

S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Empfänger
der SHGT – info – intern
- Ämter
- Gemeinden
- Zweckverbände
im Verbandsbereich des SHGT

24105 Kiel, 23.12.2014

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-56
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Aktenzeichen: 37.11.05 Ki/BI
Zuständig: Herr Kiewitz
Telefon/Durchwahl: 56

SHGT - info - intern Nr. 174/14

Gesetzliche Neuregelung für Feuerwehrkameradschafts- kassen

- Landesfeuerwehrverband startet interne Mitgliederbefragung und erarbeitet Fragenkatalog -

Die regierungstragenden Fraktionen hatten auf Initiative des Innenministeriums Ende Oktober 2014 einen Änderungsantrag vorgelegt, der die Schaffung eines neuen Rechtsrahmens für die Feuerwehrkameradschaftskassen zum Gegenstand hatte. Das laufende Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des Brandschutzgesetzes sollte genutzt werden, um erstmals eine rechtliche Grundlage für die Kassenführung im Brandschutzgesetz zu verankern.

Das Bekanntwerden des Regelungsvorschlages hat nicht zuletzt aufgrund der Kurzfristigkeit des Änderungsantrages in den Reihen der Feuerwehr für erhebliche Unruhen gesorgt, was dazu geführt hat, dass die Fraktionen den Änderungsantrag vorerst zurückgenommen haben. Die gewonnene Zeit soll nun dazu genutzt werden, um den rechtlichen Regelungsbedarf mit der Feuerwehr abzustimmen und gemeinsam an einem Lösungsansatz zu arbeiten.

Der Landesfeuerwehrverband hat vor diesem Hintergrund eine breit angelegte Mitgliederbefragung anhand eines noch zu erarbeitenden Fragenkataloges gestartet.

Mit diesem Info-intern möchten wir Sie etwas umfassender über den Beratungsverlauf und die Beweggründe des Innenministeriums für eine Neuregelung informieren. Zugleich geben wir einen Einblick in die Bewertung des Innenministeriums zum bisherigen Rechtsrahmen und die damit verbundenen Konsequenzen für die Kassenführung. Wesentliche Inhalte des bisherigen Lösungsvorschlages haben wir für Sie

zusammengetragen und einer Bewertung unterzogen. Abschließend ist der jüngst vom Landesfeuerwehrverband initiierte Beteiligungsprozess dargestellt.

I. Ausgangslage

1. Regelungsbedarf nach Auffassung des Innenministeriums

Wesentlicher Anlass für das Innenministerium für eine Neuregelung war die Presseberichterstattung im März 2014 über eine vermeintlich schwarze Kasse bei der Freiwilligen Feuerwehr in Heide. Den Berichten zufolge soll es dort ein schwarzes Konto mit einem Guthaben von über 41.000,00 Euro gegeben haben, welches bei der Übergabe an die neu gewählte Kassenwartin nur noch einen Betrag in Höhe von 1.500,00 Euro ausgewiesen haben soll. Woher das Geld stammte und wofür es ausgegeben wurde, war angesichts fehlender Belege nicht nachweisbar. In dem Zusammenhang besteht offenbar sowohl bei der Kommunalaufsicht als auch bei den Gemeindeprüfungsämtern der Eindruck, dass bei den Feuerwehren in der Praxis kommunale Mittel verwaltet wurden, ohne dass die rechtlichen Grundlagen und Verfahren hinreichend geklärt sind.

2. Rechtsauffassung des Innenministeriums zur bisherigen Situation

Bisher existiert in Schleswig-Holstein keine ausdrückliche Regelung zur Führung von Kameradschaftskassen. Es lassen sich lediglich Anhaltspunkte entnehmen. So ist in § 10 Abs. 4 Brandschutzgesetz vorgesehen, dass dem Wehrvorstand einer freiwilligen Feuerwehr u.a. die Kassenverwaltung (Kassenwartin oder Kassenwart) angehört. Vor Ort existieren offenbar sehr unterschiedliche Lösungen, u.a. in Form von „Fördermitgliedschaften“ von Privatpersonen, bei denen aber keine Darlegung über die Verwendung der Mittel erfolgt. In einigen Kommunen bestehen Fördervereine.

