



■ **Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.**

Kommunal-Info 3/2015

31. März 2015

Inhalt

| | Seite |
|--|--------------|
| Gesellschaftlicher Diskurs um TTIP ... | 1-2 |
| TTIP: „Mammon versus Recht“ ... | 2-3 |
| Gutachten aus dem Bundestag: Maulkorb für die Kommunen? ... | 4-5 |
| Die Freihandelsabkommen kurz im Überblick ... | 5-6 |
| Beauftragung durch den Bürgermeister ... | 6-8 |
| Medizinische Versorgung von Asylsuchenden ... | 8-11 |

TTIP und die Kommunen

Gesellschaftlicher Diskurs um TTIP

Die Verhandlungen um das Freihandelsabkommen TTIP zwischen der EU und den USA haben in Deutschland einen breiten gesellschaftlichen Diskurs ausgelöst.

Die kommunalen Spitzenverbände (Städtetag, Städte- und Gemeindebund, Landkreistag) und der Verband kommunaler Unternehmen haben ein „Gemeinsames Positionspapier zu internationalen Handelsabkommen und kommunalen Dienstleistungen“ veröffentlicht. Sie sehen typische Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge (Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, der Öffentliche Personennahverkehr, Sozialdienstleistungen, Krankenhäuser oder die Kultur) gefährdet, wenn sie durch TTIP einer Liberalisierung unterworfen würden.

Das globalisierungskritische Netzwerk ATTAC befürchtet weitreichende Auswirkungen von TTIP auf die kommunale Selbstbestimmung. Es will die Gemeinden und die Öffentlichkeit dazu bringen, sich kritisch mit dem Deregulierungs-Abkommen auseinanderzusetzen. Es gibt ein Projekt „10.000 TTIP-freie Kommunen“.

Die Grünen-nahe Heinrich-Böll-Stiftung setzt sich ebenfalls kritisch mit TTIP auseinander. Ein ausführlicher Beitrag im Internet-Angebot der Stiftung erläutert die Auswirkungen des Freihandelsabkommens und nennt zahlreiche weitere Informationsquellen.

Das Umweltinstitut München bietet auf seiner Website ein „Informationspaket zum Überzeugen der Kommunalpolitik“, sich gegen TTIP auszusprechen. Es enthält unter auch eine kriti-

sche Stellungnahme des Internationalen Dachverbandes der Dienstleistungsgewerkschaften und eine Studie über die Folgen des Abkommens in Kommunen und Bundesländern.

Ein Zusammenschluss von Institutionen und Organisationen – darunter die Akademie der Künste, der Deutsche Kulturrat, der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und Transparency Deutschland – kritisieren als „Initiativgruppe für verantwortungsvolle Handelspolitik“ in einem gemeinsamen Positionspapier das TTIP-Abkommen. Nachfolgend wird auszugsweise ein Text dokumentiert der im Online-Magazin „der gemeinderat“ veröffentlicht wurde und speziell auch auf die kommunalen Auswirkungen eingeht.

„Mammon versus Recht“

Müssen Kommunen künftig Millionenklagen befürchten, wenn sie Beschlüsse fassen, die internationalen Investoren nicht in den Kram passen? TTIP, das Transatlantische Freihandelsabkommen, ist im Kern so angelegt, dass das Kapital über die politische Willensbildung und die Rechtsstaatlichkeit regiert.

Kein anderes politisches Projekt ist in jüngster Zeit so kontrovers diskutiert worden wie das geplante transatlantische Freihandelsabkommen „Transatlantic Trade and Investment Partnership“, kurz TTIP. Je nach Herkunft der Diskutanten wird von einem Fanal in Bezug auf die Freiheit der Kommunen gesprochen oder auf die Gefahren des globalisierten Handels hingewiesen.

In der Kontroverse zwischen TTIP-Befürwortern und -Gegnern heißt es vereinfacht: „Mehr Arbeitsplätze und mehr Wohlstand“ versus „Chlorhühnchen und Marktradikalisierung“. Fest steht: TTIP hat, wie auch CETA, das Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada, zahlreiche Vorteile, aber auch zahlreiche Nachteile. Wo man sich dabei verortet, ist jedem selbst überlassen. Dennoch gibt es in dem Abkommen (und den Verhandlungen darüber) zahlreiche Punkte, die die Kommunen zweifellos beschäftigen müssen.

Ziele des TTIP-Abkommens

Die USA und die EU verbindet eine lange Handelstradition. Aktuell exportieren die USA Waren im Wert von rund 356 Milliarden Euro in die EU (21,7 Prozent der Gesamtexporte), die EU exportiert hingegen Waren im Wert von rund 457 Milliarden Euro in die USA (19,8 Prozent der Gesamtexporte). Ein gemeinsamer Handelsraum hätte die positive Konsequenz, dass gewerbliche Standards angeglichen werden und damit behördliche Hürden reduziert werden könnten.

