

Ministerium für Inneres, Kommunales,
Wohnen und Sport | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Staatssekretär

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen
Landtages
Herrn Christian Dirschauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/4926

nachrichtlich:
Frau Präsidentin
des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

über das:
Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

gesehen
und weitergeleitet
Kiel, den 16.06.2025
gez. Staatssekretär
Oliver Rabe

12.06.2025

Ergänzung zum Sachstandsbericht des Innenministeriums zu den gemeindefreien Gebieten Sachsenwald und Buchholz vom 15.05.2025

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der Finanzausschusssitzung vom 15.05.2025 wurde das MIKWS gebeten, die bisherigen Angaben im Umdruck 20/4650 zum Sachstandsbericht „Sachsenwald“ in Bezug auf den „Vertrauensschutz“ detailliert zu erläutern. Dieser Bitte komme ich gerne nach. Das Gutachten wurde unter Ziffer 3. a) und 3. b) ergänzt. Zur Frage der Abgeordneten bezüglich der aktuell noch in der „Hütte“ gemeldeten Firmen kann ich Ihnen mitteilen, dass derzeit noch 13 Unternehmen im Gutsbezirk gemeldet sind.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Dr. Frederik Hogrefe

Inhaltsverzeichnis

Prüfung einer Rückforderung der in den Jahren 2021 bis 2023 gewährten Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten an die Forstgutsbezirke als gemeindefreie Gebiete (ergänzte Fassung).....	1
I. Gesetzliche Grundlagen.....	1
II. Identifikation der Verwaltungsakte.....	2
III. Prüfung einer Rücknahme der Verwaltungsakte nach der Spezialvorschrift des § 37 Absatz 1 FAG.....	2
1. Prüfung der Voraussetzung nach § 37 Absatz 1 Satz 2.....	2
2. Prüfung der Voraussetzung nach § 37 Absatz 1 Satz 3 FAG.....	2
3. Generelle Anwendbarkeit des § 37 FAG.....	3
a) Anwendbarkeit des § 13 Nummer 1 des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. Dezember 1927.....	3
b) Systematische Auslegung des FAG.....	3
c) Teleologische Auslegung.....	4
4. Zwischenergebnis.....	4
IV. Prüfung einer Rücknahme nach § 116 LVwG.....	4
1. Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes.....	4
2. Rückforderung bei Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes.....	4
3. Vertrauensschutz.....	5
a) Vertrauensbetätigung.....	5
b) Möglicher Ausschluss des Vertrauensschutzes für Behörden.....	6
c) Abwägung des Vertrauens in den Bestand des Verwaltungsaktes mit dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme nach § 116 Absatz 2 LVwG.....	8
d) Ausschlussgründe des § 116 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 bis 3 LVwG.....	8
e) Zwischenergebnis.....	9
4. Ergebnis.....	9
V. Exkurs: Etwaiger Umfang des Erstattungsanspruchs nach § 117a LVwG.....	9
1. Mögliche Entreicherung im Sinne des § 818 Absatz 3 BGB.....	9
2. Möglicher Ausschluss der Einrede der Entreicherung im Sinne des § 818 Absatz 3 BGB für Behörden.....	9
3. Zwischenergebnis.....	10
VI. Gesamtergebnis.....	10

Prüfung einer Rückforderung der in den Jahren 2021 bis 2023 gewährten Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten an die Forstgutsbezirke als gemeindefreie Gebiete (ergänzte Fassung)

I. Gesetzliche Grundlagen

Eine Rückforderung setzt gemäß § 117a Absatz 1 des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG) voraus, dass ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen worden oder infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden ist. Zunächst ist daher zu beantworten, welche Verwaltungsakte ergangen sind. Hernach ist zu prüfen, auf welcher

Rechtsgrundlage eine Rücknahme oder ein Widerruf grundsätzlich möglich ist und sodann ob die Voraussetzungen hierfür vorliegen. Spezialgesetzliche Normen für die Berichtigung von Schlüsselzuweisungen existieren im Finanzausgleichsgesetz (FAG), weitere allgemeingesetzliche Normen enthält das LVwG.

