellen in zweierlei Maß eine Minderheit dar. Zunächst sind sie als Flüchtlinge eine Minderheit in der Gesellschaft und des Weiteren sind sie auch als taube Personen eine Minderheit. Das bedeutet, dass diese Gruppe mit zusätzlichen Herausforderungen zu kämpfen haben. Zum einen haben taube Flüchtlinge mit denselben Herausforderungen wie hörende Flüchtlinge, wie z.B. Ausgrenzung, Rassismus, Arbeitsplätze in weniger angesehenen Branchen usw., und zusätzlich haben sie auch mit Vorurteilen Hörender gegenüber tauben Menschen zu kämpfen.²³ Die lautsprachorientierte Kommunikationsform der deutschen Bevölkerung ist eine zusätzliche Barriere und Herausforderung für die tauben Flüchtlinge. Sie müssen neben der deutschen Schriftsprache auch die Deutsche Gebärdensprache (DGS) erlernen. Ohne Kenntnisse in DGS und deutscher Schriftsprache ist der Alltag von vielfältigen Problemen geprägt, da z.B. ein Arztbesuch, ein Behördengang usw. für die Betroffenen allein kaum zu bewältigen ist.

2.5 Zwischenfazit

In meiner Untersuchung konnte festgestellt werden, dass die Flüchtlingszahlen im Jahr 2016 ihren Höchststand erreicht hatten und seitdem wieder rückläufig sind. Die Flüchtlinge können in vier Personengruppen unterteilt werden, aus denen sich jeweils andere Rechtsansprüche für die Betroffenen ableiten lassen bzw. die ihren Schutzstatus aus jeweils einer anderen

²¹ Büter, Pressemitteilung 03/2020.

²² Marth, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 1002015 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 307.

²³ Vgl. ebd.

Rechtsgrundlage erhalten. Der Begriff des Flüchtlings stellt in diesem Sinne ein Oberbegriff dar. Unter den Flüchtlingen befindet sich auch eine Minderheit von tauben Flüchtlingen.

3. Arten und Auswirkungen von Hörschäden

Der Begriff Hörschädigung umfasst alle Arten und Ausprägungen einer Höreinschränkung. Diese reichen von einer leicht- über eine mittel- bis hochgradigen Schwerhörigkeit bis hin zu einem vollständigen Verlust des Gehörs.²⁴ Die Minderung bzw. der Ausfall des Hörvermögens ist das gemeinsame prägende Merkmal bei den verschiedenen Arten von Hörschädigung.²⁵ Zudem können sich diese, je nach Ausmaß, auf die Sozialisation, auf die emotionale und auf die kognitive Entwicklung sowie auf die Sprachentwicklung auswirken.

Personen, die keinen oder nahezu keinen Kontakt zu Menschen mit Hörschädigung haben, besitzen oftmals eine falsche Vorstellung davon, was es bedeutet schwerhörig, gehörlos oder ertaubt zu sein. Bei diesen Personen existiert z.B. die Vorstellung, dass eine taube Person überhaupt keine auditiven Empfindungen hat, sprich gar nicht hören kann. Es ist sehr selten, dass eine absolute Taubheit, bei der keinerlei Reste von Hörvermögen mehr vorhanden sind, vorliegt. Circa 98 % der Menschen, die als „taub“ bezeichnet werden, verfügen über einen kleinen Rest der Hörfähigkeit, d.h., dass sie in der Lage sind, auditiv etwas wahrzunehmen.²⁶ Ebenfalls herrscht die Vorstellung vor, dass mit schwerhörigen Personen sehr laut und überdeutlich gesprochen werden muss. Dieses ist aber nur bei einer kleinen Anzahl von Betroffenen hilfreich. Eine falsche, weit verbreitete Annahme bei Personen, die mit Hörgeschädigten keine oder kaum Berührungspunkte haben, ist es auch, dass ein Hörgerät bzw. eine Hörhilfe einen Hörverlust ausgleichen kann. Menschen mit Sehbeeinträchtigungen können beispielsweise mit Hilfe einer Brille ihre Beeinträchtigung ausgleichen. Die Brille kompensiert die Sehbeeinträchtigung. Hörhilfen dagegen können die Hörbeeinträchtigung nicht kompensieren, sie stellen lediglich eine Hörhilfe dar. Bei einer optimalen Hörgeräteanpassung bzw. -versorgung, bei denen die Qualität und Quantität der auditiven

²⁴ Vgl. Leonhardt, Inklusion im Förderschwerpunkt Hören, S. 16.

²⁵ Vgl. Leonhardt, Grundwissen Hörgeschädigtenpädagogik, S. 21.

²⁶ Vgl. ebd., S. 54.

Eindrücke wesentlich verbessert werden kann, bleibt es trotzdem bei einem veränderten Hören.²⁷

3.1 Schwerhörigkeit

Unter der Gruppierung der Schwerhörigkeit werden Menschen gefasst, „[...] die infolge eines vorübergehenden oder andauernden Defektes des Gehörs eine verminderte Hörfähigkeit besitzen, aber noch imstande sind, akustische Eindrücke und Sprache – eventuell mit Hilfe von Hörgeräten – über das Ohr wahrzunehmen.“, verstanden.²⁸ Hierbei kann noch einmal in zwei Kategorien unterschieden werden:

3.1.1 Schalleitungsschwerhörigkeit

Bei einer Schalleitungsschwerhörigkeit ist der Höreindruck quantitativ beeinträchtigt und kennzeichnet sich durch leiseres Hören aus.²⁹ Die Ursache liegt im schalleitenden Teil des Ohres, dem Mittelohr. Aus diesem Grund spricht man hier von einer Mittelohrschwerhörigkeit. Aufgrund der geringeren Intensität der Höreindrücke werden unbetonte Redeanteile (Endsilben, Partikel usw.) unzureichend verstanden. Dies hat zur Folge, dass sie so, wie sie gehört, auch beim eigenen Sprechen verwendet werden.³⁰

3.1.2 Schallempfindungsschwerhörigkeit

²⁷ Vgl. ebd., S. 23.

²⁸ Jussen, in: Dtsch. Bild. Gutacht. Stud. Bild., S. 187.

²⁹ Vgl. Leonhardt, Inklusion im Förderschwerpunkt Hören, S. 20.

³⁰ Ebd.

Bei einer Schallempfindungsschwerhörigkeit erfährt der Höreindruck eine quantitative und qualitative Veränderung und bewirkt ein verändertes, verzerrtes Hören.³¹ Sie wird auch als Innenohrschwerhörigkeit bezeichnet, da die Störung im Innenohr liegt. Vom Umfang her kann sie leicht-, mittel- oder hochgradig sowie an Taubheit (Gehörlosigkeit) grenzend sein. Die Sprache und Klänge werden mehr oder weniger stark erschwert verstanden und verzerrt wahrgenommen. Im Vergleich zum normalen Gehör ist das Gehörte stark deformiert. Auch bei der Verwendung von Hörhilfen bleibt es ein verändertes, unvollständiges und verzerrtes Hören. Besonders hohe Töne und sogenannte Zischlaute werden sehr schwer verstanden bzw. wahrgenommen. Tiefe Töne dagegen werden besser wahrgenommen, aber der Betroffene kann die einzelnen Teile des Gesprochenen nicht unterscheiden. „Der Betroffene hört, dass mit ihm gesprochen wird, kann aber nicht verstehen.“³² Bei Stör- oder Nebengeräuschen, welche in vielen Alltagssituationen vorkommen, wird das Hören weiter erschwert. Die Verzerrung der Sprache ist ein wesentliches Merkmal dieser Schwerhörigkeit. Je nach Ausmaß des Hörschadens wirkt sich diese auf die Sprachentwicklung aus und kann sich z. B. an einem eingeschränkten Wortschatz oder einer veränderten Sprechweise (Artikulation) bemerkbar machen.³³

Wenn die beiden genannten Arten der Schwerhörigkeit zugleich vorliegen, dann spricht man von einer sogenannten kombinierten Schwerhörigkeit. Die Schallempfindungsschwerhörigkeit ist dabei die dominierende Störung und somit sind die Auswirkungen der kombinierten Schwerhörigkeit mit dieser vergleichbar.

3.2 Gehörlosigkeit

Laut der Autorin Prof. Leonhardt wird von einer Gehörlosigkeit gesprochen, wenn die gravierende Hörschädigung im frühen Kindesalter (prä-, peri- oder postnatal) vor Abschluss des Lautspracherwerbs eingetreten ist und somit die Lautsprache nicht natürlich auf imitativem Weg erlernt werden konnte.³⁴

³¹ Vgl. ebd.

³² Leonhardt, Inklusion im Förderschwerpunkt Hören, S. 21.

³³ Vgl. ebd.

³⁴ Ebd.

3.3 Ertaubung

Eine Ertaubung tritt ein, wenn der Hörverlust erst nach dem Erwerb der Lautsprache, z.B. infolge eines Unfalls oder durch Krankheit, eingetreten ist.³⁵ Sie werden als Spätertaubte bezeichnet und beherrschen in der Regel die Lautsprache und nicht die Gebärdensprache.³⁶

3.4 Die Bezeichnung „taub“

Der Begriff „taub“ ist eine andere Bezeichnung für das Wort „gehörlos“ und entspricht dem englischen Wort „deaf“. Das Wort „taub“ wird in der Gehörlosenkultur immer beliebter, da es im Gegensatz zu dem Wort „gehörlos“ laut dem Deutschen Gehörlosen-Bund keine Negativ-Beschreibung enthält.³⁷ Bei der Bezeichnung „gehörlos“ wird der Eindruck erweckt, dass etwas fehlt, in diesem Fall das „Hören können“. Dies kann mit negativen Gedanken verknüpft werden. Mit der Formulierung „taub“ wird sich somit nicht nur auf den audiologischen Status bezogen, sondern auch auf die kulturelle Seite der Taubheit.³⁸

In dieser Arbeit wird aufgrund des einheitlichen Bildes das Wort „taub“ verwendet. Gemeint sind hiermit sowohl gehörlose Flüchtlinge als auch solche, die lediglich noch über ein Restgehör verfügen, aber bei der Kommunikation auf die Gebärdensprache angewiesen sind.

3.5 Grad der Behinderung

³⁵ Vgl. ebd., S. 22.

³⁶ Uhlig, Ethnographie der Gehörlosen; Kultur – Kommunikation – Gemeinschaft, S. 63.

³⁷ Vgl. Deutscher Gehörlosen-Bund, Was ist gehörlos?.

³⁸ Marth, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Das Zeichen 100/2015 – Zeitschrift für Sprache Kult. Gehörlos, S. 306.

Gemäß § 3 Abs. 2 SchwbG sind die Auswirkungen der Funktionsbeeinträchtigung als Grad der Behinderung (GdB), nach Zehnergraden abgestuft, von zwanzig bis hundert festzustellen. Bei einer Hörschädigung erfolgt die Feststellung des GdB anhand der Ergebnisse audiometrischer Untersuchungen.³⁹

Rechtes Ohr	Normalhörigkeit	0-20	0	0	10	10	15	20
	Geringgradige Schwerhörigkeit	20-40	10		15	20	30	30
			0	15	20	20	30	30
	Mittelgradige Schwerhörigkeit	40-60	20		30	30	40	40
			10	20	30	30	40	40
	Hochgradige Schwerhörigkeit	60-80	40		50	50	50	50
			10	20	30	50	50	50
An Taubheit grenzende Schwerhörigkeit	80-95	15	30	40	50	70	70	
Taubheit	100	20	30	40	50	70	80	
	Hörverlust in Prozent	0-20	20-40	40-60	60-80	80-95	100	
		Normalhörigkeit	Geringgradige Schwerhörigkeit	Mittelgradige Schwerhörigkeit	Hochgradige Schwerhörigkeit	An Taubheit grenzende Schwerhörigkeit	Taubheit	
		Linkes Ohr						

Abbildung 3 Bestimmung des Grades der Behinderung (GdB) aus den prozentualen Hörverlusten beider Ohren⁴⁰

Anhand der oben abgebildeten Tabelle ergeben sich für die Einstufung folgende Eckwerte:⁴¹

³⁹ Leonhardt, Grundwissen Hörgeschädigtenpädagogik, S. 24.

⁴⁰ Feldmann, Das Gutachten des Hals-Nasen-Ohren-Arzt, S. 124.

⁴¹ Leonhardt, Grundwissen Hörgeschädigtenpädagogik, S. 23.

20%	GdB für einseitige Taubheit
80% GdB	für beidseitige Taubheit
von 20 bis 40% GdB	für beidseitige mittelgradige Schwerhörigkeit
von 40 bis 60% GdB	für beidseitige hochgradige Schwerhörigkeit
von 80 bis 100% GdB	für angeborene oder in der Kindheit erworbene Taubheit

3.6 Auswirkungen einer Hörschädigung

Die Auswirkungen einer Hörschädigung werden in hohem Maß dadurch mitbestimmt, wann der Hörschaden eingetreten ist.⁴² Je früher ein Hörschaden eintritt, desto gravierender sind in der Regel die Auswirkungen auf die Entwicklung der Persönlichkeit.⁴³ In der Gruppe der Erwachsenen kann zwischen zwei Gruppen unterschieden werden. Diese werden im Folgenden beschrieben:

3.6.1 Erwachsene mit angeborenem oder früh erworbenem Hörschaden

Bei diesem Personenkreis ist der Hörschaden bereits angeboren oder noch vor Abschluss des Spracherwerbs eingetreten. In der Regel werden diese Personen im Kindesalter, sofern der Hörschaden festgestellt wurde, gezielt gefördert, z.B. in dem diese in einer Förderschule beschult wurden oder an allgemeinbildenden Schulen inklusiv beschult und betreut wurden. Werden diese Maßnahmen nicht ergriffen, so droht die Gefahr, dass die Betroffenen in ihrer körperlichen und geistigen Entwicklung dauerhaft zurückbleiben.⁴⁴ Sie haben in der Regel eine Gebärdensprache, wie z.B. die deutsche Gebärdensprache, erlernt und sind in der Lage

⁴² Leonhardt, Grundwissen Hörgeschädigtenpädagogik, S. 207.

⁴³ Vgl. ebd., S. 75.

⁴⁴ Vgl. Sacks, Stumme Stimmen– Reise in die Welt der Gehörlosen, S. 29.

sich auszutauschen und zu kommunizieren, sofern sein Gegenüber ebenfalls die Gebärdensprache beherrscht.

3.6.2 Erwachsene mit spät erworbenem Hörschaden

Diese Gruppe der Betroffenen unterscheidet sich erheblich von der oben genannten Gruppe. Betroffene dieser Gruppe beherrschen in der Regel eine Lautsprache und sind in der Lage lautsprachlich zu kommunizieren, da sie dies in deren Kindheit erlernt haben. Mit einem spät erworbenen Hörschaden können sie am Leben der Sprach- und Kulturgemeinschaft nicht mehr uneingeschränkt teilhaben, obwohl sie die Laut- und Schriftsprache beherrschen.⁴⁵ In der Regel beherrschen diese Betroffenen keine Gebärdensprache, sie sind bzw. bleiben jedoch der hörenden Kultur verbunden.⁴⁶

3.7 Die Sichtweisen auf Hörschäden

Ein Hörschaden kann aus unterschiedlichen Sichtweisen betrachtet werden. Auf der einen Seite gibt es die medizinische Perspektive. Diese erfasst jede Funktionsstörung des Hörorgans und leitet Interventionsmaßnahmen, wie z.B. eine Hörgeräteversorgung oder eine hörverbessernde Operation, ein.⁴⁷ Auf der anderen Seite gibt es die pädagogische Perspektive. Diese beschäftigt sich zuallererst mit den Folgen einer Hörschädigung. Eine solche beeinträchtigt aus der pädagogischen Perspektive die Beziehungsgestaltung zwischen Person und Umwelt, welche soziale Auswirkungen auf den Betroffenen haben.⁴⁸ Hierbei ist es wichtig, dass (negative) Folgeerscheinungen möglichst gering gehalten werden bzw. diese

⁴⁵ Vgl. Leonhardt, Grundwissen Hörgeschädigtenpädagogik, S. 209.

⁴⁶ Uhlig, Ethnographie der Gehörlosen; Kultur – Kommunikation – Gemeinschaft, S. 63.

⁴⁷ Vgl. Leonhardt, Inklusion im Förderschwerpunkt Hören, S. 30.

⁴⁸ Ebd.

erst gar nicht aufkommen zu lassen.⁴⁹ Neben diesen beiden Perspektiven gibt es auch noch die Sicht der Betroffenen selbst, insbesondere die der Gehörlosen, da diese einen Hörverlust aus kultureller Perspektive betrachten und definieren.⁵⁰ Von Betroffenen wird die Meinung vertreten, dass, unabhängig vom Ausmaß der Hörschädigung, sich jeder als „gehörlos“ bezeichnen kann, der sich dieser Gemeinschaft zugehörig fühlt und die Gebärdensprache spricht und die Gehörlosenkultur lebt.⁵¹

3.8 Die Identität der „Tauben“

Von Hörenden wird die Taubheit eines Betroffenen oft als eine unsichtbare Behinderung bezeichnet, da man sie einer Person zunächst nicht ansieht.⁵² Dadurch ist auch die „Welt der Tauben“ und deren Kultur zunächst unsichtbar. Für die Identitätsentwicklung eines Menschen ist die Identifizierung mit einer Gruppe, neben der Ausbildung der eigenen Ich-Identität, von Bedeutung.⁵³ Für eine gelungene Identitätsentwicklung ist ebenso die Möglichkeit zum umfassenden und uneingeschränkten sprachlichen Austausch eine Grundvoraussetzung. Eine erfolgreiche Identitätsentwicklung ist massiv erschwert und mit negativen Auswirkungen auf das psychische Wohlbefinden zu rechnen, wenn die Bedingungen für einen sprachlichen Austausch, z.B. in Form von Gebärdensprache, nicht möglich ist.⁵⁴

Taube Menschen können laut Hintermair in vier Identitätskategorien eingeteilt werden.⁵⁵ Diese sind wie folgt:

- Identifikation mit der hörenden Welt und ihren Werten, Normen und Gepflogenheiten (hearing identification)
- „unsichere Identifikation“, die Betroffenen fühlen sich weder der hörenden noch der gehörlosen zugehörig (marginal identification)

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Vgl. ebd., S. 30.

⁵² Vgl. Uhlig, Ethnographie der Gehörlosen; Kultur – Kommunikation – Gemeinschaft, S. 46.

⁵³ Adlassnig, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 942013 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 287.

⁵⁴ Vgl. ebd.

⁵⁵ Vgl. Hintermair, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 752007 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 86, S. 87.

- „Identifikation mit der gehörlosen Welt“ (deaf identification)
- „Identifikation mit hörender und gehörloser Welt“ (bicultural identification)

Für die psychische Gesundheit bzw. für das Wohlbefinden ist es erstrebenswert, den beiden letztgenannten Kategorien anzugehören.⁵⁶ Hierzu ist es erforderlich, dass die Welt der tauben Menschen „sichtbar“ gemacht wird und die ihre Kultur als eine eigene anerkannt wird. Mit der Anerkennung der Kultur der tauben Menschen wird die Identität der Betroffenen gestärkt.

3.9 Zwischenfazit

Eine Hörschädigung umfasst mehrere Arten und reicht von einer leichtgradigen Schwerhörigkeit bis hin zu einer vollständigen Taubheit. Dieses kann sich unter Umständen gravierend auf die körperliche und psychische Gesundheit eines Betroffenen auswirken. Je eher eine Hörschädigung erkannt und gegebenenfalls behandelt wird, desto eher gelingt es einem Betroffenen eine Identität zu entwickeln und auch zu festigen.

Ebenso konnte in dieser Arbeit festgestellt werden, dass taube Menschen eine eigene Kultur entwickelt haben. Ihre Kultur ist in unserer Gesellschaft eher unsichtbar.

4. Angebote zur Integration von Flüchtlingen

Eine Integration von Flüchtlingen in Deutschland kann am ehesten gelingen, wenn diese Menschen die deutsche Sprache in Wort und Schrift erlernen und somit beherrschen. Mit dem Erlernen der deutschen Sprache wird sichergestellt, dass Flüchtlinge z.B. mit deutschen Behörden kommunizieren können. Gemäß § 43 Abs. 1 AufenthG wird die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland gefördert und gefordert.

⁵⁶ Vgl. Adlassnig, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 942013 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 288.

Eingliederungsbemühungen von Ausländern werden durch ein Grundangebot zur Integration (Integrationskurs) unterstützt (§ 43 Abs. 2 S.1 AufenthG). Neben den Integrationskursen gibt es noch weitere (Bildungs-)Angebote zur Integration von Flüchtlingen. Dazu zählen auch eine berufsbezogene Deutschsprachförderung als sogenannte Berufssprachkurse, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen oder auch die Vorbereitung auf das Nachholen von Schulabschlüssen. Alle Maßnahmen bzw. Angebote werden im Folgenden erläutert.

4.1 Allgemeine Angebote für Flüchtlinge

4.1.1 Integrationskurse

Durch die Einrichtung von Integrationskursen, die vor allem der Vermittlung ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache in Wort und Schrift dienen, wird die Integration gefördert.⁵⁷

Gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 c AufenthG hat ein Ausländer einen Anspruch auf die einmalige Teilnahme an einem Integrationskurs, der sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhält, wenn ihm erstmals eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 1, 2, 4a Satz 3 oder § 25 b erteilt wird. Nach den Regelungen des § 25 Abs. 2 AufenthG sind Ausländer gemeint, denen das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bamf) die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des § 3 Abs. 1 des Asylgesetzes (siehe hierzu Punkt 1.1. dieser Arbeit) oder subsidiären Schutz im Sinne des § 4 Abs. 1 des Asylgesetzes zuerkannt hat.

Ziel des Integrationskurses ist, den Ausländern die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland erfolgreich zu vermitteln (§ 43 Abs. 2 S. 2 AufenthG). Ausländer sollen dadurch mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet so weit vertraut werden, dass sie ohne Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbstständig handeln können (§ 43 Abs. 2 S. 3 AufenthG). Hierfür ist insbesondere eine ausreichende Kenntnis der deutschen Sprache erforderlich. Gemäß § 3 Abs. 2 der Integrationskursverordnung (IntV) verfügt eine Person über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, wer sich im täglichen Leben in seiner Umgebung selbstständig sprachlich

⁵⁷ Dienelt, in: Ausländerrecht, S. XXXIV.

zurechtfinden und entsprechend seinem Alter und Bildungsgrad ein Gespräch führen kann. Dies entspricht dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (zu den verschiedenen Niveaustufen siehe Anlage).

Der auf Deutsch stattfindende Integrationskurs umfasst 700 Unterrichtsstunden und unterteilt sich in einem Sprach- und einen Orientierungskurs (§ 10 Abs. 1 IntV). Der Sprachkurs umfasst dabei gem. § 11 Abs. 1 IntV 600 Unterrichtsstunden und ist dabei auch noch einmal in einem Basis- und in einem Aufbausprachkurs unterteilt. Im Anschluss an dem Sprachkurs findet dann der Orientierungskurs mit einem Umfang von 100 Unterrichtsstunden statt (§ 12 IntV).

Die Integrationskurse werden vom Bundesamt für Flüchtlinge und Migration (Bamf) in Zusammenarbeit mit Ausländerbehörden, dem Bundesverwaltungsamt, Kommunen, Migrationsdiensten und Trägern der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) durchgeführt (§ 1 S. 1 IntV). Hierzu bedient er sich in der Regel privater oder öffentlicher Träger (§ 1 S. 2 IntV).

Abgeschlossen wird der Integrationskurs jeweils mit einem Sprachtest „Deutsch-Test für Zuwanderer“ des Bundesamtes, der die Sprachkompetenzen in den Fertigkeiten Hören, Lesen, Schreiben und Sprechen auf den Stufen A2 bis B2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen nachweist sowie einen Test „Leben in Deutschland“ (§ 17 Abs. 1 S. 1 IntV). Die Integrationskurse finden flächendeckend im ganzen Bundesgebiet statt.

Werden Asylsuchende zu einem Integrationskurs zugelassen und beginnen sie den Kurs nicht oder brechen ihn ab, obwohl sie schriftlich über die Rechtsfolgen belehrt wurden, erhalten sie nur stark gekürzte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) (§§ 5b Abs. 2 S. 1 i. V. m. 1a Abs. 1 AsylbLG). Das bedeutet, dass ihnen nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt werden.

Die Teilnehmerberechtigte müssen bei Teilnahme an einem Integrationskurs an das Bundesamt einen Kostenbeitrag leisten (§ 9 Abs. 1 S. 1 IntV). Nach Abs. 2 können auf Antrag Teilnehmerberechtigte, die Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II), Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII) oder nach dem AsylbLG beziehen, bei einem entsprechenden Nachweis von der Kostenbeitragspflicht befreit werden.

4.1.2 Berufsbezogene Deutschsprachförderung – Berufssprachkurse

Geregelt ist die berufsbezogene Deutschsprachförderung in § 45a AufenthG. Gemäß Abs. 1 S. 1 kann die Integration in den Arbeitsmarkt durch Maßnahmen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung unterstützt werden. Für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt ist die Beherrschung der deutschen Sprache von entscheidender Bedeutung. Zum Spracherwerb dient die berufsbezogene Deutschsprachförderung, um so die Chancen auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu verbessern (§ 3 Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV)). Koordiniert und durchgeführt wird diese Förderung vom Bamf und baut in der Regel auf die allgemeinen Sprachförderung der Integrationskurse auf (vgl. § 45a Abs. 1 S. 1-2 AufenthG).

Die berufsbezogene Deutschsprachförderung kann in Basisberufssprachkursen nach § 12 DeuFöV oder in Spezialberufssprachkursen nach § 13 DeuFöV stattfinden. Ein Basissprachkurs umfasst in der Regel 400 Unterrichtseinheiten und dient der Erreichung des jeweils nächsthöheren Sprachniveaus des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Mindestvoraussetzung ist dabei die Beherrschung der deutschen Sprache auf dem Niveau B1 des genannten Referenzrahmens. Die Spezialberufssprachkurse richten sich auf einzelne Berufsgruppen im Zusammenhang mit Verfahren zur Berufsanerkennung oder zum Berufszugang. Eine weitere Zielgruppe dieses Kurses sind Personen, die bei der Teilnahme an einem Integrationskurs das Deutschsprachniveau B1 bzw. A2 nicht erlangt haben und nun diese Niveaustufe erreichen sollen. In den Spezialberufssprachkursen soll gem. § 12 Abs. 1 S. 2 DeuFöV der Umfang von 600 Unterrichtseinheiten nicht überschritten werden.

In den Berufssprachkursen lernen die Teilnehmer beispielsweise spezielle Vokabeln aus dem relevanten Berufsfeld, um sich optimal auf den Arbeitsalltag vorzubereiten.⁵⁸ Die Teilnehmeranzahl an einem Berufssprachkurs darf 25 nicht übersteigen, jedoch kann das Bundesamt in Einzelfällen Ausnahmen zulassen (§ 11 Abs. 3 (DeuFöV)).

Voraussetzung für die Teilnahme an einer berufsbezogenen Deutschsprachförderung gem. § 45a Abs. 2 AufenthG ist, dass

- der Ausländer Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch bezieht,
- der Teilnehmer ein Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz ist,
- bei dem ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist oder

⁵⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Qualifizierung von Fachkräften in Berufssprachkursen.

- er sich seit mindestens drei Monaten rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält und ausbildungssuchend, arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet ist, oder
- beschäftigt ist oder in einer Berufsausbildung steht.

4.1.3 Vorbereitung auf das Nachholen von Schulabschlüssen

Nicht alle erwachsenen Flüchtlinge, die in das Bundesgebiet eingereist sind, verfügen aus ihrem jeweiligen Heimatland über einen anerkanntsfähigen Schulabschluss. Dieser ist in der Regel zum Erlernen oder zur Ausübung eines Berufes, welcher eine gesicherte Lebens- bzw. Existenzgrundlage bietet, unabdingbar. Einzelne Länder bieten über die beruflichen Schulen, wie z.B. Berufsbildende Schulen, Berufskollegs oder ähnliche Schulen, die Möglichkeit, den Hauptschulabschluss, Realschulabschluss oder gar die Hochschulreife zu erlangen bzw. nachzuholen. Die Bildungspolitik ist Angelegenheit der Bundesländer, was zur Folge hat, dass für einen Berufsschulbesuch teilweise unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen vorherrschen. Aufenthaltsrechtliche Voraussetzungen für einen Berufsschulbesuch enthalten die jeweiligen Regelungen der Länder allerdings nicht.⁵⁹ Faktisch wird die Absolvierung einer schulischen Ausbildung in vielen Fällen verhindert, da es kaum möglich ist, neben einer schulischen Ausbildung gleichzeitig in lebensunterhaltssicherndem Umfang zu arbeiten und in der Regel haben diese Personen auch keine ausreichend leistungsfähigen unterhaltspflichtigen Verwandten.⁶⁰

4.1.4 Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen

Gemäß § 51 Abs. 1 des Dritten Sozialgesetzbuches (SGB III) kann die Bundesagentur für Arbeit förderungsberechtigte junge Menschen durch berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen fördern, um sie auf die Aufnahme einer Berufsausbildung vorzubereiten oder, wenn die Aufnahme einer Berufsausbildung wegen in ihrer Person liegenden Gründen nicht möglich ist,

⁵⁹ Vgl. Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge – Rahmenbedingungen des Zugangs zu Bildungsangeboten für Asylsuchende, Schutzberechtigte und Personen mit Duldung (schulische oder berufliche Aus- und Weiterbildung), S. 44.

⁶⁰ Ebd., S. 48.

ihnen die berufliche Eingliederung zu erleichtern. Förderungsberechtigte Ausländer im Sinne des § 52 Abs. 1 SGB III sind diejenigen, die eine berufsvorbereitende Maßnahme zur Vorbereitung auf eine Berufsausbildung oder, falls sie keine Berufsausbildung werden beginnen können, zur beruflichen Eingliederung benötigen. Des Weiteren dürfen diese Personen nicht mehr schulpflichtig sein und auch noch keine Berufsausbildung absolviert haben. Ebenso muss zu erwarten sein, dass sie das Ziel der Maßnahme erreichen werden.

Sofern förderungsberechtigte junge Menschen keinen Schulabschluss haben, haben sie gem. § 53 S. 1 SGB III einen Anspruch darauf, im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses vorbereitet zu werden.

Grundvoraussetzung zur Teilnahme an den berufsvorbereitenden Maßnahmen für Ausländer ist, dass ihnen eine Erwerbstätigkeit erlaubt ist bzw. erlaubt werden kann und sie eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz besitzen. Hinzukommend müssen sie sich seit mindestens fünfzehn Monaten erlaubt, gestattet oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten und Kenntnisse (schulische und der deutschen Sprache) besitzen, die einen erfolgreichen Übergang in eine Berufsausbildung erwarten lassen (vgl. § 52 Abs. 2 SGB III).

Der Lebensunterhalt der Personen, die an einer berufsvorbereitenden Bildungsteilnahme teilnehmen, wird unter anderem durch eine Berufsausbildungsbeihilfe gem. § 56 Abs. 2 SGB III gesichert.

4.2 Angebote zur Integration von Flüchtlingen mit Behinderung

Zu den Integrationsangeboten für Flüchtlinge, die eine andere Behinderung als eine Hörbehinderung haben, wird in dieser Arbeit nur sehr kurz eingegangen, da der Schwerpunkt dieser Bachelorarbeit auf den tauben Flüchtlingen liegt.

Angebote an Flüchtlinge, Asylsuchende und Geduldete mit Behinderungen oder Unterstützung der Länder bei Leistungen an Menschen mit Behinderungen in Erstaufnahmeeinrichtungen fallen nicht in die Zuständigkeit des Bundes (BT-Drucks. 18/7831, S. 8).

Für spezielle Zielgruppen können bei Bedarf gem. § 13 Abs. 1 IntV gesonderte Integrationskurse angeboten werden. Diese umfassen bis zu 900 Unterrichtsstunden im

Sprachkurs und 100 Unterrichtsstunden im Orientierungskurs. Bei den speziellen Zielgruppen handelt es sich gem. § 13 Abs. 1 S. 3 IntV insbesondere um Teilnehmer,

- die nicht mehr schulpflichtig sind und das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, zur Vorbereitung auf den Besuch weiterführender Schulen oder Hochschulen oder auf eine andere Ausbildung (sogenannte Jugendintegrationskurse)
- die aus familiären oder kulturellen Gründen keinen allgemeinen Integrationskurs besuchen können (sogenannte Eltern- bzw. Frauenintegrationskurse)
- die einen besonderen sprachpädagogischen Förderbedarf haben (sogenannte Förderkurse).

Die oben genannten Teilnehmergruppen sind nicht abschließend, das bedeutet, wenn es einen Bedarf für spezielle Zielgruppen (wie z.B. Personen mit Behinderungen) gibt, dann können auf für diese Personen speziell ausgerichtete Integrationskurse angeboten werden.

4.3 Angebote zur Integration von tauben Flüchtlingen

In diesem Kapitel wird untersucht, ob es für taube Flüchtlinge für ihre Bedürfnisse angepasste Integrationsangebote gibt. Aufgrund der Taubheit sind taube Flüchtlinge nicht in der Lage, an einem Integrationskurs mit hörenden Flüchtlingen teilzunehmen.

Taube Flüchtlinge haben es besonders schwer, die für sie passenden Integrationskurse, bei denen sie die deutsche (Schrift-)Sprache erlernen können, zu finden. Aus einer Antwort der Bundesregierung zu einer kleinen Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (siehe BT-Drucks. 19/1242, S.5) ging hervor, dass im zweiten Halbjahr 2017 gerade einmal sieben Integrationskurse für taube Teilnehmer stattgefunden haben. Fünf von diesen Kursen fanden in Städten in Nordrhein-Westfalen (2 x Essen, 2 x Köln und Minden) statt. Die anderen beiden Kurse wurden in Hamburg und Frankfurt am Main durchgeführt (siehe BT-Drucks. 19/1620, S. 15). An diesen sieben Integrationskursen haben sich insgesamt fünfzig Teilnehmer beteiligt (siehe BT-Drucks. 19/1620, S. 15).

Den tauben Flüchtlingen ist es, im Gegensatz zu den hörenden Flüchtlingen, nicht möglich, einen Sprachkurs des Sprachniveaus B2 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens

für Sprachen (siehe Anlage) zu besuchen, da es diese Kurse für taube Flüchtlinge nicht gibt.⁶¹ Es werden lediglich Kurse bis zum Sprachniveau B1 angeboten, was einer fortgeschrittenen Sprachverwendung⁶² entspricht. Bis auf die genannten wenigen Integrationskurse sind keine weiteren spezielle Integrationsmaßnahmen bzw. -angebote für taube Flüchtlinge bekannt.

Taube Flüchtlinge haben aufgrund ihrer Taubheit Schwierigkeiten, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.⁶³ Dies scheint in erster Linie daran zu liegen, dass die für taube Flüchtlinge angebotenen Integrationskurse nicht ausreichend sind, um auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen zu können.⁶⁴

4.4 Zwischenfazit

Im dritten Kapitel konnte festgestellt werden, dass es für hörende Flüchtlinge Angebote zur Integration gibt bzw. sie einen Rechtsanspruch darauf haben. Taube Flüchtlinge brauchen zur Integration spezifischere Angebote. Es muss sichergestellt werden, dass eine Kommunikation zwischen Hörenden und dem tauben Flüchtling möglich ist. Für diesen Personenkreis gibt es in der Bundesrepublik nur sehr wenige Angebote. Es konnte festgestellt werden, dass es im zweiten Halbjahr 2017 lediglich sieben Integrationskurse in fünf Städten gab. Den tauben Flüchtlingen muss es ermöglicht werden, einen höheren Sprachniveau-Kurs besuchen zu können.

Eine Behinderung bzw. eine Taubheit wird bei den ankommenden Flüchtlingen nicht gesondert erfasst. Das hat zur Folge, dass es keine detaillierten Zahlen über die hier in der Bundesrepublik lebenden tauben Flüchtlinge gibt. Es gibt lediglich Schätzungen. Damit es für diese Personen zielgerichtetere Angebote geben kann, wäre es meines Erachtens sinnvoll, diese Personengruppe statistisch zu erfassen. Mit dieser Maßnahme würden sie gut sichtbar gemacht und das Bewusstsein für ihre Bedürfnisse in Politik und Gesellschaft geschärft werden.

⁶¹ Vgl. Ricke u. a., in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 1122019 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 201.

⁶² Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen (GER).

⁶³ Vgl. Ugarte Chacon, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 922012 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 604.

⁶⁴ Vgl. Ricke u. a., in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 1122019 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 201.

5. Die Kommunikation/ Die Gebärdensprache

Bevor dieses Kapitel bearbeitet wird, soll an dieser Stelle eine kurze Begriffserläuterung eingefügt werden. Taube Menschen, deren bevorzugte Kommunikationsform die Gebärdensprache ist, werden als „Signer“ bezeichnet. Dieses Wort leitet sich von dem englischen „signing“ ab, was so viel wie Zeichengeben bedeutet.⁶⁵ Ein Signer ist ein Zeichengeber.

Es wird oft angenommen, dass es sich bei einer Gebärdensprache um eine einheitliche Sprache handelt. Dem ist nicht so, denn bei Gebärdensprachen handelt es sich um unterschiedliche, kulturell geprägte und lebendige Sprachen, in denen Dialekte unterschieden werden können.⁶⁶ Die Gebärdensprache ist, wie eine Lautsprache, ein komplexes Sprachsystem, welche sich weltweit unterscheiden.⁶⁷

5.1 Der Gebärdenspracherwerb

Einen möglichst frühen Zugang zu einer Gebärdensprache zu erhalten ist für taube Menschen in den meisten Ländern alles andere als selbstverständlich.⁶⁸ 90% aller gehörlosen Kinder werden in hörenden Familien hineingeboren.⁶⁹ Dies bedeutet, dass die Eltern eines tauben Kindes in der Regel nicht die Gebärdensprache beherrschen. Für eine altersgemäße kognitive Entwicklung sind der frühkindliche Erstspracherwerb und ein ausreichender sprachlicher

⁶⁵ Vgl. Uhlig, Ethnographie der Gehörlosen; Kultur – Kommunikation – Gemeinschaft, S. 47.

⁶⁶ Krause, Selbstwirksamkeitserfahrungen in sozialpädagogischen Projekten für gehörlose Schüler/-innen mit Fluchthintergrund im Kontext Schule, S. 9.

⁶⁷ Vgl. Uhlig, Ethnographie der Gehörlosen; Kultur – Kommunikation – Gemeinschaft, S. 47.

⁶⁸ Vgl. Adlassnig, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 942013 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 286.

⁶⁹ Uhlig, Ethnographie der Gehörlosen; Kultur – Kommunikation – Gemeinschaft, S. 54.

Austausch mit den Bezugspersonen eine wichtige Voraussetzung. Das hat zur Folge, dass das engste Umfeld eines tauben Kindes, in der Regel die Eltern, Geschwister und Großeltern, die Gebärdensprache erlernen müssen, damit sie mit dem tauben Kind kommunizieren können.

5.2 Folgen eines späten Gebärdenspracherwerbs

Ein später Gebärdenspracherwerb kann einen erheblichen Einfluss auf die ganzheitliche Entwicklung des Betroffenen zur Folge haben. Diese Personen können bereits Frustrationen und eine soziale Isolation in ihrem bisherigen Leben erfahren haben.⁷⁰ Dies kann daran gelegen haben, dass die Betroffenen aufgrund von Kommunikationsbarrieren unterschiedlich stark eingeschränkt waren, um soziale Interaktion und Kommunikation mit hörenden Personen zu führen.⁷¹ Wie im Kapitel 4.1. bereits erwähnt, werden 90% der gehörlosen Kinder in hörende Familien hineingeboren, wo ausschließlich lautsprachlich kommuniziert wird.

Mit einem späten Erwerb einer Gebärdensprache erhalten die Betroffenen ebenso, wenn auch verspätet, die Chance eine Identität zu entwickeln und das Gefühl einer Gruppe zugehörig zu fühlen.⁷²

5.3 Definition Dolmetschen

Für das Wort Dolmetschen gibt es zahlreiche Definitionen. Exemplarisch sollen hier zwei Definitionen genannt werden. Eine Person, die dolmetscht bzw. übersetzt, wird als Dolmetscher bezeichnet. Der Duden definiert einen Dolmetscher als jemanden, der [berufsmäßig] mündlich übersetzt.⁷³ Eine sehr bekannte Definition im Bereich der

⁷⁰ Vgl. Holcomb, in: Gallaudet University Press, Am. Ann. Deaf, S. 90ff.

⁷¹ Vgl. Adlassnig, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 942013 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 288.

⁷² Vgl. Adlassnig, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 942013 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 293.

⁷³ Dolmetscher.

Translationswissenschaft ist die von Otto Kade, die als eine der ersten Definitionen immer noch sehr relevant ist und sich auch deutlich von jener des Dudens unterscheidet.⁷⁴

„Unter Dolmetschen verstehen wir die Translation eines einmalig (in der Regel mündlich) dargebotenen Textes der Ausgangssprache in einen nur bedingt kontrollierbaren und infolge Zeitmangels kaum korrigierbaren Text der Zielsprache.“⁷⁵

Diese Definition beinhaltet zwar nicht den professionellen Charakter des Dolmetschens, sie ist aber so umfassend, weil sie auch das Vom-Blatt-Übersetzen und das Dolmetschen von und in Gebärdensprache beinhaltet.⁷⁶

5.4 Die Deutsche Gebärdensprache (DGS)

Die Deutsche Gebärdensprache (DGS) ist eine rechtlich anerkannte, vollwertige und eigenständige Sprache. Die rechtliche Anerkennung in Deutschland wurde im Jahr 2002 im Behindertengleichstellungsgesetz festgeschrieben (siehe § 6 Abs. 1 BGG).⁷⁷ Sie wird mittels Handzeichen (der Gebärden), Mimik und Gestik durchgeführt. Hierbei werden auch Mundbewegungen und Blicke eingesetzt. Die DGS besitzt eine eigenständige Grammatik und ist somit nicht mit der Grammatik der Lautsprache gleichzusetzen.

5.5 Dolmetschersituation tauber Flüchtlinge

Für taube Flüchtlinge stehen zu wenige Gebärdensprachdolmetscher für verschiedene Sprachen zur Verfügung. Die meisten Arbeitsaufträge für die Gebärdensprachdolmetscher werden in DGS gefordert und durchgeführt. In der Zusammenarbeit mit tauben Flüchtlingen liegen häufig Sprachbarrieren vor, da diese der DGS nicht mächtig sind. Somit müssen häufig mühevoll Einzelfalllösungen gefunden werden.⁷⁸

⁷⁴ Berger, Dolmetscher aus Laiensicht – Image, Status und Prestige einer Berufsgruppe, S. 14.

⁷⁵ Kade, Zufall und Gesetzesmäßigkeit in der Übersetzung, S. 35.

⁷⁶ Vgl. Pöchhacker, Dolmetschen. Konzeptuelle Grundlagen und deskriptive Untersuchungen, S. 7.

⁷⁷ Leonhardt, Inklusion im Förderschwerpunkt Hören, S. 32.

⁷⁸ Vgl. Grotheer/Schroeder, in: Westphal/Wansing, Migr. Flucht Behind., S. 97.

Die Gebärdensprachdolmetscher, welche die Gespräche zwischen Flüchtlingen und z.B. einem Mitarbeiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (Bamf) „übersetzen“, müssen unter anderem beim Dolmetschen einige Besonderheiten beachten. Insbesondere sprachliche und kulturelle Besonderheiten müssen bei einem Setting beachtet werden. Mit einem Setting ist eine Situation gemeint, in dem ein Gebärdensprachdolmetscher auf einen tauben Flüchtling trifft und der Gebärdensprachdolmetscher für diesen ein Gespräch übersetzt. Die Autorin Marth hat in ihrer Masterarbeit herausgefunden, dass sich ein Setting mit einem tauben Flüchtling von einem Setting mit einem tauben Deutschen unterscheidet.⁷⁹ Die zu beachtenden Besonderheiten werden im Folgenden erläutert.

5.5.1 Sprachliche Besonderheiten

Für taube Flüchtlinge stehen in der Regel nur ein Gebärdensprachdolmetscher für die Deutsche Gebärdensprache (DGS) zur Verfügung, welche natürlich für die tauben Flüchtlinge eine Fremdsprache ist.⁸⁰ Sie sind in der Regel bei Ankunft in Deutschland der DGS nicht mächtig. Es kommt durchaus vor, dass manchen tauben Flüchtlingen das Konzept des Gebärdensprachdolmetschers aus ihrem Heimatland komplett unbekannt ist.⁸¹ Das hat dann zur Folge, dass eine Kommunikation zwischen einem tauben Flüchtling und einem Gebärdensprachdolmetscher erschwert sein kann, da weder der taube Flüchtling den Gebärdensprachdolmetscher noch der Gebärdensprachdolmetscher den tauben Flüchtling versteht. Bei einem Setting kann es dann vorkommen, dass ein Gebärdensprachdolmetscher das zu Übersetzende dem tauben Flüchtling nicht inhaltsgleich wiedergeben kann, da der taube Flüchtling die DGS nicht beherrscht. In einer solchen Konstellation ist ein Gebärdensprachdolmetscher mitunter gezwungen, das zu Übersetzende zu umschreiben.⁸² Eine korrekte Wiedergabe kann dabei nicht immer sichergestellt werden.

⁷⁹ Vgl. Marth, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 1002015 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 308.

⁸⁰ Vgl. ebd., S. 306.

⁸¹ Vgl. ebd.

⁸² Vgl. Marth, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 1002015 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 308.

5.5.2 Kulturelle Besonderheiten

Die Arbeit eines Gebärdensprachdolmetschers kann auch aufgrund einer anderen kulturellen Prägung des tauben Flüchtlings beeinflusst sein. Dies ist unter anderem davon abhängig, wie lange der taube Flüchtling sich bereits in Deutschland aufhält, wie vertraut er z.B. mit den Abläufen in deutschen Ämtern oder mit den Abläufen am Arbeitsplatz ist.⁸³ Religiöse Vorschriften oder das Erlernte von anderen Verhaltensweisen, wie z.B. gegenüber Vorgesetzten oder dem jeweils anderen Geschlecht, können ebenfalls eine Herausforderung für einen Gebärdensprachdolmetscher bei einem Setting sein. Insbesondere Dolmetscherinnen können manchmal aufgrund kultureller Unterschiede vor besonderen Herausforderungen stehen, weil sie z.B. von Männern islamischen Glaubens nicht immer als Gesprächspartnerin ernst genommen werden.⁸⁴

5.5.3 Rolle des Gebärdensprachdolmetschers

Bei einem Setting mit einem tauben Flüchtling können die Gebärdensprachdolmetscher sprachlich an ihre Grenzen der Gebärdensprache kommen, wenn eine gesicherte Kommunikation nicht möglich scheint. Die Gebärdensprachdolmetscher verwenden dann Mittel, die nicht zur Gebärdensprache gehören, was nicht der üblichen Rolle eines Gebärdensprachdolmetschers entspricht.⁸⁵ Es kommt ebenso vor, dass ein Gebärdensprachdolmetscher über die Rolle eines reinen Sprachmittlers hinaus die Rolle eines unterstützenden Fürsprechers entwickelt.⁸⁶ In solchen Fällen fällt den Gebärdensprachdolmetschern eine professionelle Abgrenzung und die Wahrung der Neutralität schwer.⁸⁷

⁸³ Vgl. ebd.

⁸⁴ Vgl. ebd., S. 309.

⁸⁵ Vgl. Marth, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 1002015 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 309.

⁸⁶ Vgl. ebd., S. 59.

⁸⁷ Ebd., S. 309.

5.6 Zwischenfazit

Gebärdensprachdolmetscher sind selten konkret für diese Herausforderungen ausgebildet bzw. darauf vorbereitet. Bei der Ausbildung zum Gebärdensprachdolmetscher sollte ein Teil des Ausbildungsinhaltes den heutigen Herausforderungen angepasst werden und die Gebärdensprachdolmetscher in ihrer Ausbildung auf sprachliche und kulturelle Besonderheiten ihrer „Kunden“ vorbereitet werden. Ebenfalls kämen Weiterbildungen in Betracht, die die besonderen Herausforderungen mit tauben Flüchtlingen im Fokus haben.

6. Politische Aktivitäten / Unterstützungsformen

6.1 Gehörlosen- und Schwerhörigenvereine

Die ersten Vereine, die sich um die Belange von schwerhörigen oder tauben Menschen kümmern, wurden bereits Anfang des 20. Jahrhunderts in Deutschland gegründet. Organisiert sind diese Vereine als Selbsthilfegruppen.⁸⁸

Seit einigen Jahren entwickeln Gehörlosenvereine und auch Schwerhörigenvereine, die zeitlich etwas nachgefolgt sind, umfangreiche politische Aktivitäten. Ein Hauptanliegen dieser

⁸⁸ Leonhardt, Grundwissen Hörgeschädigtenpädagogik, S. 208.

Gruppierungen ist es, die Öffentlichkeit auf ihre besonderen Kommunikationsbedingungen und auf ihre speziellen Kommunikationsbedürfnisse aufmerksam zu machen.⁸⁹

Beispielhaft soll hier der DGS-Treff für hörgeschädigte und interessierte junge Menschen im Hauptbahnhof Düsseldorf⁹⁰ erwähnt werden. Bei diesen Treffen wird den Besuchern die Möglichkeit aufgezeigt, wo und wie sie ihre Persönlichkeit weiterentwickeln können. Es soll das Selbstbewusstsein gestärkt werden, um einen gleichberechtigten Kontakt mit Hörenden aufbauen zu können.

Indem hörgeschädigten-spezifische Hilfen bereitgestellt werden, sollen die Lebensbedingungen der Betroffenen verbessert werden.⁹¹ Insbesondere die Anerkennung der Gebärdensprache als vollwertige Sprache war ein wichtiges Ziel der Gruppe der tauben Menschen. In Deutschland ist die Deutsche Gebärdensprache (DGS) erst seit 2002 mit dem Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes offiziell anerkannt (§ 6 Abs. 1 BGG).

6.2 Der Nachteilsausgleich

Liegt bei einem Menschen eine Behinderung, wie z.B. eine Taubheit vor, so können sie für die behinderungsbedingten Nachteile sogenannte Nachteilsausgleiche für sich in Anspruch nehmen. Dies können z.B. Vergünstigungen bei der Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs sein. Die Nachteilsausgleiche sind abhängig vom Merkzeichen und GdB (siehe Kapitel 2.4.). Das Merkzeichen und der GdB sind in einem Schwerbehindertenausweis eingetragen (vgl. § 152 Abs. 5 SGB IX). Damit ein tauber Flüchtling den Nachteilsausgleich (z.B. Freifahrten im öffentlichen Nahverkehr im gesamten Bundesgebiet) für sich in Anspruch nehmen kann, benötigt dieser dafür einen Schwerbehindertenausweis und eine Wertmarke (vgl. § 228 Abs. 1 und Abs. 2 SGB IX).

Mit dem genannten Nachteilsausgleich ist die Mobilität des tauben Flüchtlings wesentlich erleichtert und der Betroffene in der Lage, einfacher soziale Beziehungen zu pflegen oder

⁸⁹ Ebd., S. 209.

⁹⁰ Graf Recke Stiftung, DGS-Treff für hörgeschädigte und interessierte junge Menschen im Hauptbahnhof Düsseldorf.

⁹¹ Leonhardt, Grundwissen Hörgeschädigtenpädagogik, S. 209.

Beratungsstellen und andere Hilfen aufzusuchen.⁹² Eine gelungene Integration der tauben Flüchtlinge in die Gesellschaft soll mit Nachteilsausgleichen sichergestellt werden.

6.3 Die Bedeutung der ehrenamtlichen Arbeit bei der Integration tauber Flüchtlinge

Taube Flüchtlinge werden, wie andere Flüchtlinge auch, in eine Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht, wenn sie in die Bundesrepublik einreisen und einen Antrag auf Asyl gestellt haben. Nachdem über ihren Asylantrag entschieden wurde und ihnen eine Aufenthaltserlaubnis oder Duldung erteilt worden ist, dies kann bis zu mehrere Monate dauern, können die Flüchtlinge eine eigene Wohnung beziehen. Spätestens ab diesem Zeitpunkt sind diese Personen für sich selbst verantwortlich und müssen sich selbstständig versorgen. Ehrenamtlich Tätige sind für die Betroffenen dabei eine wichtige Unterstützung. Mit dem Ansteigen der Flüchtlingszahlen ab dem Jahr 2015 entstanden lokale Initiativen, um taube Geflüchtete ausfindig zu machen und zu vernetzen.⁹³ In Hamburg entstand z.B. die Initiative „Deaf Refugees Welcome“ vom Gehörlosenverband Hamburg. Dort wird den tauben Flüchtlingen eine Anlauf- und Beratungsstelle geboten, wenn diese Personen Hilfen z.B. bei der Dolmetschersuche benötigen. Ein solches Angebot stellt für die betroffenen Personen eine erhebliche Erleichterung zur Bewältigung des Lebensalltages dar. Insbesondere in der ersten Zeit seit ihrer Ankunft in der Bundesrepublik haben die eine Anlaufstelle, die auf die Bedürfnisse der tauben Flüchtlinge „spezialisiert“ sind.

In Hamburg werden seit 2016 taube Flüchtlinge gemeinsam in einer Unterkunft in der Nähe des Gehörlosenzentrums und einer Gehörlosenschule untergebracht.⁹⁴ Die tauben Flüchtlinge sind somit in der Nähe der ehrenamtlichen Helfer untergebracht und ein auf ihre Bedürfnisse geschulter Ansprechpartner schneller zu erreichen. Die gemeinsame Unterkunft ermöglicht es den tauben Flüchtlingen sich mit Gleichbetroffenen zu treffen und auszutauschen.

⁹² Vgl. Ricke u. a., in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V., Zeich. 1122019 – Z. Für Sprache Kult. Gehörlos., S. 204.

⁹³ Ebd., S. 193.

⁹⁴ Vgl. ebd., S. 204.

7. Fazit

In diesem und letzten Kapitel wird das Fazit zu der vorliegenden Bachelor Arbeit gezogen.

Die Gebärdensprachgemeinschaft lässt sich als kulturelle Minderheit darstellen, denn sie besitzt eine eigene Sprache mit eigenständiger Grammatik und ihre eigenen Vorstellungen von der Umsetzung und Vorstellung von kulturellen Bedürfnissen. Die Einschränkungen der Lebensqualität entstehen häufig, wenn taube Flüchtlinge auf hörende Menschen in ihrer Umwelt, welche sich nicht auf ihre Möglichkeiten der sozialen Interaktion und Kommunikation einstellen können, treffen. Aus diesem Grund sollte eine Förderung der DGS, mit expliziten Kursen, stattfinden. Somit kann gewährleistet werden, dass die tauben Flüchtlinge den Gebärdensprachdolmetscher verstehen und folgen können.

Des Weiteren sollten taube Flüchtlinge vermehrt in dem Blickfeld genommen werden. Dies kann zunächst z.B. dadurch erfolgen, dass jede Behinderung eines Flüchtlings bei der Einreise in Deutschland gesondert erfasst wird. Mit der Sichtbarmachung dieser Personengruppe erhöht sich die Möglichkeit, dass sie sich besser vernetzen können und so ihre Kultur ausleben können.

Jede Kultur mit ihrer eigenen Sprache, Ritualen und Gepflogenheiten bereichert eine Gesellschaft. Für diese ergibt sich eine Chance, den Horizont der eigenen Kultur zu erweitern, wenn sie Flüchtlinge im Allgemeinen und im Besonderen taube Flüchtlinge aufnimmt und in der Bundesrepublik integriert.

Es kann ein enormer Vorteil für taube Flüchtlinge sein, wenn z.B. spezielle DGS-Kurse oder Ausbildungen für Gebärdensprachdolmetscher in der Bundesrepublik Deutschland angeboten werden würden. Somit würden sich die Chancen auf ein selbstbestimmteres Leben steigern, da es für die Betroffenen erheblich einfacher werden würde zu kommunizieren, weil sie der DGS mächtig sind. Dies hat des Weiteren zur Folge, dass die Identität der tauben Flüchtlinge gefestigt wird. Für die Bildung einer eigenen Identität ist Sprache elementar wichtig. Für taube Flüchtlinge, die eine Lautsprache nicht erlernen können, stellt die Gebärdensprache eine sehr wichtige Chance zur Identitätsbildung dar. Es ist wichtig, jedem Menschen weitere Entwicklungsschritte für die Identitätsweiterbildung zu ermöglichen. Aus diesem Grund wäre ein DGS-Kurs-Angebot sowie die Integration in Wohnanlagen mit weiteren tauben Personen, wie oben im Fallbeispiel Hamburg bereits erläutert wurde, ein enormer Fortschritt für diesen Personenkreis.

In dieser Arbeit wurde festgestellt, dass es im Allgemeinen für DGS zu wenig Gebärdensprachdolmetscher gibt. Dies gilt nochmal ganz besonders für die spezielle Ausbildung von Gebärdensprachdolmetscher für taube Flüchtlinge. Deren Ausbildung sollte ausgeweitet werden und auch die Ausbildungsinhalte sollten erweitert werden. Die Ausbildungsinhalte könnten z.B. mit den Fächern wie Gesprächsführung, Fremdsprachen, z.B. ISL (International Sign Language) und Psychologie erweitert werden. Der Mangel an ausreichend vorhandenen Gebärdensprachdolmetschern stellt eine Grenze bei der Integration von tauben Flüchtlingen in die Gesellschaft dar. Diese Grenze gilt es zu überwinden. Die DGS ist seit 2002 als eigenständige Sprache in der Bundesrepublik Deutschland anerkannt. Gemäß Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich und nach Abs. 3 darf niemand unter anderem wegen seiner Sprache oder Behinderung benachteiligt werden. Das bedeutet, dass hier die Politik noch mehr gefordert ist, dafür zu sorgen, dass mehr Gebärdensprachdolmetscher ausgebildet werden und den tauben Flüchtlingen bei Bedarf zur Verfügung stehen. Ebenso muss in die Ausbildung von Gebärdensprachdozenten investiert werden, damit diese DGS-Kurse anbieten können. Damit Gebärdensprachdolmetscher Fremdsprachen erlernen können, sollten die Ausbildungen für Gebärdensprachdozenten auch in dieser Hinsicht vertieft werden. Mit der Erhöhung von angebotenen DGS-Kursen erhöht sich auch die Anzahl der Personen, die die DGS beherrschen und so als Gebärdensprachdolmetscher eingesetzt werden können. Für die DGS-Kurse könnten Deutschbücher in DGS erstellt werden, da es sie in dieser Form noch nicht gibt.

Eine weitere Maßnahme zur Reduzierung von möglichen vorhanden Grenzen wäre auch, die Inhalte bei Behörden barrierefreier anzubieten. Dies kann in der Weise erfolgen, dass die Inhalte in verschiedenen Gebärdensprachen angeboten werden und z.B. in Videoform auf der Homepage veröffentlicht werden.

Die Angebote für taube Flüchtlinge sollten auf jeden Fall weiter ausgebaut werden. Die vorhandenen Gehörlosen- und Schwerhörigenverbände in Deutschland könnten von der Politik finanziell stärker unterstützt werden. Diese Verbände leisten in der Aufklärung über eine Hörschädigung wichtige Arbeit und kümmern sich um die Belange von tauben Menschen. Würden diese Verbände stärker unterstützt werden, so könnten die sich noch besser bzw. intensiver den Belangen von tauben Flüchtlingen widmen und ihnen bedarfsgerechte Hilfe, z.B. psychologische Betreuung, anbieten. Ebenso könnte beispielsweise der DGS-Treff am Hauptbahnhof Düsseldorf auch für taube Flüchtlinge erweitert werden. Solche Treffs könnten auch an anderen größeren Hauptbahnhöfen in Deutschland, wie z.B. Hamburg, Berlin, München, Köln, angeboten werden. Hierfür bietet sich auch der Nachteilsausgleich für schwerbehinderte Personen, und somit auch für taube Flüchtlinge, in Form der kostenlosen

Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs an. Es wäre überlegenswert, ob dieser Nachteilsausgleich nicht auf den Fernverkehr ausgeweitet werden kann. Taube Flüchtlinge sind aufgrund der Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel im ganzen Bundesgebiet verteilt untergebracht, sodass persönliche Treffen mit Gleichbetroffenen eher schwer zu realisieren sind. Für taube Flüchtlinge ist es wichtig, dass sie sich mit Gleichbetroffenen austauschen können. Aus diesem Grund können andere Kommunen sich die Stadt Hamburg als Vorbild nehmen und taube Flüchtlinge die Möglichkeit geben, gemeinsam bzw. in unmittelbarer Nähe zusammen unterzukommen. Diese Maßnahmen können dazu beitragen, dass weitere Grenzen bei der Integration tauber Flüchtlinge aufgelöst werden.

Durch den Abbau von Grenzen bei der Integration kann die kulturelle Vielfalt gefördert werden und somit Chancen sowohl für den Betroffenen als auch für die Gesellschaft eröffnen. Dies wäre ein Gewinn für uns alle.

8. Literaturverzeichnis

Adlassnig, Katharina, „Wie hatte ich es nur so lange aushalten können?“ – Teil 2: Auswirkungen eines späten Gebärdenspracherwerbs auf die Identitätsentwicklung und die Ausbildung sozialer Kompetenzen und kognitiver Fertigkeiten, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V. (Hrsg.), DAS ZEICHEN 94/2013 – Zeitschrift für Sprache und Kultur Gehörloser, Hamburg 2013.

Berger, Lisa Carina, Dolmetscher aus Laiensicht – Image, Status und Prestige einer Berufsgruppe, Wien 2012.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Sichere Herkunftsstaaten, Stand: 14. November 2019, <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/Sonderverfahren/SichereHerkunftsstaaten/sichereherkunftsstaaten-node.html> (besucht am 23.05.2020).
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), Qualifizierung von Fachkräften in Berufssprachkursen, Nürnberg 2020.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2019 – Asyl, Nürnberg 2020.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), Qualifizierung von Fachkräften in Berufssprachkursen, Nürnberg 2020.

Büter, Daniel, Stellungnahme 06/2019, Berlin 2019.

Büter, Daniel, Pressemitteilung 03/2020, Berlin 2020.

Deutscher Gehörlosen-Bund, Was ist gehörlos?, Stand: 24. April 2020, <http://www.gehoerlosenbund.de/faq/gehoerlosigkeit>.

Dienelt, Klaus, Einführung, in: Ausländerrecht, 34. überarbeitete Auflage, München 2020.

Dudenredaktion (Hrsg.), Dolmetscher, Duden – Die deutsche Rechtschreibung 2013, 1216.

Feldmann, Harald, Das Gutachten des Hals-Nasen-Ohren-

Arztes, 6. Auflage, Stuttgart 2006.

Graf Recke Stiftung, DGS-Treff für hörgeschädigte und interessierte junge Menschen im Hauptbahnhof Düsseldorf, <https://www.graf-recke-stiftung.de/angebote/kinder-jugendliche/dgs-treff/> (besucht am 29.05.2020).

Grotheer, Angela/ Schroeder, Joachim, Unterbringung von Geflüchteten mit einer Behinderung, in: Westphal, Manuela/Wansing, Gudrun (Hrsg.), Migration, Flucht und Behinderung, Wiesbaden 2019, 81–101.

Hintermair, Manfred, Unterschiede im psychosozialen Wohlbefinden Hörgeschädigter in Deutschland und den USA, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V. (Hrsg.), DAS ZEICHEN 75/2007 – Zeitschrift für Sprache und Kultur Gehörloser, Hamburg 2007, 86–94.

Holcomb, Thomas K., Development of Deaf Bicultural Identity, in: Gallaudet University Press (Hrsg.), American Annals of the Deaf, Washington D.C. 1997.

Horn, Charlotte, Maskenpflicht ist für Gehörlose großes Problem, Stand: 24. April 2020, <https://www.ndr.de/nachrichten/info/Maskenpflicht-ist-fuer-Gehoerlose-grosses-Problem,gehoerlosecorona100.html> (besucht am 02.05.2020).

Jussen, Heribert, Schwerhörige und ihre Rehabilitation, in: Deutscher Bildungsrat – Gutachten und Studien der Bildungskommission, Stuttgart 1974, 183–316.

Kade, Otto, Zufall und Gesetzesmäßigkeit in der Übersetzung, Leipzig 1968.

Krause, Dorothea, Selbstwirksamkeitserfahrungen in sozialpädagogischen Projekten für gehörlose Schüler/-innen mit Fluchthintergrund im Kontext Schule, Bachelorarbeit, Kassel 2014.

Leonhardt, Annette, Inklusion im Förderschwerpunkt

Hören, 1. Auflage, Stuttgart 2018.