Kritik am TTIP – global

Besonders die im Vergleich zu Europa recht laxen Hygienestandards in der Produktion sind immer wieder Gegenstand der Kritik: In den USA werden beispielsweise nach dem Schlachten von Tieren Teile des Endproduktes in eine Chlorflüssigkeit getaucht, um sie keimfrei zu machen (Stichwort „Chlorhühnchen“). Diese Produkte werden dann regulär vertrieben.

Vor allem die mangelnde Kennzeichnungspflicht für das Herstellungsverfahren oder für die verwendete Gentechnologie ist dabei immer wieder Gegenstand der Kritik.

Besonders heikel ist die Frage, ob sich aus dem TTIP beziehungsweise dem ebenfalls aktuell verhandelten Abkommen TiSA eine Privatisierungspflicht für deutsche Gemeinden ableiten lässt. Besonders die kommunale Wasserversorgung ist dabei in das Visier von Investoren und Kritikern geraten. Sogenannte „ratchet clauses“ („StillhalteklauseIn“) sollen dafür sorgen, dass einmal getätigte Privatisierungen im öffentlichen Sektor nicht mehr einfach rückgängig gemacht werden können. Hier müssen sich die Kommunen öffentlich zur Wehr setzen, da existenzielle Versorgungsprobleme auftreten können.

TTIP und die Kommunen

Welche Auswirkungen haben diese Verhandlungen also in welchen Feldern konkret für die Kommunen? Hier lassen sich drei große Handlungsfelder identifizieren:

TTIP und der Einfluss auf kommunale Dienstleistungen – Beispiel Wasser: Im Zuge der Verhandlungen der EU mit den USA und Kanada werden sogenannte „Negativlisten“ beschrieben. Auf diesen „schwarzen Listen“ sind Dienstleistungen umrissen, die explizit nicht dem Markt geöffnet werden. Für allen anderen gilt jedoch: Stehen sie nicht auf der Liste, müssen sie dem Markt zugänglich gemacht werden.

Die Listen umfassen jeweils im Wesentlichen zwei Teile: Im ersten Teil werden gegenwärtige Vorschriften und Gesetze aufgelistet, die bereits bestehen, aber nach dem Beschluss gegen die Abkommen verstoßen würden. Maßnahmen, die nicht auf den Listen erscheinen, aber gegen das Abkommen verstoßen würden, müssen abgeschafft werden.

Das Problem besteht für die Kommunen nun darin, dass die Verhandlungsgruppe der EU nur sehr wenige Punkte von der Liberalisierung ausklammern wird, wie beispielsweise innere Sicherheit oder der Strafvollzug. Problematisch wird es, wenn dort explizit Bildung, Kunst und Kultur, aber auch Wasser und Abwasser einer Marktöffnung unterzogen werden sollen.

Hier stellt ein im Auftrag des Verbandes der kommunalen Unternehmen (VKU) in Auftrag gegebenes Gutachten klar fest, dass es als Folge der Abkommen künftig unzulässig wäre, die Wasserversorgung nur durch öffentliche Unternehmen zu organisieren. Der viel diskutierten Privatisierung der Wasserversorgung würde damit Tür und Tor geöffnet.

Öffentliche Ausschreibungen:

Möchten Kommunen derzeit Aufträge vergeben, müssen sie diese öffentlich ausschreiben und sind dazu angehalten, dem wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag zu erteilen. Soweit die gängige Praxis. TTIP wird jedoch dafür sorgen, dass zahlreiche zusätzliche Bereiche ausschreibungspflichtig würden, wie etwa Bildung und Betreuung, Kunst, Kultur und soziale Dienste. Auch hier wären die Kommunen verpflichtet, auf das „wirtschaftlichste“ Angebot zurückzugreifen. Ob an dieser Stelle dann die Qualitätsfrage noch ins Spiel gebracht werden kann, steht infrage.

Investorenschutz:

Besonders problematisch wird es, wenn in dem Abkommen die Rede davon ist, dass künftig internationale Investoren Kommunen verklagen können, wenn sie sich von diesen diskriminiert fühlen. Über den Streitfall entscheidet dann keine staatliche Instanz, sprich ein Gericht, sondern ein privates Konsortium entsendeter Anwälte. Es könnte also der Umstand eintreten, dass sich deutsche Kommunen mit einer hohen Klagesumme international agierender Investoren konfrontiert sehen und dann private Anwälte über den Fall entscheiden.

Die besondere Problematik sei an einem Beispiel dargestellt: Eine Kommune plant den Bau sozial geförderter Wohnungen und fixiert entsprechende Auflagen in einem Bauleitplan/einem Bebauungsplan. Durch diese Regularien fühlt sich jedoch ein privater Investor benachteiligt und verklagt die Kommune auf Schadenersatz. Kaum eine Stadt wäre imstande, erfolgreich gegen ein internationales Konsortium aus Anwälten vorzugehen.

(Autor: B. Heimerl, Referent für Kommunikation und Konzeptentwicklung im Zentrum Bildung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau)

der gemeinderat. Das unabhängige Magazin für die kommunale Praxis, www.gemeinderat-online.de, 2/2015

Maulkorb für die Kommunen?