II. Identifikation der Verwaltungsakte

Als Bestandteil der Runderlasse über die Festsetzungen im kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2021 bis 2023 wurde gegenüber dem Forstgutsbezirk Sachsenwald – und entsprechend auch gegenüber dem Forstgutsbezirk Buchholz – jeweils eine Schlüsselzuweisung für bedarfstreibende Flächenlasten nach § 10 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) in Abhängigkeit der vom Landesamt für Vermessung und Geoinformation (LVerGeo) zum Stand des 30. September des Vorjahres übermittelten Gemeindestraßenkilometer nach § 36 Absatz 5 FAG festgesetzt und ausgezahlt (vgl. Anlagen).

Jahr	Datum des Erlasses	Gemeindestraßenkilometer	Schlüsselzuweisung p. a.
2021	12. November 2021	11 km	37.800 Euro
2022	19. Januar 2022	11 km	44.004 Euro
2023	8. Dezember 2023	10,8 km	48.756 Euro

Bei den Runderlassen handelt es sich rechtlich jeweils um ein Bündel an Verwaltungsakten, die elektronisch den einzelnen Empfängern bekannt gegeben werden. Es handelt sich mithin nicht um eine Allgemeinverfügung, da die Adressaten von unterschiedlichen Regelungsinhalten betroffen sind.

III. Prüfung einer Rücknahme der Verwaltungsakte nach der Spezialvorschrift des § 37 Absatz 1 FAG

1. Prüfung der Voraussetzung nach § 37 Absatz 1 Satz 2

Unter bestimmten Voraussetzungen sind bei fehlerhaften Festsetzungen die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, auch jene nach § 10 FAG, zu korrigieren. Nach Satz 2 sind sie zu korrigieren, wenn sie im Einzelfall u. a. das Fünffache des Grundbetrages für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten übersteigen. Die Grundbeträge waren im Finanzausgleichsjahr 2021 1.199,10 Euro, im Finanzausgleichsjahr 2022 1.329,20 Euro und im Finanzausgleichsjahr 2023 1.457,00 Euro. Diese Voraussetzung ist also erfüllt.

2. Prüfung der Voraussetzung nach § 37 Absatz 1 Satz 3 FAG

Nach Satz 3 sind die Schlüsselzuweisungen zu korrigieren, wenn die vom LVerGeo herangezogenen Kilometerzahlen je Gemeinde, Kreis oder kreisfreier Stadt um mehr als 10 % von den tatsächlichen Kilometerzahlen abweichen. Nach aktueller Erkenntnislage gibt es im Forstgutsbezirk Sachsenwald keine Gemeindestraßen, keine Straßen sind öffentlich gewidmet. Damit weichen die

Kilometerzahlen um 100 % von den tatsächlichen Kilometerzahlen ab. Diese Voraussetzung ist mithin ebenfalls erfüllt.

3. Generelle Anwendbarkeit des § 37 FAG

Fraglich ist allerdings, ob § 37 FAG Anwendung findet. Satz 1 stellt auf Schlüsselzuweisungen auf die Gemeinden ab, Satz 2 spricht von herangezogenen Straßenkilometern je Gemeinde. Der Forstgutsbezirk Sachsenwald ist jedoch keine Gemeinde, sondern ein gemeindefreies Gebiet.

a) Anwendbarkeit des § 13 Nummer 1 des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. Dezember 1927

Nach der o. g. Vorschrift finden die für Landgemeinden geltenden Vorschriften auf Gutsbezirke entsprechende Anwendung, soweit sie nicht das Bestehen einer Gemeindevertretung (Gemeindeversammlung) zur Voraussetzung haben. Letzteres ist beim § 37 Absatz 1 FAG nicht der Fall. Der Begriff der Landgemeinde kommt im heutigen schleswig-holsteinischen Recht nicht vor, ihn durch den Begriff Gemeinde umzudeuten, dürfte angezeigt sein. Nach der o. g. Vorschrift könnte daher der Gutsbezirk wie eine Gemeinde zu behandeln sein. Der Forstgutsbezirk könnte bei isolierter Betrachtung dieser Norm dann sowohl grundsätzlich Schlüsselzuweisungen nach § 10 FAG zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten erhalten als auch dem Anwendungsbereich des § 37 Absatz 1 FAG unterfallen.

