



NIEDERSÄCHSISCHER
STÄDTETAG

1
2018

ALLGEMEINE VERWALTUNG

Starker Sport –
Starke Kommunen

Seite 5

JUGEND, SOZIALES UND GESUNDHEIT

„Vom Ankommen
zur Teilhabe –
Flüchtlingspolitik
als Aufgabe
und Heraus-
forderung
niedersächsischer
Kommunen“

Seite 23

Beitragsbefreiung
für Kindergärten in
Niedersachsen

Seite 25

Positionspapier
des NST zur
Finanzierung
der Kindertages-
betreuung

Seite 27

AUS DEM VERBANDSLEBEN

Neuausrichtung
Verband und
Geschäftsstelle

Seite 34

NST-N

NACHRICHTEN

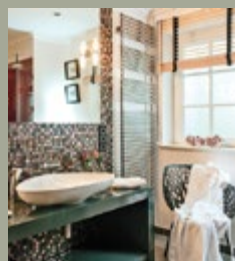


Braunlage im Harz



HÖPERSHOF SYLT

...schöner wohnen



VERMIETUNG EXCLUSIVER FERIENDOMIZILE

WESTERLAND · WENNINGSTEDT · RANTUM · HÖRNUM

HÖPERSHOF SYLT Rezeptionsbüro · Boysenstraße 16-18 · 25980 Westerland
Telefon 04651 6695 · Telefax 04651 9955967
info@hoepershof-sylt.de · www.hoepershof-sylt.de

NST-N

NACHRICHTEN

Impressum

Herausgeber:

Niedersächsischer Städtetag
Prinzenstraße 17, 30159 Hannover
Telefon 0511 36894-0, Telefax 0511 36894-30
redaktion@nst.de, www.nst.de

Verantwortlich für den redaktionellen Inhalt:

Schriftleitung
Hauptgeschäftsführer Dr. Jan Arning

Verlag, Gesamtherstellung und

Anzeigenverwaltung:

WINKLER & STENZEL GmbH
Schulze-Delitzsch-Straße 35, 30938 Burgwedel
Telefon 05139 8999-0, Telefax 05139 8999-50
info@winkler-stenzel.de,
www.winkler-stenzel.de

ISSN 1615-0511

Zurzeit ist die Anzeigenpreisliste Nr. 18 vom
1. Januar 2018 gültig.

Die Zeitschrift erscheint zweimonatlich.
Bezugspreis jährlich 36 Euro, Einzel-
preis 6 Euro zuzüglich Versandkosten.
In den Verkaufspreisen sind sieben Pro-
zent Mehrwertsteuer enthalten. Für
die Mitglieder des Niedersächsischen
Städtetages ist der Bezug durch den
Mitgliedsbeitrag abgegolten. Wir bitten,
Bestellungen der Zeitschrift an den
Verlag zu richten.

Mit dem Namen des Verfassers
veröffentlichte Beiträge stellen nicht
immer die Auffassung der Schrift-
leitung bzw. des Herausgebers dar.
Für den Inhalt der Anzeigen über-
nimmt der Verlag keine Gewähr.

Nachdruck und Vervielfälti-
gung nur mit Genehmigung der
Redaktion. Es ist ohne aus-
drückliche Genehmigung des
Verlages nicht gestattet, foto-
grafische oder elektronische
Dokumente und ähnliches von
den Heften, von einzelnen
Beiträgen oder von Teilen
daraus herzustellen.

Gedruckt auf chlorfrei
gebleichtem Papier.

Titelfoto

Blick auf den
Hütteberg,
Stadt Braunlage

Inhalt

Stadtportrait

Tourismushochburg im Harz – die Stadt
Braunlage

2

Editorial

3

ISG-Seminare

4

Allgemeine Verwaltung

Starker Sport – Starke Kommunen

Städte und Gemeinden als Räume der Bewegung

5

Rechtsbehelfsbelehrung – die Mindestanforderungen

Von Stefan Wittkop

13

NST: Flohmärkte auch an Sonn- und Feiertagen

14

Störungen durch übermäßigen Alkoholkonsum –
was können Kommunen dagegen tun?

Von Dr. Viola Sporleder-Geb

15

Finanzen und Haushalt

„Die Frage nach dem Geld – mit KfW Förderprodukten
kommunale Herausforderungen meistern“

Von David Michael Näher

19

Schule, Kultur und Sport

Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes
(NSchG)

Von Nicole Teuber

21

Jugend, Soziales und Gesundheit

„Vom Ankommen zur Teilhabe – Flüchtlingspolitik als Aufgabe
und Herausforderung niedersächsischer Kommunen“

23

Beitragsbefreiung für Kindergärten in Niedersachsen

25

Positionspapier des NST zur Finanzierung der
Kindertagesbetreuung

27

Aus dem Verbandsleben

228. Sitzung des Präsidiums am 6. September 2017 in Hitzacker

32

230. Sitzung des Präsidiums am 8. Februar 2018 in Stade

33

Neuaufrichtung Verband und Geschäftsstelle

34

Rechtsprechung

Kostenerstattung für Rechtsberatung zu Fraktionskostenzuschüssen

35

Mitglieder berichten

Neues Stadtquartier in Wolfsburg wird „Sonnenkamp“ heißen

41

Personalien

39

Schrifttum

24, 40



Erhalten Sie Informationen,
Hinweise, Positionen, Beschlüsse
aktuell auch über facebook. Mit
einem „Gefällt mir“-Klick auf
unserer Seite ist dies möglich.

[http://www.facebook.com/
niedersaechsischerstaedtetag](http://www.facebook.com/niedersaechsischerstaedtetag)



www.nst.de



Tourismusmagnet Wurmberg

Tourismus- hochburg im Harz – die Stadt Braunlage

Mit über 1,2 Millionen registrierten Übernachtungen bilden die drei Orte Braunlage, Bergstadt Sankt Andreasberg (Fusion 2011) und Hohegeiß (Eingemeindung 1972) als Stadt Braunlage mit 6000 Einwohnern den touristischen Schwerpunkt im Harz. Mit Höhenlagen von 500 bis über 900 Metern ü. NN sind die Orte die schneesichersten und sonnennächsten des Landes Niedersachsen. Im zentralen Teil des Harzes liegen sie weit genug entfernt vom Regenstau an der Nord- und Nordwestseite des Gebirges und profitieren von der südlichen Sonneneinstrahlung.

Eine durchgehende Siedlungsgeschichte begann mit der Wiederaufnahme des Bergbaus im 15. Jahrhundert. Die „Grube Samson“ in St. Andreasberg erinnert als UNESCO-Welterbe und Erlebnisbergwerk an die Gründungszeit. Metall-, Stein- und Holzgewinnung und -verarbeitung prägten die Orte über Jahrhunderte. Mit dem Eisenbahnzeitalter und der Einführung des Skilaufs durch den in Braunlage wirkenden Oberförster Arthur Ulrichs besuchten nach 1880 immer mehr Touristen die Orte und ihre Umgebung. Die „Dicken Tannen“ in Hohegeiß, der Oderteich bei St. Andreasberg und der Wurmberg bei Braunlage sind zeitlose Attraktionen.

Fast jeder zweite Haushalt bot Gästebetten an, Sanatorien, eine Klinik und etliche Hotels veränderten die Orte. Erholung im Sommer und eine ausgefeilte wintersportliche Infrastruktur mit Schanzen, Loipen, Rodelbahnen und Abfahrtspisten sicherten die touristische Auslastung. Der erste Weltkrieg unterbrach die stürmische Entwicklung nur vorübergehend.

Zur Stadt Braunlage gehören Braunlage mit den Ortsteilen Königskrug und Brunnenbachsmühle, St. Andreasberg mit den Ortsteilen Sonnenberg, Oderhaus, Oderbrück, Oderberg, Odertaler Sägemühle und Silberhütte, Hohegeiß.

Der zweite Weltkrieg veränderte alles. Nach dem Ende abgeschnitten von weiten Bereichen des wirtschaftlichen und touristischen Umfelds wurden statt Touristen tausende Kriegsflüchtlinge beherbergt. Die Orte wuchsen auf mehr als das Doppelte der Vorkriegseinwohnerzahl. Mit der Währungsreform wurde ab 1948 der Tourismus zaghaft wieder aufgenommen. Bei Millionen Kriegsbeschädigten prägte der Gesundheitstourismus die kommenden Jahrzehnte.

Mit Hilfe der Zonenrandförderung wurden nach 1970 Großhotels, Kurhäuser, Tennishallen, Hallenbäder und ein Eisstadion errichtet. Allen drei Orten wurde zu verschiedenen Zeiten aufgrund der besonders guten Luft und der ausgeprägten Erholungsinfrastruktur das Prädikat „Heilklimatischer Kurort“ zugesprochen. Die Grenzöffnung 1989 sorgte in den drei Folgejahren für Höchststände bei den Übernachtungszahlen. Die Gesundheitsstrukturreform im Jahr 1996 leitete das Ende dieser Epoche ein. Der Kurtourismus brach danach regelrecht zusammen.

Die Stadt wurde in den vergangenen 20 Jahren neu ausgerichtet. Der Nationalpark Harz zieht unter dem Schlagwort „Natur erleben“ neue Besuchergruppen an. Über 2000 Kilometer Mountainbikerouten führen durch die Wälder. Die Wintersportinfrastruktur am Wurmberg wurde durchgreifend modernisiert. Wagemutige können sich auf Downhill-Abfahrten mit Mountainbikes und Monsterrollern den Wurmberg hinabstürzen oder ihren Gleichgewichtssinn im Hochseilgarten schärfen. Bogenschützen aus mehr als 25 Ländern richten ihre Europameisterschaften aus. Das Eisstadion wird modernisiert. Themenwege animieren selbst Kinder und Jugendliche wieder zum Wandern.

Besucher aller Altersgruppen aus ganz Deutschland, den Niederlanden und Skandinavien sorgen für einen anhaltenden Aufschwung seit dem Jahr 2012. Mit umfangreichen privaten Investitionen im Beherbergungsgewerbe wird die Zukunft der Stadt Braunlage als ganzjährig erlebbare Destination abgesichert. Schauen Sie selbst, ein Besuch lohnt sich.

Editorial



Dr. Jan Arning,
Hauptgeschäftsführer

Liebe Leserin, lieber Leser,

heute erscheint die erste Ausgabe der NST-N in neuem Gewand. Wir werden künftig mit einem neuen, etwas moderneren Layout „aufmachen“. Es bleibt natürlich dabei, dass eines unserer Mitglieder die Titelseite der NST-N ziert. Auch das „Grün des Verbandes“ bleibt als Erkennungsmerkmal unserer Zeitschrift erhalten.

Wir wollen es aber nicht allein bei Äußerlichkeiten belassen. Als Geschäftsstelle möchten wir Ihnen künftig einen stärkeren Einblick in unsere Arbeit geben. Daher werden wir öfter als bisher selbst Artikel über unsere Tätigkeit verfassen. Diese treten neben die Artikel von Gastredakteuren. Damit wir die erforderliche Qualität sicherstellen können, wird die Zeitschrift künftig im Rhythmus von zwei Monaten erscheinen. Unsere Zeitschrift wird als pdf-Dokument, wie bisher, auf unserer Internetseite zum Download bereit stehen. Künftig werden wir sie den Hauptverwaltungsbeamten und Mitgliedern der Vertretungen auch als pdf-Dokument direkt zuleiten.

In der aktuellen Ausgabe der NST-N liegt der inhaltliche Schwerpunkt einmal mehr im Bildungsbereich. Dieser Bereich hat in den letzten zehn bis 15 Jahren eine besondere Dynamik entwickelt. Wir haben den Rechtsanspruch auf Betreuung in der Krippe noch nicht einmal vollständig abgearbeitet und verhandeln derzeit mit dem Land über einen Rechtsanspruch auf den beitragsfreien Besuch des Kindergartens. Da erscheint am Berliner Horizont schon der Rechtsanspruch auf einen Ganztagsschulplatz. Es verwundert daher nicht, dass der Bildungsbereich mittlerweile einen Schwerpunkt kommunaler Aufgabenwahrnehmung bildet, auch in finanzieller Hinsicht. Insbesondere die Beitragsfreiheit im Kindergarten hat für die Kommunen eine außergewöhnlich hohe finanzielle Bedeutung. Und ich sage ganz unumwunden: Der Konnexitätsausgleich für die ab dem Kita-Jahr 2018/2019 wegfallenden Elternbeiträge sowie eine darüber hinausgehende Beteiligung des Landes an den Betriebskosten der Kindergärten sind der Lackmustest für die Kooperation zwischen Kommunen und Land in der gesamten 18. Wahlperiode.

Über den Bildungsbereich hinaus umfasst die Ausgabe unter anderem Beiträge zu den Mindestanforderungen an Rechtsbehelfsbelehrungen und zur Neuausrichtung von Verband und Geschäftsstelle. Hier hat es im Zusammenhang mit dem Wechsel in der Hauptgeschäftsführung einige organisatorische Änderungen gegeben, über die wir Sie gern informieren möchten. Wir wünschen Ihnen viel Spaß bei der Lektüre!

Herzliche Grüße aus Hannover!

Ihr

Die Innovative Stadt GmbH des Niedersächsischen Städtetages bietet laufend Seminare für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Kommunen an.



Das Seminarangebot wird dabei ständig aktualisiert und ist immer aktuell unter **www.innovative-stadt.de** abrufbar.

Alle Informationen zu den Inhalten, Terminen und Preisen der hier kurz vorgestellten Seminare finden sich auf dieser Seite. Hier ist auch eine Online-Anmeldung mit Platzgarantie möglich.

Veranstaltungsort: Akademie des Sports im LandesSportBund Niedersachsen e. V., Ferdinand-Wilhelm-Fricke-Weg, 30169 Hannover

1.3.2018

Aktuelle Rechtsprobleme bei der Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen 2018

Referent: Dr. Dietrich Borchert, bbt-Rechtsanwälte

3.3.2018

Kommunalrecht für Ratsmitglieder, Ausschussvorsitzende, Ortsbürgermeister

Referent:
MinDirig. a. D. Robert Thiele

5.3.2018

Grundkurs: Grundbuchrecht in der kommunalen Praxis

Referent:
Rechtspfleger Andreas Hornow

6.3.2018

Rechtssichere Stellenbesetzung

Referentin:
Rechtsanwältin Anja Möhring

8.3.2018

Baugebühren

Referent:
Dipl.-Ing. Harald Toppe,
Referent für Grundsatzfragen

8.3.2018

Bestattung durch die Gemeinde – leichtgemacht

Referent:
Dr. Thomas Horn

14.3.2018

Vergaberecht: Unterschwellen-vergabeverordnung (UVgO)

Referent:
Rechtsanwalt Oskar Maria Geitel

5.4.2018

Exklusiv: Das rollende Bürgermeisterbüro

Referent:
Hardy Hessenius,
Administrator und Berater

19.4.2018

Rhetorik und Arbeitsrecht für Führungskräfte: Rechtssicher Personalgespräche führen

Referenten:
Dr. Arnd Stiel, Rechtsanwalt,
Dr. Uwe Simon, Rechtsanwalt bei
bbt-Rechtsanwälte

23.4.2018

Schulspeisung 2018: Vergabe- und Steuerrecht

Referenten:
Dr. Dietrich Borchert,
bbt-Rechtsanwälte,
Marcel Baumgart, Steuerberater,
Daniela Trittel, Steuerberaterin

3.5.2018

Kooperation, Konfrontation und Beschwerdemanagement

Referentin:
Mitinhaberin Theleadership
Gwendolin Jungblut

Wissen schafft Vorsprung.

Starker Sport – Starke Kommunen

Städte und Gemeinden als Räume der Bewegung

Sport ist ein bedeutender und integraler Bestandteil der kommunalen Gesellschaft. Von daher war es folgerichtig, dass 2008 eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie dem Deutschen Städtetag unter der Überschrift „Starker Sport – starke Städte und Gemeinden“ geschlossen wurde. In der Vereinbarung werden die zentrale Rolle der kommunalen Sportpolitik herausgestellt und konkrete Handlungsempfehlungen für die künftige Zusammenarbeit der Verbände beschrieben. Für den Deutschen Städte- und Gemeindebund ist es an der Zeit, an diese Vereinbarung zu erinnern und die Partnerschaft von Sport und Kommunen zu bekräftigen. Die Städte und Gemeinden sind gut beraten, Sport und Bewegung einschließlich der Sportvereine zu fördern und zu unterstützen. Der Sport wirkt bei Bildungs- und Erziehungsprozessen, der Inklusion und Integration, Gesundheitsförderung, Werteorientierung und Teilhabe für alle Bevölkerungsgruppen mit. Er ist unverzichtbarer Teil unseres kulturellen und sozialen Lebens.

1. Sport und Freizeit sind Standortfaktoren und unverzichtbarer Bestandteil kommunaler Daseinsvorsorge

Sport und Freizeit sind in der heutigen Gesellschaft wichtige Standortfaktoren und leisten einen wesentlichen Beitrag zur Lebensqualität in den Städten und Gemeinden. Nicht nur im Urlaub, sondern auch im alltäglichen Leben erwarten die Menschen ein attraktives Sport- und Freizeitangebot für sich und ihre Kinder. Wichtige Aufgabe der Kommunen ist es daher, wohnortnahe Spiel- und Sportanlagen für ihre Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung zu stellen. Neben den klassischen Sportplätzen oder Sporthallen bieten dabei

auch Parks und Grünanlagen nicht nur Raum für Naherholung oder Freizeitgestaltung, sondern stellen auch Sport- und Bewegungsflächen für die Menschen dar.

Das Sportverhalten der Menschen ändert sich. Nur noch ein Drittel der Aktivitäten finden in Sportvereinen statt, zwei Drittel dagegen individuell und unorganisiert. Über 50 Prozent der aktiven Menschen nutzen den öffentlichen Raum (Parks, Frei- und Grünanlagen, Wege, Plätze und Freiflächen) für ihre Aktivitäten. Auch der demografische Wandel hat Auswirkungen auf das Bewegungsverhalten. Kinder und Jugendliche interessieren sich neben den Mannschaftssportarten zum Beispiel für Trendsportarten wie Parkour, Bike-Polo, Crossgolf oder Slackline, während für ältere Menschen Fitness, Radfahren, Wandern oder Schwimmen im Vordergrund stehen. Vorausschauende und nachhaltige Stadtplanung berücksichtigt diese Wünsche der Einwohner.

Kommunen, denen es gelingt, Sport- und Freizeitangebote mit einem aktiven Vereinsleben zu kombinieren, entfalten eine hohe Bindungswirkung und stärken die sozialen Strukturen. Sportstätten sind nicht nur Orte, wo Menschen sich bewegen, sondern auch Einrichtungen, in denen Menschen unterschiedlicher Herkunft gemeinsam Freizeit in ihrer Kommune erleben können. Es darf nicht unterschätzt werden, dass die Attraktivität nicht nur für Bürgerinnen und Bürger, sondern auch für Wirtschaftsunternehmen von den vorhandenen sportlichen Angeboten abhängt.

Dabei geht es um mehr als den Spaß oder die Freude an Bewegung. Sport fördert nicht nur das persönliche Wohlbefinden, sondern vermittelt soziale Kompetenzen und ermöglicht allen Menschen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Der Sport kann Brücken zwischen Menschen unterschiedlichster sozialer und kultureller Herkunft schla-

gen und kann helfen, Vorurteile abzubauen, Minderheiten zu integrieren und Werte zu vermitteln. Der Sport ist zum Beispiel ein unverzichtbarer Baustein für Integration, das Erlernen von Fair Play, Disziplin, Verlässlichkeit, Leistungsbereitschaft und dem Respekt vor Regeln. Hier kommt den Vereinen mit ihren vielen ehrenamtlichen Betreuern eine entscheidende Funktion zu. Kommunen werden und müssen diese Strukturen konsequent fördern.

2. Sport – Unverzichtbarer Partner der Kommunen

Eine Stadt oder Gemeinde ohne Sport ist nicht denkbar. Sport gehört zur kommunalen Identität und ist ein unverzichtbarer Bestandteil kommunaler Daseinsvorsorge. Es darf nicht übersehen werden, dass die Städte und Gemeinden vor zahlreichen Herausforderungen stehen und gleichzeitig die finanziellen Spielräume in vielen Kommunen nach wie vor begrenzt sind und die Handlungsfähigkeit einschränken. Die Städte und Gemeinden haben aber erkannt, dass sie zur Bewältigung der Herausforderungen einschließlich der Stadtentwicklung Partner brauchen. In diesem Zusammenhang muss den Städten und Gemeinden die besondere Bedeutung des Sports mit seinen vielfältigen Angeboten als wichtiger Partner bewusst bleiben. Sportvereine leisten einen großen Beitrag zum Gemeinwohl und sind maßgeblich für die Aufrechterhaltung des Leistungs-, Breiten-, Freizeit- und Gesundheits-sports verantwortlich. Die Städte und Gemeinden müssen sich immer vor Augen führen, dass die Bedeutung des Sports für die Allgemeinheit weit über den bloßen individuellen Freizeitnutzen hinausgeht. Der Sport hat sich längst als eine öffentliche Querschnittsaufgabe etabliert, die sich unter anderem auf die Politikfelder Bildung, Kinder- und Jugendhilfe, Freizeit und Gesundheit erstreckt.

Vor Ort ist man deshalb in der Lage, im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe die Sportförderung in angemessene Relation zu den sonstigen freiwilligen Aufgaben zu setzen, die ebenfalls aufrechterhalten werden müssen. Die Kommunen tragen 80 Prozent der öffentlichen Sportförderung. Sie stellen im Wesentlichen die Sportinfrastruktur zur Verfügung und unterstützen die Sportvereine vor Ort. Davon profitieren die über 90 000 Vereine mit ihren rund 27 Millionen Mitgliedern. Sportstätten stellen einen harten Standortfaktor dar, der das Image einer Stadt oder eines Stadtteils beeinflusst. Dies gilt auch außerhalb der Metropolen.

3. Gesellschaftliche Bedeutung des Sports

Der gesellschaftliche, soziale, aber auch der ökonomische Beitrag des Sports ist ein unentbehrlicher Bestandteil eines funktionierenden örtlichen Gemeinwesens. Die kommunale Sportpolitik muss der beschriebenen gesellschaftlichen Bedeutung des Sports und den dahinterstehenden Potenzialen der Mitgestaltung der Lebenswelt vor Ort Rechnung tragen. Dazu gehört, diese Potenziale zu erkennen. Der Sport ist weit mehr als körperliche Aktivität. Sportvereine sind Partner in Bildungs- und Erziehungsprozessen, der Jugendarbeit, Gesundheitsförderung, Inklusion und Integration, um nur einige Themenfelder zu nennen. Sport unterstützt die soziale Teilhabe aller Bevölkerungsschichten. Der Sport fördert das Miteinander von Jung und Alt, von Menschen mit und ohne Behinderung und von ausländischen und deutschen Einwohnerinnen und Einwohnern. Sportvereine bemühen sich auch darum, sozial benachteiligte Menschen, insbesondere Kinder und Jugendliche, einzubeziehen. Noch nicht überall werden diese Potenziale ausreichend genutzt. Sportvereine leisten einen wesentlichen Beitrag zur Lebensqualität in Städten und Gemeinden. In ländlichen Regionen sind die Sportvereine häufig die letzten Freizeitanbieter.

Die Kommunen sollten gegenüber den Vereinen aber auch deutlich machen, was sie von ihnen an Unterstützung

erwarten. Es sollten vor Ort zwischen den Kommunen und dem organisierten Sport im Rahmen der Sportförderung klare Ziele und Schwerpunkte der Zusammenarbeit definiert und benannt werden. Die Sportförderung sollte nicht bedingungslos erfolgen, sondern unter der Prämisse, was der Sport zum Erreichen der Stadtziele beitragen kann. Dies setzt voraus, dass die Stadt und Gemeinde sich dieser Ziele bewusst ist und die Potenziale des Sports erkennt sowie die im Wesentlichen ehrenamtlich erbrachten Leistungen der Sportvereine anerkennt. Weitere zwingende Voraussetzung ist, dass in den Kommunalverwaltungen und der Kommunalpolitik die Querschnittsfunktion des Sports wahrgenommen wird und sich in der Zusammenarbeit der Fachämter widerspiegelt.

3.1 Gesundheitsförderung und -prävention

Sport und Bewegung leisten einen wichtigen Beitrag zur Gesundheitsförderung und zur Gesundheitsprävention. Wer sich bewegt, steigert sein Wohlbefinden und beugt Krankheitsrisiken vor, zum Beispiel durch Übergewicht verursachte Herzerkrankungen oder Diabetes. Übergewicht erhöht das Risiko des Auftretens einer Typ-2-Diabetes, einer koronaren Herzerkrankung oder eines Schlaganfalls. Die Mehrzahl der Rückenerkrankungen ist Folge von Bewegungsmangel. Der 3. Kinder- und Jugendsportbericht weist auf die Bedeutung von Sport und Bewegung für eine optimale körperliche, soziale und intellektuelle Entwicklung hin. Insbesondere Kinder und Jugendliche brauchen Sport- und Bewegungsangebote für ein gesundes Heranwachsen. Eine aktuelle Studie des Imperial College London mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) beklagt die Zunahme stark übergewichtiger Kinder. Wer bereits als Kind zu dick ist, hat ein erhöhtes Risiko, an chronischen Erkrankungen wie Typ-2-Diabetes zu erkranken. Nach Untersuchungen in Deutschland gelten 15 Prozent der Heranwachsenden als übergewichtig, über sechs Prozent als adipös. Sportlich aktive Menschen sind in jedem Alter

kognitiv deutlich leistungsfähiger und Sport führt zu einem höheren Widerstand gegen Stressfaktoren. Sport und Bewegung sind Mittel der Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention. Mit den „Nationalen Empfehlungen für Bewegung und Bewegungsförderung“ liegen Empfehlungen zur Bewegung und Bewegungsförderung für Deutschland vor. Sie gelten für Kinder und Jugendliche, für Erwachsene und ältere Menschen und richten sich an Fachleute in den unterschiedlichen Bereichen und Einrichtungen. Gesundheitsförderung und Prävention des Einzelnen können nicht staatlich verordnet oder gesetzlich geregelt werden. Auch die zahlreichen Kampagnen insbesondere des Bundes zeigen nur bedingt Erfolge. Es bedarf anderer Wege, die Menschen für einen gesunden Lebensstil zu gewinnen. Die Sportvereine bieten bundesweit über 18 000 zertifizierte Gesundheitssportangebote für alle Altersgruppen an. Die Sportvereine haben den Vorteil, die verschiedensten Zielgruppen in ihren alltäglichen Lebensbezügen zu erreichen.

Der präventive Ansatz sollte für alle Altersgruppen weiter ausgebaut werden:

Den Kindertageseinrichtungen und Schulen kommt eine große Bedeutung zu. Das Konzept des Bewegungskindergartens sollte möglichst flächendeckend umgesetzt werden. In einem Bewegungskindergarten wird Bewegung als wesentliches Gestaltungsinstrument im pädagogischen Gesamtkonzept umgesetzt. Es geht von der richtigen Grundannahme aus, dass Kinder einen natürlichen Bewegungsdrang haben und Bewegungswesen sind. Viele Sportvereine kooperieren mittlerweile bei der Gestaltung und Umsetzung der Bewegungskindergärten. Im Hinblick auf kontinuierliche und nachhaltige Entwicklungen sollte eine Verzahnung im Rahmen der Kooperation Kindertagesstätten und Schulen erfolgen.

In Schulen ist die dritte Sportstunde weiterhin nicht Standard, zu oft wird der Sportunterricht von nicht dafür ausgebildeten Lehrern durchgeführt. Der Sportunterricht ist so auszugestalten, dass die Schüler sich auch mindestens 30 Minuten bewegen. Die

Bewegungsmöglichkeiten im Schulumfeld, wie die aktive Schulpause oder der Schulweg, sollten genutzt werden. Sport und Bewegung sollten fest integrierter Bestandteil des gesamten Schultags sein. Die Kultusministerkonferenz sollte dafür sorgen, dass der Sportunterricht in dem vorgesehenen Umfang und durch dafür ausgebildete Lehrkräfte tatsächlich stattfindet, aber auch gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden Konzepte für eine „bewegte Schule“ erarbeiten. Dazu gehören zum Beispiel mehr Bewegung im Unterricht, Bewegung im Lern- und Lebensraum Schule, bewegte Pausen sowie die bewegungsfördernde Gestaltung der Pausenhöfe. Die Städte und Gemeinden sollten die Sportstätten und Schulhöfe bewegungsgerecht gestalten und öffnen. Sie sollten für Kinder und Jugendliche in- und außerhalb der Schulzeit nutzbar sein, aber auch für die übrigen Menschen im Umfeld der Schule.

Die Städte und Gemeinden bieten gemeinsam mit dem organisierten Sport ein vielfältiges Spektrum zur Bewegungs- und Mobilitätsförderung älterer Menschen. Diese reichen von der Schaffung eines bewegungsförderlichen Wohnumfeldes über Bewegungsräume/ Bewegungsparcours im Quartier, Angebote zur Stärkung der Bewegungskompetenz bis hin zur Gestaltung des öffentlichen Raums. Viele Vereine bieten Angebote der Prävention und des Gesundheits- und Rehabilitationsports an. Die Kommunen sollten die Sportvereine darin unterstützen, ihre Angebote noch weiter nach diesem Präventionsansatz auszurichten. Die offene Vereinsarbeit ist und bleibt notwendig. Die steigende Zahl älterer Menschen wird nicht ohne Auswirkungen auf die Sportangebote bleiben. Gleichwohl sollten grundsätzlich keine Sportanlagen ausschließlich für Senioren, sondern auch für Senioren (generationenübergreifende Sportangebote) vorgehalten werden. Die besonderen Bedürfnisse der älteren Bevölkerung sollten in die vorhandenen Sport- und Bewegungsräume integriert werden.