Ein Gutachten aus dem Deutschen Bundestag sorgt für Entrüstung und Kritik bei Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden. Buchstäblich geht es dabei um einen als „Infobrief“ ausgewiesenes Schriftstück des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages unter dem sperrigen Titel „Befassungs- und Beschlusskompetenz der Kommunalvertretungen im Hinblick auf internationale Freihandelsabkommen“.

Darin wird Stadt- und Gemeinderäten wie Kreistagen jegliches Recht abgesprochen, Beschlüsse zu den Freihandelsabkommen zu fassen, ja ihnen sei es sogar verwehrt, sich damit auch nur zu beschäftigen, sich darüber zu äußern und in Gestalt von Resolutionen Kritik an diesen Abkommen anzumelden.

Dazu einige Kernsätze aus dem besagten „Infobrief“:

- „Die Verbandskompetenz der Gemeinden erstreckt sich ... nicht auf eine politische Befassung mit den Freihandelsabkommen. Dies hat zur Folge, dass auch der Gemeinderat als Verwaltungsorgan der Gemeinde insoweit weder Beschlüsse fassen, *noch sich überhaupt in politischer Hinsicht mit den Abkommen befassen darf. Schon die Befassung als solche, d.h. schon die Erörterung des Themas, auch wenn danach kein Beschluss dazu gefasst wird, wäre unzulässig...*“
- „Die Kommunalvertretung hat bei einer derartigen Befassung ... *nicht die Kompetenz, ihre politische Auffassung zu einer bevorstehenden oder erfolgten Rechtsänderung kundzutun. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind bereits Äußerungen, die den Anschein allgemeinpolitischer Stellungnahmen erwecken, unzulässig.* Daher erscheint es nur schwer vorstellbar, dass sich die Kommunalvertretungen im Rahmen ihrer Kompetenzen schon vor der Verabschiedung der Freihandelsabkommen mit kommunalen Anpassungen befassen dürfen, die erst nach der Verabschiedung der Abkommen möglicherweise notwendig werden.“

113 Gemeinden

Da bis Anfang März bereits bundesweit in 113 Gemeinden die Kommunalvertretungen über das Freihandelsabkommen diskutiert haben, wurden längst Tatsachen geschaffen. Einige Gemeinden verfassten ablehnende Resolutionen oder sammelten Unterschriften gegen TTIP, die sie an ihre Abgeordneten oder den Bundestagspräsidenten versandten. Sie alle hätten dann widerrechtlich gehandelt, sollte sich wirklich die im Gutachten postulierte Rechtauffassung durchsetzen.

Es stellt sich schon die Frage, in wessen Auftrag denn dieses Gutachten erstellt wurde. Sollte es etwa darum gehen, mit dem Gutachten die Bundestagsabgeordneten in ihren Wahlkreisen vor unliebsamer Kritik abzuschirmen, wie Kritiker meinen.

Heißt es da nicht im Artikel 5 des Grundgesetzes: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern...“ Und wenn kommunale Vertretungskörperschaften das tun, ist allgemein doch anzunehmen, handelt es sich immerhin um qualifizierte und wohlüberlegte Äußerungen und nicht bloß um schnell mal dahin geworfene spontane Gedanken.

Kritik aus Verbänden

Der Deutsche Landkreistag (DLT), der kommunale Spitzenverband der Landkreise auf Bundesebene hat zu dem besagten Gutachten eine Stellungnahme abgegeben und hält die darin vorgenommene Bewertung für nicht zutreffend. Der Verband verweist auf das gemeinsame Positionspapier der kommunalen Spitzenverbände, in dem sie gemeinsam ihre Besorgnis ausgesprochen hatten, dass „durch den Abschluss dieser Freihandelsabkommen unter anderem die kommunale Organisationsfreiheit bei der Daseinsvorsorge (Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, öffentlicher Personennahverkehr, Sozialdienstleistungen, Krankenhäuser,

Kultur) beeinträchtigt werden könnte.“ Da dürfte es zur Normalität gehören, wenn sich von diesem Positionspapier leiten lassend auch zahlreiche kommunale Vertretungen ebenfalls aus dieser Besorgnis heraus mit den Freihandelsabkommen beschäftigt haben.

Dem Gutachten hält der DLT entgegen: „Eine Befassungskompetenz der Gemeindevertretungen ist nach der ständigen Rechtsprechung gegeben, soweit sie sich mit den möglichen Auswirkungen des Freihandelsabkommens auf ihr konkretes Gemeindegebiet auseinandersetzt. Dieses ist mit Blick gerade auf die Befürchtungen hinsichtlich der kommunalen Organisationshoheit bei der Daseinsvorsorge regelmäßig der Fall.“