b) Systematische Auslegung des FAG

Der Anwendung der o. g. Vorschrift steht allerdings entgegen, dass die Vorschriften des FAG sie als spezialgesetzliche Normen hinsichtlich der Behandlung von Forstgutsbezirken bzw. gemeindefreien Gebieten im FAG verdrängen. Darum verbleibt für eine Anwendung der allgemeineren Regelung kein Raum. Für keine Anwendbarkeit der Generalklausel spricht tatsächlich, dass das FAG in § 27 Absatz 1 FAG ausdrücklich zwischen Gemeinden und gemeindefreien Gutsbezirken differenziert. Es wird ausdrücklich geregelt, dass der Kreis von den kreisangehörigen Gemeinden und gemeindefreien Gutsbezirken die Kreisumlage erhebt. Würde das FAG davon ausgehen, dass gemeindefreie Gutsbezirke wie Gemeinden zu behandeln seien, wäre eine Differenzierung an dieser Stelle nicht erforderlich. Da aber bewusst differenziert worden ist, führt dies dazu, dass in den anderen Regelungen des FAG gemeindefreie Forstgutsbezirke gerade nicht wie Gemeinden zu behandeln sind. Die Folge ist, dass gemeindefreie Gutsbezirke keine Schlüsselzuweisungen nach dem FAG erhalten können. Damit ist es auch konsequent, dass gemeindefreie Gutsbezirke in der Aufzählung des § 37 Absatz 1 Satz 2 FAG nicht genannt werden. Wenn die Anspruchsgrundlage schon gemeindefreie Forstgutsbezirke nicht erfasst, muss auch die spezielle Aufhebungsnorm des § 37 Absatz 1 FAG die gemeindefreien Gutsbezirke nicht erfassen. Nach der systematischen Auslegung sind gemeindefreie Gutsbezirke im FAG nicht wie Gemeinden zu behandeln.

c) Teleologische Auslegung

Sinn und Zweck des Finanzausgleichsgesetzes ist es, den kommunalen Finanzausgleich gemäß Artikel 57 Absatz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein zu regeln, § 1 FAG. Es ist somit die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Kreise zu sichern, eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen sowie eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu gewährleisten. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Verfassungs- und Gesetzgeber Forstgutsbezirke und gemeindefreie Gebiete insoweit mit den Gemeinden gleichstellen wollte. Auch ist die kommunale Finanzausstattung zu sehen im Zusammenspiel mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß § 54 der Verfassung. Es fehlt Forstgutsbezirken mangels Einwohnerinnen und Einwohnern aber an einer örtlichen Gemeinschaft und naturgemäß eben auch an einer Gemeindevertretung oder -versammlung. Dass der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber gemeindefreie Gebieten gegenüber Gemeinden durchaus anders behandelt, ist auch an anderen Einzelregelungen ablesbar. Beispielhaft sei insoweit genannt, dass die Gutsvorsteherin oder der Gutsvorsteher von gemeindefreien Gutsbezirken zwar Mitglied des Amtsausschusses ist, jedoch ohne Stimmrecht, § 9 Amtsordnung, und dass die Gutsvorsteherin oder der Gutsvorsteher zwar die Höhe des Gewerbesteuer-Hebesatzes vorschlägt, jedoch die Landrätin oder der Landrat als Kommunalaufsichtsbehörde sie festsetzt, § 2 der Landesverordnung über die Erhebung der Gewerbesteuer in gemeindefreien Gebieten vom 3. Dezember 2007. Auch die teleologische Auslegung steht der Anwendbarkeit der Norm unter a) entgegen.

4. Zwischenergebnis

Nach den o. g. Ausführungen ist eine Rücknahme nach § 37 Absatz 1 FAG nicht möglich, da der Forstgutsbezirk nicht unter den Anwendungsbereich der Norm fällt. Für Erstattungsansprüche kommen damit allein die allgemeinen Vorschriften des Landesverwaltungsgesetzes in Betracht, da es dazu im Finanzausgleichsgesetz keine spezielle Regelung gibt.

IV. Prüfung einer Rücknahme nach § 116 LVwG

1. Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes

Die o. g. Verwaltungsakte waren rechtswidrig, da der Forstgutsbezirk keine Schlüsselzuweisungen nach § 10 FAG erhalten kann, da er nicht wie eine Gemeinde zu behandeln ist, s. o. Außerdem finden sich im Forstgutsbezirk keine Gemeindestraßen, da keine öffentlich gewidmeten Straßen vorhanden sind. Dies war jedoch Grundlage für die Festsetzung.