Die Städte und Gemeinden können die Gesundheitsprävention durch die Gestaltung öffentlicher Bewegungs-

räume unterstützen. Stadtentwicklung und Städtebauförderung müssen sich diesen Herausforderungen stellen. Formen der Bewegungskultur müssen öffentlich sichtbar sein. Bewegungsangebote in kommunalen Grünflächen und öffentlichen Parks können „Bewegungsmuffel“ ebenso animieren, an Bewegungsangeboten teilzunehmen, wie öffentliche Bewegungsparcours. Städte und Gemeinden sollten die Vereine darin unterstützen, qualifizierte Partnerschaften einzugehen. Diese Angebote stehen allen Bevölkerungsschichten offen: der krafttrainingsbegeisterte Jugendliche fühlt sich ebenso angesprochen wie der Geschäftsmann, der sie nach einem Arbeitstag zum Workout nutzt. Städte und Gemeinden bieten die Bewegungsangebote vielfach kostenlos an, damit auch Bürger „mitmachen“ können, die sich eine Mitgliedschaft im Verein oder Fitnessstudio nicht leisten können oder aus welchen Gründen auch immer nicht einem Verein beitreten möchten.

Das Gesundheitspräventionsgesetz öffnet weitere Möglichkeiten, auch die Krankenkassen in die bewegungsfördernde Gesundheitsprävention einzubeziehen. Die Nationale Präventionskonferenz unterstützt zielbezogene ressortübergreifende kommunale Strategien der Gesundheitsförderung. Über die kommunalen Zuständigkeiten und Handlungsfelder hinweg sollen gesundheits- und sicherheitsförderliche Angebote an den Übergängen der kindlichen Entwicklung bis zum Einstieg ins Erwachsenenalter miteinander verzahnt und bedarfsgerecht gestaltet werden („Präventionsketten“).

3.2 Bildungspolitik

Ganztagsschulen eröffnen neue Kooperationsmöglichkeiten zur Förderung der formalen, non-formalen und informellen Bildungsprozesse durch Einbindung der unterschiedlichen Bildungsakteure im Lebensraum der jungen Menschen. Sportvereine leisten einen wichtigen Beitrag zum Aufbau dieser kommunalen Bildungslandschaften. Die bisher allgemein hin akzeptierte Gleichsetzung von Bildung und Schule hat sich in den letzten Jahren gelockert.

Dadurch wird die bisher ungenutzte Leistungsfähigkeit der genannten unterschiedlichen Bildungsorte ins Blickfeld gerückt. In diesem Zusammenhang ist auch die besondere Rolle der Sportvereine als non-formale Bildungsorte anzuerkennen. Sie sind der größte non-formale Bildungsakteur im Kindes- und Jugendalter.

Zielgerichtete non-formale Trainingsprozesse zum Erlernen komplexer motorischer Fähigkeiten und Fertigkeiten stellen den Kern der Sportvereine dar. Kinder und Jugendliche lernen im Sport Werte, die das gesellschaftliche Zusammenleben prägen: Respekt, Toleranz, Solidarität, Verantwortung und Teamgeist. Ein weiteres besonderes Bildungspotenzial der Sportvereine besteht im ehrenamtlichen und freiwilligen Engagement. Durch Übernahme von Verantwortung entwickeln sich vielfältige informelle Lerngelegenheiten für die Engagierten. Der 2. Engagementbericht weist ausdrücklich darauf hin, dass Kompetenzen im zwischenmenschlichen Bereich (sogenannte Soft Skills wie Teamfähigkeit, Eigenverantwortung, kommunikative Kompetenzen oder Hilfsbereitschaft) sich über Sport und Ehrenamt im Sport herausbilden können. Für Kinder und Jugendliche könne der Sport zu einem wichtigen informellen Lernort werden. Dies gelte insbesondere in ländlichen Regionen und kleineren Gemeinden, in denen Sportvereine oft eine der letzten gemeinsamen Anlaufstellen seien.

3.3 Kinder- und Jugendarbeit

Die Jugendorganisationen des Sports, aber auch die Jugendabteilungen in den Vereinen, sind ein wichtiger Partner und Akteur in der Kinder- und Jugendarbeit. Sie begleiten in den Vereinen das Aufwachsen junger Menschen und können insbesondere auch sozial Benachteiligte durch den Sport in soziale Netzwerke integrieren, am gesellschaftlichen Leben teilnehmen lassen oder bei der Aneignung sozialer Kompetenzen unterstützen. Die Kommunen sollten deshalb den Sport als gleichberechtigten Partner der Kinder- und Jugendhilfe anerkennen, unabhängig davon, ob es sich um Jugendarbeit im Sport, in der

Jugendhilfe oder um Sport außerhalb explizierter Angebote der Jugendhilfe handelt. Auch Bewegung, Spiel und Sport im Verein können zum Beispiel der Persönlichkeitsentwicklung, der non-formellen Bildung und Integration dienen. Die Kommunen sollten den Sport mit seinen Jugendorganisationen und Jugendabteilungen stärker als Angebot der Kinder- und Jugendhilfe wahrnehmen und fördern. Kinder und Jugendliche in den Vereinen sollten gezielt gefördert werden.

Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Förderung sozial benachteiligter Kinder gelegt werden. Untersuchungen zeigen, dass diese seltener in Sportvereinen aktiv sind und sich grundsätzlich auch weniger bewegen. Berücksichtigt man die positiven Effekte von Bewegung und Sport auf die kognitive und sozial-emotionale Entwicklung von Kindern und Jugendlichen müssen gerade diese Kinder und Jugendlichen besonders gefördert und zur Bewegung animiert werden. Mit dem sogenannten „Bildungs- und Teilhabepaket“ (BuT) im Rahmen der SGB II und XII und des Asylbewerberleistungsgesetzes sollen die Teilhabemöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen verbessert werden. Kommunen, Jobcenter und Sportvereine sollten noch stärker die Teilhabeleistungen im Sport bewerben und im Rahmen des Möglichen unbürokratische Umsetzungsverfahren vereinbaren. Über Kitas und Schulen sollten die Kinder und Jugendlichen, aber auch die Erziehungsberechtigten, auf die Teilhabemöglichkeiten am Vereinssport hingewiesen werden.

3.4 Inklusion

Bewegung, Spiel und Sport sind besonders gut geeignet, um das gegenseitige Verständnis von Menschen mit und ohne Behinderung zu stärken, sowie Vorurteile und Berührungsängste abzubauen. Unter Hinweis auf Artikel 30 (5) des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist es das Ziel, allen Menschen eine selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe am Sport sowie in den Strukturen des Sports zu ermöglichen und Menschen mit Behin-

derung über den Sport eine Teilhabe an der Gesellschaft zu eröffnen. Kommunen sollten in enger Abstimmung mit dem organisierten Sport und allen anderen Beteiligten im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Voraussetzungen für eine inklusive Sportlandschaft zum Beispiel barrierefreie Sportanlagen, schaffen, damit Menschen mit Behinderung gemäß ihren individuellen Bedürfnissen Sport treiben und erleben können. Bei Planung und Bau von barrierefreien Sportstätten sollten die Nutzerinnen und Nutzer mit Behinderungen in die Planung einbezogen werden. Die Kommunen müssen berücksichtigen, dass sich je nach Behinderung andere, zum Teil sich widersprechende Anforderungen bestehen. Hier müssen gemeinsame Lösungen gefunden werden.

Die Städte und Gemeinden werden im Rahmen ihrer Möglichkeiten nicht nur ihre Sportanlagen barrierefrei ausbauen, sondern auch die öffentlich zugänglichen Bewegungsräume. Die von der Sportministerkonferenz erarbeiteten Handlungsleitsätze geben einen wertvollen Orientierungsrahmen. Eine besondere Herausforderung liegt in dem Transport der gehandicapten Menschen zu den Sportstätten. Dies setzt zum Beispiel einen entsprechenden Fahrdienst voraus. Auch brauchen gehörlose Menschen oder Menschen mit geistigen Behinderungen Assistenzleistungen, die die Städte und Gemeinden nicht allein finanzieren können. Der Bund ist aufgerufen, sich neben Ländern und Kommunen an der Inklusion im und durch den Sport insbesondere in den Bereichen Barrierefreiheit und Assistenzleistungen finanziell zu beteiligen.

3.5 Integrationspolitik

Der Sport leistet erhebliche Anstrengungen bei der Integration von nach Deutschland zugewanderten Menschen. Seit vielen Jahren bietet der Sport hierfür eine besonders geeignete Plattform. Durch die eigenen Regeln des Sports wird ein Miteinander jenseits von Sprachbarrieren und unabhängig von Herkunft, Aussehen oder Religion ermöglicht. Sportvereine vor Ort machen keinen Unterschied zwischen Migranten, Menschen mit Migrati-

onshintergrund, Asylsuchenden oder bereits anerkanntem Flüchtling. Sie möchten allen Menschen den Zugang zum Sport ermöglichen, um über ihn soziale Kontakte zu knüpfen.

Vor dem Hintergrund der großen Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern in den letzten Jahren steht Deutschland vor bislang einmaligen Herausforderungen, insbesondere die Städte und Gemeinden. Diese hätten die Unterbringung, Versorgung und beginnende Integration ohne die Unterstützung durch das bürgerschaftliche Engagement vor Ort nicht bewältigen können. Die Sportvereine waren aufgrund ihrer Strukturen in besonderer Weise in der Lage, für Flüchtlinge schnell und unbürokratisch humanitäre Hilfe zu leisten. Sportvereine können auf der Basis eines allen Menschen gleichermaßen eigenen Bedürfnisses nach Bewegung und körperlicher Betätigung einen Zugang zu den geflüchteten Menschen gewinnen. In den Vereinen findet gelebte Integration statt. Denn beim Sport sind Sprache, Herkunft, Religion und sozialer Status nur von nachgeordneter Bedeutung.

So organisieren Vereine offene Sportangebote für Flüchtlinge, wie etwas Schwimmkurse, Sportangebote speziell für weibliche Flüchtlinge oder gar Turniere mit „Flüchtlingsmannschaften“. Darüber hinaus melden sie „Flüchtlingsmannschaften“ für Ligabetriebe an, bieten kostenfreie Sportangebote inklusive Fahrdienste gerade für Flüchtlingskinder an, stellen Sport- und Spielgeräte unter Anleitung bereit und bilden Flüchtlinge als Trainer und Gruppenhelfer aus.

Die Angebote der Vereine gehen weit über den reinen Vereinssport hinaus: So übernehmen Vereine Patenschaften für Flüchtlinge, begleiten sie bei Behörden-gängen oder unterstützen sie im Alltag.

Vereine organisieren Kennenlern-Veranstaltungen, die Teilnahme am Tag des Sportabzeichens und die regelmäßige Betreuung von Kindern und Jugendlichen aus Flüchtlingsheimen. Der Sport bietet erfolgsversprechende und niedrigschwellige Integrationschancen. Die Städte und Gemeinden sollten die Vereine unterstützen und die Möglichkeiten des organisierten Sports nutzen.

Geräuscheinwirkungen von Kindern auf Sportanlagen müssen immissionsschutzrechtlich genauso behandelt werden wie beispielsweise Geräuscheinwirkungen von Kindern auf Kinderspielflächen oder Ballspielflächen



4. Sport- und Bewegungsräume

Bedarfsgerechte Sport- und Bewegungsräume spielen die zentrale Rolle in der kommunalen Förderung von Sport und Bewegung. Sie sind nicht nur ein Standortfaktor, sondern auch eine infrastrukturelle Voraussetzung für eine ausgewogene Stadt- und Regionalentwicklung. Grundsätzlich gibt es trotz des unstreitig bestehenden Sanierungs- und Modernisierungsbedarfs in den Städten und Gemeinden ein ausreichendes Angebot an öffentlichen Sportstätten. Festzustellen ist aber, dass außerhalb der normierten Sportstätten Bewegungsgelegenheiten fehlen, die zu spontanem Sporttreiben anregen. Die Menschen bewegen sich aber zunehmend informell und selbstbestimmt außerhalb der normgerechten Sportanlagen.

Sport- und Bewegungsmöglichkeiten müssen für alle Generationen angeboten werden. Erholungs- und gesundheitsfördernde Sportarten werden künftig stärker nachgefragt werden. In der Gemeinde der Zukunft wird nicht der Senioren- oder Kinderspielfeld im Vordergrund stehen, sondern der Mehrgenerationenpark, das altengerechte Sportgerät ebenso wie der Bolzplatz. Die Bürgerinnen und Bürger wünschen mehr Sport- und Spielangebote im öffentlichen Raum sowie wohnortnahe Spiel- und Sportanlagen. Es gibt einen Trend zu mehr selbstorganisiertem Sport außerhalb der „klassischen Sportstätten“. Folgerichtig nutzen immer mehr Städte und Gemeinden Grünanlagen, Parks und Plätze zur Ermöglichung von Sportangeboten. Diese Entwicklung ist nicht vollkommen neu. Viele kennen noch Trimm, das Gesicht der Trimm-Dich-Bewegung des damaligen Deutschen Sportbundes in den 60er- und 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts. Die Trimm-Dich-Pfade wurden in Naherholungsgebieten und den Peripherien

der Städte und Gemeinden errichtet. Heute ist entscheidend, dass die Angebote möglichst wohnortnah und für alle Bevölkerungsgruppen vorhanden sind (vgl. DStGB-Dokumentation Nr. 127).

Die Entwicklung zeigt, dass der Bedarf an Sportstätten sich von Stadt zu Stadt, von Stadtteil zu Stadtteil unterscheidet. Der Projektbeirat „Grundlagen zur Weiterentwicklung von Sportanlagen“ beim Bundesinstitut für Sportwissenschaft hat 2009 zehn Thesen zur Weiterentwicklung von Sportanlagen formuliert, die nach wie vor Gültigkeit haben. So wird sich das Spektrum der Sportanlagen verändern. Regelkonforme Sportanlagen, also an Bestimmungen des Wettkampfsports orientierte Sportanlagen, bleiben bedeutsam, werden jedoch durch mehr regeloffene Sportanlagen und Sportfreianlagen ergänzt. Zugangsbeschränkungen und Zugangszeiten der Sportanlagen werden fortbestehen, gleichzeitig wird von Sportinteressierten und Sportaktiven eine Öffnung des Zugangs zu Sportanlagen erwartet. Der Bedarf an dezentralen wohnungsnahen Sportanlagen im Quartier/Stadtteil wird unter anderem wegen der zunehmend älter werdenden Bevölkerung wachsen. Die schnelle Erreichbarkeit für Kinder, Jugendliche und wenig mobiler Älterer wird an Bedeutung gewinnen. In bevölkerungsarmen Regionen werden große Sportanlagen allerdings nur an zentralen Standorten vorgehalten werden können. Die Weiterentwicklung von Sportanlagen bedingt eine breitere Vielfalt an Bauformen und Sportagentypen sowie eine höhere bauliche Anpassungsfähigkeit.

Städte und Gemeinden sollten so konzipiert sein, dass die Einwohnerinnen und Einwohner verstärkt das Fahrrad nutzen oder zu Fuß gehen können. Radverkehrsförderung ist eine wesentliche Stellschraube, um die körperlichen Aktivitäten zu erhöhen (vgl. DStGB-Dokumentation Nr. 124).

5. Herausforderungen für Kommunen und Vereine

Veränderungen im Sportverhalten der Bevölkerung sowie die schwierige Finanzlage vieler Kommunen bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die Sportlandschaft und die Sportförderung in den Städten und Gemeinden. Die Zusammenarbeit von Kommunen und organisiertem Sport erfordert vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen einer ständigen Neuorientierung. Zu nennen sind die demografische Entwicklung, die Individualisierung und Pluralisierung der Gesellschaft, das geänderte Freizeit- und Sportverhalten sowie der Ausbau der Ganztagschulen. Die Bedürfnisse der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen sowie die Nachfrage nach Bewegungsangeboten außerhalb von Sportangeboten und außerhalb von Sportvereinen zwingen Städte und Gemeinden zur Bereitstellung von zielgruppen- und bedarfsgerechten Angeboten. Das Sport- und Bewegungsverhalten der Bevölkerung stellt die Städte und Gemeinden vor die Herausforderung, multifunktionale wohnortnahe Angebote zu schaffen.

Darüber hinaus bedürfen die Kommunen Unterstützung gegen überzogene Forderungen von in der Regel internationalen Sportfachverbänden für den Wettkampfbetrieb und bei Sport(groß)veranstaltungen. Mit Blick auf die Unterhaltungskosten der Sportstätten sind die Sportfachverbände aufgerufen, Standardänderungen, die mit zusätzlichen Kosten bei der baulichen Ausstattung verbunden sind, zu vermeiden. Auf jeden Fall müssen die Kommunen in die Veränderungsprozesse einbezogen, längere Übergangsphasen vorgesehen und die Fachverbände an der Finanzierung beteiligt werden.

Daneben werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für Sportvereine immer komplexer, zum Beispiel durch das Haftungs- und Steuerrecht oder den Lärmschutz und Umweltauflagen. Es wird zunehmend schwieriger, Menschen für die ehrenamtliche Mitarbeit in den Vereinen zu gewinnen. Städte und Gemeinden sollten die Vereine in ihrer Arbeit unterstützen. Dies gilt auch für die Kooperation zwischen organi-

siertem Sport und den Kommunen auf Landes- und Bundesebene. Ein Beispiel für die Notwendigkeit aber auch die Möglichkeiten dieser Zusammenarbeit ist die sportfreundliche Weiterentwicklung der Sportanlagenlärmschutzverordnung (SALVO). Die Reform gibt den Kommunen und Sportvereinen, auch wenn nicht alle Vorstellungen des DStGB und des DOSB Berücksichtigung fanden, mehr Rechtssicherheit und ermöglicht Sportaktivitäten auch in verdichteten urbanen Gebieten. Die nun beschlossene Reform schreibt allerdings die Ungleichbehandlung von sportaktiven Kindern durch die Verweigerung der Kinderlärmprivilegierung von Bolzplätzen auch auf Sportanlagen fort. Dies muss dringend angepasst werden. Geräuscheinwirkungen von Kindern auf Sportanlagen müssen immissionsschutzrechtlich genauso behandelt werden wie beispielsweise Geräuscheinwirkungen von Kindern auf Kinderspielplätzen oder Ballspielplätzen.

5.1 Sanierungsbedarf der Sportstätten

Neben dem ehrenamtlichen Engagement sind die Sportstätten die zentrale Ressource des organisierten Sports und zentrale Voraussetzung für Bewegung. Die Städte und Gemeinden stellen die Sportinfrastruktur zur Verfügung und fördern Sportvereine auch beim Betrieb von Sportanlagen. Auch wenn die Anteile vereinseigener Sportanlagen und kommerzieller Sportanbieter zunehmen, sind die Städte und Gemeinden der größte Anbieter von Sportstätten. Von den 3,9 Milliarden Euro, die Bund, Länder und Kommunen für die Sportförderung ausgeben, entfallen knapp 80 Prozent auf die Kommunen.

Der DOSB weist darauf hin, dass an den rund 230 000 Sportstätten ein Sanierungsstau von mehr als 42 Milliarden Euro besteht. Die KfW beziffert den Investitionsbedarf für Sportstätten und Schwimmbäder mit rund zehn Milliarden Euro (ohne Schulsportanlagen). Von daher ist es nachvollziehbar, dass der DOSB an Bund, Länder und Kommunen appelliert, den Sanierungsbedarf konsequent in den Blick zu nehmen und nachhaltig zur Beseitigung des Sanierungs-

staus beizutragen. Unstreitig haben die Konjunkturprogramme I und II sowie die aktuellen Investitionshilfen des Bundes geholfen, die Sportinfrastruktur zu verbessern. Der Sanierungsstau kann dadurch aber nicht auf Dauer gelöst werden. Die Forderung des DStGB nach einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung findet hier einen wichtigen Unterstützer. Die Städte und Gemeinden müssen in der Lage sein, die Sportanlagen als unverzichtbaren Bestandteil der Daseinsvorsorge durch Neu- und Umbau sowie Sanierung weiterzuentwickeln.

Eine besondere Herausforderung ist der Erhalt und die Modernisierung der Schwimmbäder. Etwa 50 Prozent dieser Anlagen weisen teilweise einen erheblichen Sanierungsstau auf. Der DStGB hat in dem Positionspapier „Kommunale Schwimmbäder: Unverzichtbarer Bestandteil der Daseinsvorsorge“ aus dem Jahr 2015 deutlich gemacht, dass die Kommunen, aber auch der Staat insgesamt, nicht alles, was wünschenswert ist, in dem erforderlichen Umfang finanzieren und gewährleisten können. Denn so wichtig die Aufrechterhaltung des derzeitigen Angebotes an Schwimmbädern ist, so zählen sie doch zu den freiwilligen Aufgaben mit der Folge, dass auch eine Schließung möglich ist. Die Städte und Gemeinden sollten, wo möglich, ortsübergreifende Konzepte im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit umsetzen.

Vor Ort werden zwischenzeitlich unterschiedliche Wege beschritten, um die Sportstätten vorzuhalten, die die Sportnachfrage abdecken. Immer mehr Kommunen legen die Sportanlagen in die Hände der Vereine, welche dann die Betriebskosten übernehmen. Sportvereine müssen darüber hinaus im Rahmen ihrer Möglichkeiten Nutzungsgebühren für die Sportstätten zahlen. Eine weitere Möglichkeit insbesondere bei Schwimmbädern ist ein Betreibermodell in der Genossenschaftsform. Die Kommunen sollten die Vereine stärken und sie beim Auf- und Ausbau vereinseigener Sportstätten unterstützen.

Die Städte und Gemeinden müssen mit Blick auf die Finanzierungsmöglichkeiten den konkreten Bedarf der Sportstätten in der Sportstättenplanung

berücksichtigen. Neben den regelkonformen Sportanlagen treten multifunktionale Hallen sowie Anlagen für den Gesundheits- und Fitnesssport. Bei Sportstätten mit Sanierungsbedarf muss stets geprüft werden, ob sie in dieser Form noch benötigt werden und dem aktuellen und tatsächlichen Bedarf der sporttreibenden Bevölkerung entsprechen. So können Fehlinvestitionen vermieden werden.

5.2 Sportförderung

Die Städte und Gemeinden sind der größte öffentliche Sportförderer. Sie stellen nicht nur die Sportstätten zur Verfügung, sondern gewähren Zuschüsse an Vereine mit eigenen Sportanlagen und für Übungsleiter oder die Jugendarbeit der Vereine, unterstützen den Sport für und mit besonderen Zielgruppen und beteiligen sich an Ehrungen. Sport kostet Geld und unstreitig bedroht die finanzielle Notlage vieler Städte und Gemeinden auch die Förderung des Sports. Aus der Schieflage zahlreicher kommunaler Haushalte folgt, dass Sportsubventionen nicht mehr so reichhaltig fließen können wie in Zeiten besserer Finanzausstattung. Eine Krise der Kommunalfinanzen ist immer auch eine Krise des Sports.

Den Kommunen bleibt kein anderer Weg, als angesichts geringerer finanzieller Spielräume Prioritätensetzungen innerhalb der Sportförderung vorzunehmen. Die Städte und Gemeinden müssen die aktive Sportgestaltung als ihre Aufgabe erkennen. Ein besonderes Problem haben die Kommunen in der Haushaltssicherung. Die Aufsichtsbehörden sollten anerkennen, welche Rolle der Sport in den wichtigen sozialen Aufgabenfeldern einer Kommune spielt und entsprechende Förderungen zulassen.

Die finanzielle Lage der Kommunen macht es erforderlich, eine kooperative Sportentwicklungsplanung zu etablieren und dabei die konkreten Bedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen. Nur so können angesichts geringerer oder fehlender finanzieller Spielräume Prioritätensetzungen vorgenommen und Fehlinvestitionen vermieden werden. Diese Maßnahmen sollten gemeinsam mit den Akteuren vor Ort geschehen. Dabei

sollte man sich von den Zielsetzungen der Förderung der Gesundheitssituation der Gesamtbevölkerung, der Integration sogenannter „Randgruppen“, der besonderen Förderung von Kindern sozial benachteiligter Familien sowie der Verzahnung mit anderen kommunalen Aufgabenfeldern, wie zum Beispiel der Familien- und Jugendhilfe, den Schulen und der Sozialarbeit leiten lassen.

Auch die Vereine stehen aufgrund des demografischen Wandels, der Individualisierung und dem veränderten Sportverhalten vor neuen Anforderungen. Diese Herausforderungen müssen die Vereine im Rahmen ihrer Autonomie selber lösen. Wenn allerdings die Vereine um die Nutzung kommunaler Sportanlagen streiten, sollte die Kommune ihre Möglichkeiten nutzen, durch Förderrichtlinien eine effiziente Nutzung und Bewirtschaftung der Sportanlagen sicherzustellen. Dazu kann auch gehören, die Vereine bei vergleichbaren Sportangeboten zu Kooperationen anzuregen.

An dieser Stelle muss vor dem Trugschluss gewarnt werden, mit der gesetzlichen Festschreibung einer „kommunalen Pflichtaufgabe Sportförderung“ ließe sich trotz kommunaler Finanzkrise ein Mehr an kommunaler Sportförderung erreichen. Damit ließe sich nicht ein Euro zusätzlich für die kommunalen Haushalte generieren. Zwar ist es richtig, dass die sog. freiwilligen Leistungen gekürzt oder sogar gänzlich zur Disposition gestellt werden können. Vor Ort ist man aber in der Lage, im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe die Sportförderung in angemessene Relation zu den sonstigen freiwilligen Aufgaben zu setzen, zum Beispiel im Bereich Kultur, die ebenfalls aufrechterhalten werden müssen. Die Städte und Gemeinden sollten aufgrund der beschriebenen gesellschaftlichen Bedeutung des Sports diesen auf der Basis einer umfassenden Sportentwicklungsplanung weiterentwickeln und angemessen finanziell ausstatten. Der Sport versteht sich nicht als „Konkurrenzaufgabe“, sondern respektiert die Allzuständigkeit der Städte und Gemeinden und erkennt an, dass die sonstigen Aufgaben ebenfalls aufrechterhalten

werden müssen. Das Positionspapier soll die Notwendigkeit der Förderung des Sports untermauern und vor dem Hintergrund der dargestellten gesellschaftspolitischen Bedeutung des Sports eine aufgabenangemessene finanzielle Förderung des Sports anregen.

5.3 Gemeinnützigkeit und freiwilliges Engagement stärken

Fundament des gemeinnützigen Sports ist das ehrenamtliche und freiwillige Engagement der in den Vereinen engagierten Menschen aller Altersgruppen. Ohne dieses Engagement können die mehr als 90 000 Sportvereine nicht existieren und nicht die vielfältigen dargestellten gesellschaftlichen Aufgaben erfüllen. Bund und Länder sind aufgerufen, das Ehrenamt weiter zu stärken und von bürokratischen Hürden zu befreien. Auf Ebene der EU sollte sich der Bund für die Besonderheiten des gemeinnützigen Vereinssports in Deutschland einsetzen. Vom Zuwendungsrecht über die Steuerpolitik bis zu Integrationsmaßnahmen sollte der Bund Entlastungen für den gemeinnützigen Sport umsetzen.

Die Städte und Gemeinden sollten die gesellschaftspolitische Arbeit der Vereine nicht nur fördern, sondern mit anderen Institutionen in der Kommune, zum Beispiel Seniorenbüros, Freiwilligenagenturen usw. vernetzen. Um Bürgerinnen und Bürger für die Vereine zu interessieren, sollten regelmäßig öffentliche Ehrungen in den Städten und Gemeinden für Sportlerinnen und Sportler, aber auch für besonderes bürgerschaftliches Engagement stattfinden.

6. Sportentwicklungsplanung als Teil integrierter Stadtentwicklungsplanung

Eine umfassende Sportentwicklungsplanung ist notwendig, um eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Sportstätten, Sportgelegenheiten und -angeboten zu erreichen und den effizienten Einsatz der Finanzmittel zur Sportförderung sicherzustellen. Notwendig ist vor Ort eine kontinuierliche Sportentwicklungsplanung, die alle Akteure an einen Tisch bringt. Dazu zählen natürlich der organisierte Sport, aber auch der nichtorganisierte

und kommerzielle Sport, der Behindertensport, die Jugend- und Seniorenvertreter, die Schulen und Kitas, die Volkshochschulen und Vertreter des Gesundheitswesens vor Ort.

Wenn Bewegung heute nahezu in allen öffentlichen Räumen einer Gemeinde, also nicht nur in den klassischen Sportanlagen wie Sporthallen oder Schwimmbädern, sondern auch in Seen, auf öffentlichen Straßen, Rasenflächen, Plätzen, in Parks, aber auch im unmittelbaren Wohnumfeld möglich ist, sind diese Orte und Plätze in einer Sportraumentwicklungsplanung oder Bewegungsraumentwicklungsplanung (integrierte Sportentwicklungsplanung) zu berücksichtigen. Die Sportentwicklungsplanung legte bislang das Augenmerk nur oder fast ausschließlich auf klassische Sportstätten. Eine solche Sportentwicklungsplanung berücksichtigt gerade nicht oder nicht ausreichend die Frei- oder Grünflächen, die für sportliche Aktivitäten und als Bewegungsraum genutzt werden können. Da es aber darauf ankommt, den öffentlichen Raum zum Bewegungsraum zu konzipieren, also für körperliche Aktivitäten einschließlich des Radverkehrs zu öffnen und zum Beispiel für Senioreninnen und Senioren barrierefreie und sichere Wege zu schaffen, erfordert dies die Berücksichtigung in einer integrierten Sportentwicklungsplanung. Nur so kann es gelingen, die Zusammenhänge von freizeitbezogenen Verhaltensweisen (körperliche Aktivitäten) mit den dazu erforderlichen Ressourcen (z. B. Vorhandensein von Bewegungsräumen oder Erreichbarkeit und Zugang zu Sporteinrichtungen und Grünflächen) und dem bewegungsfreundlichen Erscheinungsbild der Quartiere herzustellen und dabei auch ökologische Erfordernisse zu beachten.