Leonhardt, Annette, Grundwissen Hörgeschädigtenpädagogik, 4. Auflage, München 2019.

Marth, Magdalena, Dolmetschen in Deutsche Gebärdensprache für Signer mit Migrationshintergrund: Besonderheiten und Strategien, Idstein 2014.

Marth, Magdalena, „Die Migranten haben Einfluss genommen auf mein Dolmetschen, ganz klar“ – Besonderheiten und Strategien beim Dolmetschen für taube Flüchtlinge, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V. (Hrsg.), DAS ZEICHEN 100/2015 – Zeitschrift für Sprache und Kultur Gehörloser, Hamburg 2015.

Pöchhacker, Franz, Dolmetschen. Konzeptuelle Grundlagen und deskriptive Untersuchungen, 2. Auflage, Tübingen 2000.

Ricke, Antonia/ Redlich, Alexander/ Metzner, Franka, Postmigrationsfaktoren im Zusammenhang mit dem psychischen Wohlbefinden von tauben Geflüchteten in Hamburg – Ergebnisse einer qualitativen Studie, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V. (Hrsg.), DAS ZEICHEN 112/2019 – Zeitschrift für Sprache und Kultur Gehörloser, Hamburg 2019.

Sacks, Oliver, Stumme Stimmen – Reise in die Welt der Gehörlosen, 10. Auflage, Reinbek bei Hamburg 2015.

Siebenhaar, Hans-Peter, Flüchtlingsstrom nach Deutschland – Der große Traum von „Gjermani“, Stand: 26. August 2015, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/fluechtlingsstrom-nach-deutschland-der-grosse-traum-von-gjermani/12231648-all.html> (besucht am 24.05.2020).

statista, Anzahl der Asylanträge (insgesamt) in Deutschland von 1995 bis 2020, Stand: Mai 2020, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/76095/umfrage/asylantraege-insgesamt-in-deutschland-seit-1995/> (besucht am 22.05.2020).

Ugarte Chacon, Rafael, „Wieso sind die alle hergekommen?“ – Junge Gehörlose erkunden ihren eigenen Migrationshintergrund, in: Gesellschaft für Gebärdensprache und Kommunikation Gehörloser e.V. (Hrsg.), DAS ZEICHEN 92/2012 – Zeitschrift für Sprache

und Kultur Gehörloser, Hamburg 2012.

Uhlig, Anne C., Ethnographie der Gehörlosen; Kultur – Kommunikation – Gemeinschaft, Bielefeld 2012.

Weiser, Barbara, Recht auf Bildung für Flüchtlinge – Rahmenbedingungen des Zugangs zu Bildungsangeboten für Asylsuchende, Schutzberechtigte und Personen mit Duldung (schulische oder berufliche Aus- und Weiterbildung), 2. Auflage, Berlin 2016.

Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen (GER), <https://www.europaeischer-referenzrahmen.de> (besucht am 27.05.2020).

9. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1:	Anzahl der Asylanträge (insgesamt) in Deutschland von 1995 bis 2020	11
Abb. 2:	Quotenverteilung nach dem Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2019	12
Abb. 3:	Bestimmung des Grades der Behinderung (GdB) aus den prozentualen Hörverlusten beider Ohren	19

10. Abkürzungsverzeichnis

A		EU – Europäische Union
Abs.	– Absatz	e.V. – eingetragener Verein
Art.	– Artikel	
AsylbLG	– Asylbewerberleistungsgesetz	
AsylG	– Asylgesetz	G
AufenthG	– Aufenthaltsgesetz	GdB – Grad der Behinderung
		GG – Grundgesetz
B		H
Bamf	– Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	Hrsg. – Herausgeber
BGBL	– Bundesgesetzblatt	
BGG	– Behindertengleichstellungsgesetz	I
BT-Drucks.	– Bundestagsdrucksache	IntV – Integrationskursverordnung
bzw.	– beziehungsweise	ISL – International Sign Language (Internationale Gebärdensprache)
		i. V. m. – in Verbindung mit
D		P
d.h.	– das heißt	PVC – Polyvinylchlorid (ein Kunststoff)
DeuFöV	– Deutschsprachförderverordnung	
DGS	– Deutsche Gebärdensprache	S
		S. – Satz
E		SchwB – Schwerbehindertengesetz
EMRK	– Europäische Menschenrechtskonvention	SGB II – Zweites Sozialgesetzbuch

SGB III – Drittes Sozialgesetzbuch

SGB IX – Neuntes Sozialgesetzbuch

SGB XII – Zwölftes Sozialgesetzbuch

U

usw. – und so weiter

V

vgl. – vergleiche

Z

z.B. – zum Beispiel

Der Fürsorgegedanke im Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten NRW (PsychKG NRW) hat eine vergleichbar kurze Historie und steht vor neuen Herausforderungen. Eine Novellierung des PsychKG NRW sollte schnellstmöglich erfolgen, denn nur durch eine tragfähige Struktur an vor- und nachsorgender Hilfe können stationäre Unterbringungen nachhaltig reduziert werden.

Die Analyse des PsychKG NRW und sein Spannungsverhältnis in Theorie und Praxis

Lukas Mestermann

Abteilung Münster / Fachbereich KVD
Kurs: K 17/01 / Einstellungsjahrgang: 2017

Inhalt

1.	Einleitung	5	4.4	Spannungsfeld von Hilfen und Schutzmaßnahmen	20
2.	Allgemeines zum PsychKG	7	4.4.1	Ärztliches Zeugnis	21
2.1	Gesetzgebungskompetenz und Abgrenzung zum Betreuungsrecht	7	4.4.2	Die Amtsgerichte	24
2.2	Anwendungsbereich des PsychKG NRW	7	4.4.3	Erforderlichkeit der weiteren Unterbringung	27
3.	Das PsychKG in Nordrhein-Westfalen	9	4.4.4	Dokumentations- und Meldepflichten	28
3.1	Historie des PsychKG in Nordrhein-Westfalen	9	4.4.5	Offene Form der Unterbringung	31
3.1.1	17. und 18. Jahrhundert	9	4.5	Zwischenergebnis	32
3.1.2	Ende des 18. bis Anfang des 20. Jahrhunderts	10	5.	Das PsychKG NRW aus Sicht des Sozialpsychiatrischen Dienstes	33
3.1.3	Die Zeit des Nationalsozialismus von 1933 bis 1945	11	5.1	Sinn und Zweck der vor- und nachsorgenden Hilfe	34
3.1.4	Die Nachkriegszeit von 1945 bis 1969	11	5.2	Zuständigkeit des Sozialpsychiatrischen Dienstes	35
3.1.5	Die Zeit von 1969 bis 1999	12	5.3	Aufbau der vorsorgenden Hilfe	36
3.1.6	Die Zeit ab 1999 bis heute	12	5.4	Situation der vorsorgenden Hilfe in der Praxis	38
3.2	Die Novellierung des PsychKG NRW im Jahr 2017	13	5.5	Situation der nachsorgenden Hilfe in der Praxis	41
4.	Das PsychKG NRW aus Sicht der örtlichen Ordnungsbehörde	14	5.6	Landespsychiatrieplan	42
4.1	Die Unterbringung nach dem PsychKG NRW	14	6.	Fazit und Ausblick	44
4.2	Zuständigkeit der örtlichen Ordnungsbehörde	15	7.	Literaturverzeichnis	48
4.3	Sinn und Zweck der Unterbringung	17	8.	Abkürzungsverzeichnis	51
4.3.1	Gefährdung Dritter	18			
4.3.2	Selbstgefährdung	18			
4.3.3	Zwischenergebnis	19			

1. Einleitung

In unserer heutigen Gesellschaft werden psychische Erkrankungen immer präsenter. Die Sichtweise der Gesellschaft in Bezug auf psychische Krankheiten hat sich in den vergangenen Jahrzehnten mehr und mehr liberalisiert. In Deutschland leidet mittlerweile mehr als jede vierte erwachsene Person innerhalb eines Jahres an einer psychischen Erkrankung. Dabei sind Frauen häufiger betroffen, jedoch auf eine andere Weise als Männer.¹ Dennoch erfahren nur ca. 20 % der Betroffenen eine Art von Behandlung und kommen aufgrund der Erkrankung in Kontakt mit einem Facharzt², einem Psychotherapeuten, einer ambulanten oder stationären Einrichtung.³ In sehr akuten Krisensituationen kann es dazu kommen, dass eine notwendige Behandlung der psychischen Erkrankung auf freiwilliger Basis nicht erreicht werden kann und daher die Behandlung der betroffenen Personen zwangsweise in einem Krankenhaus⁴ stattfinden muss. Zur Legitimation dieser einschneidenden Maßnahme gegen den Willen der Betroffenen bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Die Rechtsgrundlage, um betroffene Personen zwangsweise in einem solchen Krankenhaus unterbringen und behandeln zu können, stellt in NRW im Wesentlichen das Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten, das PsychKG NRW vom 17. Dezember 1999, dar.

Das PsychKG NRW regelt für Menschen mit psychischen Erkrankungen die Hilfemöglichkeiten sowie die Schutz- und Unterbringungsmaßnahmen.⁵ Vorgaben der UN-BRK und ein Wandel der höchstrichterlichen Rechtsprechungspraxis machten eine Novellierung 2017 notwendig. Mit ihr wurden insbesondere die Selbstbestimmungsrechte der betroffenen Personen erweitert und gestärkt. Das ausgesprochene Ziel der Landesregierung war unter anderem eine weitere Liberalisierung des PsychKG NRW und die Reduzierung von Zwangsmaßnahmen in der

¹ Vgl. BPtK, Politik für psychisch kranke Menschen, S. 3.

² Im Folgenden wird aus Gründen des besseren Leseflusses ausschließlich das generische Maskulinum benutzt. Hierbei sollen grds. alle Geschlechter in gleicher Weise angesprochen werden.

³ Vgl. BPtK, Politik für psychisch kranke Menschen, S. 4.

⁴ Zur besseren Lesbarkeit wird im Text der Begriff des Krankenhauses als Sammelbegriff für die psychiatrischen Fachkrankenhäuser, die psychiatrische Fachabteilung eines Allgemeinkrankenhauses oder einer Hochschulklinik, wann immer es möglich ist, gewählt. Siehe § 10 Abs. 2 S. 1 PsychKG NRW.

⁵ Ebenfalls ist mit dem Begriff der Unterbringung in dieser Arbeit immer eine solche nach dem 4. Abschnitt des PsychKG NRW gemeint. Handelt es sich um eine Unterbringung auf der Rechtsgrundlage eines anderen Rechtsgebietes, wird dies explizit genannt.

Psychiatrie.⁶ Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass landesweit seit vielen Jahren ein stetiger Anstieg der Unterbringungen zu verzeichnen ist. Die Novellierung ist die Folge eines aktuellen Umdenkprozesses auf dem Gebiet des Psychisch-Kranken-Rechts in NRW. Ein solcher Umbruch des Denkens steht teilweise in einem Spannungsverhältnis zu dem Zweck der Unterbringung und den historisch gewachsenen Rahmenbedingungen.

In einer Analyse des als modern angesehenen PsychKG NRW⁷ sollen die Spannungsfelder zwischen dem theoretisch-rechtlichen Konstrukt des PsychKG NRW und der aktuellen Verwaltungspraxis benannt sowie potentielle Lösungsansätze aufgezeigt werden. Es stellt sich die Frage, ob mit dem aktuell normierten Gesetz und den bestehenden Rahmenbedingungen eine adäquate Reduzierung von Zwangsunterbringungen erreicht werden kann. Diesbezüglich kann die Entwicklung des Psychisch-Kranken-Rechts auf dem Gebiet von NRW einen Beitrag leisten, um die aufgezeigten Spannungsfelder einordnen und lösen zu können. Diese Arbeit soll den Sinn und Zweck des PsychKG NRW und seiner Maßnahmen herausarbeiten sowie die von den örtlichen Ordnungsbehörden und dem Sozialpsychiatrischen Dienst genutzten Instrumente an dessen Zielerreichung messen und bewerten.

Dafür wird zunächst der Wandel im Umgang mit den psychisch Kranken an der Historie des PsychKG NRW bis hin zu der Novellierung im Jahr 2017 aufgezeigt. Im Anschluss wird das zentrale Element, sprich die Unterbringung, erläutert und der Sinn und Zweck differenzierter dargestellt. Nachfolgend führt die Arbeit einzelne Verfahrensregelungen, die dem Schutz der Betroffenenrechte dienen und zur Reduzierung der Unterbringungen führen sollen, auf. Zugleich werden einzelne Problemfelder zwischen rechtlicher Theorie und der Verwaltungspraxis benannt, sodass Einblicke in die Unterbringungspraxis in NRW gegeben werden können. Schließlich werden die sonstigen Hilfen aus Sicht des SpDi erläutert und dahingehend beurteilt, in welchem Maße sie in ihrer aktuellen Form zu einer Reduzierung von Zwangs- und Unterbringungsmaßnahmen beitragen können. Demgemäß wird die Relevanz dieser Hilfen verdeutlicht. In einem Fazit wird schlussendlich ein Urteil über den Erfolg der Novellierung im Jahr 2017 gefällt und Handlungsempfehlungen für die Zukunft gegeben.

Die vorliegende Arbeit befasst sich ausschließlich mit den Hilfen und Maßnahmen, die in den Zuständigkeiten der örtlichen Ordnungsbehörden und des SpDi liegen, sodass Zwangsbehandlungen (§ 18 PsychKG NRW) und die besonderen Sicherungsmaßnahmen (§ 20 PsychKG NRW) keine Erwähnung finden.

⁶ Vgl. MAGS, Vorlage 17/1629, Bericht über die Rahmendaten der Unterbringung v. 30. Januar 2020, S. 1.

⁷ Vgl. Marschner in: Marschner, Freiheitsentziehung und Unterbringung, Teil B, RN 44.

2. Allgemeines zum PsychKG

Zunächst ist es erforderlich, sich mit den notwendigen allgemeinen Grundlagen der Psychisch-Kranken-Gesetze und vor allen mit denen des PsychKG NRW vertraut zu machen.

2.1 Gesetzgebungskompetenz und Abgrenzung zum Betreuungsrecht

Anders als das Betreuungsrecht, das unter den Tatbestand der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 72 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG fällt⁸ und von dem der Bund beispielsweise mit dem FamFG Gebrauch gemacht hat, liegt die öffentlich-rechtliche Unterbringung von Menschen mit psychischer Erkrankung in der Verantwortung der Bundesländer. Die Länder haben demnach die Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 30 i.V.m. Art. 70 GG.⁹ Dabei ist es nicht von Bedeutung, ob die öffentlich-rechtliche Unterbringung traditionell als besonderes Polizeirecht oder modern als Gesundheitsfürsorgerecht verstanden wird.¹⁰ Somit besitzen die Länder jeweils ihre eigenen PsychKG, welche im Kern ähnliche Regelungen aufweisen, jedoch in ihrem Entwicklungsstand und somit auch in ihren Schwerpunkten Unterschiede aufzeigen.¹¹

2.2 Anwendungsbereich des PsychKG NRW

§ 1 des PsychKG NRW beinhaltet den Anwendungsbereich und normiert die Personengruppe, auf welche das Gesetz Anwendung findet. Wie unter 2.1 bereits erläutert, ist das PsychKG NRW

⁸ Vgl. Rengeling in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 135, RN 196.

⁹ Vgl. Heckmann in: Kröber, Handbuch der Forensischen Psychiatrie, S. 138.

¹⁰ Vgl. Marschner in: Marschner, Freiheitsentziehung und Unterbringung, Teil B, RN 28.

¹¹ Vgl. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdiensts, Information 14/1163, S. 30.

ein Landesgesetz und gilt somit nur innerhalb von Nordrhein-Westfalen. Innerhalb der Landesgrenzen gilt es für jede betroffene Person, die sich dort aufhält. Die Staats- oder Länderangehörigkeit der betroffenen Person ist hierbei nicht entscheidend.¹²

Das PsychKG NRW regelt für Personen mit einer psychischen Erkrankung die Hilfemöglichkeiten sowie die Schutz- und Unterbringungsmaßnahmen, soweit gewichtige Anhaltspunkte für eine Selbstgefährdung oder eine Gefährdung bedeutender Rechtsgüter anderer auf Grundlage der psychischen Krankheit vorliegen.¹³ Die Betroffenen des PsychKG NRW sind nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 PsychKG NRW solche Personen, bei denen Anzeichen auf eine psychische Erkrankung vorliegen, die bereits psychisch erkrankt sind oder bei denen die Folgen einer psychischen Erkrankung fortbestehen. Die psychische Krankheit ist in § 1 Abs. 2 PsychKG NRW als behandlungsbedürftige Psychose sowie als andere behandlungsbedürftige psychische Störung und Abhängigkeitserkrankung von vergleichbarer Schwere legaldefiniert. Somit ist der Anwendungsbereich nicht eröffnet, sofern die psychische Störung nicht behandlungsbedürftig oder von geringerer Intensität als eine Psychose ist. Das Gesetz ist sowohl auf Voll- als auch auf Minderjährige anwendbar.¹⁴

Der § 1 Abs. 3 PsychKG NRW bestätigt die Subsidiarität der Unterbringung ggü. anderen bereits bestehenden zivilrechtlichen Unterbringungen. Zwangsunterbringungen nach diesem Gesetz sollen nur angeordnet werden, soweit die betroffene Person nicht bereits auf Grundlage einer anderen Rechtsgrundlage untergebracht ist.¹⁵ Das PsychKG NRW findet insbesondere keine Anwendung bei den Personen, die nach dem Betreuungsrecht untergebracht sind oder sich freiwillig in eine psychiatrische Behandlung begeben haben.¹⁶

¹² Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 1, RN 5.

¹³ Vgl. MGPEA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 2.

¹⁴ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 1, RN 1.

¹⁵ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4063, Gesetzentwurf v. 2. Juli 1999, S. 26.

¹⁶ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 1, RN 1.

3. Das PsychKG in Nordrhein-Westfalen

Um den Sinn und Zweck des PsychKG NRW und seiner normierten Hilfen und Maßnahmen sowie die aktuellen Rahmenbedingungen differenzierter erarbeiten zu können, muss zum Teil die Historie und der historische Kontext des Gesetzes erörtert und verstanden werden.¹⁷

3.1 Historie des PsychKG in Nordrhein-Westfalen

Die Anfänge der zwangsweisen Unterbringung psychisch kranker Menschen reichen auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und dem Land NRW weit zurück.

3.1.1 17. und 18. Jahrhundert

Während des Mittelalters wurden die psychisch kranken Personen, auch als Geistesranke bezeichnet, weitestgehend sich selbst überlassen. Ihre Zugehörigkeit sowohl in der Gesellschaft als auch im öffentlichen Leben war indessen zumeist anerkannt.¹⁸

Mit Beginn des Zeitalters des Absolutismus in der Mitte des 17. Jahrhunderts wandelte sich der Umgang mit den Geisteskranken. Die Probleme, die aus dem Vorhandensein der Irren und Verrückten entstanden, wurden von den absolutistischen Herrschern durch ordnungs- und sicherheitspolizeiliche Maßnahmen gelöst. Sie wurden aus der Gesellschaft und dem öffentlichen Leben weitestgehend verbannt und mit den Kriminellen und anderen für die Gesellschaft unbequemen Gruppen gleichgestellt. In Deutschland wurden die psychisch Kranken unter anderem in sogenannten Zucht- und Tollhäusern untergebracht.¹⁹ Das Unschädlichmachen durch Wegsperrern der Erkrankten stand hierbei im Vordergrund.²⁰

¹⁷ Vgl. Lamberz, Die Unterbringung psychisch Kranker, S. 5.

¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 07/4200, S. 57.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 57f.

²⁰ Vgl. Müller-Garnn, Die Privat-Irren-Anstalten in Berlin in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, S. 10.

Mit der Epoche der Aufklärung zu Beginn des 18. Jahrhunderts wandelte sich das Verständnis von psychisch kranken Personen erneut und die rechtliche Gleichstellung dieser mit den Kriminellen wurde aufgehoben. Die Medizin erhielt erstmals Einzug in das Gebiet, sodass Zucht- und Tollhäuser nach und nach in medizinische Heilanstalten umgewandelt wurden. Psychische Erkrankungen wurden erstmals als Krankheit angesehen.²¹

3.1.2 Ende des 18. bis Anfang des 20. Jahrhunderts

Gesetzliche Regelungen, welche die Situation der psychisch Erkrankten allgemein regelten, fanden sich erstmalig gegen Ende des 18. Jahrhunderts im Allgemeinen Preußischen Landrecht vom 1. Juni 1794 wieder.²² Nach § 13 II 18 ALR (§ 13 des zweiten Teils, 18. Titel) bedurfte es zu der Feststellung der Wahn- oder Blödsinnigkeit eines Betroffenen einer richterlichen Entscheidung, die auf einem ärztlichen Gutachten beruhte. Trotz des sich langsam verändernden Verständnisses fiel der Umgang mit den Erkrankten in den Bereich der Gefahrenabwehr. Die Polizei war für die Unterbindung aufgrund der von den psychisch Kranken ausgehenden Gefahr zuständig.²³ Das am 14. Juni 1882 vom preußischen Oberverwaltungsgericht gefasste Kreuzbergurteil²⁴ stellte klar, dass die Befugnisse der Polizei nicht auf die Förderung des allgemeinen Wohls ausgerichtet, sondern ausschließlich auf die Gefahrenabwehr beschränkt waren.

Diese Regelungen behielten bis in die Anfänge des 20. Jahrhunderts ihre Gültigkeit. Erst dann wurden sie durch das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931 (PrGS. S. 77) ersetzt. Dieses glied in weiten Teilen dem ALR, sodass sich an der Stellung und dem Umgang mit den psychisch Kranken wenig änderte.²⁵ Die psychisch kranken Personen wurden weiterhin als eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung angesehen. Ihre Unterbringung wurde als ein für die Beseitigung der Gefahr objektiv in Frage kommendes Mittel eingestuft.²⁶

²¹ Vgl. Lamberz, Die Unterbringung psychisch Kranker, S. 6.

²² Vgl. ebd.

²³ Vgl. ebd., S. 7.

²⁴ Vgl. PrOVG, Urt. v. 14. Juni 1882, PrOVGE 9, 353–384.

²⁵ Vgl. Lamberz, Die Unterbringung psychisch Kranker, S. 8f.

²⁶ Vgl. Autor unbekannt, Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz, Kommentar, 4. Auflage, München, Berlin 1939, S. 20.

3.1.3 Die Zeit des Nationalsozialismus von 1933 bis 1945

Das oben bereits genannte Preußische Polizeiverwaltungsgesetz behielt auch in den Anfängen des Nationalsozialismus seine Gültigkeit, wurde jedoch mit der vom damaligen Reichspräsidenten Paul von Hindenburg unterzeichneten Notverordnung zum Schutz von Volk und Staat weitestgehend aufgehoben.²⁷ Als bald nach der Machtergreifung des Nationalsozialismus wurde 1934, ausgehend von den Ideen der Eugenik und Euthanasie,²⁸ das Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses verkündet. Dieses neu verkündete Gesetz läutete das wohl dunkelste Kapitel im Rahmen der Psychisch-Kranken-Gesetze auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik ein.²⁹ Das Gesetz ermöglichte die Zwangssterilisation von erbkranken Personen, sodass bis Mai 1945 ca. 350.000 bis 400.000 Personen zwangsweise sterilisiert wurden.³⁰ Durch einen geheimen Führererlass begann im Herbst 1939 im Rahmen des Euthanasieprogrammes die gezielte Tötung psychisch Kranker und geistig behinderter Menschen in den Gaskammern der Reichsanstalten.³¹ Schätzungsweise fielen diesem Programm 150.000 Kranke zum Opfer.³² Fürsorgerechtliche Motive wurden offensichtlich nicht verfolgt.

3.1.4 Die Nachkriegszeit von 1945 bis 1969

Damit sich die Geschehnisse aus der Zeit des Nationalsozialismus nicht wiederholten, wurden bei der Schaffung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 die Rechtsgarantien bei Freiheitsentzug und bei freiheitsentziehenden Maßnahmen normiert. Sie wurden gem. Art. 104 Abs. 1 und 2 GG einem Richtervorbehalt unterstellt. Mit dieser bedeutsamen Neuerung wurde die bis zu diesem Zeitpunkt in den Bereich der Exekutive fallende Entscheidung über die Freiheitsentziehung erstmalig formal in den Bereich der Judikative überführt.³³

In einem geplanten Führersorgegesetz für psychisch Kranke sollten bundesweit erstmalig spezielle Regelungen für diese entstehen. Dies scheiterte an einer fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, sodass nach und nach einzelne Länder eigene Gesetze auf den Weg brachten. Diese Gesetze verstanden sich im Wesentlichen als Ausführungsgesetze zu Art. 104 GG und

²⁷ Vgl. Lamberz, Die Unterbringung psychisch Kranker, S. 9.

²⁸ Vgl. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdiensts, Information 14/1163, S. 6.

²⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 07/4200, S. 62.

³⁰ Vgl. Bühl, Auf dem Weg zur biomächtigen Gesellschaft?, S. 49.

³¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 07/4200, S. 62.

³² Vgl. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdiensts, Information 14/1163, S. 6.

³³ Vgl. Lamberz, Die Unterbringung psychisch Kranker, S. 10.

beinhalteten weiterhin keine fürsorgerechtlichen Aspekte. Nach Auffassung der Länder boten die Erkenntnisse der Psychiatrie noch keine geeignete Grundlage für ein Fürsorgegesetz.³⁴ In NRW wurde am 16. Oktober 1956 das Gesetz zur Unterbringung Geisteskranker, Geistesschwacher und suchtkranker Personen erlassen.

3.1.5 Die Zeit von 1969 bis 1999

Durch die erzielten Fortschritte in der psychiatrischen Behandlung und der Sensibilisierung der Gesellschaft zu dem Thema der psychischen Erkrankungen in der Nachkriegszeit änderten die Landesparlamente die zuvor vertretene Auffassung. Allmählich wurden ausgehend von NRW in mehreren Bundesländern neue Unterbringungsgesetze erlassen, die erste therapeutische und fürsorgerechtliche Aspekte beinhalteten.³⁵ Das PsychKG NRW vom 2. Dezember 1969 trat am 1. Januar 1970 in Kraft und stellte einen Wendepunkt in Richtung eines Psychisch-Kranken-Rechts dar.³⁶ Begrifflichkeiten wie etwa Geisteskrankheit und Geistesschwäche wurden weitaus neutraler gefasst. Ebenfalls normierte das Gesetz neben der Unterbringung an sich erstmalig sowohl vorsorgende als auch nachsorgende Hilfen. Dennoch lag der Schwerpunkt des Gesetzes weiterhin auf der Gefahrenabwehr.³⁷ Nach Ziff. 10.1 der Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des PsychKG NRW³⁸ war nun die örtliche Ordnungsbehörde für die Antragsstellung auf Unterbringung beim Amtsgericht sachlich zuständig.

3.1.6 Die Zeit ab 1999 bis heute

Das PsychKG NRW von 1969 entsprach 1999 nicht mehr dem aktuellen Stand der Entwicklungen. Auch war eine Abstimmung mit dem zum 25. November 1997 neu eingeführten ÖGDG NRW erforderlich geworden, durch das der SpDi und die unteren Gesundheitsbehörden mit besonderen Aufgaben im Bereich der Psychiatrie betraut wurden.³⁹ Das PsychKG NRW 1969

³⁴ Vgl. Eberhard/Erdmann/Link, Hilfen, Schutzmaßnahmen und Maßregelvollzug bei psychischen Krankheiten in Nordrhein-Westfalen, S. 2.

³⁵ Vgl. Marschner in: Marschner, Freiheitsentziehung und Unterbringung, Teil A, RN 10.

³⁶ Vgl. Lamberz, Die Unterbringung psychisch Kranker, S. 13.

³⁷ Vgl. ebd., S. 12.

³⁸ Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten RdErl. d. Innenministers v. 24. März 1970, VI B I – 15.10.40 (MBL NRW S. 702).

³⁹ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4063, Gesetzentwurf v. 2. Juli 1999, S. 2.

wurde durch das neue PsychKG NRW vom 17. Dezember 1999 abgelöst. Dieses ist bis zum heutigen Tage gültig und wurde zuletzt durch das zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten und zum Krankenhausgestaltungsgesetz vom 6. Dezember 2016⁴⁰ umfassend novelliert. Durch die Neufassung des PsychKG NRW im Jahr 1999 sollte ein weiterer Schritt in Richtung Hilfesetz für psychisch kranke Personen vollzogen werden.⁴¹ Unter anderem wurden die Voraussetzungen für eine Unterbringung der betroffenen Personen neu gefasst und die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aus dem Gesetz gestrichen. Stattdessen hielten die Begriffe der erheblichen Selbstgefährdung und der erheblichen Gefährdung bedeutender Rechtsgüter anderer Einzug in das Gesetz.⁴²

3.2 Die Novellierung des PsychKG NRW im Jahr 2017

Wie unter 3.1.6 bereits beschrieben wurde das PsychKG NRW im Jahr 2017 einer zweiten Novelle unterzogen. Ein Auslöser war die am 26. März 2009 in Kraft getretene UN-BRK. Sie legte den Ländern umfassendere Vorkehrungs- und Dokumentationspflichten in Bezug auf die Hilfen und Schutzmaßnahmen für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen auf.⁴³ Diesen Anforderungen genügte das PsychKG NRW nicht. Ebenfalls normiert Art. 1 UN-BRK ausdrücklich, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten ebenfalls für psychisch kranke Personen uneingeschränkt gelten.

Darüber hinaus änderte sich 2011 und 2012 die höchstrichterliche Rechtsprechungspraxis des BVerfG⁴⁴ und des BGH⁴⁵. Die Urteile wurden zum Anlass genommen, die Selbstbestimmungsrechte der Betroffenen im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Unterbringung weiter zu stärken.⁴⁶ Ebenfalls zeigt der Evaluationsbericht⁴⁷ des MGEPA zum 31. Dezember 2014 an den Landtag weitere Problemfelder in der Umsetzung des PsychKG NRW nach der Novelle in 2009 auf. Erklärtes Ziel der Novellierung 2017 durch die Landesregierung war es, eine nachhaltige Reduzierung der Unterbringungen zu erreichen.⁴⁸ Somit hat seit dem Einzug der Medizin in das

⁴⁰ GV. NRW S. 1062.

⁴¹ Vgl. Müller, R&P 1999, 107 (107).

⁴² Vgl. Lamberz, Die Unterbringung psychisch Kranker, S. 14f.

⁴³ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 1.

⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 23. März 2011, 2 BvR 882/09, BVerfGE 128, 282–322.

⁴⁵ BGH, Beschl. v. 20. Juni 2012, XII ZB 99/12, BGHZ 193, 337–353.

⁴⁶ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 25.

⁴⁷ Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 16/2622.

⁴⁸ Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 7.

Gebiet der Psychiatrie, bis auf die Zeit des Nationalsozialismus, eine stetige Sensibilisierung der Gesellschaft stattgefunden, welche in der Novelle aus dem Jahr 2017 ihren bisherigen Höhepunkt fand.

4. Das PsychKG NRW aus Sicht der örtlichen Ordnungsbehörde

Wie aus der Betrachtung der Historie des PsychKG NRW hervorgeht, ist das Gesetz in seiner heutigen Form über Jahrhunderte entstanden und wird seit jeher als ein polizei- und ordnungsrechtliches Gesetz zur Gefahrenabwehr gesehen. Bis in die Nachkriegszeit des zweiten Weltkrieges war der alleinige Zweck des Gesetzes zur Unterbringung Geisteskranker, Geisteschwacher und suchtkranker Personen die Unterbringung dieser, um die von ihnen ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Auch heute nimmt die Unterbringung eine bedeutende Rolle im PsychKG NRW ein. Der Abschnitt IV, sprich die §§ 10 bis 26 PsychKG NRW, regeln die Unterbringung einer psychisch kranken Person.

4.1 Die Unterbringung nach dem PsychKG NRW

Gem. § 10 Abs. 2 S. 1 PsychKG NRW liegt eine Unterbringung vor, sofern der Betroffene gegen seinen Willen, den Willen des Aufenthaltsbestimmungsberechtigten oder im Zustand der Willenlosigkeit in ein Krankenhaus eingewiesen wird und dort verbleibt. Eine solche Unterbringung meint eine Freiheitsentziehung, also den Entzug der in Art. 2 und 104 GG geschützten Bewegungsfreiheit sowie die Wahl und das Aufsuchen des Aufenthaltsortes.⁴⁹

⁴⁹ Vgl. Paresen, Die Unterbringung Geistes- und Suchtkranker, S. 156.

Die Freiheitsentziehung muss gegen oder ohne den Willen des Betroffenen oder des Aufenthaltsbestimmungsberechtigten erfolgen.⁵⁰ Der Gesetzgeber stellt damit nochmals den Vorrang der freiwilligen Unterbringungen zu den Unterbringungen nach dem PsychKG NRW heraus. Dies spiegelt den Kern des im Rahmen der Novelle des Gesetzes zum 1. Januar 2017 neu gefassten § 2 Abs. 1 S. 2 PsychKG NRW wider. Demnach ist besondere Rücksicht auf den Willen und die Freiheit – Entscheidungen selbstbestimmt zu treffen – zu nehmen. Nach der Gesetzesbegründung wird durch die neue Fassung des § 2 PsychKG NRW auf die Inhalte der UN-BRK, insbesondere auf die Allgemeinen Grundsätze gem. Art. 3 UN-BRK, verwiesen.⁵¹

Die Voraussetzungen für eine Unterbringung sind in § 11 PsychKG NRW normiert. Gem. § 11 Abs. 1 S. 1 PsychKG NRW ist eine Unterbringung der betroffenen Personen nur zulässig, wenn und solange durch deren krankheitsbedingtes Verhalten gegenwärtig eine erhebliche Selbstgefährdung oder eine erhebliche Gefährdung bedeutender Rechtsgüter anderer besteht, die nicht anders abgewendet werden kann. Nach § 11 Abs. 2 PsychKG NRW ist dann von einer gegenwärtigen Gefahr i.S.d. Abs. 1 auszugehen, wenn ein schadenstiftendes Ereignis unmittelbar bevorsteht oder sein Eintritt zwar unvorhersehbar, wegen besonderer Umstände jedoch jederzeit zu erwarten ist.

Die in § 11 Abs. 1 S. 1 PsychKG NRW normierten Schutzgüter der erheblichen Selbstgefährdung und der erheblichen Gefährdung bedeutender Rechtsgüter anderer sind über die Jahre hinweg enger als die allgemeinen Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gefasst worden. Auch der Gefahrenbegriff des § 11 Abs. 1 und 2 PsychKG NRW ist im Rahmen der notwendigen Prognoseentscheidung enger als im allgemeinen Ordnungsrecht auszulegen.⁵² Laut Gesetzesbegründung wird damit die erhöhte Schwelle für einen Eingriff in die Rechte der psychisch Kranken verdeutlicht.⁵³

4.2 Zuständigkeit der örtlichen Ordnungsbehörde

In dem nach § 12 S. 1 PsychKG NRW gesetzlich normierten Regelfall wird die Unterbringung auf Antrag der örtlichen Ordnungsbehörde im Benehmen mit dem SpDi vom zuständigen Amtsgericht angeordnet. Antragsberechtigt ist somit nur die örtliche Ordnungsbehörde, nicht

⁵⁰ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 10, RN 2.

⁵¹ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 27.

⁵² Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 11, RN 8.

⁵³ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4063, Gesetzentwurf v. 2. Juli 1999, S. 27.

eine andere Behörde.⁵⁴ Vor einer Antragsstellung beim Amtsgericht hat die örtliche Ordnungsbehörde Kontakt mit dem mit Fachkompetenzen ausgestatteten SpDi aufzunehmen. Einer Einstimmigkeit bezüglich der Unterbringung bedarf es zur Antragsstellung durch die örtliche Ordnungsbehörde allerdings nicht. Sogar ohne die Herstellung eines Benehmens zwischen Ordnungsbehörde und SpDi bleibt der Antrag wirksam. Der Gesetzgeber hat das Benehmen nicht als eine Verfahrensvoraussetzung ausgestaltet.⁵⁵

Nach § 14 PsychKG NRW kann die örtliche Ordnungsbehörde bei Gefahr im Verzug die sofortige Unterbringung einer betroffenen Person in einem Krankenhaus, ohne die vorherige gerichtliche Entscheidung darüber einzuholen, anordnen. Hierzu bedarf es gem. § 14 Abs. 1 S. 1 2. Hs. PsychKG NRW eines ärztlichen Zeugnisses, dass eine psychische Krankheit i.S.d. § 1 Abs. 2 PsychKG NRW bescheinigt und nicht älter als vom Vortag sein darf. Im Anschluss an die sofortige Unterbringung ist die Ordnungsbehörde nach § 14 Abs. 2 S. 1 PsychKG NRW verpflichtet, unverzüglich einen Antrag auf Unterbringung beim zuständigen Amtsgericht zu stellen.

Die sofortige Unterbringung stellt entgegen der gesetzlichen Intention seit vielen Jahren die gängige Praxis dar.⁵⁶ Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2018 waren im Kreis Soest 94 % aller Unterbringungsanträge nach dem PsychKG NRW solche der sofortigen Unterbringung gem. § 14 Abs. 1 PsychKG NRW.⁵⁷ In vielen Städten NRWs sind es sogar annähernd 100 %.⁵⁸

Ein Grund für die exorbitante Anzahl an sofortigen Unterbringungen könnte darin liegen, dass mehr als die Hälfte aller Unterbringungen außerhalb der gängigen Dienstzeiten einer Behörde und somit auch jener der Gerichte stattfindet. In selbigen Jahren fanden im Kreis Soest nämlich zwischen 57 % und 73 % der Unterbringungen nach dem PsychKG NRW außerhalb der Dienstzeiten statt.⁵⁹ Dies bedeutet zwangsläufig, dass ein Großteil aller Unterbringungen von den ordnungsbehördlichen Bereitschaftsdiensten vollzogen wird, die oftmals nicht auf die praktische Bewältigung dieser Aufgabe vorbereitet wurden.⁶⁰ Ferner zeigt die hohe Anzahl an Kriseninterventionen auf, dass ein reguläres Verfahren nach den §§ 10 bis 12 PsychKG NRW im Vorfeld nicht durchzuführen ist.

Die §§ 12 S. 1 und 14 Abs. 1 S. 1 1. Hs. PsychKG NRW gehen als *lex specialis* der allgemeinen Norm des § 5 OBG NRW zur sachlichen Zuständigkeit vor. Die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörde nehmen gem. § 3 Abs. 1 OBG NRW die Gemeinden wahr. Welche jeweilige Gemeinde örtlich zuständig ist, richtet sich nach § 4 Abs. 1 OBG NRW. Diese Norm geht wiederum

der Auffangvorschrift des § 3 VwVfG NRW vor.⁶¹ Nach § 4 Abs. 1 OBG NRW ist die Ordnungsbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden. Dies ist der Ort, an dem sich der Betroffene bei Eintritt der Gefährdungslage aufhält. Häufig wird dies sein Wohn- oder gewöhnlicher Aufenthaltsort sein.⁶²

4.3 Sinn und Zweck der Unterbringung

Eine Unterbringung, die wie unter 4.1 beschrieben einen Freiheitsentzug darstellt, ist nur zulässig, soweit mit ihr ein höherrangiger Zweck verfolgt wird.⁶³ Doch was ist aktuell der Zweck der Unterbringung einer betroffenen Person? In der Historie des Gesetzes war bezogen auf die Unterbringung zunächst die Gefahrenabwehr das alleinige Ziel. Der in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts aufkommende Fürsorgegedanke könnte das Ziel und den Zweck einer Unterbringung modifizieren. Gem. § 10 Abs. 1 PsychKG NRW ist das Ziel der Unterbringung die Abwehr der in § 11 Abs. 1 und 2 PsychKG NRW genannten Gefahren sowie die Behandlung der Betroffenen nach der Maßgabe des Gesetzes. Selbiges sagt auch die Gesetzesbegründung zum PsychKG v. 1999 aus.⁶⁴ Somit werden augenscheinlich zwei Ziele verfolgt: Das der Gefahrenabwehr und das der Fürsorge.

Der § 11 Abs. 1 S. 2 PsychKG NRW normiert hingegen, dass eine Unterbringung nicht allein aus dem Grund erfolgen darf, dass es dem Betroffenen an Bereitschaft für eine Behandlung seiner Krankheit fehle.⁶⁵ Es ist nämlich nicht die Aufgabe des Staates, seine Bürger zu bessern und zu erziehen. Ihnen ist in gewissen Grenzen die Freiheit zur Krankheit zu belassen.⁶⁶ Daher dürfen Unterbringungen und somit auch freiheitsentziehende Maßnahmen nicht alleine auf die Besserung und Erziehung der Bürger gestützt werden, sofern nicht gleichzeitig auch das Ziel der Gefahrenabwehr verfolgt wird. Eine solche Unterbringung wäre unzulässig.⁶⁷ Dies lässt darauf schließen, dass die Gefahrenabwehr das dominierende Ziel einer Unterbringung darstellt. Demnach ist fraglich, ob der Fürsorgegedanke überhaupt in eine Unterbringung hineinspielt.

⁵⁴ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 12, RN 4.

⁵⁵ Vgl. ebd., RN 2.

⁵⁶ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 14, RN 1.

⁵⁷ Vgl. interne Statistik des SpDi des Kreises Soest.

⁵⁸ Vgl. Crefeld, Hilfe und Zwang – oder Zwang aus Hilflosigkeit, S. 220.

⁵⁹ Vgl. interne Statistik des SpDi des Kreises Soest.

⁶⁰ Vgl. Crefeld, Hilfe und Zwang – oder Zwang aus Hilflosigkeit, S. 223.

⁶¹ Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 10. Juli 1997, 18 B 1853/96, RN 11, NVwZ-RR 1998, 201f.

⁶² Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 12, RN 3.

⁶³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 18. Juli 1967, 2 BvF 3/62, RN 128, BVerfGE 22, 180–220.

⁶⁴ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4063, Gesetzentwurf v. 2. Juli 1999, S. 30.

⁶⁵ So bereits schon unter § 11 Abs. 1 S. 3 PsychKG NRW v. 1969.

⁶⁶ Vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 23. März 1998, 2 BvR 2270/96, RN 15, NJW 1998, 1774–1775.

⁶⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 18. Juli 1967, 2 BvF 3/62, RN 129, BVerfGE 22, 180–220.

Um diese Frage beantworten zu können, muss zwischen der Gefährdung Dritter und der Selbstgefährdung differenziert werden.⁶⁸

4.3.1 Gefährdung Dritter

Eine Gefährdung Dritter meint die gegenwärtige erhebliche Gefährdung bedeutender Rechtsgüter anderer. Darunter fällt vor allem die erhebliche Gefahr für Leib und Leben und ein erheblicher Schaden für die Sachgüter Dritter.⁶⁹ Eine Unterbringungsanordnung durch die örtliche Ordnungsbehörde ist nach § 10 Abs. 1 1. Alt. PsychKG NRW und der Historie ausschließlich polizei- und ordnungsrechtlich zu verstehen. Der Grund sowie das Ziel der Unterbringung ist in diesem Fall, die Gefahr für Dritte abzuwenden. Der Fürsorgegedanke in Form der Behandlung der betroffenen Person findet im Rahmen der Unterbringungsanordnung bei einer Gefährdung Dritter keine Berücksichtigung. Die Behandlung setzt gem. § 11 Abs. 1 S. 1 PsychKG bekanntermaßen eine gegenwärtige Gefahr sowie eine Unterbringung voraus und kann einzig als Ziel der Unterbringung gesehen werden.

4.3.2 Selbstgefährdung

Anders ist dies bei der Selbstgefährdung. Die in § 11 Abs. 1 S. 1 PsychKG aufgeführte Selbstgefährdung bezeichnet das Bestehen einer gegenwärtigen Gefahr, dass der Betroffene sich selber töten oder zumindest einen erheblichen gesundheitlichen Schaden zufügen wird.⁷⁰ Die Selbsttötung stellt, anders als die Selbstgefährdung durch beispielsweise den Nikotinkonsum, eine Gefahr für das Individualrechtsgut Leben dar und erfüllt somit den Tatbestand der Selbstgefährdung i.S.d. § 11 Abs. 1 S. 1 PsychKG NRW.⁷¹ Sie ist nicht mit der Selbstgefährdung im Rahmen des allgemeinen Ordnungsrechts gleichzusetzen. Der Unterbringung aufgrund einer gegenwärtigen Selbstgefährdung wohnt dennoch der Schutz der betroffenen Person vor sich selber, sprich ein fürsorglicher Aspekt, inne. Dieser ist immanent und kann nicht hinweggedacht werden.⁷² Nach § 10 Abs. 1 2. Alt. PsychKG NRW stellt aber die eigentliche Behandlung

⁶⁸ Vgl. Lamberz, Die Unterbringung psychisch Kranker, S. 26.

⁶⁹ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4063, Gesetzentwurf v. 2. Juli 1999, S. 26f.

⁷⁰ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 12, RN 8a.

⁷¹ Vgl. Haurand, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, S. 44.

⁷² Vgl. Marschner in: Marschner, Freiheitsentziehung und Unterbringung, Teil B, RN 35.

den fürsorglichen Aspekt einer Unterbringung dar, der wiederum nach § 11 Abs. 1 S. 2 PsychKG NRW eine Gefahrenabwehr voraussetzt. Anders als bei der Gefährdung Dritter stehen beide Gründe nebeneinander, sodass eine getrennte Betrachtung kaum möglich ist.⁷³

4.3.3 Zwischenergebnis

Es wird deutlich, dass insbesondere bei der Unterbringung aufgrund einer erheblichen Selbstgefährdung sowohl der Zweck der Gefahrenabwehr als auch der Zweck der Fürsorge verfolgt wird. Aus historischer Sicht, bei der eine Unterbringung allein aufgrund der Gefahrenabwehr angeordnet wurde, hat ein Wandel stattgefunden, sodass die Fürsorge bei der Unterbringung mittlerweile einen großen Stellenwert im heutigen PsychKG NRW und der anschließenden Behandlung einnimmt.⁷⁴ In einer Untersuchung aus dem Jahr 1988 wurde erkennbar, dass in 85 % der Fälle eine Unterbringung auf eine Selbst-, in 45 % auf eine Fremdgefährdung gestützt wurde. Nur in 30 % aller Fälle liegt sowohl eine Selbst- als auch Fremdgefährdung vor.⁷⁵

Daher kann die Unterbringung in vielen Fällen nicht nur als ein für Ordnung sorgendes Instrument verstanden werden. Sie ermöglicht häufig neben der Gefahrenabwehr auch die zielgerichtete Behandlungszuführung der erkrankten Personen. Somit stellt die zwangsweise Unterbringung nach der Auffassung des früheren ärztlichen Direktors der LWL-Kliniken Warstein und Lippstadt, Herrn Dr. med. Josef J. Leßmann, in gewisser Weise sogar ein Vehikel zur Therapiemotivation und Überwindung von Ängsten vor psychiatrischer Behandlung dar. So nutzten im Jahre 2009 in Warstein 40,5 % und in Lippstadt 34,5 % der zunächst zwangsweise untergebrachten Personen freiwillig die Behandlungsangebote, sodass das subsidiäre Verfahren nach dem PsychKG NRW aufgehoben werden konnte.⁷⁶

Gleichwohl darf nicht verkannt werden, dass die Ausübung von Zwang gegen einen psychisch Kranken einen erheblichen Eingriff in seine Freiheitsrechte darstellt. Daneben berichten viele Betroffene von traumatischen Erlebnissen während der Unterbringung, da diese durch erniedrigende, unmenschliche und würdelose Maßnahmen der handelnden Stellen durchgezogen war.⁷⁷ Folglich darf eine Unterbringung nicht allein aus dem Grund der Behandlungszuführung und Therapiemotivation geschehen. Dieser Tatbestand ist nunmehr in § 11 Abs. 1 S. 2 PsychKG NRW normiert.

⁷³ Vgl. Lamberz, Die Unterbringung psychisch Kranker, S. 27.

⁷⁴ Vgl. ebd., S. 28.

⁷⁵ Vgl. Marschner in: Marschner, Freiheitsentziehung und Unterbringung, Teil A, RN 84.

⁷⁶ Vgl. interne Analyse des LWL der zwangseingewiesenen Fälle der LWL-Kliniken Warstein und Lippstadt aus 2009.

⁷⁷ Vgl. Deutscher Ethikrat, Hilfe durch Zwang?, S. 115.

Insgesamt wird sichtbar, dass die Unterbringung einer betroffenen Person in der Hauptsache immer noch polizei- und ordnungsrechtlich geprägt ist. Selbiges unterstreicht zudem die Zuständigkeitszuweisung für die Anordnung einer Unterbringung an die örtliche Ordnungsbehörde, die aus der Zeit stammt, „in der ‚Geisteskranke‘ als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“⁷⁸ angesehen wurden. Schon nach § 12 PsychKG NRW von 1969 war die örtliche Ordnungsbehörde für die Anordnung einer Unterbringung zuständig. Es ist somit erkennbar, dass der Gesetzgeber die öffentlich-rechtliche Unterbringung nach wie vor in den Bereich der Gefahrenabwehr einordnet.

4.4 Spannungsfeld von Hilfen und Schutzmaßnahmen

Insbesondere bei dem spezifischen Handlungsbereich der öffentlich-rechtlichen Unterbringung entsteht ein Spannungsfeld von Hilfen und Schutzmaßnahmen.⁷⁹ Schutzmaßnahmen, wie es beispielsweise die Zwangsunterbringungen in einem Krankenhaus sind, stellen stets weitgehende Eingriffe in die Grundrechte, Menschenrechte und Grundfreiheiten der psychisch kranken Personen dar. Die UN-BRK stellt nochmals klar, dass Selbstbestimmungsrechte und oben genannte Rechte auch für psychisch kranke und behinderte Menschen uneingeschränkt gelten.⁸⁰ Im Mittelpunkt des nun als Hilfe- und Schutzgesetz angesehenen PsychKG NRW sollen die betroffenen Personen selber stehen. „Ihre Rechte auf Selbstbestimmung und Schutz müssen für die Ausgestaltung des Gesetzes handlungsleitend sein.“⁸¹ Dementsprechend sollte eine Vermeidung von zwangsweisen Unterbringungen und Zwangsmaßnahmen das oberste Ziel sein.⁸² Weitere Zwangsmaßnahmen sind solche der Zwangsbehandlung gem. § 18 Abs. 4 und 5 PsychKG NRW und der besonderen Sicherungsmaßnahmen gem. § 20 PsychKG NRW. Das LZG.NRW hat die Anzahl der nach PsychKG in Nordrhein-Westfalen untergebrachten Personen seit 2000 zusammengetragen. Es liegen die Zahlen über die Unterbringungsanträge der örtlichen Ordnungsbehörden bis 2017 vor. Eine Differenzierung zwischen Unterbringungsanträgen und gerichtlichen Unterbringungsbeschlüssen geschieht nicht. In diesem Zeitraum ist nach der Statistik des LZG.NRW ein kontinuierlicher Anstieg der Unterbringungen zu verzeichnen. Gab es 2000 landesweit noch 18.126 Unterbringungen, so waren es 2005 schon 20.458

⁷⁸ Crefeld, Hilfe und Zwang – oder Zwang aus Hilflosigkeit, S. 223.

⁷⁹ Vgl. MGEPA, Landespsychiatrieplan NRW, S. 30.

⁸⁰ Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 6.

⁸¹ Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 1.

⁸² Vgl. MGEPA, Landespsychiatrieplan NRW, S. 30.

und 2010 dann 21.369. Einen größeren Anstieg gab es trotz der 2011 gefassten höchstrichterlichen Entscheidungen 2014 mit jährlich 24.328 Unterbringungen der 2017 mit 25.189 landesweiten Unterbringungen seinen bisherigen Höhepunkt fand. Es ist absolut ersichtlich, dass die Unterbringungen in den 18 Jahren somit um ca. 39 % angestiegen sind. Dies macht einen relativen Anstieg pro 100.000 Einwohnern um 23 % aus. Ferner ist den Daten zu entnehmen, dass im Durchschnitt 44 % der untergebrachten Personen weiblich und 56 % der betroffenen Personen männlich sind.⁸³

Um eine Reduzierung der Unterbringungen erreichen zu können, sind Verfahrensregelungen und Sicherheitsmechanismen unabdingbar.⁸⁴ „Der Staat ist [...] aufgefordert, über gesetzliche Schutzmaßnahmen jeden Missbrauch von psychiatrischen Zwangsmaßnahmen zu verhindern und diese auf das absolut unverzichtbare Maß“⁸⁵ zu beschränken. Der SoVD NRW bezweifelt hingegen, dass durch die Novellierung in 2017 eine Reduzierung der Zwangsmaßnahmen und somit auch der Unterbringungen erreicht werden kann.⁸⁶

4.4.1 Ärztliches Zeugnis

Ein solcher Sicherheitsmechanismus ist das ärztliche Zeugnis. Sowohl bei dem Regelunterbringungsverfahren als auch bei der sofortigen Unterbringung ist gem. § 12 S. 2 oder § 14 Abs. 1 S. 1 2. Hs. PsychKG NRW ein ärztliches Zeugnis dem Unterbringungsantrag beizufügen. Nach § 14 Abs. 1 S. 1 2. Hs. PsychKG NRW ist bei der sofortigen Unterbringung als zusätzliche Schwierigkeit normiert, dass das ärztliche Zeugnis nicht älter als vom Vortag sein darf. Es wird ersichtlich, dass es bei einer Unterbringung gleichermaßen auf das juristische und medizinische Fachwissen ankommt. Der Jurist, hier in Form des Amtsrichters und des Ordnungsamt-Mitarbeiters, sollte die medizinischen Fragen den Medizinern überlassen und umgekehrt gilt dies ebenfalls.⁸⁷

Häufig wird die fachliche Qualität der ärztlichen Zeugnisse moniert. Schon im Jahr 1999 nahm der Gesetzgeber sich dieses Problems an und normierte in § 14 Abs. 1 S. 2 PsychKG NRW a.F., dass zum Schutz der Betroffenen eine Unterbringung von einem ärztlichen Zeugnis abhängig

⁸³ Vgl. LZG.NRW, www.lzg.nrw.de.

⁸⁴ Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 6.

⁸⁵ Deutscher Ethikrat, Hilfe durch Zwang?, S. 106.

⁸⁶ Vgl. SoVD NRW, Stellungnahme 16/4022 v. 4. August 2016, S. 3.

⁸⁷ Vgl. Lamberz, Die Unterbringung psychisch Kranker, S. 1.

zu machen ist, das nach der Gesetzesbegründung von fachlich besonders ausgewiesenen Ärzten ausgestellt wird.⁸⁸ Bis zu der heutigen Fassung des PsychKG NRW hat sich an dieser Formulierung nichts geändert. Die formulierten Anforderungen an die ausstellenden Ärzte stellen eine wesentliche Neuerung im Vergleich zum PsychKG NRW der ersten Generation dar. Nach § 12 S. 2 PsychKG NRW von 1969 war das Beifügen eines ärztlichen Zeugnisses zum Unterbringungsantrag als Sollvorschrift normiert und somit nicht als ein zwingendes Formerfordernis zu verstehen. Ebenfalls waren an die Qualifikation des ausstellenden Arztes keine besonderen Anforderungen geknüpft, sodass ein jeder Arzt ein solches Zeugnis ausstellen konnte.⁸⁹

Um eine Qualitätssicherung des ärztlichen Zeugnisses zu erreichen, müsste herausgearbeitet werden, welche Anforderungen heute an die Qualifikation der ausstellenden Ärzte gestellt werden. Gem. § 14 Abs. 1 S. 2 PsychKG NRW sind die Zeugnisse zur sofortigen Unterbringung grds. von Ärzten, die im Gebiet der Psychiatrie und Psychotherapie weitergebildet oder auf dem Gebiet der Psychiatrie erfahren sind, auszustellen.

Der § 12 S. 2 PsychKG NRW regelt, dass einem Antrag auf Unterbringung durch vorherige Anordnung des Gerichtes ein ärztliches Zeugnis i.S.d. §§ 321 und 331 FamFG beizufügen ist. Anders als der § 321 FamFG, nachdem der Arzt ein solcher für Psychiatrie sein soll oder mindestens Erfahrungen auf dem Gebiet der Psychiatrie haben muss, verlangt der § 331 FamFG keine besonderen Qualifikationen des Arztes.⁹⁰ Aufgrund des oben bereits herausgearbeiteten mit-schwingenden Fürsorgeaspektes einer Unterbringung müssen Ärzte dennoch regelmäßig die besonderen Qualifikationen des § 321 FamFG aufweisen.⁹¹ Somit setzen beide in den §§ 12 und 14 PsychKG NRW normierten ärztlichen Zeugnisse gleiche Qualifikationen an die ausstellenden Ärzte voraus. Die geforderte Weiterbildung in der Psychotherapie bedeutet einen entsprechenden Facharztabschluss nachweisen zu können.⁹²

Mit der Einführung der besonderen Anforderungen an die ausstellenden Ärzte ging es dem Gesetzgeber nicht darum, den Kreis der möglichen Aussteller der ärztlichen Zeugnisse zu verkleinern. Vielmehr ging es darum, den Betroffenen in einer akuten Notsituation möglichst gute medizinische Qualifikationen und Kompetenzen zukommen zu lassen, bevor sie auch ohne eine vorherige richterliche Entscheidung in einem Krankenhaus untergebracht werden.⁹³ Mit Schreiben vom 6. November 2000 hat das Ministerium den Personenkreis der auf dem Gebiet

der Psychiatrie erfahrenen Ärzte konkretisiert und beispielhaft einige Ärztegruppen aufgezählt. Ärzte, die gerade ihr Praktikum absolvieren, fallen nicht unter die o.g. Voraussetzungen.⁹⁴ Es ist ferner nicht ausreichend, ein ärztliches Zeugnis auf Berichten und Erzählungen Dritter zu stützen.⁹⁵ Der Betroffene ist gem. § 14 Abs. 1 S. 3 PsychKG NRW vor Ort persönlich von einem Arzt zu untersuchen.

In der Praxis wird ein Mangel an entsprechend ausgebildeten Ärzten bescheinigt. Besonders in den Abend- und Nachtstunden sowie an den Wochenenden seien entsprechende Fachärzte schwer zu erreichen. Eine freiwillige Mitwirkung der niedergelassenen Ärzte ist landesweit in den o.g. Zeiten bislang nicht gegeben.⁹⁶ Sollte ein entsprechender Arzt trotz aller Mühen der Ordnungsbehörde nicht hinzugezogen werden können, kann nach dem Schreiben des Ministeriums jeder andere Arzt herbeigerufen werden, um das ärztliche Zeugnis auszustellen.⁹⁷ Die vergeblichen Mühen der örtlichen Ordnungsbehörde müssen in dem Antrag auf Unterbringung entsprechend dokumentiert werden.⁹⁸

Aus der internen Statistik des SpDi des Kreises Soest geht hervor, dass 2010 nur ca. 1 % der ärztlichen Zeugnisse von einem niedergelassenen Nervenarzt oder Psychiater stammen. Diese Anzahl hat sich bis heute nicht wesentlich verändert, sodass sie 2018 bei ca. 2 % aller ärztlichen Zeugnisse lag.⁹⁹ Es wird deutlich, dass die niedergelassenen Nervenärzte bei der Anordnung einer Unterbringung nur eine marginale Rolle spielen.¹⁰⁰ Dies spiegelt zum einen den fehlenden Mitwirkungswillen der niedergelassenen Fachärzte wider und kann zum anderen als ein Indiz für die unzureichende Versorgung des ambulanten Bereichs im Kreis Soest gesehen werden.

Den größten Anteil der ausstellenden Ärzte machten mit 42 % im Jahr 2010 die Ärzte psychiatrischer Krankenhausstationen aus.¹⁰¹ Diese stellen in den Fällen das ärztliche Zeugnis aus, in denen sich der Betroffene zunächst freiwillig in einem Krankenhaus behandeln lässt, eine Unterbringung nach PsychKG NRW jedoch zu einem späteren Zeitpunkt notwendig wird. In der Regel ist darauf zu achten, dass das ärztliche Zeugnis nicht von dem aufnehmenden Arzt i.S.d. § 17 Abs. 1 S. 1 PsychKG NRW ausgestellt wird.¹⁰² Der Sicherheitsmechanismus der doppelten ärztlichen Untersuchung würde leerlaufen. 2018 lag der Anteil der Ärzte psychiatrischer Krankenhausstationen unter den ausstellenden Ärzten nur noch bei ca. 22 %. Ebenso ist der

⁸⁸ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4063, Gesetzentwurf v. 2. Juli 1999, S. 32.

⁸⁹ Vgl. Parensen, Die Unterbringung Geistes- und Suchtkranker, S. 190.

⁹⁰ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 12, RN 7.

⁹¹ Vgl. Heiderhoff in: Bork/Jacoby/Schwab, FamFG, § 331, RN. 2.

⁹² Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 14, RN 4.

⁹³ Vgl. ebd.

⁹⁴ Vgl. ebd.

⁹⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 2. Juni 2015, 2 BvR 2236/14, RN 20, www.juris.de.

⁹⁶ Vgl. MGPEA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 9.

⁹⁷ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 14, RN 4.

⁹⁸ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 14, RN 4.

⁹⁹ Vgl. interne Statistik des SpDi des Kreises Soest.

¹⁰⁰ Vgl. Crefeld, Hilfe und Zwang – oder Zwang aus Hilflosigkeit, S. 224.

¹⁰¹ Vgl. interne Statistik des SpDi des Kreises Soest.

¹⁰² Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 12, RN 4.

Anteil der niedergelassenen Ärzte eines anderen Fachgebietes und derer des kassenärztlichen Notfalldienstes von 29 % auf 8 % gesunken. Dahingegen ist der Anteil der ärztlichen Zeugnisse, die von den Ärzten des SpDi ausgestellt werden, von 4 % auf 17 % angestiegen. Der Anteil der Polizei- und Vertragsärzte, welche in den akuten Krisensituationen von den örtlichen Ordnungsbehörden herbeigerufen werden, ist vor allem ab 2015 von fast 0 % auf 29 % angestiegen.¹⁰³

Die hohen Anforderungen an die für die Ausstellung der ärztlichen Zeugnisse in § 12 PsychKG NRW i.V.m. §§321 und 331 FamFG sowie § 14 PsychKG NRW normierten zugelassenen Ärzten stellen in erster Hinsicht ein sehr bedeutendes Instrument zum Schutz der Rechte der Betroffenen dar. Ebenfalls helfen sie dabei, die notwendigen medizinischen Fachkenntnisse einzuholen und eine Unterbringung nicht allein auf eine juristische Sichtweise zu stützen. Auf der einen Seite soll der Willkür durch den Staat vorgebeugt und auf der anderen Seite der Rechtsschutz der Betroffenen erhöht werden.

Demgegenüber verursachen diese Anforderungen in der Praxis erhebliche Probleme. Besonders in den Außerdienstzeiten ist es oftmals nur schwer möglich, einen entsprechenden Arzt herbeizurufen. Folgen sind lange Wartezeiten in einer akuten Krisensituation, die hinderlich für eine effektive Gefahrenabwehr sein können und negative Folgen auf den Handlungsverlauf der Krankheit haben können. Laut Erfahrungsberichten des Bereitschaftsdienstes des Ordnungsamtes der Stadt Warstein müsse man vor allem in den Nachtstunden häufig mehrere Stunden auf einen entsprechend qualifizierten Arzt warten, sofern ein solcher überhaupt herbeigerufen werden kann. Dies sei weder für die Gefahrenabwehr noch für den Betroffenen selbst förderlich. Daher regen Vertretungen der Ordnungsbehörden und der stationären Einrichtungen an, in den Fällen, in denen ein ärztliches Gutachten nicht in angemessener Zeit eingeholt werden kann, eine Unterbringung ohne vorheriges Gutachten rechtlich zu ermöglichen.¹⁰⁴ Eine solche Regelung würde wiederum einen erheblichen Eingriff in die Rechte der Betroffenen bedeuten.¹⁰⁵ Diese sollen durch die Novellierung aber gerade gestärkt werden.

4.4.2 Die Amtsgerichte

Wie unter 3.1.4 erläutert, wurde mit der Schaffung des Grundgesetzes und damit einhergehend mit der Schaffung des Art. 104 Abs. 1 und 2 GG die Entscheidung über eine freiheitsentziehende Maßnahme unter einen Richtervorbehalt gestellt. Folglich darf lediglich ein Richter

¹⁰³ Vgl. interne Statistik des SpDi des Kreises Soest.

¹⁰⁴ Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 9f.

¹⁰⁵ Vgl. SoVD NRW, Stellungnahme 16/4022 v. 4. August 2016, S. 7.