Das Innenministerium ist der Auffassung, dass es sich bei dem Vermögen der Kameradschaftskassen in jedem Fall um kommunales Geld handele, das gem. § 97 GO i.V.m. § 10 BrSchG und Mustersatzungen des Innenministeriums ein gemeindliches Sondervermögen darstelle. Dementsprechend seien Kameradschaftskassen Einrichtungen der Gemeinden ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Mit Blick auf die Mustersatzungen des Innenministeriums ist § 8a der Mustersatzung für eine Gemeindefeuerwehr mit Ortsfeuerwehren hervorzuheben. Demnach wird in der Feuerwehr zur Pflege der Kameradschaft eine Kameradschaftskasse eingerichtet, die von der Kassenführung im Rahmen der Beschlüsse der Mitgliederversammlung geführt wird. Weiterhin sieht § 8a Abs. 2 der Satzung eine jährliche Rechnungsprüfung vor. Gem. § 8a Abs. 3 ist eine Jahresrechnung aufzustellen und der Mitgliederversammlung vorzulegen.

3. Konsequenzen für die Kassenführung und die Einwerbung von Spenden

Unter Zugrundelegung dieser Rechtsauffassung müsste die Kameradschaftskasse gem. § 97 GO nach den Grundsätzen des kommunalen Haushaltsrechts geführt werden. Weiterhin ist im Rahmen der Haushaltsaufstellung eine mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung vorzunehmen bzw. ein mehrjähriger Wirtschaftsplan zu erstellen. Sowohl Haushalts- als auch Wirtschaftsplan bedürfen eines Beschlusses der Gemeindevertretung. Am Ende des Haushaltsjahres ist ein Jahresabschluss zu er-

stellen, der neben der Bilanz gem. GemHVO-Doppik eine Ergebnis- und Finanzrechnung (sowie Anhang und Lagebericht) und gem. EigVO noch eine Gewinn- und Verlustrechnung (sowie Anhang und Lagebericht) beinhalten muss. Im Rahmen der zu erstellenden Eröffnungsbilanz ist zudem u.a. eine Vermögensbewertung vorzunehmen. In Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern muss die Kameradschaftskasse im gemeindlichen Haushalt konsolidiert werden.

Für die Einwerbung von Spenden gelten die Regularien des § 76 Abs. 4 GO. Demnach obliegt die Einwerbung und die Entgegennahme des Angebots einer Zuwendung ausschließlich der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister. Über die Annahme oder Vermittlung hat die Gemeindevertretung zu entscheiden. Über die Annahme oder Vermittlung von Spenden, Schenkungen oder ähnlichen Zuwendungen, die über 50 Euro hinausgehen, erstellt die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister jährlich einen Bericht, in welchem die Geber, die Zuwendungen und die Zweckzwecke anzugeben sind und leitet diesen der Gemeindevertretung zu.

II. Historie der Beratungen

1. Gespräche mit dem Ministerium, den Kommunalen Landesverbänden und dem Landesfeuerwehrverband

Ein erstes Gespräch zum Themenkomplex Feuerwehrkameradschaftskassen hat auf Wunsch des Innenministeriums im Juli 2014 unter Beteiligung der Geschäftsführer der Kommunalen Landesverbände sowie unter Beteiligung von Landesbrandmeister Radtke stattgefunden. Bereits in diesem ersten Gespräch haben wir als SHGT darauf hingewiesen, dass eine gesetzliche Regelung für das Ehrenamt praktikabel sein muss, um nicht zuletzt das Spendenaufkommen für die Freiwillige Feuerwehr nachhaltig zu sichern und die Ehrenamtler nicht zusätzlich zu belasten. Zudem haben wir es für erforderlich gehalten, zunächst einmal Gewissheit über die aktuell geltende Rechtslage bezüglich der Feuerwehrkameradschaftskassen zu erlangen.

Im Oktober 2014 erfolgte ein weiteres Gespräch unter Beteiligung der Kommunalen Landesverbände sowie unter Beteiligung des Landesfeuerwehrverbandes in Person von Landesgeschäftsführer Schütt. Das Innenministerium hat in dieser Sitzung ein Konzept zur rechtlichen Regelung der Feuerwehrkameradschaftskassen präsentiert und sich dabei an den Regeln des Brandschutzgesetzes Baden-Württemberg orientiert, welches für die Kameradschaftskassen ein Sondervermögen vorsieht. Mit diesem Lösungsvorschlag sollte ein sachbezogenes, transparentes und einfaches Haushalts- und Kassenrecht geschaffen werden, das zugleich Rechtssicherheit für das Ehrenamt sowohl in den Gemeindevertretungen als auch in den Feuerwehren schaffen würde.