Die Städte und Gemeinden sind gefordert, ein Leitbild bewegungsfreundlicher Kommunen zu entwickeln. Voraussetzung ist die Kooperation und Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure einer Kommunalverwaltung mit ihren teilweise divergierenden politischen Zielrichtungen. Das Sportamt möchte möglichst die klassischen Sportstätten erhalten, das Umweltamt Freiflächen

in ihrer Funktion als Grünfläche, die Wohnungsverwaltung sucht händelnd nach neuem Wohnraum. Diese unterschiedlichen Interessen gilt es mit Blick auf eine bewegungsfreundliche Gemeinde zusammenzubringen und in eine integrierte Stadtentwicklungsplanung unter Beachtung der demografischen Entwicklung einfließen zu lassen.

Innerhalb der Kommune ist das Wissen über die Bedeutung und Notwendigkeit von Bewegungsräumen zu verbessern und die beteiligten kommunalen Akteure zu vernetzen. Dazu gehört auch, diese Planung mittels kooperativer Verfahren unter Beteiligung der Akteure des Sports (Vereine), aber auch der Bevölkerung insgesamt zu entwickeln. Dies wird nicht ohne Reibungsverluste gehen, da die Interessen zum Beispiel zwischen organisiertem und nicht organisiertem Sport oder zwischen Jüngeren und Älteren, divergieren können. Ziel einer integrierten Stadtentwicklungsplanung sollte es aber sein, Angebote für alle Generationen und für alle Formen der Bewegung zu schaffen. Daraus folgt, dass eine gemeindliche Sportraumentwicklungsplanung zunächst Bestandteil einer integrativen Sportentwicklungsplanung sein sollte. Ein Kriterium dieser Planung ist die Partizipation und die Kooperation mit möglichst vielen Akteuren, Nutzern und betroffenen Bevölkerungsgruppen. Diese integrative Sportentwicklungsplanung ist Baustein einer integrierten kommunalen Stadtentwicklungs- und Stadtentwicklungsplanung. Bei dieser ist zu prüfen und festzulegen, wo und unter welchen Bedingungen öffentliche Räume im Stadtteil oder Quartier für Bewegungsaktivitäten geöffnet und gegebenenfalls umgestaltet werden können.

Die Umsetzung der integrierten kommunalen Stadtentwicklungsplanung inklusive der Sportraumentwicklungsplanung (Bewegungsraumplanung) kann und sollte je nach Größenordnung der Stadt auf Ebene der gesamten Gemeinde oder der Stadtteilebene beziehungsweise Ebene der Quartiere erfolgen.

Auch muss man vor Ort erkennen, dass die Sportförderung Teil einer kommunalen Gesamtstrategie sein muss.

Dies setzt allerdings voraus, dass die Fachämter kooperieren und gemeinsam eine Sportentwicklungsplanung im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung erarbeiten. Diese darf sich nicht auf eine reine Planung der Sportstätten beschränken, sondern muss die Themen Bewegungsräume und die Verbindung zur Schul-, Jugend-, Gesundheits- und Sozialpolitik beinhalten. Durch die Ausweitung der Sportstättenplanung um das Thema Bewegungsräume ist auch die Bau- und Verkehrspolitik einzubeziehen. Die Förderung von Sport, Bewegung und Gesundheit ist eine kommunale Querschnittsaufgabe, in der die verschiedenen Fachbereiche der Kommunalverwaltung (z. B. Sportamt, Stadtentwicklung, Grünflächenamt, Bildung und Soziales, Gesundheit, Jugend oder Verkehr) einzubinden sind. Die Handlungsfelder Sportentwicklung, Gemeinwesen, Jugend und Soziales, Gesundheit, Stadtentwicklung und Wohnen sowie Schul- und Kindertagesbetreuung sind mit dem Ziel, Synergieeffekte zu erzielen, zusammenzuführen. Dies bedingt in Teilen auch die Zusammenarbeit von Gemeinden und Landkreisen. Die Kooperation mit dem organisierten Sport vor Ort wird dabei immer eine besondere Rolle spielen.

Im ländlichen Raum sollten auch interkommunale Planungen zum gemeinsamen Betrieb von Sportanlagen erfolgen. So ist es denkbar, dass zwei Gemeinden ihre sanierungsbedürftigen Schwimmbäder schließen, gemeinsam ein neues Schwimmbad bauen und ein Schwimmbadbus zwischen den Gemeinden pendelt.

7. Verankerung des Sports in der Kommune

Um die Potenziale des Sports zu nutzen und der Sportförderung gerecht zu werden, bedarf es in den Kommunen entsprechender Verwaltungsstrukturen. Es müssen Verantwortliche in den Verwaltungen, aber auch der Kommunalpolitik vorhanden sein, die die Belange des Sports berücksichtigen und diese aktiv in die verwaltungsinternen Abstimmungsprozesse und kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse sowie in die Abstimmung der Fachplanungen



Dokumentationen des DStGB
im Internet: [www.dstgb.de/
dstgb/Homepage/Publikationen/Dokumentationen/](http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Dokumentationen/)

einbringen und als Ansprechpartner für den Sport zur Verfügung stehen.

Es bieten sich je nach Größe eine eigene Sportfachverwaltung (Sportamt) oder eine Sportfachabteilung, einen Fachbereich Sport, der sich gegebenenfalls auch mit anderen Aufgaben, wie zum Beispiel der Schule, befasst. Zumindest muss es einen konkreten Ansprechpartner für den Sport in der Kommune geben. Die „Sportverwaltung“ muss ihrer gesellschaftlichen Funktionen in der Kommune im Sinne der Stärkung des Sports gerecht werden können. Dies muss vor Ort seinen Ausdruck in der Stärkung des Sports zur (Mit)Gestaltung der kommunalen Lebensbedingungen finden. In qualitativer (Welche Kompetenzen müssen in den Sportverwaltungen vorhanden sein?) wie in quantitativer Hinsicht steigen die Anforderungen an die Verantwortungsträger in den Kommunen. Hierauf müssen die Städte und Gemeinden reagieren.

Dabei müssen die Kommunen beachten, dass die „Sportverwaltungen“ in der Regel nur die normgerechten Sportstätten in den Blick nehmen, für die „informellen Sportstätten“ aber andere Ämter zuständig sind, zum Beispiel das Grünflächenamt, das Schulamt, das Jugendamt oder die Stadtplanung. Kommunale Sportpolitik ist nicht reine Fachpolitik, sondern bedeutet Kooperation und Koordination eines politikübergreifenden Netzwerkes.

Auf der Seite der Kommunalpolitik sollte je nach Größenordnung der Kommune ein Ausschuss speziell für Fragen des Sports beziehungsweise ein Ausschuss, der zumindest maßgeblich für diesen Bereich zuständig ist, vorhanden sein. Der organisierte Sport sollte aktiv in die kommunalpolitische Entscheidungsfindung eingebunden werden.

Rechtsbehelfsbelehrung – die Mindestanforderungen

VON STEFAN WITTKOP

Aufgrund verschiedener Anfragen zur Formulierung von Rechtsbehelfsbelehrungen und der entsprechenden Fragestellungen sollen im folgenden Artikel die Mindestanforderungen an eine Rechtsbelehrung dargestellt werden.

1. Allgemeines

Die durch das PIVereinhG¹ 2013 neu eingeführte Vorschrift des § 37 Abs. 6 Satz 1 VwVfG verpflichtet die Behörde, einem schriftlich oder elektronisch erlassenen anfechtbaren Verwaltungsakt eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen.²

Eine derartige allgemeine Verpflichtung bestand im Anwendungsbereich des VwVfG bisher nur für einzelne Bereiche: § 59 VwGO a.F., § 73 Abs. 3 VwGO, § 74 Abs. 4 Satz 2 VwGO sowie in diversen Fachgesetzen.³

In der Praxis wurde den Verwaltungsakten schon in der Vergangenheit regelmäßig Rechtsbehelfsbelehrungen beigefügt, zum einen weil es im Interesse der Beteiligten liegt, wenn ihnen mitgeteilt wird, an wen sie sich in welcher Frist wenden müssen; zum anderen weil es im Interesse der Behörde liegt, die bei Fehlen einer Rechtsbehelfsbelehrung nach § 58 Abs. 2 VwGO regelmäßig einschlägige lange Jahresfrist für die Anfechtung des Verwaltungsaktes zu vermeiden und frühzeitig Rechtssicherheit zu erhalten.⁴

2. Mindestanforderungen nach § 37 Abs. 6 Satz 1 VwVfG

Die Rechtsprechung zu § 58 Abs. 1 VwGO ist dabei im Hinblick auf die Mindest-

anforderungen einer Rechtsbehelfsbelehrung restriktiv. Ihr lässt sich die Tendenz entnehmen, der Rechtsbehelfsbelehrung nicht die Funktion zuzuweisen, dem Betroffenen die Verantwortung für die Ermittlung der Frist- und Formvoraussetzung für Rechtsbehelfe abzunehmen. Die Belehrung soll ihn nur darüber informieren, dass (1.) Rechtsbehelfe möglich sind und (2.) diese Rechtsbehelfe fristgebunden sein können.⁵

a.) Vorschrift

Nach § 37 Abs. 6 Satz 1 VwVfG ist einem schriftlichen oder elektronischen Verwaltungsakt, der der Anfechtung unterliegt eine Erklärung beizufügen, durch die der Beteiligte

- (1.) über den Rechtsbehelf, der gegen den Verwaltungsakt gegeben ist,
- (2.) über die Behörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf einzu legen ist,
- (3.) den Sitz und
- (4.) über die einzuhaltende Frist belehrt wird.

b.) Grundvariante

Der Niedersächsische Städtetag empfiehlt weiterhin die Verwendung der Grundvariante. Das heißt, in der Rechtsbehelfsbelehrung erfolgt kein Hinweis auf Form des Widerspruchs – wie „schriftlich“, „elektronisch“ oder „zur Niederschrift“ – und ohne elektronische Varianten. Zum Beispiel kann folgende Formulierung verwendet werden:

„Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch/Klage bei [Behörde oder Gericht / Sitz] erhoben werden.“⁶



Stefan Wittkop ist Beigeordneter beim Niedersächsischen Städtetag

3. Im Einzelnen:

a.) Rechtsbehelf, der gegen den Verwaltungsakt gegeben ist

Die Pflicht zur Beifügung von Rechtsbehelfsbelehrungen betrifft nach der ausdrücklichen Regelung des § 37 Abs. 6 Satz 1 VwVfG zunächst einmal schriftliche oder elektronische Verwaltungsakte, die der Anfechtung unterliegen. Dies ist grundsätzlich bei allen Verwaltungsakten der Fall, die belastende Wirkung haben können, also für die Adressaten nicht ausschließlich begünstigenden Charakter haben.⁷

§ 37 Abs. 6 Satz 1 VwVfG meint mit „Rechtsbehelf gegen den Verwaltungsakt“ jedes nächste, statthafte, unmittelbar anschließende, prozessuale Mittel, das die Beseitigung der sich aus dem Verwaltungsakt ergebenden Rechtsfolgen ermöglicht und dessen Einleitung allein vom Willen des Beschwerdeführers abhängt.⁸ In der Regel handelt es sich um den Widerspruch im Sinne des § 79 VwGO sowie die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO.

Soweit das Vorverfahren nach §§ 68 ff. VwGO statthaft ist, hat der Ausgangsbescheid somit über die Möglichkeit des Widerspruchs zu belehren.

¹ Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31.5.2013 (BGBl. S. 1388).

² Vgl. Pautsch, in: Pautsch / Hofmann, VwVfG, § 37, Rn. 20; vgl. Ruffert / Henneke, in: Knaak / Henneke, VwVfG, 10. A. 2014, § 37, Rn. 81.

³ Vgl. U. Stelkens, in: Stelkens / Bonk, Sachs, VwVfG, 9. A. 2017, § 37, Rn. 139 ff.; vgl. Ruffert / Henneke, in: Knaak / Henneke, VwVfG, 10. A. 2014, § 37, Rn. 82.

⁴ Vgl. U. Stelkens, in: Stelkens / Bonk, Sachs, VwVfG, 9. A. 2017, § 37, Rn. 180; vgl. Kopp / Ramsauer, VwVfG, 9. A. 2017, § 37, Rn. 43.

⁵ Vgl. U. Stelkens, in: Stelkens / Bonk, Sachs, VwVfG, 9. A. 2017, § 37, Rn. 180; anders bei Belehrungen nach § 36 SGB X kommt eine Betreuungsfunktion zu.

⁶ Vgl. Kopp / Ramsauer, VwVfG, § 37, 9. A. 2017, Rn. 49 b; vgl. Bekanntmachung des BMI (GMBI 2013, 1150).

⁷ Vgl. Kopp / Ramsauer, VwVfG, § 37, 9. A. 2017, Rn. 44 ff.

⁸ Vgl. U. Stelkens, in: Stelkens / Bonk, Sachs, VwVfG, 9. A. 2017, § 37, Rn. 184.

NST: Flohmärkte auch an Sonn- und Feiertagen

b.) Behörde oder Gericht, bei denen der Rechtsbehelf einzulegen ist, und deren Sitz

Nach der Rechtsprechung müssen die Behörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf einzulegen ist, eindeutig mit Namen und (genauem) Sitz in der Rechtsbehelfsbelehrung selbst bezeichnet werden.⁹ Auf die Möglichkeit nach § 70 Abs. 1 Satz 2 VwGO muss nicht hingewiesen werden.

Für § 58 Abs. 1 VwGO verlangt das Bundesverwaltungsgericht nicht die Angabe der genauen Anschrift, also von Postleitzahl, Straße und Hausnummer.¹⁰ Die Behörde / das Gericht muss jedoch so bezeichnet werden, dass es dem Betroffenen einfach möglich ist, die einschlägige Adresse herauszubekommen. Die Anforderungen schwanken jedoch in der Rechtsprechung und Literatur, so dass es sich empfiehlt, die genaue Anschrift zu nennen.¹¹

c.) Rechtsbehelfsfrist

Die Rechtsbehelfsbelehrung muss die einzuhaltende Frist nur abstrakt angeben (zum Beispiel: „ein Monat“), nicht jedoch konkret berechnen.¹² Üblich ist es, das Ereignis abstrakt zu bezeichnen, an den der Fristbeginn rechtlich anknüpft, zum Beispiel „nach Bekanntgabe dieses Bescheides“.¹³ In der Regel wird es sich entweder um die Monatsfrist des § 70 VwGO oder um die Monatsfrist nach § 74 Abs. 1 VwGO handeln.

d.) Hinweise auf Rechtsbehelfsform nicht notwendig

Formerfordernisse gehören nicht zum notwendigen Mindestinhalt einer Rechtsbehelfsbelehrung.¹⁴ Der Belehrung komme nur eine Anstoßfunktion zu; zur Frage der Form müsse der Betroffene gegebenenfalls weitere Informationen einholen.¹⁵

„Gewerbliche Flohmärkte sollen an Sonn- und Feiertagen weiterhin zulässig sein“, erklärt der Präsident des Niedersächsischen Städtetages und Oberbürgermeister der Hansestadt Lüneburg, Ulrich Mäde, nach einem entsprechenden Beschluss des Präsidiums des kommunalen Spitzenverbandes: „Wichtig ist, dass die Kommunen bei der Zulassung von gewerblichen Flohmärkten an Sonn- und Feiertagen rechtssicher handeln können.“ Floh- und Trödelmärkte seien nicht ausschließlich durch den Abschluss von Erwerbsgeschäften geprägt, sondern hätten auch einen kulturellen und gesellschaftlichen Charakter, so Mäde weiter: „Städte und Gemeinde müssen attraktiv bleiben – dazu zählen auch gewerbliche Flohmärkte.“

„Aufgrund des Gesamtcharakters der gewerblichen Flohmärkte handelt es sich nicht um eine typisch werktägliche

Veranstaltung, die an Sonn- und Feiertagen grundsätzlich zu ruhen hat“, erklärt Mäde. Neuwaren dürften allerdings nicht verkauft werden.

Hintergrund: Das OVG Lüneburg hat mit Beschluss vom 21.4.2017 (7 ME 20/17) festgestellt, dass gewerbliche Floh- und Trödelmärkte, bei denen wirtschaftliche Interessen im Vordergrund stehen, an Sonn- und Feiertagen grundsätzlich unzulässig sind. Ausnahmen können unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalles nach § 14 des Niedersächsischen Feiertagsgesetzes zugelassen werden. In diesem Zusammenhang stellt das OVG ähnliche Erwägungen an, wie im Zusammenhang mit Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen (besonderer Anlass außerhalb der festzusetzenden Veranstaltung, eine das Umland prägende Traditionsveranstaltung).

Dieser Auffassung ist zu folgen. Da eine unrichtige und unvollständige Belehrung über die Form nach der Rechtsprechung in der Regel zur Jahresfrist führt, birgt eine Belehrung über die Form erhebliche Risiken.¹⁶

Sofern über die dargestellte Grundvariante hinaus auch Hinweise zur Form des Widerspruchs erteilt werden, müssen diese vollständig sein.

4. Rechtsfolgen fehlerhafter oder unterlassener Rechtsbehelfsbelehrung

Nach § 117 Abs. 2 Nr. 6 VwGO enthält das Urteil unter Anderem die Rechtsmittelbelehrung. Im Gegensatz dazu ist die Rechtsbehelfsbelehrung nach § 37 Abs. 6 VwVfG lediglich „beizufügen“.

Die Rechtsbehelfsbelehrung ist nicht Bestandteil der behördlichen Entscheidung.¹⁷ Dies wurde seitens des Gesetzgebers mittels der amtlichen Ergänzung der Gesetzesüberschrift klargestellt.¹⁸ Das Fehlen oder die Unrichtigkeit der Rechtsbehelfsbelehrung kann sich folglich nicht auf die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes auswirken.¹⁹

Die Folgen einer fehlenden oder fehlerhaften Rechtsbehelfsbelehrung ergeben sich aus § 58 Abs. 2 VwGO: „Ist die Belehrung unterblieben oder unrichtig erteilt, so ist die Einlegung des Rechtsbehelfs nur innerhalb eines Jahres seit Zustellung, Eröffnung oder Verkündung zulässig, außer wenn die Einlegung vor Ablauf der Jahresfrist infolge höherer Gewalt unmöglich war oder eine schriftliche oder elektronische Belehrung dahin erfolgt ist, dass ein Rechtsbehelf nicht gegeben sei. § 60 Abs. 2 gilt für den Fall höherer Gewalt entsprechend.“

Das bedeutet, dass die reguläre Anfechtungsfrist des § 70 VwGO in den Fällen des Widerspruchs und die Klagefrist nach § 74 Abs. 1 VwGO entfällt. An diese Stelle tritt sodann die Jahresfrist gemäß § 58 Abs. 2 VwGO, die mit der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes beginnt.

5. Ausblick

Die neue niedersächsische Landesregierung beabsichtigt, noch im ersten Halbjahr 2018 den Entwurf eines IT-Sicherheits- und E-Governmentgesetzes in den Landtag einzubringen. Sein Ziel ist der Ausbau des Bürgerportals des Landes. Bestandteile sind unter anderem die Umsetzung medienbruchfreier Geschäftsprozesse sowie die E-Akte. Diese Regelungen können Auswirkungen auf die Rechtsbehelfsbelehrung haben.

⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 13.2.1998, 12 L 5348/97 Rn. 15 ff. (Juris).

¹⁰ Vgl. BVerwGE 25, 261 (262 f.).

¹¹ Vgl. U. Stelkens, in: Stelkens / Bonk, Sachs, VwVfG, 9. A. 2017, § 37, Rn. 188; vgl. Kopp / Ramsauer, VwVfG, 9. A. 2017, § 37, Rn. 48.

¹² Vgl. U. Stelkens, in: Stelkens / Bonk, Sachs, VwVfG, 9. A. 2017, § 37, Rn. 189.

¹³ Vgl. U. Stelkens, in: Stelkens / Bonk, Sachs, VwVfG, 9. A. 2017, § 37, Rn. 189 f.

¹⁴ Vgl. Kopp / Ramsauer, VwVfG, 9. A. 2017, § 37, Rn. 49a.

¹⁵ Vgl. U. Stelkens, in: Stelkens / Bonk, Sachs, VwVfG, 9. A. 2017, § 37, Rn. 192.

¹⁶ Vgl. beispielsweise BVerwGE 57, 188 (190); siehe zum Streit in der Rechtsprechung und Literatur U. Stelkens, in: Stelkens / Bonk, Sachs, VwVfG, 9. A. 2017, § 37, Rn. 193.

¹⁷ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 18: Das Fehlen oder die Unrichtigkeit der Belehrung wirkt sich deshalb auch nicht auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes aus; (...).

¹⁸ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 18.

¹⁹ Vgl. Heckmann / Albrecht, in: Bauer / Heckmann / Ruge / Schallbruch / Schulz, VwVfG, 2. A. 2014, § 37, Rn. 121.

Störungen durch übermäßigen Alkoholkonsum – was können Kommunen dagegen tun?

VON DR. VIOLA SPORLEDER-GEB¹

Immer wieder bieten Alkoholexzesse zum Beispiel in sogenannten „Party-Meilen“ oder an „Brennpunkten“ wie Hauptbahnhöfen und großen Einkaufszentren Anlass für Diskussionen über kommunale Alkoholkonsumverbote im öffentlichen Raum. Die Hürden hierfür sind allerdings hoch, da solche Verbote einen nicht unerheblichen Eingriff in die Freiheitsrechte des Einzelnen, insbesondere auch der sogenannte „stillen Trinker“ als Nichtstörer, darstellen. Dennoch greifen bundesweit Kommunen auf solche Verbote – gerade auch in jüngster Zeit – zurück.²

Nachfolgend sollen einige grundlegende gerichtliche Entscheidungen erläutert und anschließend Möglichkeiten der Kommunen skizziert werden, dem unerwünschten Alkoholkonsum zu begegnen.

I. Rechtsprechung zu Alkoholkonsumverboten

Die Rechtsprechung stellt – unabhängig davon, ob es eine ausdrückliche Ermächtigungsnorm für Alkoholkonsumverbote in den jeweiligen Landesgesetzen gibt oder nur eine allgemeine Norm zur Abwehr von Gefahren – hohe Anforderungen an die Kommunen, die als Gefahrenabwehrbehörde ein Alkoholkonsumverbot erlassen. Besonderer Fokus liegt dabei auf dem nachvollziehbar dokumentierten

Kausalzusammenhang zwischen Alkoholkonsum und unerwünschtem, eine Störung darstellenden Verhalten. Zudem wird auch an die Verhältnismäßigkeit ein strenger Maßstab angelegt; mildere Mittel dürfen nachweislich keinen vergleichbaren Erfolg aufweisen.

1. Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 14.7.2017

Jüngst wies das OVG Berlin-Brandenburg die Beschwerde der Stadt Forst (Lausitz) zurück.³ Die im Eilverfahren angegriffene Beanstandung des zuständigen Landkreises als Kommunalaufsichtsbehörde gegen eine Verordnung der Stadt begegne keinen Bedenken. Nach Ansicht des Gerichts gehe das auf bestimmte Straßenabschnitte begrenzte Alkoholkonsumverbot, das nachträglich in diese Verordnung aufgenommen worden sei, zu weit. Es fehle an der Verletzung eines Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit, wenn allein auf das Konsumieren beziehungsweise Genießen von Alkohol in der Öffentlichkeit – unabhängig davon, ob ein Fehlverhalten vorliege, – abgestellt werde. Auch mangle es an der Erforderlichkeit eines solchen Verbotes, denn der Kommune stünden mildere, gleich wirksame Mittel zur Verfügung, deren konsequente Anwendung eine solche Regelung entbehrlich mache. Ähnlich hatte bereits die Vorinstanz⁴ argumentiert. Das Alkoholverbot sei rechtswidrig, weil es an einer abstrakten Gefahr fehle. Ohne Nachweis konkreter Daten, aus denen sich der Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Fehlverhalten in den bezeichneten Straßenabschnitten ergebe, sei es nicht gerechtfertigt, jedermann pauschal den Konsum von Alkohol ganzjährig und ganztägig zu untersagen.

2. Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 30.3.2017

Mit Urteil vom 30.3.2017 erklärte das Sächsische OVG in einem Normenkontrollverfahren die Polizeiverordnung der Stadt Görlitz für unwirksam.⁵ Das örtlich und zeitlich begrenzte Alkoholkonsumverbot finde in § 9a SächsPolG keine Rechtsgrundlage, weil es dem für den Beschluss der Polizeiverordnung zuständigen Stadtrat an positiven Feststellungen gefehlt habe, wonach sich in den durch die Verordnung bestimmten Bereichen Personen aufgehalten hätten, die alkoholbedingte Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder das Eigentum begangen hätten. Eine bloße Kriminalitätsstatistik, die im Geltungsbereich der Verordnung begangene Straftaten aufliste, reiche als Begründung nicht aus, da sich daraus gerade nicht ergebe, dass die Straftaten unter Alkoholeinfluss erfolgten.⁶

3. Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 30.11.2012

Auch das Niedersächsische OVG hatte 2012 im Rahmen eines Normenkontrollantrags in Bezug auf die Gefahrenabwehrverordnung der Stadt Göttingen zu entscheiden.⁷ In der streitgegenständlichen Verordnung verbot die Kommune für einen kurzen Straßenabschnitt, der sich zu einer Partymeile mit entsprechend alkoholbedingten negativen Begleiterscheinungen entwickelt hatte, den Alkoholkonsum sowie das Mitführen von Alkohol zum Zwecke des Konsums

¹ Die Autorin ist Leiterin der Stabsstelle Justizariat der Stadt Osterode am Harz.

² Vgl. zusammenfassend: Thielmann in: KOMMUNAL. 10/2017, S. 22 f. Beispielsweise erließen im Jahr 2017 München, Nürnberg, Duisburg und Cottbus Alkoholkonsumverbote: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/zwischenstand-alkoholverbot-am-hauptbahnhof-wohin-ist-die-trinker-szene-verschwunden-1.3409058> (Artikel vom 8.3.2017), https://www.nuernberg.de/imperia/md/stadtrecht/dokumente/3/320/320_024.pdf, <http://www.nordbayern.de/region/nuernberg/stadt-beschliesst-alkoholverbot-rund-um-hauptbahnhof-1.5687175> (Artikel vom 14.12.2016), <https://www.waz.de/staedte/duisburg/in-der-duisburger-city-gilt-ab-mitte-mai-das-alkoholverbot-id210501275.html> (Artikel vom 16.5.2017), https://www.cottbus.de/aktuelles/allgemeinverfuegung/2017/allgemeinverfuegung_der_stadt_cottbus_alkoholverbot.html (Artikel vom 30.5.2017).

³ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14.7.2017, Az.: OVG 12 S 7/17.

⁴ VG Cottbus, Beschluss vom 21.12.2016, Az.: 4 L 206/16.

⁵ Sächs. OVG, Urteil vom 30.3.2017, Az.: 3 C 19/16. Hinzugeführt ist darauf, dass – anders als in Niedersachsen – Sachsen mit § 9a SächsPolG eine spezialgesetzliche Rechtsgrundlage zum Erlass kommunaler Alkoholverbote geschaffen hat.

⁶ Darüber hinaus bemängelte das Sächs. OVG, dass sich das Verbot auf mehr Straßen bzw. Plätze, als in § 9a SächsPolG vorgesehen, erstrecke.

⁷ OVG Lüneburg, Urteil vom 30.11.2012, Az.: 11 KN 187/12.

in dem bezeichneten Straßenabschnitt.⁸ Das Verbot war nicht nur räumlich, sondern auch zeitlich begrenzt auf die Nächte freitags bis sonntags sowie bestimmter Feiertage. Die Verordnung sollte zunächst von Mitte 2012 bis zum Jahresbeginn 2013 gelten, um ihre Effektivität zu überprüfen.⁹

Das OVG hatte weder formelle noch materiell-rechtliche Bedenken gegen die auf Grundlage der §§ 1, 55 Nds. SOG¹⁰ erlassenen Verordnung. § 55 Nds. SOG setze das Vorliegen einer abstrakten Gefahr für ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit i.S.d. § 2 Nr. 2 Nds. SOG voraus. Hierfür bedürfe es genügender Erkenntnisse über die Einzelheiten des zu regelnden Sachverhalts und über die maßgeblichen Kausalverläufe, die sich aus wissenschaftlichen Erkenntnissen, Erkenntnissen fachkundiger Stellen und auch aus der allgemeinen Lebenserfahrung ergäben und woraus eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für einen Schadenseintritt für ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit resultieren müsse. Zwar sei der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit grundsätzlich gesetzeskonform, die Schwelle zu einem Verstoß gegen die Rechtsordnung und gegen Individualrechtsgüter, insbesondere der Gesundheit, sei allerdings dann überschritten, wenn es durch alkoholbedingte Ausfallerscheinungen zu Straftaten, Ordnungswidrigkeiten (§§ 117, 118 OWiG) und sonstigen Rechtsverstößen komme. Je hochwertiger das zu schützende Rechtsgut sei, desto geringere Anforderungen seien an die Schadenseintrittswahrscheinlichkeit zu stellen. Aus den im Verwaltungsvorgang

enthaltenen Dokumentationen sowie aus der allgemeinen Lebenserfahrung lasse sich der erforderliche Kausalzusammenhang zwischen verbotenem Alkoholkonsum und Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit im vorliegenden Fall herleiten, da eine mehr als nur geringfügige Wahrscheinlichkeit für den Schadenseintritt, insbesondere im Hinblick auf das hochrangige Rechtsgut der menschlichen Gesundheit (erhebliche Störung der Nachtruhe der Anwohner), bestehe. Solche Belästigungen müssten auch unter den Aspekten der Herkömmlichkeit, der sozialen Adäquanz und der allgemeinen Akzeptanz sowie der bebauungsrechtlichen Prägung nicht mehr hingenommen werden.