über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Unterbringung entscheiden.¹⁰⁶ Der § 13 Abs. 1 PsychKG NRW verweist auf die im FamFG verankerten Verfahrensregelungen, sodass kein Raum für landesrechtliche Regelungen diesbezüglich besteht.¹⁰⁷ Gem. § 12 S. 1 PsychKG NRW ist die Unterbringung der betroffenen Person durch das zuständige Amtsgericht, sprich dem sachlich zuständigen Betreuungsgericht nach § 23a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 23c Abs. 1 GVG, anzuordnen. Örtlich ist das Betreuungsgericht bei volljährigen Betroffenen zuständig, in dessen Bezirk gem. § 312 Nr. 4 i.V.m. § 313 Abs. 3 S. 1 FamFG die Unterbringungsmaßnahme fällt. Bei Minderjährigen ist gem. § 152 Abs. 2 FamFG das Amtsgericht zuständig, in dessen Bezirk das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.¹⁰⁸ Befindet sich die betroffene Person im Rahmen der sofortigen Unterbringung bereits in einem Krankenhaus und ist nach § 14 Abs. 2 S. 1 PsychKG NW unverzüglich ein nachträglicher Antrag beim Amtsgericht zu stellen, so ist gem. § 313 Abs. 3 S. 2 FamFG das Gericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk die Einrichtung liegt.

Nach § 13 Abs. 1 PsychKG NRW i.V.m. § 319 Abs. 1 FamFG, bei Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 331 S. 1 Nr. 4 FamFG, hat das Gericht den Betroffenen vor der Entscheidung über eine Unterbringung persönlich anzuhören und sich einen persönlichen Eindruck von ihm zu verschaffen. Diese Verfahrensregelung erfüllt mehrere Funktionen. Zum einen gewährt die Anhörung dem Betroffenen eine besonders intensive Form des rechtlichen Gehörs, zum anderen konkretisiert sie den Amtsermittlungsgrundsatz aus § 26 FamFG.¹⁰⁹ Der Anspruch auf ein rechtliches Gehört folgt bereits unmittelbar aus Art. 103 Abs. 1 GG, wird durch die persönliche Anhörung verwirklicht und geht sogar über diesen hinaus.¹¹⁰ Die Verschaffung eines persönlichen Eindrucks spricht den Betroffenen eher als ein Objekt an und meint die Inaugenscheinnahme des Betroffenen um ein umfassendes Bild von dessen Erkrankung und Persönlichkeit zu gewinnen.¹¹¹ Die Anhörung ist gem. § 170 Abs. 1 S. 1 GVG nicht öffentlich, sodass ein Vier-Augen-Gespräch mit dem Richter möglich sein muss, sofern der Betroffene seine Zustimmung bzgl. weiterer Anwesenden verweigert.¹¹²

Gem. § 14 Abs. 2 S. 3 PsychKG NRW ist der Betroffene von dem ärztlichen Leiter des Krankenhauses i.S.d. § 15 PsychKG NRW zu entlassen – sprich die von der Ordnungsbehörde vorgenommene sofortige Unterbringung zu beenden – soweit das Gericht die Unterbringung und dessen sofortige Wirksamkeit nicht bis zum Ablauf des auf den Beginn der Unterbringung fol-

¹⁰⁶ Vgl. Pansen, Die Unterbringung Geistes- und Suchtkranker, S. 184.

¹⁰⁷ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 29.

¹⁰⁸ Vgl. Zimmermann in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil A, RN 29.

¹⁰⁹ Vgl. Roth in: Prütting/Helms, FamFG, § 319, RN 2.

¹¹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/6308, Gesetzentwurf v. 7. September 2007, S. 274 und 267.

¹¹¹ Vgl. Roth in: Prütting/Helms, FamFG, § 319, RN 4.

¹¹² Vgl. Zimmermann in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil A, RN 43.

genden Tages angeordnet hat. Aufgrund der sofortigen Unterbringung durch die örtliche Ordnungsbehörde folgen in der Praxis unterschiedlich lange Aufenthaltsdauern. Entscheidend ist der Zeitpunkt des Beginns der Unterbringung. So kann die Zeitspanne von 24 Stunden und 1 Minute bis zu 47 Stunden und 59 Minuten betragen, bis ein Richter über die sofortige Unterbringung urteilen muss. Entscheidet ein Richter innerhalb dieser Frist nicht über die sofortige Unterbringung des Betroffenen in einem Krankenhaus, so ist dieser mit Ablauf des auf den Beginn der Unterbringung folgenden Tages zu entlassen. Folglich müsste der Betroffene um 00:00 Uhr und somit mitten in der Nacht vom ärztlichen Leiter des Krankenhauses i.S.d. § 31 Abs. 1 S. 3 KHGG NRW oder von der ärztlichen Leitung der selbstständigen Abteilung i.S.d. § 31 Abs. 2 S. 1 KHGG NRW entlassen werden. Eine Entlassung ist auch dann zu vollziehen, wenn von dem Betroffenen zu diesem Zeitpunkt noch immer eine Gefahr ausgehen würde.¹¹³

In Warstein wurden 2009 gerade einmal 37 % aller von der örtlichen Ordnungsbehörde vollzogenen sofortigen Unterbringungen durch einen wirksamen Unterbringungsbeschluss des Amtsgerichtes Warstein bestätigt. In 40,5 % der Fälle wurden die Betreuungsangebote im Nachhinein freiwillig von den Betroffenen angenommen, sodass das Verfahren aufgehoben werden konnte. Bei 22,5 % wurde die Unterbringung in einen Betreuungsunterbringungsbeschluss umgewandelt.¹¹⁴ Auch in Lippstadt wurden im gleichen Jahr nur 58 % aller Anträge durch einen gerichtlichen Unterbringungsbeschluss bestätigt. 34,5 % der Betroffenen nutzten hier freiwillig die Betreuungsangebote und bei 7,5 % wurde das Verfahren in ein solches des Betreuungsrechts umgewandelt.¹¹⁵ In der Stadt Dortmund wurden ein Jahr zuvor 55 % der Unterbringungsanträge durch Unterbringungsbeschluss bestätigt, 26 % nutzten freiwillig die Betreuungsangebote und nur 3 % der Verfahren wurden in Unterbringungen nach dem Betreuungsrecht umgewandelt.¹¹⁶ Zu beachten ist eine ungleiche Zählweise der Stadt Dortmund, welche mit 16 % ebenfalls die nicht durch den Richter bestätigten Unterbringungen und somit sofortigen Entlassungen in ihrer Statistik aufführt.

Die persönliche Anhörung der betroffenen Person vor dem Erlass einer Unterbringungsanordnung „gehört zu den bedeutsamen Verfahrensgarantien, deren Beachtung Art 104 Abs. 1 GG fordert und mit grundrechtlichem Schutz versieht.“¹¹⁷ Es wird ersichtlich, dass ein gerichtlicher Unterbringungsbeschluss durchschnittlich nur in etwa der Hälfte der Fälle tatsächlich erfolgte. Die Gründe können insbesondere in der normierten Subsidiarität der Unterbringung zu den Unterbringungen aufgrund anderer Rechtsnormen liegen. Ferner wird häufig der Wegfall der gegenwärtigen erheblichen Gefahr am Tage nach dem Beginn der Unterbringung der

¹¹³ Vgl. Pahrensen, Die Unterbringung Geistes- und Suchtkranker, S. 241.

¹¹⁴ Vgl. interne Analyse des LWL der zwangseingewiesenen Fälle der LWL-Kliniken Warstein und Lippstadt aus 2009.

¹¹⁵ Vgl. ebd.

¹¹⁶ Vgl. Stadt Dortmund, Sozialpsychiatrischer Dienst, S. 9.

¹¹⁷ BVerfG, Beschl. v. 7. Oktober 1981, 2 BvR 1194/80, RN 33, BVerfGE 58, 208–233.

Grund für die Aufhebung des Verfahrens sein. Insbesondere Angehörigen- und Betroffenenverbände kritisieren, dass eine richterliche Anhörung zu einem Zeitpunkt durchgeführt wird, bei dem bereits eine medikamentöse Behandlung stattgefunden hat.¹¹⁸ „Damit sei eine ‚massive‘ Ruhigstellung verbunden, die eine Anhörung ad absurdum führe.“¹¹⁹

4.4.3 Erforderlichkeit der weiteren Unterbringung

Der Gesetzgeber hat mit der Novelle zum 1. Januar 2017 den § 17 PsychKG NRW neu gefasst und damit eine neue Schutznorm geschaffen. Durch diese Neufassung wurde in § 17 Abs. 3 S. 2 PsychKG NRW die tägliche Überprüfung der Erforderlichkeit der Unterbringung des Betroffenen normiert. Demgemäß hat täglich eine ärztliche Untersuchung stattzufinden, in der die Erforderlichkeit der Unterbringung zu begründen und zu dokumentieren ist. Aus früheren Berichten ging hervor, dass das Merkmal der Erforderlichkeit einer Unterbringung nicht immer ausreichend beachtet und dokumentiert wurde. Ebenfalls sei nicht hinreichend geprüft worden, ob eine Unterbringung, welche immer ultima ratio sein sollte, durch mildere Mittel hätte vermieden werden können.¹²⁰ Nach dem Gesetzentwurf ist die tägliche Überprüfung des Vorliegens der Unterbringungsvoraussetzungen notwendig, da die Freiheitsbeschränkung durch Unterbringung einen sehr weitgehenden Grundrechtseingriff impliziert.¹²¹ Somit hat eine weitere Sensibilisierung stattgefunden, die zu einer Stärkung der Rechte der Betroffenen führen sollte.

Liegen die Voraussetzungen für eine Unterbringung trotz des wirksamen Unterbringungsbeschlusses nicht mehr vor, so ist eine Entlassung i.S.d. § 15 PsychKG NRW einzuleiten.¹²² § 15 S. 3 PsychKG NRW regelt, dass die ärztliche Leitung unverzüglich das Gericht und die weiteren in S. 2 genannten Beteiligten zu informieren hat, sofern die Voraussetzungen für die Unterbringung entfallen sind. Dies ist daher von Bedeutung, da der Betroffene nicht ohne einen wirksamen gerichtlichen Aufhebungsbeschluss vom ärztlichen Leiter aus dem Krankenhaus entlassen werden darf.¹²³ Der § 15 S. 4 PsychKG NRW normiert, dass der Betroffene in solchen Fällen mit sofortiger Wirkung bis zur Entscheidung des Gerichtes i.S.d. § 25 PsychKG NRW beurlaubt

¹¹⁸ Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 8.

¹¹⁹ Ebd.

¹²⁰ Vgl. ebd., S. 7.

¹²¹ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 29.

¹²² Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 7.

¹²³ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 15, RN 2.

werden kann. Der PPeV fordert hingegen die Betroffenen bei Wegfall der Unterbringungs Voraussetzungen sofort nach § 17 [a.F. heute in § 15 PsychKG NRW n.F.; Anm. d. Verf.] zu entlassen, anstelle nach § 25 PsychKG NRW zu beurlauben.¹²⁴ Dieser Forderung ist nicht zu folgen, da sich der Krankenhausleiter bei einer Entlassung ohne wirksamen Aufhebungsbeschluss nach § 120 StGB wegen Gefangenenbefreiung strafbar machen würde.¹²⁵

2017 dauerte eine Unterbringung in der Erwachsenenpsychiatrie im überwiegenden Teil, nämlich zu 39 %, nur bis zu dem richterlichen Anhörungsverfahren und somit nicht länger als 1 bis 2 Tage. Bei 32 % der Fälle betrug die Unterbringungsdauer bis zu 2 Wochen und bei 23 % mehr als 2 aber längstens 6 Wochen. Nur bei 4 % aller Unterbringungen lag die Unterbringungsdauer bei bis zu 12 Wochen, bei 2 % ging sie bis zu ein Jahr, wobei in drei Ausnahmefällen die Unterbringung sogar über ein Jahr dauerte.¹²⁶ In der Kinder- und Jugendpsychiatrie waren die Unterbringungszeiten geringer als bei den Erwachsenen. Sie betrug in 70 % der Fälle ein bis zwei Tage, in 26 % bis zu zwei Wochen und in 4 % bis zu sechs Wochen.¹²⁷ Es ist somit erkennbar, dass die Unterbringungs Voraussetzungen in den allermeisten Fällen nur in einer kurzzeitigen Krisensituation vorliegen, sodass eine Unterbringung der Betroffenen in 71 % der erwachsenen Fälle nach spätestens zwei Wochen beendet wird. Es ist zu beachten, dass – wie unter 4.4.2 beschrieben – Unterbringungsverfahren nach dem PsychKG NRW in solche nach anderen Gesetzen umgewandelt werden können und somit die Verfahren nach PsychKG NRW aufgehoben werden.

4.4.4 Dokumentations- und Meldepflichten

Der Evaluationsbericht enthielt vermehrt deutliche Hinweise, dass eine erhöhte Transparenz in Bezug auf die Unterbringungen, Zwangs- und Sicherungsmaßnahmen notwendig ist.¹²⁸ Die UN-BRK und das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss vom 23. März 2011 stellen gleichermaßen neue Vorgaben auf, die eine weiterreichende Dokumentation der durchgeführten Maßnahmen gegen den Willen des Betroffenen verlangen. Demzufolge sei eine Dokumentation der Maßnahmen zur Sicherung der Effektivität des Rechtsschutzes unabdingbar. Überdies ist die genaue Dokumentation zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs

¹²⁴ Vgl. PPeV, Stellungnahme 16/4050 v. 31. August 2016, S. 2.

¹²⁵ Vgl. BGH, Urt. v. 21. Mai 1991, 4 StR 27/91, RN 18, BGHSt 37, 388–394.

¹²⁶ Vgl. MAGS, Vorlage 17/1629, Bericht über die Rahmendaten der Unterbringung v. 30. Januar 2020, S. 4.

¹²⁷ Vgl. ebd., S. 5.

¹²⁸ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 26.

geboten.¹²⁹ Zugleich führt das Bundesverfassungsgericht aus, „dass die Dokumentation [...] ein unentbehrliches Mittel der systematischen verbesserungsorientierten Qualitätskontrolle und Evaluation ist.“¹³⁰ Dieser Auffassung folgte der Gesetzgeber und normierte die §§ 2 Abs. 3 und 32 Abs. 1 und 2 PsychKG NRW neu.¹³¹

So regelt der neu geschaffene § 2 Abs. 3 PsychKG NRW, dass für eine sorgfältige und den Zielen des Gesetzes entsprechende Dokumentation Sorge zu tragen ist. Es sind alle im Rahmen der Unterbringung durchgeführten Behandlungs- und Sicherungsmaßnahmen zu dokumentieren. Damit werden die vom Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich gestellten Anforderungen aufgegriffen. Eine Dokumentation ist ebenfalls dann von besonderer Bedeutung, wenn sich die Behandlung über einen längeren Zeitraum erstreckt. Sie kann dazu dienen, den Schutz der Persönlichkeits- und Freiheitsrechte zu gewährleisten sowie die Behandlungs- und Unterbringungsziele nicht aus den Augen zu verlieren.¹³² Nur auf der Grundlage einer sorgfältigen und aussagekräftigen Dokumentation ist eine fachgerechte und verhältnismäßige Behandlung unter den für Krankenhäuser typischen Bedingungen des ständigen Wechsels der handelnden Akteure geboten.¹³³ Ferner merkt der SoVD an, dass die erhöhte Dokumentationspflichtung gleichfalls für die Besuchskommission i.S.d. § 23 PsychKG NRW bei der unangemeldeten Kontrolle der praktischen Umsetzung des PsychKG NRW in den einzelnen Krankenhäusern von großer Bedeutung sein wird.¹³⁴

Zusätzlich überarbeitete der Gesetzgeber den § 32 PsychKG NRW umfassend, in dem er die Anforderungen an die Psychiatrieerberichterstattung erhöhte und die neue klinik- und fallbezogene Dokumentation einführte. Der deutsche Ethikrat merkte beispielsweise an, dass zuvor keine systematische Dokumentation der durchgeführten Zwangsmaßnahmen bestünde.¹³⁵ Sogar der Gesetzgeber bescheinigt, dass bislang nur wenige Studien zur systematischen landesweiten Erhebung über die Praxis der Unterbringungen und der Zwangsmaßnahmen vorliegen.¹³⁶ Der § 32 Abs. 1 PsychKG NRW regelt nun die verschlüsselte und anonymisierte Form der Berichterstattung über die in § 32 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 bis 4 PsychKG NRW vorgegebenen Zwangsmaßnahmen auf der Grundlage von den regional erhobenen Daten. Nach Abs. 2 berichtet das für Gesundheit zuständige Ministerium in einem Zwei-Jahresrhythmus dem Landtag über die Rahmendaten der Unterbringung nach dem Gesetz.

¹²⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23. März 2011, 2 BvR 882/09, RN 67, BVerfGE 128, 282–322.

¹³⁰ Ebd.

¹³¹ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 27f.

¹³² Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 15, RN 4.

¹³³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23. März 2011, 2 BvR 882/09, RN 67, BVerfGE 128, 282–322.

¹³⁴ Vgl. SoVD NRW, Stellungnahme 16/4022 v. 4. August 2016, S. 11.

¹³⁵ Vgl. Deutscher Ethikrat, Hilfe durch Zwang?, S. 177.

¹³⁶ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 35.

Mit der gesetzlichen Verankerung der erweiterten Berichtspflichten erhofft sich der Gesetzgeber eine erhöhte Transparenz über das Unterbringungsgeschehen in Nordrhein-Westfalen zu schaffen.¹³⁷ Mit Hilfe des erhöhten Drucks, der mit der zunehmenden Transparenz und der höheren Verbindlichkeit durch die gesetzliche Verankerung erzeugt wurde, wächst die Hoffnung des Gesetzgebers, die Dokumentations- und Qualitätsstandards verbessern zu können und somit die Grundlage für eine verbesserte Unterbringungspraxis zu bilden.¹³⁸ Diese erhöhten Standards versprechen mittelbar eine Reduzierung von Zwangsmaßnahmen und Unterbringungen in den Krankenhäusern.¹³⁹

Die Ärztekammern Nordrhein und Westfalen-Lippe merkten während der Novellierung an, dass an die Erstellung, Vertraulichkeit und Zugriffsbeschränkungen äußerst hohe datenschutzrechtliche Anforderungen zu stellen sind. Menschen, deren Name in einer solchen Dokumentation auftauchen, seien dem größeren Risiko ausgesetzt, in ihrem künftigen Leben diskriminiert zu werden.¹⁴⁰ Um die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen zu schützen, normiert der § 32 Abs. 1 S. 1 PsychKG NRW nunmehr, dass die Daten in verschlüsselter und anonymisierter Form erfasst und weitergeleitet werden, sodass keine Rückschlüsse auf die einzelnen Personen gezogen werden können.

Kritik an der Ausweitung der Dokumentationspflicht übt hingegen die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände aus. Sie hebt hervor, dass ein immenser Mehraufwand in einem durch Personalmangel geprägten Bereich entstehen wird, der in keinem Verhältnis zu dem erreichten Mehrwert der detailreichen und hochfrequentierten Dokumentation steht.¹⁴¹ Sie schlagen deshalb eine Reduzierung der soeben ausgeweiteten Dokumentationspflichten bis auf die erheblichen Maßnahmen vor.¹⁴² Die Krankenhäuser bestätigen auf Rückfrage, dass vor allem in den Häusern – die noch nicht über ein elektronisches Dokumentationssystem verfügen – die erhöhte Dokumentation eine mühsame ressourcenbindende Mehrbelastung darstellt.¹⁴³

Gem. § 32 Abs. 2 S. 2 PsychKG NRW war zum 31. Dezember 2018 dem Landtag der erste Bericht über die Rahmendaten der Unterbringung vorzulegen. Dies geschah am 30. Januar 2019. Der erste Bericht über die Rahmendaten der Unterbringung nach dem PsychKG NRW beinhaltete ausschließlich die Zahlen für 2017, da die Zahlen für 2018 nach § 32 Abs. 1 S. 2 PsychKG NRW erst bis zum 31. März 2019 von den unteren Gesundheitsbehörden an die Aufsichtsbehörde

¹³⁷ Vgl. MAGS, Vorlage 17/1629, Bericht über die Rahmendaten der Unterbringung v. 30. Januar 2020, S. 1.

¹³⁸ Vgl. ebd.

¹³⁹ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 35.

¹⁴⁰ Vgl. Ärztekammern, Stellungnahme zur Drucksache 16/12068 v. 24. August 2020 S. 6.

¹⁴¹ Vgl. Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände NRW, Stellungnahme 16/4060 v. 25. August 2016, S. 2.

¹⁴² Vgl. ebd., S. 6.

¹⁴³ Vgl. MAGS, Vorlage 17/1629, Bericht über die Rahmendaten der Unterbringung v. 30. Januar 2020, S. 12.

gemeldet werden mussten. Somit können die Auswirkungen der in der Novellierung getroffenen Maßnahmen auf das Unterbringungsgeschehen in Nordrhein-Westfalen aufgrund des Berichtes noch nicht evaluiert werden. Zeitlich sollte die Berichterstattung vom 31. Dezember auf Ende April versetzt werden, sodass eine Evaluation des Gesetzes und der Novellierung mit möglichst aktuellen Zahlen geschehen kann.

4.4.5 Offene Form der Unterbringung

Schließlich normiert der § 10 Abs. 2 S. 3 PsychKG NRW, dass die Krankenhäuser durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen haben, dass sich der Betroffene nicht der Unterbringung entzieht. Während nach § 10 Abs. 1 PsychKG NRW von 1969 eine Unterbringung noch in einem abgeschlossenen psychiatrischen Krankenhaus geschah, stellte der § 10 Abs. 2 S. 3 PsychKG NRW von 1999 a.F. keine Anforderungen mehr an die Art und Weise der Sicherungsmaßnahmen. Die Sicherungsmaßnahmen mussten dem Krankheits- und Gefährdungsgrad des Betroffenen entsprechen und eine Entweichung dessen verhindern können.¹⁴⁴ Häufig wurde in § 10 Abs. 2 S. 3 PsychKG NRW a.F. und aus der Historie heraus die normierte Pflicht zu verschlossenen Türen und einer geschlossenen Unterbringung des Betroffenen gesehen. Mit der Novellierung stellt der Gesetzgeber ausdrücklich klar, dass gerade nicht die Pflicht zu einer geschlossenen Unterbringung abzuleiten ist und beendet damit den Streit beider Auffassungen.¹⁴⁵ Der neu geschaffene § 10 Abs. 2 S. 4 PsychKG NRW konkretisiert den S. 3 indem er festlegt, dass eine Unterbringung so weitgehend wie möglich in offener Form erfolgen soll. Aus dieser Liberalisierung der Unterbringungsform kann dennoch nicht die Pflicht der Durchführung einer Unterbringung in offener Form abgeleitet werden. Somit ist der Auffassung des PPeV nicht zu folgen, welcher in der Gesetzesänderung die Pflicht zur Durchführung der Unterbringung in der offenen Form begründet sieht.¹⁴⁶ Es ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, sodass die Form der Unterbringung zu wählen ist, mit der die geringsten Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Person verbunden sind. Dennoch sollte diese Form der Unterbringung dazu geeignet sein ein Entfliehen der betroffenen Person zu verhindern.¹⁴⁷ Soweit die Behandlung des Betroffenen in offener Form dem Unterbringungszweck

¹⁴⁴ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4063, Gesetzentwurf v. 2. Juli 1999, S. 30.

¹⁴⁵ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 28.

¹⁴⁶ Vgl. PPeV, Stellungnahme 16/4050 v. 31. August 2016, S. 2.

¹⁴⁷ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 10, RN 4.

nicht im Wege steht, kann diese zu einer Stabilisierung der untergebrachten Person beitragen.¹⁴⁸

Nach einer Studie des LWL-Forschungsinstituts für Seelische Gesundheit aus dem Jahr 2012, kann eine offene Unterbringung zu einer Reduzierung von Fixierungen und Zwangsmaßnahmen beitragen. Jedoch nimmt sie keinen Einfluss auf die Häufigkeit einer Unterbringung der betroffenen Person.¹⁴⁹ Die Abkehr von geschlossenen Türen wirkt deeskalierend auf die Betroffenen und kann deren Genesungsprozess beschleunigen.¹⁵⁰

Kritisch wird von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW angeführt, dass Verfahrensbeistände i.S.d. § 158 FamFG durch die neu geschaffene Regelung vorschnell eine Einführung der offenen Unterbringungsform bei minderjährigen Betroffenen fordern, ohne dass diese im Einzelfall therapeutisch sinnvoll erscheint.¹⁵¹ Ferner führt die offene Form zu einem erhöhten Personaleinsatz, der mit der aktuell finanzierten Personaldecke nur schwer zu erfüllen ist.¹⁵²

4.5 Zwischenergebnis

Die sofortige Unterbringung ist in der Praxis zum Regelfall geworden. Aus allen drei Oberlandesgerichtsbezirken wird berichtet, dass sich das in § 14 PsychKG NRW normierte Ausnahmeverfahren in der Unterbringungspraxis umgekehrt hat. Dies ist seitens der Gerichte grds. anerkannt. Eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen an die Praxis wurde im Rahmen der Novellierung nicht vorgenommen.¹⁵³

In den oben aufgezeigten Spannungsfeldern ist immer wieder zu erkennen, dass die Maßnahmen zur Hilfe des Betroffenen in einem Konflikt zum Schutz der Rechte dessen stehen. Um eine effektive Gefahrenabwehr sicherstellen zu können, ist ein Eingriff in die Rechte des Betroffenen unausweichlich. Um diesen dennoch so gering wie möglich zu halten, ist eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung bei jeder Handlung vorzunehmen. Dabei ist der Schutz der Rechte des Betroffenen von immenser Bedeutung.

¹⁴⁸ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 28.

¹⁴⁹ Vgl. ebd.

¹⁵⁰ Vgl. PPeV, Stellungnahme 16/4050 v. 31. August 2016, S. 2.

¹⁵¹ Vgl. Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände NRW, Stellungnahme 16/4060 v. 25. August 2016, S. 3.

¹⁵² Vgl. ebd.

¹⁵³ Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 8.

Entgegen der landesweiten Unterbringungsentwicklung, die nach der Statistik des LZG.NRW ihren bisherigen Höhepunkt 2017 erreicht hat und deren weitere Entwicklung abzuwarten bleibt, stehen die Entwicklungen der Unterbringungszahlen im Kreis Soest und der Stadt Warstein. So hatten die kreisweiten Unterbringungsfälle ihren Höhepunkt im Jahr 2012. In diesem Jahr wurden 417 Anträge auf Unterbringungen durch die örtlichen Ordnungsbehörden der Gemeinden des Kreises Soest bei den Amtsgerichten gestellt.¹⁵⁴ In Folge der höchstrichterlichen Entscheidungen in den Jahren 2011 und 2012 kam es bereits vor der Novellierung des Gesetzes 2017 zu einer Reduktion der Unterbringungen.¹⁵⁵ Kreisweit reduzierte sich die Zahl aller Unterbringungsanträge von 417 im Jahr 2012 um 35 % auf 273 Unterbringungen 2018.¹⁵⁶ Ein vergleichbarer Trend ist ebenfalls in der Unterbringungsentwicklung der Stadt Warstein erkennbar. Der Höhepunkt der Unterbringungsanträge wurde bereits ein Jahr zuvor erreicht. 2011 wurden 125 Unterbringungen durch das Ordnungsamt Warstein beim Amtsgericht beantragt. Diese reduzierten sich bis 2019 kontinuierlich um insgesamt 42 %, sodass in diesem Jahr nur 73 Anträge auf Unterbringungen gestellt wurden.¹⁵⁷

5. Das PsychKG NRW aus Sicht des Sozialpsychiatrischen Dienstes

Die Unterbringung stellt als freiheitsentziehende Maßnahme gegen den Willen des Betroffenen einen weitgehenden Grundrechtseingriff dar, dessen Voraussetzungen das Bundesverfassungsgericht 2011 ausdrücklich benannt hat. Demnach darf eine Unterbringung nur ultima ratio eingesetzt werden, sofern andere mildere Maßnahmen nicht zur Verfügung stehen.¹⁵⁸ Dennoch kann der Statistik des LZG.NRW entnommen werden, dass die Unterbringungszahlen trotz vieler o.g. Schutzmechanismen bis 2017 gestiegen sind. Angesichts der angestrebten

¹⁵⁴ Vgl. interne Statistik des SpDi des Kreises Soest.

¹⁵⁵ Vgl. Kreis Soest, Gesundheitsberichterstattung 2018, S. 92.

¹⁵⁶ Vgl. interne Statistik des SpDi des Kreises Soest.

¹⁵⁷ Vgl. Kennzahlen des Teilplans 020 010 Sicherheit und Ordnung der Stadt Warstein ab 2008.

¹⁵⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23. März 2011, 2 BvR 882/09, RN 58, BVerfGE 128, 282–322.

Reduzierung der Unterbringungen in NRW kommt den angesprochenen mildereren Mitteln, welche primär die vorsorgenden sowie die nachsorgenden Hilfen sind, eine herausragende Bedeutung zu.

Mit dem unter 3.1.5 erläuterten PsychKG NRW v. 1969 wurden erstmalig vor- und nachsorgende Hilfen in den Psychisch-Kranken-Gesetzen von NRW normiert. Wie auch noch heute regelte schon damals der dritte Abschnitt des PsychKG NRW in den §§ 7 bis 9 die vorsorgende Hilfe für psychisch kranke Personen. Die nachsorgende Hilfe ist in § 27 PsychKG NRW geregelt.

5.1 Sinn und Zweck der vor- und nachsorgenden Hilfe

Bereits zum Zeitpunkt des Erlasses des PsychKG NRW v. 1969 wurde die Meinung vertreten, dass eine psychische Störung und Erkrankung nicht über das Lebensschicksal der betroffenen Person entscheiden soll. Durch den medizinischen Fortschritt konnten Ärzte schon damals den Verlauf einer solchen Erkrankung weitgehend beeinflussen. Für den Erfolg war der rechtzeitige Beginn der Behandlung von ausschlaggebender Bedeutung.¹⁵⁹ Heutzutage betont der § 7 PsychKG NRW die herausragende Bedeutung der vorsorgenden Hilfe. Demgemäß soll sie insbesondere dazu beitragen, den Betroffenen eine rechtzeitige und ihrer Krankheit angemessene medizinische und psychosoziale Behandlung zukommen zu lassen, um einer kritischen Entwicklung der psychischen Störungen und Erkrankungen frühzeitig entgegenzuwirken. Die vorsorgende Hilfe ist demnach stets rechtzeitig zu leisten, um insbesondere vorbeugend vor den Zwangs- und Unterbringungsmaßnahmen wirken zu können.¹⁶⁰ Der Fürsorgegedanke ist immanent in der vorsorgenden Hilfe enthalten, sodass sie letztlich dazu dient, freiheitsbeschränkende oder -entziehende Maßnahmen zu vermeiden.¹⁶¹ Ziel ist es, eine Eigen- oder Fremdgefährdung gar nicht erst aufkommen zu lassen¹⁶² und durch rasche Hilfe in akuten psychischen Krisen eine weitere Eskalation der Krankheit zu verhindern.¹⁶³ Somit ist die Gefahrenabwehr auf den ersten Blick nicht als Zweck der vorsorgenden Hilfe zu nennen, da in

¹⁵⁹ Vgl. Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW, Merkblatt über vorsorgende und nachgehende Hilfe bei psychiatrischen Erkrankungen, nach dem PsychKG vom 2. Dezember 1969 – GV NW S. 872.

¹⁶⁰ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4063, Gesetzentwurf v. 2. Juli 1999, S. 27.

¹⁶¹ Vgl. ebd., S. 29.

¹⁶² Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 4.

¹⁶³ Vgl. MGEPA, Landespsychiatrieplan NRW, S. 14.

den allermeisten Fällen zu diesem Zeitpunkt noch keine Gefahr vorliegen sollte. Die betroffene Person hat schließlich gem. § 4 PsychKG NRW einen Rechtsanspruch auf die vorsorgende Hilfe.¹⁶⁴

Gem. § 27 Abs. 1 PsychKG NRW ist das Ziel der nachsorgenden Hilfe, den Betroffenen nach einer Unterbringung ein eigenverantwortliches und selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen. Der Gesetzgeber verweist auf die Begründung zu § 3 PsychKG NRW, nach der die Unterbringung durch die nachsorgende Hilfe verkürzt und eine erneute Unterbringung vermieden werden soll.¹⁶⁵

5.2 Zuständigkeit des Sozialpsychiatrischen Dienstes

Gem. § 5 Abs. 1 S. 1 PsychKG NRW ist der SpDi sachlich für die vor- und nachsorgende Hilfe zuständig. 1999 wurde der § 5 PsychKG NRW dem ÖGDG NRW angepasst und geht diesem als spezielleres Gesetz sowie ausdrücklich nach § 16 Abs. 3 ÖGDG NRW vor. Entsprechend § 16 Abs. 1 ÖGDG NRW regelt der § 5 Abs. 1 PsychKG NRW, dass die Kreise und kreisfreien Städte als untere Gesundheitsbehörden die Hilfen als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung erfüllen. Örtlich ist aufgrund einer mangelnden Spezialnorm der SpDi nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 lit. a VwVfG NRW zuständig, in dessen Bezirk der Betroffene seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat oder zuletzt hatte. Bei Gefahr im Verzug ist nach § 3 Abs. 4 VwVfG NRW der SpDi zuständig, in dessen Bezirk der Anlass für die Amtshandlung und somit das Bedürfnis für die Hilfe auftritt.¹⁶⁶ Anders als bei der Unterbringung, für die die örtliche Ordnungsbehörde und das Betreuungsgericht zuständig sind, liegt die Zuständigkeit für die vor- und nachsorgende Hilfe bei der fachlich besonders ausgewiesenen unteren Gesundheitsbehörde.¹⁶⁷ Anhand der unterschiedlichen Zuständigkeitszuweisungen lassen sich bereits die unterschiedlich verfolgten Ziele, Gefahrenabwehr und Fürsorge erkennen.

¹⁶⁴ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 4, RN 1.

¹⁶⁵ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4063, Gesetzentwurf v. 2. Juli 1999, S. 27 und 36.

¹⁶⁶ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 7, RN 2.

¹⁶⁷ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4063, Gesetzentwurf v. 2. Juli 1999, S. 28.

5.3 Aufbau der vorsorgenden Hilfe

Angesichts der landesweiten kontinuierlichen Zunahme von Zwangs- und Unterbringungsmaßnahmen in den letzten Jahren sollte der Aufbau der vorsorgenden Hilfe näher betrachtet werden. Es stellt sich die Frage, ob die aktuell normierte vorsorgende Hilfe geeignet ist, um zu einer Reduzierung der Unterbringungen beizutragen. Eine Reduzierung von Unterbringungen und Zwangsmaßnahmen ist nicht zugleich mit einer insgesamt gesünderen Bevölkerung gleichzusetzen. Sie erfordern zwangsläufig einen Anstieg der Fallzahlen und der Intensität der vorsorgenden Hilfe, um die wegfallende Behandlung während einer Unterbringung zu kompensieren. Die §§ 8 und 9 PsychKG NRW normieren ein mehrfach abgestuftes System an Hilfen und Maßnahmen, die Stufe um Stufe an Eingriffsintensität zunehmen.

Die in § 8 PsychKG NRW normierten Hilfen betreffen entgegen der in § 9 PsychKG NRW geregelten Maßnahmen ausschließlich solche Hilfen, die i.S.d. Freiwilligkeitsprinzips nach § 3 Abs. 2 S. 2 PsychKG NRW freiwillig durch den Betroffenen angenommen werden.¹⁶⁸ Im Kern der vorsorgenden Hilfe sind nach § 8 Abs. 1 PsychKG NRW zunächst regelmäßige Sprechstunden, wenn möglich in den Räumen der unteren Gesundheitsbehörden, anzubieten. Diese Sprechstunden sollen nach § 8 Abs. 1 S. 2 PsychKG NRW von einem auf dem Gebiet der Psychiatrie weitergebildeten, zumindest aber von einem in der Psychiatrie erfahrenen Arzt, geleitet werden.¹⁶⁹ Sie sollen dem Facharzt nach § 8 Abs. 1 S. 3 PsychKG NRW eine Einschätzung über die im konkreten Fall notwendigen Hilfen, den Erfolg früherer Behandlungen und den gegebenenfalls bestehenden Bedarf weiterer Hilfen oder Zwangsmaßnahmen ermöglichen.

Um etwaige bestehende Hemmschwellen abzubauen, sind gem. § 8 Abs. 2 PsychKG NRW den Betroffenen Hausbesuche anzubieten. Sie dienen ausdrücklich nicht der Kontrolle, sondern sind als Hilfsmaßnahme zu verstehen.¹⁷⁰ Diese sind nur soweit von einem Arzt zu begleiten, wie sie einer ärztlichen Untersuchung dienen oder eine solche während des Hausbesuches zu erwarten ist.¹⁷¹

Schließlich sind nach § 8 Abs. 3 PsychKG NRW Beratungsgespräche ebenfalls den Betroffenen nahestehenden Personen anzubieten. Der S. 2 listet die wesentlichen Inhalte dieser Beratungsgespräche auf.¹⁷² Demnach sollen sie das Verständnis der nahestehenden Personen wecken und ihre Bereitschaft zur Mitwirkung und Unterstützung des Betroffenen, insbesondere bei Inanspruchnahme der vorsorgenden Hilfe, fördern.

¹⁶⁸ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 8, RN 1.

¹⁶⁹ Zu den Anforderungen an die Qualifikation der Ärzte wird auf die Ausführungen unter 4.4.1 verwiesen.

¹⁷⁰ Vgl. Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW, Merkblatt über vorsorgende und nachgehende Hilfe bei psychiatrischen Erkrankungen, nach dem PsychKG vom 2. Dezember 1969 – GV NW S. 872.

¹⁷¹ Vgl. Prütting, Maßregelvollzugsgesetz und PsychKG, § 8, RN 16f.

¹⁷² Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 8, RN 5.

Dem SpDi kommt durch § 8 PsychKG NRW, sofern die Hilfen nicht durch eigene Mittel selbst geleistet werden können, hauptsächlich eine Vermittlungs- und Koordinierungsrolle zu.¹⁷³ Der SpDi ist nämlich für eine Vielzahl von Hilfen für Menschen mit psychischen Erkrankungen nicht selbst Träger der Leistung. Er vermittelt die Betroffenen stattdessen an die jeweils zuständigen anderen Sozialleistungsträger.¹⁷⁴

Entgegen der in § 8 PsychKG NRW normierten Hilfen, die nur geleistet werden, soweit sie der Betroffene freiwillig annimmt, bestimmt der § 9 PsychKG NRW die im Vorfeld einer Unterbringung möglichen Zwangsmaßnahmen der unteren Gesundheitsbehörde. Dies erfolgt nach einem abgestuften System an Eingriffsrechten, um eine drohende erhebliche Selbstgefährdung oder Gefährdung bedeutender Rechtsgüter Dritter abzuwenden.¹⁷⁵ Der § 9 Abs. 1 S. 2 und 3 PsychKG NRW normiert unmissverständlich, dass die Betroffenen durch ihre Mitwirkung an den Maßnahmen den Zwang durch die untere Gesundheitsbehörde jederzeit abwenden können, sodass von weiteren Zwangsmaßnahmen nach Abs. 2 und 3 abzusehen ist.

Nach § 9 Abs. 1 S. 1 PsychKG NRW kann die untere Gesundheitsbehörde den Betroffenen auf einer ersten Eingriffsstufe zur Untersuchung in einer Sprechstunde auffordern, soweit gewichtige Anhaltspunkte dazu vorliegen, dass dieser sich selbst erheblichen Schaden zufügen oder bedeutende Rechtsgüter anderer gefährden wird.¹⁷⁶ Dem Betroffenen ist eine an der Dringlichkeit der Maßnahme orientierte angemessene Frist zu setzen. Ebenfalls hat der Betroffene die Untersuchung als Zwangsmaßnahme an sich zu dulden, ist grds. aber nicht zu einer aktiven Beteiligung an der Untersuchung verpflichtet.¹⁷⁷ Durch den Begriff der gewichtigen Anhaltspunkte wird verdeutlicht, dass eine Maßnahme nach § 9 PsychKG NRW nicht der erste Schritt der unteren Gesundheitsbehörde sein sollte.¹⁷⁸

Die zweite Eingriffsstufe bildet nach § 9 Abs. 2 PsychKG NRW der Hausbesuch. Dieser ist nach § 9 Abs. 4 PsychKG NRW von einem Arzt durchzuführen, sofern der Betroffene der angeordneten Untersuchung nach Abs. 1 fernbleibt und zugleich nicht von seinem Wahlrecht, einen anderen behandelnden Arzt nach § 9 Abs. 1 S. 2 PsychKG NRW aufzusuchen, Gebrauch macht. Unter üblichen Umständen muss die Unverletzlichkeit der Wohnung des Betroffenen gewahrt werden. Liegen in der konkreten Situation gewichtige Anhaltspunkte für einen Gefahrenverzug vor, so kann der SpDi die Wohnung auch ohne die Zustimmung des Betroffenen betreten.¹⁷⁹

¹⁷³ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4063, Gesetzentwurf v. 2. Juli 1999, S. 29.

¹⁷⁴ Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 3.

¹⁷⁵ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 9, RN 1.

¹⁷⁶ Zum Gefahrenbegriff wird auf die Ausführungen unter 4.1, 4.3.1 und 4.3.2 verwiesen.

¹⁷⁷ Vgl. OLG Hamm, Beschl. v. 20. Juni 1996, 15 W 143/96, RN 18, FamRZ 1997, 440ff.

¹⁷⁸ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 9, RN 2.

¹⁷⁹ Vgl. ebd., RN 4.

Bleibt auch der zuvor beschriebene Hausbesuch ohne Erfolg oder kann währenddessen eine Untersuchung des Betroffenen nicht durchgeführt werden, so ist nach § 9 Abs. 3 PsychKG NRW die Aufforderung nach Abs. 1 zur Untersuchung des Betroffenen erneut, nun unter der Androhung einer zwangsweisen Vorführung durch die örtliche Ordnungsbehörde, zu wiederholen, soweit die Voraussetzungen nach Abs. 1 weiterhin vorliegen. Kommt der Betroffene der erneuten Aufforderung nicht nach, ist er durch die Anwendung von Zwangsmitteln i.S.d. §§ 55 ff. VwVG NRW¹⁸⁰ von der örtlichen Ordnungsbehörde der Untersuchung zwangsweise zuzuführen. Eine solche Zwangsvorführung sollte im Vorfeld zwischen der Ordnungsbehörde und dem Arzt abgesprochen sein, sodass ein Festhalten über einen längeren Zeitraum in der Regel nicht notwendig ist. Folglich handelt es sich in den meisten Fällen der Zwangsvorführung um eine Freiheitsbeschränkung, die nicht dem Richtervorbehalt des Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG unterfällt.¹⁸¹ Die aufgeführten Maßnahmen sollen der unteren Gesundheitsbehörde zum einen die Möglichkeit geben, mit den uneinsichtigen und nicht in ärztlicher Behandlung befindlichen Betroffenen in Kontakt zu treten, um sie gegebenenfalls zu einer freiwilligen Inanspruchnahme von Hilfen zu bewegen. Zum anderen ermöglicht es den unteren Gesundheitsbehörden frühzeitig Hilfen zu ergreifen, um weitergehende Zwangsmaßnahmen zu vermeiden.¹⁸²

5.4 Situation der vorsorgenden Hilfe in der Praxis

Nach dem Landespsychiatrieplan von 2017 ist eine veränderte Grundhaltung die Grundvoraussetzung zur Reduktion von Zwang in der Psychiatrie. Diese neue Grundhaltung muss anerkennen, dass Zwangs- und Unterbringungsmaßnahmen nach der UN-BRK und den verfassungsrechtlichen Vorgaben des BVerfG als ultima ratio unvermeidbar sind, dennoch gravierende Einschnitte in das Recht auf Selbstbestimmung darstellen und dementsprechend so weit wie möglich zu vermeiden sind.¹⁸³ Die Legitimität von Zwangs- und Unterbringungsmaßnahmen kann demnach nur gegeben sein, sofern der Staat die vor- und nachsorgenden Maßnahmen im Vorfeld ausgeschöpft hat.¹⁸⁴

Zunächst dürften die Auswirkungen der Reduzierung von Unterbringungsmaßnahmen auf die vor- und nachsorgenden Hilfen von Belangen sein. Wie bereits unter 4.5 aufgezeigt, haben sich

die Unterbringungsfälle in der Stadt Warstein und dem Kreis Soest in Folge der höchstrichterlichen Entscheidungen bereits vor der Novellierung des PsychKG NRW reduziert. Dies spiegelte sich mithin in den Tätigkeiten des SpDi Soest wider. Auf die Reduzierung der Unterbringungen folgte ein spürbarer Anstieg in den Fallzahlen der vorsorgenden Hilfe. Während 2010¹⁸⁵ noch 383 Sprechstunden i.S.d. § 8 Abs. 1 PsychKG NRW durchgeführt wurden, waren es 2019 bereits 588. Die Hausbesuche nach § 8 Abs. 2 PsychKG NRW nahmen im gleichen Zeitraum um 62 % von 656 auf 1.063 zu. 2013 wurden 3.098 Beratungen nahestehender Personen nach § 8 Abs. 3 PsychKG NRW durchgeführt. 2019 lag allein diese Zahl bei 5.465 Beratungen. Insgesamt kann somit ein beträchtlicher, weiter andauernder Anstieg der Hilfen und Maßnahmen erfasst werden. Betrug die Gesamtfallzahl der Hilfen und Maßnahmen 2013 noch 7.189, kann ein Anstieg bis 2019 um 52 % auf insgesamt 10.954 Fälle festgestellt werden.¹⁸⁶

Außerdem ist ein Anstieg der durch den SpDi durchgeführten Kriseninterventionen auffällig. Allein seit 2017 ist die Anzahl der durchgeführten Kriseninterventionen von 112 um 140 % auf 269 Fälle in Jahr 2019 gestiegen.¹⁸⁷ In den Fällen, in denen eine rasche Hilfe durch den SpDi während einer akuten psychischen Krise notwendig ist, ist das Einhalten des abgestuften Eingriffsystems nicht möglich. Dennoch kann in den allermeisten Fällen eine Unterbringung vermieden und eine anderweitige Lösung gefunden werden. Eine freiwillige Behandlung in einer ambulanten oder stationären Einrichtung sowie eine Unterbringung, insbesondere auf der Grundlage des Betreuungsrechts, sind adäquate Lösungswege. Folglich kam es 2019 nur in 22 % der Fällen zu einer Unterbringung.¹⁸⁸ Es ist anzunehmen, dass der Krisenintervention bei weiterer Reduzierung der Unterbringungen in Zukunft ein noch höherer Stellenwert zuzumessen ist.

Infolgedessen, dass auch landesweit mit einem vergleichbaren Anstieg der Fallzahlen der vor- und nachsorgenden Hilfe zu rechnen ist, regt das MGEPA an, die vorsorgende Hilfe durch neue „Reglementierungen und Anforderungen in der kontinuierlichen therapeutischen Begegnung“¹⁸⁹ auf freiwilliger Basis flächendeckend auszuweiten. So führte der SpDi des Kreises Soest in seiner Funktion als Vermittler und Koordinator 2018 aus, dass alternative Behandlungsformen bis dato nicht flächendeckend etabliert sind. Demnach gibt es viele Betroffene, die einer Unterbringung in einem Krankenhaus entgehen. Aufgrund eines Mangels an alternativen Behandlungsmethoden oder ambulanten, teilstationären und stationären Leistungsstrukturen können sie ohne eine Unterbringung aber nicht ausreichend behandelt werden.¹⁹⁰ Obwohl

¹⁸⁰ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 12/4063, Gesetzentwurf v. 2. Juli 1999, S. 30.

¹⁸¹ Vgl. BGH, Beschl. v. 11. Oktober 2000, XII ZB 69/00, RN 18, NJW 2001, 888–891.

¹⁸² Vgl. Parnsen, Die Unterbringung Geistes- und Suchtkranker, S. 151.

¹⁸³ Vgl. MGEPA, Landespsychiatrieplan NRW, S. 30f.

¹⁸⁴ Vgl. SoVD NRW, Stellungnahme 16/4022 v. 4. August 2016, S. 2.

¹⁸⁵ Vgl. Kreis Soest, Gesundheitsberichterstattung 2018, S. 92.

¹⁸⁶ Vgl. interne Statistiken des SpDi des Kreises Soest ab 2013.

¹⁸⁷ Vgl. interne Statistik des SpDi des Kreises Soest.

¹⁸⁸ Vgl. ebd.

¹⁸⁹ MGEPA, Landespsychiatrieplan NRW, S. 31.

¹⁹⁰ Vgl. Kreis Soest, Gesundheitsberichterstattung 2018, S. 92.

nach den Versorgungsgraden der KBV eine ärztliche Überversorgung auf dem Gebiet des Kreises Soest in fast allen Fachärzteguppen besteht,¹⁹¹ ist eine schnelle Inbehandlungsnahme der Betroffenen oftmals nicht möglich. Nach der KBV stellen die Bereiche der Hausärzte und Kinder- und Jugendpsychiater eine Ausnahme dar, da in diesen Bereichen nach den Versorgungsgraden eine leichte Unterversorgung festzustellen ist.¹⁹² Gleichwohl bescheinigt der Landespsychiatrieplan für das Land NRW, bis auf das Gebiet einer einzigen Region in Westfalen-Lippe, eine flächendeckende fachärztliche Überversorgung im Bereich der Fachärzte und Psychotherapeuten.¹⁹³ Häufig sammeln sich Fachärzte in großstädtischen Bereichen an, sodass lange Fahrtzeiten, für eine wöchentlich über mehrere Monate stattfindende Therapie, durch die Betroffenen aus den ländlicheren Gebieten eingeplant werden müssen.¹⁹⁴ Dies stellt viele Betroffene in ihrem Alltag vor erhebliche Probleme.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die gewählte Berechnungsmethode der Versorgungsgrade ambulanter Psychotherapeuten, die auf der seit 1999 nahezu unveränderten Bedarfsplanungs-Richtlinie fußt. Die BPTK weist darauf hin, dass schon 1999 eine massive Unterversorgung ambulanter Psychotherapeuten bestand, welche durch die gewählte Berechnungsmethode nicht beseitigt, sondern als eine angebliche Überversorgung ausgewiesen wird.¹⁹⁵ Die mithin erheblichen Wartezeiten auf einen Behandlungstermin bei einem Facharzt stützen diese These und stehen im Widerspruch zu den Auffassungen der KBV.¹⁹⁶ Darüber hinaus stellen gerade für Personen mit psychischen Erkrankungen lange Wartezeiten eine erhebliche Belastung dar und erhöhen die Wahrscheinlichkeit auf Verschlimmerung und Chronifizierung der Krankheit.¹⁹⁷ Dabei ist eine Krisenhilfe allein oft nicht ausreichend. Anschließende Betreuungs- und Beratungsangebote müssen sichergestellt sein, weshalb eine umfassende Überarbeitung der Bedarfsplanungs-Richtlinie gefordert wird.¹⁹⁸ Die Bedarfsplanungs-Richtlinie von 2012 wurde mit Rechtskraft zum 21. Dezember 2019 überarbeitet. Die Auswirkungen auf die Verhältniszahlen und somit auf die Erreichbarkeit von Fachärzten für die vor- und nachsorgender Hilfe bleiben abzuwarten. Ebenso zeigen Erfahrungsberichte des SpDi Soest, dass ein Großteil der ansässigen Fachärzte keine Hausbesuche bei den betroffenen Personen mehr durchführt und somit keine Krisenintervention durch diese erfolgt.

¹⁹¹ Vgl. KBV, www.kbv.de.

¹⁹² Vgl. Kreis Soest, Gesundheitsberichterstattung 2018, S. 114.

¹⁹³ Vgl. MGEPA, Landespsychiatrieplan NRW, S. 86.

¹⁹⁴ Vgl. Kreis Soest, Gesundheitsberichterstattung 2018, S. 118f.

¹⁹⁵ Vgl. BPTK, Studie zu Wartezeiten in der ambulanten psychotherapeutischen Versorgung, S. 13f.

¹⁹⁶ Vgl. MGEPA, Landespsychiatrieplan NRW, S. 86.

¹⁹⁷ Vgl. BPTK, Studie zu Wartezeiten in der ambulanten psychotherapeutischen Versorgung, S. 4.

¹⁹⁸ Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 4.

Ferner liegt landesweit ein Mangel an aufsuchenden, niedrighschwelligigen Krisendiensten vor. Diese verschärft sich vor allem außerhalb der Regelarbeitszeiten so massiv, dass eine notfallmäßige Krisenhilfe in vielen Regionen nur eingeschränkt möglich ist. Insbesondere im Kindes- und Jugendalter sind nicht nur im Kreis Soest kurzfristig erreichbare Hilfen in Krisensituationen nicht flächendeckend vorhanden.¹⁹⁹

Neben den gesetzlichen Bedingungen stehen überdies die aktuellen Rahmenbedingungen in der Kritik. Unter anderem könne mit der personellen Ausstattung der SpDi keine umfängliche Ansprechbarkeit an den Abenden und Wochenenden gewährleistet werden, sodass die als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragenden Aufgaben durch den SpDi nicht sichergestellt werden können.²⁰⁰ Es wird ersichtlich, dass die aktuell normierte Rechtslage in der Verwaltungspraxis schon jetzt große Schwachpunkte aufweist. Das PsychKG NRW bietet „weiterhin keine greifbare Perspektive zur Schaffung eines bedarfsgerechten und tragfähigen Angebots an vor- und nachsorgenden Hilfen.“²⁰¹

5.5 Situation der nachsorgenden Hilfe in der Praxis

Wie unter 5.1 bereits erläutert, ist das Ziel der nachsorgenden Hilfe den Betroffenen durch eine individuelle, ärztlich geleitete Beratung und psychosoziale Maßnahmen zu befähigen, ein eigenverantwortliches und selbstbestimmtes Leben in Gemeinschaft nach einer Unterbringung zu führen. Unter Beachtung des Ziels der nachsorgenden Hilfe ist die Entwicklung der gerichtlichen Praxis, in der nach einer Unterbringung häufig gerichtliche Betreuungsverfahren initiiert werden, kritisch zu beurteilen. Es muss darauf geachtet werden, die Selbstbestimmungsrechte der psychisch kranken Personen nicht übermäßig durch die Anordnung von rechtlichen Betreuungen zu beeinträchtigen.²⁰² Diese vermehrte Praxis steht der angestrebten Stärkung des Schutzes und der Achtung der Selbstbestimmungsrechte der Betroffenen entgegen.

Im Weiteren ist die Möglichkeit einer ambulanten Anschlussbehandlung der zuvor durch die Krankenhäuser behandelten Betroffenen nicht immer sichergestellt. Es gibt erste Vorstellungen, die nachsorgende Hilfe alternativ zu den ambulanten Hilfen durch die Krankenhäuser selbst durchführen zu lassen. So ist eine engmaschige ärztliche Behandlung zu ermöglichen, die durch einen ambulanten Dienst nicht immer zu erreichen ist.²⁰³ Im Allgemeinen wird eine

¹⁹⁹ Vgl. ebd.

²⁰⁰ Vgl. ebd.

²⁰¹ SoVD NRW, Stellungnahme 16/4022 v. 4. August 2016, S. 2.

²⁰² Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 20.

²⁰³ Vgl. ebd.

Standardisierung des Entlass-Managements gefordert, das den Übergang in eine Nachbehandlung sowie angemessene Eingliederungshilfen gewährleistet.²⁰⁴

Ferner stellen die schon unter der vorsorgenden Hilfe geschilderten Versorgungsprobleme, nämlich eine eigentliche Unterversorgung ambulanter Psychotherapeuten, ein Problem bei der nachsorgenden Hilfe gem. § 27 PsychKG NRW dar.²⁰⁵ Des Weiteren führt die Vielzahl an Entscheidern, Leistungserbringern und -trägern sowie sonstigen Mitwirkenden bei den vor- und nachsorgenden Hilfen zu einem häufigen Zuständigkeitswechsel, sodass viele ressourcenbindende Absprachen zwischen den einzelnen Institutionen notwendig werden.²⁰⁶ Demgemäß sind zuständige Leistungsträger und Leistungserbringer oftmals unterschiedliche Institutionen, was einer effektiven Hilfe und Behandlung im Wege steht.

5.6 Landespsychiatrieplan

Um eine für die Zukunft ausreichende vor- und nachsorgende Versorgung der Betroffenen sicherstellen zu können, wurde das für Gesundheit zuständige Ministerium gem. § 32 Abs. 3 PsychKG NRW zur Aufstellung eines Landespsychiatrieplanes verpflichtet. Diese Verpflichtung ist als gesetzliche Konkretisierung der allgemeinen Pflicht zur Aufstellung einer Gesundheitsberichterstattung und Planung des Landes nach § 25 Abs. 1 ÖGDG NRW zu verstehen.²⁰⁷ Der Landespsychiatrieplan stellt im Sinn einer Rahmenplanung eine Standortbestimmung der heutigen Psychiatrie in NRW dar. Er soll ein konzeptionelles Grundgerüst für passgenaue vor- und nachsorgende Hilfen formulieren und notwendige Handlungsschritte aus der Landesperspektive beschreiben und definieren.²⁰⁸ Infolgedessen dient der Landespsychiatrieplan laut dem Gesetzentwurf der Bestandsaufnahme und insbesondere der Weiterentwicklung der vor- und nachsorgenden Hilfen.²⁰⁹

Das für Gesundheit zuständige Ministerium wird nach § 32 Abs. 3 S. 3 PsychKG NRW bei der Erstellung des Landespsychiatrieplans vom Landesfachbeirat Psychiatrie beraten. Der § 31 Abs. 1 PsychKG NRW sah zum 1. Januar 2017 die Einrichtung eines von vielen Fach- und Betroffenenverbänden zuvor geforderten Landesfachbeirates Psychiatrie vor.²¹⁰ Diesem kommt

²⁰⁴ Vgl. ebd., S. 20f.

²⁰⁵ Vgl. ebd., S. 21.

²⁰⁶ Vgl. ebd.

²⁰⁷ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 36.

²⁰⁸ Vgl. MGEPA, Landespsychiatrieplan NRW, S. 3.

²⁰⁹ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 2.

²¹⁰ Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 21.

die Aufgabe zu, den Gesetzgeber bei grds. Fragen zur Planung der psychiatrischen Versorgung zu beraten und bei der Weiterentwicklung der psychiatrischen Hilfeangebote im ambulanten, teilstationären und stationären Bereich zu unterstützen.²¹¹ Mitglieder des Landesfachbeirates sind gem. § 31 Abs. 1 S. 3 PsychKG NRW vor allem Vertreter der Leistungsträger, der Leistungserbringer, der Kommunen sowie der Betroffenen und deren Angehörigen. Durch die unmittelbare Mitwirkung der Betroffenen und ihrer Interessensverbände an der Neukonzeption der psychiatrischen Hilfsangebote soll die Mit- und Selbstbestimmung der Betroffenen gestärkt werden. Ebenfalls erhofft sich der Gesetzgeber dadurch eine engere Orientierung der Hilfen an den Bedürfnissen der Betroffenen, sodass eine passgenaue, für den Betroffenen individuell ansprechende Hilfe, erreichbar ist.²¹²

Die große Mehrheit der Stellungnahmen aus den Fachkreisen begrüßt die Einrichtung eines Landesfachbeirates Psychiatrie sowie die Verpflichtung zur Aufstellung eines Landespsychiatrieplans. So sieht der SoVD darin eine mögliche Chance, das Versorgungssystem auf kooperativem Wege zu verbessern.²¹³ Ein erster Landespsychiatrieplan wurde 2017 veröffentlicht und behandelt viele der oben dargestellten Aspekte. Gem. § 32 Abs. 3 S. 4 PsychKG NRW ist der Bericht entsprechend der Weiterentwicklung der psychiatrischen Versorgungsstruktur fortzuschreiben.²¹⁴ Über die Erforderlichkeit einer Fortschreibung entscheidet nach S. 5 das für Gesundheit zuständige Ministerium spätestens nach fünf Jahren. Der Gesetzgeber führt aus, dass alleine durch die gesetzliche Verankerung der regelmäßigen Berichterstattung und Landespsychiatrieplanung ein Legitimations- und Verpflichtungsrahmen geschaffen wurde.²¹⁵ Doch ob alleine die gesetzliche Verankerung eine Legitimation der weitreichenden Maßnahmen erreicht, sei zu bezweifeln. Die durch den Landespsychiatrieplan entstandenen gesetzlichen Änderungsbedarfe in Bezug auf die Hilfen des PsychKG NRW konnten in der Novelle von 2017 noch nicht berücksichtigt werden und sind in einem späteren Schritt in das Gesetz einzuarbeiten. Der eingeleitete Planungs- und Novellierungsprozess wurde durch die Berichterstattung und Landespsychiatrieplanung perspektivisch verbindlich geregelt und bedarf nun seiner Fortführung.²¹⁶

²¹¹ Vgl. Dodegge in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil B, § 31, RN 1.

²¹² Vgl. ebd., § 32, RN 3.

²¹³ Vgl. SoVD NRW, Stellungnahme 16/4022 v. 4. August 2016, S. 11.

²¹⁴ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/12068, Gesetzentwurf v. 25. Mai 2016, S. 36.

²¹⁵ Vgl. ebd., S. 25.

²¹⁶ Vgl. ebd., S. 25f.

6. Fazit und Ausblick

Die Entwicklung der Psychiatrie und somit auch die Entwicklung des Psychisch-Kranken-Gesetzes in NRW ist im Verlauf der Geschichte eng an den Wandel im Umgang mit den psychisch kranken Personen gebunden. Nachdem zunächst Abgrenzung und Unterbringung im Vordergrund standen, drangen vor allem mit dem PsychKG NRW von 1969 immer mehr fürsorgerechtliche Aspekte in den Vordergrund und sollten durch die Novellierung im Jahr 2017 nochmals erweitert werden.²¹⁷

Die Meinungen zu zwangsweisen Unterbringungen befinden sich aktuell in einem Wandel. Unterbringungen und Zwangsmaßnahmen sollen angesichts ihrer weitreichenden Eingriffe in die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen bis auf das unbedingt notwendige Maß reduziert werden. Dennoch ist anerkannt, dass sie als ultima ratio ein unabdingbar notwendiges Element der psychiatrischen Versorgung darstellen.²¹⁸ Eine weitere Sensibilisierung der Gesellschaft für die Rechte der betroffenen Personen hat stattgefunden. Die Unterbringung ist hauptsächlich jedoch noch immer stark polizei- und ordnungsrechtlich geprägt. Die Abwehr von Gefahren für bedeutende Rechtsgüter Dritter oder den Betroffenen selbst überwiegt bei einer Unterbringung. Der Fürsorgegedanke wird vor allem in den vielen normierten Schutzmechanismen der Unterbringung sowie insbesondere in den vor- und nachsorgenden Hilfen realisiert.

Angesichts der langen Historie und der vielen Erfahrungen haben sich im Speziellen die normierten Regelungen zur Unterbringung bereits vor der Novellierung überwiegend bewährt.²¹⁹ Die neu formulierten Regelungen, wie beispielsweise die erhöhten Dokumentationspflichten und die tägliche Überprüfung der Unterbringungsvoraussetzungen, sind geeignet, die Selbstbestimmungsrechte der Betroffenen und das neue Verständnis von Zwangsmaßnahmen weiter zu fördern. Außerdem tragen sie zu einer Sicherstellung der Gefahrenabwehr bei. Im Ergebnis wird der Erfolg der Novellierung und die Lösung der Spannungsfelder von der Umsetzung der rechtlichen Normen in der Praxis durch die am Verfahren beteiligten Institutionen abhängen. Hierbei wird zum einen von zentraler Bedeutung sein, inwieweit die Krankenhäu-

ser den erheblichen Mehraufwand durch die neuen Vorschriften mit ihrer dünnen Personaldecke erfüllen können und zum anderen, wie tief das neue Verständnis von Zwang in der Psychiatrie verinnerlicht wurde. Daher kommt der Überprüfung und Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen durch die Besuchskommission eine herausragende Bedeutung zu. Von einigen Stellen wird in dem Zuge die Aufnahme von Ordnungswidrigkeiten in das PsychKG NRW vorgeschlagen, um weitergehende Sanktionsmöglichkeiten bei mangelhafter Ausführung des PsychKG NRW zu erhalten.²²⁰

Landesweit liegen bislang weder Statistiken zu den Unterbringungsfällen seitens des LZG.NRW noch Berichte über die Rahmendaten der Unterbringung durch das MAGS vor, welche die Entwicklung der Unterbringungen nach 2017 aufzeigen. Auf kommunaler Ebene der Stadt Warstein und des Kreises Soest ist ein Trend zu erkennen, der einen Rückgang der Unterbringungszahlen aufzeigt. Diese Tendenz ist ebenfalls auf Landesebene zu erwarten, was die zu erwartenden Berichte belegen müssen.