Sich auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 1990 stützend, kommt der DLT zu dem Schluss, dass bei den Auswirkungen des Freihandelsabkommens durchaus ein spezifischer Ortsbezug und damit eine Kompetenz der Kommunen, sich damit zu befassen, „bereits dann gegeben sei, wenn sich eine Kommune lediglich vorsorglich und ohne unmittelbaren Anlass mit der entsprechenden Frage befasst. Daher ist den Gemeinden auch eine antizipatorische Äußerung im Sinne einer vorausschauenden Vorsorge möglich. Es obliege der jeweiligen Gemeinde zu entscheiden, zu welchem Zeitpunkt sie Stellung beziehen möchte. Damit stellt das Bundesverwaltungsgericht klar, dass gerade auch bei einer vorsorglichen Entscheidung eine Befassung durch die Kommunen rechtmäßig ist. Sollte die gegenteilige Auffassung der Wissenschaftlichen Dienste zutreffend sein, stellte dies im Übrigen sämtliche kommunale Beteiligungs- und Anhörungsrechte, die regelmäßig bereits vor Erlass der maßgeblichen Regelungen erfolgen, in Frage.“

Auch die Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V. (AöW) als Interessenvertreterin der Wasserversorger und Abwasserbetriebe in öffentlicher Hand hat sich entrüstet und verwundert über das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages geäußert. „Das erscheint wie ein Maulkorb für die Kommunen, den sie sich sicher nicht anlegen lassen“, erklärte Christa Hecht, die Geschäftsführerin der AöW.

Wie weiter?

Es stellt sich jetzt auch die Frage, wie sich die Kommunen nun nach Bekanntmachung des Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes verhalten sollen. Kritiker des Gutachtens sagen: einfach weiter machen und sich nicht vom Gutachten verunsichern lassen.

Das Gutachten sei höchst umstritten und außerdem sei es wohl juristisch nur schwer möglich und politisch kaum durchsetzbar, die Kommunalvertreter für ihr vermeintlich illegales Verhalten juristisch zu sanktionieren (www.zeit.de).

AG

Die Freihandelsabkommen

TTIP

(Transatlantic Trade and Investment Partnership, deutsch: Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft) ist ein Abkommen, das die EU-Kommission seit 2013 mit den USA verhandelt. Es soll die größte Freihandelszone der Welt schaffen. Kritiker sagen, dass TTIP die Privilegien von Konzernen und Investoren absichern und ausweiten will und dazu die Souveränität der politischen Institutionen in Europa einschränkt. Die achte TTIP-Verhandlungsrunde begann am 2. Februar in Brüssel.

CETA

(Comprehensive Economic and Trade Agreement, deutsch etwa: Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen) steht für eine geplante Freihandelszone zwischen der EU und Kanada. Die Verhandlungen zu CETA wurden Mitte 2014 abgeschlossen, der Vertragsentwurf liegt nun den EU-Mitgliedsstaaten zur Prüfung und Diskussion auf parlamentarischer Ebene vor. Nach Auffassung des Bundeswirtschaftsministeriums ist zur Annahme des Abkommens ein einstimmiger Beschluss im EU-Parlament und die Ratifizierung durch die Mitgliedsstaaten erforderlich. Bedingt durch die intensive Prüfung des Vertragsentwurfs dürfte CETA frühestens in drei Jahren in Kraft treten.

TISA

(Trade in Services Agreement, deutsch: Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen) will den Dienstleistungssektor deregulieren und Privatisierungen in großem Stil ermöglichen. Davon betroffen wäre auch der Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, also neben der Wasserversorgung etwa auch der Gesundheitssektor und die Bildung. Das Abkommen wird hinter verschlossenen Türen verhandelt. Die nächste Verhandlungsrunde begann am 9. Februar in Genf.

Beauftragung durch den Bürgermeister

Nach § 59 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) kann der Bürgermeister Bedienstete der Gemeinde mit seiner Vertretung auf bestimmten Aufgabengebieten oder in einzelnen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung beauftragen. Das gilt nach § 55 der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO) in gleicher Weise für den Landrat auf die Kreisverwaltung bezogen.

Organisationsrecht des Bürgermeisters

Der Bürgermeister ist der Leiter der Gemeindeverwaltung und trägt in dieser Eigenschaft die Verantwortung für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung. Da er nicht nur in größeren Gemeinden außerstande ist, alle anfallenden Aufgaben selbst zu erledigen, ist es gängige Praxis in der Kommunalverwaltung, dass Bedienstete der Gemeinde mit der Erledigung bestimmter Aufgaben betraut werden.

Aus kommunalrechtlicher Stellung des Bürgermeisters ergibt sich:

- dass die Befugnis zur Beauftragung als auch für den Widerruf der Beauftragung allein dem ihm zusteht;
- dass er die Befugnis zur Beauftragung lediglich auf Beigeordnete für deren Geschäftskreis – nicht aber auf sonstige Beamte oder Angestellte – übergeben kann.

Soweit ein Amtsverweser bestellt ist, übernimmt dieser die Funktionen, Rechte und Pflichten des Bürgermeisters und damit auch die Beauftragungsbefugnis. Ein nach Gesetz bestellter Stellvertreter des Bürgermeisters kann von der Befugnis der Beauftragung allein im Falle der Verhinderung des Bürgermeisters Gebrauch machen.