Darüber hinaus seien die überprüften Regelungen auch hinreichend klar und bestimmt i.S.d. § 57 I Nds. SOG sowie verhältnismäßig, da die Verordnung geeignet sei, die Anwohner insbesondere vor Gesundheitsbeeinträchtigungen zu schützen, ein milderes, gleich wirksames Mittel nicht gegeben¹¹ und das Alkoholverbot auch angemessen sei. Es beschränke die Betroffenen nicht unzumutbar in ihrem Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG, da die Regelung örtlich und zeitlich begrenzt sei und zudem auch Ausnahmeregelungen möglich seien. Der kollidierende Gesundheitsschutz der Anwohner aus Art. 2 II GG sei daher höher zu bewerten.

4. Urteil des Verwaltungsgerichts- hofs Baden-Württemberg vom 28.7.2009

Schließlich ist als grundlegend zum Alkoholkonsumverbot das Urteil des VGH Baden-Württemberg zu nennen, der im Rahmen einer Normenkontrolle Teile der Polizeiverordnung der Stadt Freiburg für unwirksam erklärte.¹² Das örtlich und zeitlich begrenzte Alkoholkonsumverbot in bestimmten Bereichen der Innenstadt werde nur dann von § 10 PolG als Ermächtigungsgrundlage getragen, wenn eine Gefahr für die

öffentliche Sicherheit vorliege. „Maßgebliches Kriterium zur Feststellung einer Gefahr ist die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. Die abstrakte Gefahr unterscheidet sich dabei von der konkreten Gefahr nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose oder, so das Bundesverwaltungsgericht¹³, durch die Betrachtungsweise: Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann; eine abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz zu bekämpfen.“¹⁴ Auch eine abstrakte Gefahr bedürfe mithin einer in tatsächlicher Hinsicht genügend abgesicherten Prognose, wonach der Schaden regelmäßig und typischerweise, wenn auch nicht ausnahmslos, zu erwarten sein müsse. Zu unterscheiden sei der Gefahrbegriff von einem bloßen Gefahrenverdacht¹⁵, der gerade nicht von § 10 PolG umfasst sei. Das Gericht sah vorliegend keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass Alkoholkonsum regelmäßig und typischerweise Gewaltdelikte nach sich ziehe. Die vorgelegten Polizeistatistiken begründeten allenfalls einen Gefahrenverdacht¹⁶, nicht aber eine abstrakte Gefahr, sodass sich die

8 Diese Verordnung orientierte sich an den Regelungen der Stadt Bonn. Zur Verordnung der Stadt Bonn vgl. <http://www.ksta.de/bonner-loch-gericht-bestaetigt-alkoholverbot-13170652> (Artikel vom 23.7.2008); <http://www.general-anzeiger-bonn.de/bonn/stadt-bonn/Weiter-kein-Alkohol-im-Bonner-Loch-article1659809.html> (Artikel vom 19.6.2015).

9 Zur Effektivität der Verordnung der Stadt Göttingen s. beispielsweise: <http://www.goettinger-tageblatt.de/Goettingen/Uebersicht/Nikolaistrasse-Goettingen-Debatte-ueber-Alkoholverbot> (Artikel vom 2.12.2013). Der zuständige Rat der Stadt Göttingen lehnte jedoch eine weitere Verlängerung über den 1.1.2014 hinaus ab, s. <http://www.goettinger-tageblatt.de/Goettingen/Uebersicht/Nikolaistrasse-Goettingen-Rat-kippt-Alkohol-Verbot> (Artikel vom 13.12.2013).

10 Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (nachfolgend: Nds. SOG) in der Fassung vom 19.1.2005 (Nds. GVBl. 2005, S. 9), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6.4.2017 (Nds. GVBl. 2017, S. 106).

11 Die beklagte Kommune hatte im Vorfeld vergeblich auf diverse, im Verwaltungsvorgang dokumentierte, freiwillige sowie restriktive Maßnahmen gesetzt; auch verstärkte Vor-Ort-Kontrollen führten nicht zur Besserung.

12 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 28.7.2009, Az.: 1 S 2200/08.

13 BVerwG, Urteil vom 3.7.2002, Az.: 6 CN 8/01 mit grundlegenden Erörterungen zum Gefahrenbegriff.

14 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 28.7.2009, Az.: 1 S 2200/08 unter: http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=11999, Rn. 35.

15 Hierzu auch grundlegend: BVerwG, Urteil vom 3.7.2002, Az.: 6 CN 8/01.

16 Weder, so der VGH Baden-Württemberg (Urteil vom 28.7.2009, Az.: 1 S 2200/08 unter: http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=11999, Rn. 44-49), sei ein massiver Rückgang der Gewaltdelinquenz nach der zunächst einjährigen Testphase eines Alkoholkonsumverbotes durch die Vorläuferfassung der Polizeiverordnung feststellbar gewesen, noch sei das vorgelegte Datenmaterial der Polizei entsprechend aussagekräftig, da es einen Verzerrfaktor aufweise und zudem Angaben fehlten, ob Gewaltdelikte im öffentlichen Raum oder in einem Gebäude begangen worden seien.

streitige Regelung der Polizeiverordnung nicht im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung aus § 10 PolG halte. Sofern im Bereich der Gefahrenvorsorge zum Schutz höchststranger Rechtsgüter wie Leib und Leben Freiheitsrechte eingeschränkt werden sollten, sei dies allein Aufgabe des Gesetzgebers. „Nur er ist befugt, unter Abwägung der widerstreitenden Interessen und unter Beachtung grundrechtlicher Vorgaben die Rechtsgrundlagen für abstrakt-generelle Grundeingriffe zu schaffen, mit denen an einzelnen Brennpunkten Risiken vermindert werden sollen. Eine derart weitreichende Bewertungs- und Entscheidungskompetenz steht der Polizeibehörde nicht zu.“¹⁷

II. Möglichkeiten der Kommunen, unerwünschten Alkoholkonsum in Niedersachsen zu untersagen

Anders als in Sachsen gibt es keine spezielle Norm im Nds. SOG, die vergleichbar dem § 9a SächsPolG¹⁸ die

Kommunen ausdrücklich ermächtigt, Alkoholkonsumverbote zu erlassen.

Daher stellt sich die Frage, ob eine entsprechende Ergänzung des Nds. SOG angezeigt ist. Dafür spricht, dass die Kommunen durch eine spezielle Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Alkoholkonsumverboten Handlungssicherheit erhalten, wobei die Anforderungen, wie § 9a SächsPolG und das Urteil des Sächsischen OVG zeigen, aufgrund des Eingriffs in Freiheitsrechte hoch sind. Dagegen spricht, dass die bestehenden allgemeinen Regelungen den Kommunen ein durchaus beachtliches Handlungsinstrumentarium, das nachfolgend dargestellt wird, an die Hand geben¹⁹ und der Gesetzgeber aufgrund der Vielzahl spezieller Gefahren nicht jeden Gefahreneinzelfall wird regeln können.

1. Gefahrenabwehrverordnung (§§ 55 ff. Nds. SOG)

§ 55 Nds. SOG ermächtigt Kommunen, zur Abwehr abstrakter Gefahren nach den für Satzungen geltenden Vorschriften Verordnungen zu erlassen.

Abstrakte Gefahr ist in § 2 Nr. 2 Nds. SOG legaldefiniert als „eine nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mögliche Sachlage, die im Fall ihres Eintritts eine Gefahr (Nummer 1) darstellt“. Nach § 2 Nr. 1 a) Nds. SOG muss der Schadenseintritt für ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in absehbarer Zeit hinreichend wahrscheinlich sein. Die Messlatte bezüglich des Vorliegens einer abstrakten Gefahr ist durch den Gesetzgeber und die Rechtsprechung, wie unter I. erörtert, hoch gesteckt. Der Alkoholkonsum selbst stellt gerade keine abstrakte Gefahr dar. Es bedarf vielmehr eines kausalen, also alkoholbedingten Fehlverhaltens, wodurch insbesondere Individualrechtsgüter²⁰

und Normen der Rechtsordnung²¹ verletzt werden oder verletzt zu werden drohen. Kommunen, die ein auf § 55 Nds. SOG gestütztes Alkoholverbot im öffentlichen Raum in Erwägung ziehen, sollten daher im Vorfeld ein solches alkoholbedingtes Fehlverhalten umfassend dokumentieren, insbesondere Beschwerden von Anwohnern und Passanten, Polizeieinsätze, Einsätze des Ordnungsamtes und von Sozialarbeitern. Statistiken, denen die Gerichte in der Regel ohnehin nur beschränkte Aussagekraft beimessen, müssen klar den Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Ordnungswidrigkeit beziehungsweise Straftat im öffentlichen Raum aufzeigen. So bemängelte der VGH Baden-Württemberg²² beispielsweise, dass eine vorgelegte Statistik nicht zwischen der Begehung eines Deliktes im öffentlichen Raum oder in einem Gebäude differenziere. Das Sächsische OVG kritisierte, dass eine beigebrachte Statistik offen lasse, ob die Straftaten überhaupt unter Alkoholeinfluss begangen worden seien.²³ Entscheidend für das Vorliegen einer abstrakten Gefahr ist also stets, dass es einen nachvollziehbaren, umfangreich dokumentierten Kausalzusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Fehlverhalten geben muss, der sich aus fachkundiger Einschätzung, Indizien, aber auch aus der allgemeinen Lebenserfahrung ergeben kann.

Da ein Alkoholkonsumverbot auch am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen ist, muss es geeignet, erforderlich und angemessen sein. Mildere Mittel wie ein runder Tisch, Krisengespräche, freiwillige Einschränkung der Alkoholabgabe durch Einzelhändler (insbesondere Verzicht auf sogenannte Flatrate-Angebote), freiwillige Beschränkung der Betriebszeiten gastronomischer Betriebe, breit angelegte Aufklärungs- und Sozialarbeit, umfangreiche Vor-Ort-Kontrollen durch Ordnungsbehörde und Polizei sowie behördliche Alkoholverkaufsver-

17 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 28.7. 2009, Az.: 1 S 2200/08, unter: http://lr.bw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&nr=11999, Rn. 53. Der VGH verneinte auch eine „Erprobungsphase“, in der die Behörde die Effektivität des Alkoholkonsumverbotes über einen gewissen Zeitraum testen und die erhobenen Daten auswerten wollte.

18 § 9a SächsPolG [Ermächtigung zum Erlass örtlich und zeitlich begrenzter Alkoholkonsumverbote] lautet:

(1) Die Ortspolizeibehörden können durch Polizeiverordnung verbieten, auf öffentlichen Flächen außerhalb von genehmigten Außenbewirtschaftungsflächen alkoholische Getränke zu konsumieren oder zum Zwecke des Konsums innerhalb dieser Fläche mitzuführen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich dort Personen aufhalten, die alkoholbedingte Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder das Eigentum begangen haben und künftig begehen werden.

(2) Das Verbot ist auf bestimmte Tage innerhalb einer Woche und Stunden des Tages zu beschränken. Ein generelles Verbot an allen Tagen und über mehr als zwölf Stunden am Tag ist unzulässig. Das Verbot ist örtlich auf den zur Verhütung von Straftaten erforderlichen Umfang zu beschränken. Die örtliche Verbotsbeschränkung nach Satz 3 darf sich lediglich auf einen räumlichen Bereich beziehen, der höchstens durch zwei Plätze und drei Straßen im Sinne des Straßengesetzes für den Freistaat Sachsen (...), begrenzt wird. Von einer nach Satz 1 und 3 festgesetzten Beschränkung kann die nach Absatz 1 zuständige Behörde in besonderen Fällen Ausnahmen zulassen.

(3) Polizeiverordnungen nach Absatz 1 müssen mindestens einen Monat und dürfen höchstens ein Jahr gelten. Der Erlass einer erneuten Polizeiverordnung ist zulässig, wenn dies zur Abwehr der in Absatz 1 genannten Gefahr zwingend geboten ist.

Zitiert nach: https://www.justiz.sachsen.de/ovg/download/Medieninformation_30_03_17.pdf.

19 S. hierzu auch: Sitzung des Niedersächsischen Landtages am 25.9.2009, Fragestunde Nr. 23, Beantwortung der Kleinen Anfrage des Abgeordneten Ralf Briesche durch Innenminister Uwe Schünemann, http://www.mi.niedersachsen.de/aktuelles/presse_informationen/62818.html.

20 Zum Beispiel das Recht auf Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen / Eigentum. Hierzu zählt auch das Recht auf Nachruhe.

21 Eine Verletzung der Rechtsordnung erfolgt durch die Begehung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten.

22 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 28.7. 2009, Az.: 1 S 2200/08.

23 Sächs. OVG, Urteil vom 30.3.2017, Az.: 3 C 19/16.

bote²⁴ sollten daher vorab geprüft und deren Scheitern ebenfalls umfassend dokumentiert werden. Im Rahmen der Angemessenheit sollte vor allem auch auf den Gesundheitsschutz der Anwohner als hochrangiges Schutzgut Bezug genommen werden, sofern diese durch alkoholbedingte Begleiterscheinungen in ihrer Nachtruhe nicht unerheblich gestört werden.

Die Regelungen einer Gefahrenabwehrverordnung müssen zudem gemäß § 57 Nds. SOG hinreichend bestimmt und klar gefasst sein²⁵ sowie den Formvorschriften des § 58 Nds. SOG genügen. Sie sollten darüber hinaus örtlich und zeitlich (§ 61 Nds. SOG) begrenzt sein und Ausnahmen zulassen. Es empfiehlt sich, nach einem überschaubaren Zeitraum die Verordnung einer Evaluation zu unterziehen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine abstrakt-generelle Gefahrenabwehrverordnung trotz der hohen Hürden ein effektives Mittel der Kommunen zur Bekämpfung unerwünschten Alkoholkonsums ist. Bereits das Aufstellen von gut sichtbaren, großen Alkoholverbotsschildern im öffentlichen Raum, die auf die Verordnung hinweisen, und die Androhung empfindlicher Bußgelder²⁶ auf Grundlage der Verordnung dürften abschreckend wirken. Daneben sollte aber auch auf sichtbare Präsenz, regelmäßige Kontrollen und konsequente Durchsetzung des Verbotes durch Polizei und Ordnungsamt gesetzt werden, damit die Verordnung nicht zum „zahnlosen Papiertiger“ wird.

2. Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG, § 1 Nds. VwVfG i. V. m. §§ 1, 2 Nr. 1a, 11 Nds. SOG

Zudem können sich Kommunen der konkret-generellen Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG, § 1 Nds. VwVfG i. V. m. §§ 1, 2 Nr. 1a, 11 Nds. SOG

bedienen.²⁷ Bei einer solchen Allgemeinverfügung, die sich an einen bestimmten oder bestimmbaren Adressatenkreis richtet, ist der Fokus auf das Vorliegen einer konkreten Gefahr gemäß § 2 Nr. 1a Nds. SOG, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Ausübung fehlerfreien Ermessens zu legen.²⁸ Für das Vorliegen einer konkreten Gefahr bedarf es der hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts für ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, sodass die Kommune auch hier – auf den konkreten Einzelfall bezogen – eine nachvollziehbar dokumentierte Gefahrenprognose erstellen sollte. Anders als bei der Gefahrenabwehrverordnung können keine Bußgelder verhängt werden; die Durchsetzbarkeit erfolgt allein über §§ 64 ff. Nds. SOG. Mithin muss die Allgemeinverfügung gemäß § 64 I Nds. SOG entweder unanfechtbar sein oder es bedarf der Anordnung der sofortigen Vollziehung. Zudem sollte ein Zwangsgeld (§§ 67, 70 Nds. SOG) angedroht und im Rahmen von Kontrollen auch festgesetzt werden, um der Allgemeinverfügung Nachdruck zu verleihen.

3. Sonstige Maßnahmen

Weiterhin stehen Polizei und Kommune Einzelfallmaßnahmen gegen einzelne Störer als Handlungsoptionen zur Verfügung. Dazu zählen insbesondere vorübergehende Platzverweise nach § 17 I Nds. SOG bei Vorliegen einer konkreten Gefahr sowie Aufenthaltsverbote für eine bestimmte Zeit nach § 17 IV Nds. SOG, sofern Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person in einem bestimmten örtlichen Bereich eine Straftat begehen wird. Auch eine sogenannte „Gefährderansprache“ ist möglich.²⁹

Darüber hinaus können die Kommunen Sperrzeiten für das Gaststättengewerbe gemäß § 10 Nds. GastG i. V. m. Nr. 3.4.1.2 c) der Anlage der Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts sowie in anderen Rechtsgebieten (ZustVO-Wirtschaft) festsetzen. Für Spielhallen hat das Innenministerium Regelungen in der Verordnung über Sperrzeiten für Spielhallen (SperrzeitVO) getroffen.

Straßenrechtlich stellt der Alkoholkonsum auf öffentlichen Verkehrsflächen nach h. M. als sogenannter „kommunikativer Verkehr“ einen erlaubnisfreien Gemeingebrauch (§ 14 NStrG) und gerade keine erlaubnispflichtige Sondernutzung (§ 18 NStrG) dar.³⁰

Für öffentliche Einrichtungen kann die Kommune nach §§ 10 I, 30 INKomVG ein Alkoholverbot in ihrer Benutzungsordnung festlegen.

4. Prävention

Letztlich empfiehlt es sich, besonderes Augenmerk auch und gerade auf präventive Maßnahmen zu legen und als Kommune frühzeitig gemeinsam mit Polizei, Schulen und anderen Institutionen sich abzeichnende Brennpunkte durch gezielte Präventionskampagnen und den Einsatz insbesondere von Jugend- und Sozialarbeitern zu entschärfen. Alkoholkonsumverbote sollten nicht den einzigen Lösungsansatz darstellen, zumal dadurch nicht nur die Gefahr der kreativen Umgehung des Verbotes, sondern auch der Verlagerung des Alkoholproblems in andere Bereiche der Kommune besteht. Zwar sind Präventionsmaßnahmen personalintensiv, doch bedürfen auch Alkoholkonsumverbote der steten Kontrolle und konsequenten Durchsetzung, da sie andernfalls ins Leere liefen.

24 Die Festsetzung örtlicher Sperrzeiten für Gaststätten dürfte indes kein milderes Mittel darstellen, vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 30.11.2012, Az.: 11 KN 187/12, Rn. 92.

25 Problematisch wäre beispielsweise das Konsumverbot von „hochprozentigem“ Alkohol, weil nicht klar bestimmt wäre, ab welcher Prozentzahl das Verbot greift.

26 S. § 59 Nds. SOG.

27 Beispielhaft für die Beschränkung des Alkoholkonsums am Himmelfahrtstag durch Allgemeinverfügung: Öffentliche Bekanntmachung der Stadt Goslar vom 4.5.2017 unter: https://www.goslar.de/images/pdf/bekanntmachungen/2017/170511_Allgemeinverfugung_Himmelfahrtstag_2017.pdf. Vgl. für die Region Hannover: <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Musik-und-Alkoholverbot-Behoerden-ruesten-sich-fuer-Grosseinsatz-zum-Vater-tag-in-Hannover> (Artikel vom 25.5.2017).

28 Vgl. hierzu VG Osnabrück, Beschluss vom 11.2.2010, Az.: 6 B 9/10. Die im Eilverfahren überprüfte Allgemeinverfügung zur Gefahrenabwehr ist nach Ansicht des VG offensichtlich rechtswidrig.

29 Im konkreten Einzelfall ist je nach Inhalt und Art

der Durchführung zu prüfen, ob es sich um bloße Hinweise auf die Rechtslage und allgemeine Beratung handelt oder ob der Ansprache grundrechtsrelevante Wirkung zukommt. Im letztgenannten Fall bedarf es einer Eingriffsermächtigung – hier § 11 Nds. SOG, sodass insbesondere eine konkrete Gefahr vorliegen und die Maßnahme ermessensfehlerfrei sowie verhältnismäßig sein muss. Zu den Voraussetzungen eines sogenannten „Gefährderansprechens“ s. grundlegend: OVG Lüneburg, Urteil vom 22.9.2005, Az.: 11 LC 51/04.

30 Bei sogenannten „Party-/Bierbikes“ geht die Rechtsprechung indes von einer Sondernutzung aus, vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 23.11.2011, Az.: 11 A 2325/10.

„Die Frage nach dem Geld – mit KfW Förderprodukten kommunale Herausforderungen meistern“

VON DAVID MICHAEL NÄHER

Neben dem allgegenwärtigen Investitionsstau gehören der Kampf gegen den Klimawandel und die Bewältigung des demografischen Wandels für viele Städte und Gemeinden in Niedersachsen zu den zentralen Herausforderungen. Die staatliche KfW Bankengruppe bietet für diese Themenfelder eine ganze Reihe von attraktiven Förderprodukten an.



David Michael Näher ist Key Account Manager bei der KfW Bankengruppe

KfW Förderung für effizienten Umwelt- und Klimaschutz

Auch wenn die niedersächsischen Kommunen im bundesdeutschen Vergleich finanziell noch relativ gut dastehen, bleibt vielerorts nicht viel Spielraum für Investitionen in Umwelt- und Klimaschutz. Aus gutem Grund wird daher verstärkt auf die Wirtschaftlichkeit von Investitionen geachtet. Hierbei spielen neben den zu erzielenden Einspar-effekten vor allem die Umsetzungskosten eine Rolle. Dazu gehören in nicht unerheblichem Maße die Finanzierungskosten einer Investition.

Genau hier setzt die KfW Bankengruppe – als Förderbank des Bundes – mit ihren Finanzierungsprodukten an. Durch zinsgünstige Darlehen und Zuschüsse werden Investitionsanreize gesetzt und die Wirtschaftlichkeit

bestimmter Investitionen erhöht beziehungsweise deren Amortisationszeit verkürzt. Die KfW bietet zum einen eine Basisförderung für eine breite Palette an Investitionen in die kommunale und soziale Infrastruktur. Über diesen „Allround-Kredit“ hinaus werden für besondere Förderschwerpunkte Produkte mit zusätzlichen Zinsvergünstigungen und (Tilgungs-)Zuschüssen angeboten. Dabei gilt grundsätzlich das Prinzip: Je energieeffizienter, desto höher die Förderung. Von Kommunen können folgende Förderprodukte für Umwelt- und Klimaschutzinvestitionen genutzt werden:

- **IKK – Investitionskredit Kommunen**
Mit diesem zinsgünstigen Investitionskredit können diverse Investitionen in die kommunale und soziale Infrastruktur mitfinanziert werden, zum Beispiel

Investitionen in die Stadtbeleuchtung, in Straßen, in Brandschutzmaßnahmen an kommunalen Gebäuden sowie in die öffentliche Verwaltung.

(Weitere Infos im Internet unter www.kfw.de/208)

■ Energetische Stadtsanierung – Zuschuss

In diesem Programm werden Zuschüsse für die Erstellung von Quartierskonzepten und den Einsatz von Sanierungsmanagern vergeben. Bis zu 65 Prozent der Sach- und Personalkosten werden so von der KfW beziehungsweise dem Bund übernommen.

(www.kfw.de/432)

■ IKK – Energetische Stadtsanierung – Quartiersversorgung

Investitionen in die energieeffiziente Wärme- und Kälteversorgung, insbesondere in Anlagen zur Nutzung industrieller Abwärme, dezentrale Wärme- und Kältespeicher, Wärme- und Kältenetze sowie energieeffiziente Wasserver- und Abwasserentsorgung können mit diesem zinsgünstigen Förderprodukt finanziert werden. Hinzu kommt ein vom Bund finanzierter Tilgungszuschuss in Höhe von fünf Prozent.

(www.kfw.de/201)



FOTO: KfW-BILDARCHIV/PHOTOTHEK.NET

■ IKK – Energetische Stadt- sanierung – Energieeffizient Bauen und Sanieren

Mit diesem zinsgünstigen Kredit für die energetische Gebäudesanierung können Einzelmaßnahmen oder Komplettsanierungen von kommunalen Nichtwohngebäuden finanziert werden. Werden dabei bestimmte Energiebedarfswerte unterschritten, zahlt der Bund am Ende sogar Tilgungszuschüsse von bis zu 17,5 Prozent.
(www.kfw.de/218)

Auch die Errichtung beziehungsweise der Ersterwerb von energieeffizienten kommunalen Gebäuden kann zinsgünstig finanziert werden. Bei Unterschreitung vorgegebener Energiebedarfswerte zahlt der Bund zusätzlich einen fünfprozentigen Tilgungszuschuss.
(www.kfw.de/217)

Es ist zu beachten, dass eine Antragstellung in diesem Programm ab 17.4.2018 nur noch vor Vorhabenbeginn möglich ist (Übergangsfrist bis 30.6.2018).

■ Energieeffizient Bauen und Sanieren – Zuschuss Brennstoffzelle

Mit diesem Programm wird der Einbau von stationären Brennstoffzellensystemen in neue oder bestehende Gebäude mit bis zu 28 200 Euro je Brennstoffzelle bezuschusst.
(www.kfw.de/433)

Barriereabbau in der kommunalen Infrastruktur

Wie kaum ein anderes Land erlebt Deutschland derzeit eine massive Alterung der Bevölkerung. Gleichzeitig wachsen – nicht zuletzt durch gesetzliche Vorgaben – das Bewusstsein und die Bereitschaft, Menschen mit Behinderung eine gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Diese Entwicklung macht es nötig, den öffentlichen Raum an die sich ändernden Bedürfnisse der Bevölkerung anzupassen. Gleichzeitig geht es aber auch darum, in den Kommunen ein kinder- und familienfreundliches Umfeld zu schaffen.

Für die Finanzierung der hierfür erforderlichen Maßnahmen bietet die KfW Bankengruppe für Kommunen ein passendes Förderdarlehen:



FOTO: KfW-BILDARCHIV/PHOTOTHEK.NET

■ IKK – Barrierearme Stadt

Investitionen in die barrierereduzierende Umgestaltung der Infrastruktur, insbesondere in öffentlichen Gebäuden, im Verkehr und im öffentlichen Raum können mit diesem zinsgünstigen Förderprodukt finanziert werden.
(www.kfw.de/233)

Kommunen können ihre Kreditanträge direkt bei der KfW stellen. Die Zinsgestaltung ist dabei für alle Kommunen einheitlich, unabhängig von deren Größe, Lage, Haushaltssituation oder anderen Kriterien. Für kommunale Unternehmen gibt es übrigens ein weitgehend analoges Produktangebot. Kommunale Unternehmen stellen ihre Kreditanträge über die jeweilige Hausbank oder andere Finanzierungspartner (zum Beispiel Sparkassen, Geschäfts- oder Genossenschaftsbanken).

Die KfW unterstützt mit ihren Förderprodukten für den kommunalen Sektor eine rasche und wirtschaftliche Umsetzung von Infrastrukturprojekten. Durch Investitionen in moderne, sparsame Technologien und Materialien sind oftmals kurzfristige Umwelt-, Effizienz- und damit auch Kosteneffekte realisierbar und auch die durch den demografischen Wandel und die Inklusionserfordernisse gebotene Umgestaltung des öffentlichen Raums lässt sich mit Hilfe günstiger Finanzierungsprodukte deutlich leichter, schneller und effizienter umsetzen.

Einen Überblick über das gesamte Produktangebot der KfW Infrastrukturfinanzierung finden Sie unter www.kfw.de/infrastruktur

Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG)

VON NICOLE TEUBER

Die Landtagsfraktionen von CDU und SPD haben ihren Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) vorgelegt. Der Entwurf arbeitet die Ziele von SPD und CDU aus der gemeinsamen Koalitionsvereinbarung für den Schulbereich der laufenden Legislaturperiode auf. Konkret geht es um folgende Punkte:

1. Flexibilisierung des Einschulungstichtages
2. Fortführung der Förderschule Lernen bis zum Ende des Schuljahres 2027/2028
3. Streichung des Wortes „schulisch“ zwecks Schaffung der Möglichkeit, vorschulische Sprachfördermaßnahmen anders zu organisieren (z. B. in Kindertagesstätten)

Am 25. Januar 2018 wurde der Gesetzesentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG) von den Landtagsfraktionen von SPD und CDU in den Landtag eingebracht. Bei der Diskussion im Parlament haben CDU und SPD intensiv für diese Gesetzesänderung geworben. Sie führten insbesondere aus, dass im Hinblick auf die Fortführung der Förderschule Lernen mehr Ressourcen, mehr Zeit, um Lehrkräfte zu qualifizieren und mehr Zeit, um zusätzlich pädagogische Fachkräfte einzustellen gewonnen werde. Außerdem werde Zeit gewonnen, um die Sorgen und Nöte der Eltern zu adressieren und dafür Lösungen zu entwickeln. Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen hingegen glaubte nicht daran, dass die Förderschule Lernen im Jahr 2028 noch abgeschafft werden könne. Sie zeigte sich enttäuscht von ihrem einstigen Koalitionspartner. Die FDP machte deutlich, dass trotz des Gesetzesentwurfes auch weiterhin Förderschulen Lernen abgeschafft werden können – nämlich dann, wenn sich der kommunale Schulträger für eine Auflösung entscheide.