Wie dargestellt, ist die sofortige Unterbringung nach § 14 PsychKG NRW in der Unterbringungspraxis zum Regelfall geworden. Trotz dieser Praxis sollte unter dem Fürsorgegedanken und den Vorgaben der UN-BRK sowie den gerichtlichen Entscheidungen weiterhin an der gesetzlichen Regelung festgehalten werden, sodass die sofortige Unterbringung den Ausnahmefall darstellt. Während das gerichtliche Verfahren weitestgehend geregelt ist, existieren für das die Praxis maßgeblich bestimmende Verwaltungsverfahren gegenwärtig keine Verwaltungsvorschriften.²²¹ Diese könnten besonders kleinen Kommunen, bei denen Unterbringungen nur sehr unregelmäßig auftreten, helfen, das Recht rechtmäßig anzuwenden. Selbiges gilt für einen auf die praktische Bewältigung der Aufgabe weniger vorbereiteten ordnungsbehördlichen Bereitschaftsdienst außerhalb der regulären Dienstzeiten.

Das zentrale Element des PsychKG NRW ist nach wie vor die Unterbringung.²²² Andere, nach dem PsychKG NRW vorrangige Hilfen, sind mit ihrem Terminus so gewählt, dass sie als vor- oder nachsorgende Hilfe auf der Unterbringung aufbauen. In der Praxis stellen die Unterbringungen nur einen kleinen Teil im Vergleich zu den anderen Hilfen nach dem PsychKG NRW dar. Den weitaus größeren Teil nehmen die vor- und nachsorgenden Hilfen ein.²²³ Diese werden in Folge der Reduzierung von Zwangs- und Unterbringungsmaßnahmen in der Psychiatrie als mildere Maßnahmen in den nächsten Jahren weiterhin an Bedeutung zunehmen müssen, sodass ein weiterer Fallzahlenanstieg auf Landesebene zu erwarten ist.

²¹⁷ Vgl. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdiensts, Information 14/1163, S. 5.

²¹⁸ Vgl. Crefeld, Hilfe und Zwang – oder Zwang aus Hilflosigkeit, S. 223.

²¹⁹ Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 2.

²²⁰ Vgl. ebd., S. 23.

²²¹ Vgl. Crefeld, Hilfe und Zwang – oder Zwang aus Hilflosigkeit, S. 223.

²²² Vgl. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdiensts, Information 14/1163, S. 30.

²²³ Vgl. Crefeld, Hilfe und Zwang – oder Zwang aus Hilflosigkeit, S. 223.

Gegenüber neuer Erkenntnisse auf dem Gebiet der Psychiatrie und den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind besonders die Regelungen der vor- und nachsorgenden Hilfe seit 1969 nahezu unverändert geblieben. In vielerlei Hinsicht ist nicht nachvollziehbar, dass die Novellierung 2017 nicht zu einem Auf- und Ausbau der vor- und nachsorgenden Hilfe genutzt wurde.²²⁴ Es ist ersichtlich, dass die aktuell normierten Hilfen einen Anstieg an Fallzahlen nicht kompensieren können und eine rechtliche Novellierung der vor- und nachsorgenden Hilfe längst erforderlich geworden ist. Kann die Reduzierung der Unterbringungen nicht durch die vor- und nachsorgende Hilfe aufgefangen werden, führt dies zu einer Nichtbehandlung einiger Betroffener und einer insgesamt kränkeren Gesellschaft. Viele Betroffene fallen in der aktuellen Situation zunächst durch das Raster der Hilfen, sodass sie erst zum Zeitpunkt der akuten Krisensituation in Kontakt mit dem SpDi treten. Hierdurch wird die Fallzahl der Kriseninterventionen weiter ansteigen. Ein solcher Trend ist bereits jetzt beim SpDi soest wahrnehmbar.

Die Behebung der bestehenden realen Unterversorgung, sowohl an Fachärzten als auch an niedrigschwelligen Krisendiensten, kann nicht allein auf der Landesebene durch Novellierung des PsychKG NRW geschehen. Insbesondere zur Lösung des Mangels an psychosozialen Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern bedarf es der Mitwirkung des Bundes innerhalb seiner Gesetzgebungskompetenz.²²⁵ Die Auswirkungen der überarbeiteten Bedarfsplanungs-Richtlinie bleiben abzuwarten.

Mit der Weiterentwicklung der vor- und nachsorgenden Hilfe sollte der Gesetzgeber in erster Linie die Einrichtung einer flächendeckenden, rund um die Uhr erreichbaren, ambulanten Krisenhilfe verfolgen.²²⁶ Ferner sind die niedrigschwelligen Angebote der SpDi auszubauen. Dies könnten insbesondere Aufenthalts- oder Gruppenräume nach dem Prinzip der offenen Tür sein, die von den Betroffenen zunächst zwanglos als therapeutenfreie Zone genutzt werden können. Über rudimentäre Gespräche mit den Mitarbeitern entsteht häufig eine Annäherung und der frühzeitige Beginn einer Betreuungsbeziehung.²²⁷ Schließlich wurde ersichtlich, dass an der Durchführung der einzelnen Hilfen verschiedenste Gruppierungen beteiligt sind. Um den Betroffenen eine Überschaubarkeit über das Hilfenetz und kurze Wege zu ermöglichen, ist eine Sektorsierung²²⁸ und Verbundstruktur der Hilfen anzustreben.²²⁹

²²⁴ Vgl. SoVD NRW, Stellungnahme 16/4022 v. 4. August 2016, S. 4.

²²⁵ Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 5.

²²⁶ Vgl. ebd., S. 24.

²²⁷ Vgl. Kalthoff, Vorsorgende Funktion der Gemeindepsychiatrie, S. 229.

²²⁸ Vgl. ebd., S. 228.

²²⁹ Vgl. MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S. 24.

Der Auf- und Ausbau der Hilfen im PsychKG NRW befindet sich durch die Erstellung des Landespsychiatrieplans in einem Prozess, der gerade erst angestoßen wurde. Der Fürsorgegedanke im PsychKG NRW kann auf eine vergleichbar kurze Historie zurückblicken und steht durch sich wandelnde Rahmenbedingungen vor neuen Herausforderungen. Eine Novellierung der Hilfen unter Beachtung des Landespsychiatrieplans und des Evaluationsberichtes sollte schnellstmöglich erfolgen, sodass die Unterbringungen durch eine tragfähige Struktur der vor- und nachsorgenden Hilfe mittelbar reduziert werden. Die Mängel und Probleme sind bekannt, sodass sie nun behoben werden sollten. Die Prävention sollte gestärkt werden²³⁰ und in den Vordergrund rücken, statt mit der alleinigen Reduzierung der Unterbringungen lediglich eine Schadensbehebung zu betreiben.

²³⁰ Vgl. BPtK, Politik für psychisch kranke Menschen, S. 11.

7. Literaturverzeichnis

Aalbers, Klaus; Neumann, Guntmar; Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010): Hilfen und Schutzmaßnahmen für Menschen mit psychischen Krankheiten im Vergleich der Bundesländer, Information 14/1163 v. 23. April 2010, PDF im Internet unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI14-1163.pdf> (Abruf v. 19. Mai 2020 um 11:44 Uhr) (zit.: Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst, Information 14/1163, S.).

Bohl, Norbert; Linz, Anja; Thelen, Doris; Psychiatrie-Patienten und -Paten e.V. (Hrsg.); u.a. (2016): Stellungnahme 16/4050 v. 31. August 2016, PDF im Internet unter <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-4050.pdf;jsessionid=6ACA5EDD68B76ECB771689DE11FBAE94> (Abruf v. 24. Mai 2020 um 13:55 Uhr) (zit.: PPeV, Stellungnahme 16/4050 v. 31. August 2016, S.).

Bork, Reinhard; Jacoby, Florian; Schwab, Dieter (2018): FamFG, Kommentar, 3. Auflage, Bielefeld (zit.: in: Bork/Jacoby/Schwab, FamFG, §, RN.).

Bormann, Franz-Josef; Fischer, Christiane; Lipp, Volker; Deutscher Ethikrat (Hrsg.); u.a. (2018): Hilfe durch Zwang? Professionelle Sorgebeziehungen im Spannungsfeld von Wohl und Selbstbestimmung, Stellungnahme, PDF im Internet unter <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Stellungnahmen/deutsch/stellungnahme-hilfe-durch-zwang.pdf> (Abruf v. 18. Mai 2020 um 14:56 Uhr) (zit.: Deutscher Ethikrat, Hilfe durch Zwang?, S.).

Bühl, Achim (2009): Auf dem Weg zur biomächtigen Gesellschaft? Chancen und Risiken der Gentechnik, 1. Auflage, Wiesbaden (zit.: Bühl, Auf dem Weg zur biomächtigen Gesellschaft?, S.).

Crefeld, Wolf (2002): Hilfen und Zwang – oder Zwang aus Hilflosigkeit, Einführung in das Thema, in: Brill, Karl-Ernst

(Hrsg.), Zehn Jahre Betreuungsrecht. Qualifizierung der Umsetzung oder erneute Rechtsreform?, Recklinghausen, S. 219-225 (zit.: Crefeld, Hilfe und Zwang – oder Zwang aus Hilflosigkeit, S.).

Dodegge, Georg; Zimmermann, Walter (2018): PsychKG NRW, Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten, Praxiskommentar, 4. Auflage, München, Stuttgart (zit.: in: Dodegge/Zimmermann, PsychKG NRW, Teil, §, RN.).

Düsterhaus, Annette; Lenders, Thomas; Sundermann, Ulrike; Stadt Dortmund, Gesundheitsamt (Hrsg.); u.a. (2008): Sozialpsychiatrischer Dienst, Untersuchung zur Situation der Unterbringungen nach dem PsychKG NRW in Dortmund, PDF im Internet unter <https://www.lzg.nrw.de/gbe/index.php/search/download?id=038995cfc7165ce5adcc834c06e3c7b0> (Abruf v. 3. Juni 2020 um 09:22 Uhr) (zit.: Stadt Dortmund, Sozialpsychiatrischer Dienst, S.).

Eberhard, Gunter; Erdmann, Werner; Link, Ekkehard (1988): Hilfen, Schutzmaßnahmen und Maßregelvollzug bei psychischen Krankheiten in Nordrhein-Westfalen, Handbuch PsychKG-MRVG, Vorschriftensammlung mit Erl. für d. Praxis, 3. Auflage, Köln (zit.: Eberhard/Erdmann/Link, Hilfen, Schutzmaßnahmen und Maßregelvollzug bei psychischen Krankheiten in Nordrhein-Westfalen, S.).

Gernun, Andrea; Wienhues, Oliver; Vieth, Thorsten; Kreis Soest, Abteilung Gesundheit (Hrsg.); u.a. (2018): Gesundheitsberichterstattung des Kreises Soest, Basisgesundheitsbericht 2018, PDF im Internet unter https://www.kreis-soest.de/gesundheit_verbraucher/gesundheit/praevention/20190513_GBE_gesamt_fina_Druck1.pdf?ajaxsearch=1 (Abruf v. 26. Mai 2020 um 14:47 Uhr) (zit.: Kreis Soest, Gesundheitsberichterstattung 2018, S.).

Hahn, Stefan; von Kraack, Christian; Gerbrand, Horst-Heinrich; Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW (Hrsg.) (2016): Stellungnahme 16/4060 v. 25. August 2016, PDF im Internet unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-4060.pdf> (Abruf v. 25. Mai 2020 um 19:17 Uhr) (zit.: Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, Stellungnahme 16/4060 v. 25. August 2016, S.).

Haurand, Günter (2019): Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 8. Auflage, Wiesbaden (zit.: Haurand, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, S.).

Holke, Jörg; Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2017): Landespsychiatrieplan NRW, PDF im Internet unter <https://broschueren.nordrheinwestfalendi-rekt.de/broschuerenservice/staatskanzlei/landespsychiatrieplan-nrw/2666> (Abruf v. 7. Mai 2020 um 12:29 Uhr) (zit.: MGEPA, Landespsychiatrieplan NRW, S.).

Isensee, Josef (Hrsg.); Kirchhof, Paul (Hrsg.); Rengeling, Hans-Werner; Pietzcker, Jost; u.a. (2008): Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Auflage, Heidelberg (zit.: in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, §, RN.).

Kalthoff, Jörg (2002): Wie kann Gemeindepsychiatrie ihrer vorsorgenden Funktion gerecht werden?, in: Brill, Karl-Ernst (Hrsg.), Zehn Jahre Betreuungsrecht. Qualifizierung der Umsetzung oder erneute Rechtsreform?, Recklinghausen, S. 226-233 (zit.: Kalthoff, Vorsorgende Funktion der Gemeindepsychiatrie, S.).

Kröber, Hans-Ludwig; Dölling, Dieter; Leygraf, Norbert; Sass, Henning (Hrsg.) (2009): Handbuch der forensischen Psychiatrie, Band 5, Forensische Psychiatrie im Privat- und Öffentliches Recht, Darmstadt (zit.: in: Kröber, Handbuch der Forensischen Psychiatrie, S.).

Lamberz, Markus (2013): Die Unterbringung psychisch Kranker, Das Verhältnis der Unterbringung nach dem PsychKG NRW zu anderen Unterbringungsmaßnahmen, Stuttgart, München (zit.: Lamberz, Die Unterbringung psychisch Kranker, S.).

Laumann, Karl-Josef; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

(Hrsg.) (2019): Bericht über die Rahmendaten der Unterbringung nach § 32 Abs. 2 des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG), Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2017, Vorlage 17/1629 v. 30. Januar 2019, PDF im Internet unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-1629.pdf> (Abruf v. 23. Mai 2020 um 14:39 Uhr) (zit.: MAGS, Vorlage 17/1629, Bericht über die Rahmendaten der Unterbringung v. 30. Januar 2020, S.).

Marschner, Rolf; Lesting, Wolfgang; Stahmann, Rolf (2019): Freiheitsentziehung und Unterbringung, materielles Recht und Verfahrensrecht, 6. Auflage, München (zit.: in: Marschner, Freiheitsentziehung und Unterbringung, Teil, RN.).

Müller-Garnn, Annette (2007): Die Privat-Irren-Anstalten in Berlin in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Hamburg (zit.: Müller-Garnn, Die Privat-Irren-Anstalten in Berlin in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, S.).

Müller, Peter (1999): Neue PsychKGs, Liberale Absicht und reale Nachteile durch weiter eingeschränkte Rechte der betroffenen Patienten, in: Recht und Psychiatrie, Jahrgang 1999, S. 107-111 (zit.: Müller, R&P 1999, S.).

Munz, Dietrich; Bundes Psychotherapeuten Kammer (2011): BPTK-Studie zu Wartezeiten in der ambulanten psychotherapeutischen Versorgung, Umfrage der Landespsychotherapeutenkammern und der BPTK, PDF im Internet unter https://www.bptk.de/wp-content/uploads/2019/01/20110622_BPTK-Studie_Langfassung_Wartezeiten-in-der-Psychotherapie.pdf (Abruf v. 29. Mai 2020 um 14:03 Uhr) (zit.: BPTK, Studie zu Wartezeiten in der ambulanten psychotherapeutischen Versorgung, S.).

Munz, Dietrich; Bundes Psychotherapeuten Kammer (2013): Politik für psychisch kranke Menschen, Handlungsbedarf in der nächsten Legislaturperiode, PDF im Internet unter https://www.bptk.de/wp-content/uploads/2019/01/20130524_bptk-standpunkt_politik-fuer-psychisch-krank-menschen.pdf (Abruf v. 22. April 2020 um 20:16 Uhr) (zit.: BPTK, Politik für psychisch kranke Menschen, S.).

Parensen, Günther (1972): Die Unterbringung Geistes- und Suchtkranker, Kommentar zum nordrhein-westfälischen Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG) vom 2. 12. 1969 und systematische Darstellung der Unterbringung geisteskranker,

psychisch gestörter, schwachsinniger und suchtkranker Personen durch Eltern, Vormund, Pfleger und Vormundschaftsgericht nebst den dazugehörigen Gesetzes- und Verwaltungsbestimmungen, München (zit.: Parnsen, Die Unterbringung Geistes- und Suchtkranker, S.).

Prütting, Dorothea (2004): Maßregelvollzugsgesetz und PsychKG Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Stuttgart (zit.: Prütting, Maßregelvollzugsgesetz und PsychKG, §, RN.).

Prütting, Hanns (Hrsg.); Helms, Tobias (Hrsg.); Neumann, Ralph; Roth, Andreas; u.a. (2018): FamFG, Kommentar mit FamGKG, 4. Auflage, Köln (zit.: in: Prütting/Helms, FamFG, §, RN.).

Schwalen, Susanne; Wenning, Markus; Ärztekammer Nordrhein (Hrsg.); Ärztekammer Westfalen-Lippe (Hrsg.) (2016): Stellungnahme der Ärztekammer Nordrhein und der Ärztekammer Westfalen-Lippe zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Drucksache 16/12068 v. 24. August 2016, PDF im Internet unter https://www.aekno.de/fileadmin/user_upload/aekno/downloads/stellungnahme-aekno-aekwl-psychkg-2016.pdf (Abruf v. 25. Mai 2020 um 10:53 Uhr) (zit.: Ärztekammern, Stellungnahme zur Drucksache 16/12068 v. 24. August 2020, S.).

Spörke, Michael; Sozialverband Deutschland Nordrhein-Westfalen e.V. (Hrsg.) (2016): Stellungnahme 16/4022 v. 4. August 2016, PDF im Internet unter <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-4022.pdf;jsessionid=24DA2DF89182B91018164DE1878B4E2D> (Abruf v. 8. Mai 2020 um 11:18 Uhr) (zit.: SoVD NRW, Stellungnahme 16/4022 v. 4. August 2016, S.).

Steffens, Barbara; Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2015): Bericht an den Landtag über die Evaluierung von Gesetzen und Verordnungen aus dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW, Erfüllung von Berichtspflichten zum 31.12.2014, Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG), Vorlage 16/2622 v. 16. Januar 2015, PDF im Internet unter <http://www.psychiatrie-erfahrene-nrw.de/politisches/PsychKG%20NRW%202016/Bericht%20an%20den%20Landtag%20PsychKG%20NRW%2016.01.2015.pdf> (Abruf v. 7. Mai 2020 um 14:22 Uhr) (zit.: MGEPA, Vorlage 16/2622, Evaluationsbericht v. 16. Januar 2015, S.).

8. Abkürzungsverzeichnis

A

a.F. – alte Fassung

Abs. – Absatz

ALR – Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten

Alt. – Alternative

Art. – Artikel

B

BAnz AT – Bundesanzeiger Amtlicher Teil
Bedarfsplanungsrichtlinie – Beschluss des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Neufassung der Richtlinie über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung in der Fassung der Bekanntmachung v. 20. Dezember 2012 (BAnz AT 31.12.2012 B7), zuletzt geändert am 5. Dezember 2019 (BAnz AT 20.12.2019 B9)

Beschl. – Beschluss

BGBI. – Bundesgesetzblatt

BGH – Bundesgerichtshof

BGHSt – Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofes in Strafsachen

BGHZ – Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen

BPtK – Bundespsychotherapeutenkammer

BVerfG – Bundesverfassungsgericht

BVerfGE – Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes

C

ca. – circa

D

d. – des

E

ebd. – ebenda

F

FamFG – Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit in der Fassung der Bekanntmachung v. 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 19. März 2020 (BGBl. I S. 541)

G

gem. – gemäß

GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung v. 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546)

ggü. – gegenüber

grds. – grundsätzlich

GV. – Gesetz- und Verordnungsblatt

GVG – Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes v. 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2633)

H

Hs. – Halbsatz

I

i.S.d. – im Sinne des / der

i.V.m. – in Verbindung mit

K

KBV – Kassenärztliche Bundesvereinigung
KHGG NRW – Krankenhausgestaltungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung v. 11. Dezember 2007 (GV. NRW S. 702), zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes v. 22. März 2018 (GV. NRW S. 172)

L

LWL – Landschaftsverband Westfalen-Lippe

LZG.NRW – Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen

M

MAGS – Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

MBL – Ministerialblatt

MGEPA – Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen

N

n.F. – neue Fassung

Nr. – Nummer

NRW – Nordrhein-Westfalen

NVwZ-RR – NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht

O

o.g. – oben genannten

OBG NRW – Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden in der Fassung der Bekanntmachung v. 13. Mai 1980 (GV. NRW S. 528), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 19. Dezember 2019 (GV. NRW S. 995)

ÖGDG NRW – Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung v. 25. November 1997 (GV. NRW S. 430), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 19. Dezember 2019 (GV. NRW S. 1032)

OVG – Oberverwaltungsgericht

P

PPeV – Psychiatrie-Patinnen und -Paten e.V.

PrGS. – Preußische Gesetzessammlung

PrOVG – Preußisches Oberverwaltungsgericht

PrOVGE – Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts

PsychKG NRW – Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten in der Fassung der Bekanntmachung v. 17. Dezember 1999 (GV. NRW S. 662), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 2. Juli 2019 (GV. NRW S. 339)

R

R&P – Recht und Psychiatrie

RdErl. – Runderlass

RN – Randnummer

S

S. – Satz / Seite

SoVD NRW – Sozialverband Deutschland Nordrhein-Westfalen e.V.

SpDi – Sozialpsychiatrischer Dienst

StGB – Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung v. 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes v. 3. März 2020 (BGBl. I S. 431)

U

u.a. – und andere

UN-BRK – Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen

über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention) in seiner Fassung der Bekanntmachung v. 21. Dezember 2008 (BGBl. II S. 1419)

Urt. – Urteil

V

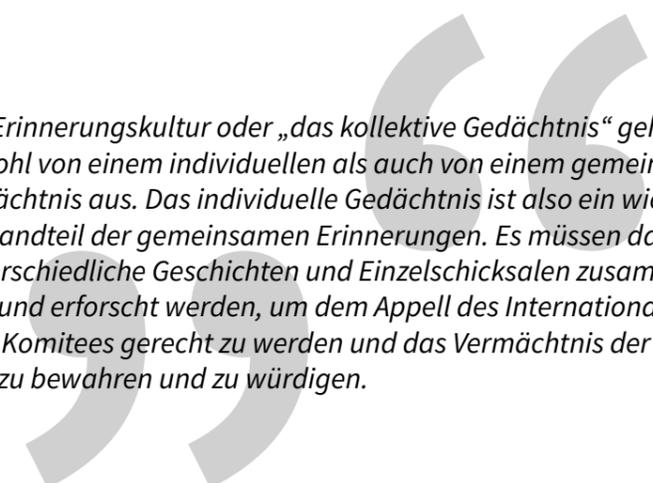
v. – vom

VGH – Verwaltungsgerichtshof

Vgl. – vergleiche

VwVfG NRW – Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung v. 12. November 1999 (GV. NRW S. 602), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes v. 17. Mai 2018 (GV. NRW S. 244)

VwVG NRW – Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung v. 19. Februar 2003 (GV. NRW S. 156), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 8. Juli 2016 (GV. NRW S. 557)



Die Erinnerungskultur oder „das kollektive Gedächtnis“ gehen immer sowohl von einem individuellen als auch von einem gemeinsamen Gedächtnis aus. Das individuelle Gedächtnis ist also ein wichtiger Bestandteil der gemeinsamen Erinnerungen. Es müssen daher viele unterschiedliche Geschichten und Einzelschicksale zusammengetragen und erforscht werden, um dem Appell des Internationalen Auschwitz Komitees gerecht zu werden und das Vermächtnis der Überlebenden zu bewahren und zu würdigen.

Erinnerungskultur in Deutschland am Beispiel des Zentrums für Erinnerungskultur, Menschenrechte und Demokratie in Duisburg

Christiane Pflug

Abteilung Duisburg, Außenstelle Mülheim an der Ruhr
Kurs: MH-S-17/03 /Einstellungsjahrgang: 2017

Inhalt

1.	Einleitung	6
1.1	Aktualität und Relevanz der Thematik	6
1.2	Ziel, Aufbau und Leitfrage	7
1.3	Forschungsstand	8
1.4	Methodik	9
2.	Bestimmung der zentralen Begriffe	11
2.1	Gedächtnis, Erinnerung und Vergessen	11
2.2	Erinnerungskultur	12
2.3	Geschichtspolitik	14
3.	Erinnerungs- und Gedächtnistheorien	16
3.1	Das kollektive Gedächtnis als soziale Konstruktion	16
3.2	Das Konzept des Erinnerungsortes (lieux de mémoire)	19
3.3	Das kommunikative, kulturelle und soziale Gedächtnis	22
3.4	Lokale Erinnerungskultur und regionale Gedächtnisräume	26
3.5	Institutionalisierung der Erinnerungskultur	27
4.	Zwischenfazit	30
5.	Das Zentrum für Erinnerungskultur, Menschenrechte und Demokratie	31
5.1	Entstehung und Entwicklung	31
5.2	Konzept und Ziel – Die Funktion des Erinnerns	34
5.3	Quellen und Netzwerke	37

5.4	Das pädagogische Angebot – Die DenkStätte	40
5.5	Migrantische Erinnerungskultur mit dem Schwerpunkt Marxloh	44
6.	Der Beitrag des ZfE zum Gedächtnis der Stadt	47
7.	Fazit und Schlussbetrachtung	52
8.	Literaturverzeichnis	55
9.	Anlagen	59
9.1	Interviews mit dem Projektteam des ZfE	59
9.2	Konzept – Workshop Abtei-Gymnasium am 11.11.2019 <i>(C. Pflug)</i>	60
9.3	Workshopmappe Abtei-Gymnasium zu Bernhard Goldfarb am 11.11.2019 <i>(C. Pflug)</i>	62
9.4	Foto Markus Bereisch am 23.03.1933	62

„Die letzten Augenzeugen wenden sich an Deutschland, an alle europäischen Staaten und die internationale Gemeinschaft, die menschliche Gabe der Erinnerung und des Gedenkens auch in der Zukunft zu bewahren und zu würdigen. Wir bitten die jungen Menschen, unseren Kampf gegen die Nazi-Ideologie und für eine gerechte, friedliche und tolerante Welt fortzuführen, eine Welt, in der Antisemitismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus keinen Platz haben sollen.

Dies sei unser Vermächtnis.“

Aus dem „Vermächtnis der Überlebenden“ des Internationalen Auschwitz Komitees

– Berlin, 25. Januar 2009 –

1. Einleitung

1.1 Aktualität und Relevanz der Thematik

Elf Jahre nachdem die Vertreter/innen des Internationalen Auschwitz-Komitees sich in Berlin mit diesem Vermächtnis an die Menschheit wandten, hat ihre Bitte im Jahr 2020 an Aktualität und Dringlichkeit nichts eingebüßt. Die Forderung, dass sich die Verbrechen des Nationalsozialismus nicht wiederholen dürfen, muss als unumstößlicher Imperativ für eine menschenwürdige Gesellschaft gelten. „Jede Debatte über Erziehungsideale ist wichtig und gleichgültig diesem einen gegenüber, daß Auschwitz sich nicht wiederhole.“¹ Essenzielle Voraussetzung dafür ist, dass eben diese Verbrechen und ihre Geschichte im Gedächtnis der Individuen einer Gesellschaft bestehen bleiben und sie nicht im Laufe der Zeit vergessen werden. Auch aktuell, nachdem sich am 27. Januar 2020 zum 75. Mal der Tag der Befreiung des Konzentrations- und Vernichtungslagers Auschwitz durch die rote Armee gejäht hat, finden sich täglich zahlreiche nationale und internationale Beispiele für fremdenfeindliche Hassverbrechen bedingt durch Rassismus, Geschichtsrevisionismus, Antisemitismus, Antiziganismus und andere demokratie- und menschenfeindliche Gesinnung. So verzeichnet der Verfassungsschutzbericht 2018 einen Anstieg von Gewalttaten mit extremistischem Hintergrund aus dem Bereich „Politisch motivierte Kriminalität – rechts“ von 774 Delikten im Jahr 2017 auf 821 im Jahr 2018. Das entspricht einem Anstieg um 6,1 Prozent, darunter stiegen antisemitische Gewalttaten im Vergleich zu 2017 um 71 Prozent von 28 auf 48 an.² Hassverbrechen wie dem Angriff am 9. Oktober 2019 auf die Synagoge in Halle³ muss vorgebeugt, erniedrigende und entmenschlichende Aktionen im Alltag wie dem jährlich geduldeten antisemitischen Karnevalsumzug in Aalst⁴ dürfen nicht toleriert werden.

Mit der immer geringer werdenden Anzahl von Zeitzeugen/innen des Nationalsozialismus in Verbindung mit dem Anstieg rechtsextremistischer Strömungen und Übergriffe steht die Menschheit international vor der existentiellen Aufgabe, einen im Charakter der Aufarbeitung

¹ Adorno, Erziehung nach Auschwitz, in: Erziehung zur Mündigkeit, in: Kadelbach, Erziehung zur Mündigkeit. Vorträge und Gespräche mit Hellmut Becker 1959–1969, S. 88.

² Vgl. Bundesministerium des Innern, Bau und Heimat, Verfassungsschutzbericht 2018, S. 26.

³ Vgl. Die!, Halle-Attentäter hatte Hitlers „Mein Kampf auf dem PC am 08.11.2019, auf: Spiegel Panorama, <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/halle-anschlag-attentaeter-hatte-hitlers-mein-kampf-auf-dem-pc-a-1295555.html> (12.06.2020).

⁴ Vgl. Müller, Antisemitismus im Karneval – Kein Witz, am 18.02.2020, auf: Die Tageszeitung, [https://taz.de/Antisemitismus-im-Karneval/15661310/\(12.06.2020\)](https://taz.de/Antisemitismus-im-Karneval/15661310/(12.06.2020)).

sowie Reflektion stehenden Umgang mit dem Zivilisationsbruch der Vergangenheit zu finden und diesen für die Nachwelt kritisch aufzubereiten. Erst durch die Auseinandersetzung mit der nationalsozialistischen Vergangenheit und der daraus obligatorisch zu erzielenden Erkenntnis über die Bedeutung der Vermittlung demokratischer und humanitärer Werte können Toleranz, Pluralismus und Respekt langfristig in das gemeinsame Gedächtnis einer Gesellschaft integriert werden.

Stolpersteine⁵, Informationstafeln und Denkmäler konfrontieren die Menschen im öffentlichen Raum alltäglich auf unterschiedliche Arten mit dem Nationalsozialismus. Wichtige Vermittlerinnen sind außerdem Gedenk- und Erinnerungsstätten, die ihren Besuchern/innen durch Aufklärungsarbeit ermöglichen, sich mit der Materie auseinanderzusetzen und sie dabei unterstützen. Einen solchen Raum schafft auch das Zentrum für Erinnerungskultur, Menschenrechte und Demokratie (ZfE) in Duisburg, dessen Genese und Aktivität den Mittelpunkt des zweiten Teils der nachfolgenden Bachelorarbeit bildet.

1.2 Ziel, Aufbau und Leitfrage

Ziel der nachfolgenden Bachelorarbeit ist es sowohl eine Übersicht gängiger Gedächtnis- und Erinnerungstheorien sowie deren Verhältnis zueinander darzustellen als auch diese im weiteren Verlauf auf gegenwärtige Erinnerungskultur am Beispiel des ZfE anzuwenden. Neben der Analyse dieser Perspektiven, die als übergeordnete Größe eine Erklärung liefert, *warum* Geschichte im öffentlichen Raum überhaupt verhandelt wird, muss über deren Grenzen hinweg die Bedeutung des Zustandekommens durch politische Aushandlungsprozesse, also auch *wie* sie in diesem Kontext verhandelt wird, beleuchtet werden.

Im ersten Teil der Arbeit werden anhand des aktuellen Forschungsstandes zunächst die für den weiteren Verlauf grundlegenden Begriffsbestimmungen zu Gedächtnis, Erinnerung und Vergessen, Erinnerungskultur sowie Geschichtspolitik vorgenommen. Anschließend werden als Grundlage möglicher späterer Erklärungsansätze wesentliche Theorien der Gedächtnisforschung zum kollektiven, kommunikativen, kulturellen, sozialen und lokalen Gedächtnis sowie zu Erinnerungsorten dargestellt und der Institutionalisierungsprozess von Gedenkstätten be-

⁵ Vgl. Demnig, Die Erinnerung in den Alltag holen – Das Projekt STOLPERSTEINE, auf: Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/179980/die-erinnerung-in-den-alltag-holen-das-projekt-stolpersteine> (12.06.2020).

leuchtet. Der zweite Teil der Arbeit konzentriert sich auf das ZfE, seine Entstehung und Entwicklung, sein Konzept und Ziel, Quellen- und Netzwerkarbeit, das pädagogische Angebot der „DenkStätte“ sowie den neuen Aufgabenbereich migrantischer Erinnerungskultur mit dem Schwerpunkt Marxloh. Diese Entwicklung wird mittels Experteninterviews vertieft. Im Anschluss wird auf Basis des ersten Teils der Beitrag des ZfE zum Gedächtnis der Stadt aufgezeigt und ein Fazit mit Schlussbetrachtung zu den gewonnenen Erkenntnissen gezogen.

Die Arbeit bedient sich in diesem Rahmen der Leitfrage: Wie ist es den Individuen einer Gesellschaft möglich, sich an ein Ereignis, das sie nicht persönlich erlebt haben, gesamtgesellschaftlich zu erinnern und welche Funktion hat in diesem Kontext ein Ort wie das ZfE bei der Erinnerung an den und Aufarbeitung des Holocaust im Kontext der Stadtgeschichte?

1.3 Forschungsstand

Zahlreiche Veröffentlichungen verschiedenster wissenschaftlicher Gebiete und Paradigmen haben in den letzten Jahrzehnten die Forschung zur Erinnerungskultur bereichert, sodass die nachfolgende Arbeit im Rahmen ihres Umfangs keine allumfassende Übersicht für sich beanspruchen kann, an dieser Stelle sei aber ein Überblick über grundlegende Publikationen gegeben.

Umfassende Perspektiven in Bezug auf die Konstruktion von Erinnerung und Rekonstruktion von Vergangenheit und die Stabilisierung individueller und gesellschaftlicher Identität beispielsweise in Form des kommunikativen, kulturellen oder sozialen Gedächtnisses liefern seit den 1980er Jahren die kulturwissenschaftlich-pragmatischen Ansätze von Jan und Aleida Assmann. Sie untersuchten und modifizierten die im Zeitraum der 1925 und 1950 posthum veröffentlichten Werke von Maurice Halbwachs zum kollektiven Gedächtnis und seinen sozialen Bedingungen. Ferner setzten sie sich mit der Forschung zu Erinnerungsorten im Kontext ihrer Identitätsstiftung zwischen Gedächtnis und Geschichte von Pierre Nora aus den 1980er Jahren auseinander. Die Ausführungen Bernd Faulenbachs aus dem Jahr 2008 und Cornelia Siebecks 2015, zum Stand von NS-Gedenkstätten im Wandel des Geschichtsbewusstseins und geschichtspolitischen Entwicklung sowie Institutionalisierung von Erinnerungskultur und Erinnerungsstätten, verschaffen wichtige Ergänzungen zu den genannten Gedächtnistheorien.

Die politikwissenschaftlich-theoretischen Forschungen zu lokaler Erinnerungskultur und regionalen Gedächtnisräumen durch Harald Schmid, Malte Thießen und Dietmar von Reeken be-

fassen sich dazu mit den gesellschaftlichen und lokalen Verknüpfungen von Erinnerungskultur. Ferner liefern Cornelia Shati Geißlers 2015 erschienene Dissertation zum Verhältnis von Individuum und Masse im Kontext der museumspädagogischen Vermittlung des Holocausts sowie Bünjamin Werkers gedenkstättenpädagogische Ansätze aus dem Jahr 2016, bedeutende Erkenntnisse, um die Übereinstimmung mit einer zeitgemäßen Konzeption von Gedenkstätten zu prüfen.

1.4 Methodik

Die nachfolgende Bachelorarbeit bedient sich für die Bestimmung der zentralen Begriffe sowie Erarbeitung der theoretischen Grundlagen der Erinnerungskultur und Gedächtnistheorien als Literaturarbeit verschiedener wissenschaftlicher Fachliteratur seit 1925 bis in die Gegenwart.

Der darauffolgende empirische Teil der Arbeit stützt sich auf diese theoretischen Grundlagen in Verbindung mit kommunalpolitischen und behördeninternen Dokumenten sowie qualitativen Expertenbefragungen, um durch zusätzliche Informationen ein vertieftes Verständnis für interne Prozesse zu gewinnen. Für dieses Vorhaben stellen Interviews eine geeignete Form qualitativer Datenerhebung dar, um die forschungsrelevanten Daten im Prozess mündlicher Kommunikation zu erheben.⁶

Befragungen bzw. Interviews können in verschiedenen Formen und Strukturen erfolgen. Nachfolgend wird als Mittelweg zwischen einem standardisierten und einem offenen Interview auf ein halboffenes bzw. semistrukturiertes Interview zurückgegriffen, welches sich an einem Leitfaden verschiedener relevanter Fragestellungen orientiert, aber keine Antwortmöglichkeiten vorgibt oder Reihenfolge der Themenwahl bestimmt, sodass die Interviewten frei antworten können und es zu einem fließenden Gesprächswechsel kommt.⁷ Insgesamt wurden vier Experteninterviews mit vier Mitarbeitern/innen des ZfE geführt. Experten/innen verfügen über Sonderwissen, welches als sozial institutionalisierte Expertise zu verstehen und an eine Funktion bzw. Berufsrolle gebunden ist.⁸ Als Experte/in gilt daher „wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer

⁶ Vgl. *Misoch*, Qualitative Interviews, S. 13.

⁷ Vgl. ebd., S. 13f.

⁸ Vgl. *Kaiser*, Qualitative Experteninterviews – Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung, S. 36.

Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personen-
gruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt⁹. Einen solchen internen Zugang besitzen die
langjährigen Mitarbeiter/innen des ZfE. Bezüglich des Erkenntnisinteresses wird einerseits auf
die Erhebung von Kontextwissen, andererseits auf die von Betriebswissen zurückgegriffen.
Kontextwissen umfasst das explizite Wissen des Experten in Hinsicht auf das Handeln anderer,
auf deren spezielle Kompetenz es sich bezieht, bei der Erhebung von Betriebswissen steht der
Experte bzw. sein Handeln dagegen im Rahmen von explizitem sowie implizitem Wissen selbst
im Fokus des Forschungsinteresses.¹⁰ Als idealer Modus der Durchführung qualitativer Daten-
erhebung, gilt das Face-to-Face-Interview in einer für die befragte Person möglichst natürli-
chen Situation.¹¹ Von einem – wie ursprünglich vorgesehenen – Interview von Angesicht zu
Angesicht muss jedoch aufgrund der Coronakrise zur Vermeidung des Ansteckungsrisikos für
alle Beteiligten abgesehen werden, sodass ausnahmsweise auf die Spezialform des Telefon-
interviews zurückgegriffen wird, welches sich für das semistrukturierte Leitfadenterview für
das Kommunikationsmittel Telefon indes als qualitative Interviewmethode empfiehlt.¹²

Bei der Heranziehung und strukturellen Betrachtung der Stadt Duisburg und ihres ZfE handelt
es sich dazu methodisch um eine Lokalstudie.

⁹ Vgl. Meuser/Nagel, Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in:
Bogner/Littig/Menz, *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, S. 73.

¹⁰ Vgl. Misoch, *Qualitative Interviews*, 121f.

¹¹ Vgl. Misoch, *Qualitative Interviews*, S. 172.

¹² Vgl. Misoch, *Qualitative Interviews*, S. 172.

2. Bestimmung der zentralen Begriffe

2.1 Gedächtnis, Erinnerung und Vergessen

Bevor im nächsten Kapitel differenziert auf die Gedächtnistheorien eingegangen wird, muss
vorab dargestellt werden, was im weiteren Verlauf der Arbeit unter den Begriffen Gedächtnis,
Erinnerung und Vergessen im kulturwissenschaftlichen Kontext zu verstehen ist.

Diverse wissenschaftliche Paradigmen und gesellschaftliche Diskurse, wie zum Beispiel die im
nächsten Kapitel folgenden Ausführungen zu Halbwachs, den Assmanns, Nora oder auch von
Reeken und Thießen, beschäftigen sich mit dem Gedächtnis. Die Erinnerungspraxis und ihre
Erforschung um die Jahrtausendwende sind nicht nur zu einem gesamtulturellen Phänomen
mit bedeutender Rolle des Gedächtnisses und der Erinnerung in zeitgenössischer Literatur,
Kunst und Politik avanciert. Das Gedächtnis ist ferner in den letzten zwei Jahrzehnten zu ei-
nem interdisziplinären Leitbegriff aller Kulturwissenschaften geworden und im Wege eines re-
gelrechten „memory-booms“ in den Fokus internationaler Forschung gerückt.¹³

Durch die Aufnahme, Bewahrung und den Abruf von Informationen (z.B. Daten, Fähigkeiten,
Emotionen) ist das Gedächtnis uns im Alltag zunächst als System geläufig, die Erinnerung da-
rin als Abrufvorgang dieser Informationen.¹⁴ Interdisziplinär besteht Einigkeit darüber, dass
„Erinnern als ein Prozess, Erinnerung als dessen Ergebnis und Gedächtnis als eine Fähigkeit
oder eine veränderliche Struktur zu konzipieren ist. Gedächtnis ist allerdings nicht beobacht-
bar“¹⁵, es schließt die menschliche Existenz zu einer Einheit zusammen, ohne das Erinnerungs-
vermögen „würde das Wissen von uns selbst und der Welt in unzusammenhängende Einzel-
heiten auseinanderfallen. Eine Vergegenwärtigung für eine Orientierung in der Gegenwart und
eine Gestaltung der Zukunft, wäre ohne Gedächtnis und Erinnerung nicht möglich.“¹⁶ Zentrale
Merkmale des Erinnerns, über die interdisziplinär Einigkeit herrscht, sind ferner ihr Gegen-
wartsbezug und ihr konstruktivistischer Charakter, sodass sich Versionen der Vergangenheit
mit jedem Abruf parallel zu der geänderten Gegenwart – und immer subjektiv – ändern.¹⁷ Nach

¹³ Vgl. Erll, *Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung*, S. 1.

¹⁴ Vgl. Gudehus/Eichenberg/Welzer, *Gedächtnis und Erinnerung*, S. VII.

¹⁵ Erll, *Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung*, S. 6.

¹⁶ Vgl. Gudehus/Eichenberg/Welzer, *Gedächtnis und Erinnerung*, S. VII.

¹⁷ Vgl. Erll, *Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung*, S. 6.

Maurice Halbwachs genügt es daher nicht, um eine Erinnerung zu wecken, „Stück um Stück das Bild eines vergangenen Ereignisses wieder herzustellen.“¹⁸

Das Gegenteil zur Erinnerung ist das (soziale) Vergessen. Als Gedächtnisprozess bildet es eine Voraussetzung für das (kulturelle) Erinnern und seine Schemata, da für das Individuum eine lückenlose Erinnerung im Sinne eines „total recall“ wie für die Gruppe oder Gesellschaft dem totalen Vergessen gleichkäme.¹⁹ Nach Aleida Assmann muss, wie im Kopf des einzelnen Menschen, auch in der Gesellschaft ständig Vergessen werden, „um sich von schmerzhaften Erfahrungen zu lösen, um Konflikte zu überwinden, um Neuem Platz zu machen und sich den Aufgaben der Gegenwart stellen zu können.“²⁰

Die Bedeutung der Begriffe und der Untersuchung konkreter soziokultureller Kontexte von Erinnerungsakten für die Kulturwissenschaften fasst Astrid Erll, Professorin mit dem Schwerpunkt anglofonen Literatur und Kulturen an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main, wie folgt zusammen: „Kollektives Gedächtnis ist der Fokus kulturwissenschaftlicher Neugier, Erinnerungskulturen sind ihr Untersuchungsgegenstand.“²¹

2.2 Erinnerungskultur

Um den Begriff der Erinnerungskultur in der nachfolgenden Bachelorarbeit zu verwenden, muss zunächst geklärt werden, was unter diesem – oft verwendeten und von Kritikern mit „Erinnerungskult“ oder „Erinnerungsindustrie“ gleichgesetzten – Terminus zu verstehen ist.²² Essenzielle Fragen, wie jene, wer ein Mensch ist oder wieso er so ist wie er ist, können nicht ohne Blick auf die Vergangenheit des Einzelnen ergründet werden. Keine menschliche Gemeinschaft existiert ohne Erinnerungen, die einem Menschen und einer Gesellschaft ihre Identität geben und gleichzeitig ihrer Geschichte Erklärung und Bewusstsein über sich selbst liefern.²³

Während der Philosoph Friedrich Nietzsche 1874 noch die Ansicht vertrat, es sei „möglich, fast ohne Erinnerung zu leben, ja glücklich zu leben, wie das Tier zeigt; es ist aber ganz und gar

¹⁸ Halbwachs, Das kollektive Gedächtnis, S.12.

¹⁹ Vgl. Erll, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 7.

²⁰ Assmann, A., Der lange Schatten der Vergangenheit. Erinnerungskultur und Geschichtspolitik, S. 51.

²¹ Erll, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 6.

²² Vgl. Cornelißen/Klinkhammer/Schwentker, Erinnerungskulturen. Deutschland, Italien und Japan seit 1945, S. 12.

²³ Vgl. Cornelißen, Was heißt Erinnerungskultur? Begriff – Methoden – Perspektiven, in: Rohlfes/Schulze, Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, S. 550f.

unmöglich, ohne Vergessen überhaupt zu leben“²⁴, ist das Aufkommen eines bewussten Erinnerns eine Erscheinung der Moderne. Die beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts sowie der Holocaust ließen Erinnerung zur Pflicht und Pathosformel der Gegenwart werden.²⁵ In der Mitte der 1990er-Jahre hat der Begriff der Erinnerungskultur die aus der Mode gekommene Bezeichnung der Geschichtskultur zunehmend abgelöst, umstritten ist dagegen die Begriffsbedeutung.²⁶ Der Historiker Hans Günter Hockerts, ehemaliger Inhaber des Lehrstuhls für Zeitgeschichte an der Ludwig-Maximilians-Universität München, definiert öffentliche Erinnerungskultur sowohl als „Einbettung der Interaktion von individuellen Erzählungen und kollektiven Stilisierungen in längerfristige Überlieferungen“, ferner sieht er sie auch als lockeren Sammelbegriff „für die Gesamtheit des nicht spezifisch wissenschaftlichen Gebrauchs der Geschichte in der Öffentlichkeit – mit den verschiedensten Mitteln und für die verschiedensten Zwecke“.²⁷

Den Historikern Edgar Wolfrum, Inhaber des Lehrstuhls für Zeitgeschichte an der Universität Heidelberg, sowie Christoph Cornelißen, Professor für Neueste Geschichte an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, scheint es dagegen sinnvoll, Erinnerungskultur als „formalen Oberbegriff für alle denkbaren Formen der bewussten Erinnerung an historische Ereignisse, Persönlichkeiten und Prozesse zu verstehen, seien sie ästhetischer, politischer oder kognitiver Natur.“²⁸ Cornelißen grenzt den Begriff Erinnerungskultur von jenem der Geschichtskultur durch seine Beobachtung ab, dass ersterer stärker „auf das Moment des funktionalen Gebrauchs der Vergangenheit für gegenwärtige Zwecke, für die Formierung einer historisch begründeten Identität“²⁹ abstellt. „Der Einzelne erweist sich in der Regel eingebunden in unterschiedliche Gedächtnishorizonte, die von der Familie, der Generation, der Gesellschaft und der weiteren Kultur konstituiert werden“³⁰, sodass sich jedes Individuum in seiner Erinnerung

²⁴ Vgl. Nietzsche, Vom Nutzen und Nachteil der Historie für das Leben, S. 15.

²⁵ Vgl. Wolfrum, Erinnerungskultur und Geschichtspolitik als Forschungsfelder. Konzepte – Methoden – Themen, in: Scheuermann, Reformation und Bauernkrieg. Erinnerungskultur und Geschichtspolitik im geteilten Deutschland, S. 14.

²⁶ Vgl. ebd., S. 17.

²⁷ Vgl. Cornelißen, Was heißt Erinnerungskultur? Begriff – Methoden – Perspektiven, in: Rohlfes/Schulze, Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, S. 550; Hockerts, Zugänge zur Zeitgeschichte. Primärerfahrung, Erinnerungskultur, Geschichtswissenschaft, in: Jarausch/Sabrow, Verletztes Gedächtnis. Erinnerungskultur und Zeitgeschichte im Konflikt, S. 41.

²⁸ Wolfrum, Erinnerungskultur und Geschichtspolitik als Forschungsfelder. Konzepte – Methoden – Themen, in: Scheuermann, Reformation und Bauernkrieg. Erinnerungskultur und Geschichtspolitik im geteilten Deutschland, S.19; Cornelißen, Was heißt Erinnerungskultur? Begriff – Methoden – Perspektiven, in: Rohlfes/Schulze, Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, S. 555.

²⁹ Cornelißen, Was heißt Erinnerungskultur? Begriff – Methoden – Perspektiven, in: Rohlfes/Schulze, Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, S. 555.

³⁰ Cornelißen/Klinkhammer/Schwentker, Erinnerungskulturen. Deutschland, Italien und Japan seit 1945, S. 12.

in einem Spannungsfeld zwischen subjektiver Erfahrung, wissenschaftlich objektivierter Geschichte und kultureller Überlieferungen befindet.³¹ Erklärungen zu diesen Erinnerungsprozessen in der Entwicklung ihrer verschiedenen Kontexte liefern die Gedächtnistheorien. An dieser Stelle ist ferner hinzuzufügen, dass historisches Verstehen in Anlehnung an den Historiker und Kulturwissenschaftler Jörn Rüsen, immer narrativ ist und dass eine Sinnbildung hinsichtlich der Erfahrung von Zeit durch das Erzählen von Ereignissen stattfindet.³² Menschliches Zeitbewusstsein sei nach Rüsen daher „ein komplexes Ineinander von Erinnerung und Erwartung.“³³ Die Erinnerungen von Menschen schließen durch die Narrativität auch Geschehnisse ein, die sie selbst nicht erlebt haben. Sie formen das Geschichtsbewusstsein eines Individuums mit.³⁴ Das Geschichtsbewusstsein sei dadurch als mentaler Ort der von einer Gesellschaft betriebenen Geschichtskultur zu verstehen, da es auf diesen Erinnerungen basiert und für die Entwicklung der Erinnerungskultur wesentliche Leistungen durch die Etablierung sozialer und kultureller Gedächtnisse erbringt.³⁵

2.3 Geschichtspolitik

Der Terminus der Geschichtspolitik in seiner wissenschaftlichen Auslegung ist nach dem Historiker und Inhaber des Lehrstuhls für Zeitgeschichte am Historischen Seminar der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Edgar Wolfrum, zu deuten als „Handlungs- und Politikfeld, auf dem verschiedene Akteure Geschichte mit ihren spezifischen Interessen betrachten und politisch zu nutzen suchen.“³⁶ Das in seiner Entstehungsgeschichte konfliktbehaftete Feld der Geschichtspolitik zeichne sich durch den Umgang dieser politischen Akteure mit ihren „primär nationalen Jahres- und Gedenktagen, ‚historischen‘ Orten und Persönlichkeiten, Höhen bzw. Tiefen der eigenen Nationalgeschichte, Geschichtsmuseen und -ausstellungen, Denkmälern, Gedenkstätten Memorialkomplexen u.a.“³⁷ aus. Wolfrum stellt auf eine elitenzentrierte Begriffsdefinition innerhalb der Betreibung demokratischer Geschichtspolitik ab, nach der „politische Eliten versuchen Traditionen zu schöpfen, Erinnerungen zu gestalten und Identitäten

³¹ Vgl. Assmann, A./Freyer, *Geschichtsvergessenheit* *Geschichtsversessenheit*, S. 35–52.

³² Vgl. Rüsen, *Historisches Lernen – Grundriss einer Theorie*, in: *Rüsen, Historisches Lernen – Grundlagen und Paradigmen*, S. 30.

³³ Ebd., S. 223.

³⁴ Vgl. ebd., S. 224.

³⁵ Vgl. ebd., S. 232.

³⁶ Wolfrum, *Geschichtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Der Weg zur bundesrepublikanischen Erinnerung 1948–1990*, S. 25f.

³⁷ Troebst, *Geschichtspolitik*, Version: 1.0 am 04.08.2014, auf: *Docupedia-Zeitgeschichte*, https://zeitgeschichte-digital.de/doks/frontdoor/deliver/index/docId/590/file/docupedia_troebst_geschichtspolitik_v1_de_2014.pdf, S. 1, (12.06.2020).

zu konstruieren. Sie bedienen sich dabei [...] verschiedener Erinnerungsstrategien [...] und polarisierender Diskurse.“³⁸

Der Politikwissenschaftler und Historiker Harald Schmid, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Bürgerstiftung Schleswig-Holsteinische Gedenkstätten, definiert Geschichtspolitik als „jene Diskurse und Handlungen [...], mit denen die Deutung von Geschichte als gegenwärtige öffentliche Repräsentation einer kollektiv relevanten Vergangenheit zu politischen Zwecken betrieben wird.“³⁹ Innerhalb seiner Auslegung benennt er ferner als die drei Grundfunktionen von Geschichtspolitik „die Schaffung einer Tradition, die Prägung einer kollektiven Identität und die Generierung politisch-historischer Legitimität.“⁴⁰ Gemeinsam ist diesen Definitionen ihre germanozentrische Perspektive, welche ihren Schwerpunkt auf westliche Demokratien und Geschichtspolitik als gesellschaftlichen Aushandlungsprozess legt, während autoritäre Regime eher außerhalb des Blickfeldes bleiben, sodass bei der folgenden Betrachtung des Begriffs nicht außer Acht gelassen werden darf, dass sich moderne Geschichtspolitik weit vor 1945 in eine Jahrtausende alte Tradition einordnet.⁴¹

An dieser Stelle sei noch erwähnt, dass unter Gedenk- oder auch Erinnerungsstätten im Folgenden sowohl solche Einrichtungen zu verstehen sind, die an historischen Orten wie zum Beispiel in ehemaligen Konzentrationslagern der Nationalsozialisten errichtet wurden, als auch solche, wie die 1953 eröffnete Yad Vashem-Gedenkstätte in Jerusalem, die gemeinsam haben, dass sie an die Ermordung von Millionen Opfern des Nationalsozialismus erinnern.⁴²

³⁸ Wolfrum, *Geschichtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Der Weg zur bundesrepublikanischen Erinnerung 1948–1990*, S. 2.

³⁹ Schmid, *Konstruktion, Bedeutung, Macht. Zum kulturwissenschaftlichen Profil einer Analyse von Geschichtspolitik*, in: *Heinrich/Kohlstruck, Geschichtspolitik und sozialwissenschaftliche Theorie*, S. 78.

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ Vgl. Troebst, *Geschichtspolitik*, Version: 1.0 am 04.08.2014, auf: *Docupedia-Zeitgeschichte*, https://zeitgeschichte-digital.de/doks/frontdoor/deliver/index/docId/590/file/docupedia_troebst_geschichtspolitik_v1_de_2014.pdf, S. 4, (12.06.2020).

⁴² Vgl. Schneider/Toyka-Seid, *Gedenkstätten und Mahnmale*, auf: *Bundeszentrale für politische Bildung, Das junge Politik-Lexikon*, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-junge-politik-lexikon/160969/denkmal> (12.06.2020).

3. Erinnerungs- und Gedächtnistheorien

3.1 Das kollektive Gedächtnis als soziale Konstruktion

Um der anfänglich aufgeworfenen Frage nachzugehen, wie sich Individuen gesamtgesellschaftlich erinnern, ist es notwendig, einen Blick auf das Modell des Gedächtnisses als soziales Konstrukt des 1877 in Reims geborenen und 1945 im KZ Buchenwald ermordeten französischen Philosophen, Soziologen und Sozialpsychologen Maurice Halbwachs zu werfen, der als Begründer der kulturwissenschaftlichen Gedächtnisforschung gilt.⁴³ Mit seinem 1925 veröffentlichten Hauptwerk „Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen“ sowie seinem 1950 in Fragmenten posthum veröffentlichtem Werk „Das kollektive Gedächtnis“ schaffte Halbwachs erstmals eine Theorie bezüglich der „Interaktionen zwischen dem individuellen Gedächtnis und dem kollektivem Gedächtnis von Gesellschaften, religiösen Gemeinschaften, sozialen Klassen, Familien und anderen Gruppen“⁴⁴, womit er die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts maßgeblich an biologischen Faktoren orientierten Gedächtnisvorstellungen um die Komponente einer sozialen Dimension erweiterte.⁴⁵ Halbwachs selbst stellt bezüglich dieser Dimension die Theorie auf: „Wenn wir uns nicht an unsere früheste Kindheit erinnern, so weil unsere Eindrücke tatsächlich über keinen Anhaltspunkt verfügen, solange wir noch kein soziales Wesen sind.“⁴⁶ Zugleich wirft er die Frage auf: „Aber wenn wir so das Gedächtnis eines einzelnen durch das Gedächtnis der anderen erklärten, bewegen wir uns dann nicht in einem Zirkel?“⁴⁷

Zentrale Aspekte des von Halbwachs entwickelten Begriffes des sozialen Gedächtnisses sind die der „Rekonstruktivität (1), Interaktionsbasiertheit (2) und Funktionalität (3).“⁴⁸

Die Rekonstruktivität (1) des Gedächtnisses und Erinnerns bewegt sich nach Halbwachs in einer bestimmten sozialen Sphäre, dem sogenannten Rahmen. Danach gäbe es ein „kollektives

Gedächtnis sowie einen gesellschaftlichen Rahmen des Gedächtnisses und unser individuelles Denken wäre in dem Maß fähig sich zu erinnern, wie es sich innerhalb dieses Bezugsrahmens hält und an diesem Gedächtnis partizipiert.“⁴⁹ Das kollektive Gedächtnis vermittelt somit keine authentische Erinnerung, sondern deutet vergangene Geschehnisse selektiv mit Hilfe konventioneller Strukturen in Bezug auf die Gegenwart.⁵⁰ Infolgedessen unterliegt die Erinnerung einer Dynamik, die an zeitliche Geschehnisse mal stärker und mal schwächer anknüpft je nachdem, wie viele weitere Erinnerungen sich wiederum mit ihr verknüpfen und wie weit das Erinnernte zurückliegt. Halbwachs bezeichnet diese Verflechtungen als Maschen der Rahmen.⁵¹ „Man kann sogar sagen: die astronomischen Daten und Zeiteinteilungen werden von den sozialen Einteilungen so verdeckt, daß sie allmählich verschwinden und die Natur es mehr und mehr der Gesellschaft überläßt, die Zeitdauer zu gestalten.“⁵² Innerhalb der Rekonstruktion von Erinnerungen seien die Maschen dieser Rahmen in Abhängigkeit von ihrer Gegenwartsnähe unterschiedlich eng miteinander verknüpft.⁵³

„Die Rahmen, von denen wir sprechen und die uns die Rekonstruktion unserer Erinnerungen nach ihrem Verschwinden erlauben, sind nicht rein individuell; sie sind, wie wir sagten, den Menschen der gleichen Gruppen gemeinsam [...], weil die Gruppe als Ganze sie alle behält, und weil die neuesten Ereignisse für sie sämtlich eine etwa gleiche Bedeutung haben.“⁵⁴

Mit dieser Theorie der sozialen Verflechtung von Erinnerungen, das also „jede noch so persönliche Erinnerung eine *mémoire collective*, ein kollektives Phänomen ist,“⁵⁵ wendet sich Halbwachs gegen gängige Gedächtnistheorien nach denen Erinnerung als ein rein individueller Vorgang verstanden wird, hin zu der Annahme eines interaktionsbasierten (2) Kollektivbewusstseins, das sich innerhalb verschiedener sozialer Gruppen formiert.⁵⁶

Das Vorliegen eines Individualgedächtnisses daneben bestreitet Halbwachs nicht, es handele sich dabei aber um einen Teil des Gruppengedächtnisses, da eine dauerhafte Erinnerung nur in dem Kontext mit der Verbindung der Gedanken mit diesen aus dem sozialen Milieu Bestand

⁴³ Vgl. Münch, Maurice Halbwachs, Les cadres sociaux de la mémoire, in: Leggewie/Zifonun/Lang/Siepmann/Hoppen, Schlüsselwerke der Kulturwissenschaften, S. 153.

⁴⁴ Vgl. Ebd.

⁴⁵ Vgl. Denschlag, Vergangenheitsverhältnisse – Ein Korrektiv zum Paradigma des „kollektiven Gedächtnisses“ mittels Walter Benjamins Erfahrungstheorie, S. 21f.

⁴⁶ Halbwachs, Das kollektive Gedächtnis, S. 16.

⁴⁷ Halbwachs, Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen, S. 21.

⁴⁸ Vgl. Sebald/Weyand, Zur Formierung sozialer Gedächtnisse, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 40, Heft 3, S. 175.

⁴⁹ Halbwachs, Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen, S. 21.

⁵⁰ Vgl. Denschlag, Vergangenheitsverhältnisse – Ein Korrektiv zum Paradigma des „kollektiven Gedächtnisses“ mittels Walter Benjamins Erfahrungstheorie, S.20.

⁵¹ Vgl. Halbwachs, Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen, S. 181.

⁵² Vgl. Halbwachs, Das kollektive Gedächtnis, S. 78.

⁵³ Vgl. Halbwachs, Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen, S. 181.

⁵⁴ Ebd., S. 182ff.

⁵⁵ Vgl. Erll, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 12.

⁵⁶ Vgl. Halbwachs, Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen, S. 387.

hat.⁵⁷ Das individuelle Gedächtnis besteht, unsere Erinnerungen jedoch bleiben durch die gemeinsame Vergegenwärtigung kollektiv und werden uns durch das Teilen derselben vergangenen Ereignisse von anderen Menschen zurück in das Gedächtnis gerufen.⁵⁸ So schließt die Anwesenheit eines individuellen Gedächtnisses jene eines kollektiven Gedächtnisses nicht aus. Für Halbwachs ist ersteres aber dennoch gleichsam ein Aspekt des Gruppengedächtnisses des sozialen Milieus und seine dauerhafte Erinnerungsfähigkeit von diesem abhängig.⁵⁹ „Die Kollektivität der sozialen Praxis begründet die Gemeinsamkeit der individuellen Rahmen der Erinnerung.“⁶⁰ Ohne die soziale Komponente der Gruppe bleibt dem Menschen als sozialem Wesen darüber hinaus nicht nur der Zugang zum eigenen Gedächtnis, sondern auch der zu anderen zivilisatorisch grundlegenden kollektiven und identitätsstiftenden Phänomenen, wie zum Beispiel Sprache oder Sitte, verwehrt.⁶¹ „Die gesellschaftlich lebenden Menschen gebrauchen Wörter, deren Bedeutung sie verstehen; das ist die Bedingung des kollektiven Denkens.“⁶² Als soziologisches Fallbeispiel führt Halbwachs ferner das Familiengedächtnis im Sinne eines intergenerationellen Gedächtnisses auf. Dieses reicht soweit zurück wie sich die Ältesten der Familie erinnern und diese Erlebnisse teilen können.⁶³ Die Geschichte jeder Familie besäße nach Halbwachs eine eigene Logik und eigene Traditionen, die denjenigen der Gesellschaft gleichen würden, da sie aus ihr entstammten und ihre Beziehungen zur Gesellschaft regelten, sich aber durch ihre Eigenarten von diesen dennoch unterschieden.⁶⁴

Ein weiterer zentraler Aspekt des sozialen Gedächtnisses ist daher jener der Funktionalität (3). Soziales Erinnern dient der gegenwärtigen Orientierung von Gruppen und unterscheidet das kollektive Gedächtnis von der toten Geschichte.⁶⁵ Nach Halbwachs gäbe es in diesem Sinne keine soziale Idee, die nicht zugleich eine Erinnerung der Gesellschaft sei.⁶⁶ Diese Ideen seien ebenso wie Lebensbedingungen nach Halbwachs dem Wandel zeitlicher Epochen unterworfen, sodass sich Traditionen nach denen sich soziale Gruppen richten, mit dem Laufe der Zeit änderten.⁶⁷ Das Kollektivbewusstsein weist somit einen lebendigen und dynamischen Charakter auf. Halbwachs arbeitet ferner heraus, dass das kollektive Gedächtnis nicht mit Geschichte verwechselt werden darf, obgleich diese „zweifelloso das Verzeichnis der Geschehnisse (ist), die

⁵⁷ Vgl. ebd., S. 201.

⁵⁸ Vgl. Halbwachs, Das kollektive Gedächtnis, S. 2.

⁵⁹ Vgl. Halbwachs, Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen, S. 200f.

⁶⁰ Sebald/Weyand, Zur Formierung sozialer Gedächtnisse, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 40, Heft 3, S. 176.

⁶¹ Vgl. Erll, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 13.

⁶² Halbwachs, Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen, S. 368.