In das Entscheidungsrecht des Bürgermeisters kann der Gemeinderat nicht eingreifen, er besitzt keine innere Organisationsbefugnis und kann nicht den Geschäftsverteilungsplan bestimmen. Eine direkte Einflussnahme des Gemeinderats widerspräche der innergemeindlichen Kompetenzverteilung und würde eine effektive Arbeit des Bürgermeisters und der Verwaltung behindern.

Bedienstete werden beauftragt

Wie es in § 59 Abs. 1 SächsGemO heißt, können „Bedienstete“ der Gemeinde mit der Vertretung des Bürgermeisters für bestimmte Aufgabengebiete oder in einzelnen Angelegenheiten beauftragt werden.

Die SächsGemO geht damit über vergleichbare Vorschriften in Gemeindeordnungen anderer Bundesländer hinaus, wo die Übertragungsmöglichkeit ausdrücklich auf „Beamte und Angestellte“ beschränkt wird. Wenn hier also von „Bediensteten“ die Rede ist, dann muss davon ausgegangen werden, dass es sich in jedem Fall um abhängig Beschäftigte der Gemeinde, also um Arbeitnehmer im Sinne des Arbeitsrechts handeln muss, die vom Bürgermeister beauftragt werden können. Damit wäre auch grundsätzlich zulässig, Arbeiter der Gemeinde zu beauftragen.

Eine Beauftragung von Gemeinderäten, Ortschaftsräten und sonstigen ehrenamtlich mitwirkenden Bürgern wäre hingegen unzulässig. Diesem Personenkreis kann lediglich eine rechts-

geschäftliche Vollmacht durch den Bürgermeister nach § 59 Abs. 2 SächsGemO erteilt werden.

Die Beauftragung muss nicht namentlich auf eine ganz bestimmte Person gerichtet werden, sondern es reicht aus, wenn die Beauftragung auf ein bestimmtes Arbeitsgebiet bzw. Amt bezogen ist, so dass der jeweilige Stelleninhaber mit dem Amtsantritt und für die Dauer dieses Amtes beauftragt ist, soweit nicht die Beauftragung widerrufen wird.¹

Form und Umfang

Die Beauftragung durch den Bürgermeister bedarf ebenso wie ihr Widerruf keiner speziellen Form, sie kann deshalb grundsätzlich formlos erfolgen durch Weisung in einer einzelnen Angelegenheit oder allgemein für bestimmte Aufgabengebiete. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte die Beauftragung jedoch grundsätzlich schriftlich erfolgen und in ihrem Umfang auch für Dritte überschaubar sein. Daher wäre es zweckmäßig, sie in den Geschäftsverteilungsplan aufzunehmen oder in Form einer Zuständigkeitsordnung zu fassen.

Die Vertretungsbefugnis kann nur auf bestimmten Aufgabengebieten oder in einzelnen Angelegenheiten übertragen werden:

- Mit „*einzelnen Angelegenheiten*“ ist hier die Erledigung bestimmter einzelner Fälle gemeint.
- Bei der Übertragung der Vertretungsbefugnis auf „*bestimmte Aufgabengebiete*“ handelt es sich um inhaltlich verschiedene Angelegenheiten, die in ihrer Gesamt ein abgegrenztes und vergleichsweise überschaubares Aufgabengebiet der Gemeindeverwaltung ausmachen, das aber keinesfalls mit den Geschäftskreis eines Beigeordneten gleichgesetzt werden kann.

Die Beauftragung erfolgt in der Regel für einen unbefristeten Zeitraum, da der Bürgermeister bzw. der Beigeordnete jederzeit die Möglichkeit haben, die Beauftragung zu widerrufen.

Mit der Erledigung einer Aufgabe können Bedienstete nur beauftragt werden, soweit es das Gesetz zulässt. So kann etwa ein Bediensteter der Gemeinde nicht damit beauftragt werden, als Stellvertreter des Bürgermeisters zu fungieren. Die Übertragung von organschaftlichen Befugnissen des Bürgermeisters (z.B. Vorsitz im Gemeinderat, Widerspruch gegen einen Beschluss des Gemeinderats) ist durch Beauftragung generell nicht möglich.²

Überschreitungen der Vertretungsbefugnis

Der mit der Vertretungsbefugnis ausgestattete Bedienstete ist an die Grenzen seines dienstlichen Auftrags gebunden. Eine Überschreitung der ihm eingeräumten Befugnisse stellt *gegenüber der Gemeinde* einen Verstoß gegen die dienstlichen Pflichten dar und kann dienst- bzw. arbeitsrechtliche Konsequenzen sowie eine vermögensrechtliche Haftung nach sich ziehen.