Nicole Teuber ist Referatsleiterin beim Niedersächsischen Städtetag

Flexibilisierung des Einschulungstichtages

Bei der Flexibilisierung des Einschulungstichtages bleibt es dabei, dass die Schulpflicht in dem Schuljahr beginnt, in dem ein Kind das sechste Lebensjahr bis zum 30. September vollendet hat. Bei Kindern, die das sechste Lebensjahr zwischen dem 1.7. und dem 30.9. vollenden, können die Erziehungsberechtigten künftig den Schulbesuch um ein Jahr hinausschieben. Dieser Zeitkorridor ist seitens des Landes so gewählt, dass der Schulbesuch von noch nicht sechsjährigen Kindern auf der freien Entscheidung der Erziehungsberechtigten beruht. Bei Bedarf müssen die Eltern einen entsprechenden Antrag bei der zuständigen Grundschule stellen, ohne dass zusätzliche Voraussetzungen erfüllt sein müssen.



FOTO: HELENE SOUZA/PIXELIO

Die Flexibilisierung kann dazu führen, dass Kinder, für die der entsprechende Antrag gestellt wurde, ein Jahr länger den Kindergarten besuchen. In der Gesetzesbegründung wird auf Seite 4 der Drucksache 18/168 angenommen, dass jährlich etwa 2800 Kinder den Kindergarten künftig ein Jahr länger besuchen. Weiter wird davon ausgegangen, dass die vorhandenen freien Kapazitäten in den Kindertagesstätten diesen Mehrbedarf auffangen, so dass keine zusätzlichen Kosten für die Kommunen entstehen. Auch für diese Kinder soll die Beitragsfreiheit gelten.

Aus kommunaler Sicht ist fraglich, ob die vorhandenen freien Kindergartenplätze diesen Mehrbedarf tatsächlich auffangen. Richtig ist, dass in Niedersachsen für das Kindergartenjahr 2016/2017 in Kindergartengruppen und altersübergreifenden Gruppen insgesamt 225.484 Plätze genehmigt wurden. Laut der Statistik sind 22.235 Plätze unbesetzt, von denen 18.322 Plätze auf die Altersgruppe von Kindern zwischen drei und sechs Jahren fallen. Statistik und Realität könnten hier weit auseinanderklaffen: Sollte der Mehrbedarf an Plätzen durch die Flexibilisierung des Einschulungstermins in Regionen entstehen, in denen eben keine freien Plätze vorhanden sind, bedeutet dies für die Kommunen die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten. Insbesondere wachsende Städte und Gemeinden würden dadurch erheblich belastet werden. Aus diesem Grund fordert der Niedersächsische Städtetag, dass diese neuen, vorgesehenen Belastungen der Kommunen seitens des Landes ausgeglichen werden.

Weiter ist es aus Sicht der Kommunen im Hinblick auf die Planungssicherheit im Bereich der Kindertagesstätten sinnvoll, eine Stichtagsregelung einzuführen, bis zu dem die Eltern ihre Entscheidung im Hinblick auf das Einschulungsjahr ihres Kindes äußern müssen. Die Frist muss so festgelegt sein, dass

die Kommunen die Chance haben, die Entscheidung der Eltern bei der Kindergartenplanung zu berücksichtigen.

Fortführung der Förderschule Lernen bis zum Ende des Schuljahres 2027/2028

Nach aktuellem Recht läuft die Förderschule Lernen ab dem 1. August 2013 aufsteigend aus. Die Landtagsfraktionen von SPD und CDU möchten den Zeitpunkt für das Auslaufen der Förderschule Lernen aber verschieben. Den Kommunen soll die Möglichkeit eröffnet werden, Schulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen für einen Übergangszeitraum bis längstens zum Ende des Schuljahres 2027 / 2028 im Sekundarbereich I fortzuführen. Allein die Kommune kann künftig darüber entscheiden, ob die Förderschule Lernen vor Ort noch bestehen bleibt oder vorerst weiter bestehen bleibt. Die Wahlmöglichkeiten der kommunalen Schulträger im Hinblick auf das schulische Angebot vor Ort werden damit erweitert.

Viele kommunale Schulträger haben sich diese Verlängerung der Fortführung des Sekundarbereichs I der Förderschule Lernen gewünscht. Eltern haben teilweise Vorbehalte gegenüber der inklusiven Beschulung ihrer Kinder in allgemeinbildenden Schulen. Diese Eltern wünschen sich, ihre Kinder weiterhin in der Förderschule Lernen unterrichten zu lassen. Schulleitungen vor Ort unterstützen dieses Anliegen in der Regel. Kommunen, die ein Interesse an der Fortführung der Förderschule Lernen haben, profitieren somit von der geplanten Gesetzesänderung.

Kommunale Schulträger, bei denen die inklusive Beschulung an allgemeinbildenden Schulen akzeptiert und angenommen wird, können im Falle der Gesetzesänderung den eingeschlagenen Weg fortführen und die Förderschule Lernen auslaufen lassen. Auch diese Entscheidung liegt allein bei der Kommune. Eine besondere kommunale Herausforderung könnte jedoch darin bestehen, dass Schulträger, die aufgrund der bestehenden Gesetzeslage davon ausgegangen sind, dass die Förderschule Lernen ausläuft, in den Planungen bereits so weit fortgeschritten

sind, dass die „freiwerdenden“ Schulgebäude bereits anderweitig verplant sind. Hier kann auf Druck von Eltern und Schulen eine schwierige Situation für die örtliche Gemeinschaft entstehen, die nicht unterschätzt werden darf.

Streichung des Wortes „schulisch“ zwecks Schaffung der Möglichkeit, vorschulische Sprachfördermaßnahmen anders zu organisieren, beispielsweise in Kindertagesstätten

Nach bestehendem Recht nehmen Kinder, die nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, bereits vor Beginn der Schulpflicht an schulischen Sprachfördermaßnahmen teil. Ob diese Voraussetzung vorliegt, wird von der zuständigen Grundschule bei der bereits bei der Anmeldung des Kindes in der Grundschule fest. Die Anmeldung erfolgt jeweils ein Jahr vor der Einschulung. Das Land stellt für diese Kinder eine Lehrerwochenstunde pro teilnehmendem Kind zur Verfügung. Erfahrungswerte der vergangenen Jahre zeigen, dass etwa zehn Prozent der Kinder eines Schuljahrgangs an der Sprachförderung teilnehmen. Die Sprachfördermaßnahmen selbst finden vorrangig in den Kindertagesstätten statt. Durchgeführt werden sie nach aktueller Rechtslage von Grundschullehrern.

FOTO: CLAUDIA HAUTUM/PIXELO

STUNDENPLAN			
Zeit	Montag	Dienstag	Mittwoch
7:30-8:35	Mathe	Englisch	Englisch
8:40-9:25	Deutsch	3.0	Mathe
9:45-10:30	Kunst		Deutsch
10:35-11:20	Sport		5.0
	Sport		

Die Regierungsfractionen beabsichtigen nun, die vorschulische Sprachförderung dahingehend zu öffnen, dass künftig auch Personen, die keine Lehrerinnen und Lehrer sind, die Sprachförderung durchführen können. Hier wird insbesondere an Erzieherinnen und Erzieher gedacht. Pädagogisch und systematisch werden diese Vorschläge vom Niedersächsischen Städtetag begrüßt.

Das Land beabsichtigt, mit dieser Maßnahme eine Einsparung von rund 500 Lehrerstellen. Im Umkehrschluss würde diese Maßnahme bedeuten, dass die Kommunen rund 500 Erzieherinnen und Erzieher zusätzlich einstellen müssten. Abgesehen vom Fachkräftemangel sind die Kommunen derzeit nicht in der Lage, diesen personellen Mehraufwand – für eine Landesaufgabe – zu tragen. Der Niedersächsische Städtetag fordert vom Land daher einen angemessenen finanziellen Ausgleich für die Kommunen und die entsprechende Qualifizierung des kommunalen Personals.

Der Bereich der Kindertagesbetreuung in den Kindertagesstätten – der von dieser Änderung betroffen ist, ist seit Jahren im Umbruch. Von der ursprünglich angebotenen Vier-Stunden-Betreuung für über dreijährige Kinder hat sich das Angebot zu einer „Rundumbetreuung“ besonders auf für Kinder unter drei Jahren entwickelt. Wie in unserem Positionspapier zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung dargestellt, verbleiben nach dem aktuellen Angebot seitens des Landes zur Elternbeitragsfreiheit der Kindertagesstätten rund 75 Prozent der Gesamtkosten einer Kindertagesstätte bei den Kommunen. Aus diesem Grund fordert der Niedersächsische Städtetag, den Verbleib der vorschulischen Sprachförderung beim Land. Dieser Punkt kann aus Sicht des Niedersächsischen Städtetages erst dann wieder aufgegriffen werden, wenn alle anderen offenen Punkte im Bereich der Kindertagesstätten – insbesondere die Finanzierung der Kommunen – neu und für beide Seiten fair geregelt ist.

Weiteres Verfahren

Der Gesetzentwurf wurde am 25. Januar 2018 in erster Lesung im Landtag eingebracht. Die parlamentarische Anhörung der Verbände fand am 8. und 9. Februar 2018 statt. Am 28. Februar 2018 soll das Gesetz durch den Landtag verabschiedet werden. Es wird darauf hingewiesen, dass sich die Fraktionen darauf verständigt haben, die Verabschiedung der Schulgesetznovelle noch im Februar durchzuführen, um den Kommunen ausreichend Zeit zur Umsetzung der Beschlüsse vor Ort zu geben.

„Vom Ankommen zur Teilhabe – Flüchtlingspolitik als Aufgabe und Herausforderung niedersächsischer Kommunen“

Fachtagung am Mittwoch, 31. Januar 2018
im Neuen Rathaus der Landeshauptstadt Hannover

Es war eine bemerkenswerte Premiere: Unter dem Titel „Flüchtlingspolitik als Aufgabe und Herausforderung niedersächsischer Kommunen“ trafen sich am 31. Januar 2018 im hannoverschen Rathaus Vertreter von kommunalen Verwaltungen und Integrationsvereinen, um sich über erfolgreiche Projekte bei der Integration von Flüchtlingen in ihren Heimatstädten und Gemeinden auszutauschen. Dazu eingeladen hatten der Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. und die drei kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens. Moderiert wurde die Veranstaltung von Christina von Saß (NDR).

In der Flüchtlingspolitik sind es die Kommunen, die die Integration der Geflüchteten vor Ort praktisch begleiten und Rahmenbedingungen für ihre gesellschaftliche Teilhabe schaffen. Dabei stehen die niedersächsischen Kommunen in einem Spannungsfeld zwischen den bundes- und landesrechtlichen Vorgaben und den Herausforderungen der praktischen Umsetzung auf lokaler Ebene. Deshalb wollten der Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. und die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens in diesem gemeinsamen Fachtag einen Blick auf die Flüchtlingspolitik vor Ort werfen.

Im Laufe der Tagung stellten Vertreterinnen und Vertreter der niedersächsischen Landkreise, Städte und Gemeinden gelingende Beispiele und erfolgreiche Konzepte der kommunalen Aufnahme- und Integrationspolitik vor.

Nach der Begrüßung durch die Sozialdezernentin der Landeshauptstadt Hannover, Konstanze Beckedorf, und dem Landrat des Landkreises Göttingen, Bernhard Reuter, hielt Professor Dr. Christoph Rass, IMIS / Universität Osnabrück ein Impulsreferat unter

dem Titel „Migration, Zuflucht und gesellschaftlicher Wandel in der Stadt“. Anschließend konnten die kommunalen Praktiker ihre Konzepte in vier Themenfelder präsentieren:

Themenfeld 1: Wohnen mit Dauerhafter Perspektive

Hier stellten Günter Wigbers, Samtgemeindebürgermeister der Samtgemeinde Sögel (LK Emsland) und Irmgard Welling, Bürgermeisterin (Gemeinde Sögel) das Modell einer Bürgergenossenschaft vor. Mit den Mitteln aus dieser Genossenschaft wurden drei Häuser gebaut und eines erworben. In diesen Häusern leben nun in zentraler Lage unter anderem auch Flüchtlingsfamilien.

Konstanze Beckedorf, Stadträtin für Soziales und Sport, präsentierte danach das Integrationsmanagement der Stadt Hannover. Hier werden mittlerweile ca. 40 Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter zur Begleitung und Betreuung der Flüchtlinge eingesetzt. Zusätzlich unterstützen sogenannte „Brückenbauer“ mit entsprechenden Sprachkenntnissen die Betreuer



Konstanze Beckedorf,
Stadträtin für Soziales und Sport,
Stadt Hannover

Themenfeld 2: Anlaufstellen und Zusammenarbeit vor Ort

Unter der Überschrift „Auf die Vernetzung kommt es an – Kooperationsstrukturen auf kommunaler Ebene“ erläuterte Seda Rass-Turgut, Integrationsbeauftragte der Stadt Osnabrück, wie sich in Osnabrück der Weg „von der Erstaufnahme zur Überleitung in die Regelsysteme“ gestaltet.

Nachdem Gaby Töpferwien, Fachgruppenleitung Integration aus dem Landkreis Goslar, zum Thema „Bedarfe ermitteln – Soziales Clearing durch behördliche Zusammenarbeit“ berichtet hatte, stellte Volker Grendel, Fachbereichsleiter Gesundheit und Soziales der Stadt Emden die „Anlaufstellen im Quartier“ vor.



Volker Grendel,
Fachbereichsleiter Gesundheit und
Soziales der Stadt Emden

Themenfeld 3: Die Situation geflüchteter Frauen

Dagmar Sachse, Sozialdezernentin der Stadt Oldenburg, stellte das Konzept „Gewaltschutz bei der Flüchtlingsunterbringung“ vor und erläuterte, dass der Schwerpunkt des Konzeptes auf der Gewaltprävention, aber auch auf der Hilfe bei Gewalttaten liege.

Dagmar Sachse,
Sozialdezernentin
der Stadt Oldenburg



Aus dem Landkreis Northeim wurde sodann über „Zentrale Frühe Hilfen“ eine Anlaufstelle für Frauen, Schwangere, Mütter und Kinder in Bad Gandersheim berichtet.

Kernpunkt der Aussage war, dass der Zugang zu Frauen mit Fluchthintergrund über die gesundheitliche Beratung gelingen kann.

Themenfeld 4: Sprachkoordination, Bildung und Arbeit

Volker Kammann, Fachbereichsleiter Bürgerservice, stellte mit zwei Vertretern des Vereins Lebenswege begleiten e.V. das Projekt der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen (LK Diepholz) „Asyl-Lebenswege begleiten“ vor. Hier geht es um Integration, Bildung und Arbeitsmarkt.

Karin Wilke, Gleichstellungs- und Integrationsbeauftragte aus der Stadt Osterholz-Scharmbeck (LK Osterholz), stellte die vielfältigen Projekte im „Haus der Kulturen“ vor. Dieses Haus hat sich zu einer interkulturellen Begegnungsstelle entwickelt.

Im Anschluss daran präsentierte der Ansprechpartner Asyl und Integration, Carl Sasse, die „Fachstelle und Ausbildungsforum – best practice“ in der Hansestadt Lüneburg. Er stellte dabei die gute Kooperation mit dem Landkreis Lüneburg heraus und berichtete insbesondere von den Erfolgen bei der Berufsorientierung von Jugendlichen.

Weitere Vorträge

Nach der Mittagspause hatte dann Dr. Hans-Joachim Heuer, Abteilungsleiter im Niedersächsischen Ministerium

für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, die Gelegenheit zum Thema „Strategie der Integration und Teilhabe in Niedersachsen“ vorzutragen. Er berichtete über die Kernaussagen zum Thema Integration im Koalitionsvertrag und präsentierte eine Broschüre mit dem Titel „Fördermöglichkeiten im Bereich der Migration und Teilhabe“.

Laura Müller, Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V., wies in ihrem Vortrag „Zuflucht Kommune. Gelingende Aufnahme von Geflüchteten in Niedersachsen“ auf die Broschüre „Zufluchtsort Kommune“ hin, welche unter anderem auf der Internetseite des Flüchtlingsrates zur Verfügung steht. In dieser Broschüre sind viele Praxisbeispiele von guten Konzepten bei der Aufnahme von Flüchtlingen aufgeführt.

Moderiertes Austauschgespräch

Abschließend wurden in einem moderierten Austauschgespräch zwischen Kai Weber, Vertreter des Flüchtlingsrates, Dr. Joachim Schwind als Vertreter der Kommunen, Dr. Hans-Joachim Heuer sowie unter Einbeziehung des Plenums viele Themen diskutiert. Zur Sprache kamen unter anderem die Abgeltungspauschale, Wohnsitzauflage, Aufnahmezentren sowie straffällige Jugendliche.



Schrifttum

Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG

Stelkens / Bonk / Sachs

9. Auflage 2018. Buch. XLVIII, 2736 Seiten,
Hardcover (in Leinen), 199 Euro,
ISBN 978-3-406-71095-7, 1, C.H.BECK

Der „**Stelkens/Bonk/Sachs**“ als renommiertes Standardwerk führt seinen Benutzer zuverlässig durch das Verwaltungsverfahrenrecht. Zu seinen Vorteilen zählen: eingehende Erläuterungen zu den Entwicklungen im Europarecht. Berücksichtigung von Besonderheiten des Landesrechts. Hinweise auf Parallelbestimmungen in SGB X, AO und weiteren Gesetzen für die leichtere Orientierung.

Die 9. Auflage kommentiert umfassend die aktuellen Entwicklungen zum e-Government, insbesondere die neuen Regelungen zum automatisierten Erlass und zur Internet-Bekanntgabe von Verwaltungsakten durch das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18.7.2016 (Änderungen der §§ 24 und 41 VwVfG; Einfügung eines neuen § 35a VwVfG). Vertieft erörtert

sind auch die Folgen der aktuellen EuGH-Rechtsprechung zur Präklusion im Verwaltungsverfahren.

Mit neuem Autorenteam: Herausgegeben von Professor Dr. Michael Sachs und MinR Dr. Heribert Schmitz. Mehrere bestens ausgewiesene Experten aus Wissenschaft, Justiz, Verwaltung und Anwaltschaft verstärken ab der 9. Auflage das Autorenteam.

„(...) Bei den zahlreichen Weiterungen, die die Neuauflage mit sich gebracht hat, wundert es nicht, dass sich der Umfang der Kommentierung gegenüber der Voraufgabe erheblich vergrößert hat. Hatte die 7. Auflage noch 2193 Seiten, weist die Neuauflage nunmehr 2648 Seiten auf. Dieser Zuwachs hat aber erfreulicherweise nur zu einer vergleichsweise geringen Erhöhung des Verkaufspreises um zehn Euro geführt. Das erleichtert die Anschaffung des Kommentars, dessen Heranziehung bei schwierigen verwaltungsverfahrenrechtlichen Fragen unentbehrlich ist und der aus dem verwaltungsverfahrenrechtlichen Schrifttum nicht mehr wegzudenken ist.“

Von Dr. Wolf-Rüdiger Schenke

Beitragsbefreiung für Kindergärten in Niedersachsen

„Zum Kindergartenjahr 2018/2019 wird die vollständige Beitragsfreiheit im Kindergarten eingeführt. Dabei sollen auch die Interessen der Kindertagespflege berücksichtigt werden. Hierbei soll mit den Kommunen eine entsprechende Finanzvereinbarung getroffen werden, die einen fairen Ausgleich der Interessen von Land und Kommunen vornimmt.“

Das ist der Originaltext aus der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU in Niedersachsen für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages von 2017 bis 2022. Der folgende Beitrag soll einen Überblick über den bisherigen Verlauf der Verhandlungen mit dem Land liefern und den Standpunkt der kommunalen Seite verdeutlichen.

Aktuelles Gesetzgebungsverfahren und erste Gespräche auf Arbeitsebene mit dem Land

Im Wahlkampf zur vorgezogenen Landtagswahl und in den Wahlprogrammen der beiden großen Parteien wurde frühzeitig angekündigt, dass neben dem dritten zukünftig auch das erste und zweite Kindergartenjahr beitragsfrei gestellt werden soll. Auf diese Ankündigung hat der NST frühzeitig reagiert und im Rahmen einer Arbeitsgruppe Grundlagen für ein „Positionspapier des NST zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung“ erarbeitet. Wir wollten gut vorbereitet in die Verhandlungen mit dem Land gehen und das aktuelle Gesetzgebungsverfahren nutzen, um einen neuen gesetzlichen Rahmen für eine faire Kostenverteilung zwischen Land und Kommunen zu schaffen. Das Positionspapier war Ausgangspunkt für unsere Verhandlungen mit dem Land (siehe Seite 27).

Nach den Vorstellungen des Landes soll das Vorhaben im Rahmen des Nachtragshaushaltes 2018 umgesetzt werden. Die Verabschiedung des Gesetzentwurfs ist in zweiter Beratung

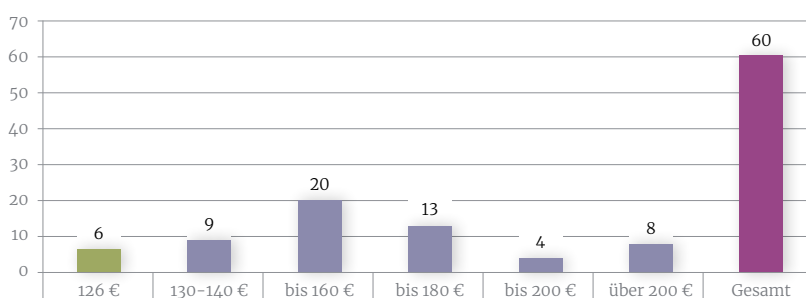
im Februarplenum vom 27.2. bis 1.3.2018 geplant. Bereits zum 1.3.2018 sollen damit die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung der Beitragsfreiheit im Kindergarten geschaffen worden sein.

Vor dem Hintergrund dieser Zeitplanung verwundert es nicht, dass das Niedersächsische Kultusministerium (MK) die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände bereits am 21.12.2017 zu einem ersten Gespräch „auf Arbeitsebene“ eingeladen hatte. In diesem Gespräch hat das MK erste Überlegungen zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kin-

der (KitaG) und die Berechnung einer zukünftigen Pauschalerstattung zur Kompensation der Einnahmeausfälle der Kommunen vorgestellt. Das Land hat angeboten, pro Kind und Monat bei einem Betreuungsumfang von 4 bis 7 Stunden den Betrag von 126 Euro und bei einem Betreuungsumfang von mehr als 7 Stunden den Betrag von 167 Euro zu zahlen. Dies soll durch eine Änderung des § 21 KitaG erfolgen. Dort ist bereits aktuell die landesseitige Kompensation für das dritte beitragsfreie Kindergartenjahr geregelt.

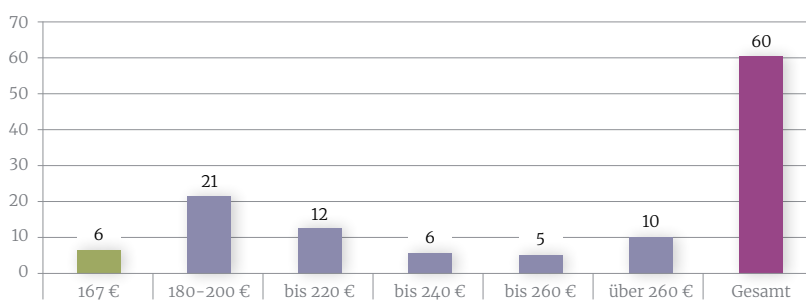
Bekanntlich betragen die aktuellen Pauschalen für das dritte beitragsfreie Kindergartenjahr monatlich 120 Euro beziehungsweise 160 Euro je Kind. Die Pauschalen sind in den letzten zehn Jahren nicht erhöht worden. Würde man bei einer Anpassung eine jährliche Tarifsteigerung von drei Prozent zugrunde legen, so wäre beispielsweise die Pauschale von 120 Euro mittlerweile auf etwa 166 Euro im Jahr 2018 ange-

4- bis 7-Stunden-Pauschale



(Quelle: Umfrage des NST, eigene Berechnungen der Mitglieder, Abfrage 4-7 Std.-Pauschale)

Ab 7-Stunden-Pauschale



(Quelle: Umfrage des NST, eigene Berechnungen der Mitglieder, Abfrage ab 7 Std.-Pauschale)

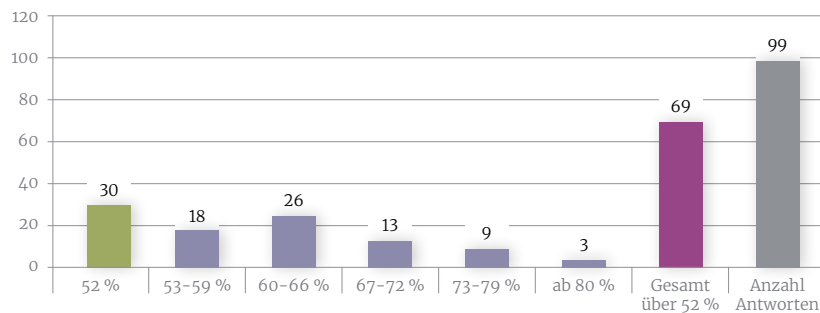
stiegen. Dies zeigt, wie unzureichend das erste Angebot des Landes war. Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände haben daher deutlich gemacht, dass sie eine Pauschalerstattung in der genannten Höhe für unzureichend halten und sich für eine Kostenerstattung des Landes auf der Basis der gesamten Betriebskosten ausgesprochen.

Unmittelbar nach dem Gespräch wurde mit Schreiben an die Hauptverwaltungsbeamten eine Abfrage bei den Mitgliedern des NST mit der Frage initiiert, wie hoch eine Pauschale nach § 21 KitaG sein müsste, um den Wegfall der Elternbeiträge zu decken. Trotz kurzer Fristsetzung haben sich 60 Mitglieder an dieser Umfrage beteiligt. Ergebnis ist, dass nur etwa zehn Prozent der teilnehmenden Mitglieder eine Pauschalerstattung in der angekündigten von MK vorgeschlagenen Höhe für auskömmlich hält. Dies gilt, wie sich aus den beiden Schaubildern auf Seite 25 ergibt, sowohl für die Pauschale von 126 Euro als auch für die Pauschale von 167 Euro.

Das Ergebnis dieser Umfrage hat die Geschäftsstelle des NST bestärkt, in den weiteren Verhandlungen für einen Systemwechsel weg von der Erstattung mit Pauschalen einzutreten.

Erstes Spitzengespräch

Am 12. Januar 2018 fand ein erstes Gespräch auf politischer Ebene zwischen den kommunalen Spitzenverbänden (für den NST haben Präsident Klingebiel, Vizepräsident Mädge und Hauptgeschäftsführer Dr. Arning teilgenommen) und Minister Tonne sowie den Staatssekretären Dr. Mielke, Manke, Nordmann und Willamowius statt. Beide Seiten haben lange Zeit auf ihren Maximalpositionen beharrt. Die Kommunalvertreter sind für eine Erstattung von zwei Drittel der doppelten Kosten eingetreten. Das Land hat ausschließlich eine Kompensation des Elternbeitrages über Pauschalen nach § 21 KitaG angeboten. Nach längeren Verhandlungen, hat man sich dann aber auf einen Systemwechsel hin zu einer Abrechnung auf der Basis der Finanzhilfe für Personalausgaben nach § 16 KitaG verständigt. Alle laufenden Leistungen des Landes und alle vom



(Quelle: Umfrage des NST, eigene Berechnungen der Kommunen, 99 Kommunen wurden ausgewertet)

Land aktuell zur Finanzierung der Beitragsfreiheit in Aussicht genommenen Leistungen sollen danach künftig über § 16 KitaG verteilt werden. Dazu hat das Land erst einmal ein Finanzvolumen von 570 Millionen in Aussicht gestellt. Damit könnte die Finanzhilfe nach § 16 KitaG in Höhe von 52 Prozent finanziert werden. Die Finanzhilfe würde sich im Vergleich zum geltenden Satz von 20 Prozent also um 32 Prozent erhöhen.

Über weitere, insbesondere für die kommunale Seite wichtige Punkte konnte man sich dagegen nicht verständigen: Dies betrifft eine weitere Steigerung des Satzes von 52 Prozent, um etwaige Härtefälle aufzufangen. Das Land wollte auch nicht zusagen, dass in dieser Wahlperiode eine Beteiligung des Landes an den Personalkosten in Höhe von zwei Dritteln erreicht wird. Auch auf eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei der Erstattung von Personalkosten etwa durch Einbeziehung von Vertretungs- und Springerkräfte konnte man sich nicht verständigen. Schließlich ist auch keine Vereinbarung darüber zustande gekommen, wie zeitnah die Finanzierung der dritten Kraft in Kindergärten, die duale Erzieherausbildung und die notwendige Investitionskostenförderung im Kindergartenbereich landesseitig aufgegriffen werden soll.

Eine weitere Befragung der NST-Mitglieder zum vorgenannten Verhandlungsergebnis hat ergeben, dass bei einem Drittel der teilnehmenden Mitglieder der vom Land angebotene Finanzhilfesatz von 52 Prozent die wegfallenden Kita – Beiträge kompensiert. Vergleicht man die Grafik (siehe oben) mit den beiden vorgenannten Grafiken zeigt sich, dass die Kompensationswirkung bei der Personalkostenpauschale nach § 16 KitaG anscheinend besser ist als bei einer Kompensation über Pauschalen nach § 21 KitaG.

Zweites Spitzengespräch

Am 19. Januar 2018 fand ein zweites Spitzengespräch auf politischer Ebene mit demselben Teilnehmerkreis statt. Hier zeigte sich allerdings relativ schnell, dass die Landesseite zu keinem der noch offenen Punkte Entgegenkommen signalisieren konnte. Das Angebot der Landesregierung, eine Vereinbarung allein über den Systemwechsel zu treffen, hat die kommunale Seite natürlich zurückgewiesen.

Wie geht es weiter?