Für eine abschließende Beurteilung dieses Lösungsvorschlages war für uns als SHGT maßgeblich, welche Bewertung der Landesfeuerwehrverband zu diesem Konzept abgibt. Die Tatsache, dass der Landesfeuerwehrverband alle Punkte des Lösungskonzeptes positiv bewertet hatte, hatte uns veranlasst, das Konzept wohlwollend zu begleiten. Das Innenministerium hatte uns sodann im Hinblick auf das weitere Verfahren zugesichert, dem Landesfeuerwehrverband und den Kommunalen Landesverbänden die Möglichkeit der Mitgliederbeteiligung einzuräumen, sobald sie das Gespräch hierzu mit den regierungstragenden Fraktionen geführt haben würde. Das Innenministerium wollte die geplante Änderung des Brandschutzgesetzes kurzfristig

noch in der laufende Gesetzgebungsverfahren zum Brandschutzgesetz einbringen, das im Jahr 2014 abgeschlossen werden sollte.

Die Fraktionen haben dann einen Änderungsantrag beschlossen und veröffentlicht (Gesetzentwurf, Landtagsumdruck 18/3510, **Anlage 1**).

Danach stellte sich heraus, dass innerhalb der Feuerwehr eine Abstimmung des Änderungsantrages nicht möglich war bzw. nicht erfolgt ist. Die Reaktion innerhalb der Feuerwehr hat gezeigt, dass hier noch ein erheblicher Abstimmungs- und Kommunikationsbedarf herrscht. Nachdem der öffentliche Druck aus den Reihen der Feuerwehr auch die regierungstragenden Fraktionen erreicht hatte, zogen diese den Antrag am 18.11.2014 vorerst zurück.

Einen Tag zuvor hatte es noch eine Sitzung der Kreis- und Stadtwehrführer in Rendsburg gegeben, in der das Innenministerium über die wesentlichen Inhalte des Änderungsantrages informiert hatte. Danach hatten alle Wehrführer einen generellen Regelungsbedarf im Sinne des Änderungsantrages gesehen und einen **einstimmigen Beschluss** gefasst, wonach für das Thema „Kameradschaftskassen“ ein rechtlicher Handlungsbedarf bestehe und der vorgelegte Vorschlag der Regierungsfractionen als Lösungsvorschlag angesehen werden könne (s. Pressemitteilung des LFV vom 18.11.2014, **Anlage 2**). Gleichwohl machten die Wehrführer deutlich, dass sie mehr Zeit benötigen würden, um ihre Mitglieder über die Neuregelungen zu informieren.

2. Inhalt des (zurückgezogenen) Antrages der Regierungsfractionen

Der - zurückgezogene - Änderungsantrag sollte die Grundlage eines sachbezogenen, transparenten und einfachen Haushalts- und Kassenrechts bilden und somit für mehr Rechtssicherheit für das Ehrenamt in den Gemeindevertretungen und in den Feuerwehren sorgen. Zentrales Regelungsanliegen des Vorschlages ist die Einrichtung eines gemeindlichen Sondervermögens für die Kameradschaftskassen. Für die Bildung dieses Sondervermögens sollen jedoch nicht die gemeinde(haushalts)rechtlichen Vorschriften der Gemeindeordnung zur Anwendung gelangen, sondern vereinfachte spezialgesetzliche Regelungen des Brandschutzgesetzes.

Um den haushaltsrechtlichen Mindestanforderungen, die mit der Bildung eines gemeindlichen Sondervermögens i.S.d. § 97 GO verbunden sind, dennoch gerecht zu werden, ist in § 2a des Gesetzentwurfes die Bildung eines jährlichen Einnahme- und Ausgabeplans (mögliches Muster: **Anlage 3**) vorgesehen. Auch auf Drängen der Kommunalen Landesverbände wurde bewusst eine „niedrigschwellige“ Begrifflichkeit gewählt und auf Komplexität suggerierende Ausdrücke wie „Wirtschaftsplan“ verzichtet. Die Reduzierung auf die einfache Darstellung von Einnahmen und Ausgaben soll die buchhalterischen Hürden für den Wehrvorstand bewusst niedrig halten und eine größtmögliche Praktikabilität gewährleisten. Im Gesetzentwurf erfolgt eine ausdrückliche Klarstellung, dass der Einnahme- und Ausgabeplan der Zustimmung der Gemeindevertretung bedarf. Der vom Wehrvorstand jährlich vorzulegende Rechnungsabschluss wird von der Mitgliederversammlung der Feuerwehr beschlossen und ist ebenfalls der Gemeindevertretung zur Kenntnisnahme vorzulegen. Weitere Konkretisierungen zur Kassenführung sollen mit der Veröffentlichung einer entsprechenden Mustersatzung (§ 42 Abs. 2 Nr. 2 neu) durch das Ministerium bekannt gegeben werden.