2. Rückforderung bei Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes

Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder die Vergangenheit zurückgenommen werden, bei einem begünstigenden Verwaltungsakt jedoch nur

unter Einschränkungen, § 116 Absatz 1 Satz 2 LVwG. Ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, darf nicht zurückgenommen werden, soweit die oder der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und ihr oder sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Das Vertrauen ist in der Regel schutzwürdig, wenn die oder der Begünstigte gewährte Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die sie oder er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann, § 116 Absatz 2 LVwG. Bei den an den Forstgutsbezirk gewährten Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten handelt es sich um im jeweiligen Finanzausgleichsjahr gemäß § 38 Absatz 1 FAG aufgrund der Festsetzungen einmalig gewährte und in monatlichen Teilbeträgen ausgezahlte Geldleistungen. Zu prüfen ist, ob das Vertrauen des begünstigten Forstgutsbezirks unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist.

3. Vertrauensschutz

a) Vertrauensbetätigung

Im Rahmen der Vertrauensschutzprüfung ist zu prüfen, ob der Begünstigte auf den Bestand des VA vertraut hat (subjektives Vertrauen) und dieses Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse schutzwürdig ist (objektive Schutzwürdigkeit).

Hier hatte der Forstgutsbezirk sich auf die Richtigkeit des VA verlassen. Nach aktuellem Stand sind die Mittel angabegemäß verbraucht worden. Es wurde eine grobe Übersicht an den Landrat des Kreises Herzogtum Lauenburg vom Gutsverwalter übersandt. Eine ergänzende Ausführung wurde vom Landrat angefordert. Dieses Verhalten spricht dafür, dass der Forstgutsbezirk eben keine Zweifel an der Richtigkeit hatte (subjektives Vertrauen).

Dieses Verhalten ist auch nicht als grob fahrlässig zu werten, da nicht nur für den Forstgutsbezirk, sondern auch für die anderen Umlandgemeinden die Straßenbaulast der vermeintlichen Gemeindestraßen, die auch im Amtskarteninformationssystem ALKIS eingetragen waren, als Basis dienen. Angesichts der Komplexität des Finanzausgleichsgesetzes ist auch nicht zu erwarten, dass dem Verwalter des Forstgutsbezirkes klar sein müsse, dass die geleisteten Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten rechtswidrig waren. So ist das System des kommunalen Finanzausgleichs mit seinen verschiedenen Leistungen (Zweckzuweisungen der unterschiedlichen Vorwegabzüge, unterschiedliche nicht zweckgebundene Schlüsselzuweisungen mit Untergruppen) und umfangreichen Berechnungen und Berechnungsparametern ausgesprochen vielschichtig. Die hier in Rede stehenden Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten sind erst seit dem Jahr 2021 Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. Im Rahmen der damaligen wissenschaftlichen Erarbeitung hatte eine umfassende Untersuchung zu flächen- und raumbezogenen Indikatoren stattgefunden.

Betrachtet wurden dabei verschiedene Flächenvariablen (z. B. Gemeindeflächen oder Siedlungsflächen), verschiedene Straßenlängen, Aspekte der Landesentwicklungsplanung und manches mehr. Die Gemeinde- und Kreisstraßenkilometer waren danach mit Abstand am besten geeignet, die Bedarfe für Flächenlasten von Gemeinden und Kreisen und kreisfreien Städten adäquat abzubilden. In der Umsetzung sind nach § 36 Absatz 5 FAG Gemeinde- und Kreisstraßenkilometer im Sinne dieses Gesetzes die vom Landesamt für Vermessung und Geoinformation Schleswig-Holstein nach dem Stand vom 30. September des vergangenen Jahres auf eine Nachkommastelle gerundeten übermittelten Kilometerzahlen in Schleswig-Holstein. Die Einführung der Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten hatte auf kommunaler Seite einen weiterführenden Beratungsbedarf ausgelöst und auch in der Endphase des Gesetzgebungsverfahrens wurde intensiv über Flächenlasten und Straßenkilometer als Indikator und somit nicht als explizite Straßenbauförderung oder dergleichen diskutiert. Angesichts dieses umfangreichen Behandlung des Themas war es dem Forstgutsverwalter nicht nur zuzugestehen, dass er wie jede Kommune generell auf die Berechnungen und Zuweisungen des Landes vertrauen dürfte sondern auch speziell unterstellen durfte, dass ein Forstgutsbezirk grundsätzlich auch berücksichtigungsfähige Flächenlasten haben könnte und anders als zum Beispiel bei den Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten allein schon aufgrund nicht vorhandener Einwohnerinnen und Einwohner Leistungsempfänger sein könnte. Grobe Fahrlässigkeit liegt daher insgesamt nicht vor.