Weitere offizielle Gespräche hat es bisher nicht gegeben. Das Land scheint aber nach wie vor zu seiner Zusage zu stehen, einen Systemwechsel hin zu einer Erstattung auf Basis von pauschalierten Personalkosten nach § 16 KitaG vollziehen zu wollen. Zu allen weiteren Fragen hat es sich bisher nicht positioniert. Das Präsidium des NST hat in seiner Sitzung am 8. Februar 2018 noch einmal die folgenden Punkte für die weiteren Verhandlungen bekräftigt und dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten sowie dem Hauptgeschäftsführer ein entsprechendes Mandat erteilt:

Es wird ein Systemwechsel hin zu einer Abrechnung auf der Basis der Finanzhilfe des Landes für Personalausgaben angestrebt; eine Spitzabrechnung wird nicht favorisiert. Beginnend mit einem „Startwert“ von 52 + x liegt der „Zielwert“ für die Finanzhilfe des Landes bei 66 Prozent. Ziel ist auch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage: Dies betrifft die Jahreswochenstundepauschale, die Einbeziehung von Vertretungskräften sowie die jährlichen Tarifsteigerungen bei den Erzieherinnen und Erziehern. Die Möglichkeit eines Scheiterns der Verhandlungen wird eingeräumt.

Auf dieser Basis wird der Verband die Verhandlungen mit dem Land weiterführen.



Positionspapier des NST zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung

Hannover, den 5. Januar 2018

Städte, Gemeinden und Samtgemeinden tragen eine besondere Verantwortung für die Elementarbildung unserer Kinder. Sie sind sich der Bedeutung dieser Zukunftsaufgabe bewusst und setzen hier selbstverständlich starke finanzielle Prioritäten. Sie lassen sich dabei von der Maxime leiten, dass unsere Gesellschaft für unterlassene Investitionen in die Bildung unserer Kinder mittel- bis langfristig teuer bezahlen wird.

Die kommunale Selbstverwaltung hat ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt und in den letzten zehn bis 20 Jahren für deutliche, sicht- und spürbare Verbesserungen bei der Elementarbildung unsere Kinder gesorgt. Mittlerweile ist allerdings ein eklatantes Missverhältnis von Aufgabenerfüllung durch die Kommunen und Finanzzuweisung durch das Land entstanden, das zu einer finanziellen Überforderung der Kommunen zu führen droht. Das Land muss die Kommunen daher schnellstens bei dieser wichtigen Zukunftsaufgabe finanziell entlasten.

Der Niedersächsische Städtetag hat eine Umfrage unter elf Städten zu den finanziellen Auswirkungen der Kindertagesbetreuung durchgeführt. An dieser Umfrage haben sich die Städte Barsinghausen, Braunschweig, Celle, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Leer, Lüneburg, Oldenburg, Osnabrück und Syke beteiligt. Die von diesen Städten gelieferten Zahlen sind die Basis der nachfolgenden Darstellungen zur Entwicklung der Belastungen in den letzten zehn Jahren (Ziffer 1) sowie der aktuellen Belastung der Kommunen durch die Betriebskosten der Kindertagesstätten (Ziffer 2.1).

Die teilnehmenden Städte konnten lediglich Zahlen für kommunale Kindertagesstätten liefern, da für Kindertagesstätten in Trägerschaft der freien Jugendhilfe kein valides Datenmaterial vorliegt. Sie konnten ebenfalls nicht zwischen den Kosten der Betreuung für Kinder bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres in der Krippe, von der Vollendung des dritten Lebensjahres bis zur Einschulung im Kindergarten und von der Einschulung bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres im Hort differenzieren. Die teilnehmenden Städte können die entstehenden Kosten nämlich vielfach nicht sachgerecht auf die einzelnen Betreuungsformen aufteilen. Dies betrifft insbesondere Kosten für Grundstücke und bauliche Anlagen wie Mieten, Nebenkosten oder AfA. Aber auch bei den Personalkosten ist eine Differenzierung vielfach nicht leistbar, da die Fachkräfte oft in unterschiedlichen Gruppen eingesetzt werden.

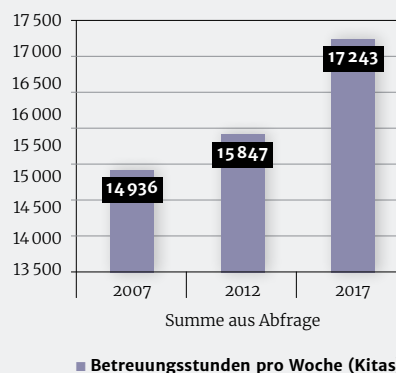
1. Kostendynamik der letzten zehn Jahre

Der Bereich der Kindertagesbetreuung ist seit Jahren im Umbruch. Von der ursprünglich angebotenen Vier-Stunden-Betreuung für über dreijährige Kinder hat sich das Angebot zu einer „Rundumbetreuung“ besonders auch für U3-Kinder entwickelt.

1.1 Anzahl der wöchentlichen Betreuungsstunden

Die Anzahl der **wöchentlichen Betreuungsstunden** für den Bereich der Betreuung der Drei- bis Sechsjährigen hat sich in den letzten zehn Jahren um ca. 15 Prozent erhöht. Daran wird der Trend zu einer Ausweitung der Betreuungszeiten von einer Halbtags- zu einer Ganztagsbetreuung deutlich, denn die Anzahl der Kindergartengruppen hat sich in diesem Zeitraum kaum verändert.

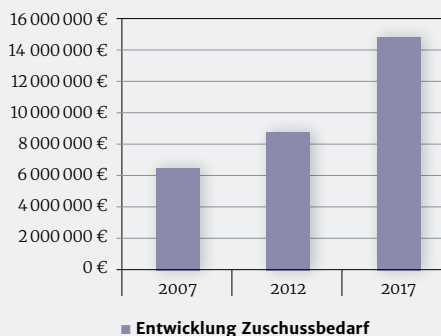
Betreuungsstunden pro Woche (Kitas)



1.2 Zuschussbedarf für Kindertagesstätten

Der Zuschussbedarf für die Kindertagesstätten hat sich in den letzten zehn Jahren um ca. 70 Prozent erhöht.

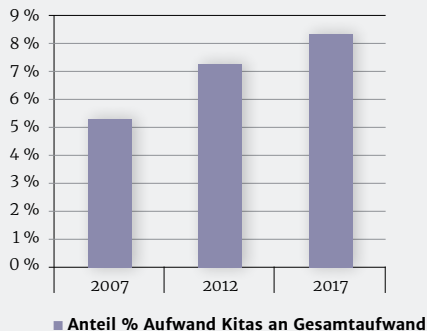
Entwicklung Zuschussbedarf



1.3. Anteil Aufwand für Kindertagesstätten am Gesamtaufwand der Kommunen

Der prozentuale Anteil der Kindertagesstättenfinanzierung am Gesamtaufwand der Kommunen ist in den letzten zehn Jahren um ca. 60 Prozent gestiegen.

Anteil % Aufwand Kitas an Gesamtaufwand



1.4 Flüchtlingskinder

Eine Umfrage des NST hat ergeben, dass im Schnitt fünf Prozent Flüchtlingskinder im Alter von null bis sechs Jahren in den Kommunen leben. Für diese Kinder sind auf Dauer zusätzliche Betreuungsplätze zu schaffen.

1.5 Weitere landespolitische „Kostentreiber“

Das Land hat ab dem Jahr 2017 faktisch die dritte Kraft in den Kindergärten eingeführt. Es hat dies aber nicht im KiTaG geregelt, um sich gegenüber den Kommunen nicht konnexitätspflichtig zu machen. Vielmehr hat es über eine Förderrichtlinie für fünf Jahre jeweils 60 Millionen Euro pro Jahr bereitgestellt und so bei den Kommunen finanzielle Anreize

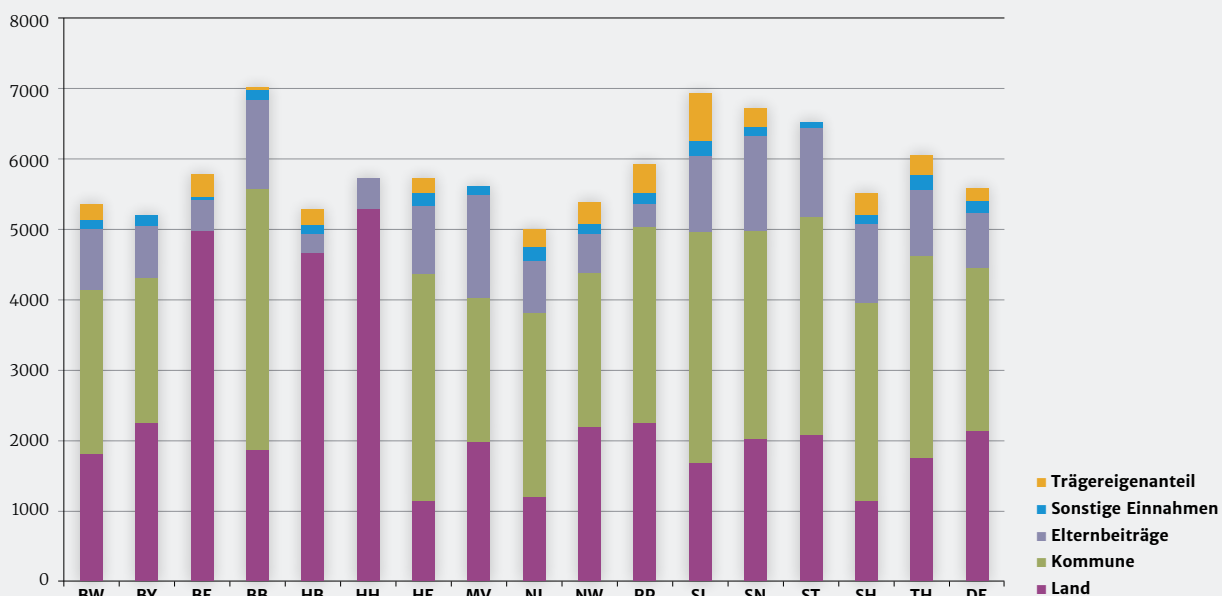
für die Einstellung einer dritten Kraft in den Kindergarten- gruppen geschaffen. Diese 60 Millionen Euro reichen aber bei weitem nicht aus, um die dritte Kraft in den Kindergärten flächendeckend zu finanzieren. Die entstehenden Lücken werden die Kommunen mit eigenen Mitteln füllen müssen. Weiterhin ist derzeit völlig ungeklärt, ob das Land nach den fünf Jahren noch Mittel bereitstellt. Daher tragen die Kommunen mittelfristig das Risiko, die gesamten Kosten für die dritte Kraft in Kindergartengruppen allein tragen zu müssen.

Außerdem prüft das derzeit Land, ob die vorschulische Sprachförderung nach § 64 Abs. 3 NSchG künftig von Erzieherinnen und Erziehern in den Kitas übernommen werden kann. Das Land erhofft sich dadurch eine Einsparung von rund 500 Lehrerstellen. Im Umkehrschluss würde diese Maßnahme bedeuten, dass die Kommunen rund 500 Erzieher zusätzlich einstellen müssten. Abgesehen vom Fachkräftemangel sind die Kommunen nicht in der Lage, diesen personellen Mehraufwand – für eine Landesaufgabe – zu tragen.

1.6 Bundesweiter Vergleich

Vergleicht man Finanzierung und Finanzverteilung in Niedersachsen mit der in anderen Bundesländern, so verstärkt sich der Eindruck, dass hier dringend Handlungsbedarf besteht. Niedersachsen liegt im Hinblick auf die Finanzzuweisungen des Landes mit Hessen und Schleswig Holstein bundesweit auf den letzten Rängen.

Mit Blick auf die weiterhin steigende Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen, die Ausdehnung der Betreuungszeiten, die weiteren oben genannten Herausforderungen sowie das Vorhaben des Landes, die Eltern kostenfrei zu stellen, ist eine deutliche Erhöhung des Finanzierungsanteils des Landes erforderlich.



Quelle: eigene Berechnung und FiBS auf Basis Statistisches Bundesamt, TU Dortmund und Behörde für Arbeit, Soziales, Familien und Integration Hamburg (ohne Bundesmittel)

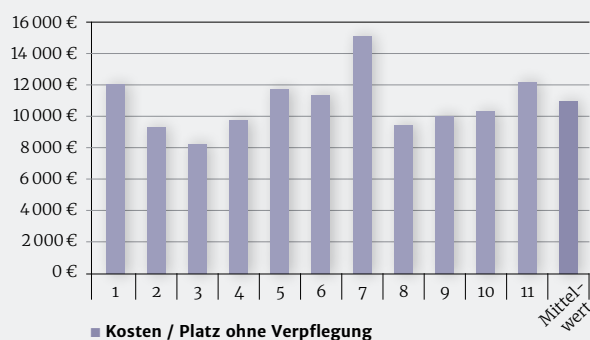
2. Finanzielle Situation der Kommunen bei der Finanzierung der Kita-Betriebskosten

Die elf Mitgliedskommunen des Niedersächsischen Städte- tages, die an der Umfrage teilgenommen haben, haben die ihnen entstandenen Kosten auf der Grundlage der Ergebnis- rechnung des Jahres 2016 ermittelt. Die Kommunen sind durch das Land zur doppischen Haushaltswirtschaft verpflichtet; die Kostenermittlungen enthalten also auch unbaren Aufwand wie Abschreibungen oder Verzinsung des Anlagekapitals. Alle die kommunalen Haushalte belastenden Kosten müssen im Rahmen des Haushaltsausgleichs durch Finanzmittel (bei- spielsweise Zuweisungen, Steuern, Finanzausgleich, Kredite) gedeckt werden.

Die Kosten werden verständlicherweise in den kommunalen Haushalten nicht nach Krippengruppen, Kindergarten- gruppen oder Hortgruppen getrennt erfasst. Eine getrennte Erfassung macht insbesondere bei Kosten für die Unterhal- tung und Bewirtschaftung der Kindertagesstätten (beispiels- weise Mieten, Pachten, Kosten für Heizung, Strom etc. oder Abschreibungen) keinen Sinn. Diese Kosten werden daher insgesamt gebucht und nicht auf die einzelnen Betriebsarten aufgeteilt. Im Ergebnis stellt die Umfrage daher eine Misch- kalkulation aus den Kosten für Krippen-, Kindergarten- und Hortgruppen dar.

Im Folgenden wird, ausgehend von der Kostenerhebung durch die elf Kommunen, der kommunale Finanzierungsanteil ermittelt. Diese Ermittlung wird einmal auf der Basis der Kos- ten pro Platz und Jahr im Kindergarten, sowie der Gesamtkos- ten aller niedersächsischen Kommunen für Kindergärten pro Jahr dargestellt. Die Erstattungen des Landes werden auf der Basis der für das Haushaltsjahr 2016 im Einzelplan 07 (Kultus- ministerium) Kapitel 0774 (Tageseinrichtungen für Kinder) veranschlagten Ausgaben angesetzt. Als Umrechnungsfaktor zwischen Kosten pro Platz und Jahr und Gesamtkosten aller niedersächsischen Kommunen pro Jahr dient die Zahl der Plätze für Kinder vom dritten bis zum vollendeten sechsten Lebensjahr in Kindertageseinrichtungen im Jahr 2016 (Quelle: Niedersächsische Kultusministerium). Die Zahl dieser Kinder im Jahr 2016 betrug 184 751. Die nachfolgende Darstellung bezieht sich daher in allen Punkten auf eine einheitliche Basis, nämlich das Jahr 2016.

Kosten / Platz ohne Verpflegung



2.1 Ermittlung der Kosten der Kommunen

Die Umfrage unter elf Städten, die insgesamt ca. 14 200 Plätze einbezogen hat, hat auf der Basis des doppischen Rechnungs- wesens ergeben, dass die Kosten für einen Platz in einer Kin- dertagesstätte im Schnitt ca. **11 000 Euro** pro Platz und Jahr betragen.

Multipliziert man diesen Wert mit den genannten 184 751 Kindergartenplätzen als Grundlage, ergeben sich landesweit Gesamtkosten in Höhe von **2 032 261 000 Euro** pro Jahr für die Betreuung von Kindern in Kindergärten:

	Kosten pro Platz und Jahr	Gesamtkosten pro Jahr
Aufwand der Kommunen	11 000 Euro	2 032 261 000 Euro

2.2 Finanzhilfe des Landes nach §§ 16 und 18 KiTaG

Nach § 16 KiTaG gewährt das Land eine Finanzhilfe in Höhe von 20 Prozent der Personalausgaben für die gesetzlich vor- gesehenen Kräfte in Kindertagesstätten.

Nach § 18 KiTaG gewährt das Land eine zusätzliche, ange- messene Finanzhilfe zu den nicht durch Leistungen nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs gedeckten Ausgaben, sofern eine gemeinsame Erziehung von Kindern mit und ohne Behinderungen in dafür genehmigten Gruppen stattfindet. Weiterhin kann das Land Zuwendungen nach Maßgabe seines Haushalts für zusätzliche Kräfte gewähren, die in Kinder- tagesstätten mit einem hohen Anteil an Kindern ausländischer Herkunft oder an Kindern aus besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen erforderlich sind.

Unter der TGr. 70 des Einzelplan 07 Kapitel 0774 des Landeshaushaltes sind für das Haushaltsjahr 2016 hierfür Finanzhilfen von insgesamt **205 776 000 Euro** veranschlagt. Dividiert man diesen Betrag durch 184 751 Plätze erhält man pro Platz einen Betrag von rund **1114 Euro**.

	Kosten pro Platz und Jahr	Gesamtkosten pro Jahr
Aufwand der Kommunen	11 000 Euro	2 032 261 000 Euro
Erstattung des Landes nach §§ 16 und 18 KiTaG	1114 Euro	205 776 000 Euro

2.3 Finanzhilfe nach § 21 KiTaG

Im Jahr 2007 wurde die Beitragsfreiheit für das letzte Kin- dergartenjahr in Form einer Pauschalerstattung an die Kom- munen eingeführt. Gem. § 21 KiTaG beträgt die Pauschale monatlich 120 Euro je Kind; sie erhöht sich auf monatlich 160 Euro je Kind, wenn die Betreuungszeit mindestens acht Stunden am Tag an fünf Tagen die Woche beträgt. Die Pau- schalen sind in den letzten zehn Jahren nicht einmal erhöht worden. Die Kommunen haben rechtlich keine Möglichkeit, ergänzende Elternbeiträge zu erheben, so dass die Kommunen insoweit nicht kostendeckend arbeiten können.

Unter dem Titel 633 10 des Einzelplans 07 Kapitel 0774 des Landeshaushalts sind für das Haushaltsjahr 2016 hierfür Finanzhilfen von **108 400 000 Euro** veranschlagt. Dividiert man diesen Betrag durch 184 751 Plätze erhält man pro Platz und Jahr einen Betrag von rund **587 Euro**.

	Kosten pro Platz und Jahr	Gesamtkosten pro Jahr
Aufwand der Kommunen	11 000 Euro	2 032 261 000 Euro
Erstattung des Landes nach §§ 16 und 18 KiTaG	1114 Euro	205 776 000 Euro
Erstattung des Landes nach § 21 KiTaG	587 Euro	108 400 000 Euro

2.4 Elternbeiträge

Nach § 20 KiTaG können die Kommunen zur Refinanzierung ihrer Kosten Elternbeiträge für Kindertagesstätten und damit auch für Kindergärten erheben. Sie sind dabei verpflichtet, die Höhe der Elternbeiträge nach sozialen Gesichtspunkten zu bemessen. Die wirtschaftliche Belastung für die Sorgeberechtigten muss zumutbar sein. Die Sätze der Gebühren und Entgelte sollen sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Sorgeberechtigten unter Berücksichtigung der Zahl ihrer Kinder richten und gestaffelt werden.

Die Höhe der Elternbeiträge wird in den Kommunen in Niedersachsen sehr heterogen geregelt. Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Jahr 2014 die Refinanzierung von Kindertagesstätten durch Elternbeiträge bei zwölf Städten und Gemeinden zwischen 10 000 und 20 000 Einwohner geprüft. In seinem Kommunalbericht 2014 stellt er fest, dass die Elternbeiträge einen Kostendeckungsgrad von durchschnittlich 16 Prozent der Betriebsaufwendungen aufweisen.

	Kosten pro Platz und Jahr	Gesamtkosten pro Jahr
Aufwand der Kommunen	11 000 Euro	2 032 261 000 Euro
Erstattung des Landes nach §§ 16 und 18 KiTaG	1114 Euro	205 776 000 Euro
Erstattung des Landes nach § 21 KiTaG	587 Euro	108 400 000 Euro
Angekündigte Erstattung für das 1. – 2. Jahr	1223 Euro	226 000 000 Euro
Verbleibende Kosten der Kommunen	8076 Euro	1 492 085 000 Euro

Da diese Erhebung allerdings nicht als repräsentativ angesehen werden kann, soll für die weitere nachfolgende Kostendarstellung der vom Land angekündigte Erstattungsbetrag für das erste und zweite Kita-Jahr von 226 000 000 Euro zugrundegelegt werden.

Danach ergibt sich eine angekündigte Refinanzierung für das erste und zweite Jahr in Höhe von **226 000 000 Euro** und pro Platz von **1223 Euro**.

2.5 Verbleibende Kosten der Kommunen

Somit tragen die Kommunen insbesondere unter Berücksichtigung der angekündigten Beitragsbefreiung und nach Abzug sämtlicher Einnahmen und Erstattungsbeträge **rund 75 Prozent der doppelten Kosten**.

2.6 Kindertagespflege

Die Zahl der Kinder in Kindertagespflege ist in den vergangenen zehn Jahren um über 300 Prozent gestiegen. 2016 wurden in Niedersachsen rund 4500 Kinder in der Kindertagespflege betreut. Die Kindertagespflege leistet damit einen bedeutenden Beitrag für die Entwicklung, Erziehung und Bildung unserer Kinder im Vorschulalter. Darüber hinaus leistet sie auch viel für die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung, denn Kindertagespflegekräfte können erforderlichenfalls auf besondere, individuelle Bedürfnisse der Eltern bei den Betreuungszeiten eingehen. Bei einer vollständigen Beitragsfreiheit im Kindergarten befürchten unsere Mitglieder, dass viele Eltern ihre Kinder in der Kindertagespflege ab- und im beitragsfreien Kindergarten anmelden werden. Dies ist in zweierlei Hinsicht problematisch: Einmal droht die Kindertagespflege in ihrem Bestand gefährdet zu werden. Zum anderen entsteht zusätzlicher Druck auf die Kommunen, weitere Kindergartengruppen einzurichten. In Zeile 159 der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU in Niedersachsen für die 18. WP des Niedersächsischen Landtages findet sich in diesem Zusammenhang folgende Aussage: „Dabei werden wir auch die Interessen der Kindertagespflege berücksichtigen.“ Das Land muss diese Aussage mit Leben füllen und die Träger der öffentlichen Jugendhilfe finanziell so ausstatten, dass sie durch eine deutliche Erhöhung der laufenden Geldleistung nach § 23 Abs. 2a SGB VIII der vorgenannten Tendenz effektiv entgegenwirken können.

2.7 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Nach § 90 Abs. 3 SGB VIII werden Elternbeiträge ganz oder teilweise vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen, wenn die Belastung den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist. Mit Einführung der vollständigen Beitragsfreiheit im Kindergarten werden diese Fälle nicht mehr auftreten, da alle Kinder den Kindergarten beitragsfrei besuchen können. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden also durch die Einführung der vollständigen Beitragsfreiheit im Kindergarten finanziell entlastet. Dies ist unproblematisch, sofern Träger der öffentlichen Jugendhilfe und Träger der Kitas identisch sind. In diesem Fall ist nämlich davon auszugehen, dass die finanzielle Entlastung weiterhin zur Kosten-

deckung für Kitas eingesetzt wird, also „im System bleibt“. Sofern Träger der öffentlichen Jugendhilfe und Träger der Kitas allerdings nicht identisch sind, muss dafür gesorgt werden, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe seine finanzielle Entlastung an den Träger der Kitas weitergibt. Dies betrifft insbesondere die Landkreisebene. Aus Sicht unserer Mitglieder wäre insoweit zumindest eine entsprechende Empfehlung des Landes und der drei kommunalen Spitzenverbände wünschenswert.

3. Investitionskosten

Investitionen in Kindertageseinrichtungen stellen die Kommunen vor erhebliche Herausforderungen. Daher unterstützt der Bund die Kommunen seit je her beim Ausbau der Kindertagesbetreuung. Das Land hat in diesem Zusammenhang bisher keinerlei finanzielle Unterstützung an die Kommunen geleistet.

Der Bund hat mit dem Gesetz zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung ein Sondervermögen um 1,126 Milliarden Euro bis 2020 aufgestockt. Das Land Niedersachsen erhält hiervon insgesamt 105 640 980 Euro (ca. 21,2 Mio. Euro in 2017 und je ca. 28,1 Mio. Euro in den Jahren 2018 bis 2020) zur Förderung von Investitionsvorhaben in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege für Kinder von der Geburt bis zum Schuleintritt.

In der Landesförderrichtlinie RAT V, mit der die Bundesmittel in Niedersachsen auf die Kommunen verteilt werden, hat das MK entgegen dem ausdrücklichen Wunsch der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände weiterhin vorgesehen, dass ausschließlich neu geschaffene Betreuungsplätze für unter dreijährige Kinder in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege gefördert werden. Zudem setzt das Land keine eigenen Mittel zur Investitionsförderung ein.

Damit tragen die Kommunen auch weiterhin bei den Investitionen im Bereich der Kindergärten 100 Prozent der Investitionskosten.

4. Forderungen an das Land

Um das Niveau der frühkindlichen Bildung halten zu können und die Kommunen vor einer finanziellen Überforderung zu schützen, bedarf es einer Neuordnung der Finanzverantwortung zwischen Land und Kommunen. Dies gilt umso mehr mit Blick auf die in der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU in Niedersachsen für die 18. WP des Niedersächsischen Landtages angekündigte „vollständige Beitragsfreiheit im Kindergarten“. Diese wird aktuell im Rahmen des Nachtragshaushaltes 2018

vom Land umgesetzt. Das Gesetzgebungsverfahren bietet Gelegenheit, einen neuen gesetzlichen Rahmen für eine faire Kostenverteilung zwischen Land und Kommunen zu schaffen.

Dabei muss bei der Finanzhilfe für die Kompensation von Elternbeiträgen zwingend ein Systemwechsel erfolgen. Das geltende System der Finanzhilfen im Rahmen von Pauschalbeträgen nach § 21 KiTaG ist nicht nur völlig unzureichend sondern auch ungerecht. Bei einer Kompensation der Elternbeiträge allein durch Pauschalbeträge werden Kommunen benachteiligt, die derzeit höhere Elternbeiträge als der Durchschnitt aller Kommunen erheben. Denn die Pauschalbeträge in § 21 KiTaG werden nach dem Durchschnitt der Kostendeckung durch Elternbeiträge aller Kommunen bemessen.

Es ist daher insgesamt ein Systemwechsel weg von der Zweigleisigkeit der Finanzhilfe gem. § 16 KiTaG und Pauschalerstattung gem. § 21 KiTaG hin zu einer eingeleisigen Kostenerstattung durch das Land auf Basis der doppelten Gesamtkosten oder zumindest auf Basis des gesamten Personalaufwands erforderlich. Beide Kostenerstattungsmodelle hätten zudem den Vorteil, dass ihnen eine Dynamisierung innewohnt. Denn bei steigenden Kosten – und davon ist mit Blick auf die Vergangenheit auszugehen – steigt automatisch auch die Erstattungsleistung des Landes.

Wir fordern daher,

- einen Systemwechsel bei der Finanzhilfe des Landes hin zu einer Kostenerstattung auf Basis der gesamten doppelten Betriebskosten für Kindergärten,
- eine Anteilsfinanzierung von zwei Dritteln durch das Land,
- dass keine Kommune im Vergleich zur aktuellen Situation finanzielle Einbußen erleidet,
- den Verbleib der vorschulischen Sprachförderung nach § 64 Abs. NSchG beim Land,
- eine angemessene Berücksichtigung der Interessen der Kindertagespflege,
- eine Weitergabe von Entlastungen bei der wirtschaftlichen Jugendhilfe an die Träger der Kitas, sofern diese nicht Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind,
- eine Ausweitung der Investitionskostenförderung auf den KITA-Ausbau und den Bau von Nebenräumen mit einer Landesbeteiligung von mindestens 50 Prozent der Kosten.



228. Sitzung des Präsidiums am 6. September 2017 in Hitzacker

Am 6. September 2017 tagte das Präsidium des Niedersächsischen Städtetages in Hitzacker. Leider hat es im Anschluss an diese Sitzung keine Berichterstattung in der NST-N gegeben. Dieses Versäumnis möchten wir hiermit – mit der Bitte um Entschuldigung seitens der Geschäftsstelle – beheben.

Gleich zu Beginn der Sitzung diskutierte das Präsidium die Forderungen des Niedersächsischen Städtetages zur Landtagswahl. Diese sind mittlerweile in den NST-N veröffentlicht worden und finden sich an einigen Stellen in der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages wieder. Hier zeigt sich, dass eine aktive Verbandsarbeit einiges bewirken kann.

Ein weiterer wichtiger und sehr kontrovers diskutierter Punkt war das sogenannte Kommunalinvestitionsförderpaket (KIP) II. Durch das KIP II

setzt das Land ein Förderprogramm des Bundes nach Art. 104c GG um. Der Bund hatte im vergangenen Jahr 3,5 Milliarden Euro für Investitionen in die Bildungsinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen bereitgestellt. Konkret ging es im Präsidium um die Frage, wie die auf Niedersachsen entfallende Bundesmittel in Höhe von rund 289 Millionen auf die niedersächsischen Kommunen verteilt werden sollen. Am Ende verständigte sich das Präsidium auf einen Verteilschlüssel aus Schülerzahlen, Kassenkrediten und Arbeitslosenquote.