⁶³ Vgl. Erll, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 14.

⁶⁴ Vgl. Halbwachs, Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen, S. 242.

⁶⁵ Vgl. Sebald/Weyand, Zur Formierung sozialer Gedächtnisse, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 40, Heft 3, S. 176.

⁶⁶ Vgl. Halbwachs, Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen, S. 389.

⁶⁷ Ebd., S. 387.

den größten Raum im Gedächtnis der Menschen eingenommen haben.“⁶⁸ Geschichte beginne für ihn da, wo die Tradition ende und das soziale Gedächtnis verschwinde, ab eben diesem Punkt könne sie nur geschrieben fortbestehen.⁶⁹ Von einer Gleichsetzung beider Begriffe distanziert er sich ferner durch die Feststellung, dass Geschichte nicht als eine Art universales Gedächtnis betrachtet werden kann, denn „es gibt kein universales Gedächtnis. Jedes kollektive Gedächtnis hat eine zeitlich und räumlich begrenzte Gruppe zum Träger.“⁷⁰

Festzuhalten ist abschließend, dass der Begriff des sozialen Gedächtnisses für Halbwachs keine Metapher ist, sondern dieses den Nachweis dafür erbringen soll, dass auch individuelle Erinnerungen ein soziales Phänomen sind.⁷¹

3.2 Das Konzept des Erinnerungsortes (lieux de mémoire)

Eines der einflussreichsten Konzepte, welches sich mit Halbwachs' Theorie zum kollektiven Gedächtnis befasst, entstammt der französischen Geschichtswissenschaft der 1980er Jahre. Der Historiker und Sozialwissenschaftler Pierre Nora würdigt in seinem siebenbändigen Werk „Les lieux de mémoire“, welches zwischen 1984 und 1992 erschien und in dem vorangestellten Aufsatz „Entre mémoire et histoire“ (zwischen Geschichte und Gedächtnis), erneut die Halbwachs'sche Trennung zwischen Geschichte und Gedächtnis.⁷² Noras internationaler Aufforderung, den typischen Stil der Beziehung zur Vergangenheit des jeweiligen Landes herauszuarbeiten, folgten weltweit zahlreiche Publikationsprojekte.⁷³

Während Halbwachs zu Beginn des 20. Jahrhunderts von der Existenz eines kollektiven Gedächtnisses ausgeht, resümiert Nora über die verstärkten geschichtspolitischen Erinnerungsdiskussionen nach dem Zivilisationsbruch zum Ende desselben Jahrhunderts: „Nur deshalb spricht man so viel vom Gedächtnis, weil es keines mehr gibt.“⁷⁴ Aleida Assmann deutet diese Aussage Noras so, dass er „mit ‚Gedächtnis‘ jedoch weniger das Lerngedächtnis der Mnemotechnik⁷⁵, als vielmehr die kulturelle Tradition im allgemeinen, das Bildungsgedächtnis, durch

⁶⁸ Halbwachs, Das kollektive Gedächtnis, S. 66.

⁶⁹ Vgl. ebd., S. 71.

⁷⁰ Halbwachs, Das kollektive Gedächtnis, S. 73.

⁷¹ Vgl. Assmann, J., Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen, S. 47.

⁷² Vgl. Erll, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 20.

⁷³ Vgl. François, Pierre Nora und die lieux de mémoire, in: *Nora* (Hrsg.), Erinnerungsorte Frankreichs, S. 12.

⁷⁴ *Nora*, Zwischen Geschichte und Gedächtnis, S. 11.

⁷⁵ Das Wort Mnemotechnik ist gleichbedeutend mit Gedächtniskunst und eine Bezeichnung für die Benutzung sachfremder Lernhilfen zur leichteren Einprägung unterschiedlicher Lerninhalte, vgl. *Duden*, Mnemotechnik, in: *Psychologie – Ein Lexikon zum Grundwissen der Psychologie*, S. 253.

das der Einzelne mit einer bestimmten Nation oder Region verbunden ist⁷⁶ meint. So orientiere sich die verstärkte Konzentration hin zu Erinnerungsstudien seit den 1980er-Jahren nicht nur an der Frage nach individueller, sondern auch nach kollektiver Sinn- und Identitätsbildung sowie der Subjektwerdung von Einzelnen und Kollektiven.⁷⁷

Gegenstand und Forschungsschwerpunkt von Noras Reflexion sind daher „Erinnerungs-orte“, zum Beispiel in Gestalt von geografischen Orten wie Versailles, Gebäuden wie dem Eiffelturm und Denkmälern. Auch Gedenktage wie der 14. Juli, historische Persönlichkeiten oder wissenschaftliche Texte können Bezugspunkte der Erinnerung der französischen Nation sein,⁷⁸ an denen sich das Gedächtnis der französischen Nation „kondensiert, verkörpert oder kristallisiert.“⁷⁹ Zu diesen Erinnerungsorten zählen auch Symbole des Schreckens wie das ehemalige Konzentrationslager und die jetzige NS-Gedenkstätte Auschwitz.⁸⁰

Grundlegend für Noras Gedächtnisbegriff ist das Verhältnis von Geschichte und Gedächtnis, welches durch eine „sehr alte Identitätsbeziehung“⁸¹ geprägt sei. Im Gegensatz zu Halbwachs sieht Nora deren Trennung nicht als theorieimmanente Notwendigkeit, sondern als Produkt jüngster Vergangenheit, welches er historisiert und in eine zeitliche Reihenfolge bringt.⁸² Die Lokalisierung der Erinnerungsorte am Schnittpunkt zwischen Gedächtnis und Geschichte führe dazu, dass ihre Existenzberechtigung in der Unterbrechung des Zeitverlaufes liege.⁸³ Demzufolge findet bei dem Besuch des Erinnerungsortes jedes Mal eine Restrukturierung des Individualgedächtnisses statt. Das Verhältnis zwischen Geschichte und Gedächtnis ist für ihn so ein durch Rivalitätskampf geprägtes: „Das Gedächtnis ist ein Absolutes, die Geschichte kennt nur das Relative. Im Grunde der Geschichte ist eine zerstörende Kritik des spontanen Gedächtnisses am Werk. Das Gedächtnis ist der Geschichte stets verdächtig, und ihre wahre Mission besteht darin, das Gedächtnis zu zerstören und zu verdrängen.“⁸⁴ Aleida Assmann zweifelt diesen auf Verdrängung ausgelegten Konkurrenzkampf zwischen Ge-

⁷⁶ Assmann, A., Erinnerungsräume. Formen und Wandlungen des kulturellen Gedächtnisses, S. 12.

⁷⁷ S. Berger/Seiffert, Erinnerungsorte – ein Erfolgskonzept auf dem Prüfstand, in: Berger/Seiffert, Erinnerungsorte: Chancen, Grenzen und Perspektiven eines Erfolgskonzeptes in den Kulturwissenschaften, S. 14f.

⁷⁸ Vgl. Erll, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 20.

⁷⁹ Nora, Zwischen Geschichte und Gedächtnis, S. 7.

⁸⁰ Vgl. Werker, Gedenkstättenpädagogik im Zeitalter der Globalisierung. Forschung, Konzepte, Angebote, in: Adick/Parreira do Amaral, Sozialisations- und Bildungsforschung: international, komparativ, historisch, Band 17, S.21; Vgl. Reichel, Auschwitz, in: François/Schulze, Erinnerungsorte Deutschlands, Band I, S. 600.

⁸¹ Assmann, A., Erinnerungsräume. Formen und Wandlungen des kulturellen Gedächtnisses, S. 12.

⁸² Vgl. Große Kracht, Zwischen Gedächtnis und Geschichte, in: Berger/Seiffert, Erinnerungsorte: Chancen, Grenzen und Perspektiven eines Erfolgskonzeptes in den Kulturwissenschaften, S. 64.

⁸³ Vgl. ebd., S. 67; Nora, Zwischen Geschichte und Gedächtnis, S. 27.

⁸⁴ Ebd., S. 13.

schichte und Gedächtnis mit der Beobachtung an, dass Nora die Abhängigkeit beider voneinander übersah und die Funktionserfüllung beider Elemente nur durch wechselseitige Einwirkung erfüllt werden könne.⁸⁵ Erinnerungsorte vermögen nach Nora daher, im Gegensatz zu ihrer Entstehung im 19. Jahrhundert, als das nationale Gedächtnis kollektive Identität förderte, im 20. Jahrhundert kein kollektives Gedächtnis im Sinne von Halbwachs zu konstruieren. Stattdessen fungieren sie als künstlicher Platzhalter für das natürliche – Nora zu Folge – abwesende, kollektive Gedächtnis:⁸⁶ „Es gibt lieux de mémoire, weil es keine milieux de mémoire mehr gibt“⁸⁷. Das Gedächtnis sei daher als privates, individuelles zu betrachten.⁸⁸ Das harmonische Zusammenleben zwischen Geschichte und Gedächtnis sei durch die gesellschaftlichen Umbrüche der 1930er-Jahre auseinandergebrochen, was erst in den späten 1970er und frühen 1980er-Jahren wieder in das Bewusstsein rückte und wahrgenommen wurde als „Augenblick des Übergangs, da das Bewußtsein eines Bruchs mit der Vergangenheit einhergeht mit dem Gefühl eines Abreißens des Gedächtnisses“⁸⁹. Da das Gedächtnis für die Dialektik des Erinnerns und Vergessens offen und stets ein aktuelles Phänomen sei, klammere es sich an „Orte wie die Geschichte an Ereignisse.“⁹⁰ Nora geht daher von einem Erhalt des Gedächtnisses durch die Erinnerungsorte aus. Entscheidend für die Sicherung von Erinnerungen sind für Nora Archive als äußere Stützen des Gedächtnisses, welche die Gesellschaft – von ihm zugespitzt – in Form einer Archivüberproduktion als unergründliches Repertorium dessen betreibt, an das man sich irgendwann erinnern müsste, es aber unmöglich kann.⁹¹ Zusammenfassend sind unter dem Begriff des Erinnerungsortes alle materiellen, sozialen und mentalen Phänomene gemeint, „die auf kollektiver Ebene bewusst oder unbewusst in Zusammenhang mit Vergangenheit oder nationaler Identität gebracht werden.“⁹²

Neben Noras strikter Trennung zwischen Geschichte und Gedächtnis sind auch seine Darstellungen im Kontext zu ihrer historischen Entstehungsgeschichte nicht unkritisch zu betrachten, sodass ihm vermehrt sowohl eine Ausblendung der Erinnerungsfunktion von Geschichtsschreibung als auch seine Konzentration auf eine französische Nationalerinnerung ohne Einbezug französischer Kolonien oder Immigranten vorgeworfen wird.⁹³ Nora selbst betonte

⁸⁵ Vgl. Assmann, A., Der lange Schatten der Vergangenheit. Erinnerungskultur und Geschichtspolitik, S. 51.

⁸⁶ Vgl. Erll, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 20.

⁸⁷ Nora, Zwischen Geschichte und Gedächtnis, S. 11.

⁸⁸ Vgl. ebd., S. 16.

⁸⁹ Ebd., S. 11.

⁹⁰ Ebd., S. 30.

⁹¹ Vgl. ebd., S. 19.

⁹² Erll, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 21.

⁹³ Vgl. ebd., S. 22.

aber, dass er sein Projekt der lieux de mémoire nicht als Rückkehr zu einer nostalgischen Nationalgeschichte missdeutet haben wolle.⁹⁴

3.3 Das kommunikative, kulturelle und soziale Gedächtnis

Betrachtet man das Gedächtnis als soziales Konstrukt aus der Interaktion eines individuellen und eines kollektiven Gedächtnisses, stellt sich die Frage nach der Komponente, die eine Brücke zwischen beiden hin zu einer gesellschaftlichen Erinnerung schlägt.

Seit Beginn der 1990er Jahre erlebt die Gedächtnisforschung einen regelrechten Erinnerungsboom, der insbesondere der Popularisierung der Thematik durch den/die 1938 geborenen und die 1947 geborene Ägyptologen/in und Kulturwissenschaftler/in Jan und Aleida Assmann zu verdanken ist. Als die bekanntesten gegenwärtige/n Vertreter/in des kollektiven Gedächtnisses haben sie Halbwachs' Konzept hin zu einer Unterscheidung zwischen kommunikativem und kulturellem Gedächtnis modifiziert.⁹⁵

Jan Assmann übernimmt für sein Konzept die sozial-konstruktivistische Ausweitung der Vergangenheit. Die individualpsychologische Verengung von Halbwachs' Gedächtnisbegriff verdeckt dagegen seiner Ansicht nach „die besonderen Formen kommunikativer und kultureller Vergegenwärtigung von Vergangenheit.“⁹⁶ Er knüpft erstmals systematisch in seinem Werk „Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identitäten in frühen Hochkulturen“ an die Problematik der Verlagerung kollektiv geteilten Wissens aus der Biologie in die Kultur an, die sich aus Halbwachs' Abkehr davon, das kollektive Gedächtnis als ein vererbbares anzuerkennen, ergibt.⁹⁷ Er teilt jedoch die Ansicht, dass Erinnerung in ein Individuum hineinwächst.⁹⁸ Während Halbwachs einen Schwerpunkt seiner These auf die Überlagerung des kollektiven Beitrags zur Erinnerung über die individuelle legt, ist für Assmanns Forschung entscheidend, dass erst der Austausch eines Kollektivs über einen Bezugsrahmen die Voraussetzungen dafür schaffen könne, dass eine Vergangenheit in das kollektive Gedächtnis einer spe-

ziellen Gruppe eingehe. Vergessen vollzöge sich im Umkehrschluss in Ermangelung eines Bezugsrahmens.⁹⁹ Jan und Aleida Assmann unterscheiden daher zwischen dem kommunikativen und dem kulturellen Gedächtnis als zwei Gedächtnis-Rahmen, zwischen denen ein qualitativer Unterschied bestehe.¹⁰⁰

Die Abhängigkeit der gesellschaftlichen und sinngebenden Normen und Werte einer sozialen Gruppe für die private individuelle Erinnerung ist nach Jan Assmann so groß, dass ein in Einsamkeit aufwachsender Mensch nur schwer zwischen Geträumtem und Erlebtem unterscheiden könne.¹⁰¹ Um den Unterschied zwischen dem kommunikativen und dem kulturellem Gedächtnis aufzuzeigen, greift Assmann auf das 1985 von dem Ethnologen Jan Vansina in seinem Werk „Oral Tradition as History“ geschilderte Phänomen der sogenannten „floating gap“ schriftloser Kulturen zurück, deren Überlieferungen vorwiegend auf Mündlichkeit beruhen. Unter floating gap wird dabei die fließende Lücke zwischen frühen Herkunftserzählungen einerseits und Erzählungen über jüngere Geschehnisse andererseits verstanden.¹⁰² Überwunden wird die floating gap durch die Genealogien von Herrschern, wodurch sich die Zeit nach Assmann in zwei Teile spalten ließe, der absoluten und relativen Vergangenheit. Diese Einteilung decke sich weitestgehend mit der Differenzierung von kommunikativem und kulturellem Gedächtnis, da die Überlieferung sich in schriftlosen Kulturen neben dem kommunikativem Austausch auf mythische Berichte konzentriere.¹⁰³ „Unter dem Begriff des kommunikativen Gedächtnisses fassen wir jene Spielarten zusammen, die ausschließlich auf Alltagskommunikation beruhen.“¹⁰⁴ Damit ähnelt das kommunikative Gedächtnis weitestgehend dem kollektiven Gedächtnis nach Halbwachs.

Ein Übergang zum kulturellen Gedächtnis findet nach Assmann statt, wird der Bereich der Alltagskommunikation hin zum Bereich der objektivierten Kultur verlassen.¹⁰⁵

„Unter dem Begriff des kulturellen Gedächtnisses fassen wir den jeder Gesellschaft und jeder Epoche eigentümlichen Bestand an Wiedergebrauchs-Texten, -Bildern und -Riten zusammen,

⁹⁴ Vgl. *Große Kracht*, Zwischen Gedächtnis und Geschichte, in: *Berger/Seiffert*, Erinnerungsorte: Chancen, Grenzen und Perspektiven eines Erfolgskonzeptes in den Kulturwissenschaften, S. 66.

⁹⁵ Vgl. Vgl. *Sebald/Weyand*, Zur Formierung sozialer Gedächtnisse, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 40, Heft 3, S. 176.

⁹⁶ *Assmann, J.*, Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen, S. 47.

⁹⁷ Vgl. *Assmann, J.*, Kollektives Gedächtnis und kulturelle Identität, in: *Assmann/Hölscher*, Kultur und Gedächtnis, S. 9.

⁹⁸ Vgl. *Assmann, J.*, Religion und kulturelles Gedächtnis, S. 12.

⁹⁹ Vgl. *Schraten*, Zur Aktualität von Jan Assmann – Einleitung in sein Werk, S. 16.

¹⁰⁰ Vgl. *Erl*, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 25.

¹⁰¹ Vgl. *Assmann, J.*, Religion und kulturelles Gedächtnis, S. 13.

¹⁰² Vgl. *Assmann, J.*, Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen, S. 48f.

¹⁰³ Vgl. *Schraten*, Zur Aktualität von Jan Assmann – Einleitung in sein Werk, S. 19; *Assmann*, Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen, S. 49, 63f.

¹⁰⁴ *Assmann, J.*, Kollektives Gedächtnis und kulturelle Identität, in: *Assmann/Hölscher*, Kultur und Gedächtnis, S. 11.

¹⁰⁵ Vgl. ebd., S. 10.

in deren ‚Pfleger‘ sie ihr Selbstbild stabilisiert und vermittelt, ein kollektiv geteiltes Wissen vorzugsweise (aber nicht ausschließlich) über die Vergangenheit, auf das eine Gruppe ihr Bewusstsein von Einheit und Eigenart stützt.“

Neben diesen Erinnerungsfiguren findet sich nach Assmann ein weiteres Bündel zentraler Merkmale, die den Gebrauch des Terminus des kulturellen Gedächtnisses prägen:¹⁰⁶ Diese benennt er wie folgt¹⁰⁷:

1. Das Merkmal der Identitätskonkretheit oder Gruppenbezogenheit bedeutet, dass das kulturelle Gedächtnis den Wissensvorrat einer Gruppe bewahrt, die wiederum aus diesem ein Bewusstsein für ihre Einheit und Eigenheit bezieht, sich gleichsam von anderen Gruppen dadurch abzugrenzen vermag.
2. Die Rekonstruktivität, da sich das Wissen des kulturellen Gedächtnisses immer auf eine gegenwärtig aktuelle Situation bezieht und trotz seiner Gebundenheit an Erinnerungsfiguren und Wissensbeständen retrospektiv funktioniert.
3. Die Geformtheit als Vorbedingung seiner Vererbbarkeit in die Gesellschaft und als distinktives Merkmal zur Unterscheidung zwischen kulturellem Gedächtnis, das sich auf die Kontinuation (sic) fester Erinnerungsfiguren bezieht und dem kommunikativen Gedächtnis.
4. Organisiertheit bezeichnet die institutionelle Absicherung von Kommunikation sowie die Spezialisierung der Gruppe bzw. Träger des kulturellen Gedächtnisses.
5. Aus dem Merkmal der Verbindlichkeit ergibt sich schließlich durch den Bezug auf ein normatives Selbstbild der Gruppe eine klare Wertperspektive sowie ein Relevanzgefälle zur Strukturierung des kulturellen Wissensvorrats und Symbolhaushalts.
6. Die Reflexivität zeigt auf, dass das kulturelle Gedächtnis nicht nur das Lebens- und das Selbstbild der Gruppe, sondern auch sich selbst reflektiert.

Während Jan Assmanns Fokus des kulturellen Gedächtnisses vorwiegend auf frühe Hochkulturen gerichtet ist, hebt Aleida Assmann in ihren Werken, so auch in „Der lange Schatten der Vergangenheit. Erinnerungskultur und Geschichtspolitik“ aus dem Jahr 2006, die Gewaltgeschichte des 20. Jahrhunderts sowie die Bedeutung der damit verbundenen Einzelgeschichten und individuellen Schicksale für das kollektive Gedächtnis hervor.¹⁰⁸ Sie verfolgt die Frage weiter, „wie sich individuelle Erinnerung in ein kollektives Gedächtnis übersetzen lässt, das

¹⁰⁶ Vgl. *Erl*, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 25.

¹⁰⁷ Vgl. *Assmann, J.*, Kollektives Gedächtnis und kulturelle Identität, in: *Assmann/Hölscher*, Kultur und Gedächtnis, S. 13ff; *Erl*, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 25f.

¹⁰⁸ *Assmann, A.*, Wem gehört die Geschichte?, in: *Bachleitner/Begemann/Erhart/Hübinger*, Internationales Archiv für Sozialgeschichte der Deutschen Literatur, Band 36, Heft 1, S. 216–217.

eine tradierbare Form annimmt und welche Probleme bei einem solchen Transfer entstehen.“¹⁰⁹ Sie bezeichnet das individuelle Gedächtnis als „das dynamische Medium subjektiver Erfahrungsverarbeitung“, welches durch Kommunikation in Übereinstimmung zu Halbwachs’ „immer schon sozial gestützt“¹¹⁰ werde. Eine Gedächtnisformation kann nach ihr allein kollektiv genannt werden, wenn sie zusammen mit starken Loyalitätsbindungen auch eine starke vereinheitlichte Wir-Identität hervorbringt, was insbesondere für das nationale oder politische Gedächtnis gelte.¹¹¹

Ein wichtiger Aspekt in Aleida Assmanns Forschung ist ferner das Schwinden der Zeitzeugengeneration, die zu einer durch ein rein medial vermitteltes kulturelles Gedächtnis weitergegebenen Erinnerung an den Holocaust führt.¹¹² Das Drei-Generationen-Gedächtnis aus Großeltern, Kindern und Enkeln beschreibt sie daher als existenzielle Basis persönlicher Erinnerungen und zeitlicher Orientierung, welches nach 80 bis 100 Jahren in einem fließenden Wechsel den Erinnerungen neuer Generationen weichen müsse, sodass das auf Kommunikation basierte Gedächtnis als Kurzzeitgedächtnis einer Gesellschaft anzusehen sei.¹¹³ Dasselbe gelte neben familiären auch für soziale und historische Generationen Reibungen in diesem sozialen Gedächtnis seien auf generationstypische Werte und Bedürfnisse zurückzuführen, „die die jeweiligen Rahmen für die Erinnerung vorgeben, die freilich nur von begrenzter Geltungsdauer sind.“¹¹⁴ Dieser Wandel des sozialen Gedächtnisses spiele auch bei der späten Verarbeitung traumatischer bzw. beschämender Erinnerungen eine entscheidende Rolle, so wurde das Schweigen der Deutschen über ihre historische Schuld nach dem Zweiten Weltkrieg erst von der jüngeren Generation der 1968er und dem Beginn öffentlicher Erinnerungskultur gebrochen.¹¹⁵ Die von ihr selbst aufgeworfene Frage, ob es sich bei dem seit den 1990er Jahren vollziehenden Paradigmenwechsel von der Ideologiekritik zum kollektiven Gedächtnis um eine Fiktion handelt, verneint Assmann dadurch, dass sie nicht nur mentale, materiale und mediale Bilder, sondern auch Erzählungen, Orte, Denkmäler und rituelle Praktiken zu den wesentlichen kulturellen Artefakten einer Gemeinschaft zählt, mit der sich eine Gemeinschaft ein Bild von sich selbst fingiert.¹¹⁶

Obwohl der Begriff des kollektiven Gedächtnis auch in diesen Ausführungen sehr umfassend für alle nicht individuellen, sondern gemeinschaftlichen Erinnerungen einer Gruppe genutzt

¹⁰⁹ *Assmann, A.*, Der lange Schatten der Vergangenheit. Erinnerungskultur und Geschichtspolitik, S. 16.

¹¹⁰ Ebd., S. 25.

¹¹¹ Ebd., S. 36.

¹¹² Vgl. *Erl*, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 30.

¹¹³ Vgl. *Assmann, A.*, Der lange Schatten der Vergangenheit. Erinnerungskultur und Geschichtspolitik, S. 26.

¹¹⁴ Ebd., S. 27.

¹¹⁵ Vgl. ebd.

¹¹⁶ Vgl. ebd., S. 30f.

wird, lassen sich nach Aleida Assmann daher Abgrenzungen treffen, sodass sie das kollektive Gedächtnis vielmehr als eine Art Überbegriff zu deuten scheint, unter dem sie auch andere Gedächtnistypen subsumiert.

3.4 Lokale Erinnerungskultur und regionale Gedächtnisräume

Eine weitere wichtige Frage, die sich innerhalb des Diskurses der Gedächtnistheorien stellt, ist jene nach der Beziehung zwischen Erinnerung und bestimmten Regionen als Gedächtnisräumen. Das heißt, wie sich eine Region in der Erinnerungskultur konstruiert und sich in das Geflecht mit der nationalen sowie transnationalen Ebene einordnet.¹¹⁷ In diesem Kontext wird gefragt nach „Entstehung, Wahrnehmung und Konstruktion ebenso wie nach der Identitäts- und Handlungsfunktion von Räumen im Medium des Gedächtnisses sowie umgekehrt nach dem Stellenwert von Erinnerung, Geschichte und Gedächtnis in Raumbezügen.“¹¹⁸

Betrachtet man den sozialen Raum zugleich als Grundlage und Ergebnis sozialer Kommunikation, ist die lokale Erinnerungskultur ebenso als Grundlage und Ergebnis gemeinschaftlicher intersozialer Verhandlungen zu verstehen.¹¹⁹ Insbesondere die Beziehung zwischen Zeitzeugen/innen und lokalen Erinnerungsräumen müsse nach dem Geschichtsdidaktiker Dietmar von Reeken und dem Regionalhistoriker Malte Thießen stärker in den Fokus der oral history rücken, da selbst Orte und Dinge, die im ersten Moment trivial und alltäglich scheinen, räumliche Ankerpunkte in Lebensgeschichten sein können.¹²⁰

Das Konzept einer solchen Gedächtnislandschaft lehnt sich an die genannten Erkenntnisse über die soziale und räumliche Gebundenheit des kollektiven Gedächtnisses nach Halbwachs an¹²¹, der dieses in Zusammenhang von Raum, Landschaft und Gedächtnis setzte.¹²² Denkmäler, Gedenkstätten und Überreste aus der NS-Zeit wie zum Beispiel Bunker oder Verwaltungsgebäude sind als materielle Spuren der Vergangenheit und Vergegenständlichung von Ge-

¹¹⁷ Vgl. *Andresen*, Tagungsbericht: Erinnerungskultur und Regionalgeschichte, 23.05.2008–24.05.2008 Flensburg vom 30.06.2008, auf: *H-Soz-Kult*, www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-2155 (12.06.2020).

¹¹⁸ Vgl. *Schmid*, Regionale Gedächtnisräume, in: *Fuge/Hering/Schmid*, Gedächtnisräume – Geschichtsbilder und Erinnerungskulturen in Norddeutschland, S. 34.

¹¹⁹ Vgl. *Andresen*, Tagungsbericht: Erinnerungskultur und Regionalgeschichte, 23.05.2008–24.05.2008 Flensburg vom 30.06.2008, auf: *H-Soz-Kult*, www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-2155 (12.06.2020).

¹²⁰ Vgl. *Reeken/Thießen*, Regionale oder lokale Geschichtskulturen? Reichweite und Grenzen von Erinnerungsräumen, in: *Fuge/Hering/Schmid*, Gedächtnisräume. Geschichtsbilder und Erinnerungskulturen in Norddeutschland, S. 75f.

¹²¹ Vgl. 3.1, S.13.

¹²² Vgl. *Fischer*, Gedächtnislandschaften in Geschichte und Gegenwart. Kulturwissenschaftliche Studien, S. 14.

schichte alltäglich physisch erfahrbar, was sie unabhängig von besonderen Anlässen zu wichtigen Erinnerungsträgern werden lässt.¹²³ Den lokalen Erinnerungen in Form von Raum, Topografien und Spuren scheint nach von Reeken und Thießen ferner ein Eigensinn gegenüber der Region als Übergangsraum zwischen lokaler und nationaler Ebene zuzukommen, die die Wahrnehmung des Raumes erst konstruiert.¹²⁴ „Regionale Gedächtnisse sind als subnationale Vergegenwärtigungsmuster von Vergangenheit gleichsam Schaltstellen im räumlich-politischen Schichtaufbau von Gesellschaften. Sie stehen in engem Austausch ‚nach unten‘ zu den Gedächtnisorten und ‚nach oben‘ zur nationalen, mithin zur internationalen Ebene.“¹²⁵ Auch die zugehörigen Akteure lassen sich diesen Ebenen zuordnen, da sie gleichzeitig lokal verankert, aber auch regional sowie überregional vernetzt und national orientiert seien.¹²⁶

3.5 Institutionalisierung der Erinnerungskultur

Die Entstehung und Bedeutung von Einrichtungen der Erinnerungskultur muss – um den Prozess innerhalb ihres zeithistorischen Kontextes zu verorten – neben ihrem gedächtnistheoretischen Hintergrund letztlich auch im Wege ihrer geschichtspolitischen Entwicklung betrachtet werden.

Der am Forschungsinstitut Arbeit, Bildung, Partizipation und an der Fakultät für Geschichtswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum wirkende Historiker Bernd Faulenbach sieht die Institutionalisierung erinnerungskultureller Stätten, also die „Schaffung von Einrichtungen zur Auseinandersetzung mit der Vergangenheit, das heißt von Vergangenheitskommissionen, von Ausstellungen, Museen, Archiven, Instituten unter anderem“¹²⁷ sowie auch die „zivilgesellschaftliche Erinnerungsarbeit von Parteien, Kirchen, gesellschaftlichen Gruppen usw., die teils auf Gemeinschaftsbildung, teils auf die öffentliche Meinungsbildung zielt“ als geschichtspolitische Phänomene. Grundsätzlich zeichnet sich die Erinnerungslandschaft Nordrhein-Westfalens, anders als die vieler anderer Bundesländer, „durch eine äußerst dezentrale Struktur aus, die eine entsprechend vielfältige und binnendifferenzierte historisch-politische Praxis

¹²³ Vgl. *Reeken/Thießen*, Regionale oder lokale Geschichtskulturen? Reichweite und Grenzen von Erinnerungsräumen, in: *Fuge/Hering/Schmid*, Gedächtnisräume. Geschichtsbilder und Erinnerungskulturen in Norddeutschland, S. 73.

¹²⁴ Vgl. ebd., S. 91.

¹²⁵ *Schmid*, Regionale Gedächtnisräume, in: *Fuge/Hering/Schmid*, Gedächtnisräume – Geschichtsbilder und Erinnerungskulturen in Norddeutschland, S. 34.

¹²⁶ Vgl. *Reeken/Thießen*, Regionale oder lokale Geschichtskulturen? Reichweite und Grenzen von Erinnerungsräumen, in: *Fuge/Hering/Schmid*, Gedächtnisräume. Geschichtsbilder und Erinnerungskulturen in Norddeutschland, S. 91f.

¹²⁷ *Faulenbach*, Zeitenwende 1989/90 – Paradigmenwechsel in der Geschichtspolitik?, in: *Bouvier/Schneider*, Geschichtspolitik und demokratische Kultur, S. 85.

entfaltet.¹²⁸ Doch in eben dieser Entwicklung gedächtnispolitischer Entscheidungs- und Institutionalisierungsprozesse der 1990er-Jahre hin zu einer staatlich geförderten Gedenkstättenlandschaft sieht die Historikerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Sozialtheorie und -psychologie der Ruhr-Universität Bochum mit dem Forschungsschwerpunkt Gedächtnispolitik und Geschichtskultur Cornelia Siebeck die Gefahr, dass NS-Gedenkstätten zunehmend ihren gegenwartskritischen und widerborstigen Charakter verlieren.¹²⁹ Entgegen anderer Ansichten hält Siebeck diese – nach wie vor auf einen spezifisch deutschen statt internationalen Diskurs konzentrierte – Entwicklung der NS-Gedenkstätten und -Erinnerungsorte, nicht für eine zwingende Folge „des nun einmal wachsenden zeitlichen Abstandes zur ‚Anlassgeschichte‘ und damit einhergehender Generationswechsel“¹³⁰. Mittlerweile sind auf Initiative der Alliierten im Wege der Entnazifizierungspolitik oder auf Initiative von Überlebenden hin entstandenen Erinnerungsstätten zu gesellschaftlich weit akzeptierten Gedenk- und Bildungsorten avanciert¹³¹, während sie in der Nachkriegszeit als historische Tatorte noch lange Zeit von vielen Akteuren als störend empfunden wurden. Umstritten waren Umfang, Art und Dauer der öffentlichen Erinnerung sowie die Frage nach einem angemessenen Umgang mit der NS-Vergangenheit von Anfang an.¹³² Beigeschmack der Institutionalisierung und Professionalisierung von NS-Erinnerungsorten ist aber seit Inkrafttreten der ersten Gedenkstättenkonzeption des Bundes 1999 ein entstandenes „Spannungsverhältnis zu dem, was in hiesigen NS-Gedenkstätten als wesentlicher Anspruch formuliert wird, nämlich Orte subjektiver und kollektiver ‚Selbstbeunruhigung‘ zu sein [und] kritisches Geschichtsbewusstsein sowie eine im emphatischen Sinne demokratische Gedächtniskultur zu befördern.“¹³³

So vereinnahmt das 1999 vom Bundestag beschlossene Mahnmahl in Form eines – an einen jüdischen Friedhof erinnernde – Stelen-Feld in Berlin nach Ansicht des Historikers Peter Reichel die Opfer des Holocausts und abstrahiert von den Tätern eine Annäherung, die er als erschlichen und anmaßend bewertet.¹³⁴ Eine solidarische Annäherung an die verfolgten und ermordeten europäischen Juden würde nach Reichel verlangen, dass die Lebenden die einstige Todfeindschaft zwischen deutschen Verfolgern und Verfolgten anerkennen und versuchen,

¹²⁸ Kenkmann, in: *Arbeitskreis der NS-Gedenkstätten und -Erinnerungsorte in NRW e.V.*, Geschichte in Verantwortung. NS-Gedenkstätten und Erinnerungsorte in Nordrhein-Westfalen, S. 6.

¹²⁹ Vgl. Siebeck, Unterwegs verloren? NS-Gedenkstätten und „Kritisches Geschichtsbewusstsein“ am 14.04.2015, auf: *Agentur für Bildung – Geschichte, Politik und Medien e.V.*, <https://erinnern.hypothesen.org/194> (12.06.2020).

¹³⁰ Ebd.

¹³¹ Vgl. Geißler, Individuum und Masse – Zur Vermittlung des Holocaust in deutschen Gedenkstättenausstellungen, S. 14.

¹³² Vgl. Reichel, Politik mit der Erinnerung – Gedächtnisorte im Streit um die nationalsozialistische Vergangenheit, S. 17.

¹³³ Siebeck, Unterwegs verloren? NS-Gedenkstätten und „Kritisches Geschichtsbewusstsein“ am 14.04.2015, auf: *Agentur für Bildung – Geschichte, Politik und Medien e.V.*, <https://erinnern.hypothesen.org/194> (12.06.2020).

¹³⁴ Vgl. Reichel, Auschwitz, in: *François/Schulze*, Erinnerungsorte Deutschlands, Band I, S. 617.

die komplexen Ursachen dahinter zu begreifen, wofür zahlreiche KZ-Gedenkstätten, Dokumentationen und Museen mit ihren Topografien Orte schaffen.¹³⁵ Als eine eben solche kritische Selbstreflexion kann auch das beispielsweise 2008 im Wege des staatlichen Institutionalisierungsprozesses ohne große Kritik in die Gedenkstättenkonzeption aufgenommene, auf die deutsche Wiedervereinigung 1989/90 verweisende, Freiheits- und Einheitsdenkmal in Berlin nicht betrachtet werden, welches deutsche „Geschichte als jahrhundertlanges, zu guter Letzt erfolgreiches Ringen um Freiheit und Einheit, mit zwei unglücklichen Ausrutschern ins Totalitäre“ relativiert.¹³⁶ Obgleich unter den verschiedenen geschichtspolitischen Akteuren der Nutzen der Erinnerung unstrittig ist, trifft dies also nicht auf Art und vor allem Inhalt zu.¹³⁷ Vielmehr ist besagtes Denkmal ein Sinnbild für umstrittene Vergangenheitsbewältigung und „dieser neuen alten Sehnsucht nach metaphysischer Heilung und konsensualer Identität“¹³⁸, diesem Bedürfnis nach einem „Schlussstrich-Verlangen“, oft mit Verweis politischer Legitimation durch die – zögerlich folgenden – nationalen Strafprozesse und Entschädigungszahlungen.¹³⁹

Die NS-Vergangenheit sowie ein angemessener Umgang mit ihr werden vermutlich auch weiter umstritten bleiben, insbesondere sei dies der Fall auch trotz oder durch die Versuche einer „Historisierung der Zeit“.¹⁴⁰ Essenziell für das Überleben des Ursprungsgedankens von NS-Gedenkstätten innerhalb staatlicher Förderung ist daher nach Siebeck, die Erkenntnis der neuen Institutionen selbst, dass diese nicht als gallisches Dorf überleben, sondern, dass sie „zu einem öffentlich vernehmbaren gedächtnispolitischen Player werden, der offensiv für die kritisch-reflexive Geschichtskultur eintritt, auf die eine demokratische Gesellschaft angewiesen ist.“¹⁴¹

¹³⁵ Vgl. ebd.

¹³⁶ Siebeck, Unterwegs verloren? NS-Gedenkstätten und „Kritisches Geschichtsbewusstsein“ am 14.04.2015, auf: *Agentur für Bildung – Geschichte, Politik und Medien e.V.*, <https://erinnern.hypothesen.org/194> (12.06.2020).

¹³⁷ Vgl. Reichel, Politik mit der Erinnerung – Gedächtnisorte im Streit um die nationalsozialistische Vergangenheit, S. 16.

¹³⁸ Siebeck, Unterwegs verloren? NS-Gedenkstätten und „Kritisches Geschichtsbewusstsein“ am 14.04.2015, auf: *Agentur für Bildung – Geschichte, Politik und Medien e.V.*, <https://erinnern.hypothesen.org/194> (12.06.2020).

¹³⁹ Vgl. Reichel, Politik mit der Erinnerung – Gedächtnisorte im Streit um die nationalsozialistische Vergangenheit, S. 17.

¹⁴⁰ Reichel, Politik mit der Erinnerung – Gedächtnisorte im Streit um die nationalsozialistische Vergangenheit, S. 17.

¹⁴¹ Siebeck, Unterwegs verloren? NS-Gedenkstätten und „Kritisches Geschichtsbewusstsein“ am 14.04.2015, auf: *Agentur für Bildung – Geschichte, Politik und Medien e.V.*, <https://erinnern.hypothesen.org/194> (12.06.2020).

4. Zwischenfazit

Für die vorliegende Bachelorarbeit ist anhand der vorangegangenen Ausführungen das Zwischenfazit zu ziehen, dass, wenn also die Präsenz der NS-Vergangenheit im Rahmen verschiedener Gedächtnistheorien und ihrer Funktionen betrachtet und betrieben wird, dies als Teil eines Erinnerungsdiskurses geschieht. Für die analytische Betrachtung des Entstehungskontextes von Erinnerungskultur ist es aber ebenso wichtig, zu betrachten, in welchem Prozess die Etablierung von Gedenkorten geschichtspolitisch zu verorten ist. Festzuhalten ist daneben, dass Gedenkstätten und Erinnerungsorte fortlaufend in ihrer Entstehungs- und Konzeptionsphase sind und das auch sein sollten, um ihrem Gedanken gerecht zu werden. Um die Ergebnisse zu verdeutlichen, werden sie im sechsten und siebten Kapitel der Arbeit auf ein praktisches Beispiel, das ZfE in Duisburg, bezogen.

5. Das Zentrum für Erinnerungskultur, Menschenrechte und Demokratie

5.1 Entstehung und Entwicklung

Seit Herbst 2014 bietet das ZfE, im Rahmen des Kultur- und Stadthistorischen Museums und des Stadtarchivs¹⁴², in Duisburg öffentliche Veranstaltungen in seiner Funktion Erinnerungs- und Gedenkstätte an. Den Auftakt des ZfE gaben die Sonderausstellungen „Jüdisches Leben in Duisburg von 1918 bis 1945“ (von April 2015 bis Ende Januar 2016) und „Das rote Hamborn – Politischer Widerstand in Duisburg von 1933 bis 1945“ (von Mai 2017 bis Mai 2018).¹⁴³ Der Entstehungsprozess des ZfE als Ort wissenschaftlicher und pädagogischer Aufarbeitung der Duisburger NS-Geschichte zeichnete sich allerdings bis zu diesem Erfolg aus verschiedenen Gründen als langjähriges Unterfangen aus, dessen Umsetzung im Rahmen politischer, finanzieller und gesellschaftlicher Anforderungen der Stadt im Laufe der Jahre stets stärker in den Fokus rückte. Nachdem die Mehrheit des Stadtrates bereits am 17. September 2007¹⁴⁴ die Einrichtung eines NS-Dokumentationszentrums für Duisburg beschlossen hatte, führte das „jahrelange Ringen um eine NS-Dokumentationsstätte zur Nazi-Herrschaft“¹⁴⁵ schließlich in der Sitzung des Stadtrates am 11. November 2013 zu einer Entscheidung, in der sich dieser erneut mit breiter Mehrheit für das Projekt aussprach.¹⁴⁶ Es stellt sich die Frage, wieso sich eine solche Einrichtung – im Gegensatz zu solchen anderer Städte in NRW – erst 2014 und damit so „spät dran“¹⁴⁷ als Bestandteil des Stadtgeschehens etablieren konnte.

Seit den aufkommenden gedächtnispolitischen Debatten der 1980er-Jahre formierten sich immer stärker zwei antagonistische Sinnbildungsmuster in Hinsicht auf den historischen Umgang mit der deutschen NS-Vergangenheit heraus. Diese lassen sich als die Normale-National-Identität mit dem Fokus auf eine Anknüpfung an gute Nationalgeschichte auf der einen Seite und auf der anderen Seite die „Holocaust-Identität“, mit Fokus auf den Zivilisationsbruch

¹⁴² Vgl. ZfE, Startseite Internetpräsenz, <https://www2.duisburg.de/micro2/zek/index.php> (12.06.2020).

¹⁴³ Vgl. ZfE, Stand und Ausbau, <https://www2.duisburg.de/micro2/zek/navi1/102010100000448142.php> (12.06.2020).

¹⁴⁴ Vgl. *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 07-0463/1 vom 03.09.2007, S. 38.

¹⁴⁵ Schmeer, Neuer Ort der Erinnerung am 13.11.2013, auf: *NRZ Duisburg*, <https://www.nrz.de/staedte/duisburg/neuer-ort-der-erinnerung-id8662478.html> (12.06.2020).

¹⁴⁶ Vgl. ebd.

¹⁴⁷ Vgl. Wenzel, Geschichte vor der eigenen Haustür am 10.07.2015, auf: *akduell*, <https://www.akduell.de/home/mehr/archiv/geschichte-vor-der-eigenen-haustuer>, S. 4 (12.06.2020).

nach Auschwitz und auf die Abkehr von einer schlichten Normalisierung der deutschen Geschichte und Identität bezeichnen.¹⁴⁸ Siebeck hält zu diesem historischen Bruch und seiner repräsentativen Einhegung fest:

„In zivilgesellschaftlicher Regie entstand damals eine vielfältige Gedenklandschaft, die auf die NS-Verbrechen und ihre Opfer, aber auch auf ein breites Spektrum antinazistischen Widerstandes verwies. Gegen nach wie vor beträchtliche Widerstände wurde der öffentliche Raum der Bundesrepublik somit als postnationalsozialistischer Raum definiert.“¹⁴⁹

Stimmen, die eine Einrichtung zur Aufarbeitung der NS-Vergangenheit und Geschichte des zweiten Weltkrieges einforderten, erschienen auch in Duisburg schon früh in der Lokalpolitik und Stadtgesellschaft. So beklagten Rudolf Tappe und Manfred Tietz von der Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes (VVN) im Vorwort zu ihrem Buch „Tatort Duisburg 1933-1945 Band I – Widerstand und Verfolgung im Nationalsozialismus“ im April 1989 bereits vor Entstehung des Erinnerungsbooms der 1990er-Jahre, dass die Stadt Duisburg bzw. lokale Politiker nicht für die Aufarbeitung der Stadtgeschichte und ihrer Widerstandsbewegung einstehen und sich bis zu diesem Zeitpunkt „außer blumigen Worten und vagen Zusagen“¹⁵⁰ nichts im Sinne der Umsetzung ergeben hätte. Im „Gegensatz zu Essen oder Oberhausen gibt es in Duisburg zum Beispiel keine ständige Ausstellung über Widerstand und Verfolgung im Nationalsozialismus, kein Dokumentationszentrum, nichts...“¹⁵¹ Noch die dem Kulturausschuss am 27. August 2007 vorgelegte Beschlussvorlage mit dem Antrag des Arbeitskreises Garnison Duisburg auf Einrichtung einer Zeitzeugenbörse mit entsprechend transkribierten Interviews wurde im Entschluss lediglich als wichtiger Beitrag zur Aufarbeitung der NS-Geschichte in Duisburg begrüßt. Eine materielle Unterstützung seitens der Stadt wurde allerdings mit Verweis auf fehlende Personal- und Sachmittel verweigert und die Durchführung auf ehrenamtliches Engagement beschränkt, obwohl die Dringlichkeit der Maßnahme aufgrund des fortgeschrittenen Alters der Zeitzeugen/innen durchaus eingeräumt wurde.¹⁵² Wie sehr auch andere Gedenkstätten „ihre Existenz vor allem dem Engagement so genannter Initiativen ‚von unten‘ verdanken, in denen sich Laienhistoriker und Angehörige ehemaliger Opferverbände mit bürgerschaftlich Engagierten und Alltagshistorikern verbanden“¹⁵³, betonte schon der 1995 gegründete Arbeitskreis der NS-Gedenkstätten und -Erinnerungsorte in Nordrhein-Westfalen.

¹⁴⁸ Vgl. Siebeck, Unterwegs verloren? NS-Gedenkstätten und „Kritisches Geschichtsbewusstsein“ am 14.04.2015, auf: *Agentur für Bildung – Geschichte, Politik und Medien e.V.*, <https://erinnern.hypothesos.org/194> (12.06.2020).

¹⁴⁹ Ebd.

¹⁵⁰ Tappe/Tietz, Tatort Duisburg 1933–1945 Band I, S. 15.

¹⁵¹ Ebd.

¹⁵² Vgl. Jannsen, Stellungnahme CDU-Fraktion, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, DS 07-1171 vom 31.07.2007.

¹⁵³ Kenkmann, in: Arbeitskreis der NS-Gedenkstätten und -Erinnerungsorte in NRW e.V., *Geschichte in Verantwortung*, S. 4.

Doch obwohl erkannt wurde, dass die Bedeutung eines Erinnerungsortes beziehungsweise einer Gedenkstätte für die Stadt groß und zwingend notwendig war und mit jedem Aufmarsch der Neo-Nazis wuchs¹⁵⁴, erwies sich sowohl die Errichtung als auch die Verortung des ZfE in Duisburg als nicht unproblematisch.¹⁵⁵ So begann nach Entwurf und Vorlage einer ersten Konzeption des gewünschten NS-Dokumentationszentrums der Kampf um einen geeigneten Ort. Nachdem zunächst das geplante Multifunktions- und Geschäftszentrum „Stadtfenster“ als Räumlichkeit des NS-Dokumentationszentrums angedacht war, beschloss der Rat im Dezember 2012, dass das neue Gebäude zu wenig Platz für die Integration des Vorhabens bieten würde.¹⁵⁶ Engagierte Mitglieder des Kulturausschusses, wie die Ratsfrau der Partei Die Grünen, Doris Janicki, bezweifelten daraufhin die tatsächliche Anwesenheit des politischen Willens, das Projekt umzusetzen.¹⁵⁷ Obwohl das Vorhaben übereinstimmend als ethische Verpflichtung anerkannt wurde, galt seine Neu-Einrichtung mit Übernahme der laufenden Kosten, in Form der Betriebs- und Personalkosten, als freiwillige Leistung für eine Stadt mit Haushalts-sanierungsplan als grundsätzlich verboten.¹⁵⁸ Vordergründig von allen gewollt, ließ daher ein Ergebnis der Umsetzung der Kooperationsvereinbarungen zur Errichtung eines NS-Dokumentationszentrums von Rot-Rot-Grün und Schwarz-Grün auf sich warten.¹⁵⁹ Um nicht den Eindruck zu erwecken, eine entsprechende Einrichtung nur per Lippenbekenntnis zu wünschen, sie aber angesichts der Finanzlage und des Streites um die Verortung tatsächlich nie einzurichten¹⁶⁰, wurden im Vorfeld zur Ratssitzung am 10. Dezember 2012 Anträge gestellt: Die CDU und die Duisburger Wählergemeinschaften (DWG) forderten die Verwaltung am 3. Dezember 2012 im Rahmen ihres Antrags dazu auf, zur nächsten Sitzung des Rates, des Kultur- und Schulausschusses, eine Umsetzungs- und Planungsvorlage in Höhe der im Haushalt vorgesehenen und beschlossenen investiven Mittel¹⁶¹ zu fertigen und verwiesen dabei auf die zunehmend peinliche öffentliche Debatte über die Realisierung des NS-Dokumentationszentrums Duisburg. Hierbei betitelten sie das Vorhaben als Pflichtaufgabe.¹⁶² Entsprechend dieser Forderung, beantragten auch SPD, Grüne und Linke¹⁶³, dass der Oberbürgermeister innerhalb des

¹⁵⁴ Vgl. Janicki, zu: *Winterseel*, Duisburg braucht NS-Dokumentationszentrum, in: *WAZ Duisburg* am 26.11.2005.

¹⁵⁵ Vgl. *Aufderheide*, NS-Zentrum weiter auf der Kippe, in: *NRZ Duisburg* am 10.12.2012.

¹⁵⁶ Vgl. *Alihodzic*, Blindes Stadtfenster am 14.01.2013, auf: *Jüdische Allgemeine*, [https://www.juedische-allgemeine.de/gemeinden/blindes-stadtfenster/\(12.06.2020\)](https://www.juedische-allgemeine.de/gemeinden/blindes-stadtfenster/(12.06.2020)).

¹⁵⁷ Vgl. Janicki, Die Grünen, Beratungsergebnis – öffentliche Sitzung des Kulturausschusses am 26.02.2013, S. 21.

¹⁵⁸ Vgl. *Kalscheur*, Das geplante NS-Dokumentationszentrum in Duisburg wackelt am 21.12.2011, auf: *WAZ Duisburg*, <https://www.waz.de/staedte/duisburg/das-geplante-ns-dokumentationszentrum-in-duisburg-wackelt-id6181846.html> (12.06.2020).

¹⁵⁹ Vgl. *Aufderheide*, NS-Zentrum weiter auf der Kippe, in: *NRZ Duisburg* am 10.12.2012.

¹⁶⁰ Vgl. ebd.

¹⁶¹ *Stadt Duisburg*, Haushaltsplan 2012, S. 643, 668f.

¹⁶² Vgl. *CDU- und DWG*, Öffentlicher Antrag der Fraktionen, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, DS 12 – 1947 vom 03.12.2012.

¹⁶³ Vgl. *SPD/Bündnis 90 Die Grünen/Die Linke*, Gemeinsamer Antrag der Fraktionen, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*,

ersten Quartals neue Räumlichkeiten benennen und seinen Fokus auf das Stadthistorische Museum und das Internationale Zentrum richten solle.¹⁶⁴

Am 24. September 2013 wurde dem Kulturausschuss zur Vorberatung am 14. Oktober 2013 und dem Stadtrat schließlich am 11. November 2013 zur Entscheidung, eine Beschlussvorlage eingereicht, die als Gegenstand die Konzeption, Planung und Verortung der Bildungs- und Vermittlungsarbeit des ZfE enthielt und als Zitation vorangestellt, den Auszug aus Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes: „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ enthielt.¹⁶⁵ Die Entscheidung fiel mit breiter Mehrheit zugunsten der Errichtung aus, so dass die Umsetzung der Konzeption eines NS-Dokumentationszentrums endlich „Grünes Licht“¹⁶⁶ erhielt. Eine weitere Debatte entfaltete sich um die Namensgebung. So bemängelte der Duisburger Integrationsrat die Änderung des ursprünglichen Vorhabennamens „NS-Dokumentationszentrum Duisburg“ über „Werkstatt für Erinnerungskultur“ in „Zentrum für Erinnerungskultur, Menschenrechte und Demokratie“ mit dem Einwand, dass letzterer Gefahr laufe, der ernstesten Thematik der Verbrechen des NS-Regimes weder gerecht zu werden noch genug Menschen erreichen könne.¹⁶⁷ Der Name des ZfE spiegelt heute seinen normativen Wertehorizont wieder, der Schwerpunkt liegt indes auf der erinnerungskulturellen Aufarbeitung der NS-Geschichte Duisburgs.

Die zweite Baustufe zum Aufbau des ZfE soll zwischen 2018 und 2023 abgeschlossen werden und umfasst die Errichtung einer Dauerausstellung, die Erweiterung des pädagogischen sowie medialen Angebotes und den Aufbau der migrantischen Erinnerungskultur mit dem Schwerpunkt Marxloh.¹⁶⁸

5.2 Konzept und Ziel – Die Funktion des Erinnerns

Eine der ersten Gedenkstättenöffnungen für Opfer des Nationalsozialismus fand am 2. September 1962 in einer von Duisburgs Nachbarstädten, in der Gedenkhalle des Schlosses in Oberhausen, statt. In ihrer Eröffnungsrede hielt die damalige SPD-Oberbürgermeisterin Luise Alberts fest, dass die Funktion der Gedenkstätte, die eine Stätte der Begegnung sein müsse,

DS 13 – 0230/1 vom 15.03.2013.

¹⁶⁴ Vgl. *Aufderheide*, NS-Zentrum weiter auf der Kippe, in: *NRZ Duisburg* am 10.12.2012.

¹⁶⁵ Vgl. *ZfE*, Konzept, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 13-0230 vom 24.09.2013, S. 4.

¹⁶⁶ *Endell*, Rat gibt grünes Licht für das NS-Dokuzentrum in Duisburg am 12.11.2013, auf: *WAZ Duisburg*, <https://www.waz.de/staedte/duisburg/rat-gibt-gruenes-licht-fuer-das-ns-doku-zentrum-in-duisburg-id8661599.html> (12.06.2020).

¹⁶⁷ Vgl. *MTB/IGMG/DERGAH*, Gemeinsamer Antrag, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, DS 13 – 1553 vom 14.11.2013.

¹⁶⁸ Vgl. *ZfE*, Problembeschreibung/Begründung, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 17-0477 vom 11.05.2017, S. 4–9.

vor allem sei, Menschen aufzuklären, die den Nationalsozialismus und seine Verbrechen an der Menschheit nur aus unzulänglichen Erzählungen kennen. Der Ort müsse darüber hinaus das Bewusstsein für eine aktive Auseinandersetzung mit dem Geschehenen entgegen dem Vergessen wachhalten.¹⁶⁹ 51 Jahre später zeichnet sich auch das ZfE durch die Erinnerung an die NS-Zeit als pädagogisches Medium der gesellschaftlichen Funktion des Gedenkens und Erinnerns aus.¹⁷⁰ In seinem dem Stadtrat am 11. November 2013 zur Entscheidung vorgelegten und am 24. September 2013 als Beschlussvorlage eingereichten Konzept definiert sich auch das ZfE als Ort des aktiven Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus mit Blick auf die Verhaltensweise der Bevölkerung allgemein und der Betroffenen im Einzelnen.¹⁷¹

Zur Leitlinie des Konzepts und einer zentralen wissenschaftlichen Aufgabe der Einrichtung gehören daher ein biografischer sowie lokalgeschichtlicher Vermittlungsansatz, der die Ereignisse im Nationalsozialismus durch Recherche der Lebenswege von Menschen aus Duisburg aus den individuellen Opferperspektiven heraus erfahrbar macht.¹⁷² Die für die Konzeption mitverantwortliche wissenschaftliche Mitarbeiterin des ZfE und Kulturhistorikerin Anne Ley-Schalles betont in diesem Kontext ferner die Bedeutung „mit Augenmaß und thematisch angemessen die Geschlechterrolle aufzugreifen, wie zum Beispiel eben auch die Widerstandskämpferinnen ‚zu Wort‘ kommen zu lassen, ihre aktive Rolle aufzuzeigen.“¹⁷³ Bei der Darstellung und Vermittlung der Biografien ist die Opferperspektive entscheidend, wozu auch die Aspekte menschlicher Handlungsweisen durch Täter, Mitläufer und Zuträger zählen.¹⁷⁴ Für Ley-Schalles gehört es zum Aufzeigen differenzierter Handlungsstränge und unterschiedlicher Entscheidungswege dazu, ein Thema ganzheitlich zu beleuchten, „Täter zu identifizieren (so weit möglich), Verfolgte nicht als nur passive Opfer, sondern als handelnde Individuen zu sehen.“¹⁷⁵ Das ZfE geht in dieser konzeptionellen Leitlinie konform mit der seit den 1990er-Jahren zu beobachtenden Veränderung in der Präsentation von Gedenk- und Erinnerungsstätten: Weg von früheren Repräsentationen der Massenvernichtung, hin zur Priorisierung von Selbst-

¹⁶⁹ Vgl. *Becker*, Mehr als Erinnern, Forschen, Lernen: Geschichte, Probleme und Perspektiven der NS-Gedenkstätten in Nordrhein-Westfalen am 08.05.2009, auf: *Stiftung Mitarbeit*, http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_becker_090508.pdf (12.06.2020).

¹⁷⁰ Vgl. *Werker*, Gedenkstättenpädagogik im Zeitalter der Globalisierung. Forschung, Konzepte, Angebote, in: *Adick/Parreira do Amaral*, Sozialisations- und Bildungsforschung: international, komparativ, historisch, Band 17, S. 19.

¹⁷¹ Vgl. *ZfE*, Konzept, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 13-0230 vom 24.09.2013, S. 8.

¹⁷² Vgl. ebd.

¹⁷³ *Ley-Schalles*, Interview am 7.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

¹⁷⁴ Vgl. *ZfE*, Konzept, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 13-0230 vom 24.09.2013, S. 8–9.

¹⁷⁵ *Ley-Schalles*, Interview am 7.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

zeugnissen und Biografien der verfolgten und ermordeten Personen der NS-Zeit als wesentliche Materie der historischen Dokumentation.¹⁷⁶ In diesem Prozess ist es wichtig, die Betroffenen selbst bzw. Angehörigen einzubeziehen. So wird im Konzept die Wahrung individueller Persönlichkeitsrechte der Opfer und der Fokus auf eine würdevolle Darstellung innerhalb der Auswahl von Abbildungen und Exponaten betont, dies trifft insbesondere zu, wenn es sich bei den erhaltenen Fotografien um erniedrigende durch die Gestapo handelt, auch soll „eine Ausratisierung von NS-Objekten vermieden werden“.¹⁷⁷ Aleida Assmann beschreibt diesen auratischen Effekt traumatischer Orte als Ergebnis ihrer eigentümlichen Verbindung von Nähe und Ferne, die „Präsenz mit Absenz, sinnliche Gegenwart mit historischer Vergangenheit verschränkt.“¹⁷⁸ Im Wege einer Konzeption aktiver Partizipation durch Recherche mit Hilfe verschiedener Medien, Literatur, Archivalien in Form digitalisierter Original-Dokumente zur NS-Geschichte sowie Wiedergutmachungsakten und der bereitgestellten wissenschaftlichen Datenbank der Besucher/innen¹⁷⁹, greift das ZfE den Gedanken eines aktiven Museums auf mit dem Ziel, Konsumenten zu Produzenten zu machen.¹⁸⁰ Die konzeptionelle Leitlinie steht somit in Einklang mit der gegenwärtigen Ausstellungspraxis. Diese ist stark durch „Personalisierungen bzw. Individualisierungen geprägt, die einen empathischen Zugang zu den historischen Ereignissen versprechen.“¹⁸¹ Als Ziele seiner Vermittlungsarbeit benennt das ZfE daher, dass die sogenannte Denkstätte es ermöglichen soll, die Vergangenheit mit der gegenwärtigen Alltagsituation der Kinder- und Jugendlichen – und längerfristig auch anderer Zielgruppen – zu korrelieren sowie diese mit ihren eigenen Erfahrungen in Bezug auf Flucht, Ausgrenzung oder Gewalt in Verbindung zu setzen.¹⁸² Diese Vergegenwärtigung soll zu einer dauerhaften Sensibilisierung und Empathie der Besucher/innen gegenüber einem achtungsvollen Umgang im alltäglichen Miteinander führen. Den Besuchern/innen der Ausstellungen und der Denkstätte sollen ferner – auch anhand historischer Beispiele für „stille Helden“, die sich dem menschenverachtenden NS-Maßnahmen widersetzt haben – Werte wie Zivilcourage, Solidarität, Toleranz und Empathie als alternative Handlungsoptionen vermittelt werden.¹⁸³ Das didaktische Ziel der Erinnerung ist es daher, einen Reflexionsprozess von der Befragung der Vergangenheit

¹⁷⁶ Vgl. Geißler, Individuum und Masse – Zur Vermittlung des Holocaust in deutschen Gedenkstättenausstellungen, S. 12.

¹⁷⁷ ZfE, Konzept, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 13-0230 vom 24.09.2013, S. 9.

¹⁷⁸ Vgl. Assmann, A., Erinnerungsräume. Formen und Wandlungen des kulturellen Gedächtnisses, S. 329ff.

¹⁷⁹ Vgl. ZfE, Konzept, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 13-0230 vom 24.09.2013, S. 9f.

¹⁸⁰ Vgl. Siebeck, Unterwegs verloren? NS-Gedenkstätten und „Kritisches Geschichtsbewusstsein“ am 14.04.2015, auf: *Agentur für Bildung – Geschichte, Politik und Medien e.V.*, <https://erinnern.hypothesos.org/194> (12.06.2020).

¹⁸¹ Geißler, Individuum und Masse – Zur Vermittlung des Holocaust in deutschen Gedenkstättenausstellungen, S. 13.

¹⁸² Vgl. ZfE, Konzept, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 13-0230 vom 24.09.2013, S. 10.

¹⁸³ Vgl. ebd. S. 11.

zum Hinterfragen der Gegenwart freizusetzen, die zu einer Aktivierung des historischen Gedächtnisses führe und zur Bildung von kritischen Werturteilen bzw. Schlussfolgerungen.¹⁸⁴

Neben den genannten Sonderausstellungen sieht das Konzept des ZfE als weitere Ausbaustufe die Errichtung einer Dauerausstellung zur Duisburger NS-Geschichte vor, die sich aktuell in der Konzeption befindet.¹⁸⁵ Die Dauerausstellung soll nach Ley-Schalles ebenfalls als Anlaufstelle und Ort der Reflektion für die Stadtgesellschaft insgesamt, aber auch für die pädagogischen Maßnahmen mit Schülern/innen und Studierenden ausgerichtet werden. Ihre Ausarbeitung wird ebenfalls den konzeptionellen Charakter einer begehbaren sowie kritischen Auseinandersetzung mit der Stadtgeschichte tragen, deren Aufarbeitung sich ohne politischen Einfluss von außen vollziehen müsse.¹⁸⁶ Ein Großkonzept könne noch lange verändert werden, es gelange dadurch mit jedem Schritt zu einer Verfeinerung und dem eigentlichen Konzept. Unverzichtbar für die Erreichung der Vermittlungsziele des ZfE und den Aufbau einer umfassenden Datenbank, um Recherchemöglichkeiten zu bieten und aus diesen heraus Angebote zu entwickeln, ist zudem eine breite Öffnung in die Duisburger Stadtgesellschaft.¹⁸⁷

5.3 Quellen und Netzwerke

Am 7. Mai 2014 fand in Anwesenheit historisch interessierter Akteure der Stadt, wie unter anderem der jüdischen Gemeinde, der Walsumer Initiative „Erinnern gegen Rechts“, der VVN, dem Verein „Gegen Vergessen – für Demokratie“ und dem Duisburger Heimatvereinen im Rahmen der Veranstaltung zum Gedenken an die 1933 von Nationalsozialisten ermordeten Gewerkschafter, die symbolische Grundsteinlegung des ZfE statt. Seither bildet die Denkstätte einen wichtigen „Knotenpunkt des städtischen Netzwerkes zur Erinnerungskultur“¹⁸⁸ zwischen dem ZfE und Akteuren der Stadt, die über historisches Material in Bezug auf die NS-Stadtgeschichte verfügen. Dazu zählen beispielsweise Stadtbibliothek und Stadtarchiv, das Filmforum, das Wilhelm-Lehmbruck Museum, die Universität Duisburg-Essen sowie die Zeitzeugenbörse Duisburg.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Vgl. Kranz, Gedenkstätten für die Opfer von NS-Verbrechen als Räume der Erinnerung und Bildung, in: *Kranz, Zur Pädagogik der Erinnerung. Bedingungen, Ziele und Methoden historischer Bildung in Gedenkstätten*, S. 37.