Überschreitet ein Gemeindebediensteter mit Beauftragung seine Befugnis *im Außenverhältnis*, hat das für die Gemeinde eine Rechtsscheinhaftung zur Folge, was bedeutet, dass die Gemeinde für das Handeln des Beauftragten ggf. einstehen muss. Ein Geschäftspartner der Gemeinde darf als gutgläubiger Dritter darauf vertrauen, dass der Gemeindebedienstete mit einer entsprechenden Vertretungsbefugnis ausgestattet ist. In einem konkreten Fall bedeutet das, der Handelnde nach außen hat sich als befugter Vertreter der Gemeinde gezeigt und damit den Schein einer Vertretungsbefugnis erweckt (Rechtsschein).

Anknüpfungspunkt für den Rechtsschein ist immer ein Handeln des vollmachtlosen Vertreters in der Vergangenheit, d.h. vor dem konkreten Rechtsgeschäft. Der Vertreter muss für die Gemeinde während einer gewissen Dauer und wiederholt für die Gemeinde als „Beauftragter“ aufgetreten sein und hierdurch einen Vertrauenstatbestand geschaffen haben. Voraussetzung dabei ist immer, dass der Geschäftspartner der Gemeinde davon ausgehen musste, dass der „Beauftragte“ mit der Vertretungsmacht ausgestattet war.

Da allgemein davon auszugehen ist, dass nicht für alle Bediensteten eine Vertretungsbefugnis besteht, bedarf es jedoch auch immer einer begründeten Annahme für ein Vertrauen des Geschäftspartners in die Vertretungsbefugnis.³

Rechtsgeschäftliche Vollmacht

Im Unterschied zur Beauftragung kann nach § 59 Abs. 2 SächsGemO durch den Bürgermeister auch eine rechtsgeschäftliche Vollmacht erteilt werden. Diese muss nicht auf Bedienstete der Gemeinde beschränkt bleiben, sondern kann auch auf Gemeinderäte oder private Dritte ausgedehnt werden. Typische Beispiele für die Erteilung rechtsgeschäftlicher Vollmachten sind z.B. die Erteilung einer Prozessvollmacht an Rechtsanwälte oder einer Vollmacht an Architekten oder Ingenieure im Rahmen der Errichtung von Bauwerken oder anderen Projekten.

AG

¹ Vgl. *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften*, Erich Schmidt Verlag, Kommentar zu § 59, Rn. 7.

² Vgl. *ebenda*, Rn. 10 ff.

³ Vgl. *ebenda*, Rn. 24 ff.

Medizinische Versorgung von Asylsuchenden

VON KONRAD HEINZE, CHEMNITZ

Die medizinische Versorgung von Asylsuchenden ist im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylblG) geregelt, welches seit dem Inkrafttreten des letzten und medial präsenten Änderungsgesetzes am 01.03.2015 in seiner nunmehr aktuellsten Form vorliegt.

Grundsätzlich gilt nach § 4 und § 6 AsylblG, dass die medizinische Versorgung in Fällen „akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“ zu gewährleisten ist. Zahnersatz hat dann zu erfolgen, so dieser „aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist“.¹ „Sonstige Leistungen“ können gewährt werden, wenn sie zur „Sicherung der Gesundheit unerlässlich“ sind.² Leistungsberechtigten mit „besonderen Bedürfnissen“, etwa unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen oder Personen, die Opfer von Vergewaltigung, Folter oder anderen schweren Formen von physischer, psychischer und sexueller Gewalt wurden, ist „die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe“ zu gewähren.³

Mit der Gesetzesnovelle neu hinzu gekommen ist der § 6a AsylblG in Entsprechung zu §25 SGB XII, demnach Krankenhäuser und/oder Ärzt_innen Notfallbehandlungen direkt gegenüber dem Leistungsträger des AsylblG geltend machen können. Weiterhin wurde der Zugang zu den „Analogleistungen“ geändert: Personen, die länger als 15 Monate „Grundleistungen“ nach §3 AsylblG bezogen, haben nach §2 AsylblG Anspruch auf „Analogleistungen“ entsprechend dem Sozialgesetzbuch XII, was sich demnach auch auf die Krankenversorgung auswirkt.

Als Träger der Leistungen konkret zuständig für die medizinische Versorgung der Asylsuchenden ist die jeweilige Sozialbehörde der aufnehmenden Kommune, wie es im Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetz festgelegt ist.⁴ Dort ist ebenso die Kostenerstattung des Landes an die Kommunen hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen nach AsylblG geregelt. Aufwendungen für im vorangegangenen Kalenderjahr erbrachte Leistungen im Falle von Krankheit, Schwangerschaft und Geburt werden erstattet, so sie 7669,38 EUR pro Person übersteigen.⁵

Obgleich die beschriebenen Regelungen recht eindeutig formuliert sind, ist die konkrete Umsetzung oftmals problematisch – insbesondere für die Asylsuchenden, welche von der Versorgung abhängig sind. So ist es erforderlich, dass vor jedem Praxisbesuch ein Behandlungsschein durch das Sozialamt ausgestellt wird. Hieraus resultiert, dass medizinisch unkundigem

Verwaltungspersonal die Entscheidung obliegt, ob eine Erkrankung „akut“ ist, ab wann eine Zahnbehandlung als „unaufschiebbar“ gilt oder welche sonstigen „Hilfen“ und „Leistungen“ als „erforderlich“ oder „unerlässlich“ einzuschätzen sind. Darüber hinaus kann es dazu kommen, dass das Erfordernis einer Behandlung vorab amtsärztlich geprüft wird.