Zu den Erfahrungen bei der Schadensabwicklung nach dem Hochwasser im Juli 2017 sowie zur Zusammenarbeit der Katastrophenschutzbehörden bei diesem Hochwasserereignis erfolgte ein reger Erfahrungs- und Meinungsaustausch. Die Kommunen einiger Präsidiumsmitglieder waren vom Hochwasser im Juli 2017 unmittelbar betroffen.

Am Vorabend hatten die Mitglieder des Präsidiums eine Schifffahrt auf der Elbe unternommen. Die Geschäftsstelle dankt der Stadt Hitzacker nochmals für die Ausrichtung der 228. Präsidiumssitzung.

230. Sitzung des Präsidiums am 8. Februar 2018 in Stade

*Am 8. Februar 2018
tagte das Präsidium
des Niedersächsischen
Städtetages in Stade.*

Zu Beginn der Sitzung referierte der Präsident des Niedersächsischen Studieninstituts, Professor Dr. Michael Koop, über die Qualifizierung von Quereinsteigern, den Aufbau einer kommunalen Bildungseinrichtung für Erzieherinnen und Erzieher sowie die Errichtung einer Verwaltungshochschule des Landes. An sein Impulsreferat schloss sich eine rege Diskussion zwischen den Mitgliedern des Präsidiums und mit dem Referenten über die künftige Ausrichtung der Ausbildung innerhalb des Niedersächsischen Studieninstituts an.

Ein weiterer wichtiger Tagesordnungspunkt war der Wechsel zwischen dem Präsidenten und Vizepräsidenten des Niedersächsischen Städtetages. Im Rahmen eines stets geübten, alternierenden Verfahrens wurde Ulrich Mädge, Oberbürgermeister der Hansestadt Lüneburg, zum Präsidenten gewählt. Der bisherige Präsident Frank Klingebiel, Oberbürgermeister der Stadt Salzgitter, wurde zum Vizepräsidenten bestimmt.

Von besonderer Bedeutung war auch die Neuausrichtung von Verband und Geschäftsstelle. Zu diesem Thema findet sich in diesem Heft ein ausführlicher Bericht.

Ein weiterer Schwerpunkt war natürlich die Umsetzung der Beitragsfreiheit im Kindergarten. Auch zu diesem Thema findet sich in diesem Heft ein ausführ-

licher Bericht. Hauptgeschäftsführer Dr. Arning informierte das Präsidium über eine Vielzahl von Gesprächen auf Arbeits- und auf politischer Ebene. Im Anschluss an diesem Bericht und im Anschluss an eine ausführliche Diskussion erteilte das Präsidium Präsident Mädge, Vizepräsident Klingebiel und Hauptgeschäftsführer Dr. Arning ein Mandat für die weiteren Verhandlungen.

Am Vorabend der Präsidiumssitzung hatte das Präsidium auf Einladung der Hansestadt Stade den sogenannten Schwedenspeicher besucht. Dieses Museum in einem barocken Backsteingebäude beherbergt Ausstellungen zur Hansezeit, zur Stadtgeschichte sowie zur Ur- und Frühgeschichte im Elbe-Weser-Dreieck. Die Geschäftsstelle dankt der Hansestadt Stade für die Gastfreundschaft.



Neuausrichtung Verband und Geschäftsstelle

Personelle Veränderungen bieten für eine Organisation wie den Niedersächsischen Städtetag eine natürliche Gelegenheit, seine Arbeit mit Blick auf Inhalte und Organisation auf den Prüfstand zu stellen. Im November hat der ehemalige Hauptgeschäftsführer Heiger Scholz den Verband, den er über zwölf Jahre erfolgreich geprägt hat, kurzfristig verlassen. Bereits im Dezember hat das Präsidium Dr. Jan Arning zum neuen Hauptgeschäftsführer gewählt. Beide haben sich bei ihren Überlegungen stets von der Frage leiten lassen, wie sich die Bedeutung einzelner Themen für die Arbeit der Mitglieder des Verbandes verändert und welche Schlussfolgerungen daraus für die Arbeit des Verbandes und der Geschäftsstelle zu ziehen sind.

Verbandsleben

Vorrangige Aufgaben des Verbandes sind die Interessenvertretung gegenüber dem Land und die Beratung der Mitglieder. Weitere satzungsgemäße Aufgabe ist aber auch die Vermittlung des Erfahrungsaustausches. Dieser soll möglichst vielen ermöglicht werden, die in den Mitgliedskommunen arbeiten und Verantwortung tragen.

Regelmäßiger – wenn auch seltener – Höhepunkt wird dabei weiterhin die alle zweieinhalb Jahre stattfindende Städteversammlung des Verbandes sein. Sie bietet die Gelegenheit, fachliche Themen zu diskutieren, Positionen des Verbandes zu beschließen und nach außen hin deutlich zu machen. Die nächste Städteversammlung wird im Frühjahr 2019 stattfinden. Sie soll wieder zu einem interessanten Treffpunkt für Ratsmitglieder, Hauptverwaltungsbeamte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen werden. Bei der traditionellen Abendveranstaltung wird auch der gesellige Teil nicht zu kurz kommen. In ihrem öffentlichen Teil wird sie zudem den Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern des Landes und zahlreicher Organisationen und Institutionen ermöglichen. Abgerundet wird die stete Versammlung durch eine interessante Ausstellung von Firmen, die zu den verschiedensten Themen Partner der Kommunen sind.

In den Jahren, in denen keine Städteversammlung stattfindet, wird der Verband wieder zu Ratsmitgliederkonferenzen einladen. Auch diese bieten die Möglichkeit, aktuelle Themen der kommunalen Selbstverwaltung zu diskutieren und sich mit Ratsmitgliedern aus anderen Kommunen auszutauschen. Die nächste Ratsmitgliederkonferenz ist für den Herbst 2018 geplant.

Nach der nächsten Kommunalwahl sind wieder Einführungsschulungen für neue Ratsmitglieder vorgesehen. Auch die Veranstaltungen der Tochtergesellschaft des Verbandes, der Innovative Start GmbH, stehen Ratsmitgliedern ebenso offen, wie zukünftig geplante Veranstaltungen zu einzelnen Fachthemen.

Zusätzlich zu den bewährten Sitzungen der Ausschüsse und Arbeitskreise des Verbandes wird es auch neue Veranstaltungsformen für die Mitglieder des Präsidiums oder alle Hauptverwaltungsbeamte geben.

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Internet- und Facebookauftritt des Verbandes werden zukünftig einen höheren Stellenwert haben und noch aktueller und besser gepflegt werden.

Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Verbandes soll intensiviert werden. Verbandspositionen sollen verstärkt intern und extern kommuniziert werden. Ziel der Geschäftsstelle ist es, dass insbesondere die Mitglieder noch besser über die Positionen des Verbandes informiert werden. So können sie diese auch bei Pressekontakten vor Ort verwenden und damit den Verband und die eigenen Vorhaben unterstützen.

Dabei ist sich die Geschäftsstelle bewusst, dass sich viele Mitglieder zu manchen Fragen eine offensivere Öffentlichkeitsarbeit des Verbandes wünschen. Bei der Entscheidung ob oder wie der Verband öffentlich wird, muss die Geschäftsstelle aber auch immer im Blick haben, welche Auswirkungen öffentliche Statements auf die Gespräche zum Beispiel mit der Landesregierung haben. Oft kann es auch taktisch klüger sein, das vertrauliche Gespräch zu suchen, als öffentlich laut zu werden.

Geschäftsverteilung der Geschäftsstelle

Nicht zuletzt die aktuelle Koalitionsvereinbarung ist ein Beleg für die steigende Bedeutung der Digitalisierung auch für die öffentliche Verwaltung. Im Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (MW) hat ein „Staatssekretär Digitalisierung“ seine Arbeit aufgenommen und die Ministerien richten „Stabsstellen Digitalisierung“ ein. Auch bei den Mitgliedern werden zunehmend entsprechende Dezernate bzw. Organisationseinheiten eingerichtet und

„Digitalisierungsbeauftragte“ berufen, die sich fachübergreifend mit Fragen der Auswirkungen beziehungsweise der Weiterentwicklung der Digitalisierung für die Städte und Gemeinden befassen. Dieser Entwicklung wird auch die Geschäftsstelle Rechnung tragen, indem das Thema intensiver in einem eigenen Referat bearbeitet werden.

Für den Bereich Soziales gewinnen die Schnittstellen zum Bereich Schule nicht zuletzt durch die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes sowie der Entwicklung der Betreuung von Grundschulkindern in Ganztagschulen/Horten zunehmend an Bedeutung. Die Geschäftsstelle hat hierauf mit der Zusammenfassung der Bereiche Schule und aller Sozialthemen in einem Referat reagiert.

Die jeweils aktuelle Geschäftsverteilung ist im Internetangebot unter www.nst.de zu finden.

Beratung und Erfahrungsaustausch

Die Erstellung von Mustertexten wird immer wieder bei der Geschäftsstelle nachgefragt. Dieser Nachfrage soll verstärkt dadurch Rechnung getragen werden, dass Arbeitsgruppen mit kommunalen Praktikern unter anwaltlicher Beratung entsprechende Texte entwickeln. Voraussetzung hierfür ist, dass sich Mitglieder aktiv einbringen. Die Erarbeitung der Straßenreinigungsgebühren-Mustersatzung hat gezeigt, dass diese Vorgehensweise erfolgreich sein kann. Die Mustertexte sollen auch in den Räten ihrer Arbeit erleichtern, indem rechtlich geprüfte Mustertexte zur Verfügung gestellt werden. Bestes Beispiel dafür sind die regelmäßig zu Beginn der Kommunalwahlperioden aktualisierten Muster für die Hauptsatzung und die Geschäftsordnung der Räte.

Kostenerstattung für Rechtsberatung zu Fraktionskostenzuschüssen

VG Lüneburg, Az. 5 A 74/13

Eigener Leitsatz

1. Ein Anspruch auf Erstattung für Rechtsberatung ergibt sich nicht aus § 57 Abs. 3, S. 1 NKomVG.
2. Der Entschädigungsanspruch einzelner Abgeordneter auf Ersatz ihrer Auslagen begründet keine Ansprüche auf Fraktionen.
3. Voraussetzung für die Erstattungsfähigkeit der Kosten ist einerseits, dass es sich um die Verteidigung organschaftlicher Rechte der Kompetenzen gehandelt hat, nicht nur die Verfolgung subjektiver Rechte eines Funktionsträgers als Person oder um die Geltendmachung einer groß objektiven Rechtswidrigkeit der im Einzelfall beanstandeten Handlung oder Unterlassung.

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens; insoweit ist das Urteil vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt von der Beklagten die Erstattung von Rechtsanwaltskosten, die ihr durch die Inanspruchnahme anwaltlicher Beratung im Zusammenhang mit einer Regelung zu den Fraktionskostenzuschüssen in der Satzung der Beklagten entstanden sind.

Die Klägerin ist seit November 2011 als Fraktion im Rat der Beklagten vertreten. Im Zusammenhang mit der beabsichtigten Änderung der seinerzeit geltenden Satzung der Beklagten über die Entschädigung der Ratsfrauen und -herren, Ortsratsmitglieder und ehrenamtlich Tätigen wegen des Inkrafttretens von neuen Regelungen für die Entschädigung von Ratsfrauen und -herren im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz – im Folgenden: NKomVG – und wegen des Beginns der neuen Wahlperiode reichte die durch ihren Fraktionsvorsitzenden vertretene Klägerin unter dem 6. Dezember 2011 einen Änderungsantrag zu der von der Verwaltung erarbeiteten Vorlage (...) für die Ratssitzung ein, welche die Aufwandsentschädigung der Fraktionsvorsitzenden und die Fraktionskostenzuschüsse betraf. Zur Begründung des Antrags wurde unter anderem auf die Empfehlungen der Entschädigungskommission nach § 55 Abs. 2 NKomVG vom September 2011 Bezug genommen, wonach unter anderem bei der zusätzlichen

Entschädigung der Fraktionsvorsitzenden nicht zwischen kleinen und großen Fraktionen unterschieden werde. Der Änderungsantrag der Klägerin fand keine Mehrheit.

Nach der im Dezember 2011 vom Rat der Beklagten beschlossenen Änderung der Entschädigungssatzung war in § 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 der Satzung bestimmt, dass Fraktionsvorsitzenden neben den Ratsherren und Ratsfrauen nach Abs. 1 gewährten Entschädigungen monatliche Aufwandsentschädigungen gezahlt werden, die nach der Anzahl der Mitglieder der Fraktion in Stufen – ausgehend von einem Grundbetrag von 200 Euro (bis 5 Mitglieder) bis zu 700 Euro (ab 21 Mitglieder) – ansteigen. Die Höhe der nach § 11 Abs. 1 der Satzung den Fraktionen zu den sachlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung gewährten Zuwendungen (Fraktionskostenzuschüsse) sind nach § 11 Abs. 2 der Satzung ebenfalls in Abhängigkeit von der Größe der jeweiligen Fraktion – ausgehend von einem Grundbetrag von 200 Euro (bei 2 bis 4 Mitgliedern der Fraktion) bis hin zu einem Grundbetrag von 800 Euro (ab 20 Mitgliedern der Fraktion) gestaffelt, zusätzlich werden 20 Euro je Ratsmitglied in der Fraktion gewährt.

In der Folgezeit setzte sich die Klägerin für eine Änderung der geltenden Entschädigungssatzung ein.

Mit Urteil vom 5. Juli 2012 (Az.: 8 C 22/11) entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass bei Zuwendungen an die Fraktionen der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten sei. Eine rein proportionale Verteilung nach der Fraktionsstärke sei bei unterschiedlich großen Fraktionen nur gleichheitsgemäß, wenn den Fraktionen kein von der Größe unabhängiger „fixer“ Aufwand entstehe oder dieser doch regelmäßig nicht ins Gewicht falle. In dem entschiedenen Fall wurde bei einer rein proportionalen Mittelverteilung eine gleichheitswidrige Benachteiligung kleiner Fraktionen angenommen.

Im November 2012 suchte der Fraktionsvorsitzende der Klägerin nach ihren Angaben ihren jetzigen Prozessbevollmächtigten auf, um Rechtsrat einzuholen.

Der Niedersächsische Städtetag wies nach Vorliegen der Entscheidungsgründe die Kommunen mit Schreiben vom 12. Dezember 2012 auf diese Entscheidung hin. Kopien der Mitteilung wurden in der Sitzung des Verwaltungsausschusses der Beklagten am 18. Dezember 2012 verteilt, bei der der

Fraktionsvorsitzende der Klägerin fehlte. Er erhielt eine Kopie des Schreibens im Rahmen einer Sitzung des Rates der Beklagten am 20. Dezember 2012. In seiner mündlichen Stellungnahme zum Haushaltsentwurf 2013 in dieser Sitzung wies der Fraktionsvorsitzende der Klägerin unter anderem auf die von ihm in der Vergangenheit wiederholt beanstandete Entschädigungssatzung hin und äußerte seine Erwartung, dass diese nicht aufrechterhalten werde.

Mit an den Rat der Beklagten gerichtetem Schreiben vom 2. Januar 2013 – eingegangen am 3. Januar 2013 – zeigte der Prozessbevollmächtigte der Klägerin seine Bevollmächtigung an, forderte den Rat unter Hinweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts auf, ab dem 1. Januar 2013 bis zur Neuregelung der Satzung keine Fraktionskostenzuschüsse nach der bisherigen Satzungsregelung zu leisten, binnen vier Wochen rückwirkend zum 1. Januar 2013 eine Satzung unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts zu verabschieden und kündigte weitere Schritte an, insbesondere eine verwaltungsgerichtliche Klage. Gleichzeitig wurde um Ausgleich der dem Schreiben beigefügten Rechnung gebeten. Diese wies eine Gebühr in Höhe von 631,80 Euro zuzüglich Auslagen in Höhe von 20 Euro sowie Mehrwertsteuer in Höhe von 123,84 Euro, mithin einen Gesamtbetrag von 775,64 Euro, aus. Der HVB der Beklagten erhielt eine Durchschrift zur Kenntnis.

Die Klägerin beantragte unter dem 9. Januar 2013 eine Änderung der Regelungen in § 1 Abs. 3 und § 11 Abs. 2 der bestehenden Entschädigungssatzung ohne eine Staffelung der Schwellenwerte entsprechend der Größe der Fraktion. Zur Begründung wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass die vorgesehenen Schwellenwerte nicht hinreichend begründet und unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts möglicherweise gesetzeswidrig seien.

Mit Schreiben vom selben Tage bestätigte die Beklagte den Eingang des Schreibens des von der Klägerin bevollmächtigten Rechtsanwaltes und wies darauf hin, dass mögliche Auswirkungen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts auf die Entschädigungssatzung der Beklagten geprüft würden. Es seien umfangreiche und sorgfältige Arbeiten erforderlich, die eine längere Zeit in Anspruch nehmen würden. Es sei daher beabsichtigt, zukünftige Zahlungen auf der Grundlage der Entschädigungssatzung zunächst unter Vorbehalt zu gewähren, bis ein abschließendes Ergebnis beziehungsweise eine Neufassung der Entschädigungssatzung vorliege.

Unter dem 22. Januar 2013 stellten andere Fraktionen im Rat der Beklagten einen Änderungsantrag zum Antrag der Klägerin. Danach sollte bis zum 1. Mai 2013 ein Änderungs-

vorschlag für die Entschädigungssatzung unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts entwickelt werden. Der Oberbürgermeister der Beklagten nahm in der Sitzung des Rates am 24. Januar 2013 zum Antrag der Klägerin Stellung und wies unter anderem darauf hin, dass das Urteil im November 2012 veröffentlicht und dem Fraktionsvorsitzenden im Dezember 2012 mit der Information des Niedersächsischen Städtetages bekannt gemacht worden sei. Danach sei mit einer Überprüfung der Regelung durch die Verwaltung begonnen worden. In der Sitzung wurde der Beschluss gefasst, den Antrag in den Verwaltungsausschuss zu überweisen und bis zur Überprüfung der Entschädigungssatzung zurückzustellen.

Mit Schreiben vom 18. Februar 2013 mahnte der Prozessbevollmächtigte der Klägerin die Zahlung des Rechnungsbetrages an. Zudem wies die Klägerin mit Schreiben vom 28. Februar 2013 den Rat der Beklagten darauf hin, dass eine Überprüfung der

Entschädigungssatzung erst nach dem Anschreiben des Prozessbevollmächtigten in die Wege geleitet worden sei. Daher seien die Kosten als erforderlicher außerordentlicher Aufwand für die Tätigkeit im Rat zu erstatten. Es wurde nochmals um Begleichung der Rechnung gebeten.

Die Beklagte lehnte unter dem 19. April 2013 (...) die Übernahme der geltend gemachten Kosten ab und wies darauf hin, dass das Schreiben des Städtetages vom 12. Dezember 2012 am 17. Dezember 2012 eingegangen und unverzüglich danach die Information der Fraktionen durch das Verteilen von Kopien im Verwaltungsausschuss am 18. Dezember 2012 veranlasst worden sei. Ein Mitglied der Klägerin sei an diesem Tage bei der Sitzung des Verwaltungsausschusses nicht anwesend gewesen. In der Sitzung sei mitgeteilt worden, dass sich die Verwaltung der neu entstandenen Problematik annehmen werde und einen Entwurf zur Anpassung der Satzung vorgelegt werden solle. Dementsprechend seien bisher geleistete Zahlungen ausgewertet und Anfragen an andere Städte im Hinblick auf Entschädigungsregelungen veranlasst worden. Die Voraussetzungen für die Erstattung der Kosten seien nicht gegeben. Voraussetzung dafür sei, dass die Rechtsberatung, die die Kosten verursacht habe, nicht mutwillig oder ohne vernünftigen Grund erfolgt sei. Hier sei unmittelbar nach Kenntnisnahme des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts alles Erforderliche in die Wege geleitet worden. Darüber sei auch die Klägerin informiert worden. Diese hätte zunächst abwarten müssen, ob eine Neuregelung in angemessener Frist erfolge. Dabei sei insbesondere auch ein gewisser Vorlauf für die Verwaltungstätigkeit und die notwendigen Verfahren zu berücksichtigen überdies sei die Höhe der Kosten nicht angemessen. Das

Schreiben war mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen.

Am 7. Mai 2013 beschloss der Rat der Beklagten eine Änderung der Entschädigungssatzung.

Die Klägerin hat am 21. Mai 2013 Klage erhoben.

Sie macht im Wesentlichen geltend, sie habe bereits seit dem Jahr 2011 Bedenken gegen die seinerzeit beschlossenen Entschädigungsregelungen geäußert. Das Gespräch mit ihr oder ihrem Fraktionsvorsitzenden sei nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts nicht gesucht worden. Gerade vor dem Hintergrund der wiederholt geäußerten Bedenken gegen die Regelungen in der Entschädigungssatzung sei es geboten gewesen, sie auf gegebenenfalls beabsichtigte Änderungen der Satzung hinzuweisen. Insbesondere der Oberbürgermeister der Beklagten habe bereits im November von dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Kenntnis gehabt. Sie habe nicht voreilig gehandelt, sondern erst anwaltliche Hilfe in Anspruch genommen, nachdem eine Reaktion auf das Urteil nicht erfolgt sei. Erst im November 2012 habe sie einen Rechtsanwalt aufgesucht, um rechtliche Beratung sowohl im Hinblick auf die Regelungen in § 1 Abs. 3 als auch im Hinblick auf § 11 Abs. 2 der Entschädigungssatzung einzuholen. Die Angehörigen der Fraktion, also der Fraktionsvorsitzende und der damalige stellvertretende Fraktionsvorsitzende, hätten am 2. November 2012 die Inanspruchnahme anwaltlicher Hilfe beschlossen. Zunächst sei am 24. November 2012 anwaltliche Hilfe nur wegen der Fraktionskostenzuschüsse in Anspruch genommen worden.

Später, am 27. November 2012, sei eine weitere Beratung wegen der Ungleichbehandlung des Fraktionsvorsitzenden erfolgt. Es sei um die Wahrnehmung organschaftlicher Rechte gegangen. Vor dem Schreiben ihres Bevollmächtigten habe es keine Hinweise gegeben, dass sich der Rat der Beklagten nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts der beanstandeten Themen annehmen werde. Daher sei die Beauftragung eines Rechtsanwaltes nicht voreilig, mutwillig oder ohne vernünftigen Grund erfolgt. Erst am 24. Januar 2013 habe der Rat der Beklagten einen Beschluss zur Überprüfung der Satzungen gefasst. Obwohl die Satzungsänderung erst am 7. Mai 2013 beschlossen worden sei, habe sie keine Klage erhoben. Die ihr gewährten Zuschüsse seien so knapp bemessen, dass die Inanspruchnahme juristischer Hilfe zur Wahrnehmung ihrer Rechte nicht aus den gewährten Zuschüssen beglichen werden könne. Der Bedarf für eine solche anwaltliche Beratung habe bestanden. Im Hinblick auf die Aufwandsentschädigung von Fraktionsvorsitzenden sei ihrer Auffassung nach

die Entschädigungssatzung weiterhin nicht rechtmäßig.

Die Klägerin beantragt, den Bescheid der Beklagten vom 19. April 2013 aufzuheben und die Beklagte zu verurteilen, an die Klägerin 775,64 Euro zu zahlen.

Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

Sie wiederholt und vertieft die Ausführungen vom 19. April 2013. Sie habe unverzüglich nach Kenntnisnahme von dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gehandelt. Zuvor habe es keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Rechtswidrigkeit der Entschädigungssatzung gegeben. Eine Überprüfung der Entschädigungssatzung sei im Verwaltungsausschuss am 18. Dezember 2012 angekündigt worden. Die Neufassung der Entschädigungssatzung sei in der Ratssitzung vom 20. Dezember 2012 nicht thematisiert worden, weil die Einladungen bei Eingang des Schreibens des Städtetages bereits versandt gewesen seien. Zudem habe es sich um die traditionelle Sitzung zur Beratung des Haushalts – hier für das Jahr 2013 – gehandelt. Es sei den Fraktionen nicht verwehrt, sich externen juristischen Rat zu holen, nicht in jedem Fall seien die hierfür aufzuwendenden Kosten jedoch von der Gemeinde zu erstatten. So liege es auch hier.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat keinen Erfolg.

1. Die Klage ist zulässig. Sie ist als allgemeine Leistungsklage (vgl. dazu Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 20. Aufl. 2014, Vorb § 40 Rn. 4; Sodan/Ziekow, VwGO, Kommentar, 4. Aufl. 2014, § 42 Rn. 39, jew.m.w.N.) gegen die Beklagte statthaft. Es handelt sich um eine Streitigkeit zwischen der Klägerin und der Beklagten über Leistungsansprüche im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufgaben der Klägerin als Fraktion im Rat der Beklagten. In dieser Streitigkeit kann die Beklagte gegenüber der Klägerin in ihrer Eigenschaft als Fraktion im Rat der Beklagten keine Verwaltungsakte erlassen und deshalb auch nicht im Wege der Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO zur Gewährung der begehrten Leistung verpflichtet werden. Eine gesetzliche Regelung oder ein (allgemeines) Subordinationsverhältnis, die Grundlage einer einseitigen Regelungsbefugnis der Beklagten gegenüber der Klägerin durch Verwaltungsakt sein könnten, fehlen. Es stellt eine Ausnahme dar, dass eine Fraktion gegenüber einer Gemeinde Ansprüche geltend macht, die im Außenrechtsverhältnis angesiedelt

sind (OVG NRW, Urteil vom 12.11.1991 – 15 A 1046/90 –, DVBl. 1992, 444).

Für die hier streitige Kostenerstattung zwischen einer Fraktion und anderen Organen oder Organteilen sowie im Verhältnis zur Gemeinde ist eine ausdrückliche Regelung nicht vorhanden. Es fehlt an einer besonderen Regelungsbefugnis der Gemeinde im Hinblick auf die Kostenerstattung durch Verwaltungsakt.

Allerdings hat die Beklagte ihre ablehnende Entscheidung in der äußeren Form eines Verwaltungsaktes getroffen und das Schreiben mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen. Das macht die Entscheidung aber noch nicht zu einem Verwaltungsakt, weil die Merkmale des Verwaltungsaktes materieller Natur sind. Im Hinblick auf die Anfechtung ist aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG eine Entscheidung, die lediglich der Form nach ein Verwaltungsakt ist, zwar wie ein Verwaltungsakt zu behandeln (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 15. Aufl. 2014, § 35 Rn. 52), im Hinblick auf den hier geltend gemachten Zahlungsanspruch stellt sich das Klagebegehren indes aus den dargelegten Gründen nicht als Verpflichtungsbegehren im Sinne des § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO dar.

Die entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis der Klägerin ist gegeben. Die Klagebefugnis einer Ratsfraktion, die entsprechend § 61 Nr. 2 VwGO Beteiligten fähig ist und zur Wahrnehmung ihrer Rechte das Verwaltungsgericht anrufen kann (vgl. Thiele, NKomVG, Kommentar, 2011, § 57 Anm. 5; Wefelmeier in: Kommunalverfassungsrecht Niedersachsen, Kommentar, Stand: November 2014, § 57 Rn. 8; Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 6. Aufl. 2011, Anm. 5.4.2.2., jeweils m.w.N.), setzt voraus, dass diese die Verletzung eigener (organschaftlicher) Rechte oder Kompetenzen geltend macht, die zumindest möglich erscheinen muss. Die Klägerin macht einen ihr als Fraktion im Rat der Beklagten zustehenden Erstattungsanspruch geltend, der im Zusammenhang mit der Beauftragung eines Rechtsanwalts zur Geltendmachung organschaftlicher Rechte der Fraktion – hier der Gewährung von Fraktionskostenzuschüssen unter Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes – erfolgt ist.

Es fehlt auch nicht an dem grundsätzlich erforderlichen Rechtsschutzinteresse. Die Beklagte hat trotz Zahlungsaufforderung den geltend gemachten Rechnungsbetrag nicht ausgeglichen und auch auf eine Mahnung nicht reagiert. Damit kann vom Vorliegen des Rechtsschutzinteresses ausgegangen werden, unabhängig von der

Frage, ob die Klägerin als Fraktion im Rat der Beklagten aus Kostengründen gehalten gewesen wäre, vor Beschreiten des Rechtsweges ihr Vorgehen zu überprüfen beziehungsweise andere Möglichkeiten auszuloten (vgl. dazu Meyer, a.a.O., Anm. 5.4.2.5.).

2. Die Klage ist nicht begründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch gegen die Beklagte auf Zahlung von 775,64 Euro wegen der Inanspruchnahme anwaltlicher Beratung. Die Voraussetzungen für einen Kostenerstattungsanspruch liegen nicht vor.

Ein Anspruch auf Erstattung dieser Kosten ergibt sich insbesondere nicht aus § 57 Abs. 3 Satz 1 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576, zuletzt geändert d. Art. 2 d. Ges. vom 16.12.2014, Nds. GVBl. S. 434) – NKomVG –. Diese Regelung betrifft die finanzielle Unterstützung der Ratsfraktionen zur Aufgabenwahrnehmung und damit regelmäßig anfallende Kosten, die von den Fraktionen weitgehend beeinflusst werden können, nicht aber für den im Zusammenhang mit Organstreitigkeiten verursachten (einmaligen) finanziellen Aufwand. Ob die Gemeinde – wie hier – ihren Fraktionen Mittel für ihre sonstigen (regelmäßigen) Aufwendungen zur Verfügung stellt, ist daher nicht maßgeblich (vgl. OVG NRW, Urteil vom 12.11.1991 – 15 A 1046/90 –, DVBl. 1992, 444; Meyer, a.a.O., Anm. 5.4.3.). Im Übrigen besteht ein Rechtsanspruch der Fraktionen auf die Gewährung von Zuwendungen gegen die Kommune nach § 57 Abs. 1 NKomVG grundsätzlich nicht, Höhe und Umfang der dort geregelten Zuwendungen stehen ebenfalls grundsätzlich im Ermessen der Kommune, wenn auch im Einzelfall die Pflicht zur Gewährung von Sachleistungen oder finanziellen Zuwendungen bestehen kann (Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 74 ff; Meyer, a.a.O., Anm. 6.2.1.1., vgl. auch: Nds. OVG, Urteil vom 4.8.1994 – 10 L 5985/92 –, NVwZ-RR 1995, 215).