¹⁸⁵ Vgl. ZfE, Konzept, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 13-0230 vom 24.09.2013, S. 6.

¹⁸⁶ Vgl. Ley-Schalles, Interview am 07.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

¹⁸⁷ Vgl. ZfE, Stand und Ausbau, <https://www2.duisburg.de/micro2/zek/navi1/102010100000448142.php> (12.06.2020).

¹⁸⁸ ZfE, Konzept, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 13-0230 vom 24.09.2013, S. 11.

¹⁸⁹ Vgl. ebd.

Wie wichtig gesellschaftliche Netzwerke mit bürgerschaftlichen Akteuren für die Arbeit einer Gedenkstätte wie dem ZfE sind, betont auch der Direktor des Duisburger Stadtarchivs und gemeinsamer Projektleiter des ZfE mit Museumsdirektorin Susanne Sommer, Andreas Pilger. Ihm zufolge wirke sich bürgerschaftliches Engagement durch verschiedene Akteure der Duisburger Stadtgesellschaft und über ihre Grenzen hinaus aus, und zwar nicht nur grundlegend auf die Entstehung und Entwicklung des ZfE als Institution der Stadtverwaltung und Stadtgesellschaft. Vielmehr werde auch durch diverse Sammlungen und Bestände fortlaufend das Fundament zu historischer Bildungsarbeit und der Erweiterung des Stadtarchivs gelegt.¹⁹⁰

Diese Akteure, wie beispielsweise die Gesellschaft für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit bzw. die Begleitpersonen der Besucherprogramme ehemaliger Duisburger/innen, die Jüdische Gemeinde Duisburg-Mülheim-Oberhausen, die Forscher/innen vor Ort, Duisburger Initiativen, die VVN, aber auch andere Mahn- und Gedenkstätten oder das Salomon-Ludwig-Steinheim-Institut in Essen sowie internationale Kontakte trugen maßgeblich zur Konzeption der ersten Ausstellung von April 2015 bis Ende Januar 2016 bei. Ebenso hatten sie Anteil an der Erstellung des entsprechenden Begleitbandes „Noch viele Jahre lang habe ich nachts von Duisburg geträumt – Jüdisches Leben in Duisburg von 1918–1945“, sodass die Verbindungen zu ihnen als unschätzbar und eindrücklich beschrieben werden.¹⁹¹ Dieses wachsende und sich festigende soziale Netzwerk des ZfE erstreckte sich durch intensiven Austausch auch auf die Konzeption der Ausstellung „Das rote Hamborn – Politischer Widerstand in Duisburg von 1933 bis 1945“ und trug auch hier wesentlich zu ihrer Realisierung bei.¹⁹² Als weiteres gelungenes Beispiel erfolgreichen Netzwerkens und Zusammenarbeit führt Pilger die Recherchearbeit und Kommunikation zu und mit Familien im Vorfeld der Wanderausstellung „Rassendiagnose Zigeuner: Der Völkermord an den Sinti und Roma und der lange Kampf um Anerkennung“ des Dokumentations- und Kulturzentrums Deutscher Sinti und Roma an, die das ZfE in Zusammenarbeit um einen lokalgeschichtlichen Teil ergänzt hat.

„Zu unserem Filmvortrag¹⁹³ kamen Angehörige wie Mario Reinhardt¹⁹⁴, der Material mitbrachte. Wir konnten die Informationen direkt einordnen, weil wir uns vorher schon mit der

¹⁹⁰ Vgl. Pilger, Übernahme und Erschließung von Unterlagen der Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes/Bund der Antifaschistinnen und Antifaschisten (VVN) im Stadtarchiv Duisburg, in: *Archivar*, 72. Jahrgang, Heft 1, S. 30.

¹⁹¹ Vgl. Ley, Danksagung, in: *ZfE*, Noch viele Jahre habe ich nachts von Duisburg geträumt – Jüdisches Leben in Duisburg von 1918 bis 1945, S. 5.

¹⁹² Vgl. Ley, Danksagung, in: *ZfE*, Das rote Hamborn – Politischer Widerstand in Duisburg von 1933 bis 1945, S. 5.

¹⁹³ Gemeint ist die Vorführung des Dokumentarfilms „Zigeuner in Duisburg“ von Rainer Komers, die am 11.04.2019 in der Denkstätte des ZfE mit anschließender Diskussion stattfand, vgl: <https://www2.duisburg.de/micro2/zek/news/102010100000560431.php> (12.06.2020).

¹⁹⁴ Mario Reinhardt (*1969) stammt aus der Duisburger Sinti-Familie Lehmann. Sein Großvater, Franz Lehmann (1922–1992), überlebte Auschwitz und Buchenwald.

Familie Lehman in unserer Recherche auseinandergesetzt haben. So konnten auch wir Informationen anbieten, wie die Wiedergutmachungsakte. Es entstand Vertrauen. Und dann haben wir auch wieder eine ganze Reihe von Fotos bekommen, uns weiter ausgetauscht. Das war der idealtypische Weg.¹⁹⁵

Eine wichtige Rolle hinsichtlich des Austauschs und der Dokumentationsammlung kommt innerhalb der Vernetzung des ZfE außerdem dem aus engagierten Bürgerinitiativen bestehenden „Runden Tisch der Initiativen“¹⁹⁶ zu. Pilger wünscht sich, dass dieser Dialog in Zukunft wieder über einen rein pragmatischen Austausch von Materialien hinaus und hin zu Aushandlungsprozessen aktiver wird, die zivilgesellschaftlichen Akteure auch andersherum mehr einfordern.¹⁹⁷ Ziel des ZfE ist es, eine lebendige Auseinandersetzung mit den Duisburger Bürger/innen zu pflegen, sodass „die Grenzen zwischen dem ‚Drinnen‘ und ‚Draußen‘ künftig flüssiger werden [...] und möglichst viele Menschen, denen an diesen Orten gelegen ist, zur Teilhabe an deren ideeller und materieller Gestaltung einzuladen.“¹⁹⁸ Es ist ihm ferner wichtig, dass die einstige Kontinuität von Vereinen zum ZfE gemeinsam mit kritischem Diskurs und gesellschaftlicher Reibung wieder auflebt, „denn wir brauchen die Zivilgesellschaft als Korrektiv [...] wir wollen auf die Bedarfe der Zivilgesellschaft reagieren.“¹⁹⁹ Neben dem Kontakt mit den Bürger/innen ist Pilger auch der Austausch mit den Vertretern/innen der Duisburger Stadtgesellschaft wichtig, wie zum Beispiel, dass Mitglieder des Kulturausschusses Einladungen zu Veranstaltungen wahrnehmen, Dialoge entstehen können.²⁰⁰ Für neue Arbeiten offen zu sein und Impulse hierfür zu setzen sieht das ZfE ebenso als interaktive Anforderung wie es gleichsam bei der eigenen Recherche auf die Bereitstellung historischen Materials und die Hilfe interessierter Bürger/innen angewiesen ist.²⁰¹

Soziale Netzwerke aus der Stadtgesellschaft und darüber hinaus dienen somit zugleich als Quellen der historischen Recherchearbeit und Aufarbeitung der Stadtgeschichte. Sowohl das Stadtarchiv als auch das kultur- und stadthistorische Museum verfügen bereits über eine beträchtliche Datenbank von amtlichen sowie privaten schriftlichen Dokumenten, Fotos, Originalrelikten, Interviews bzw. Tonträgern und Filmen aus der Duisburger Bevölkerung. Neben diesen historischen Quellen spielen auch internationale Internetquellen, wie zum Beispiel die

¹⁹⁵ Pilger, Interview am 28.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

¹⁹⁶ Vgl. *ZfE*, Vernetzung, <https://www2.duisburg.de/micro2/zek/navi1/102010100000448144.php> (12.06.2020).

¹⁹⁷ Vgl. Pilger, Interview am 28.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

¹⁹⁸ Siebeck, Unterwegs verloren? NS-Gedenkstätten und „Kritisches Geschichtsbewusstsein“ am 14.04.2015, auf: *Agentur für Bildung – Geschichte, Politik und Medien e.V.*, <https://erinnern.hypotheses.org/194> (12.06.2020).

¹⁹⁹ Pilger, Interview am 28.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

²⁰⁰ Vgl. Pilger, Interview am 28.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

²⁰¹ Vgl. Ley, Danksagung, in: *ZfE*, Noch viele Jahre habe ich nachts von Duisburg geträumt – Jüdisches Leben in Duisburg von 1918 bis 1945, S. 13.

Datenbank der Gedenkstätte Yad Vashem²⁰², das Archiv des internationalen Zentrums der Naziverfolgung Arolsen²⁰³ oder das der Liberty Ellis Foundation²⁰⁴ mit seinen Informationen über die Passagierlisten damaliger US-Einwanderer, bei den ersten Recherchen zu Biografien eine tragende Rolle. Dazu kommen nationale sowie regionale bzw. lokale Archive, beispielsweise Datenbank und Materialien des nordrhein-westfälischen Landesarchivs Abteilung Rheinland in Duisburg.²⁰⁵ Die Bereitschaft geflüchteter Juden/innen, politischer Akteure, ihrer Nachfahren/innen oder Kontaktpersonen in Duisburg²⁰⁶ dem Projektteam Auskünfte per Telefon, E-Mail oder Briefen zu erteilen sowie Bildmaterial und andere Dokumente zur Verfügung zu stellen, aber auch das Interesse an den Ergebnissen der weiteren Recherche, resümiert Ley-Schalles als sehr hoch.²⁰⁷ Andersherum treten natürlich auch Nachfahren von Opfern des Nationalsozialismus an das ZfE und Stadtarchiv heran, um Informationen über Familienangehörige herauszufinden. In diesem Fall, so Pilger, bilden die zwei 1986 im Rahmen der Duisburger Forschungen erschienenen Bände über die „Geschichte der Duisburger Juden“ des ehemaligen Duisburger Stadtarchivdirektors Günter von Roden immer eine wichtige Basis und erste Übersicht, sodass in diesen Fällen meist sofort auf Anfragen reagiert werden kann.²⁰⁸ Schneller sind Informationsgrenzen erreicht bei Anfragen durch Angehörige anderer verfolgter Gruppen, wie beispielsweise von verfolgten Homosexuellen, zu deren Biografien bisher weit weniger Daten bekannt sind.²⁰⁹

5.4 Das pädagogische Angebot – Die Denkstätte

Für die Umsetzung der bereits im Konzept angesprochenen Ziele der Gedenkstättenarbeit des ZfE ist eine pädagogische Vermittlung mit entsprechender Methodik wesentlich. Ort dieses Wirkens ist für das ZfE neben dem Stadtarchiv und Museum vor allem die Denkstätte.

„Duisburg bekommt endlich einen Ort des Denkens und Gedenkens“ titelte die Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) Duisburg am 12. März 2015 und kündigte damit den Umbau eines

²⁰² Vgl. *Yad Vashem – The World Holocaust Remembrance Center*, <https://www.yadvashem.org/archive.html> (12.06.2020).

²⁰³ Vgl. Arolsen-Archive International Center on Nazi Persecution, <https://arolsen-archives.org/en/> (12.06.2020).

²⁰⁴ Vgl. *The Statue of Liberty – Ellis Island Foundation Inc.*, <https://www.libertyellisfoundation.org/passenger> (12.06.2020).

²⁰⁵ Vgl. *Landesarchiv NRW*, <http://www.archive.nrw.de/lav/> (12.06.2020).

²⁰⁶ Gemeint sind Begleitpersonen initiativer Besuchsprogramme aus der Bürgerschaft von vor dem NS-Regime geflüchteter Duisburger, wie zum Interview durch die Gesellschaft für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit Duisburg-Mülheim-Oberhausen e.V., vgl. *Bohn/Stöltzing*, Jüdische Bürger besuchen ihre ehemalige Heimatstadt Duisburg, in: *Gesellschaft für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit Duisburg Mülheim a. d. Ruhr Oberhausen*, Festschrift 40 Jahre 1965–2005, S. 22–26.

²⁰⁷ Vgl. *Ley-Schalles*, Interview am 07.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

²⁰⁸ Vgl. *Pilger*, Interview am 28.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

²⁰⁹ Vgl. ebd.

eigens für pädagogische Zwecke vorgesehen Raumes im Duisburger Stadtarchiv ab dem 07. April 2015 an.²¹⁰ Die sogenannte Denkstätte „enthält Worte wie ‚Denkmal‘, ‚Gedenken‘, ‚Werkstatt‘, ‚Bildungsstätte‘ und verweist damit auf das Konzept des ‚Aktiven Gedenkens‘.“²¹¹ Verortet im alten Seminarraum des Stadtarchivs Duisburg und somit angesiedelt zwischen diesem und Museum sowie in unmittelbarer Nähe zum 2014 eröffneten gegenüberliegenden Landesarchiv NRW, verfügt sie über inhaltliche und räumliche Nähe zu dem umfangreichen Quellenmaterial dieser Einrichtungen,²¹² welches die Denkstätte in vollem Umfang in ihr Wirken einbezieht. Dieser umfangreiche Zugriff auf Forschungsmaterial in Verbindung mit dem Angebot speziell für die Schulen konzipierter Workshops ist nicht selbstverständlich und ein Alleinstellungsmerkmal des ZfE – beispielsweise im Vergleich zu Einrichtungen, deren pädagogisches Angebot sich beispielsweise auf den Inhalt von Museumskoffern²¹³ standardisiert.²¹⁴ Konzipiert wurde der außerschulische Lernort zwischen März 2014 und Februar 2016 gemeinsam mit Duisburger Partnerschulen. Robin Richterich, wissenschaftlicher Mitarbeiter und zuständig für die Bildungs- und Vermittlungsarbeit des ZfE, ist in dieser ersten Konzeptionsphase des pädagogischen Angebots so vorgegangen, dass er sich zunächst an Duisburger Schulen und Lehrer/innen wandte, die dem kultur- und stadthistorischen Museum bereits für ihr Interesse an Aktivitäten im außerschulischen Bereich und Engagement auf dem Gebiet Erinnerungskultur zum Nationalsozialismus bekannt waren. Beispielsweise auch, weil sie sich in Form der seit 2006 eingebundenen Schulbeiträge bei den jährlichen Gedenkveranstaltungen zum Novemberpogrom von 1938 im Duisburger Rathaus eingebracht haben.²¹⁵ Die Medienberatung NRW fördert gemeinsam mit dem Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW im Rahmen ihres Projektes „Erinnern für die Zukunft“, interessierten Schulen eine Kooperationsmöglichkeit in Form von Bildungspartnerschaften mit NS-Gedenkstätten sowie zum Beispiel mit einem Verband oder einer Stiftung in Verbindung mit einer kommunalen Einrichtung im Sinne der Stärkung von Erinnerungskulturen in nordrheinwestfälischen Schulen.²¹⁶

²¹⁰ Vgl. *Saal*, Duisburg bekommt endlich einen Ort des Denkens und Gedenkens am 12.03.2015, auf: *WAZ*, <https://www.waz.de/staedte/duisburg/duisburg-bekommt-endlich-einen-ort-des-denkens-und-gedenkens-id10446966.html> (12.06.2020).

²¹¹ Vgl. *ZfE*, Konzept, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 13-0230 vom 24.09.2013, S. 7.

²¹² Vgl. *ZfE*, Konzept, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 13-0230 vom 24.09.2013, S. 12.

²¹³ Museumskoffer sind mobile didaktische Medien, die eine begrenzte Auswahl repräsentativer Objektsammlungen (wie ein „Museum im Kleinen“) zu einem Themengebiet enthalten und wiederholt zur Veranschaulichung und Vermittlung einer bestimmten Materie herangezogen werden können, entsprechend aber einen eng begrenzten Sammlungsraum aufweisen, vgl. *Ströter-Bender*, Museumskoffer, Material- und Ideenliste, S. 9.

²¹⁴ Vgl. *Richterich*, Interview am 30.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

²¹⁵ Vgl. ebd.

²¹⁶ Vgl. Bildungsportal des Landes NRW, Gedenkstätten, auf: Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW, <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Unterricht/Erinnern-fuer-die-Zukunft/Zugaenge/Gedenkstaeten/index.html> (12.06.2020).

Da sich an einem Erinnerungsort kognitives und emotionales Lernen verbinden sollen, kommt Gedenkstätten wie dem ZfE die Funktion eines besonderen pädagogischen Mediums zu, „um nicht nur das erlittene Leid der Opfer ‚erfahrbar‘ zu machen, über die vergangenen Verbrechen aufzuklären, historische Zusammenhänge darzustellen, sondern auch dem Postulat, dass „Ausschwitz nicht noch einmal sei“, eine besondere nachhaltige (emotionale) Wirkung zu verleihen.“²¹⁷ Die Vermittlung dieser Ziele richtet sich bei den Angeboten der Denkstätte – auch unter Berücksichtigung des Kernlehrplans für das Fach Geschichte in NRW²¹⁸ und den dadurch festgelegten Kompetenzerwartungen beziehungsweise der Vorkenntnisse der Teilnehmer/innen aus dem Unterricht – hauptsächlich an Schüler/innen ab der neunten Jahrgangsstufe und an maximal 20 Personen.²¹⁹ Diese Gruppe verkörpert die dritte und zeitliche Enkelgeneration in Bezug auf den Nationalsozialismus.²²⁰ Diese stehen in Bezug auf den Holocaust oftmals in einem komplexen gespaltenen Verhältnis zwischen „emphatischem Bezug auf die Opfer der Deutschen als auch [...] einem unkritisch-emotionalen Bezug auf ein Deutschland, das sich selbstbewusst und verantwortungsvoll gibt und sich nichts vorzuwerfen hat.“²²¹ Eine entsprechende Methodik mit zielgruppengerechten Ansätzen, die zu der Zielgruppe durchzudringen vermag, muss sie daher an die geschichtlichen Ereignisse heranführen. Im ZfE geschieht dies mithilfe interaktiv gestalteter lokalgeschichtlicher und biografischer Vermittlungsansätze²²². Beide Ansätze sind wichtig, um den Schülern/innen nahezubringen, dass es sich bei den Biografien nicht um jene von sechs Millionen namenloser Opfer handelt, sondern, dass es Männer, Frauen und Kinder waren, deren Leben man aufarbeitet und erinnert, mit ihnen jeweils eine ganze zerstörte Welt.²²³ Didaktischer Ausgangspunkt ist es, Empathie für die Opfer zu entwickeln, deren Lebensgeschichte aufgearbeitet wurde, Handlungskonsequenzen aus der Geschichte auf aktuelle Probleme zu übertragen und historisches Wissen auf den eigenen Lebenszusammenhang zu übertragen.²²⁴

²¹⁷ Werker, Gedenkstättenpädagogik im Zeitalter der Globalisierung. Forschung, Konzepte, Angebote, in: *Adick/Parreira do Amaral*, Sozialisations- und Bildungsforschung: international, komparativ, historisch, Band 17, S. 19.

²¹⁸ Vgl. *Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW*, Kernlehrpläne für die Sekundarstufe I, https://www.schulentwicklung.nrw.de/lehrplaene/lehrplan/156/gym8_geschichte.pdf, 18-19 (12.06.2020).

²¹⁹ Vgl. *ZfE*, Pädagogische Angebote, <https://www2.duisburg.de/micro2/zek/navi1/102010100000448144.php> (12.06.2020).

²²⁰ Vgl. *Geißler*, Individuum und Masse – Zur Vermittlung des Holocaust in deutschen Gedenkstättenausstellungen, S. 328.

²²¹ Ebd., S. 329.

²²² Vgl. 6.2 Konzept und Ziel – Die Funktion des Erinnerns, S. 6.

²²³ Vgl. *Rivlin*, Gedenkrede zum Holocaust Martyrs' and Heroes' Remembrance Day 2020 – Rescue by Jews during the Holocaust Solidarity in a Disintegrating World am 20.04.2020 in Yad Vashem, Israel.

²²⁴ Vgl. *Werker*, Gedenkstättenpädagogik im Zeitalter der Globalisierung. Forschung, Konzepte, Angebote, in: *Adick/Parreira do Amaral*, Sozialisations- und Bildungsforschung: international, komparativ, historisch, Band 17, S. 60.

Richterich erklärt die große Wirkung des Einbezugs lokalgeschichtlicher und biografischer Zusammenhänge auf den Lerneffekt mit der Abwesenheit lokalgeschichtlicher Bezüge des Nationalsozialismus im Unterricht und auch den Massenmedien:

„Ein gutes Beispiel sind die historischen Bilder von Duisburger Orten. Jeder hat auf dem König-Heinrich-Platz schon mal mit Freunden/innen gehillt und gleichzeitig sieht man jetzt ein verstörendes Foto aus der Nazizeit von der Misshandlung des ostjüdischen Rabbiners Markus Bereisch²²⁵. Dann merkt man schnell, dass die historische Realität, die der NS vor Ort hatte, in den Workshops begriffen wird.“²²⁶

Insbesondere für jüngere Schüler/innen ist es dabei wichtig, dass die historische Aufklärung nicht auf der lokalgeschichtlichen Ebene verweilt, sondern in den historischen Kontext der Geschichte des Nationalsozialismus eingebettet wird.²²⁷ Die Methodik unterstützt das Ziel jenseits von Daten und Fakten, die konkrete Bedeutung der NS-Zeit für einzelne Menschen zu verdeutlichen. Dabei sei es wichtig, einen Königsweg zwischen der individuellen Geschichte einer Person und den politischen Strukturen im größeren Kontext des Nationalsozialismus zu finden.²²⁸ Eine Interaktivität der Angebote wird auch durch die räumliche und projektbasierte Einbindungsmöglichkeit mit dem Museum und dem Stadtarchiv gefördert. Besonders wichtig sei dem ZfE nach Richterich ferner die Beteiligung der Schüler/innen und Lehrer/innen bei der Auswahl der Biografien: „Durch die gemeinsamen Recherchen mit den Schulen, entsteht so etwas Neues, was in unseren Fundus zurückfließt und unsere Perspektive auch wieder erweitert.“²²⁹

Zu den wichtigsten Merkmalen der Bildungsarbeit in Gedenkstätten gehören ihre zeitliche Begrenzung und die mit ihr verbundene Emotionalität, da die außerschulische Bildungsarbeit selbst bei mehrtägigen Projekten die Einwirkungsmöglichkeiten und mit ihr die didaktischen Methoden und Möglichkeiten stark bestimmt, was dem Bildungserfolg aber nicht entgegensteht.²³⁰ Richterich schätzt, dass der Erfolg der Veranstaltungen mit den Schulen in der wertschätzenden Atmosphäre liegt, die das Team abseits von Schulalltag und Leistungsdruck mit

²²⁵ Gemeint ist Mordechai Jakob Breisch (*1895–1976), ein Duisburger Rabbiner, der am 25.03.1933 gemeinsam mit zwei anderen jüdischen Männern vor den Augen von rund 1.000 Schaulustigen von SS-Männern durch die Duisburger Stadt getrieben, misshandelt und gedemütigt wurde, vgl. Anhang 10.4.

²²⁶ *Richterich*, Interview am 30.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

²²⁷ Vgl. *Werker*, Gedenkstättenpädagogik im Zeitalter der Globalisierung. Forschung, Konzepte, Angebote, in: *Adick/Parreira do Amaral*, Sozialisations- und Bildungsforschung: international, komparativ, historisch, Band 17, S. 158.

²²⁸ Vgl. *Richterich*, Interview am 30.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

²²⁹ Ebd.

²³⁰ *Kranz*, Gedenkstätten für die Opfer von NS-Verbrechen als Räume der Erinnerung und Bildung, in: *Kranz*, Zur Pädagogik der Erinnerung. Bedingungen, Ziele und Methoden historischer Bildung in Gedenkstätten, S. 39.

Empathie sowie Motivation der Schüler/innen zur Beteiligung vermitteln. In dieser können sie jenseits von Medien, Geschichtsunterricht oder Familiengedächtnis Neugierde entwickeln und beschäftigen sich überwiegend gern mit den Themen.²³¹ Besonders sei dies der Fall, wenn die Projekte der Schüler/innen zu etwas dauerhaftem für den Stadtteil führen, wie Stolpersteinverlegungen: „In Homberg sind die Schüler/innen auf Nachfahren des recherchierten ermordeten Elternehepaares gestoßen, dessen Enkelkinder aus London, Chicago und New York erstmalig nach Duisburg kamen, dieses Treffen wird niemand vergessen.“²³²

Umso wichtiger ist es, Workshops, Führungen durch die Stadtgeschichte des Museums und ähnliche Angebote auch zeitlich effektiv für einen kleinen Zeitraum zu gestalten. Auf Anfrage der Schulen nach einem individuellen Workshop wird daher im Vorfeld mit der Recherche möglichst der Lebenswelt der Schüler/innen bzw. ihrer Schule naher Biografien von Opfern des Nationalsozialismus begonnen und ein entsprechendes Konzept mit Ablauf der Workshops erstellt.²³³ Neben der Möglichkeit, die Teilnehmer/innen mit Hinweis auf eine Biografie mithilfe der Medientechnik der Denkstätte (PC, Tablets) an den Arbeitsstationen²³⁴ selbst recherchieren zu lassen, können auch unterstützende Arbeitsmappen²³⁵ mit Fragestellungen erstellt und ihnen zur Seite gestellt werden. Zusätzliche Informationen lassen sich auch mit Hilfe des Netzwerkes des ZfE gewinnen. So können beispielsweise Kontaktpersonen²³⁶ der Familie, deren Leben recherchiert wird, in Vorbereitung der Veranstaltung interviewt werden.

5.5 Migrantische Erinnerungskultur mit dem Schwerpunkt Marxloh

Als Erinnerungsort einer Ruhrgebietsstadt, in der 38,1 Prozent der Bevölkerung einen Migrationshintergrund haben, hat es sich das ZfE außerdem seit 2017 zur Aufgabe gesetzt, eine migrantische Perspektive beim weiteren Ausbau der Erinnerungskultur zu berücksichtigen. Ziel ist es, Erinnerungen der Menschen, deren Familiengeschichte durch Migration geprägt ist und die selbst eingewandert oder Zeitzeugen sind, ebenfalls für die Öffentlichkeit sicherzustellen.²³⁷ Leyla Özmal, wissenschaftliche Mitarbeiterin des ZfE und Interkulturbeauftragte der Stadt Duisburg, sieht die migrantische Erinnerungskultur in der Ruhrgebietsstadt Duisburg in

²³¹ Vgl. Richterich, Interview am 30.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

²³² Richterich, Interview am 30.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

²³³ Vgl. Pflug, Konzept – Workshop Abtei-Gymnasium am 11.11.2019, Anhang 10.2.

²³⁴ Vgl. ZfE, Konzept, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 13-0230 vom 24.09.2013, S. 13.

²³⁵ Vgl. Pflug, Workshopmappe Abtei-Gymnasium – Bernhard Goldfarb, Anhang 10.3.

²³⁶ Vgl. 6.3. Netzwerk und Quellen, S. 36.

²³⁷ Vgl. ZfE, Problembeschreibung/Begründung, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 17-0477 vom 11.05.2017, S. 8.

Verbindung mit der Arbeitsmigration durch Bergbau, Industrie sowie die dadurch gelegten Pfade der Integration als besonders zukunftssträchtig.²³⁸

„Die ersten Gastarbeiter, die zweite und dritte Generation, da hat sich vom Essen bis zur Kleidung alles gewandelt. Die Menschen erinnern sich aber auch an das, womit sie gekommen sind und wonach sie gesucht haben. Die Anfänge einer Migration sind spannend festzuhalten. Das sind die ersten Begegnungen und die sind in Duisburg als alte Arbeiterstadt besonders, wie beispielsweise das durch den Bergbau geprägte Dichterviertel, das durch die Migration der Gastarbeiterfamilien in seinem Charakter nochmal besonders verdichtet worden ist“²³⁹

Die Aufgabe migrantische Erinnerungskultur aufzuarbeiten zeichnet sich nicht nur in Nordrhein-Westfalen als innovativer Ansatz historischer Bildungsarbeit aus. Städte mit ähnlichen Projekten sind bisher Einzelercheinungen, wie zum Beispiel München, das 2015 im Wege der systematischen Aufarbeitung das Projekt „Migration bewegt die Stadt“ ins Leben gerufen hat oder das Stadtmuseum Nürnberg, das bereits seit 2006 systematisch im Zeichen der Nachhaltigkeit Interviews mit Vertretern/innen unterschiedlicher Migrantengruppen durchführt.²⁴⁰ Diese Projektgruppen sind wichtige Austauschpartner für das Unterfangen des ZfE. Einen wichtigen Grundstein für Duisburg legte das 2017 gemeinsam mit Studenten/innen der Geschichtswissenschaften von der Ruhr-Universität Bochum durchgeführte Projekt zur Forschung der Anfänge der Gastarbeitermigration im Duisburger Stadtteil Marxloh.²⁴¹ Die Teilhabe und Partizipation an Erinnerungskultur aller Bürgergruppen, die Zulassung von unterschiedlicher, dissonanter Erinnerungskultur ist nach Özmal ein Projekt, das gleichsam bedeute, aus der Erinnerung heraus das Zusammenwachsen und das Miteinander zu stärken.²⁴² Das Gelingen des Vorhabens setze zum einen voraus, eine eigenständige Auseinandersetzung mit der deutschen Vergangenheit zu ermöglichen und zum anderen, die gesellschaftliche Bereitschaft, migrantische Erinnerungen anzuerkennen.²⁴³

Der Blick innerhalb des jungen Forschungsgebietes zur migrantischen Erinnerungskultur richtet sich ferner auf das Verhältnis von Migranten/innen und nationaler Erinnerungskultur in Deutschland. Nach der Germanistin und Literaturwissenschaftlerin Yasemin Yildiz und dem

²³⁸ Vgl. Özmal, Interview am 08.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

²³⁹ Özmal, Interview am 08.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

²⁴⁰ Vgl. ZfE, Problembeschreibung/Begründung, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 17-0477 vom 11.05.2017, S. 8.

²⁴¹ Vgl. Hoddick, Marxloh von Studierenden erforscht am 07.07.2017, auf: *RP Online*, https://rp-online.de/nrw/staedte/duisburg/marxloh-von-studierenden-erforscht_aid-19447397 (12.06.2020).

²⁴² Vgl. Özmal, Interview am 08.05.2020, vgl. Anhang 10.1.

²⁴³ Vgl. Erll, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 130.

Historiker und Gedächtnisforscher Michael Rothberg unterliegt dieses dem ethnischen Paradox, dass die scheinbare Notwendigkeit der Bildung einer ethnisch homogenen Identität zur Sicherung einer Verantwortungsübernahme nach dem Völkermord der Nationalsozialisten in Widerspruch dazu stand, dass die Bildung einer solchen eine der Quellen des Nationalsozialismus war.²⁴⁴ Auf diese Weise werden beispielsweise türkische Migranten/innen sowie nachfolgende Generationen von der Erinnerung an den Holocaust ausgeschlossen und in eine Art „double bind“-Situation gebracht, da ihnen gleichsam eine vollwertige Bürgerschaft in der nationalen Erinnerungskultur verwehrt bleibt.²⁴⁵

Festzuhalten ist, dass die Erforschung migrantischer Erinnerungskultur aus verschiedenen Gründen eine wichtige Aufgabe für eine Ruhrgebietsstadt wie Duisburg ist. Darüber hinaus ist ihre Vertiefung auch im Sinne der Reaktion auf den demografischen Wandel eines Landes mit 12,2 prozentigem Ausländeranteil und einem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund (einschließlich Deutscher mit ausländischen Wurzeln) von 11,2 Prozent der Gesamtbevölkerung im Jahr 2016²⁴⁶ von hoher Wichtigkeit. Ziel muss es daher ebenso sein, die eigenen Erinnerungen von Bürgern mit Migrationshintergrund gleichwertig in die städtische Erinnerungskultur und das gemeinschaftliche Gedächtnis der Stadtgesellschaft einfließen zu lassen und die gesellschaftlichen Bedingungen ihrer Entstehung zu untersuchen, als auch diese als festes Element von bereicherndem Pluralismus und ihre Anerkennung zu stärken. Damit muss in Form von Aufzeichnungen der Erinnerungen mit der oral-history-Methode, also in Form von Interviews bzw. Gesprächsreihen – in Anbetracht des Generationswechsels – auch im Gebiet der migrantischen Erinnerungskultur alsbald begonnen werden.²⁴⁷

²⁴⁴ Vgl. Rothberg/Yildiz, Memory Citizenship: Migrant Archives of Holocaust Remembrance in Contemporary Germany, in: *Parallax*, Band 17, Nr.4, S. 35.

²⁴⁵ Vgl. Ertl, Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung, S. 130.

²⁴⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung – Demografischer Wandel, https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/_inhalt.html (12.06.2020).

²⁴⁷ Vgl. ZfE, Problembeschreibung/Begründung, in: *Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister*, Beschlussvorlage DS 17-0477 vom 11.05.2017, S. 8.

6. Der Beitrag des ZfE zum Gedächtnis der Stadt

In diesem vorletzten Kapitel soll das ZfE, wie es im fünften Kapitel der Arbeit vorgestellt wurde, anhand der dargestellten Gedächtnistheorien aus dem dritten Kapitel, aber auch anhand des Institutionalierungsprozesses des vierten Kapitels beleuchtet und eingeordnet werden.

Die im dritten Kapitel der Arbeit dargestellten Theorien der sozialen Konstruktion des kollektiven Gedächtnisses hin zum kommunikativen, kulturellen und sozialen Gedächtnis sowie diese des lieux de mémoire, dem Erinnerungsort und dem lokalen Gedächtnis, bauen – wie dargestellt – teilweise aufeinander auf, hinterfragen sich aber auch kritisch. Halbwachs' Konzept der Gebundenheit des Individuums als soziales Wesen für die eigene Erinnerung an das kollektive Gedächtnis²⁴⁸ zufolge, handelt es sich bei der kollektiven Erinnerung um eine Vergegenwärtigung und Rekonstruktion von Ereignissen durch die eigene soziale Gruppe.²⁴⁹ Das kollektive Gedächtnis unterliegt als identitätsstiftendes Instrument der sozialen Gruppe sowie deren Sitten und Narrativen, die sich im Laufe der Epochen ändern.²⁵⁰ Er betont, dass das Kollektivbewusstsein nicht mit Geschichte verwechselt werden darf und wirft im Umkehrschluss die These auf, dass die Erklärung des Gedächtnisses eines einzelnen durch das der anderen einem Zirkel gleichkommen würde.²⁵¹ Ein universales Gedächtnis gibt es nicht, das kollektive Gedächtnis ist genauso wie das Leben seiner Gruppe zeitlich und räumlich begrenzt.²⁵² Auch durch die Arbeit des ZfE wird das Individualgedächtnis des Besuchers durch die lokalgeschichtliche und biografische Vermittlungsarbeit²⁵³ mithilfe der Informationen verschiedener Quellen²⁵⁴ mit dem kollektiven Gedächtnis der Stadt und Akteuren darüber hinaus verknüpft. Das ZfE erzählt die Vergangenheit durch Duisburger Geschichten zum Nationalsozialismus im Rahmen einer aufklärenden Erinnerungskultur, die sich wiederum aus individuellen Gedächtnissen und Erinnerungen aus der Stadtgesellschaft entwickelt hat. Wichtig ist es in Zukunft nicht nur für das ZfE, sondern deutschlandweit, migrantische Erinnerungskultur stärker in das gemeinsame Gedächtnis einzubeziehen und geteilte Erinnerung zu einem festen Bestandteil

²⁴⁸ Vgl. 3.1., S. 11.

²⁴⁹ Vgl. 3.1., S. 12.

²⁵⁰ Vgl. 3.1., S. 13f.

²⁵¹ Vgl. 3.1, S. 11.

²⁵² Vgl. 3.1, S. 14.

²⁵³ Vgl. 6.2, S. 32; 6.4, S. 39.

²⁵⁴ Vgl. 6.3, S. 33–37.

werden zu lassen. Jan Assmann modifiziert Halbwachs' Theorie zum kollektiven sozialen Gedächtnis durch die Annahme, dass erst ein Austausch die Kommunikation zwischen Individuen, die Voraussetzungen in Form der Rahmen – hier dem kommunikativen und kulturellen Gedächtnis – dafür schaffen könne, dass eine Vergangenheit in das kollektive Gedächtnis einer speziellen Gruppe eingehe, sich Vergessen im Umkehrschluss in Ermangelung eines Bezugsrahmens ergebe.²⁵⁵ Neben dem, dem kollektiven Gedächtnis nach Halbwachs ähnelndem, kommunikativen Gedächtnis, lassen sich nach Jan Assmann als kulturelles Gedächtnis der Bestand jeder Gesellschaft und jeder Epoche an Wiedergebrauchs-Texten, -Bildern und -Riten zusammenfassen, die ebenfalls für eine zeitliche Gruppe identitätsstiftend sind.²⁵⁶ Das ZfE rekonstruiert durch seine Methodik das kulturelle Gedächtnis der Epoche des Nationalsozialismus in Ausstellungen und Veranstaltungen, es unterstützt ferner Schüler/innen dabei, lokale Biografien in Eigenrecherche zu rekonstruieren und setzt gleichsam durch die gemeinsame Reflexion und das Aufzeigen differenzierter Handlungsstränge und unterschiedlicher Entscheidungswege²⁵⁷, eine Grundlage für eine kritische Betrachtung und den Vergleich mit heutigen Stärken und Schwächen aktueller objektivierter Kultur. Durch die Gegenüberstellung Duisburgs in der Zeit des Nationalsozialismus mit der heutigen Lebenswelt der Besucher/innen wird ihnen die Unvereinbarkeit humanitärer und demokratischer Werte mit einer menschenverachtenden Diktatur verdeutlicht. Zugleich werden sie sensibilisiert für den Prozess, in dem Schweigen und Widerstandslosigkeit gegen die Durchsetzung des NS-Regimes zu dieser grausamen Realität geführt haben.

Aleida Assmann thematisiert zusätzlich die Problematik des Aussterbens der Zeitzeugen und einer dadurch zukünftig rein medial bedingten Weitergabe von Erinnerung.²⁵⁸ Sie betont in diesem Kontext die Bedeutung von Erzählungen, Orten und Denkmälern für das soziale und kulturelle Gedächtnis verschiedener Generationen, da auch diese zur Identitätsbildung einer Gruppe führen und deren Selbstbild fingieren können.²⁵⁹ Auch die Zielgruppe der pädagogischen Arbeit des ZfE besteht aus dieser dritten, eher schon vierten, Gedächtnisgeneration in Hinblick auf die Erinnerung an den Nationalsozialismus²⁶⁰, es reiht sich als Gedenkstätte, in der sich Individuen unterschiedlicher sozialer Gruppen ihrer selbst vergewissern, an verstor-

²⁵⁵ Vgl. 3.3, S. 18.

²⁵⁶ Vgl. 3.3, S. 19.

²⁵⁷ Vgl. 6.2, S. 31; 6.4, S. 39.

²⁵⁸ Vgl. 3.3, S. 20.

²⁵⁹ Vgl. 3.3, S. 20f.

²⁶⁰ Vgl. 6.4, S. 38f.

bene Personen und damit verbundene historische Ereignisse erinnern und dieses Erinnerungswissen teilen, als Träger in das soziale und kollektive Gedächtnis der Stadtgesellschaft ein.²⁶¹

Als einen Erinnerungsort, *lieux de mémoire*, versteht Nora einen Ort, an dem sich für eine Gesellschaft als Bezugspunkt der Erinnerung, das Gedächtnis der Nation verkörpert bzw. kristallisiert.²⁶² Das Verhältnis zwischen Geschichte und Gedächtnis sei hierbei von einer alten Identitätsbeziehung geprägt, der Erinnerungsort liege im Schnittpunkt zwischen Gedächtnis und Geschichte und verdränge das soziale bzw. kollektive Gedächtnis. Nach Nora klammere sich das Gedächtnis an den Erinnerungsort, wie die Geschichte an Ereignisse.²⁶³ Das ZfE ist nach dieser Auffassung als nicht-historische und jüngere Gedenkstätte²⁶⁴ nicht ohne weiteres als ein solcher Kristallisationspunkt, an dem sich ein ganzes Kollektiv – in diesem Fall die Duisburger Stadtgesellschaft – mit der dort präsentierten Vergangenheit identifiziert, einzuordnen. Zieht man Aleida Assmanns Kritik an Noras Theorie gegenüber einem Konkurrenzkampf zwischen Geschichte und Gedächtnis heran, hin zu der Annahme einer wechselseitigen Einwirkung beider Elemente, kann jedoch der Schluss gezogen werden, dass auch nachträglich – im Wege der Vergangenheitsaufarbeitung – geschaffene Orte mit ihrem Bedeutungszuwachs im Laufe der Zeit als Erinnerungsorte einzuordnen seien.

Unschwer ist das ZfE als Teil des lokalen Gedächtnisses zu erkennen, wenn es auch in diesem Fall wegen der noch jungen eigenen Geschichte keine Vollständigkeit für sich zu beanspruchen vermag. Von Reeken und Thießen gehen in ihrem Konzept von Gedächtnislandschaften in Anlehnung zu Halbwachs' Erkenntnissen über die soziale und räumliche Gebundenheit des kollektiven Gedächtnisses an Raum, Landschaft und Gedächtnis davon aus, dass sowohl alltäglich und trivial scheinende Orte und Dinge als auch Denkmäler, Gedenkstätten und Überreste aus der NS-Zeit, wie zum Beispiel Bunker oder Verwaltungsgebäude, als wichtige Erinnerungsträger fungieren können, insbesondere sei dies in der Beziehung von Zeitzeugen/innen zu lokalen Erinnerungsräumen der Fall.²⁶⁵ Durch die besondere Lokalisation des ZfE zwischen dem kultur- und stadthistorischen Museum und dem Duisburger Stadtarchiv ist es selbst nicht an einem historischen Platz verortet, verfügt aber über einen umfangreichen Fundus von Quellen und Material aus der Stadtgesellschaft, die eben dieser Erinnerungsträger mit

²⁶¹ Vgl. Werker, Gedenkstättenpädagogik im Zeitalter der Globalisierung. Forschung, Konzepte, Angebote, in: Adick/Parreira do Amara, Sozialisations- und Bildungsforschung: international, komparativ, historisch, Band 17, S. 21.

²⁶² Vgl. 3.2, S. 15.

²⁶³ Vgl. 3.2, S. 16.

²⁶⁴ Vgl. 6.1, S. 26–30.

²⁶⁵ Vgl. 3.4, S. 22.

ihm teilt und ihm sowie den beiden anderen Einrichtungen zur Aufbewahrung anvertraut.²⁶⁶ Mit diesen Quellen und dem Netzwerk²⁶⁷ der Duisburger Stadtgesellschaft sowie mit der Hilfe von Zeitzeugen/innen und deren Angehörigen ist es ihm möglich, auf das lokale Gedächtnis zugeschnittene Ausstellungen wie „Das rote Hamborn – Politischer Widerstand in Duisburg von 1933 bis 1945“, „Noch viele Jahre lang habe ich nachts von Duisburg geträumt – Jüdisches Leben in Duisburg von 1918–1945“ oder auch den lokalgeschichtlichen Anteil der kommenden Ausstellung „Rassendiagnose: Zigeuner: Der Völkermord an den Sinti und Roma und der lange Kampf um Anerkennung“ des Dokumentations- und Kulturzentrums Deutscher Sinti und Roma zu konzipieren. Zweifellos trägt es zudem durch historische Führungen in der Stadt dazu bei, Interessierten Duisburgs Topografien und Spuren der NS-Zeit und ihrer Opfer zu erklären sowie die Geschichte dieser Menschen aufleben zu lassen. In Duisburg ist es ferner unumgänglich, diese lokalen Aspekte auch in Anbetracht auf den überregionalen Charakter des Ruhrgebietes als Kohle- und Industrieregion, die durch eine Arbeiterkultur geprägt ist, zu betrachten.

Neben der Untersuchung überregionaler und lokaler Erinnerungskultur anhand der dargestellten Gedächtnistheorien ist es für eine analytische Betrachtung ihres Entstehungskontextes ebenso wichtig, Gedenkstätten bzw. Gedenkorte geschichtspolitisch und – in diesem Falle auch lokalpolitisch – zu verorten.²⁶⁸ Eine wichtige Erkenntnis ist zudem, dass Gedenkstätten fortlaufend in ihrer Entstehungs- und Konzeptionsphase sind und das auch sein müssen, um ihrem Gedanken gerecht zu werden. Letzteres trifft auch auf das ZfE zu, das sein Konzept fortlaufend anpasst und um neue Aufgabenbereiche, wie diesem der migrantischen Erinnerungskultur, ergänzt.²⁶⁹ Im Wege der Institutionalisierung ist es zudem wichtig, dass die Arbeit von Gedenkstätten zwar im lebendigen Austausch mit politischen und bürgerschaftlichen Akteuren der Stadt geschieht, aber dennoch ihrem Gedanken gerecht wird, Aufarbeitung und Aufklärung ohne Einflussnahme zu leisten. Ein wichtiger Aspekt, der sicherlich äußerst komplex als städtische Einrichtung umzusetzen ist und dem ZfE sowie anderen Gedenkstätten unbedingt erhalten bleiben muss.²⁷⁰

Zusammengefasst werden die Theorien in der Forschung zur Erinnerungskultur viel rezipiert und sind auch fruchtbar sowie plausibel anzuwenden, sodass sich auch das ZfE unter diesen Gesichtspunkten einordnen lässt. Der Prozess der Genese zeigt aber, dass auch andere Faktoren wie die kulturellen und politischen Rahmenbedingungen, wie faktische und fiskalische

²⁶⁶ Vgl. 6.1, S. 26; 6.4, S. 34, 36.

²⁶⁷ Vgl. 6.3, S. 34.

²⁶⁸ Vgl. 4, S. 22–24; 6.1, S. 26–30; 6.2, S. 33.

²⁶⁹ Vgl. 6.1, S. 30, 6.5, S. 41ff.

²⁷⁰ Vgl. 4, S. 22–24, 6.2, S. 33.

Sachzwänge, einer Stadt bei der Erklärung des Entwicklungsprozesses nicht außer Acht gelassen werden dürfen, weil sie auch entscheiden, ab wann die Etablierung einer Gedenkstätte als Institution gelingt. Wichtig ist zudem, dass eine zu enge Nivellierung von Begriffen wie dem kollektiven Gedächtnis oder Erinnerungsort hin zu der Notwendigkeit von in Stein gemeißelten Erinnerungen, die Gefahr birgt, den viel wesentlicheren Aspekt zu unterwandern, *wie* Erinnerung an einem bestimmten Ort rezipiert wird. Eine weite Auslegung der Begriffe ist daher auch im Hinblick auf Generationswechsel und andere gesellschaftliche Prozesse angemessen.

7. Fazit und Schlussbetrachtung

Zum Abschluss dieser Arbeit soll noch einmal die in der Einleitung aufgeworfene Leitfrage anhand der vorangegangenen Ausführungen beantwortet werden: Wie ist es den Individuen einer Gesellschaft möglich, sich an ein Ereignis, das sie nicht persönlich erlebt haben, gesamtgesellschaftlich zu erinnern und welche Funktion hat in diesem Kontext ein Ort wie das ZfE bei der Erinnerung an den und Aufarbeitung des Holocaust im Kontext der Stadtgeschichte?

Als wichtige Erkenntnis des ersten Teils ließ sich festhalten, dass das kollektive Gedächtnis einer sozialen Gruppe bzw. Gesellschaft die identitätsstiftenden Erinnerungen der individuellen Gedächtnisse aufbewahrt, die zu der Entwicklung einer Erinnerungskultur führen. Gezeigt wurde zudem, dass Erinnerungen verschiedener Generationen und sozialer Gruppen dissonant auftreten, so wie sich auch das kollektive Gedächtnis einer Gruppe weiterentwickelt und zeitlich begrenzt existiert. Es wurde ferner gezeigt, dass auch geschichtspolitische Prozesse Erinnerungskultur und ihre Entwicklung wesentlich mitprägen, Gedenkstätten im Wege der Institutionalisierung insbesondere nicht ihren gegenwartskritischen und widerborstigen Charakter verlieren dürfen. Anschließend wurden anhand von Experteninterviews mit dem Projektteam sowie Literatur und Dokumenten die Genese, Ziele und Methodik des ZfE in Duisburg im zweiten Teil herausgearbeitet.

Im siebten Kapitel der Arbeit wurden die Gedächtnis- und Erinnerungstheorien aus dem ersten Teil auf das im zweiten Teil erörterte Beispiel des ZfE in Duisburg angewandt. Als Ergebnis dieser Prüfung ließ sich festhalten, dass das ZfE auch als neue – nicht-historische – NS-Gedenkstätte durch seine Ziele, alternative Handlungsstränge aufzuzeigen und zu kritischem Denken anzuregen, die es durch biografische und lokalgeschichtliche Vermittlungsarbeit erfüllt, einen unverzichtbaren Beitrag für das kollektive und auch kommunikative, kulturelle, soziale sowie lokale Gedächtnis der Stadtgesellschaft in Duisburg leistet. Es wurde festgestellt, dass die Besucher/innen des ZfE durch gemeinsame Rekonstruktion und Vergegenwärtigung von Ereignissen mittels der biografischen und lokalgeschichtlichen Vermittlungsmethoden in die Lage versetzt werden, sich an Ereignisse und Lebenswege des Nationalsozialismus zu erinnern, diese kritisch zu betrachten sowie zu hinterfragen und ein alternatives Handeln zu erdenken, welches wiederum in das gegenwärtige kollektive Gedächtnis der Stadtgesellschaft und darüber hinaus eingeht. Durch die Auseinandersetzung mit dem Holocaust und der NS-Zeit, die sie nicht persönlich erlebt haben – sei es durch aufmerksames Zuhören gegenüber den Erzählungen von Zeitzeugen/innen oder dem Besuch von Veranstaltungen mit

Aufarbeitungscharakter – erbringen auch diese Individuen wiederum Beiträge für das gemeinsame Gedächtnis der Stadtgesellschaft, welches für nachfolgende Generationen erhalten bleibt. So ermöglicht der Zugriff auf das Repertoire gemeinsamer Erinnerung des kollektiven Gedächtnisses, dass sich die Mitglieder einer Gesellschaft an Ereignisse erinnern, die sie nicht persönlich erlebt und aus Zeiten, zu denen sie nicht gelebt haben. Wichtig ist es in diesem Zusammenhang weiterhin, nicht zu vergessen, dass auch das kollektive Gedächtnis der eigenen Generation und seine Narrative ständig kritisch geprüft und hinterfragt werden müssen, es humanitären Werten immer Stand halten und sich ein Mensch immer gewahr sein muss, sich seines eigenen Verstandes losgelöst von der sozialen Gruppe zu bedienen. Es wurde ferner aufgezeigt, dass das ZfE bei der Erinnerung an den und Aufarbeitung des Holocaust für die Stadtgesellschaft in Duisburg, die im Vergleich zu anderen deutschen Städten erst sehr spät eine solche Gedenkstätte erhielt, als außerschulischer Lernort für Schüler/innen, aber auch Besucher/innen anderer Altersklassen sowie Zeitzeugen/innen und deren Angehörige, eine wertvolle Funktion für den Zugriff auf das kollektive Gedächtnis in Bezug auf die Zeit des Nationalsozialismus durch einen breiten Fundus an Quellen, Informationen und Fachwissen in Duisburg innehat. Ein solcher Bestand an Material zum Nationalsozialismus in Duisburg, der – auch durch seine besondere Anknüpfung an das Stadtarchiv und kultur- und stadthistorische Museum – nicht nur die Basis zur Rekonstruktion vorhandener Biografien, sondern auch den Ausgangspunkt neuer Forschungen bildet, findet sich in dieser Form in der Stadt sonst nicht wieder. Ferner leistet es neue Beiträge für das Stadtgedächtnis, indem neue Forschungs- und Dokumentationsleistungen erbracht werden, wie beispielsweise diese zur migrantischen Erinnerungskultur. Für das ZfE haben sich in seiner langen Entstehungsgeschichte viele Stimmen aus Stadtgesellschaft und Lokalpolitik eingesetzt. Es erfüllt heute seine Funktion als eine Erinnerungs- und Gedenkstätte für Bürger/innen, die sich mit der Zeit des Nationalsozialismus befassen wollen und ist dafür von hoher Bedeutung und unerlässlich. Zu dieser Folge gelangt man unabhängig von der Einordnung des ZfE als Erinnerungsort, wobei einer weiten Auslegung des Begriffes in Anbetracht der vorhergegangenen Abwägung der Vorzug zu geben ist. Zu diesem Ergebnis gelangt man sowohl unter dem Aspekt einer nachhaltigen und kritischen Vergangenheitsaufarbeitung für die heutige Gesellschaft als auch unter dem der derzeit wachsenden Tendenz rechtsextremistischer Strömungen und Übergriffe. Diesen muss unbedingt durch Aufklärung und Bildung entgegengetreten werden. An dieser Stelle sei auch darauf verwiesen, dass der Staat neben der Förderung und Institutionalisierung von Einrichtungen zur Aufarbeitung von Holocaust und Nationalsozialismus seine unmittelbaren Maßnahmen in Bezug auf rassistisch motivierte Verbrechen jedweder Art schärfen und klarere Stellung beziehen muss, als es in der Vergangenheit – auch 75 Jahre nach Ende des zweiten Weltkrieges – der Fall war.

Als Fazit der vorangegangenen Bachelorarbeit ist daher in Blick auf diese Ausführungen zu ziehen, dass es Individuen durch verschiedene kollektive Gedächtnisformen möglich ist, sich über das individuelle Gedächtnis und den Lebenszeitraum der eigenen Generation hinaus gesamtgesellschaftlich zu erinnern und Gedenkstätten wie dem ZfE bei diesem Vorgang durch seinen eigenen Beitrag zum kollektiven Stadtgedächtnis und die Unterstützung seiner Besucher/innen eine Herangehensweise dabei zu finden, eine fundamentale Rolle und Funktion im Erinnerungs- und Aufarbeitungsprozess zukommt. Um diese Funktion aufrechtzuerhalten, muss die Selbständigkeit solcher Orte von staatlicher Stelle respektiert und gewahrt werden und darf sich nie eine Behaglichkeit in das Gedenken einschleichen. In diesem Resultat spiegelt sich auch der anfänglich dargestellte Forschungsstand wider.

Letztlich hat diese Arbeit auch Anknüpfungspunkte für zukünftige Forschungsfelder aufgezeigt, wie dieses der migrantischen Erinnerungskultur als jungen Aufgabenbereich dient und die Frage, wie es sich umsetzen lässt, diese zu einem festen Bestandteil deutscher Erinnerungskultur werden zu lassen. Auch die Globalisierung und Europäisierung von Erinnerungskultur mitsamt dem Aufeinandertreffen von umstrittener und dissonanter Erinnerungskultur bietet angesichts gesellschaftlicher Veränderungsprozesse Raum für diverse Untersuchungen bis hin zu der Frage, ob sich eine gemeinsame internationale Erinnerungskultur überhaupt schaffen lässt. Ebenso ist in Zukunft weiter zu beobachten, wie sich die Erinnerung an die Verbrechen des Nationalsozialismus im Laufe der Zeit und mit Schwinden der Zeitzeugengeneration medial weiterhin für die Nachwelt umsetzen lässt.

Überein haben das Ergebnis dieser Arbeit sowie zukünftige Forschungsgebiete zu kollektivem Gedächtnis und Erinnerungskultur, dass sie sowohl von einem individuellen als auch von einem gemeinsamen Gedächtnis ausgehen, kollektiv, kommunikativ, kulturell oder sozial. Gleichsam bedeutet das, dass jedes individuelle Gedächtnis ein wichtiger Bestandteil der gemeinsamen Erinnerungen ist. Ebenso groß muss der Horizont an zu erforschenden Geschichten und Einzelschicksalen sein, die zu diesem gesellschaftlichen Gedächtnis beitragen und deren Erinnerung es auch zukünftig in Einklang mit dem Appell des „Vermächtnis der Überlebenden“ des Internationalen Auschwitz Komitees zu bewahren und würdigen gilt.

8. Literaturverzeichnis

Quellen:

Bundesministerium des Innern, Bau und Heimat (2018): *Verfassungsschutzbericht 2018*.

CDU- und DWG-Fraktion (03.12.2012): *Öffentlicher Antrag*. In: Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister, DS 12 – 1947.

Janicki, Doris, Die Grünen (26.02.2013): In: *Beratungsergebnis* – öffentliche Sitzung des Kulturausschusses der Stadt Duisburg.

Jannsen, Karl (31.07.2007): *Stellungnahme CDU-Fraktion*. In: Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister, DS 07-1171.

Kenkmann, Alfons (2013): *Geschichte in Verantwortung. NS-Gedenkstätten und Erinnerungsorte in Nordrhein-Westfalen*. In: Arbeitskreis der NS-Gedenkstätten und -Erinnerungsorte in NRW e.V. Wuppertal/Münster.

Ministerium für Schule und Bildung des Landes NRW (12.06.2020): *Kernlehrpläne für die Sekundarstufe I*. Unter: https://www.schulentwicklung.nrw.de/lehrplaene/lehrplan/156/gym8_geschichte.pdf.

MTB/IGMG/DERGAH (14.11.2013): *Gemeinsamer Antrag*. In: Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister, DS 13 – 1553.

Rivlin, Reuben (20.04.2020): *Gedenkrede zum Holocaust Martyrs` and Heroes` Remembrance Day 2020 – Rescue by Jews during the Holocaust Solidarity in a Disintegrating World*. Yad Vashem, Israel.

SPD/Grüne/Linke (15.03.2013): *Gemeinsamer Antrag*. In: Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister, DS 13 – 0230/1.

Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister (03.09.2007): Beschlussvorlage DS 07-0463/1.

Stadt Duisburg -Der Oberbürgermeister (12.06.2020): *Haushaltspläne (Haushaltssanierungspläne)*. Unter: https://www.duisburg.de/vv/projekte/pro_du/dez_i/20/haushaltsplaene.php.

Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister (2012): *Haushaltsplan*.

Statistisches Bundesamt (12.06.2020): *Bevölkerung – Demografischer Wandel*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/_inhalt.html.

ZfE (12.06.2020): *Internetpräsenz*. <https://www2.duisburg.de/micro2/zek/index.php>.

ZfE (24.09.2013): *Konzept*. In: Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister, Beschlussvorlage DS 13-0230.

ZfE (11.05.2017): *Problembeschreibung/Begründung*. In: Stadt Duisburg – Der Oberbürgermeister, Beschlussvorlage DS 17-0477.

Monografien und Beiträge aus Sammelwerken:

Adorno, Theodor W (2013): *Erziehung nach Auschwitz*. In: Kadelbach, Gerd (Hrsg.), *Erziehung zur Mündigkeit. Vorträge und Gespräche mit Hellmut Becker 1959–1969*. Frankfurt.

Assmann, Aleida (2006): *Der lange Schatten der Vergangenheit. Erinnerungskultur und Geschichtspolitik*. Bonn.

Assmann, Aleida (1999): *Erinnerungsräume. Formen und Wandlungen des kulturellen Gedächtnisses*. München.

Assmann, Jan (2000/1992): *Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen*. München.

Assmann, Jan (1988), *Kollektives Gedächtnis und kulturelle Identität*, in: Assmann, Jan/Hölscher, Tonio (Hrsg.), Kultur und Gedächtnis. Frankfurt.

Assmann, Jan (2007/2000), *Religion und kulturelles Gedächtnis*. München.

Cornelißen, Christoph/Klinkhammer, Lutz/Schwenker, Wolfgang (2004): *Erinnerungskulturen. Deutschland, Italien und Japan seit 1945*. Frankfurt am Main.

Erl, Astrid (2017): *Kollektives Gedächtnis und Erinnerungskulturen – Eine Einführung*. Stuttgart.

Faulenbach, Bernd (2008): *Zeitenwende 1989/90 – Paradigmenwechsel in der Geschichtspolitik?*, In: Bouvier, Beatrix/Schneider, Michael C. (Hrsg.), Geschichtspolitik und demokratische Kultur. Bonn.

Fischer, Norbert (2016): *Gedächtnislandschaften in Geschichte und Gegenwart. Kulturwissenschaftliche Studien*. Wiesbaden.

François, Étienne (2005): *Pierre Nora und die lieux de mémoire*. In: Nora, Pierre (Hrsg.), Erinnerungsorte Frankreichs. München.

Große Kracht, Klaus (2014): *Zwischen Gedächtnis und Geschichte. Erinnerungsorte als „Heterotopien“ der Zeit*. In: Berger, Stefan/Seiffert, Joana (Hrsg.), Erinnerungsorte: Chancen, Grenzen und Perspektiven eines Erfolgskonzeptes in den Kulturwissenschaften. Essen.

Gudehus, Christian/Eichenberg, Ariane/Welzer, Harald (Hrsg.) (2010): *Gedächtnis und Erinnerung*. München.

Halbwachs, Maurice (2019/1925): *Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen*. Berlin.

Halbwachs, Maurice (1967/1950): *Das kollektive Gedächtnis*. Berlin/Paris.

Hockerts, Hans Günter (2002): *Zugänge zur Zeitgeschichte. Primärerfahrung, Erinnerungskultur, Geschichtswissenschaft*. In: Jaraus, Konrad H./Sabrow, Martin (Hrsg.), Verletztes Gedächtnis. Erinnerungskultur und Zeitgeschichte im Konflikt. Frankfurt am Main.

Kaiser, Robert (2014): *Qualitative Experteninterviews – Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung*. Wiesbaden.

Kenkmann, Alfons (2015): *Geschichte in Verantwortung*. In: Arbeitskreis der NS-Gedenkstätten und -Erinnerungsorte in NRW e.V. Münster.

Kranz, Tomasz (2015): *Gedenkstätten für die Opfer von NS-Verbrechen als Räume der Erinnerung und Bildung*. In: Kranz, Tomasz (Hrsg.), Zur Pädagogik der Erinnerung. Bedingungen, Ziele und Methoden historischer Bildung in Gedenkstätten. Lublin.

Ley-Schalles, Anne (2017): *Danksagung*. In: ZfE, Das rote Hamborn – Politischer Widerstand in Duisburg von 1933 bis 1945. Duisburg.

Ley-Schalles, Anne (2015): *Danksagung*. In: ZfE, Noch viele Jahre habe ich nachts von Duisburg geträumt – Jüdisches Leben in Duisburg von 1918 bis 1945. Duisburg.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2005): *Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion*. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.), Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden.

Misoch, Sabina (2015): *Qualitative Interviews*. Berlin/München/Boston.

Münch, Felix, Maurice Halbwachs (2012): *Les cadres sociaux de la mémoire*. In: Leggewie, Claus/Zifonun, Darius/Lang, Anne/Siepmann, Marcel/Hoppen, Johanna (Hrsg.), Schlüsselwerke der Kulturwissenschaften. Bielefeld.

Nietzsche, Friedrich (2018): *Vom Nutzen und Nachteil der Historie für das Leben*. Norderstedt.

Nora, Pierre (1998/1990): *Zwischen Geschichte und Gedächtnis*. Frankfurt am Main.

Reeken, Dietmar von/Thießen, Malte (2014): *Regionale oder lokale Geschichtskulturen? Reichweite und Grenzen von Erinnerungsräumen*. In: Fuge, Janina/Hering, Rainer/Schmid, Harald (Hrsg.), Gedächtnisräume. Geschichtsbilder und Erinnerungskulturen in Norddeutschland. Göttingen.

Reichel, Peter (2002): *Auschwitz*. In: François, Étienne/Schulze, Hagen, Erinnerungsorte Deutschlands, Band I. München.

Reichel, Peter (1995): *Politik mit der Erinnerung – Gedächtnisorte im Streit um die nationalsozialistische Vergangenheit*. München Wien.

Rüsen, Jörn (2013): *Historik – Theorie der Geschichtswissenschaft*. Köln Weimar Wien.

Rüsen, Jörn (2008): *Historisches Lernen – Grundriss einer Theorie*. In: Rüsen, Jörn (Hrsg.), Historisches Lernen – Grundlagen und Paradigmen. Schwalbach.

Schmid, Harald (2008): *Konstruktion, Bedeutung, Macht. Zum kulturwissenschaftlichen Profil einer Analyse von Geschichtspolitik*. In: Heinrich, Horst-Alfred/Kohlstruck, Michael (Hrsg.), Geschichtspolitik und sozialwissenschaftliche Theorie. Stuttgart.