Eine weitere wesentliche Regelung sieht § 2a Abs. 4 Gesetzentwurf vor, nach der durch die Kameradschaftskasse keine Vermögensgegenstände erworben werden sollen. Dies soll nur noch für solche Vermögensgegenstände möglich sein, die der Kameradschaftspflege dienen.

Dem Änderungsantrag zufolge soll es neben der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister zukünftig auch der Gemeindeführung selbst gestattet sein, Zuwendungen an die Feuerwehr entgegenzunehmen (§ 2b Abs. 2 GE).

Als Alternative zur Bildung eines gemeindlichen Sondervermögens i.S.d. § 97 GO und damit zur Bildung einer eigentlichen Kameradschaftskasse i.S.d. § 2a des Gesetzentwurfes besteht nach wie vor die Möglichkeit, Auszahlungen für die Kameradschaftspflege im gemeindlichen Haushalt zu veranschlagen.

Eine weitere Alternative besteht in der Möglichkeit, Fördervereine zur Unterstützung der Kameradschaftspflege der Freiwilligen Feuerwehr zu bilden.

3. Bewertung der Geschäftsstelle des SHGT

Die Geschäftsstelle teilt nicht die Rechtsauffassung des Innenministeriums, wonach bereits jetzt das Vermögen einer Feuerwehrekameradschaftskasse zwingend als Bestandteil gemeindlichen Vermögens anzusehen sei. Nach unserer Auffassung bilden die Mitglieder der Feuerwehr überall dort, wo die Kameradschaftskasse bislang nicht über den gemeindlichen Haushalt, die Gemeindekasse oder einen rechtsfähigen Förderverein abgewickelt wurde, einen nicht rechtsfähigen Verein. Ein nicht rechtsfähiger Verein i. S. d. § 54 BGB ist eine Vereinigung ohne Rechtsfähigkeit, zu der sich Personen für längere Zeit zu einem gemeinsamen Zweck freiwillig zusammenschließen und einer organisierten Willensbildung unterwerfen. Diese Sichtweise wird bestätigt durch ein Urteil des Bundesfinanzhofes vom 18.12.1996 (Az: IR 16/96). Demnach kann bereits dann ein Verein angenommen werden, wenn sich die Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr einer organisierten Willensbildung unterwerfen und sich zu einem gemeinsamen Zweck freiwillig zusammenschließen, der über ihre Dienstpflichten und damit über die gesetzlichen Aufgaben der Freiwilligen Feuerwehr als gemeindliche Einrichtung hinaus geht. Ein solcher Zweck dürfte insbesondere die mit der Feuerwehrekameradschaftskasse verfolgte Kameradschaftspflege darstellen. Diese Sichtweise hat allerdings klare Konsequenzen. Die Kameradschaftskasse wäre als Privatvermögen der Gemeinschaft der Feuerwehrekameraden zu behandeln.

Einerseits hat die Gemeinde dann weder das Recht noch die Pflicht zur Kontrolle der Kasse. Gemeinden, die bislang keine Kenntnis von der Kameradschaftskasse hatten und dies auch nicht wollten, haben sich also korrekt verhalten.

Andererseits gehen die Feuerwehrleute Risiken und Nachteile ein. Kommunale Spendenquittungen dürfen nicht ausgestellt werden, da nicht die öffentliche Hand Empfänger der Mittel ist. Bei Veranstaltungen müssen die Feuerwehrleute das Umsatz- und Körperschaftssteuerrecht beachten. Gem. § 54 BGB finden die Vorschriften über die Gesellschaft Anwendung. Das bedeutet, es gilt gesamtschuldnerische Haftung mit der Konsequenz, dass jedes Mitglied der Feuerwehr zur (vollständigen) Bezahlung von Verbindlichkeiten der Kameradschaft herangezogen werden kann. Im

Fall der Privatinsolvenz und im Erbfall wäre der Anteil des einzelnen Feuerwehrkameraden wie dessen Privatvermögen zu behandeln.