Die Folgen dessen sind zum einen unnötige Behandlungsverzögerungen, wodurch der Verlauf einer Erkrankung voranschreiten und chronische gesundheitliche Beeinträchtigungen entstehen können. Die Betroffenen verspüren einen zuweilen enormen Leidensdruck und schließlich müssen überdurchschnittlich häufig kostenintensive medizinische Notdienste und Akutbehandlungen in Anspruch genommen werden.⁶ Im äußersten Falle kam es bereits zu Todesfällen aufgrund ausgebliebener ärztlicher Behandlung, wie etwa am 14. Februar 2014 in einer Asylsuchendenunterkunft in Plauen.⁷ Zum anderen ist die Abwicklung des Behandlungsscheinsystems über die Sozialämter mit einem hohen Aufwand verbunden, der alle Beteiligten betrifft. Gerade im ländlichen Raum ist die zuständige Behörde oft weiter entfernt, so dass den Asylsuchenden lange Wege entstehen oder gerade über die Wochenenden niemand zu erreichen ist.

Hinzu kommt der zu betreibende Verwaltungsaufwand: so beschreibt beispielsweise eine Auskunft der Dresdner Sozialbehörde, dass die zehn zuständigen Mitarbeiter_innen ca. ein Drittel ihrer Arbeitszeit auf das Ausstellen und Verwalten der Behandlungsscheine verwenden. Weiterhin entstehen den behandelnden Ärzt_innen Rechtsunsicherheiten und im Endeffekt eine erhöhte Belastung der Not- und Rettungsdienste.

Trotz des engen institutionellen und gesetzlichen Rahmens lassen sich aber auch im Bereich der medizinischen Versorgung kommunale Handlungsspielräume finden. Kurzfristig wäre es für die unterbringenden Gemeinden eine Möglichkeit, gegenüber Ärzt_innen im Einzugsbereich, aber auch der Heimleitung und dem weiteren Personal im Umfeld einer Unterkunft die Kostenübernahme im Notfall breit zu kommunizieren. Dies sollte ebenso den schon aufhältigen und neu ankommenden Asylsuchenden vermittelt werden. So ließe sich eine große Rechtsunsicherheit ausräumen. Darüber hinaus wäre es denkbar, ein Informationsblatt mit den nächstgelegenen medizinischen Einrichtungen in den Landessprachen der Herkunftsstaaten anzubieten.

Mittel- und langfristig böte sich den Kommunen die Perspektive, über das „Bremer Modell“ die medizinische Versorgung zu verbessern und gleichzeitig den bislang nötigen Verwaltungsaufwand zu verringern. Kern des seit 2005 angewandten Modells ist ein Vertrag zwischen der Bremer Sozialbehörde und der AOK Bremen/Bremerhaven auf Grundlage des § 264 Abs. 1 SGB V⁸. Demnach erhalten die Leistungsberechtigten nach AsylbLG von Beginn an eine Chipkarte, mit der sie eigenständig ärztliche Hilfe in Anspruch nehmen können. Die Ausgabe von Behandlungsscheinen durch die Sozialbehörde entfällt.

Da Asylsuchende damit nicht Krankenversicherte im eigentlichen Sinne sind, ist dementsprechend auch der Umfang der Leistungen reduziert. So sind etwa freiwillige Zusatzleistungen der Krankenkassen ausgenommen. Auch muss weiterhin etwa bei Psychotherapien oder Zahnersatz ein Antrag samt Gutachten gestellt werden. Am Ende steht dennoch ein vereinfachter und beschleunigter Zugang zu medizinischer Versorgung.

Die Kommunen selbst bleiben nach diesem Entwurf auch weiterhin die Kostenträger, jedoch zeigte sich weder in Bremen noch in Hamburg, wo das Modell seit Juli 2012 angewandt wird, dass die Kosten nicht stiegen, sondern langfristig eine Kostenersparnis zu erwarten ist. Die Erklärung hierfür liegt zum einen in der personellen und finanziellen Entlastung der Verwaltung: die Abrechnungsstelle und die Administration der Krankenhilfe entfiel, die Amtsärzt_innen wurden entlastet. In Hamburg werden die Einsparungen in der Verwaltung pro Jahr auf 1,6 Mio. EUR beziffert.⁹ So wird vom Gesundheitsmanagement der Krankenkasse profitiert, aber auch, dass etwa verschriebene Medikamente als Kassenrezept von entsprechenden Rabattverträgen profitieren. Zum anderen schützt der vereinfachte Zugang zu medi-

zinischen Leistungen einer Chronifizierung von Erkrankungen vor, somit auch vor steigenden Folgekosten. Zuletzt ist auch festzuhalten, dass eine derartige Regelung den Menschen, die davon Gebrauch machen, einen Gutteil an Autonomie und menschenwürdiger Gesundheitsfürsorge im Verständnis einer ernstgemeinten Willkommenskultur zukommen lässt.