Schmid, Harald (2014): *Regionale Gedächtnisräume*. In: Fuge, Janina/Hering, Rainer/Schmid, Harald (Hrsg.), Gedächtnisräume – Geschichtsbilder und Erinnerungskulturen in Norddeutschland. Göttingen.

Schneider, Gerd/Toyka-Seid, Christiane (12.06.2020): *Gedenkstätten und Mahnmale*. Auf: Bundeszentrale für politische Bildung, Das junge Politik-Lexikon. Unter: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-junge-politik-lexikon/160969/denkmal>.

Schraten, Jürgen (2011): *Zur Aktualität von Jan Assmann – Einleitung in sein Werk*. Wiesbaden.

Ströter-Bender, Jutta (2009): *Museumskoffer, Material- und Ideenkiste. Projekte zum Sammeln, Erkunden, Ausstellen und Gestalten für den Kunstunterricht der Primarstufe, die Sekundarstufe I und Museumspädagogik*. Marburg.

Tappe, Rudolf/Tietz, Manfred (1989): *Tatort Duisburg 1933 – 1945 Band I*. Essen.

Werker, Bünjamin (2016): *Gedenkstättenpädagogik im Zeitalter der Globalisierung. Forschung, Konzepte, Angebote*. In: Adick/Parreira do Amaral, Sozialisations- und Bildungsforschung: international, komparativ, historisch, Band 17. Münster.

Wolfrum, Edgar (2010): *Erinnerungskultur und Geschichtspolitik als Forschungsfelder. Konzepte – Methoden – Themen*. In: Scheuermann, Jan (Hrsg.), Reformation und Bauernkrieg. Erinnerungskultur und Geschichtspolitik im geteilten Deutschland. Leipzig.

Dissertationen und Festschriften:

Bohn, Christa/Stöltzing, Bärbel (2005): *Jüdische Bürger besuchen ihre ehemalige Heimatstadt Duisburg*. In: Gesellschaft für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit Duisburg Mülheim a. d. Ruhr Oberhausen, Festschrift 40 Jahre 1965–2005.

Denschlag, Felix (2017): *Vergangenheitsverhältnisse – Ein Korrektiv zum Paradigma des „kollektiven Gedächtnisses“ mittels Walter Benjamins Erfahrungstheorie*. Bielefeld.

Faulenbach, Bernd (2009): *Die nationalen Erinnerungsgemeinschaften und die Frage nach dem geschichtlichen Bewusstsein Europas*. In: Meints, Waltraud/Daxner, Michael/Kraiker, Gerhard (Hrsg.), Raum der Freiheit – Reflexionen über Idee und Wirklichkeit, Festschrift für Antonia Grunenberg. Bielefeld.

Geißler, Cornelia Shati (2015): *Individuum und Masse – Zur Vermittlung des Holocaust in deutschen Gedenkstättenausstellungen*. Bielefeld.

Wolfrum, Edgar (1999): *Geschichtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Der Weg zur bundesrepublikanischen Erinnerung 1948–1990*. Darmstadt.

Artikel und Aufsätze:

Alihodzic, Zlatan (14.01.2013): *Blindes Stadtfenster*. Auf: Jüdische Allgemeine. Unter: <https://www.juedische-allgemeine.de/gemeinden/blindes-stadtfenster/>.

Andresen, Knud (12.06.2020): *Tagungsbericht*. In: Erinnerungskultur und Regionalgeschichte, 23.05.2008 – 24.05.2008 Flensburg vom 30.06.2008. Auf: H-Soz-Kult (Hrsg.). Unter: www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-2155.

Assmann, Aleida (2011): *Wem gehört die Geschichte?*, In: Bachleitner, Norbert/Begemann, Christian/Erhart, Walter/Hübinger, Gangolf (Hrsg.), Internationales Archiv für

Sozialgeschichte der Deutschen Literatur, Band 36, Heft 1. Kempten.

Aufderheide, Svenja (10.12.2012): *NS-Zentrum weiter auf der Kippe*. In: NRZ Duisburg.

Becker, Stefan (08.05.2009): *Mehr als Erinnern, Forschen, Lernen: Geschichte, Probleme und Perspektiven der NS-Gedenkstätten in Nordrhein-Westfalen*. Auf: Stiftung Mitarbeit. Unter: http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_becker_090508.pdf.

Demnig, Gunter (12.06.2020): *Die Erinnerung in den Alltag holen – Das Projekt STOLPERSTEINE*. Auf: Bundeszentrale für politische Bildung. Unter: <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/179980/die-erinnerung-in-den-alltag-holen-das-projekt-stolpersteine>.

Cornelißen, Christoph (2003): *Was heißt Erinnerungskultur? Begriff – Methoden – Perspektiven*. In: Rohlfes, Joachim/Schulze, Winfried (Hrsg.), *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 10/03. Hannover.

Duden (2002): *Mnemotechnik*. In: *Psychologie – Ein Lexikon zum Grundwissen der Psychologie*. Mannheim.

Hoddick, Ingo (07.07.2017): *Marxloh von Studierenden erforscht*. Auf: RP Online. Unter: https://rp-online.de/nrw/staedte/duisburg/marxloh-von-studierenden-erforscht_aid-19447397.

Janicki, Doris (26.11.2005): *Zu: Winterseel, Alfons, Duisburg braucht NS-Dokumentationszentrum*. In: WAZ Duisburg.

Kalscheur, Annette (21.12.2011): *Das geplante NS-Dokumentationszentrum in Duisburg wackelt*. Auf: WAZ Duisburg. Unter: <https://www.waz.de/staedte/duisburg/das-geplante-ns-dokumentationszentrum-in-duisburg-wackelt-id6181846.html>.

Pilger, Andreas (2019): *Übernahme und Erschließung von Unterlagen der Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes/Bund der Antifaschistinnen und Antifaschisten (VVN) im Stadtarchiv Duisburg*. In: *Archivar*, 72. Jahrgang, Heft 01. Duisburg/Fulda.

Rothberg, Michael/Yildiz, Yasemin (2011): *Memory Citizenship: Migrant Archives of Holocaust Remembrance in*

Contemporary Germany. In: *Parallax*, Band 17, Nr.4. London.

Saal, Ulla (12.03.2015): *Duisburg bekommt endlich einen Ort des Denkens und Gedenkens*. Auf: WAZ. Unter: <https://www.waz.de/staedte/duisburg/duisburg-bekommt-endlich-einen-ort-des-denkens-und-gedenkens-id10446966.html>.

Schmeer, Oliver (13.11.2013): *Neuer Ort der Erinnerung*. Auf: NRZ Duisburg. Unter: <https://www.nrz.de/staedte/duisburg/neuer-ort-der-erinnerung-id8662478.html>.

Sebald, Gerd/Weyand, Jan (2011): *Zur Formierung sozialer Gedächtnisse*. In: *Zeitschrift für Soziologie* (Hrsg.), Jg. 40, Heft 3, S. 174 – 189. Stuttgart.

Siebeck, Cornelia (14.04.2015): *Unterwegs verloren? NS-Gedenkstätten und „Kritisches Geschichtsbewusstsein“*. Auf: Agentur für Bildung – Geschichte, Politik und Medien e.V. (Hrsg.). Unter: <https://erinnern.hypothesen.org/194>.

Troebst, Stefan (04.08.2014): *Geschichtspolitik, Version: 1.0*. Auf: Docupedia-Zeitgeschichte. Unter: https://zeitgeschichte-digital.de/doks/frontdoor/deliver/index/docId/590/file/docupedia_troebst_geschichtspolitik_v1_de_2014.pdf.

Wenzel, Maren (10.07.2015): *Geschichte vor der eigenen Haustür am 10.07.2015*. Auf: aktuell. Unter: <https://www.akduell.de/home/mehr/archiv/geschichte-vor-der-eigenen-haustuer>.

Der Erlass, der das Anlegen von Schottergärten verbietet, stellt zwar nach Art. 14 Abs. 1 GG einen Eingriff in das Grundrecht dar, ist jedoch – sofern verhältnismäßig, verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Das Verbot von Schottergärten – Eingriff in das Eigentumsrecht nach Art. 14 GG? Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen

Laura Uphues

Abteilung Münster
Fachbereich Allgemeine Verwaltung
Kurs K 17/04
Einstellungsjahrgang 2017

Einstellungsbehörde:
Kreis Coesfeld
Der Landrat
Friedrich-Ebert-Straße 7
48653 Coesfeld

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Grundrechtseingriff in Art. 14 GG	2
3.	Baurechtliche Grundlagen	5
3.1	Allgemeines	5
3.2	Gesetzgebungskompetenzen	6
3.3	Planungshoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	7
3.4	Bundesrechtliche Regelungen	8
3.4.1	Kommunale Bauleitplanung	8
3.4.2	Verhältnismäßigkeit der Festsetzungen (Abwägungsgebot)	10
3.4.3	Möglichkeiten der Festsetzung eines Schottergartenverbots	12
3.4.4	Zusammenfassung	14
3.5	Landesrecht Nordrhein-Westfalen	15
3.5.1	BauO NRW in der bis zum 31.12.2018 gültigen Fassung	15
3.5.2	BauO NRW in der ab dem 01.01.2019 geltenden Fassung	15
3.5.3	Kritische Diskussion	18
3.6	Landesrecht Niedersachsen	20
4.	Verfassungsmäßigkeit der Ge- und Verbote	25
4.1	Formelle Verfassungsmäßigkeit der einschränkenden Gesetze	25
4.2	Materielle Verfassungsmäßigkeit der einschränkenden Gesetze	26
4.3	Verfassungskonforme Anwendung	29
4.3.1	Erlass von Schottergartenverbotssatzungen	29
4.3.2	Erlass von Ordnungsverfügungen	33
5.	Aktueller Stand der Umsetzung des Verbots	34
5.1	Nordrhein-Westfalen	34
5.1.1	Schleiden (Kreis Euskirchen)	34
5.1.2	Xanten (Kreis Wesel)	35
5.1.3	Steinhagen (Kreis Gütersloh)	36
5.1.4	Rheurdt (Kreis Kleve)	36

5.1.5	Eindrücke aus dem Webinar „Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt“ der Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW am 19.05.2020	37
5.2	Niedersachsen	38
5.2.1	Hannover	38
5.2.2	Wunstorf (Region Hannover)	39
5.2.3	Weitere Kommunen	40
6.	Fazit	41
	Quellenverzeichnis	43
	Abkürzungsverzeichnis	45

1. Einleitung

In vielen Vorgärten, insbesondere in Neubaugebieten, sieht man inzwischen statt bunter Blumen und Sträucher Flächen aus Kies oder anderen Steinarten. Dies ist Städten und Gemeinden ein Dorn im Auge, denn der Pflegeleichtigkeit für die Eigentümer¹ steht der Klimaschutz gegenüber: Zum einen können Niederschläge nicht so gut versickern wie bei bepflanzten Flächen, was insbesondere bei Starkregenfällen zu Überschwemmungen des Grundstücks führen kann. Zum anderen fördern Schottergärten das Insektensterben und schaden damit dem Artenreichtum. Ebenso wird das Mikroklima negativ beeinflusst, denn Steine speichern die Wärme und strahlen diese wieder ab, wohingegen Pflanzen dem Boden Schatten bieten und für Verdunstungskühle sorgen.²

Aufgrund der Aktualität des Themas Klimaschutz und der Forderung vieler deutscher Bürger, die Politik müsse etwas unternehmen,³ scheint auf den ersten Blick ein Verbot von Schottergärten interessant. Fraglich ist jedoch, ob dieses Verbot in das Grundrecht der Eigentümer nach Art. 14 GG (sog. „Eigentumsgarantie“) eingreift. Ziel dieser Arbeit ist herauszuarbeiten, ob ein Verbot von Schottergärten verfassungskonform ist und mit welchen Hürden es auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene umgesetzt werden kann.

Zunächst wird der Grundrechtseingriff in Art. 14 GG geprüft. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird auf die baurechtlichen Grundlagen auf Bundesebene sowie auf die landesrechtlichen Vorgaben der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen eingegangen. Zur Veranschaulichung werden Beispiele aus der Verwaltungspraxis herangezogen. In Nordrhein-Westfalen stellt die Novellierung der Bauordnung Kommunen vor große Hürden, weshalb die aktuelle Rechtslage in Nordrhein-Westfalen kritisch hinterfragt wird. Abschließend wird die Vereinbarkeit eines Schottergartenverbots auf Grundlage des Baugesetzbuchs und der Bauordnungen der Länder NRW und Niedersachsen mit der Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG, insbesondere in Bezug auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, geprüft.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf eine geschlechtsspezifische Schreibweise verzichtet und ausschließlich das generische Maskulinum angeführt. Damit sind sämtliche Geschlechter gleichermaßen gemeint.

² Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. I, S. 5.

³ Vgl. So unzufrieden sind die Deutschen mit dem Klimaschutz, WELT vom 28.05.2019, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article194316923/Studie-Deutsche-sind-mit-Klima-und-Umweltschutz-unzufrieden.html>, abgerufen am 07.06.2020; vgl. Unsere Forderungen an die Politik, <https://fridaysforfuture.de/forderungen/>, abgerufen am 07.06.2020.

2. Grundrechtseingriff in Art. 14 GG

Die in den Artikeln 1 bis 19 GG aufgeführten Grundrechte bilden den „Kern der freiheitlich-demokratischen Ordnung“⁴. In erster Linie wird dem Grundrechtsinhaber durch seine Grundrechte ein subjektives Abwehrrecht gegen den Staat und damit der Schutz gegen Eingriffe staatlicher Gewalt gewährt.⁵ Zudem verkörpern die Grundrechte eine objektive Werteordnung, die im Ergebnis sowohl die Ausgestaltung als auch die Interpretation des einfachen Rechts gewährleistet und die staatliche Gewalt verpflichtet, eine Grundrechtsgefährdung auszuschließen. Die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG ist eines der Grundrechte, die zudem eine institutionelle Gewährleistung enthalten. Hierdurch wird ein Grundbestand an Normen, der die Existenz des privatrechtlichen Instituts „Eigentum“ gewährleistet, gesichert.⁶

Ob durch die Grundrechte auch Leistungs- und Teilhaberechte abzuleiten sind, ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) umstritten und hängt vom jeweiligen Grundrecht ab.⁷

Die Eigentumsgarantie umfasst zum einen nach Art. 14 Abs. 3 GG die Entziehung subjektiver Eigentumspositionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, zum anderen nach Art. 14 Abs. 1 GG alle sonstigen Eingriffe, die nicht der Enteignung dienen. Ziel eines Verbots von Schottergärten ist nicht die Enteignung eines Grundstücksteils. Demnach könnte vorliegend nur die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG betroffen sein.

Im Rahmen der Grundrechtsprüfung ist zunächst festzustellen, ob der Schutzbereich des Grundrechts persönlich sowie sachlich eröffnet ist.⁸ Wird dies bejaht, ist zu prüfen, ob der Schutzbereich durch einen Akt öffentlicher Gewalt tangiert wird. „Ein Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts liegt vor, wenn dem einzelnen ein Verhalten, das vom Schutzbereich des Grundrechts umfasst ist, durch den Staat unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird“⁹. Der Eingriff in einen Schutzbereich allein ist nicht rechtswidrig. Vielmehr ist entscheidend, ob ein staatlicher Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.¹⁰ Hierzu ist zunächst die Existenz einer Grundrechtsschranke erforderlich. Das bedeutet, das Grund-

recht muss einen staatlichen Eingriff entweder durch eine verfassungsunmittelbare Schranke oder einen Gesetzesvorbehalt überhaupt zulassen. In einem weiteren Schritt sind sodann die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des ausfüllenden Gesetzes zu überprüfen.¹¹ Eine Beeinträchtigung des Art. 14 GG wäre demnach gegeben, wenn ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts vorliegt, der verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist.¹²

Gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG werden das Eigentum und das Erbrecht gewährleistet. Nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG werden Inhalt und Schranken durch Gesetze bestimmt. Das Grundgesetz selbst definiert den Begriff „Eigentum“ somit nicht, weshalb eine Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber nötig ist.¹³ Nach der Definition des BVerfG gewährleistet Art. 14 Abs. 1 GG „das Recht, Sach- und Geldeigentum zu besitzen, zu nutzen, es zu verwalten und über es zu verfügen“¹⁴. Zudem hat der Eigentümer eine negative Eigentumsfreiheit, die ihn berechtigt, sein Eigentum beispielsweise nicht zu nutzen, nicht zu verwalten oder zu verfügen, es nicht zu behalten und nicht zu veräußern.¹⁵ Nach dem BVerfG ist „Eigentum [...] privatnützig auszugestalten und soll durch seine Nutzung dem Eigentümer eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung ermöglichen“¹⁶. Ziel der Eigentumsgarantie ist es, dem Grundrechtsinhaber „Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern“¹⁷.

Ein (Vor-)Garten bzw. ein Grundstück stellt Sacheigentum des Grundstücksbesitzers im Sinne des Verfassungsrechts dar.¹⁸ Eine Vorschrift, die die Gestaltung oder Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks bestimmt, fällt somit in den sachlichen Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG.

Die Eigentumsgarantie ist ein „Jedermann-Grundrecht“¹⁹. Das bedeutet, dass sich jede natürliche Person unabhängig von ihrer Nationalität auf die Eigentumsgarantie berufen kann. Ebenso ist das Grundrecht wesensmäßig auf inländische juristische Personen des Privatrechts und gem. Art. 19 Abs. 3 GG auf juristische

⁴ Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 1.

⁵ Vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 3.

⁶ Vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 4.

⁷ Vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 5.

⁸ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 62; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 9.

⁹ von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 93.

¹⁰ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 59, 101; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 9.

¹¹ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 102; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 9.

¹² Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 101.

¹³ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 15.

¹⁴ BVerfG vom 31.03.1998, 2 BvR 1877-97, 2 BvR 50-98 in NJW 1998, 1934, 1936, Ziff. II 1, www.steuern.beck.de.

¹⁵ Vgl. Hildebrandt in Sensburg, Staats- und Europarecht, S. 234.

¹⁶ BVerfG vom 26.01.2005, 1 BvR 1571/02 in ZUM 2005, 387, 388, Ziff. II 2 b, www.steuern.beck.de.

¹⁷ Hildebrandt in Sensburg, Staats- und Europarecht, S. 232.

¹⁸ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 24.

¹⁹ Hildebrandt in Sensburg, Staats- und Europarecht, S. 233.

Personen des Privatrechts aus EU-Mitgliedstaaten anwendbar.²⁰ Die wesensmäßige Anwendbarkeit auf juristische Personen ist bei der Eigentumsgarantie unproblematisch, da die Eigentumsgarantie keine besonderen Eigenschaften, Äußerungsformen oder Beziehungen voraussetzt.²¹

Bezogen auf ein etwaiges Schottergartenverbot können somit sowohl natürliche Personen als auch juristische Personen des Privatrechts, die Eigentümer eines Grundstücks sind, betroffen sein. Neben dem sachlichen ist somit auch der persönliche Schutzbereich des Grundrechts eröffnet.

Ein Eingriff in ein Grundrecht kann in klassischer Weise durch einen Rechtsakt und dessen mit Befehl und Zwang unterstützte Durchsetzung vorliegen. Nach der moderneren Definition ist ein Grundrechtseingriff jede Form staatlichen Handelns, welche den Schutzbereich eines Grundrechts verkürzt.²² Ein etwaiges Verbot von Schottergärten oder auch eine Pflicht zur Begrünung von bestimmten Grundstücksflächen schränkt den Eigentümer sowohl in der Nutzung seines Grundstücks als auch in der Verfügung über sein Grundstück ein. Schließlich entscheidet hierdurch ein staatlicher Akteur darüber, wie ein Grundstückseigentümer seinen Garten zu gestalten und in der Folge ebenso zu pflegen hat. Sowohl nach der klassischen als auch nach der modernen Definition liegt damit ein Grundrechtseingriff vor, der verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden muss.

Nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG werden Inhalt und Schranken durch die Gesetze bestimmt. Hier hat der Gesetzgeber aufgrund des einfachen Gesetzesvorbehalts eine große Eingriffsmöglichkeit, da Beschränkungen sowohl durch formelle Gesetze als auch durch materielle Gesetze gegeben sein können.²³ Materielle Gesetze sind alle abstrakt-generellen Regelungen mit Außenwirkung, die entweder durch Parlamente oder durch die Exekutive erlassen wurden. Hierunter fallen Rechtsverordnungen und Satzungen, z. B. Bebauungspläne, ebenso wie Parlamentsgesetze.²⁴ Beschränken Gesetze im materiellen Sinne die Eigentumsgarantie, ist hierfür eine formalgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zwingend erforderlich.²⁵

²⁰Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 7; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 14, Rn. 3; vgl. Hildebrandt in Sensburg, Staats- und Europarecht, S. 233.

²¹ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 13.

²² Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 38; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Kapitel I, Rn. 9.

²³ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 53; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 14, Rn. 7.

²⁴ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 53; vgl. Hildebrandt in Sensburg, Staats- und Europarecht, S. 237.

²⁵Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 53.

Neben dem einfachen Gesetzesvorbehalt ist grundsätzlich auch die Sozialbindung nach Art. 14 Abs. 2 GG („Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zudem der Allgemeinheit dienen.“) als Schranke der Eigentumsgarantie zu beachten.²⁶ Danach ist der Eigentümer verpflichtet, Rücksicht auf das Gemeinwohl zu nehmen.²⁷

Für ein etwaiges Schottergartenverbot kommen als einschränkende Normen formelle Bundes- und Landesgesetze wie das Baugesetzbuch (BauGB) und die verschiedenen Landesbauordnungen, Rechtsverordnungen und kommunale Satzungen, u. a. in Form von Bebauungsplänen, in Frage. Diese werden daher im weiteren Verlauf der Thesis auf ihre verfassungsmäßige Rechtmäßigkeit geprüft.

3. Baurechtliche Grundlagen

Im folgenden Kapitel werden die Grundlagen des Baurechts näher dargestellt. Neben Ausführungen zum privaten und öffentlichen Baurecht werden die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder sowie die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ausgeführt. Weiter erfolgt ein Einblick in die kommunale Bauleitplanung auf Grundlage des BauGB und die Möglichkeiten der Festsetzung eines Schottergartenverbots. Abschließend werden die landesrechtlichen Regelungen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen thematisiert und kritisch hinterfragt.

3.1 Allgemeines

Schroeder definiert den Begriff des Baurechts wie folgt: „Das Baurecht umfasst alle privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Rechtsvorschriften, die die Ordnung und die Förderung der Bebauung und der baulichen Nutzung von Grund und Boden sowie die Rechtsbeziehungen der insoweit Beteiligten regeln“²⁸. Demnach lässt sich das Baurecht in zwei Bereiche unterteilen, das private und das öffentliche Baurecht.²⁹

²⁶Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 55.

²⁷ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 55; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 14, Rn. 12.

²⁸ Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 2. Teil, Abschnitt A, Rn. 4.

²⁹Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 2. Teil, Abschnitt A, Rn. 4; vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 1.

Das private Baurecht trifft Regelungen zu „zivilrechtlichen Rechtsbeziehungen“³⁰. Das öffentliche Baurecht hingegen umfasst auf der einen Seite das Bauplanungsrecht, durch das die Qualität und die Nutzbarkeit des Bodens festgelegt wird³¹, und auf der anderen Seite das Bauordnungsrecht, das die ordnungsrechtlichen Anforderungen an eine konkrete bauliche Anlage stellt und damit der Gefahrenabwehr dient³².

Obwohl sich das private und das öffentliche Baurecht teilweise überschneiden³³, ist es erforderlich, die beiden Bereiche sauber voneinander zu trennen³⁴, denn die Gebiete stehen selbständig nebeneinander³⁵.

3.2 Gesetzgebungskompetenzen

Nach Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft oder zulässt.

Diese Regelung wird in Art. 70 Abs. 1 GG für die Gesetzgebung konkretisiert. Demnach hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz nur, wenn sie ihm durch das Grundgesetz explizit zugewiesen wird.³⁶ Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich gemäß Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. In Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder gem. Art. 71 GG eine Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem formellen Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden.³⁷ Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hingegen haben die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Durch das 1954 erlassene sogenannte Baurechtsgutachten des BVerfG wurde bestätigt, dass das Baurecht als Ganzes weder Teil der konkurrierenden Gesetzgebung ist, noch im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung in der Zuständigkeit des Bundes liegt.³⁸

³⁰ Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 3; Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 2. Teil, Abschnitt B I, Rn. 6.

³¹ Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 15.

³² Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 16.

³³ Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 10.

³⁴ Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 4.

³⁵ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 2. Teil, Abschnitt B III, Rn. 9;

vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 1, Rn. 8.

³⁶ Vgl. Schnapauff in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 70, Rn. 1.

³⁷ Vgl. Schnapauff in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 71.

³⁸ Vgl. BVerfG vom 16.06.1954, 1 PBvV 2/52 in BeckRS 1954, 30700512, Abschnitt III,

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf den städtebaulichen Grundstücksverkehr, der u. a. Regelungen zur „Genehmigungspflicht für Eigentums- und sonstige Rechtsänderungen an Grundstücken im Zusammenhang mit der baulichen Ordnung“³⁹ umfasst, sowie das Bodenrecht ohne das Recht der Erschließungsbeiträge, welches die „Beziehung des Menschen zum Grund und Boden, insbes. deren Nutzbarkeit“⁴⁰ regelt. Der Bund hat durch den Erlass des BauGB und verschiedener Rechtsverordnungen, darunter die Baunutzungsverordnung (BauNVO), die Planzeichenverordnung (PlanZV) und die Wertermittlungsverordnung (WertV), von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht.⁴¹

Das Bauordnungsrecht ist nicht von der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes erfasst. Auch ist der Bund nicht im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung für diese Materie zuständig. Hier liegt die Gesetzgebungszuständigkeit somit gem. Art. 30, 70 I GG bei den Ländern.⁴² Diese haben durch den Erlass einzelner Bauordnungen ihr Gesetzgebungsrecht ausgeübt.⁴³

3.3 Planungshoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Den Gemeinden wird über Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG das Recht übertragen, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (sog. Selbstverwaltungsgarantie). Hierunter fällt auch die Planungshoheit der Gemeinden⁴⁴, welche diesen die „eigenverantwortliche Planung und Regelung der Bodennutzung in ihrem Gebiet“⁴⁵ überträgt.

Eingeschränkt wird die kommunale Selbstverwaltungsgarantie durch einen Gesetzesvorbehalt.⁴⁶ Auch hier darf sie jedoch nicht so weit eingeschränkt werden, dass der Kern und der Wesensgehalt der Selbstverwaltungsgarantie angetastet

www.beck.steuern.de.

³⁹ Schnapauff in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 74, Rn. 17.

⁴⁰ Schnapauff in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 74, Rn. 17.

⁴¹ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, Abschnitt 2 C I, Rn. 13.

⁴² Vgl. Schnapauff in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 74, Rn. 17;

vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 3, Rn. 3;

vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, Abschnitt 2 C II, Rn. 14.

⁴³ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, Abschnitt 2 C II, Rn. 14.

⁴⁴ Vgl. Wolff, 2016, Art. 28, Rn. 13.

⁴⁵ Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 4.

⁴⁶ Vgl. Wolff, 2016, Art. 28, Rn. 13; vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 5.

werden.⁴⁷ Eine Einschränkung der Selbstverwaltungsgarantie durch Bundes- oder Landesrecht ist damit ausschließlich zulässig, wenn eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden nicht sichergestellt werden kann.⁴⁸ In § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB wird die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde dahingehend konkretisiert, dass ihr die Zuständigkeit für die Aufstellung der Bauleitpläne explizit zugesprochen wird.⁴⁹

3.4 Bundesrechtliche Regelungen

Entsprechend seiner Gesetzgebungskompetenzen hat der Bund mit dem BauGB z. B. Regelungen zum Städtebaurecht, zur Enteignung für städtebauliche Zwecke sowie zum Umweltschutz getroffen.⁵⁰ Die Regelungen des BauGB werden durch die BauNVO ergänzt. Bei der BauNVO handelt es sich um eine Bundesrechtsverordnung, die auf Grundlage des § 9a Nr. 1 bis 3 BauGB erlassen wurde.⁵¹

3.4.1 Kommunale Bauleitplanung

Zum Städtebaurecht gehört auch die kommunale Bauleitplanung⁵², zu deren Aufgabe gem. § 1 Abs. 1 BauGB die Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde zählt. Die Gemeinden haben gem. §§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 1 BauGB eigenverantwortlich Bauleitpläne aufzustellen, soweit und sobald es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Dabei ist auf eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung zu achten, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende, sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleistet. Ebenso soll die Bauleitplanung dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung zu fördern, die städtebauliche

⁴⁷ Vgl. Wolff, 2016, Art. 28, Rn. 16.

⁴⁸ Vgl. Wolff, 2016, Art. 28, Rn. 16; vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 3, Rn. 5.

⁴⁹ Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 2, Rn. 17; vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 2, Rn. 1.

⁵⁰ Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 3, Rn. 5.

⁵¹ Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 3, Rn. 6.

⁵² Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt A, Rn. 16f.;

vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 2, Rn. 15.

Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln (§ 1 Abs. 5 BauGB).

Nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt als Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen.

Bei der Bauleitplanung handelt es sich um ein zweistufiges System.⁵³ Gemäß § 1 Abs. 2 BauGB sind Bauleitpläne einerseits der Flächennutzungsplan und andererseits der Bebauungsplan.

In der ersten Stufe stellt die Gemeinde einen vorbereitenden Bebauungsplan in Form des Flächennutzungsplans auf. Dieser bezieht sich auf die langfristige Planung⁵⁴ der vorgesehenen Bodennutzung des gesamten Gemeindegebiets (vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB). Nach Schroeder bezieht sich die langfristige Planung auf einen Zeitraum von 15 bis 20 Jahren⁵⁵, wohingegen Stollmann einen zeitlichen Horizont von bis zu 25 Jahren⁵⁶ benennt. Der Flächennutzungsplan stellt „ein gesamträumliches Entwicklungskonzept der Gemeinde“⁵⁷ mit „verwaltungsinterner Wirkung“⁵⁸ dar, der die Grundlage für die Bebauungspläne abbildet.⁵⁹

In der zweiten Stufe werden sodann gem. § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB auf Grundlage des Flächennutzungsplans die einzelnen Bebauungspläne erlassen.⁶⁰ Diese weisen parzellenscharf die bauliche (vgl. § 9 Abs. 1 Nrn. 1 bis 9 BauGB) bzw. nichtbauliche Nutzung (vgl. § 9 Abs. 1 Nrn. 10 bis 26 BauGB)⁶¹ für bestimmte „Teile des Gemeindegebiets“⁶² aus. Inhalt des Bebauungsplans sind gem. § 9 Abs. 1 BauGB u. a. Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung sowie Regelungen zu den überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen, zur Bauweise und zu Festsetzungen über die örtlichen Verkehrsflächen. Für besondere Fälle regelt § 9 Abs. 1a bis 3 BauGB weitere Festsetzungsmöglichkeiten.⁶³ Die BauNVO konkretisiert die Festsetzungsmöglichkeiten, so sind z. B. in §§ 1 bis 15 BauNVO Möglichkeiten der Festsetzung zur Art der baulichen Nutzung und in §§ 16 bis 21a

⁵³ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B, Rn. 24;

vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 4, Rn. 1f.

⁵⁴ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B I 1, Rn. 26.

⁵⁵ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B I 1, Rn. 26.

⁵⁶ Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 4, Rn. 9.

⁵⁷ Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 4, Rn. 8.

⁵⁸ Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B I 2, Rn. 31.

⁵⁹ Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 4, Rn. 11.

⁶⁰ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II, Rn. 32;

vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 4, Rn. 1, 12.

⁶¹ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 34.

⁶² Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 33.

⁶³ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 36.

BauNVO zum Maß der baulichen Nutzung aufgeführt.⁶⁴ Entgegen der in § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB erwähnten Festsetzungsmöglichkeiten zu den nicht überbaubaren Grundstücksflächen geht die BauNVO nicht näher auf diese ein.⁶⁵

Die in § 9 BauGB aufgeführten Inhalte und Festsetzungen eines Bebauungsplans sind abschließend.⁶⁶ Demnach besteht für die Gemeinden keine Möglichkeit, weitere Festsetzungen zu entwickeln.⁶⁷

Bebauungspläne werden nach einem umfangreichen Verfahren⁶⁸ als gemeindliche Satzungen erlassen (vgl. § 10 Abs. 1 BauGB). Nach § 8 Abs. 1 BauGB enthält der Bebauungsplan die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung und dient somit als „Hauptinstrument zur Umsetzung der gemeindlichen Planungshoheit“⁶⁹. Zu beachten ist, dass die Festsetzungen in den Bebauungsplänen Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 2 GG darstellen.⁷⁰ Aus diesem Grund müssen Festsetzungen im Bebauungsplan verhältnismäßig sein.⁷¹ Hierzu regelt § 1 Abs. 7 BauGB, dass die privaten und öffentlichen Belange bei der Aufstellung von Bebauungsplänen gegeneinander abzuwägen sind.

3.4.2 Verhältnismäßigkeit der Festsetzungen (Abwägungsgebot)

Die Abwägung erfolgt in drei Phasen.⁷² Zunächst ist das Abwägungsmaterial zusammenzustellen⁷³, bevor im Anschluss der objektive Inhalt jedes Belangs bewertet wird⁷⁴. Bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials sind alle gegenwärtigen und zukünftigen⁷⁵ „mehr als nur geringfügig betroffenen, schutzwürdigen Belange, deren Betroffenheit der Gemeinde bekannt oder zumindest hätte

⁶⁴ Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 15; vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 35.

⁶⁵ Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 9, Rn. 104.

⁶⁶ Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 2; vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 35.

⁶⁷ Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 2; vgl. Jeromin in Ferner/Kröniger/Aschke, BauGB, § 9, Rn. 2.

⁶⁸ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2, Rn. 50ff.

⁶⁹ Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 33.

⁷⁰ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C I, Rn. 44;

vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 2, Rn. 10;

vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 4, Rn. 25.

⁷¹ Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 25.

⁷² Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 77.

⁷³ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 78.

⁷⁴ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 81.

⁷⁵ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 78.

bekannt sein müssen⁷⁶, zu berücksichtigen. Hierbei sind insbesondere örtliche Gegebenheiten einzubeziehen.⁷⁷ Öffentliche Belange stellen hier z. B. die in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB aufgeführten Gründe dar⁷⁸, wohingegen das Recht auf bauliche Nutzung des Grundstücks nach Art. 14 Abs. 1 GG privates Interesse begründet⁷⁹.

In der dritten und letzten Phase werden dann die privaten Interessen mit den öffentlichen Interessen ins Verhältnis gesetzt. Sie stellt somit den Kern der Abwägung dar.⁸⁰

Die ersten beiden Phasen, die sich auf den Abwägungsvorgang beziehen, sind nach § 2 Abs. 3 BauGB ausdrücklich durchzuführen. Durch die Umsetzung des EAG Bau 2004 und die damit verbundene Einführung des § 2 Abs. 3 BauGB als Verfahrensgrundnorm ist die Ermittlung und Bewertung der Abwägungsbelange eine Verfahrensvoraussetzung und damit eine formelle Voraussetzung für die Aufstellung eines Bebauungsplans geworden.⁸¹ Die dritte Phase hingegen ist Teil der materiell-rechtlichen Voraussetzungen des Bebauungsplans.⁸²

Durch die Trennung in formelle und materielle Voraussetzungen sind bei der Abwägung entstandene Mängel je nach Phase unterschiedlich zu betrachten. Gemäß § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB führen Verfahrens- und Formfehler und somit Fehler bei der Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials nur dann zur Nichtigkeit des gesamten Bebauungsplans, sofern sie erheblich sind.⁸³ Voraussetzung hierfür ist, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung (vgl. § 214 Abs. 3 S. 1 BauGB) Abwägungsbelange in wesentlichen Punkten nicht zutreffend ermittelt oder bewertet wurden, obwohl diese der Gemeinde bekannt waren oder ihr hätten bekannt sein müssen, dieser Mangel offensichtlich und kausal für das Ergebnis des Verfahrens ist.⁸⁴

Verletzungen in der dritten Phase und damit bei der materiell-rechtlichen Abwägung der privaten und öffentlichen Belange sind nach § 214 Abs. 3 S. 2, Hs. 2

⁷⁶ Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 79; vgl. BVerwG vom 24.08.1993, BVerwG 4 NB 12.93, in NVwZ-RR 1994, 490, www.steuern.beck.de.

⁷⁷ Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 33.

⁷⁸ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 79;

vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 34.

⁷⁹ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 79;

vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 48.

⁸⁰ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 82.

⁸¹ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II 2 f, Rn. 83.

⁸² Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C III 3, Rn. 111.

⁸³ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt D I, Rn. 122;

vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 8, Rn. 6.

⁸⁴ Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 12, Rn. 6ff.

BauGB erheblich, wenn sie offensichtlich sind und Einfluss auf das Abwägungsergebnis haben. Hier führt ein Mangel ebenfalls zur Nichtigkeit des Bebauungsplans.⁸⁵

Zu beachten ist, dass Mängel gem. § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 3 BauGB nur innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Bebauungsplans schriftlich gegenüber der Gemeinde geltend gemacht werden können.

3.4.3 Möglichkeiten der Festsetzung eines Schottergartenverbots

Entsprechend den Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten des Städte- und Gemeindebundes (im Folgenden: Handlungsempfehlungen) könnte ein etwaiges Schottergartenverbot über die Festsetzung in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nrn. 20, 25a, 16d BauGB in Betracht kommen. Diese Festsetzungen bedürfen einer städtebaulichen Rechtfertigung, die jedoch weit ausgelegt werden kann.⁸⁶ Insbesondere die Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB können nicht allein zum Natur- und Landschaftsschutz vorgenommen werden.⁸⁷

Gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB können aus städtebaulichen Gründen Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft festgesetzt werden. Maßnahmen im Sinne dieser Vorschrift sind alle allgemeinen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, denen ein „konkretes Tätigwerden“⁸⁸ zugrunde liegt. In Bezug auf ein etwaiges Schottergartenverbot können über § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB beispielsweise die Art der Versiegelung zum Schutz des Bodens oder Maßnahmen, die der Versickerung des Niederschlagswassers dienen, festgesetzt werden.⁸⁹ Problematisch ist bei der Festsetzung nach dieser Vorschrift, dass es an einer Ermächtigung zur Durchsetzung von Geboten fehlt.⁹⁰ Dies hat zur Folge, dass die Behörde bei einem Verstoß nicht vollstreckungsrechtlich vorgehen kann.⁹¹ Unerheblich ist hingegen, ob die über § 9

⁸⁵ Vgl. Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 8, Rn. 1.

⁸⁶ Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 3.

⁸⁷ Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 78.

⁸⁸ Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 109.

⁸⁹ Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 115.

⁹⁰ Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 116; vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 56.

⁹¹ Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 2 a, S. 9.

Abs. 1 Nr. 20 BauGB getroffenen Festlegungen auch über andere Rechtsvorschriften erlassen werden könnten.⁹² Die Vorschrift wird klassischerweise für die Festsetzung von Ausgleichsflächen im Gemeindegebiet angewendet.⁹³ Sie kann für Regelungen über die Art der Versiegelung genutzt werden und so z. B. eine Pflicht zur wasserdurchlässigen Befestigung von Garagenzufahrten und Stellplätzen begründen.⁹⁴ Problematisch dürfte jedoch die Festsetzung für die Gesamtheit der unbebauten Grundstücksflächen eines Bebauungsplangebiets sein. Daher kommt ausschließlich eine Kombination mit weiteren Festsetzungen in Betracht.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB besteht die Möglichkeit, für einzelne Flächen oder für ein Bebauungsplangebiet oder Teile davon sowie für Teile baulicher Anlagen mit Ausnahme der für landwirtschaftliche Nutzungen oder Wald festgesetzten Flächen das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen festzusetzen. Eine flächendeckende Festsetzung für das gesamte Gemeindegebiet ist hierbei nicht möglich.⁹⁵ Nicht ausgeschlossen ist hingegen eine pauschale Festsetzung für alle nicht überbauten Grundstücksflächen in einem Baugebiet.⁹⁶ Die Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB ist von rein gestalterischen Regelungen, die auf andere Rechtsgrundlagen zu stützen sind, wie beispielsweise einer Vorgabe zur Vorgartengestaltung, abzugrenzen.⁹⁷

Umgesetzt werden kann die Festsetzung nach dieser Vorschrift durch ein Pflanzgebot.⁹⁸ Die Gemeinde kann Grundstückseigentümer verpflichten, ihr Grundstück innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist entsprechend den nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB getroffenen Festsetzungen des Bebauungsplans zu bepflanzen (vgl. § 178 BauGB). Wird dem nicht nachgegangen, besteht, anders als bei Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB, die Möglichkeit der Durchsetzung mittels Verwaltungszwang in Form eines Zwangsgeldes oder der Ersatzvornahme.⁹⁹

Weiter können gem. § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB im Bebauungsplan Flächen festgesetzt werden, die auf einem Baugrundstück für die natürliche Versickerung von

⁹² Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 56.

⁹³ Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 114.

⁹⁴ Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 115;

vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 57.

⁹⁵ Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 151;

vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 78.

⁹⁶ Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 151;

vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 78; vgl. BVerfG vom 30.01.1976, IV C 26/74, Rn. 32 in BVerfGE 50, 114, www.beck-steuern.de.

⁹⁷ Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 154;

vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 78;

vgl. Jeromin in Ferner/Kröniger/Aschke, BauGB, § 9, Rn. 36.

⁹⁸ Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 156; vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 78; vgl. Jeromin in Ferner/Kröniger/Aschke, BauGB, § 9, Rn. 36.

⁹⁹ Vgl. Dirnberger in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 178, Anmerkung 3.

Wasser aus Niederschlägen freigehalten werden müssen, um insbesondere Hochwasserschäden, einschließlich Schäden durch Starkregen, vorzubeugen. Diese Regelung ist durch den Erlass des Hochwasserschutzgesetzes II erst in das BauGB aufgenommen worden. Ein Ziel dieses Gesetzes ist der Entstehung von Hochwasser durch weitere Vorschriften vorzubeugen.¹⁰⁰ Auch aus der Begründung zum Gesetzesentwurf geht hervor, dass die Neuregelung des § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB explizit der Vermeidung von Hochwasser und dadurch entstehenden Schäden dient.¹⁰¹ Kment spricht unter Bezugnahme auf die Gesetzesbegründung ausschließlich von der Möglichkeit der Festsetzung in Bebauungsplänen für in Überschwemmungsgebieten liegende Gemeindegebiete.¹⁰² Ebenso wird für eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB die Kenntnis über die bei Hochwasser überfluteten Flächen vorausgesetzt.¹⁰³ Der § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB stellt somit grundsätzlich eine Möglichkeit zur Festsetzung eines Schottergartenverbots dar, die jedoch nur unter der Voraussetzung, dass der entsprechende Gemeindeteil in einem von Hochwasserentstehung gefährdeten Gebiet liegt, umgesetzt werden kann.

Neben den in den Handlungsempfehlungen des Städte- und Gemeindebundes dargelegten Möglichkeiten überträgt der Bundesgesetzgeber den Ländern über § 9 Abs. 4 BauGB die Kompetenz, durch eigene Rechtsvorschriften Festsetzungsmöglichkeiten für Bebauungspläne zu bestimmen.¹⁰⁴ Hierüber können die Länder beispielsweise festlegen, dass örtliche Bauvorschriften über gestalterische Anforderungen in Bebauungspläne aufgenommen werden können.¹⁰⁵

3.4.4 Zusammenfassung

Im Ergebnis dienen die §§ 1 Abs. 3 S. 1, Abs. 1 S. 1 BauGB somit als Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinden, ihre Planungshoheit durch das Aufstellen von Bebauungsplänen umzusetzen¹⁰⁶ und ein Schottergartenverbot über die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nrn. 16d, 20, 25 BauGB zu erlassen. Da die Festsetzungen das Eigentumsrecht nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG einschränken, muss

¹⁰⁰ Vgl. BT-Drs. 18/10879, S. 2, 16.

¹⁰¹ Vgl. BT-Drs. 18/10879, S. 18.

¹⁰² Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 9, Rn. 124.

¹⁰³ Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 2 b, S. 11.

¹⁰⁴ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt B II 1, Rn. 36.

¹⁰⁵ Vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, § 9, Rn. 101.

¹⁰⁶ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C II, Rn. 44.

die Festsetzung verhältnismäßig sein.¹⁰⁷ Dazu müsste sie zunächst einen legitimen Zweck verfolgen und geeignet, erforderlich und angemessen sein.¹⁰⁸

3.5 Landesrecht Nordrhein-Westfalen

3.5.1 BauO NRW in der bis zum 31.12.2018 gültigen Fassung

In der bis zum 31.12.2018 gültigen Fassung der BauO NRW hat der Landesgesetzgeber von seiner Möglichkeit nach § 9 Abs. 4 BauGB durch die zusätzliche Festsetzungsmöglichkeit nach § 86 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW Gebrauch gemacht. Danach konnten Gemeinden zusätzlich zu den in § 9 Abs. 1 BauGB genannten Festsetzungsmöglichkeiten örtliche Bauvorschriften über die Gestaltung, Begrünung und Bepflanzung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke sowie die Begrünung baulicher Anlagen erlassen. Dabei konnte auch über die Nutzung von Vorgärten bestimmt werden (vgl. § 86 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW a.F.). Diese Grundlage haben viele Städte und Gemeinden zum Erlass einer Vorgartensatzung genutzt.¹⁰⁹

3.5.2 BauO NRW in der ab dem 01.01.2019 geltenden Fassung

Die BauO NRW wurde zum 01.01.2019 novelliert. In der ab dem 01.01.2019 geltenden Fassung gilt § 89 BauO NRW als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass örtlicher Bauvorschriften. Gemäß § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW können Gemeinden Satzungen erlassen über die Gestaltung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke. Nach wie vor kann bestimmt werden, dass Vorgärten nicht als Arbeitsflächen oder Lagerflächen benutzt werden dürfen. Entfallen ist jedoch die Möglichkeit, Bestimmungen über die gärtnerische Gestaltung durch Begrünung und Bepflanzung zu erlassen. Argumentiert wird in der Gesetzesbegründung mit der Änderung des § 8 BauO NRW n.F.¹¹⁰

¹⁰⁷ Vgl. Kment in Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht Band 1, § 5, Rn. 25.

¹⁰⁸ Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 61.

¹⁰⁹ Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 a, S. 6.

¹¹⁰ Vgl. LT-Drs. 17/2166, S. 202; vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 b, S. 7 f.; vgl. Zimmermann, Synopse zur BauO NRW 2018 mit Begründung, S. 220, URL: https://www.aknw.de/fileadmin/user_upload/News-Pdfs/Archiv/2018-07/Synopse_BauO_NRW_2000-GesetzEntwurf_2018-Begrueundung_mit_Inhaltsverzeichnis-180712.pdf, abgerufen am 18.05.2020.

Gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 BauO NRW sind die nicht mit Gebäuden oder vergleichbaren baulichen Anlagen überbauten Flächen der bebauten Grundstücke zum einen wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen, zum anderen zu begrünen oder zu bepflanzen, soweit dem nicht eine andere zulässige Verwendung der Flächen entgegensteht. Dies findet jedoch nach Satz 2 keine Anwendung, soweit Bebauungspläne oder andere Satzungen zu den nicht überbauten Flächen Regelungen treffen. Somit regelt § 8 Abs. 1 S. 2 BauO NRW den Nachrang gegenüber Vorschriften der auf Grundlage des BauGB erlassenen Bebauungspläne.¹¹¹ Der § 8 BauO NRW stellt keine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Satzung dar, sondern beinhaltet selbst ein Gebot für alle nicht überbauten Flächen, d. h. für „alle Teilbereiche des Grundstücks, die nicht von einem Gebäude oder einer anderen baulichen Anlage bedeckt sind“¹¹². Irrelevant ist, ob die Flächen überbaubar i. S. d. § 9 Abs. 1 Nr. 2 sind oder nicht.¹¹³ Das Gebot zum Erhalt wasseraufnahmefähiger Flächen verfolgt das Ziel, Versickerungsflächen für Niederschlagswasser zu erhalten, sodass bei Starkregen die Kanalisation nicht überflutet wird, sondern ein Teil des Niederschlags bereits über die Bodenflächen abfließen kann.¹¹⁴ Daher darf eine vollständige Versiegelung der Flächen nicht vorgenommen werden.¹¹⁵

Das Begrünungs-/ Bepflanzungsgebot aus § 8 Abs. 1 Nr. 2 BauO NRW stellt keine besonderen Anforderungen an die Art der Begrünung oder Bepflanzung, sondern verpflichtet ausschließlich, „aktiv auf die Begrünung und Bepflanzung hinzuwirken“¹¹⁶. Darüber hinaus können Gemeinden nach Dreesen durch örtliche Bauvorschriften nach § 89 Abs. 1 Nr. 7 BauO NRW nähere Bestimmungen zur Art der Begrünung und Bepflanzung bestimmen.¹¹⁷ Die Vorschrift ermächtigt jedoch nur zum Erlass von Bestimmungen über die Begrünung baulicher Anlagen. Johlen verweist hingegen auf die Möglichkeit, ergänzende Festsetzungen zur Art der Begrünung und Bepflanzung in einem Bebauungsplan vorzunehmen.¹¹⁸

Dass § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n.F. inhaltlich von seiner Vorgängervorschrift abweicht, führt nach Graaff/Stiller zu dem Problem, dass bereits bestehende Gestaltungssatzungen der Gemeinden, die sich auf die Begrünung und Bepflanzung

¹¹¹ Vgl. Zimmermann, Synopse zur BauO NRW 2018 mit Begründung, S. 25, URL: https://www.aknw.de/fileadmin/user_upload/News-Pdfs/Archiv/2018-07/Synopse_BauO_NRW_2000-GesetzEntwurf_2018-Begrue-ndung_mit_Inhaltsverzeichnis-180712.pdf, abgerufen am 18.05.2020; vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 3, S. 15.

¹¹² Dreesen in Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK BauordnungsR NRW, § 8 BauO NRW, Rn. 15.

¹¹³ Vgl. Johlen in Gädtke, BauO NRW, § 8, Rn. 10.

¹¹⁴ Vgl. Johlen in Gädtke, BauO NRW, § 8, Rn. 14.

¹¹⁵ Vgl. Johlen in Gädtke, BauO NRW, § 8, Rn. 16.

¹¹⁶ Dreesen in Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK BauordnungsR NRW, § 8 BauO NRW, Rn. 20.

¹¹⁷ Vgl. Dreesen in Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK BauordnungsR NRW, § 8 BauO NRW, Rn. 20.

¹¹⁸ Vgl. Johlen in Gädtke, BauO NRW, § 8, Rn. 17.

von Vorgärten beziehen, durch die Novellierung der BauO NRW unwirksam geworden sind.¹¹⁹ Umstritten ist, ob § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n.F. ebenso als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass örtlicher Vorgartengestaltungssatzungen herangezogen werden kann.

Graaff/Stiller beziehen sich auf die Gesetzesbegründung zur BauO NRW n.F. nach der „die Ermächtigung, die ‚gärtnerische Gestaltung‘ von Flächen zu fordern, mit Rücksicht auf die Änderung des § 8 und die im Übrigen bestehenden bauleitplanerischen Möglichkeiten entfallen ist“¹²⁰. Aus diesem Grund kann nach Ansicht der Autoren seit der Novellierung der BauO NRW eine Ermächtigung für den Erlass einer Schottergartenverbotsatzung aus § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n.F. lediglich herausgelesen werden, wenn die Art des Bodenbelags bzw. der Bodenbedeckung nicht unter den in der Gesetzesbegründung angegebenen Begriff der „gärtnerischen Gestaltung“ subsumiert wird.¹²¹ Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG NRW) hat auf eine Rückfrage der Autoren erklärt: „Es können auch mit etwaigen Bauvorschriften [Anmerkung: in Form von Satzungen gem. § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW 2018] über die Gestaltung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke deren Oberfläche näher bestimmt werden.“¹²² Hier bestehen seitens der Autoren jedoch Zweifel, ob die Verwaltungsgerichte dieser Auslegung folgen.¹²³

Wenzel hingegen sieht diese Problematik nicht. Seiner Ansicht nach bildet der § 8 Abs. 1 BauO NRW die Pflicht zur Begrünung und Bepflanzung von unbebauten Flächen, wohingegen § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW als Ermächtigung zur Bestimmung der „Ausführung der gärtnerischen Anlage“¹²⁴ dient. Er sieht in örtlichen Bauvorschriften eine Ergänzung zu den städtebaulich gestalterischen Regelungen der Bauleitplanung.¹²⁵ Wenzels Ansicht nach hat es der Gesetzgeber den Gemeinden der Einfachheit halber überlassen, in eigener Verantwortung Regelungen über die positive Gestaltungspflege zu treffen.¹²⁶

Zudem geht er auf die in NRW geltende Besonderheit ein, dass aufgrund des § 58 Abs. 1 S. 2 BauO NRW die nach § 89 BauO NRW erlassenen örtlichen Bauvorschriften nicht als Aufgaben der Gefahrenabwehr gesehen werden und daher eine Zuständigkeit der Bauaufsichtsbehörden nicht gegeben ist.¹²⁷ Damit fällt der Erlass

¹¹⁹ Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 a, S. 7.

¹²⁰ LT-Drs. 17/2166, S. 202.

¹²¹ Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 b, S. 8.

¹²² Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 b, S. 8.

¹²³ Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 b, S. 8.

¹²⁴ Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 58.

¹²⁵ Vgl. Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 25.

¹²⁶ Vgl. Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 5.

¹²⁷ Vgl. Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 4.

örtlicher Gestaltungssatzungen vollständig in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung.¹²⁸

Auch Tyczewski/Schroeder sehen in der Ermächtigung in § 89 Abs. 1 Nr. 5 Bau NRW n.F. eine Möglichkeit der Vereinheitlichung des Ortsbildes.¹²⁹ Die Vorschrift zielt somit auf ästhetische Belange ab.¹³⁰

Örtliche Bauvorschriften können gem. § 89 Abs. 2 BauO NRW durch einen Bebauungsplan oder durch andere, isolierte Satzungen nach den Vorschriften des BauGB erlassen werden.¹³¹

3.5.3 Kritische Diskussion

Die Novellierung der BauO NRW zum 01.01.2019 wird im Gesetzesentwurf, neben einigen speziellen Regelungen, insbesondere durch die Angleichung an die Musterbauordnung begründet: „Der [...] Gesetzesentwurf orientiert sich an den Regelungen und Standards der Musterbauordnung, um das Bauen zu vereinfachen und kostengünstiger zu gestalten und um durch die Harmonisierung des Baurechts an bundesweit geltende Standards die Wettbewerbsfähigkeit Nordrhein-Westfalens zu befördern“¹³².

Das Baugestaltungsrecht ist ursprünglich zur Vermeidung von Verunstaltungen eingeführt worden. Die Baugestaltungsverordnung aus dem Jahr 1936 hat erstmals als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass für Ortssatzungen die positive Gestaltungspflege ermöglicht. Diese ist 1960 von der Musterbauordnungskommission übernommen worden und besteht seitdem nahezu unverändert.¹³³ Fraglich ist daher, ob der Gesetzgeber die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Vorgartensatzungen bewusst gestrichen hat oder ob hier die Anpassung an die Musterbauordnung im Vordergrund stand, wodurch den Gemeinden im Ergebnis sogar – ob bewusst oder unbewusst – eine größere Planungsfreiheit zukommt. Aus der Gesetzesbegründung zur BauO NRW n.F. geht jede vorgenommene Änderung hervor. Das Streichen der „Begrünung und Bepflanzung“ aus dem bisherigen § 86 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW a.F. wurde durch die redaktionelle Änderung des § 8 Abs. 1 BauO NRW, der nun wortgleich mit der Musterbauordnung ist, sowie durch

¹²⁸ Vgl. Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 5.

¹²⁹ Vgl. Tyczewski/Schroeder in Spannowsky/Saurenhau, BeckOK BauordnungsR NRW, § 89 BauO NRW 2018, Rn. 25.

¹³⁰ Dreesen in Spannowsky/Saurenhau, BeckOK BauordnungsR NRW, § 8 BauO NRW, Rn. 6.

¹³¹ Vgl. Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 71.

¹³² LT-Drs. 17/2166, S. 90.

¹³³ Wenzel in Gädtke, BauO NRW, § 89, Rn. 1.

die bestehenden bauleitplanerischen Möglichkeiten im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung nach dem BauGB begründet. Der Gesetzgeber zeigt dadurch, dass er die Ermächtigungsgrundlage bewusst gestrichen hat, da er selbst andere Regelungsermächtigungen sieht und somit die redaktionelle Änderung im Vordergrund stand. Betrachtet man hier die Aussage des MHKBG NRW „es können auch mit etwaigen Bauvorschriften [...] über die Gestaltung der unbebauten Flächen der bebauten Grundstücke deren Oberfläche näher bestimmt werden“¹³⁴ als nach wie vor bestehende Möglichkeit der Festsetzung von Gestaltungsvorschriften, unterstreicht diese die im Vordergrund stehende redaktionelle Anpassung des § 86 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW a.F. sogar noch. Andererseits ist nun durch die Änderung des § 8 BauO NRW ein Verbot bereits in der Bauordnung enthalten. Durch die Nachrangregelung aus § 8 Abs. 1 S. 2 BauO NRW wird deutlich, dass der Erlass von Geboten und Gestaltungsvorschriften auf verschiedenen Wegen möglich ist. Bei der Umsetzung eines Schottergartenverbots kommt es also auf die genaue Zielsetzung des Ge- oder Verbots an. Nach Dreesen liegt der Sinn und Zweck des § 8 Abs. 1 BauO NRW n.F. in der Berücksichtigung ökologischer Belange¹³⁵, wohingegen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB städtebauliche Ziele¹³⁶ und örtliche Bauvorschriften nach § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gestalterische Zwecke verfolgen¹³⁷.

Auch ein Blick auf die Regelungen in anderen Bundesländern zeigt, dass die in der Musterbauordnung vorgegebene Regelung als Ermächtigungsgrundlage dienen kann. So bezieht sich Johlen auf die Regelungen in Bayern, wo der § 8 Abs. 1 Bayerische Bauordnung (BayBO) wortgleich mit § 8 Abs. 1 BauO NRW und der § 81 Abs. 1 Nr. 5 BayBO wortgleich mit § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n.F. ist. Dort können Gemeinden nach einer Kommentierung zur BayBO unter anderem „eine Grün- und sonstige Gestaltung im Interesse der Gemeinde sichern“¹³⁸. Graaff/Stiller stehen einem Vergleich mit den Regelungen in Bayern hingegen kritisch gegenüber, da in Bayern bisher keine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass etwaiger Vorgartengestaltungssatzungen gegeben war und der Begriff der Gestaltung in Bayern daher weiter ausgelegt werden könne.¹³⁹ Aufgrund des verfolgten Ziels des Landesgesetzgebers, auf der einen Seite die BauO NRW wieder näher an die Musterbauordnung anzupassen, dessen Regelungen auch die BayBO übernommen hat und der Aussage des MHKBG NRW auf der anderen Seite, ist zu vermuten, dass durch die Gesetzesnovellierung ausschließlich die Grundlage zum

¹³⁴ Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 b, S. 8.

¹³⁵ Vgl. Dreesen in Spannowsky/Saurenhau, BeckOK BauordnungR NRW, § 8 BauO NRW, Rn. 1, 7.

¹³⁶ Vgl. Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 154.

¹³⁷ Vgl. Tyczewski/Schroeder in Spannowsky/Saurenhau, BeckOK BauordnungsR NRW, § 89 BauO NRW 2018, Rn. 25.

¹³⁸ Johlen in Gädtke, BauO NRW, § 8, Rn. 35.

¹³⁹ Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. III 1 b, S. 8.

Erlass von Satzungen zur reinen gärtnerischen Gestaltung aus Gründen der Ästhetik entfallen ist, da hier bereits eine Festsetzung über § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB möglich ist. Eine Ermächtigung über die Art des Vorgartens, z. B. in Form eines Verbots der Beschotterung, scheint daher über § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n.F. durchaus möglich.

Letztlich wird es darauf ankommen, welches Ziel die Gemeinde mit dem Bepflanzungsgebot oder Beschotterungsverbot verfolgen und welche Durchsetzungsmöglichkeiten sie nutzen möchte.

3.6 Landesrecht Niedersachsen

Ebenso wie in NRW bestehen in Niedersachsen verschiedene Möglichkeiten, gegen Schottergärten vorzugehen. Die Rechtslage sieht jedoch anders aus. Daher werden die Möglichkeiten nachfolgend untersucht.

Gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) sind die nicht überbauten Flächen von Baugrundstücken so herzurichten und zu unterhalten, dass sie nicht verunstaltet wirken und auch ihre Umgebung nicht verunstalten (sog. „Verunstaltungsverbot“¹⁴⁰). Dieses Verbot wird ergänzt durch das Begrünungsgebot gem. § 9 Abs. 2 NBauO¹⁴¹, wonach die nicht überbauten Flächen der Baugrundstücke Grünflächen sein müssen, soweit sie nicht für eine andere zulässige Nutzung erforderlich sind.

Unter das Verunstaltungsverbot fallen alle nicht mit Gebäuden oder sonstigen oberirdischen Hochbauten bedeckten Grundstücksflächen.¹⁴² Ebenso gilt das Verunstaltungsverbot nach § 9 Abs. 1 S. 2 NBauO für alle nicht im Außenbereich gelegenen, nach öffentlichem Baurecht bebaubaren Grundstücke. Das Begrünungsgebot gilt hingegen ausschließlich für unbebaute Flächen bebauter Grundstücke (vgl. § 9 Abs. 2 NBauO). Andere zulässige erforderliche Nutzungen im Sinne des § 9 Abs. 2 S. 2 NBauO sind beispielsweise Stellplätze, Zufahrten, Gartenwege, Arbeits- oder Lagerplätze, solange durch deren Anlegen die Begrünungspflicht nicht rechtsmissbräuchlich umgangen werden soll.¹⁴³

Als Verunstaltung wird nach der Definition des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) „ein häßlicher, das ästhetische Empfinden des Beschauers nicht bloß

¹⁴⁰ Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 10.

¹⁴¹ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 1, 13.

¹⁴² Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 7;

vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 7.

¹⁴³ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 15.

beeinträchtigender, sondern verletzender Zustand“¹⁴⁴ gesehen, wobei hier die Sicht eines „für ästhetische Eindrücke offenen Durchschnittsbetrachters“¹⁴⁵ maßgeblich ist.

Ziel des Verunstaltungsverbots ist eine Vermeidung „ästhetischer Störungen“¹⁴⁶. Diesem Ziel entsprechend kann die Behörde gegen Verstöße lediglich eingreifen, wenn die Verunstaltung, z. B. in Form von Müll, Gerümpel oder Pflanzenwildwuchs¹⁴⁷, für dritte Personen einsehbar ist.¹⁴⁸ Die Pflicht zur Begrünung dient hingegen vorrangig ökologischen Zwecken wie dem Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, dem Gesundheitsschutz sowie der Sicherung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse.¹⁴⁹ Daher ist ein Einschreiten der Behörde auch möglich, wenn die Fläche nicht einzusehen ist.¹⁵⁰

Die Pflicht zur Begrünung der unbebauten Grundstücksflächen umfasst auch die Unterhaltung der Grünfläche.¹⁵¹ Konkrete Gestaltungsmaßstäbe werden durch § 9 Abs. 2 NBauO nicht vorgegeben.¹⁵² Insoweit hat der Grundstückseigentümer eine große Gestaltungsfreiheit, die zunächst nur durch das Verunstaltungsverbot nach § 9 Abs. 1 NBauO begrenzt wird.¹⁵³ Nicht vereinbar mit der Begrünungspflicht ist nach Lackner und auch Breyer jedoch das Anlegen reiner Schottergärten.¹⁵⁴ Weitere Einschränkungen wie Vorgaben zur Bepflanzung können durch örtliche Bauvorschriften nach § 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO sowie durch Festsetzungen in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB durch die Gemeinden umgesetzt werden.¹⁵⁵

Weiter besteht nach § 9 Abs. 4 NBauO das Gebot, Stellplätze, deren Zu- und Abfahrten und Fahrgassen sowie die Zu- und Abfahrten von Garagen mit Materialien

¹⁴⁴ BVerwG vom 28.06.1955, I C 146/53, NJW 1955, 1647, 1649.

¹⁴⁵ Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 10.

¹⁴⁶ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 12.

¹⁴⁷ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 11; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 8.

¹⁴⁸ Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 12;

vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 10.

¹⁴⁹ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 1, 16; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 1.

¹⁵⁰ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 16.

¹⁵¹ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 13.

¹⁵² Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 14; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 12.

¹⁵³ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 14; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 13.

¹⁵⁴ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 14; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 12.