Da also die Behandlung der Kameradschaftskassen als nicht rechtsfähiger Verein von Feuerwehrleuten erhebliche Nachteile mit sich bringt und die flächendeckende Gründung von Fördervereinen nicht praktikabel ist, hält die Geschäftsstelle es für sinnvoll, den Feuerwehren bzw. den Gemeinden durch die vom Innenministerium entwickelte Lösung der Bildung eines Sondervermögens ein zusätzliches Instrument zur Verfügung zu stellen, das einerseits eine gemeindliche Kontrolle ermöglicht und die Gelder dem öffentlichen Recht unterwirft, andererseits den Feuerwehrleuten möglichst wenig zusätzlichen Aufwand verursacht und weitgehende Autonomie über die Verwendung der Mittel belässt.

Ausdrücklich begrüßen wir zudem die in dem Regelungsvorschlag vorgesehene Möglichkeit für die Gemeindeführung, zukünftig selbst Zuwendungen an die Feuerwehr entgegennehmen zu können (§ 2b Abs. 2 Gesetzentwurf). Hierdurch wird der Wehrvorstand gestärkt und seine Handlungsbefugnis deutlich erweitert.

Mit Blick auf den bisher vorliegenden Regelungsvorschlag ergeben sich aus Sicht der Geschäftsstelle vier Änderungs- und Prüfungsbedarfe:

- Die Frage, ob die bisherigen Kameradschaftskassen im Rahmen nicht rechtsfähiger Vereine bereits jetzt existieren und fortexistieren könnten, muss abschließend beantwortet werden können.
- Die Sinnhaftigkeit einer völligen Verhinderung der Möglichkeit, auch Vermögensgegenstände aus den Kameradschaftskassen beschaffen zu können, wird bezweifelt. An dieser Stelle halten wir es für falsch, das ehrenamtliche Engagement auszubremsen und die Anschaffung von Vermögensgegenständen lediglich auf solche Gegenstände, die der Kameradschaftspflege dienen, zu beschränken. Vielmehr sollte eine Finanzierungsflexibilität erhalten werden, um am Ende eine leistungsstarke Feuerwehr auch in kleinen Gemeinden zu gewährleisten.
- Die Notwendigkeit, eine eigene Satzung in der jeweiligen Gemeinde zu erlassen, sollte hinterfragt werden. Ziel sollte es sein, eine Ergänzung einer bereits existierenden Satzung (z.B. Hauptsatzung) um einen entsprechenden Paragraphen zu ermöglichen.
- Gibt es noch andere Wege, um die nötige Rechtssicherheit mit möglichst wenig Aufwand für Gemeinden und Feuerwehren zu erreichen?

III. Befragungsprozess innerhalb der Feuerwehr gestartet

Der Landesfeuerwehrverband will die durch die Rücknahme des Änderungsantrages gewonnene Zeit nutzen, um seine Mitglieder im Rahmen eines breit angelegten Fragenkataloges zu beteiligen. Das Verfahren sieht vor, dass der Landesfeuerwehrverband mit den Kreis- und Stadtwehverbänden bis zum 1. Februar 2015 einen Fragenkatalog zum vorliegenden Änderungsantrag der Fraktionen erarbeitet. Weiterhin ist vorgesehen, dass eine Arbeitsgruppe den Fragenkatalog bis zum 20. Februar 2015 auswertet. Sodann sollen die Ergebnisse bis Ende März mit den Kreis- und Stadtwehführern sowie den Leitern der Berufsfeuerwehren mit fachlicher Unterstützung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beraten werden. Ziel des Verfahrens ist die Beschlussfassung über einen geeinten Vorschlag gegenüber den regierungstragenden Fraktionen bis zum 1. Mai 2015.

Details zum Verfahrensablauf sind auf der Internetseite der Landesfeuerweherschule abrufbar (Verfahrens- und Zeitplan, **Anlage 4**).

Zur Beseitigung bisher entstandener Missverständnisse zur Mitgliederinformation hat der Landesfeuerwehrverband mittlerweile Informationen in Form einer Präsentation (**Anlage 5**) zusammengestellt, welche ebenfalls auf der Internetseite der Landesfeuerweherschule veröffentlicht wurden.

Über die Ergebnisse der Mitgliederbefragung innerhalb der Feuerwehr sowie über einen damit verbundenen Gesetzentwurf werden wir zu gegebener Zeit erneut informieren.

- Ende info - intern Nr. 174/14 –

Anlagen 1-5