Gerade in Zeiten wieder steigender Zahlen von Asylanträgen, scheint jede Maßnahme, die zugunsten der untergebrachten Menschen kommt und ebenso die Verwaltung entlastet, als sinnvoll. In einer Stellungnahme der AOK Nordost heißt es dahingehend: „Die Übernahme der medizinischen Versorgung für die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz § 1 Leistungsberechtigten durch die Krankenkassen nach § 264 Abs. 1 SGB V ist sinnvoll, weil sie die Krankenbetreuung der Asylbewerber/innen verbessern könnte, sich deren Betreuung wirtschaftlicher gestalten ließe und die Kommunen von dieser Aufgabe entlastet werden können.“¹⁰

Die Übertragung des Modells von Stadtstaaten auf kreisfreie Städte und Landkreise, wie sie als Gebietskörperschaften in Sachsen vorkommen, erscheint in abgewandelter Form möglich. So wurde beispielsweise 2013 der Rostocker Oberbürgermeister von der Bürgerschaft beauftragt, auf Grundlage des § 264 Abs. 1 SGB V in entsprechende Verhandlungen mit der AOK Nordost zu treten. Ein ähnlicher Antrag scheiterte 2014 in Dresden denkbar knapp mit 35 zu 34 Stimmen.

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung in Sachsen müssten also insgesamt 13 Verträge geschlossen werden, von daher wäre eine landesweite Regelung sinnvoll oder aber ein Vertragswerk, dem alle Gebietskörperschaften in gleicher Form beitreten können, um Bürokratie abzubauen. Theoretisch ist aber auch eine spezifische Abrechnung der einzelnen Gebietskörperschaften möglich.¹¹

Mit einer zunehmenden dezentralen Unterbringung von asylsuchenden Menschen wird auch die medizinische Versorgung mehr und mehr dezentral und „in der Fläche“ erfolgen müssen. Das Modell einer elektronischen Chipkarte von Beginn an, kann diese Entwicklung unterstützend begleiten, mit einer Vielzahl an Vorteilen für alle Beteiligten. Insbesondere für die Menschen, die vor undenkbarsten Lebensumständen fliehen, ist eine rasche gesundheitliche Betreuung von enormer Bedeutung. Hier können die Landkreise und kreisfreien Städte vorweg gehen, um auch für diese Menschen ein gutes Leben in den Gemeinden des Freistaates zu ermöglichen.¹²

¹ Vgl. §4 Abs. 1 AsylbLG.

² Vgl. §6 Abs. 1 AsylbLG.

³ Vgl. §6 Abs. 2 AsylbLG.

⁴ Vgl. §2 Abs. 2 SächsFlüAG.

⁵ Vgl. §10 Abs. 2 SächsFlüAG.

⁶ Vgl. Mehrhoff, Klaus: *Bei Flüchtlingen. Zahn ziehen statt plombieren – Eine Studie über die Zahngesundheit von Asylsuchenden in Würzburg.*

⁷ Vgl. *Freie Presse: Toter im Asylheim. Verfahren eingestellt, vom 28.01.2015.*

⁸ „Die Krankenkasse kann für Arbeits- und Erwerbslose, die nicht gesetzlich gegen Krankheit versichert sind, für andere Hilfeempfänger sowie für die vom Bundesministerium für Gesundheit bezeichneten Personenkreise die Krankenbehandlung übernehmen, sofern der Krankenkasse Ersatz der vollen Aufwendungen für den Einzelfall sowie eines angemessenen Teils ihrer Verwaltungskosten gewährleistet wird.“

⁹ Vgl. *Pharmazeutische Zeitung Online: Chipkarte statt Anträge für Arztbesuch, vom 06.01.2015.*

¹⁰ Vgl. *Stellungnahme der AOK Nordost zur öffentlichen Anhörung „Möglichkeiten der Übernahme der medizinischen Versorgung für die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz §1 Leistungsberechtigten durch die Krankenkassen nach §264 Abs. 1 SGB V, vom 24.03.2014, S. 9.*

¹¹ Vgl. *ebenda*, S. 7.

¹² *Nach Auffassung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes ist „die Gesundheitskarte nach dem Bremer Modell unverzichtbar.“ Die landesweite Einführung von Chipkarten nach dem „Bremer Mo-*

dell“ ist bereits in Niedersachsen, Thüringen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern in der parlamentarischen Debatte angelangt. Medienberichten zufolge prüft derzeit eine Arbeitsgruppe aus Bund und Ländern einen möglichen Gesetzesentwurf für den Bundesrat.

Impressum:
Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.
01127 Dresden
Großenhainer Straße 99
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945
Fax: 0351-7952453
info@kommunalforum-sachsen.de
www.kommunalforum-sachsen.de
Redaktion: A. Grunke
V.i.S.d.P.: P. Pritscha