Zur Feststellung der objektiven Schutzwürdigkeit des Vertrauens bedarf es einer Abwägung zwischen dem subjektiven Vertrauen und dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme. Dabei wird nach § 116 Absatz 2 Satz 2 LVwG im Regelfall schutzwürdiges Vertrauen angenommen, wenn – wie hier – die gewährten Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen wurde, die nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig gemacht werden kann. Europarechtliche Vorgaben, bspw. aus dem Beihilferecht, liegen hingegen nicht vor, die den Sachverhalt zu einem atypischen Fall machen würden. Vielmehr ist daher im Sinne der gesetzlichen Systematik davon auszugehen, dass in einem solchen Fall der Gesetzgeber bewusst ein schutzwürdiges Vertrauen annehmen wollte, wenn der Begünstigte die ihm gewährten Leistungen verbraucht hat. Die Abwägung fällt daher zugunsten dem subjektiven Interesse des Forstgutsbezirks aus, die Leistungen nicht zurückgewähren zu müssen. Das öffentliche Interesse an der Rückforderung ist aufgrund des Vorliegens des gesetzlichen Regelfalls als nachrangig anzusehen.

Im Ergebnis ist daher schutzwürdiges Vertrauen im Sinne des § 116 Absatz 2 LVwG anzunehmen.

b) Möglicher Ausschluss des Vertrauensschutzes für Behörden

Der Vertrauensschutz soll Rechtssicherheit vor allem für Private schaffen. Nach ständiger Rechtsprechung ist der Vertrauensschutz daher eine Einrichtung für den Staatsbürger gegenüber dem ihm überlegenen Staat nebst seiner mächtigen

Verwaltung. Wollte man diesen Schutz auch den Verwaltungsbehörden einräumen, so hieße es, ihn in sein Gegenteil zu verkehren (BVerwG, Urteil vom 8.12.1965 – V C 21/64 –, Rn. 26). Dies gilt auch für Verwaltungsakte zwischen Behörden (BVerwG, Urteil vom 29.5.1980 – 5 C 11.78 –, Rn. 24). Die Staatsverwaltung ist an das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden und kann sich nicht auf den Fortbestand eines rechtswidrigen Zustandes berufen, sondern muss darauf achten, dass öffentliche Mittel sachgerecht und rechtmäßig verwendet werden (BVerwG, Urteil vom 17.9.1970 – II C 46.68 –, Rn. 43).

Aus diesem Prinzip folgt, dass sich der Forstgutsbezirk abweichend von dem Vorliegen des Vertrauensschutztatbestandes nach § 116 Absatz 2 LVwG dann nicht auf Vertrauensschutz berufen könnte, wenn er wie eine Behörde zu behandeln ist.

Für die Gleichbehandlung des Forstgutsbezirkes mit einer Behörde spricht, dass nach § 13 Nummer 1 des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. Dezember 1927 für Gutsbezirke die für „Landgemeinden“ geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung finden, soweit sie nicht das Bestehen einer Gemeindevertretung zur Voraussetzung haben. Gemeinden sind selbst wiederum gemäß § 2 Absatz 1 LVwG Träger der öffentlichen Verwaltung. Nach § 13 Nummer 2 des o. g. Gesetzes sind die Besitzer der Gutsbezirke für den Bereich des selbstständigen Gutsbezirkes Träger der gleichen öffentlich-rechtlichen Rechte und Pflichten wie die Gemeinden für die aus den Gesetzen folgenden Maßgaben. Darunter fällt auch der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als Ausfluss aus Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes. Auch deshalb sind die Forstgutsbezirke an den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit gebunden .

Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich der Forstgutsbezirk teilweise deutlich von Gemeinden oder anderen Trägern der staatlichen Verwaltung unterscheidet. Denn viele staatliche Monopole können von dem Gutsbezirk nicht (bspw. Gewaltmonopol) oder nur eingeschränkt (Erhebung von Steuern auf die Grundsteuer und Gewerbesteuer beschränkt) ausgeübt werden. Daher unterliegt der Forstgutsbezirk nicht gleichermaßen dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, wie es bei Gemeinden der Fall ist.

Zudem ist im Zusammenhang mit Rückforderungen von Geldleistungen zu beachten, dass Gemeinden gegenüber Privaten hinsichtlich Zwangsvollstreckung und Insolvenz privilegiert sind (vgl. § 131 GO). Denn für Gemeinden gilt ebenso wie für den Bund oder ein Land, dass ein Insolvenzverfahren über deren Vermögen gemäß § 12 Absatz 1 InsO unzulässig ist. Denn Schleswig-Holstein hat von der Ermächtigung in § 12 Absatz 1 Nummer 2 InsO Gebrauch gemacht und in § 131 Absatz 2 GO bestimmt, dass ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gemeinde nicht stattfindet. Diese Regelung führt dazu, dass Gemeinden selbst durch hohe Rückerstattungsverpflichtungen nicht in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht oder in ihrer wirtschaftlichen Fähigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben ernstlich gefährdet werden. Anders liegt der Fall jedoch für den bzw. die Eigentümer des Forstgutsbezirkes, für die sich grundsätzlich ein Insolvenzrisiko bei entsprechenden Rückforderungen ergeben kann. Außerdem ist die Fähigkeit zur

Erzielung von Erträgen durch Steuern o. ä. nicht mit denen einer Gemeinde vergleichbar. Zusätzlich sind sie ebenfalls nicht in ein Lasten- und Finanzausgleichssystem wie den Finanzausgleich auf Bundes- und Landesebene, insbesondere unter Berücksichtigung der Finanzkraft, eingebunden. Für Gemeinden kommt daher kein Wegfall der Bereicherung in Betracht, da sie im Fall von hohen Rückforderungsansprüchen Unterstützung durch Landes- und Bundesmittel in Anspruch nehmen können (BVerwG, Urteil vom 17.9.1970 – II C 46.68 –, Rn. 44).

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass zwar der Forstgutsbezirk, insbesondere auf Grundlage des § 13 des Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27. Dezember 1927, für einzelne Bereiche Träger der gleichen öffentlich-rechtlichen Rechte und Pflichten ist, wie es bei Gemeinden der Fall ist. Dies führt jedoch nicht dazu, dass gemeindefreie Gebiete mit Gemeinden vollständig gleichzusetzen sind. Dieser Unterschied wird besonders dann bedeutsam, wenn es um die finanzielle Leistungsfähigkeit geht. Der Vertrauensschutzbestand nach § 116 Absatz 2 LVwG, von dem im Regelfall auszugehen ist, wenn eine Leistung verbraucht wurde, ist hier also nicht deswegen umzukehren, nur weil eine Ähnlichkeit von gemeindefreien Gebieten mit Gemeinden vorliegt. Denn schließlich ist es gerade Gegenstand der jüngsten öffentlichen Debatte über das Wesen der gemeindefreien Gebiete, dass es sich um ein grundlegend atypisches, überkommenes Konstrukt handelt, das es aufzuheben gilt. Vielfältigste Wortmeldungen zeigen auf, dass es sich in der öffentlichen Wahrnehmung tatsächlich gerade nicht um Gemeinden vergleichbare Gebilde handelt. Auch das spricht deutlich dagegen, das regelmäßig schutzwürdige Vertrauen hier zu verneinen.

Selbst wenn man im Übrigen zu dem Ergebnis käme, dass die Gutsbezirke oder die Besitzer an den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit gebunden wären, müsste gleichwohl im Rahmen der Prüfung des Umfangs des Erstattungsanspruchs nach § 117a LVwG abgewogen werden, ob die gleiche Wertung im Rahmen der Zulässigkeit der Einrede der Entreicherung aufrecht erhalten werden kann, vgl. unten.