Der geltend gemachte Erstattungsanspruch der Klägerin als Fraktion im Rat der Beklagten kann auch nicht auf § 55 Abs. 1 i.V.m. § 44 Abs. 1 NKomVG gestützt werden. Der Entschädigungsanspruch einzelner Abgeordneter beziehungsweise einzelner Mitglieder der Vertretung – hier des Rates – auf Ersatz ihrer Auslagen begründet keine Ansprüche der Fraktion. Schließen sich zwei oder mehr Abgeordnete zu einer Fraktion oder Gruppe zusammen (§ 57 Abs. 1 NKomVG), so ist die Fraktion ebenso wie ihre Mitglieder gleichberechtigt an der Willensbildung der Vertretung zu beteiligen (BVerwG, Urteil vom 10.12.2003 – 8 C 18.03 –, BVerwGE 119, 305), ihre Rechtsteilung ist aber von der ihrer Mitglieder zu unterscheiden und ermächtigt sie nicht, Rechte oder Kompetenzen ihrer Mitglieder wahrzunehmen.

Aber auch aus anderen Gründen besteht der geltend gemachte Anspruch nicht. Gerade im Hinblick auf die im NKomVG enthaltenen Regelungen zu den Ansprüchen einzelner Abgeordneter auf Ersatz ihrer Auslagen wird vertreten, ein gesonderter Anspruch einer Fraktion auf Erstattung der im Zusammenhang mit der Durchführung eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens entstandener Kosten bestehe (anders als beim einzelnen Abgeordneten) neben gemäß § 57 Abs. 3 NKomVG gewährten Zuwendungen grundsätzlich nicht (Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 8).

Da grundsätzlich von der Möglichkeit der Beteiligung einer Ratsfraktion im Kommunalverfassungsstreitverfahren zur Wahrung eigener organschaftlicher Rechte ausgegangen wird (vgl.: BVerwG, Beschluss vom 22.12.1988 – 7 B 208.87 –, NVwZ 1989, 470; Nds. OVG, Beschluss vom 3.7.2014 – 10 ME 38/14 –, NdsVBI 2014, 285; Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 8; Thiele, a.a.O. § 57 Anm. 5; Meyer, a.a.O., Anm. 5.4.2.2.), begegnet die generelle Ablehnung eines Anspruchs auf Erstattung der im Zusammenhang mit der Durchführung eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens (oder im Vorfeld eines solchen) entstandenen Kosten Bedenken. Ein Verweis der Fraktion auf nach § 57 Abs. 3 S. 1 NKomVG gewährte Zuwendungen (vgl. Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 101) dürfte insoweit nicht ausreichend sein. Wird davon ausgegangen, dass es insbesondere für Minderheitsfraktionen punktuell erforderlich sein kann, Alternativen zur herrschenden Verwaltungsauffassung zu ermitteln, um auf die Willensbildung in der Vertretung mit einem schlüssigen Gegenkonzept einwirken zu können, eigene Initiativen zu entwickeln oder Missstände in der Verwaltung zu überprüfen und externen Rechtsbeistand zur Vorbereitung oder Durchführung eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens hinzuzuziehen (so Wefelmeier, a.a.O., § 57 Rn. 101), dann dürfte gerade Minderheitsfraktionen, denen Zuwendungen nach § 57 Abs. 3 Satz 1 NKomVG möglicherweise nicht oder nur in geringer Höhe gewährt werden, nicht die Erstattung notwendiger Kosten versagt werden.

Ob in Niedersachsen grundsätzlich ein Anspruch der Ratsfraktionen auf Erstattung notwendiger Kosten zur Vorbereitung oder Durchführung eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens ausgeschlossen ist, kann hier offen bleiben, weil jedenfalls die Voraussetzungen für einen solchen Anspruch der Klägerin nicht vorliegen.

In Rechtsprechung und Literatur wird angenommen, dass kommunale Funktionsträger grundsätzlich von der Gemeinde die Erstattung notwendiger Kosten einschließlich der notwendigen Kosten für eine anwaltliche Vertretung verlangen können, die ihnen gerichtlich oder außergerichtlich im Rahmen

eines Streits um die ihnen nach dem Kommunalverfassungsrecht zugewiesenen Rechte entstanden sind (vgl. OVG NRW, Urteil vom 24.4.2009 – 15 A 981/06 –, NVwZ-RR 2009, 819 und Urteil vom 12.11.1991 – 15 A 1046/90 –, DVBI. 1992, 444; OVG Bremen, Beschluss vom 31.5.1990 – 1 B 18/90, 1 B 21/90 –, NVwZ 1990, 1195; OVG Saarland, Beschluss vom 5.10.1981 – 3 R 87/80 –, NVwZ 1982, 140 und Beschluss vom 26.5.2008 – 3 A 12/08 –, juris; VG Düsseldorf, Urteil vom 23.5.2014 – 1 K 4833/13 –, juris; Meyer, a.a.O., Anm. 5.4.3 m.w.N.; zum Anspruch eines Mitgliedes der Vertretung: VG Hannover, Urteil vom 5.4.2000 – 1 A 3570/99 –, NdsVBI. 2000, 308; Thiele, a.a.O., § 66 Anm. 5; Wefelmeier, a.a.O., § 54 Rn. 37 ff m.w.N.). Die Pflicht zur Kostenerstattung wird grundsätzlich auch für Kosten einer außergerichtlichen Auseinandersetzung und Beilegung der Streitigkeit bejaht (OVG Münster, Urteil vom 12.11.1991 – 15 A 1046/90 –, Urteil d. Ka. vom 16.3.2011 – 5 A 61/10 –). Der Annahme des Erstattungsanspruchs liegt die Überlegung zugrunde, dass der kommunale Funktionsträger bei der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung von ihm zugewiesenen Aufgaben und Kompetenzen einschließlich der damit verbundenen notwendigen Kosten dem Grunde nach Aufgaben der Gemeinde wahrnimmt. Die Aufgaben sind den Funktionsträgern nicht im eigenen Interesse, sondern ausschließlich im Interesse der Gemeinde zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zugewiesen (vgl. OVG NRW, Urteil vom 24.4.2009 – 15 A 981/06 –, NVwZ-RR 2009, 819).

Diese Grundsätze werden auch bei Ratsfraktionen angewendet (vgl. OVG NRW, Urteil vom 24.4.2009 – 15 A 981/06 –, NVwZ-RR 2009, 819 und Urteil vom 12.11.1991 – 15 A 1046/90 –, DVBI. 1992, 444; VG Düsseldorf, Urteil vom 23.5.2014 – 1 K 4833/13 –, juris). Da den Ratsfraktionen Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen sind (vgl. § 57 NKomVG), können auch Kosten, die im Zusammenhang mit der Verteidigung oder Durchsetzung solcher Rechte entstehen, der Gemeinde zuzurechnen sein. Die Zurechnung ist allerdings – auch im Hinblick auf sonstige Funktionsträger – nicht unbegrenzt möglich. Daher unterliegt die Inanspruchnahme der nach den oben dargestellten Grundsätzen zur Kostentragung verpflichteten Kommune besonderen Grenzen (vgl. dazu: OVG Münster, Urteil vom 24.4.2009 – 15 A 981/06 –, NVwZ-RR 2009, 819 und Urteil vom 12.11.1991 – 15 A 1046/90 –, DVBI. 1992, 163; OVG Bremen, Beschluss vom 31.5.1990 – 1 B 18/90, 1 B 21/90 –, NVwZ 1990, 1195; VG Düsseldorf, Urteil vom 23.5.2014 – 1 K 4833/13 –, juris; Urteil d. Ka. vom 16.3.2011 – 5 A 61/10 –, für Mitglieder der Vertretung: VG Hannover, Urteil vom 5.4.2000 – 1 A 3570/99 –, NdsVBI. 2000, 308; Wefelmeier, a.a.O., § 54 Rn. 37 ff.). Voraussetzung für die Erstattungsfähigkeit der Kosten ist einerseits,

dass es sich um die Verteidigung organschaftlicher Rechte oder Kompetenzen gehandelt hat, nicht um die Verfolgung subjektiver Rechte eines Funktionsträgers als Person oder um die Geltendmachung einer bloß objektiven Rechtswidrigkeit der im Einzelfall beanstandeten Handlung oder Unterlassung. Denn nur dann ist gewährleistet, dass der Funktionsträger nicht im eigenen Interesse gehandelt hat, sondern im gemeindlichen, und dass er die ihm zugewiesenen Kompetenzen nicht überschritten hat, da die Überwachung der objektiven Rechtmäßigkeit der Gemeindeverwaltung regelmäßig nicht Aufgabe des jeweiligen Funktionsträgers – hier der Fraktion – ist (OVG NRW, Urteil vom 12.11.1991 – 15 A 1046/90 –, DVBI. 1992, 444; VG Düsseldorf, Urteil vom 23.5.2014 – 1 K 4833/13 –, juris). Erforderlich ist allerdings nicht, dass die organschaftlichen Befugnisse tatsächlich bestanden haben oder tatsächlich verletzt worden sind. Die schlüssige Darlegung reicht insoweit aus.

Um der Gefahr eines möglichen Missbrauchs des Kostenerstattungsanspruchs zu begegnen, ist weitere Voraussetzung, dass die kostenauslösenden Maßnahmen im Zusammenhang mit der Durchsetzung organschaftlicher Rechte nicht mutwillig aus sachfremden Gründen eingeleitet worden sind. Denn – wie bereits ausgeführt – sind einer Ratsfraktion wie auch sonstigen Funktionsträgern als Organ oder Organteil Rechte zugewiesen, die sie im Interesse der Gemeinde wahrzunehmen haben. Daher besteht bei der Durchsetzung dieser Rechte die Pflicht zur Rücksichtnahme und Treue gegenüber der Kommune (OVG NRW, Urteil vom 24.4.2009 – 15 A 981/06 –, NVwZ-RR 2009, 819; vgl. auch: Wefelmeier, a.a.O., § 54 Rn. 38). Zur Wahrung organschaftlicher Rechte sind daher kostenauslösende Maßnahmen des Funktionsträgers, wie etwa die Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage oder auch die Beauftragung eines Rechtsanwalts zur Prüfung der weiteren Rechtsverfolgung, nicht bereits bei bloßen Meinungsverschiedenheiten unter den Organen oder Funktionsträgern gerechtfertigt und notwendig. Bestehen zwischen den im Rat vertretenen Fraktionen, Gruppen oder einzelnen Ratsmitgliedern Unstimmigkeiten über die ihnen jeweils zustehenden Aufgaben und Kompetenzen, ohne dass das zuständige Organ hierüber bereits entschieden hat, werden zwar organschaftliche Aufgaben und Kompetenzen berührt, in diesem Stadium stehen jedoch die politische Meinungsbildung über das Bestehen, den Inhalt und den Umfang der betroffenen Aufgaben und Kompetenzen im Vordergrund, wobei die von einem Beteiligten möglicherweise befürchtete Verletzung organschaftlicher Befugnisse noch offen ist (OVG NRW, Urteil

vom 24.4.2009 – 15 A 981/06 –, NVwZ-RR 2009, 819).

Unterschiedliche Auffassungen über das Bestehen, Inhalt oder Umfang organschaftlicher Rechte sind Teil des Meinungsbildungsprozesses. Erst wenn dieser abgeschlossen ist, lässt sich erkennen, ob die Verletzung organschaftlicher Rechte zu befürchten ist oder eintreten wird. Davor sind kostenauslösende Maßnahmen, wie die Beauftragung eines Rechtsanwaltes zur Durchsetzung der Rechte, unter Berücksichtigung der Interessen der Gemeinde in der Regel nicht gerechtfertigt. Ein vernünftiger Anlass, die entstandenen Aufwendungen nach dem auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben ersetzt verlangen zu können (vgl. dazu VG Hannover, Urteil vom 5.4.2000 – 1A 3570/99 –, NdsVBl. 2000, 308), besteht in einem solchen Fall nicht.

Danach steht der Klägerin der geltend gemachte Anspruch nicht zu. Zwar ging es ihr um die Wahrung bzw. Durchsetzung organschaftlicher Rechte in ihrer Eigenschaft als Fraktion (§ 57 NKomVG) im Rat der Beklagten. Sie hatte auch bereits in der Auseinandersetzung im Vorfeld der Beauftragung ihres Prozessbevollmächtigten deutlich gemacht, dass es ihr um die Wahrung der Chancengleichheit gerade in ihrer Eigenschaft als kleine Fraktion im Rat der Beklagten gehe. Es ging im Hinblick auf die Fraktionskostenzuschüsse auch nicht um die finanzielle Ausstattung einzelner Funktionsträger der Klägerin, sondern um die Verteilung der Fraktionskostenzuschüsse unter Wahrung von Art. 3 Abs. 1 GG.

Der Klägerin steht bei Anwendung der oben dargelegten Grundsätze aber der Kostenersatzungsanspruch wegen der Beauftragung ihres Prozessbevollmächtigten zur rechtlichen Beratung unter Berücksichtigung des Grundsatzes von Treu und Glauben nicht zu. Die Kammer erkennt dabei nicht, dass die Klägerin bereits seit 2011 vergeblich versucht hatte, auf eine Änderung der Entschädigungssatzung der Beklagten hinzuwirken, nach der die finanzielle Ausstattung kleiner Fraktionen verbessert wird. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juli 2012 hat sie solche Anstrengungen allerdings vor der Beauftragung ihres Prozessbevollmächtigten nicht erneut unternommen. Bei der Inanspruchnahme anwaltlicher Beratung und der Beauftragung des Prozessbevollmächtigten, mithin der kostenauslösenden Handlung, hatte sie den Antrag auf Änderung der Entschädigungssatzung unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts noch nicht angebracht. Es ist auch nicht ersichtlich, dass sie sonst Maßnahmen ergriffen hätte, um eine Änderung der Entschädigungssatzung unter Berücksichtigung dieser Entscheidung zu erreichen. Vor der

Beauftragung eines Rechtsanwaltes beziehungsweise Einholung rechtlichen Rates zur Wahrung ihrer Rechte hätte sie aber nach den oben gemachten Ausführungen zunächst selbst versuchen müssen, auf eine entsprechende Entscheidung beziehungsweise Satzungsänderung durch den Rat der Beklagten hinzuwirken. Wie der Fraktionsvorsitzende der Klägerin in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, hatte er vor dem Beratungstermin bei seinem Rechtsanwalt Kenntnis von dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juli 2012. Wegen der nunmehr geänderten Situation mit dem Ergehen der höchstrichterlichen Entscheidung im Sinne der Klägerin hätte sie zur Durchsetzung ihrer Rechte den Rat als zur Entscheidung berufenem Organ zunächst Gelegenheit geben müssen, sich vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung erneut mit der Angelegenheit zu befassen. Die veränderte Situation durch die höchstrichterliche Klärung hat unter Berücksichtigung von Treu und Glauben vor der Einleitung kostenauslösender Maßnah-

men ein Tätigwerden der Klägerin erfordert, obwohl sie bereits seit dem Jahr 2011 versucht hatte, eine Änderung der Entschädigungssatzung zu erreichen. Das Tätigwerden im Interesse der Beklagten rechtfertigt insoweit besondere Anforderungen.

Auch unter Berücksichtigung der seit Bekanntwerden der Entscheidung vergangenen Zeit ergibt sich keine andere Beurteilung. Der Rat der Beklagten hat sich nach dem Vorliegen der Entscheidungsgründe und der Auswertung durch den Niedersächsischen Städtetag mit der Entschädigungssatzung und den daraus zu ziehenden Konsequenzen befasst. Eine (abschließende) Befassung und Entscheidung des Rates mit der Frage einer Neuregelung der Satzung vor dem Hintergrund des Urteils ist vor der Einholung rechtlicher Beratung durch die Klägerin zwar nicht erfolgt, aber von ihr auch nicht angeregt worden. Eine beabsichtigte Verzögerung zum Nachteil der Klägerin, aufgrund derer ihr ein weiteres Abwarten nicht zumutbar gewesen wäre, ist unter Berücksichtigung



Personalien

Samtgemeindebürgermeister **Jörn Wedemeier**, Samtgemeinde Sachsenhagen, vollendete am 3. Januar 2018 sein 50. Lebensjahr.

Am 5. Januar 2018 hatte die Geschäftsführerin der Niedersächsischen Versorgungskasse, **Dr. Martina Hohage**, einen Grund zum Feiern.

Zum 75. Mal jährte sich am 22. Januar 2018 der Geburtstag von Landtagspräsident a. D. **Hermann Dinkla**.

In der Stadt Bersenbrück konnte Bürgermeister **Christian Klütsch** am 26. Januar 2018 sein 50. Wiegenfest feiern.

Einen bemerkenswerten Geburtstag konnte Oberstadtdirektor a. D. **Arno Schreiber** feiern, sein Geburtstag jährte sich am 30. Januar 2018 zum 80. Mal.

Auf 75 Jahre Lebenserfahrung kann Ministerpräsident a. D. **Gerhard Glogowski** seit dem 11. Februar 2018 zurückblicken.

Auch das Mitglied des Niedersächsischen Landtages, **Dr. Thela Wernstedt MdL**, hatte am 11. Februar 2018 einen Grund zum Feiern.

Bürgermeister a. D. **Joachim Schleif**, Stadt Buchholz i. d. Nordheide, konnte am 12. Februar 2018 einen besonderen Geburtstag feiern, er vollendete das 80. Lebensjahr.

Auch „Der Thiele“ kann sich am 15. Februar 2018 über die Glückwünsche zu seinem Geburtstag freuen, Ministerialdirigent a. D. **Robert Thiele** vollendete ebenfalls das 80. Lebensjahr.

In der Hansestadt Uelzen kann sich Bürgermeister **Jürgen Markwardt** am 21. Februar 2018 über die Glückwünsche zu seinem 50. Geburtstag freuen.

Am 27. Februar 2018 kann sich Bürgermeister a. D. **Paul Gärtner**, Stadt Quakenbrück, über die vielen Gratulanten zu seinem 70. Geburtstag freuen.

des zeitlichen Ablaufs vor der Beauftragung des Rechtsanwaltes im November 2012 nicht erkennbar.

Dass die Klägerin in der Vergangenheit, insbesondere im Jahr 2011 ohne Erfolg einen Änderungsantrag im Hinblick auf die dann beschlossene Entschädigungssatzung bereits gestellt hatte, ist ebenfalls noch nicht ausreichend. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bestand – wie bereits ausgeführt – Anlass für eine Überprüfung der bisherigen Rechtsauffassung des Rates der Beklagten. Das ergab sich auch aus dem Schreiben des Niedersächsischen Städtetages vom 12. Dezember 2012 und ist im Ergebnis auch vom Rat der Beklagten so gesehen worden. Hinreichende Anhaltspunkte für die Annahme, der Rat der Beklagten werde auch in Kenntnis der Entscheidungsgründe des Bundesverwaltungsgerichts an der bisherigen Entschädigungsregelung festhalten, haben nicht bestanden. Insbesondere fehlte es insoweit an einer endgültigen Kundgabe der Auffassung des Rates beziehungsweise des Oberbürgermeisters der Beklagten hierzu, die ein weiteres Abwarten der Klägerin zur Erlan-

gung effektiven Rechtsschutzes unzumutbar gemacht hätte. Besondere Verhältnisse, welche es vorliegend der Klägerin aus anderen Gründen unzumutbar gemacht hätten, vor einem weiteren Versuch eine Entscheidung des Rates unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts herbeizuführen, sind nicht ersichtlich. Nachdem der Fraktionsvorsitzende der Klägerin nach eigenen Angaben bereits im November 2012 in Kenntnis des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts anwaltlichen Rat eingeholt hatte, kann auch aus eventuellen späteren Äußerungen des Oberbürgermeisters der Beklagten oder fehlenden Reaktionen auf den Wortbeitrag des Fraktionsvorsitzenden in der Ratssitzung vom 20. Dezember 2012 nicht eine Bedeutung beigemessen werden, welche die Beauftragung des Rechtsanwaltes im Nachhinein rechtfertigen würde. Es kommt allein auf den Zeitpunkt der kosten- auslösenden Maßnahmen an, also hier auf die Einholung anwaltlicher Beratung.

Auf die Frage, ob Kosten der Höhe nach gerechtfertigt sind, kommt es danach nicht an. Ob es der Klägerin zuzumuten gewesen

wäre, die von ihr und ihrem Fraktionsvorsitzenden erstrebten Änderungen (Fraktionskostenzuschüsse und Aufwendungen für den Fraktionsvorsitzenden) im Kosteninteresse gemeinsam mit dem Bevollmächtigten zu erörtern, kann offen bleiben.

Da ein Anspruch der Klägerin auf Kosten-erstattung nicht gegeben ist, bedarf es der gesonderten Aufhebung der ablehnenden Entscheidung der Beklagten vom 19. April 2013 nicht. Zwar fehlt es nach den oben gemachten Ausführungen an einer Grundlage für das Handeln in Form eines Verwaltungsaktes, die nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO erforderliche Rechtsverletzung der Klägerin ist jedoch nicht gegeben, weil die Verletzung einer subjektiven Rechtsposition der Klägerin durch die Ablehnung des Erstattungsanspruchs nicht gegeben ist.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 ZPO.

Gründe, die Berufung nach § 124a Abs. 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 oder Nr. 4 VwGO zuzulassen, sind nicht gegeben.



Schrifttum

Niedersächsisches Kommunalrecht

Jan Seybold / Wolfgang Neumann / Frank Weidner

NSI-Schriftenreihe, 5. überarbeitete Auflage, Broschur, 278 Seiten, 29,90 Euro, ISBN 978-3-7869-1105-0

Anlässlich der Reform des Kommunalverfassungsrechtes in Niedersachsen, die im Wesentlichen am 1.11.2011 durch das NKomVG in Kraft trat, wurde das vorliegende Lehrbuch erstmals herausgegeben und erscheint nunmehr in fünfter, überarbeiteter Auflage. Diese Auflage enthält Anpassungen an die aktuelle Rechtslage und Rechtsprechung, insbesondere die Einarbeitung der zum 1.11.2016 in Kraft getretenen gesetzlichen Änderungen.

Das Lehrbuch richtet sich hauptsächlich an Auszubildende in den Kommunalen Verwaltungen, insbesondere am Studieninstitut, an Studierende an der Kommunalen Hochschule des Landes sowie an Universitäten. Es soll die für Vorlesung, Unterricht und Prüfungen wichtigen kommunalrechtlichen Inhalte vermitteln, ohne das Ziel zu verfolgen, sämtliche Themen erschöpfend darzustellen. Zur weiteren Vertiefung finden sich zahlreiche Literaturhinweise. Besondere Hinweise zur kommunalrechtlichen Klausur enthält der Siebte Teil. Doch nicht nur für die Ausbildung und Lehre ist

dieses Buch geeignet; es richtet sich ebenfalls an Praktiker, das heißt Mitarbeiter der Kommunal- und Landesverwaltungen und an die Mitglieder kommunaler Vertretungsorgane, um sich kommunale Themen zu erarbeiten oder bekannte Themen auf der Basis des NKomVG im Zusammenhang dargestellt zu bekommen.

Aus dem Inhalt

1. Teil: Kommunale Körperschaften, ihre Aufgaben und verfassungsrechtliche Grundlagen
2. Teil: Einwohner und Bürger, Kommunale Einrichtungen und wirtschaftliche Betätigung
3. Teil: Kommunale Organe
4. Teil: Kommunale Satzungen
5. Teil: Staatliche Aufsicht
6. Teil: Rechtsschutz in der Kommune
7. Teil: Kommunalrecht in der Klausur
8. Teil: Fallbeispiele

Zu den Autoren

Professor Dr. Jan Seybold studierte Rechtswissenschaften in Hannover (Abschluss des Ersten Juristischen Staatsexamens) und Europäische Rechtspraxis in Durham, Athen, Thessaloniki und ebenfalls in Hannover (Abschluss Magister Legum Europae). Nach dem Zweiten Juristischen Staatsexamen war er Rechtsanwalt und Dozent an verschiedenen Hochschulen. Als Professor an der Kommunalen Hochschule

für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) und am Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V. liegt die Fachkoordination des Kommunalrechts in seiner Obhut. Wolfgang Neumann studierte an der Universität Göttingen Rechtswissenschaften. Nach seiner Tätigkeit beim Landkreis Hannover wechselte er 1987 zur Stadt Ronnenberg, wo er zunächst als stellvertretender Stadtdirektor für Finanzen, Wirtschaft und Recht zuständig war, später dann auch für die Bereiche Ordnung und Soziales. 1996 wurde er zum Ersten Stadtrat gewählt. Nebenamtlich unterrichtet er an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen seit 1992 Kommunalrecht, für das er ebenfalls die Fachkoordination innehat. Dr. Frank Weidner absolvierte eine Verwaltungsausbildung, schloss ein Studium für Verwaltung und Rechtspflege als Diplom-Verwaltungswirt in Hannover ab und legte außerdem das Zweite Juristische Staatsexamen in Rechtswissenschaften mit dem Schwerpunkt Kommunalrecht ab. Seit dem Jahr 2000 unterrichtet er rechtswissenschaftliche Fächer am Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V. und ist seit dem Jahr 2010 auch hauptamtlicher Dozent für Rechtswissenschaften an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN).



Oberbürgermeister Klaus Mohrs, Stadt Wolfsburg; Michael Sackermann, Sahle Baubetreuungsgesellschaft; Stadtbaurat Kai-Uwe Hirschheide, Stadt Wolfsburg; Anette Mischler, Groth Gruppe (von links)

Neues Stadtquartier in Wolfsburg wird „Sonnenkamp“ heißen

Ideenwettbewerb erfolgreich beendet – es gab 250 Vorschläge

Der neue Name für das rund 150 Hektar große Neubaugebiet zwischen Nordsteimke und Hehlingen mit rund 3000 Wohneinheiten steht fest. Das neue Stadtquartier wird Sonnenkamp heißen. Gemeinsam mit der Stadt Wolfsburg haben die Investoren, der Groth-Sahle Projektentwicklung, entschieden, dass das neu entstehende Quartier einen eigenständigen Namen erhalten soll. Dazu hatten beide zu einem Ideenwettbewerb aufgerufen.

Bis zum 30. November vergangenen Jahres hatten Bürger aus Wolfsburg die Möglichkeit Namensvorschläge einzureichen. Über 250 kreative Vorschläge gingen bei der Stadt ein. Aus sämtlichen Anregungen kamen 15 Namen in die engere Auswahl. In einer Jurysitzung wurden jetzt die einzelnen Vorschläge

bewertet und die Gewinner bestimmt. Nach einer eingehenden Diskussion entschieden sich die Jurymitglieder für die fünf besten Namen: 1. Sonnenkamp, 2. Neugarten, 3. Steinbeke, 4. Wolfsbruch, 5. Steinbeker Feld.

Stimmberechtigt in der Jury waren Stadtbaurat Kai-Uwe Hirschheide als Vertreter der Stadt Wolfsburg, Henrik Thomsen und Friederich Sahle für die Groth-Sahle Projektentwicklung, Eckhard Koops für den neu gebildeten Beirat, der zuvor in einer ersten Sitzung tagte und aus der Liste eine eigene Rangfolge der Namensvorschläge festlegte, sowie die Vertreterin des Kinder- und Jugendbeirates, Bianca Liegner, die sich für das Kinderparlament äußerte.

Alle Teilnehmer wurden mit einer E-Mail über das Ergebnis informiert. Die

ausgelobten Preise wurden den Gewinnern im Rahmen einer Veranstaltung im Rathaus am Dienstag, 6. Februar, im Rathaus überreicht. Bei den Preisen handelt es sich um ein hochwertiges E-Bike als 1. Preis, eine Jahreskarte für den ÖPNV in Wolfsburg (2. Preis), ein Erlebnispaket mit zwei Gutscheinen für das Planetarium (3. Preis).

Im neuen Quartier Sonnenkamp wird die Groth-Sahle Projektentwicklung künftig in mehreren Bauabschnitten bis zu 2300 Wohneinheiten errichten – optional weitere 300. Zusätzlich werden durch die Stadt etwa 400 Wohneinheiten entstehen. Ergänzend zum Wohnungsbau sind Nahversorgungs- und Bildungs-, Sozial-, Sport- und Freizeiteinrichtungen in dem Gebiet vorgesehen.

Postvertriebsstck 43935
Deutsche Post AG, Entgelt bezahlt.
NST Nachrichten
Niedersächsischer Städtetag
Postfach 1207
30928 Burgwedel

**Stimmt die rechts angegebene Adresse noch?
Teilen Sie uns bitte Änderungen sofort mit.**

Vergessen Sie bitte nicht, bei Ihrer Änderungs-
anzeige die alte Anschrift mit anzugeben.

AUSSERGEWÖHNLICHE LEISTUNGEN SIND FÜR UNS GANZ GEWÖHNLICH.

Deutschland macht das Sportabzeichen. Mach mit!

Alle Infos auf deutsches-sportabzeichen.de

sportdeutschland.de
[facebook/sportdeutschland](https://facebook.com/sportdeutschland)
[#sportdeutschland](https://twitter.com/sportdeutschland)



WIR SIND
SPORTDEUTSCHLAND

DOSB