¹⁵⁵ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 14; vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 13.

zu befestigen, durch die das Niederschlagswasser mindestens zum überwiegen- den Teil versickern kann, sofern nicht eine andere Möglichkeit der Versickerung des Niederschlagswassers besteht. Dieses zielt auf die Verbesserung des Wasser- haushalts¹⁵⁶ durch geringe Niederschlagsmengen, die von der Kanalisation aufge- nommen werden müssen¹⁵⁷, ab. Sofern nicht ein Abweichungstatbestand nach § 66 NBauO oder nach § 9 Abs. 4 Nr. 2 NBauO gegeben ist, sind vollversiegelnde Materialien wie Asphalt und Beton nicht zugelassen.¹⁵⁸ Die Aufzählung der in § 9 Abs. 4 S. 1 NBauO genannten Flächen ist abschließend.¹⁵⁹

Somit geht aus § 9 Abs. 2 NBauO bereits ein landesweites Schottergartenverbot hervor, welches ein Einschreiten der Behörde rechtfertigt.¹⁶⁰ Ebenso ist durch das Gebot überwiegend wasserdurchlässiger Bodenbefestigungen die Schotterung von Grundstücksflächen wie Zufahrten und Stellplätzen bereits durch landes- rechtliche Regelungen untersagt. Nach Breyer zielt die Kombination der Ge- und Verbote in § 9 Abs. 1, 2 und 4 NBauO auf die Verhinderung der „Versteinerung der Stadt“¹⁶¹ und die Verbesserung von Kleinklima und Wasserhaushalt.¹⁶²

Zuständig für die Überwachung der Anlagen, Grundstücke und Baumaßnahmen ist gem. § 58 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 NBauO die untere Bauaufsichtsbehörde. Diese ist verpflichtet, die Aufgabe wahrzunehmen. Ein Einschreiten ist jedoch nicht ver- pflichtend, da die Norm der Behörde durch die Formulierung „soweit erforder- lich“ einen Ermessensspielraum einräumt.¹⁶³

Neben den nach § 9 NBauO bestehenden Regelungen können Kommunen gem. § 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO örtliche Bauvorschriften über die Gestaltung der nicht über- bauten Flächen der bebauten Grundstücke treffen. Hiernach können sie insbe- sondere das Anlegen von Vorgärten vorschreiben.

Die Festlegung städtebaulicher Interessen darf sich ausschließlich auf einen be- stimmten Teil des Gemeindegebiets, z. B. ein Bebauungsplangebiet, beziehen.¹⁶⁴ Grund hierfür ist, dass ein legitimes Ziel für die Vorgabe von Gestaltungsregelun- gen nur angenommen werden kann, wenn die Vorgabe die besondere charakte- rliche Ausgestaltung eines Gemeindeteils betrifft. Daher ist bei Erlass von örtlichen

¹⁵⁶ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 3.

¹⁵⁷ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 39; vgl. Breyer in Große- Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 38.

¹⁵⁸ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 39.

¹⁵⁹ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 40; vgl. Breyer in Große- Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 39.

¹⁶⁰ Vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 12.

¹⁶¹ Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 1.

¹⁶² Vgl. Breyer in Große-Suchsdorf, NBauO, § 9, Rn. 1.

¹⁶³ Vgl. von Waldthausen in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 58, Rn. 2.

¹⁶⁴ Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 42;

vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84, Rn. 39, 42 f.

Bauvorschriften darauf zu achten, dass die Formulierung einen Bezug zu dem be- planten Gebiet aufweist.¹⁶⁵ Hiervon kann abgewichen werden, wenn „ein be- stimmtes gestalterisches Ziel für das gesamte Gemeindegebiet gilt“¹⁶⁶ oder das Gemeindegebiet so klein ist, dass der bebaute Ortsbereich nahezu „fußläufig er- reichbar ist“¹⁶⁷.

Ebenso können Gemeinden gem. § 84 Abs. 3 Nr. 8 NBauO Vorschriften über die Versickerung, Verregnung oder Verrieselung von Niederschlagswasser auf dem Baugrundstück erlassen. Auch diese dürfen nur bestimmte Teile des Gemeinde- gebiets betreffen.¹⁶⁸

Bei örtlichen Bauvorschriften, die nach § 84 Abs. 3 NBauO erlassen werden, han- delt es sich um solche im übertragenen Wirkungskreis.¹⁶⁹ Dies hat den Nachteil, dass beim Erlass einer örtlichen Bauvorschrift auch Weisungen der Fachaufsicht berücksichtigt werden müssen.¹⁷⁰ In der Literatur wird dieser Nachteil kritisch ge- sehen, da im Gegensatz zu gestalterischen Bauvorschriften die Bauleitplanung keiner Fachaufsicht unterliegt. Ebenso hat die die örtliche Bauvorschrift erlas- sene Gemeinde im Falle eines Verstoßes gegen das Ge- oder Verbot keine eigene Handlungsmöglichkeit, da es ihr an einer eigenen Rechtsposition fehlt.¹⁷¹ Zudem unterscheiden sich die Form- und Verfahrensvorschriften örtlicher Bauvorschrif- ten im eigenen Wirkungskreis von denen im übertragenen Wirkungskreis.¹⁷²

Die örtlichen Bauvorschriften können gem. § 84 Abs. 6 NBauO in Bebauungspläne oder in Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nrn. 2 und 3 BauGB aufgenommen werden. Zudem besteht wie in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit des Erlasses einer iso- lierten Satzung.¹⁷³

Zu beachten ist, dass die örtlichen Bauvorschriften, die auf Grundlage des § 84 Abs. 3 Nrn. 1 bis 6 NBauO erlassen werden, städtebauliche bzw. baugestalterische Absichten verfolgen müssen¹⁷⁴, wohingegen aufgrund des § 84 Abs. 3 Nrn. 7 und 8

¹⁶⁵ Vgl. OVG Lüneburg vom 18.09.2014, 1 KN 123/12, Rn. 56,

<http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de>, abgerufen am 26.05.2020.

¹⁶⁶ Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 44.

¹⁶⁷ Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 44.

¹⁶⁸ Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 79.

¹⁶⁹ Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 3;

vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 3.

¹⁷⁰ Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 4;

vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84, Rn. 3.

¹⁷¹ Vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 3f.

¹⁷² Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 7ff.

¹⁷³ Vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84, Rn. 117.

¹⁷⁴ Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 7;

vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 37.

NBauO erlassene Vorschriften ein ökologisches Ziel zu verfolgen haben¹⁷⁵. Örtliche Bauvorschriften können nur erlassen werden, wenn die Vorschriften der Gesetzgebungskompetenz des Landes entsprechen, da andernfalls aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach Art. 74 Nr. 18 GG für das Bodenrecht die Vorgaben des § 9 Abs. 1 BauGB anzuwenden sind.¹⁷⁶ Demnach können örtliche Bauvorschriften nach § 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO nicht die Art der Nutzung, wie beispielsweise eine Bestimmung zum Anlegen einer Grünfläche, regeln.¹⁷⁷

Bei der Ermächtigung nach § 84 Abs. 3 NBauO handelt es sich um eine Ermessensvorschrift.¹⁷⁸ Bei der Aufstellung der örtlichen Bauvorschrift ist daher das öffentliche Interesse mit den privaten Interessen der Grundstückseigentümer ins Verhältnis zu setzen.¹⁷⁹ Da örtliche Bauvorschriften Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 2 GG darstellen, ist außerdem die Verhältnismäßigkeit des geplanten Ge-/Verbots zu wahren.¹⁸⁰ Örtliche Bauvorschriften sind nicht auf beim Erlass bereits bestehende Bauten anzuwenden (vgl. § 84 Abs. 5 NBauO).

Vorteilhaft bei Erlass eines Schottergartenverbots als örtliche Bauvorschrift ist die Möglichkeit, eine Bußgeldvorschrift für Verstöße gegen ein solches Verbot mit aufzunehmen. Denn eine Zuwiderhandlung gegen eine auf Grundlage des § 84 NBauO erlassene örtliche Bauvorschrift stellt gem. § 80 Abs. 3 NBauO, wenn die örtliche Bauvorschrift dies für einen bestimmten Tatbestand vorsieht, eine Ordnungswidrigkeit dar, welche gem. § 80 Abs. 5 NBauO mit einer Geldbuße bis zu 500.000 € geahndet werden kann. Weiter kann gegen den Eigentümer gem. § 79 NBauO mittels Ordnungsverfügung vorgegangen werden. Problematisch ist auch hier allerdings die Übertragung des Wirkungskreises, da dadurch die Zuständigkeit bei der Bauaufsichtsbehörde liegt und ein Einschreiten der Gemeinde nicht zulässig ist.¹⁸¹

In Niedersachsen verweist der Gesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung zur Novellierung der NBauO zudem explizit auf die Möglichkeit der Festsetzungen in Bauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB. Aufgrund dieser bundesrechtlich

¹⁷⁵ Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 65;

vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 40.

¹⁷⁶ Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 41;

vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 36.

¹⁷⁷ Vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 78.

¹⁷⁸ Vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 40.

¹⁷⁹ Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 52;

vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 49, 79.

¹⁸⁰ Vgl. Blume in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 84, Rn. 53, 66; vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 50, 79.

¹⁸¹ Vgl. Wiechert/Lenz in Große-Suchsdorf, NBauO, § 84 Rn. 9.

bestehenden Festsetzungsmöglichkeit und dem Ziel der Novellierung, die NBauO u. a. auf notwendige Regelungen zu beschränken¹⁸², wurde die bis zur Gesetzesreform im Jahr 2012 bestehende Pflicht zur Anpflanzung und zum Erhalt von Bäumen und Sträuchern wegen der als ausreichend gesehenen Ermächtigungsgrundlage in § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB gestrichen.¹⁸³

4. Verfassungsmäßigkeit der Ge- und Verbote

Da die zuvor aufgeführten Ge- und Verbote allesamt Eingriffe in die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG darstellen, müssen sie verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.¹⁸⁴ Wie bereits geprüft, bietet der einfache Gesetzesvorbehalt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, einschränkende Regelungen zu erlassen. Hiervon haben sowohl der Bundesgesetzgeber durch das BauGB, als auch die Landesgesetzgeber durch die einzelnen Landesbauordnungen Gebrauch gemacht. Bezogen auf die Umsetzungsmöglichkeiten eines Schottergartenverbots haben die Länder Niedersachsen durch §§ 9 Abs. 2, 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO und Nordrhein-Westfalen durch §§ 8 Abs. 1, 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW durch formelle Gesetz in das Grundrecht aus Art. 14 I GG eingegriffen.¹⁸⁵ Die Gemeinden können zudem auf Grundlage des BauGB und der Bauordnungen der Länder eingreifende Satzungen erlassen.¹⁸⁶

4.1 Formelle Verfassungsmäßigkeit der einschränkenden Gesetze

Die formelle Verfassungsmäßigkeit setzt voraus, dass die das formelle Gesetz erlassene Stelle entsprechend ihrer Gesetzgebungskompetenz gehandelt hat und das Gesetzgebungsverfahren ordnungsgemäß durchlaufen wurde.¹⁸⁷

¹⁸² Vgl. LT-Drs. 16/3195, S. 58.

¹⁸³ Vgl. LT-Drs. 16/3195, S. 74; vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 4.

¹⁸⁴ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 101.

¹⁸⁵ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 106f.

¹⁸⁶ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 107.

¹⁸⁷ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 118.

Die Gesetzgebungskompetenzen wurden bereits thematisiert. Der Bund und die Länder haben beim Erlass der Parlamentsgesetze entsprechend ihrer Kompetenzen gehandelt.

Ebenso ist davon auszugehen, dass sowohl das BauGB als auch die Bauordnungen der Länder Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen nach einem ordnungsgemäß geführten Verfahren entsprechend der Art. 76 bis 82 GG sowie der Art. 65 bis 71 Landesverfassung NRW (LVerf NRW) und 41 bis 46 Niedersächsische Verfassung (Verf ND) in Kraft getreten sind.

Insgesamt sind sowohl das BauGB als auch die auf Landesebene erlassenen Bauordnungen formell verfassungsmäßig.

4.2 Materielle Verfassungsmäßigkeit der einschränkenden Gesetze

Die Materielle Verfassungsmäßigkeit setzt voraus, dass die einschränkenden Gesetze dem Zitiergebot genügen und keine Einzelfallgesetze darstellen. Weiter müssen bei Erlass der Gesetze der Parlamentsvorbehalt und das Bestimmtheitsgebot beachtet worden sein. Ebenso müssen die einschränkenden Gesetze insbesondere verhältnismäßig sein und sie dürfen den Wesensgehalt des Grundrechts nicht antasten. Abschließend ist vorausgesetzt, dass das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot beachtet wurde.¹⁸⁸

Das Zitiergebot, welches nach Art 19 Abs. 1 S. 2 GG die Nennung des Grundrechts unter Angabe des Artikels vorschreibt, und das Verbot des Einzelfallgesetzes nach Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG finden bei Art. 14 Abs. 1 GG keine Anwendung.¹⁸⁹

Auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG und dem daraus abzuleitenden Vorbehalt des Gesetzes beruht der Parlamentsvorbehalt.¹⁹⁰ Danach muss der parlamentarische Gesetzgeber „die für die Grundrechtsausübung wesentlichen Fragen selber regeln“¹⁹¹. Durch die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB sowie das Begrünungsgebot nach § 9 Abs. 2 NBauO und das Gebot zur wasseraufnahmefähigen Beschaffenheit und Begrünung und Bepflanzung der nicht überbauten Grundstücksflächen nach § 8 Abs. 1 BauO NRW haben die Parlamente die wesentlichen Regelungen getroffen und einen rechtlichen Rahmen

¹⁸⁸ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 120ff.

¹⁸⁹ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 59.

¹⁹⁰ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 122.

¹⁹¹ von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 122.

für die kommunale Bauleitplanung geschaffen. Ebenso haben die Landesgesetzgeber einen Rahmen für den Erlass örtlicher Bauvorschriften nach §§ 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO, 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW vorgegeben. Nur innerhalb dieses Rahmens ist den Gemeinden ein Eingreifen möglich. Der Parlamentsvorbehalt wurde demnach beachtet.

Weiter müssen geltende Rechtsvorschriften so konzipiert sein, dass der Normadressat erkennen kann, welches Verhalten von ihm ausgehen soll oder darf und welche Folgen ein Verstoß für ihn haben kann. Auch das Bestimmtheitsgebot findet seinen Ursprung im Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG.¹⁹² Das BauGB führt dies für die Träger kommunaler Bauleitplanung, die Bauordnungen der Länder NRW und Niedersachsen für die Grundstückseigentümer aus. Das Bestimmtheitsgebot wird als unproblematisch angesehen.

Die einschränkenden Gesetze müssen insbesondere verhältnismäßig sein. Ein Eingriff in das Eigentum muss einen legitimen Zweck verfolgen, und geeignet, erforderlich und angemessen sein.¹⁹³ Der Eingriff in das Grundrecht ist nur so weit zulässig, wie es zum Schutz des öffentlichen Interesses notwendig ist.¹⁹⁴

Bauleitpläne sind von den Gemeinden aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (vgl. § 1 Abs. 3 BauGB). Ziel der Bauleitplanung ist es insgesamt, die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen miteinander in Einklang zu bringen. Ebenso soll eine menschenwürdige Umwelt gesichert, die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt und entwickelt sowie der Klimaschutz und die Klimaanpassung gefördert werden, die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild sollen baukulturell erhalten und entwickelt werden (vgl. § 1 Abs. 5 BauGB). Die landesrechtlichen Regelungen sind Teil des Bauordnungsrechts und dienen vorwiegend der Gefahrenabwehr.¹⁹⁵ Mit dem § 9 Abs. 2 NBauO wird ein ökologisches Ziel verfolgt. Hierdurch sollen die Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen sowie gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gesichert werden.¹⁹⁶ Auch mit dem § 8 Abs. 1 BauO NRW werden ähnliche ökologische Ziele verfolgt, nämlich die Verbesserung des Mikroklimas und des Wasserhaushalts.¹⁹⁷ Diese Ziele stellen einen legitimen Zweck dar.

¹⁹² Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 124; vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 20, Rn. 12.

¹⁹³ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 61.

¹⁹⁴ Vgl. Antoni in Hömig/Wolff, Handkommentar GG, Art. 20, Rn. 13.

¹⁹⁵ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 2. Teil, Abschnitt C II, Rn. 14.

¹⁹⁶ Vgl. Lackner in Spannowsky/Otto, BeckOK BauordnungsR Nds., NBauO, § 9, Rn. 1.

¹⁹⁷ Vgl. Dreesen in Spannowsky/Saurenhaus, BeckOK BauordnungsR NRW, BauO NRW, § 8, Rn. 1.

Die Geeignetheit setzt voraus, dass der legitime Zweck durch den Eingriff zumindest gefördert wird.¹⁹⁸ Dies ist bei den Normen zu bejahen.

Weiter müsste der Eingriff erforderlich sein, d. h. es dürfte kein milderes Mittel gegeben, durch welches der Gemeinwohlzweck genauso gut erreicht werden könnte.¹⁹⁹ Für die Bauleitplanung ergibt sich die Erforderlichkeit bereits aus § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB, da Bauleitpläne nur aufzustellen sind, sobald und soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. In § 1 BauGB werden bereits Gründe definiert, in denen die Erforderlichkeit bejaht wird. Ebenso ist bei der Aufstellung der Bauleitpläne gem. § 1 Abs. 7 BauGB eine weitere Abwägung des öffentlichen Interesses mit dem privaten Interesse vorzunehmen. Insgesamt ist der § 1 BauGB damit so konzipiert, dass hierdurch die Eingriffsmöglichkeiten auf das Nötigste beschränkt werden.

Sowohl § 8 Abs. 1 BauO NRW also auch § 9 Abs. 2 NBauO enthalten ein Gebot zur Begrünung der unbebauten Grundstücksflächen. Zum einen gilt dieses Gebot nur, soweit die unbebauten Grundstücksflächen nicht einem anderen zulässigen Zweck dienen, zum anderen werden durch die Regelungen keine Vorgaben zur Art der Bepflanzung, z. B. in Form einer eingeschränkten Pflanzenauswahl, gemacht. Ein milderes Mittel ist nicht ersichtlich. Die §§ 8 Abs. 1 BauO NRW, 9 Abs. 1 NBauO sind daher ebenfalls erforderlich.

Abschließend müssten die einschränkenden Normen angemessen sein. Hierzu ist das Allgemeinwohl mit den privaten Interessen der Grundrechtsinhaber abzuwägen. Dies geht bereits aus der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG hervor, wonach der Gebrauch des Eigentums dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll. Grundsätzlich gilt: „Die Schwere des Eingriffs in das Eigentum [darf] bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gemeinwohlgründe stehen“²⁰⁰. Die aufgeführten Gemeinwohlgründe beinhalten bei den bundes- und landesrechtlichen Vorschriften insbesondere städtebauliche und ökologische Aspekte, die u. a. für die Sicherung der Gesundheit und der Lebensverhältnisse von Bedeutung sind. In der Bauleitplanung sollen auch künftige Generationen berücksichtigt werden. Jedoch soll der einzelne Grundrechtsinhaber sein Eigentum nach seinem Willen nutzen und gestalten können. Gerade Grundstücke und Bauobjekte haben häufig einen hohen Wert, da das eigene Zuhause oftmals als Rückzugsort und zum Schutz der Privatsphäre dient.

Es muss jedoch auch die Tatsache Berücksichtigung finden, dass Grund und Boden nicht vermehrt werden kann, was zu einer Unvermeidbarkeit von Einschränkungen führt. Nicht nur die jetzigen Eigentümer der Grundstücke und baulichen

¹⁹⁸ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 63.

¹⁹⁹ Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 63.

²⁰⁰ Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 64.

Anlagen sind hierbei zu berücksichtigen, sondern auch folgende Generationen und damit künftige Grundrechtsinhaber. Die Bodennutzung ist daher von besonderer Wichtigkeit, dass das Wohl der Allgemeinheit die Einschränkungen für die derzeitigen Grundrechtsinhaber überwiegt. Die Vorschriften des BauGB und der Landesbauordnungen sind somit angemessen und demzufolge insgesamt verhältnismäßig.

Das Grundrecht darf nach Art. 19 Abs. 2 GG nicht in seinem Wesensgehalt angetastet werden. Der Wesensgehalt wird nicht angetastet, „wenn das Grundrecht als solches, also die Grundrechtsnorm, die prägenden Merkmale und die grundlegenden Wertentscheidungen des Grundrechts erhalten bleiben“²⁰¹. Kern des Art. 14 GG ist der Schutz des Eigentums, wobei das Eigentum selbst durch Gesetz erst bestimmt wird (vgl. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG). Daher ist grundgesetzlich das Eigentum als Institut geschützt.²⁰² „Die Institutsgarantie verbietet, solche Sachbereiche der Privatrechtsordnung zu entziehen, die zum elementaren Bestand grundrechtlich geschützter Betätigung im vermögensrechtlichen Bereich gehören“²⁰³. Durch die Rechtsnormen wird die Institutsgarantie des Eigentums in seinem Kern nicht angetastet. Somit wird der Wesensgehalt des Art. 14 GG durch die Rechtsnormen nicht berührt.

Das Rückwirkungsverbot ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG. Es soll den Bürger vor rückwirkenden Änderungen von Regelungen schützen, auf dessen Bestand er vertraut hat.²⁰⁴ Das Rückwirkungsverbot ist hier in Bezug auf das BauGB, die BauO NRW und die NBauO unproblematisch.

Insgesamt sind sowohl das BauGB als auch die BauO NRW und die NBauO materiell verfassungsmäßig.

4.3 Verfassungskonforme Anwendung

4.3.1 Erlass von Schottergartenverbotssatzungen

²⁰¹ Windthorst in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 19, Rn. 35.

²⁰² Vgl. Gröpl in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 14, Rn. 17.

²⁰³ BVerfG vom 18.12.1968, 1 BvR 638, 673/64, 200, 238, 249/56 in NJW 1969, 309, www.steuern.beck.de.

²⁰⁴ Vgl. Windthorst in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Art. 20, Rn. 189.

Neben den zuvor geprüften einschränkenden formellen Gesetzen ist zudem die aufgrund dieser Gesetze erlassene Satzung, an dieser Stelle speziell die hierin geregelte Umsetzung eines Schottergartenverbots, auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.²⁰⁵ Das Schottergartenverbot ist verfassungsmäßig, wenn es die durch das formelle Gesetz gegebenen formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.²⁰⁶

Zunächst muss sich die Ermächtigung zum Erlass der Schottergartenverbotsatzung aus einem Parlamentsgesetz ergeben. Die grundsätzliche Ermächtigung zum Satzungserlass kann sich aus § 1 Abs. 3 S. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 Nrn. 16d, 20, 25 BauGB für die Festsetzungen in Bebauungsplänen und aus § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW und § 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO für den Erlass örtlicher Bauvorschriften ergeben.

Um die formellen Voraussetzungen zu erfüllen, muss die zuständige Gemeinde die Verfahrens- und Formvoraussetzungen zum Satzungserlass einhalten. Hierunter fallen z. B. bei Aufstellung eines Bebauungsplans der Aufstellungsbeschluss und die Umweltprüfung sowie die Ausfertigung und ortsübliche Bekanntmachung des Bebauungsplans.²⁰⁷

Die materiellen Voraussetzungen ergeben sich aus den einzelnen Ermächtigungsgrundlagen. Wie bereits geprüft, stellen die oben genannten Ermächtigungen allesamt Möglichkeiten der Umsetzung eines Schottergartenverbots dar (vgl. Punkte 3.4.3, 3.5, 3.6). Die einschränkenden Satzungen müssen zudem den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Hier ist es wichtig, die Ziele der einzelnen Festsetzungsmöglichkeiten genau im Blick zu halten.

Mit dem § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB wird das Ziel des Hochwasserschutzes verfolgt. Ein Schottergartenverbot ist generell geeignet, um die Gefahren durch Starkregen zu verringern. Erforderlich ist es jedoch nur, wenn der Teil des Gemeindegebiets, für den die Festsetzung gelten soll, tatsächlich in einem überschwemmungsgefährdeten Bereich liegt. Demgegenüber ist die Erforderlichkeit wohl zu verneinen, wenn es ausreichend Versickerungsflächen und Regenrückhalteflächen gibt, um Hochwasserschäden vorzubeugen. Sofern die Erforderlichkeit bejaht werden kann, ist das Schottergartenverbot auch angemessen, denn wenn es in überschwemmungsgefährdeten Bereichen kein milderes Mittel gibt, um Hochwasserschäden vorzubeugen, überwiegt das Allgemeinwohl, welches als öffentli-

²⁰⁵ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 130.

²⁰⁶ Vgl. von Coelln in Gröpl/Windthorst/von Coelln, Studienkommentar GG, Vorbemerkung, Rn. 131.

²⁰⁷ Vgl. Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, 3. Teil, Abschnitt C, Rn. 41.

ches Interesse den Schutz des Eigentums, der Gesundheit und des Lebens verfolgt, deutlich die privaten Interessen des Eigentümers. In Überschwemmungsgebieten ist die Umsetzung eines Schottergartenverbots somit verfassungsmäßig.

Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB in Bebauungsplänen dienen dem Schutz, der Pflege und der Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft. Grundsätzlich ist ein Schottergartenverbot geeignet, dieses Ziel zu fördern. Auch hier dürfte es jedoch kein milderes Mittel geben, durch welches das Ziel ebenso effektiv erreicht werden kann. Hier kommen insbesondere durch die Gemeinde festgelegte Ausgleichsflächen als milderes Mittel in Betracht. Im Verhältnis der Summe aller unbebauten Grundstücksflächen zu gemeindlichen Ausgleichsflächen scheint die Festlegung eines Schottergartenverbots nicht erforderlich. Spätestens im Abwägungsvorgang der öffentlichen mit den privaten Interessen würde die Gemeinde in Erklärungsnot geraten. Daher läuft sie bei Festsetzung eines Schottergartenverbots über § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB Gefahr, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verstoßen. In diesem Falle wäre das Schottergartenverbot verfassungswidrig.

Eine Pflicht zum Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen kann gem. § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB in Bebauungsplänen festgesetzt werden. Diese Festsetzung dient insbesondere der Verfolgung städtebaulicher Belange i. S. d. § 1 Abs. 6 BauGB, beispielsweise der Berücksichtigung der Auswirkungen auf Luft und Klima bei der Aufstellung der Bauleitpläne. Ein Schottergartenverbot könnte über eine Festsetzung zur sonstigen Bepflanzung umgesetzt werden. Zum Beispiel könnte in Bebauungsplänen vorgegeben werden, die unbebauten Grundstücksflächen generell bepflanzen zu müssen. Diese Vorgabe ist grundsätzlich geeignet, die Belange nach § 1 Abs. 6 BauGB zu fördern. Da Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB keinen rein gestalterischen Hintergrund haben dürfen, ist auch ein milderes Mittel nicht erkennbar. Die Interessen des Eigentümers würden dadurch verkürzt, dass er keine Schotterflächen anlegen darf und hierdurch in der Nutzung seines Grundstücks eingeschränkt wäre. Sofern jedoch lediglich vorgegeben würde, unbebaute Grundstücksflächen (teilweise) zu bepflanzen, ohne das Anpflanzen bestimmter Pflanzen vorzugeben, wäre die Einschränkung minimal. Das öffentliche Interesse würde daher an dieser Stelle überwiegen. Bei der genauen Ausgestaltung der Festlegung ist somit darauf zu achten, die Einschränkungen für den Grundstücksinhaber möglichst klein zu halten, damit die Festlegung verfassungsmäßig ist.

Nach § 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO bzw. § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW können die Gemeinden durch örtliche Bauvorschriften Regelungen über die Gestaltung der nicht überbauten Flächen der bebauten Grundstücke treffen und Folgen wie Geldbußen bei Zuwiderhandlung festlegen. Ziel örtlicher Bauvorschriften ist es, auf einen bestimmten Teil des Gemeindegebiets bezogene städtebauliche, ökologische oder baugestalterische Absichten umzusetzen. Ein Schottergartenverbot ist geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Als milderes Mittel kommen insbesondere vorgegebene Begrünungsanteile in Betracht. Ein insoweit beschränktes Schottergartenverbot würde jedoch auch weniger effektiv sein als ein vollständiges Beschotterungsverbot. Somit ist kein milderes Mittel ersichtlich. Folglich ist ein Schottergartenverbot erforderlich.

Bei der Abwägung des öffentlichen Interesses mit dem privaten Interesse ist zu berücksichtigen, dass insbesondere in neuen, oft eng bebauten Baugebieten begrünte (Vor-)Gärten einen Beitrag zum Wohlfühlen leisten können. Grünflächen bieten zudem Insekten ein Zuhause, die für das Bestäuben von Pflanzen von Bedeutung sind. Insekten sichern unser Ökosystem und sind auch in der Landwirtschaft unentbehrlich. Außerdem sorgt eine Begrünung für die Wasserdurchlässigkeit des Bodens und schützt so bei Starkregenfällen vor Überflutungen. Ebenso nehmen Pflanzen Kohlenstoffdioxid auf und verbessern dadurch die Luft. Begrünte Flächen dienen demnach sowohl der körperlichen und physischen Gesundheit als auch der Erhaltung unseres Ökosystems.

Diesen öffentlichen Belangen steht das Recht des Eigentümers gegenüber, sein Eigentum so zu nutzen, zu verwalten und über es zu verfügen, wie es seinen eigenen Vorstellungen entspricht. Insbesondere die vermeintliche Pflegeleichtigkeit von Schottergärten führt zu deren Anlegung, beispielsweise durch Menschen, die aufgrund ihres Alters die Gartenarbeit nicht mehr sicherstellen können oder denen die zeitlichen Kapazitäten fehlen. Ebenso spielt die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG eine Rolle, nach der jeder seine Persönlichkeit frei entfalten können muss. Außerdem kann das eigene Zuhause mitsamt dem eigenen Garten für viele Personen ein Rückzugsort sein, ein Ort, an dem die Privatsphäre geschützt ist. Dieses Recht einzuschränken, stellt einen erheblichen Grundrechtseingriff dar. Es geht jedoch bei der Umsetzung eines Schottergartenverbots nicht um rein gestalterische, sondern auch um ökologische Belange. Zu berücksichtigen sind hier insbesondere künftige Generationen, da Grund und Boden sich nicht vermehren. Aus diesem Grund ist die Sozialbindung des Eigentums grundgesetzlich in Art. 14 Abs. 2 GG festgelegt. Da ein Schottergartenverbot in Form einer örtlichen Bauvorschrift ausschließlich für die unbebauten Grundstücksflächen gilt, werden Eigentümer durch das Verbot nicht darin eingeschränkt, Stellplätze, Terrassen, Zuwege oder ähnliche Elemente herzustellen. Somit überwiegt

insgesamt das Allgemeinwohlinteresse die privaten Interessen der Grundstückseigentümer. Folglich ist der Erlass eines Schottergartenverbots als örtliche Bauvorschrift nach §§ 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO, 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW angemessen und verhältnismäßig. Der Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt und demnach verfassungsmäßig.

4.3.2 Erlass von Ordnungsverfügungen

Auch bei den im Einzelfall erlassenen Maßnahmen zur Umsetzung des Schottergartenverbots ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Sowohl auf Grundlage der §§ 8 Abs. 1 BauO NRW und 9 Abs. 2 NBauO²⁰⁸ als auch auf Grundlage der §§ 9 Abs. 1 Nr. 25a, 178 BauGB können Gemeinden mittels Ordnungsverfügung eine Begrünung bzw. Bepflanzung erwirken. Verstöße gegen örtliche Bauvorschriften stellen gem. § 80 Abs. 3 NBauO bzw. § 86 Abs. 1 Nr. 20 BauO NRW Ordnungswidrigkeiten dar und können – je nach Regelung der örtlichen Bauvorschrift – mittels eines Bußgeldes geahndet werden. Den Gemeinden wird für den Erlass einer Ordnungsverfügung sowohl Entschließungsermessen als auch Auswahlermessen eingeräumt. Neben den zuvor bereits näher ausgeführten Abwägungsgründen sind bei der Anordnung der Begrünung bzw. Anordnung des Rückbaus eines Schottergartens sowie bei Festsetzen eines Bußgeldes im Rahmen der Angemessenheitsprüfung auch die finanziellen Auswirkungen für den Eigentümer zu berücksichtigen. Insbesondere darf die Anordnung den Eigentümer nicht in den finanziellen Ruin treiben.²⁰⁹ Hier ist jedoch auch die tatsächliche Situation, z. B. die Größe der Schotterfläche im Verhältnis zur Grundstücksfläche oder das Stadtbild als solches, von Bedeutung. Zudem ist der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG zu beachten. Aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalls kann an dieser Stelle keine weitere Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgen.

²⁰⁸ Vgl. OVG Thüringen vom 26.04.2017, 1 KO 347/14, Rn. 53, www.juris.de.

²⁰⁹ Vgl. BVerfG vom 18.07.2019, 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, Rn. 69 in NJW 2019, 3054, 3058, www.beck-steuern.de.

5. Aktueller Stand der Umsetzung des Verbots

5.1 Nordrhein-Westfalen

Im Jahr 2018 hat der Verband für Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Nordrhein-Westfalen e. V. gemeinsam mit dem Verband Wohneigentum NRW e. V. und dem Landesverband der Gartenbauvereine Nordrhein-Westfalen mit einem Fotowettbewerb auf die Problematik „Schottergarten“ aufmerksam gemacht.²¹⁰ Auch im Jahr 2020 wird dieser Fotowettbewerb durchgeführt, unter Schirmherrschaft der Ministerin des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MULNV) Frau Ursula Heinen-Esser.²¹¹

Laut Mitteilung des MULNV ist ein rechtlicher Eingriff, der ein landesweites Schottergartenverbot zum Ziel hat, derzeit nicht in Planung.²¹² Die Kommunen in NRW sind somit selbst in der Verantwortung, Regelungen zu treffen. Einige Kommunen sind bereits dabei, über die Umsetzung von Schottergartenverboten zu beraten, andere haben bereits Vorgaben oder Projekte zur Begrünung der Kommune initiiert. Im Folgenden werden einige Beispiele angeführt. Zudem werden Eindrücke aus dem Webinar „Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt“ der Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW am 19.05.2020 vermittelt.

5.1.1 Schleiden (Kreis Euskirchen)

In der Stadt Schleiden gilt seit Erlass der „Satzung der Stadt Schleiden über die Gestaltung von privaten Gärten vom 27. September 2019“ (im Folgenden: Satzung der Stadt Schleiden) ein Begrünungsgebot für alle erstmalig angelegten Gärten sowie vorhandene, neu angelegte Gärten (vgl. § 2 Satzung der Stadt Schleiden). Gemäß § 3 dieser Satzung sind Flächen zwischen den Straßenbegrenzungslinien und der straßenseitig angrenzenden Vorderkante des Wohnhauses einschließlich deren seitlicher Verlängerung bis zur Grundstücksgrenze zu begrünen

²¹⁰ Vgl. Die grünen Vorgärten NRWs, <https://www.galabau-nrw.de/sieger-fotowettbewerb-rettet-den-vorgarten.aspx>, abgerufen am 24.05.2020.

²¹¹ Vgl. Wir suchen die schönsten Vorgärten NRWs!, <https://www.galabau-nrw.de/fotowettbewerb-rettet-den-vorgarten-2020.aspx>, abgerufen am 24.05.2020.

²¹² Vgl. Mitteilung des MULNV vom 24.01.2020.

und gärtnerisch anzulegen. Dabei dürfen maximal 20 % dieser Fläche mit Kies, Schotter oder vergleichbaren anorganischen Materialien überdeckt werden. Dies gilt nicht für Zufahrten und Zuwege zu Stellplätzen (vgl. § 3 S. 3 Satzung der Stadt Schleiden). Die Satzung wurde auf Grundlage des § 7 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) erlassen.

5.1.2 Xanten (Kreis Wesel)

Aus den Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten des Städte- und Gemeindebundes NRW geht hervor, dass die Stadt Xanten vermehrt Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16d, 20 BauGB plane, um die befestigten und bekiesten Flächen einzugrenzen und ein gärtnerisches Anlegen von Vorgärten zu bewirken.²¹³ Ebenso möchte die Stadt Xanten selbst mit gutem Beispiel vorangehen: so ist insbesondere der Stadtpark naturnah umgestaltet und in diesem Zuge mit vielen verschiedenen Blumen und Stauden bepflanzt worden. Zudem wurde eine Schmetterlings- und Wildblumenwiese angelegt, für die die Xantener Schulen Insektenhotels gebaut haben.²¹⁴

Laut Auskunft der Stadt Xanten wurde noch kein Bebauungsplan mit den neuen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 16d, 20 BauGB bekanntgegeben. Zudem beruhen die Planungen teilweise noch auf der BauO NRW a.F. und bedürfen daher einer Überarbeitung.²¹⁵

Weiter bildet die Stadt Xanten gemeinsam mit den Gemeinden Alpen und Sonsbeck sowie der Stadt Rheinsberg die LEADER-Region „Niederrhein: Natürlich lebendig!“²¹⁶ LEADER ist ein Förderprogramm der EU zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums.²¹⁷ Im Rahmen des Förderprogramms wurde das Projekt „Bunt statt Grau – Vorgärten klimafreundlich gestalten“ ins Leben gerufen, in dessen Vordergrund die Aufklärung und Sensibilisierung der Hauseigentümer lag.²¹⁸

²¹³ Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. V 3, S. 21.

²¹⁴ Vgl. Graaff/Stiller, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Ziff. V 3, S. 22; vgl. Natur statt grauer Steinchen, Städte- und Gemeinderat, 73. Jahrgang, 7-8/2019, S. 25.

²¹⁵ Vgl. E-Mail der Stadt Xanten vom 05.05.2020.

²¹⁶ Vgl. LEADER-Region „Niederrhein: Natürlich lebendig!“, URL: <https://www.leader-niederrhein.de/die-region/region-niederrhein-natuerlich-lebendig/>, abgerufen am 24.05.2020.

²¹⁷ Vgl. Was ist LEADER?, URL: <https://www.leader-niederrhein.de/rund-um-leader>, abgerufen am 24.05.2020.

²¹⁸ Vgl. Bunt statt Grau – Vorgärten klimafreundlich gestalten, URL: <https://www.leader-niederrhein.de/projekte/bunt-statt-grau-vorgaerten-klimafreundlich-gestalten>, abgerufen am 24.05.2020.

5.1.3 Steinhagen (Kreis Gütersloh)

In der Gemeinde Steinhagen wurde die Thematik des Verbots von Schottergärten aufgrund eines Bürgerantrags vom 19.09.2018 erstmalig in der Sitzung des Gemeinderats am 26.09.2018 aufgegriffen.²¹⁹ Daraufhin hat die Gemeinde Steinhagen durch Beschluss des Bauausschusses in der Sitzung am 13.06.2019 festgelegt, in neuen Bebauungsplänen fortan immer einen Zusatz zur Vermeidung von Schottergärten aufzunehmen. Seitdem wird in neuen Bebauungsplänen ein Pflanzgebot über die Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a BauGB festgesetzt. Für Einfamilienhäuser und Doppelhaushälften ist eine Fläche von mindestens 50 %, bei Reihenmittelhäusern hingegen eine Fläche von mindestens 25 % der Grundstücksfläche als Vegetationsfläche anzulegen und auch zu erhalten. In diesen Bereichen sind ausschließlich offenporige, wasserdurchlässige Materialien zu verwenden. Es sind Kombinationen mit natürlich vorkommenden mineralischen Feststoffen bis zu einem Drittel der Vegetationsflächen zulässig.²²⁰

5.1.4 Rheurdt (Kreis Kleve)

Auch in der Gemeinde Rheurdt, welche mit dem Slogan „Ökodorf Rheurdt am Niederrhein“ wirbt, ist das Thema Schottergärten präsent. Der Ausschuss für Gemeindeentwicklung und Ökologie hat in seiner Sitzung am 04.04.2019 über einen Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur „Erstellung einer gerichtsfesten Gestaltungssatzung für Vorgärten und Einfriedungen für die Baugebiete Kirchweg bis Bahnstraße sowie für zukünftige Baugebiete“ beraten. Der Antrag wurde zunächst zur weiteren Beratung in die Fraktionen gegeben.²²¹ Inzwischen hat die Verwaltung einen Entwurf für die Gestaltungssatzung erstellt. Aus diesem geht eine Pflicht zur vollständigen Begrünung mit bodendeckender Vegetation im Bereich der Gartenflächen zwischen der vorderen Gebäudeaußenseite der Hauptanlage und der Straßenbegrenzungslinie bzw. der tatsächlichen Straßengrenze hervor. Ausnahmen von der Begrünungspflicht stellen Flächen im Bereich der

²¹⁹ Vgl. TOP 5 zur 31. Sitzung des Rats am 26.09.2018, URL: https://ratsinfo.steinhagen.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXXNFdFcExjZQ1ZQUix0FxbFDiwX-xZMbvGw_9jE4odCv7h6a89Q-IW/Beschlusstext_TOP_5_-oeffentlich-Rat_26.09.2018.pdf, abgerufen am 24.05.2020.

²²⁰ Vgl. TOP 1 zur 33. Sitzung des Bauausschusses am 13.06.2019, Anlage 1 zur Beschlussvorlage VL-1079-2014/2020, URL: https://ratsinfo.steinhagen.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXXNFdFcExjZWwTqVeW-bOGh6gSsAjWiN8zCmMN9NcNQS4v_t5Lcc_R/Anlage_1_-_Abwaegung.pdf, S. 33, abgerufen am 24.05.2020.

²²¹ Vgl. Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Ausschusses für Gemeindeentwicklung und Ökologie der Gemeinde Rheurdt am 04.04.2019, TOP 12, URL: https://ris.rheurdt.de/tops/?__=UGhVM0hpd2NXXNFdFcExjZ-TESI15PADEDwC5P3KYsDKA, abgerufen am 24.05.2020.

seitlichen Grenzabstände von Gebäuden sowie aus wasserdurchlässigen Materialien hergestellte Zufahrten zu Garagen, Carports oder Stellplätzen mit einer Breite von maximal vier Metern und Zuwegungen zum Hauseingang mit einer Breite von maximal 1,50 Metern. Stein- oder Schottergärten werden in dem Entwurf explizit als unzulässig erklärt.²²² Über den Erlass der Satzung wurde bisher nicht abschließend beraten.²²³

5.1.5 Eindrücke aus dem Webinar „Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt“ der Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW am 19.05.2020

Das Webinar „Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt“ am 19.05.2020 wurde von der Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW veranstaltet. Inhaltlich standen Umsetzungsmöglichkeiten eines Verbots von Schottergärten in NRW im Vordergrund. Hierzu wurden u. a. die Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten des Städte- und Gemeindebunds NRW vorgestellt, Beweggründe von Eigentümern für die Gestaltung von Vorgärten aufgezeigt und ein Erfahrungsbericht der Stadt Schleiden, die ein Schottergartenverbot erlassen hat, gegeben.²²⁴

Aus dem Webinar ging hervor, dass viele Kommunen – gerade in Neubaugebieten – Probleme mit der zunehmenden Verschotterung der Vorgärten haben. In vielen der teilnehmenden Kommunen werde die Umsetzung eines Schottergartenverbots, z. B. über die Festsetzung in Bebauungsplänen oder über örtliche Bauvorschriften, derzeit juristisch geprüft. Dass die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass klassischer Vorgartensatzungen durch die Novellierung der BauO NRW entfallen ist, führt zur Unsicherheit. Aufgrund der fehlenden Rechtsprechung ist unklar, ob § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW n.F. wie zuvor § 86 Abs. 1 Nr. 4 BauO NRW a.F. als Ermächtigungsgrundlage genutzt werden kann. Zudem besteht die Sorge, dass bei einer Festsetzung im Bebauungsplan, beispielsweise über § 9 Abs. 1 Nr. 16d, 20 oder 25a BauGB, im Falle einer Normenkontrolle gem. § 47 Abs. 1 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) der gesamte Bebauungsplan für nichtig erklärt wird. Viele Kommunen sehen zwar die Möglichkeit, Bauwillige auf das Gebot in §

²²² Vgl. Verwaltungsvorlage DS-Nr. 84/2019 vom 11.10.2019, https://ris.rheurdt.de/tops/?__=UGhVM0hpd2NXXNFdFcExjZecQWYOW0FmCc60dQtdZiaU, abgerufen am 24.05.2020.

²²³ Vgl. E-Mail der Gemeinde Rheurdt vom 13.05.2020.

²²⁴ Vgl. Flyer zum Webinar „Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt“ der Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW am 19.05.2020.

8 Abs. 1 BauO NRW n.F. hinzuweisen, sind jedoch unsicher über die Rechtssicherheit möglicher Ordnungsverfügungen. Auch der Erlass einer Satzung nach § 7 GO NRW wurde aufgrund der Spezialregelungen des BauGB und der BauO NRW kritisch beäugt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine große Unsicherheit der Kommunen über die Nutzung bestehender Möglichkeiten und deren Rechtssicherheit besteht. Aus diesem Grund greifen viele Kommunen zunächst auf die Information und Sensibilisierung der Bürger zurück und planen beispielsweise ein Verteilen von Flyern und kostenlosen Samentütchen.²²⁵

5.2 Niedersachsen

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz des Landes Niedersachsen (MUEBK) sieht grundsätzlich über § 79 [Anmerkung der Autorin: Abs. 1 S. 2 Nr. 4] NBauO eine Möglichkeit, gegen bestehende Schottergärten vorzugehen. Hierüber hat im Dezember 2019 die unteren Bauaufsichtsbehörden per Runderlass informiert.²²⁶ Der unteren Bauaufsichtsbehörde wird somit nach § 79 Abs. 1 S. 1 NBauO Ermessen eingeräumt. Daher ist bei einem Einschreiten insbesondere die Verhältnismäßigkeit zu beachten.²²⁷

5.2.1 Hannover

Die Stadt Hannover betitelt sich selbst als eine der grünsten Städte Deutschlands.²²⁸ Noch im Jahr 2015 sah die Stadt Hannover, Fachbereich Planen und Stadtentwicklung, das Einkieseln eines Vorgartens samt Bedeckung des Untergrunds mit Unkrautvlies jedoch nicht als Verstoß gegen das Bauordnungsrecht und somit gegen die landesrechtlichen Regelungen des § 9 Abs. 2 NBauO an.²²⁹ Auch der Fachbereich Umwelt und Stadtgrün fand keine Grundlage für ein rechtliches Einschreiten.²³⁰ Im August 2019 wurde eine Eigentümergemeinschaft

²²⁵ Wiedergegeben von der Verfasserin, Inhalt des Webinars „Modeerscheinung mit Folgen: Vorgärten aus Schotter, Kies und Splitt“ am 19.05.2020, Natur- und Umweltschutz-Akademie NRW.

²²⁶ Da es sich um eine verwaltungsinterne Empfehlung handelt, konnte der Runderlass nicht zur Verfügung gestellt werden, vgl. E-Mail der Frau Högl, MUEBK, vom 28.01.2020.

²²⁷ Vgl. E-Mail der Frau Högl, MUEBK, vom 27.01.2020.

²²⁸ Vgl. Hannover – grüne Stadt, URL: <https://www.hannover.de/Service/Presse-Medien/Presseservice-Marke%C2%ADting,-Tourismus,-Wirtschaft/Presstexte-Hannover-nach-Themen/Hannover-gr%C3%BCne-Stadt>, abgerufen am 27.05.2020.

²²⁹ Vgl. Schriftliche Auskunft der Frau Hüne, Stadt Hannover, vom 21.05.2015.

²³⁰ Vgl. Schreiben des Herrn Räder, Stadt Hannover, vom 28.04.2015.

schriftlich auf ihre gegen das geltende Recht verstoßende Vorgartengestaltung aufmerksam gemacht und freundlich gebeten, eine Begrünung des Vorgartens vorzunehmen. Ein verwaltungsseitiges Eingreifen gegen den Steingarten erfolgte jedoch nicht.²³¹

Aus der Presse geht hervor, dass die Stadt ein Vorgehen gegen Schottergärten plane.²³² Auf Nachfrage wurde mitgeteilt, dass es zwar Planungen für den Erlass einer Satzung gäbe, jedoch noch keine konkreten Vorstellungen zu den Inhalten. Auch könne man noch keine Einschätzung treffen, wann mit dem Erlass der Satzung zu rechnen ist. Zwar sei grundsätzlich durch § 9 Abs. 2 NBauO bereits ein Schottergartenverbot gegeben, man wolle durch die Satzung aber ein Zeichen setzen und über die bestehenden Regelungen der NBauO hinausgehen. Als Ideen stünden Maximalvorgaben zu wasserundurchlässigen Flächen sowie Vorgaben, welche Pflanzen angepflanzt werden dürfen, im Raum. Die Satzung solle ausschließlich für Neubauten und bei Umgestaltungen, sowohl in Wohngebieten als auch in Gewerbegebieten, gelten. Zudem wolle man als Stadt mit gutem Beispiel voran gehen und die Freiflächen öffentlicher Gebäude ökologisch gestalten.²³³

5.2.2 Wunstorf (Region Hannover)

Der Rat der Stadt Wunstorf hat bereits in seiner Sitzung am 12.12.2001 eine Gestaltungssatzung für bestimmte Teile des Gemeindegebiets beschlossen. Diese findet ihre Ermächtigung in §§ 9 Abs. 4 BauGB, 56 Abs. 1 und 97 Abs. 1 NBauO (vgl. §§ 1, 2 Gestaltungssatzung für den Kernbereich der Ortschaft Wunstorf). Somit beruht die Gestaltungssatzung noch auf der Vorgängervorschrift des § 84 Abs. 3 Nr. 6, Abs. 4 NBauO, die sich jedoch inhaltlich nicht voneinander unterscheiden.²³⁴ Gemäß § 12 der Gestaltungssatzung ist ein Flächenanteil von 15 % der Grundstücksfläche gärtnerisch zu gestalten. Ein Verstoß führt gem. § 13 der Satzung zu einem ordnungswidrigen Handeln. Geldbußen wurden hingegen nicht festgesetzt.

²³¹ Vgl. Schriftliche Auskunft des Herrn Hühne, Stadt Hannover, vom 07.08.2019.

²³² Vgl. Stadt Hannover will gegen Schottergärten vorgehen, Neue Presse vom 22.05.2019, URL: <https://www.neuepresse.de/Hannover/Meine-Stadt/Stadt-Hannover-will-gegen-Schottergaerten-vorgehen>, abgerufen am 27.05.2020; vgl. Stadt Hannover will mit Bebauungsplänen Schottergärten verhindern, Neue Presse vom 28.06.2019, URL: <https://www.neuepresse.de/Hannover/Meine-Stadt/Stadt-Hannover-will-keine-Schottergaerten>, abgerufen am 27.05.2020.

²³³ Wiedergegeben von der Verfasserin, Inhalt des Telefonats mit Frau Winters, Stadt Hannover, am 26.02.2020.

²³⁴ Vgl. Gegenüberstellung Niedersächsische Bauordnung vom 3. April 2012 und Niedersächsische Bauordnung vom 10. Februar 2003, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.11.2011, S. 119 ff., <https://www.pattensen.de/Portals/3/Dokumente/download/bauen/Gegen%C3%BCberstellung%20NBauO%20v.%203.%20April%202012%20u.%20NBauO%20v.%2010.%20Februar%202003.pdf?ver=2012-11-14-111406-630>, abgerufen am 28.05.2020.

Nach der aktuellen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (VG) Hannover stellen große Kiesflächen bauliche Anlagen i. S. d. § 29 BauGB dar²³⁵, die bei einem Verstoß gegen die zulässige Grundflächenzahl nach § 19 BauNVO die Anordnung eines Rückbaus gem. § 79 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 NBauO rechtfertigen.²³⁶ Durch das Urteil wurde ebenfalls entschieden, dass es keine Anhaltspunkte für die Unwirksamkeit der Gestaltungssatzung für den Kernbereich der Ortschaft Wunstorf gibt.²³⁷ Mit diesem Urteil setzt das VG Hannover ein Zeichen gegen die Beschotterung von Grundstücksflächen.

5.2.3 Weitere Kommunen

Auch weitere Kommunen wie Walsrode, Buchholz, Uelzen und Buxtehude prüfen ein Vorgehen gegen Schottergärten.²³⁸ Nach einem Bericht des NDR 1 sieht die Gemeinde Walsrode jedoch das Problem, dass ein Verbot aus § 9 Abs. 2 NBauO nicht hervorgehe. Daher setze man zunächst auf das Informieren von Eigentümern. In Apensen wurden Vorgaben über die Größe von Wasserversickerungsflächen in Bebauungspläne aufgenommen, sodass in Neubaugebieten künftig keine Schottergärten verhindert werden.²³⁹

In Tostedt hat man sich dazu entschieden, in künftigen Bebauungsplänen auf die Regelung des § 9 Abs. 2 NBauO hinzuweisen, um so die Eigentümer über die Unzulässigkeit von Schottergärten aufmerksam zu machen.²⁴⁰

²³⁵ Vgl. VG Hannover vom 26.11.2019, 4 A 12592/17, Rn. 19, 21.

²³⁶ Vgl. VG Hannover vom 26.11.2019, 4 A 12592/17, Rn. 17.

²³⁷ Vgl. VG Hannover vom 26.11.2019, 4 A 12592/17, Rn. 58.

²³⁸ Vgl. Walsrode: Lassen sich Schottergärten verbieten? In NDR 1 Niedersachsen am 30.07.2019, URL: https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/lueneburg_heide_unterelbe/Walsrode-Lassen-sich-Schottergaerten-verbieten,schottergaerten106.html, abgerufen am 28.05.2020.

²³⁹ Vgl. Walsrode: Lassen sich Schottergärten verbieten? In NDR 1 Niedersachsen am 30.07.2019, URL: https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/lueneburg_heide_unterelbe/Walsrode-Lassen-sich-Schottergaerten-verbieten,schottergaerten106.html, abgerufen am 28.05.2020.

²⁴⁰ Vgl. Bauordnung verbietet „Steinwüsten“ in Kreiszeitung Wochenblatt am 12.11.2019, URL: https://www.kreiszeitung-wochenblatt.de/tostedt/c-politik/bauordnung-verbietet-steinwuesten_a154442, abgerufen am 28.05.2020.

6. Fazit

Insgesamt bieten sowohl das BauGB über Festsetzungen in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25a i. V. m. § 178 BauGB als auch die Bauordnungen der Länder Nordrhein-Westfalen über § 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW und Niedersachsen über § 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO verschiedene Möglichkeiten, ein Schottergartenverbot umzusetzen. Die bereits bestehenden Vorschriften der §§ 9 Abs. 2 NBauO, 8 Abs. 1 BauO NRW bieten zudem die Möglichkeit, mittels Ordnungsverfügung gegen Schottergärten vorzugehen. Zusätzlich können in Überschwemmungsgebieten Vorgaben über § 9 Abs. 1 Nr. 16d BauGB festgesetzt werden. Festsetzungen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB sind hingegen nicht verhältnismäßig und daher verfassungswidrig. Um ein Schottergartenverbot möglichst passgenau für das entsprechende Gemeindegebiet umzusetzen, ist es wichtig, die genaue Zielsetzung des Verbots im Blick zu halten.

Ein Schottergartenverbot ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, sofern es angepasst auf die Zielsetzung verhältnismäßig ist. Aufgrund des schutzwürdigen Interesses der Eigentümer ist das Rückwirkungsverbot zu beachten.

Für Gemeinden bietet sich am ehesten der Erlass einer auf Grundlage der §§ 84 Abs. 3 Nr. 6 NBauO, 89 Abs. 1 Nr. 5 BauO NRW beruhenden örtlichen Bauvorschrift zur Umsetzung eines Schottergartenverbots an. Ein Verweis auf die bereits bestehenden Regelungen der §§ 9 Abs. 2 NBauO, 8 Abs. 1 BauO NRW scheint in der örtlichen Bauvorschrift sinnvoll. Die Novellierung der BauO NRW sollte hier als Chance gesehen werden, einen weiteren Gestaltungsspielraum nutzen zu können. Der Erlass einer örtlichen Bauvorschrift bietet gegenüber der Festsetzung in Bebauungsplänen über § 9 Abs. 1 Nrn. 16d, 20, 25a BauGB zudem den Vorteil, dass die Gemeinde Vorgaben passgenau und nach ihren Vorstellungen für Teile ihres Gemeindegebiets erlassen kann, auch für Gemeindeteile, in denen es keinen Bebauungsplan gibt. Ebenso können Gemeinden die Folgen eines Verstoßes freier gestalten als bei Festsetzungen in Bebauungsplänen.

Um die Akzeptanz eines Schottergartenverbots zu erhöhen, könnten in einem ersten Schritt durch Aufklärung im Rahmen des Bauantragsverfahrens, das Verteilen von Flyern und kostenlosen Samentütchen sowie durch Wettbewerbe zur schönsten Vorgartengestaltung viele Eigentümer zum Umdenken gebracht werden. In einem weiteren Schritt können sodann örtliche Bauvorschriften erlassen werden, zunächst für neue Baugebiete und in einem weiteren Schritt für Bestandsbauten, die ihre Gärten umgestalten.

Insgesamt kann gesagt werden, dass der Erlass eines Schottergartenverbots zwar einen Eingriff in das Grundrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG darstellt, welcher jedoch – sofern verhältnismäßig – verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

Quellenverzeichnis

1. Kommentare

Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter

Baugesetzbuch Kommentar, 13. Auflage, München, 2016, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., BauGB, §, Rn.

Ferner, Hilmar/Kröniger, Holger/Aschke, Manfred

Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung, 3. Auflage, Baden-Baden, 2013, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., BauGB, §, Rn.

Gädtke, Horst

Bauordnung NRW, 13. Auflage, Köln, 2019, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., BauO NRW, §, Rn.

Große-Suchsdorf, Ulrich

Niedersächsische Bauordnung, 10. Auflage, München, 2020, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., NBauO, §, Rn.

Gröpl, Christoph/Windthorst, Kay/von Coelln, Christian

Studienkommentar GG, 3. Auflage, München, 2017, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., Studienkommentar GG, Art., Rn.

Hömig, Dieter/Wolff, Heinrich Amadeus

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Handkommentar, 11. Auflage, Baden-Baden, 2016, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., Handkommentar GG, Art., Rn.

Jäde, Henning/Dirnberger, Franz

Baugesetzbuch (BauGB) Baunutzungsverordnung (BauNVO), 8. Auflage, Stuttgart, 2017, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., BauGB, §, Rn.; Bearbeiter in Hrsg., BauNVO, §, Rn.

Spannowsky, Willy/Otto, Christian W.

BeckOK Bauordnungsrecht Niedersachsen, 14. Auflage, München, 2019, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., BauordnungsR Nds., §, Rn.

Spannowsky, Willy/Saurenhau, Jens

BeckOK Bauordnungsrecht NRW, 3. Auflage, München, 2019, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., BauordnungsR NRW, §, Rn.

2. Lehrbücher

Finkelburg, Klaus/Ortloff, Karsten Michael/Kment, Martin

Öffentliches Baurecht Band 1 - Bauplanungsrecht, 7. Auflage, München, 2017, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., Öffentliches Baurecht Band 1, §, Rn.

Schroeder, Daniela

Baurecht Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage, Heidelberg, 2019, zitiert: Schroeder, Baurecht Nordrhein-Westfalen, Abschnitt, Rn.

Sensburg, Ernst Patrick

Staats- und Europarecht, 1. Auflage, Frankfurt am Main, 2014, zitiert: Bearbeiter in Hrsg., Staats- und Europarecht, S.

Stollmann, Frank

Öffentliches Baurecht, 10. Auflage, München, 2015, zitiert: Stollmann, Öffentliches Baurecht, §, Rn.

3. Sonstiges und Internetquellen

Bohnenkamp, Christian

Stadt Hannover will gegen Schottergärten vorgehen in Neue Presse vom 22.05.2019, URL: <https://www.neuepresse.de/Hannover/Meine-Stadt/Stadt-Hannover-will-gegen-Schottergaerten-vorgehen>, abgerufen am 27.05.2020

Franke, Niklas/Nicolet, Ulrich

Natur statt grauer Steinchen in Städte- und Gemeinderat 7-8/2019, S. 24 f.

Fridays for Future

Unsere Forderungen an die Politik, URL: <https://fridaysforfuture.de/forderungen/>, abgerufen am 07.06.2020

Geschäftsstelle LAG Niederrhein e.V., Regionalmanagement LEADER-Region "Niederrhein: Natürlich lebendig!"

Bunt statt Grau – Vorgärten klimafreundlich gestalten, URL: <https://www.leader-niederrhein.de/projekte/bunt-statt-grau-vorgaerten-klimafreundlich-gestalten>, abgerufen am 24.05.2020

LEADER-Region "Niederrhein: Natürlich lebendig!", URL: <https://www.leader-niederrhein.de/die-region/region-niederrhein-natuerlich-lebendig/>, abgerufen am 24.05.2020

Was ist LEADER?, URL: <https://www.leader-niederrhein.de/rund-um-leader>, abgerufen am 24.05.2020

Graaff, Rudolf/Stiller, Martin

Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Schottergärten, Städte- und Gemeindebund NRW, 2019

König, Vera

Stadt Hannover will mit Bebauungsplänen Schottergärten verhindern in Neue Presse vom 28.06.2019, URL: <https://www.neuepresse.de/Hannover/Meine-Stadt/Stadt-Hannover-will-keine-Schottergaerten>, abgerufen am 27.05.2020

Marquardt, Bianca

Bauordnung verbietet „Steinwüsten“ in Kreiszeitung Wochenblatt am 12.11.2019, URL: https://www.kreiszeitung-wochenblatt.de/tostedt/c-politik/bauordnung-verbietet-steinwuesten_a154442, abgerufen am 28.05.2020

NDR 1 Niedersachsen

Walsrode: Lassen sich Schottergärten verbieten?, URL: https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/lueneburg_heide_unterelbe/Walsrode-Lassen-sich-Schottergaerten-verbieten,schottergaerten106.html, abgerufen am 28.05.2020

Scheunemann, Maïke

Hannover – grüne Stadt, URL: <https://www.hannover.de/Service/Presse-Medien/Presseservice-Marke%2%ADting,-Tourismus,-Wirtschaft/Presetexte-Hannover-nach-Themen/Hannover-gr%C3%BCne-Stadt>, abgerufen am 27.05.2020

Stadt Pattensen

Gegenüberstellung Niedersächsische Bauordnung vom 3. April 2012 und Niedersächsische Bauordnung vom 10. Februar 2003, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.11.2011, S. 119 ff., <https://www.pattensen.de/Portals/3/Dokumente/download/bauen/Gegen%C3%BCberstellung%20NBauO%20v.%203.%20April%202012%20u.%20NBauO%20v.%2010.%20Fe>

[bruar%202003.pdf?ver=2012-11-14-111406-630](https://www.galabau-nrw.de/sieger-fotowettbewerb-rettet-den-vorgarten.aspx), abgerufen am 28.05.2020

Verband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Nordrhein-Westfalen e.V.

Die grünen Vorgärten NRWs, URL: <https://www.galabau-nrw.de/sieger-fotowettbewerb-rettet-den-vorgarten.aspx>, abgerufen am 24.05.2020

Wir suchen die schönsten Vorgärten NRWs!, URL: <https://www.galabau-nrw.de/fotowettbewerb-rettet-den-vorgarten-2020.aspx>, abgerufen am 24.05.2020

Welt

So unzufrieden sind die Deutschen mit dem Klimaschutz in WELT am 28.05.2019, URL: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article194316923/Studie-Deutsche-sind-mit-Klima-und-Umweltschutz-unzufrieden.html>, abgerufen am 07.06.2020

Zimmermann, Michaela

Synopse zur BauO NRW 2018 mit Begründung, Architektenkammer Nordrhein-Westfalen, URL: https://www.aknw.de/fileadmin/user_upload/News-Pdfs/Archiv/2018-07/Synopse_BauO_NRW_2000-GesetzEntwurf_2018-Begründung_mit_Inhaltsverzeichnis-180712.pdf, abgerufen am 18.05.2020

Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent
€	Euro
§	Paragraph
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BayBO	Bayerische Bauordnung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
e. V.	eingetragener Verein
EAG Bau 2004	Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien, vom 24. Juni 2004
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
Hochwasserschutzgesetz II	Gesetz zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes
Hs.	Halbsatz
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
lit.	littera (Buchstabe)
LVerf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
MHKBG NRW	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

MUEBK	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz
MULNV NRW	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
n.F.	neue Fassung
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
NDR 1	landesweites Hörfunkprogramm des Norddeutschen Rundfunks für das Land Niedersachsen
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
PlanZV	Planzeichenverordnung
Rn.	Randnummer
s.	siehe
S.	Satz
u. a.	unter anderem
Verf ND	Niedersächsische Verfassung
VG	Verwaltungsgericht
Vgl.	Vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WertV	Wertermittlungsverordnung
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

IMPRESSUM

Anlässlich der Prämierung ausgezeichneter Thesearbeiten im Juni 2021 wurde dieser Sammelband herausgegeben.

Herausgeber

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen
Der Präsident

Redaktion

Heike Lücking (v.i.S.d.P.)
Teildezernentin Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Alina Bauch
Florian van der Broek
Anja Janßen
Kai Klompaker
Lukas Mestermann
Christiane Pflug
Laura Uphues

Lektorat

Verlag Mainz

Layout/Satz

Johann Ifflaender

Druck

Knipp Medien und Kommunikation GmbH