- c) Abwägung des Vertrauens in den Bestand des Verwaltungsaktes mit dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme nach § 116 Absatz 2 LVwG.
Im Regelfall ist das Vertrauen schutzwürdig, wenn der Begünstigte die gewährten Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann, vgl. die Ausführungen zur Vertrauensbetätigung unter 4. a).
- d) Ausschlussgründe des § 116 Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 bis 3 LVwG
Nach den vorliegenden Informationen sind keine Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Ausschlussgrundes ersichtlich. Der Gutsbezirk hätte grundsätzlich keine Schlüsselzuweisungen erhalten dürfen.

e) Zwischenergebnis

Nach den vorstehenden Erwägungen dürfte ein schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand der Festsetzungen des kommunalen Finanzausgleichs für die Jahre 2021 bis 2023 bestehen.

4. Ergebnis

Eine Rücknahme der Verwaltungsakte ist nicht möglich.

V. Exkurs: Etwaiger Umfang des Erstattungsanspruchs nach § 117a LVwG

Wäre eine Rücknahme der Verwaltungsakte doch möglich, so richtete sich der Umfang des Erstattungsanspruchs nach § 117a Absatz 2 LVwG und damit nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung.

1. Mögliche Entreicherung im Sinne des § 818 Absatz 3 BGB

Nach § 117a Absatz 2 LVwG i. V. m. § 818 Absatz 3 BGB kommt es darauf an, ob der Empfänger nicht mehr bereichert ist. Dann nämlich wäre der Herausgabeanspruch bzw. der Anspruch auf Wertersatz ausgeschlossen.

Bzgl. der möglichen Entreicherung wird auf die durch den Landrat des Kreises Herzogtum Lauenburg angeforderte Ausgabenliste Bezug genommen und auf die Ausführungen unter IV. 4. a) verwiesen. Danach ist der Begünstigte entreichert.

2. Möglicher Ausschluss der Einrede der Entreicherung im Sinne des § 818 Absatz 3 BGB für Behörden

Die Einrede der Entreicherung ist nach ständiger Rechtsprechung zum öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch bei begünstigten Hoheitsträgern ausgeschlossen (vgl. *Sachs* in *Stelkens/Bonk/Sachs*, *Verwaltungsverfahrensgesetz* 10. Auflage 2023 Rn. 46; u. a. *BVerwG* v. 17. September 1970 *VerwRspr* 1971, 405). Es besteht nicht das gleiche schutzwürdige Interesse wie für Privatpersonen, da sie nicht wie diese in ihrer wirtschaftlichen Existenz und ihrer wirtschaftlichen Fähigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben ernstlich gefährdet werden können. Es wird auf die Ausführungen unter II. 3. (b) zu dem Ausschluss des Vertrauensschutzes für Behörden verwiesen.

Für den Besitzer eines Forstgutsbezirkes kann sich jedoch grundsätzlich ein Insolvenzrisiko bei entsprechend hohen Rückforderungen ergeben. Außerdem ist die Fähigkeit zur Erzielung von Erträgen durch Steuern o. ä. nicht mit denen einer Gemeinde vergleichbar. Zusätzlich sind Gutsbezirke ebenfalls nicht in ein Lasten- und Finanzausgleichssystem wie den Finanzausgleich auf Bundes- und Landesebene, insbesondere unter Berücksichtigung der Finanzkraft, eingebunden. So könnte selbst bei der Annahme, dass es kein schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand eines Verwaltungsaktes für gemeindefreie Gutsbezirke gäbe, aufgrund des grundsätzlich vorliegenden wirtschaftlichen Risikos die Möglichkeit der Entreicherung bejaht werden und damit einem Rückerstattungsanspruch entgegenstehen.

Ergänzend ist wiederum auch hier auf die Debatte über das Wesen der Forstgutsbezirke hinzuweisen, dass es sich um ein grundlegend atypisches überkommenes Konstrukt handelt, das tatsächlich gerade nicht Gemeinden, sondern durch Privatpersonen gekennzeichnet vergleichbar ist.

3. Zwischenergebnis

Letztlich aus den gleichen Gründen, aus denen bereits Vertrauensschutz auf die begünstigenden Verwaltungsakte zuzubilligen ist, wäre die Einrede der Entreicherung zuzubilligen, so dass auch deshalb ein Erstattungsanspruch nicht bestünde.

VI. Gesamtergebnis

Ein Erstattungsanspruch besteht nicht.