

NSTN



Nachrichten

Niedersächsischer Städtetag 5/2016



Einweg-Plastik

kommt nicht in die Tüte!



Nutzen Sie Mehrwegtüten!

Das schützt das Klima und vermeidet Abfall!



Einweg-Plastik kommt nicht in die Tüte!



Deutsche Umwelthilfe

Gefördert durch



Stiftung
naturschutz
berlin

aus Mitteln der
Trennstadt Berlin

Die Umwelt schützen
ist so einfach –
Helfen Sie mit und
unterstützen Sie uns!



www.kommtnichtindietuete.de

Impressum

Herausgeber:

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

Verantwortlich für den redaktionellen Inhalt:

Schriftleitung

Hauptgeschäftsführer
Heiger Scholz

Verlag, Gesamtherstellung und Anzeigenverwaltung:

WINKLER & STENZEL GmbH
Schulze-Delitzsch-Straße 35
30938 Burgwedel
Telefon 05139 8999-0
Telefax 05139 8999-50

ISSN 1615-0511

Zurzeit ist die Anzeigenpreisliste Nr. 16 vom 1. Januar 2016 gültig.

Die Zeitschrift erscheint monatlich. Es können auch Doppelhefte erscheinen. Bezugspreis jährlich 48,- €, Einzelpreis 4,50 € zuzüglich Versandkosten. In den Verkaufspreisen sind sieben Prozent 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 Schriftleitung bzw. des Herausgebers dar. Für den Inhalt der Anzeigen übernimmt der Verlag keine Gewähr. Nachdruck und Vervielfältigung nur mit Genehmigung der Redaktion. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische oder elektronische Dokumente und ähnliches von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier.

Titel

*Geisteswissenschaftlicher
Campus der Georg-August-
Universität Göttingen*

*Foto:
Stadt Göttingen /
VLT – Michael Mehle*

NSTN



Nachrichten

Niedersächsischer Städtetag

5/2016

Inhalt

DAS STADTPORTRÄT

Göttingen – Stadt, die Wissen schafft 98

ALLGEMEINE VERWALTUNG

Freie Plätze bei den Seminaren der ISG 100

Gutachten zur Bedrohung und Beschimpfung von Bürgermeistern
und sonstigen Amts- und Mandatsträgern 101

Kommunen: Einigung bei Integrationskosten bis Ende Mai zu spät 105

FINANZEN UND HAUSHALT

Wie viel ist ein Einwohner wert? 109

RECHTSPRECHUNG

EuGH: Wohnsitzauflage zur besseren Integration bei Personen
mit subsidiärem Schutzstatus zulässig 116

MITGLIEDER BERICHTEN

Aufgaben und Herausforderungen kommunaler Pressearbeit 116

PERSONALIEN 119

SCHRIFTTUM 119



FOTO: STADT GÖTTINGEN / MT - MICHAEL MEHLE

Blick über die Göttinger Innenstadt.

Göttingen – Stadt, die Wissen schafft

„Mein Gott, sind die Rosen schön in Göttingen“ – so lautete das musikalische Kompliment der französischen Sängerin Barbara in ihrem weltberühmten, „Göttingen“ betitelten Chanson – verstanden als gesungene Hommage an den besonderen Charme dieser Stadt. Auch wenn viele Menschen nur auf Zeit in Göttingen bleiben, prägen sie die Stadt doch in unvergleichlicher Weise. Gerade diese wechselnde Vielfalt macht Göttingen zu einer vitalen Stadt, ausgezeichnet durch die Offenheit, die eine Stätte internationaler Wissenschaft mit sich bringt.

Göttingen ist eine moderne Stadt. Mit ihrer ebenso traditionsreichen wie renommierten Universität lockt sie Jahr für Jahr Tausende junger Menschen zum Studium nach Südniedersachsen. Eine staatliche und eine private Fachhochschule runden das akademische Ausbildungsprogramm ab. Göttingen ist zugleich kulturelles Zentrum und Standort innovativer Unternehmen. Aber vor allem ist es die Wissenschaft, die intensiver als andernorts Alltag und Wirtschaft bestimmt. Die Stadt versteht sich als Ort des Wissenstransfers, als internationale Schnittstelle zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Öffentlichkeit.

Dazu tragen entscheidend die Vernetzung zwischen den Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen und ihr intensiver Austausch mit Unternehmen und der Stadt bei. Dieses Zusammenwirken macht Göttingen aus, das Oberzentrum für Südniedersachsen, die Stadt, die Wissen schafft. Mehr als 40 Nobelpreisträger, die hier zeitweilig gearbeitet, gelebt und studiert haben, schufen der Stadt darüber hinaus einen weltweiten Ruf.

Dazu tragen nicht zuletzt die fünf Max-Planck-Institute bei. Viele weitere wissenschaftliche Einrichtungen sind in der Stadt beheimatet, unter anderem ein Standort

des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt, das Deutsche Primatenzentrum oder die Akademie der Wissenschaften. Göttingen ist ein wichtiges Zentrum der Life Sciences und wird gerade auf diesem Sektor künftig noch an Bedeutung gewinnen. Die biomedizinische Grundlagenforschung schafft die Basis für den medizinischen Fortschritt von morgen.

In Göttingen spielt sich noch immer ein großer Teil des öffentlichen Lebens innerhalb des alten Stadtwalls ab. Die Göttinger Innenstadt vereinigt auf reizvolle Weise die Erinnerungen an die mittelalterliche Kaufmannsstadt und das Flair einer modernen Universitätsstadt.

Göttingen schafft Wissen, sammelt es und stellt es in zahlreichen Museen aus. Für Musikfreunde gibt es regelmäßig Konzerte aller Stilrichtungen auf zahlreichen Bühnen. Einen besonderen Rang haben sich die Internationalen Händel-Festspiele erworben, die jedes Jahr im Frühsommer stattfinden. Das NDR-Soundcheck-Festival zieht in jedem Herbst Tausende an.

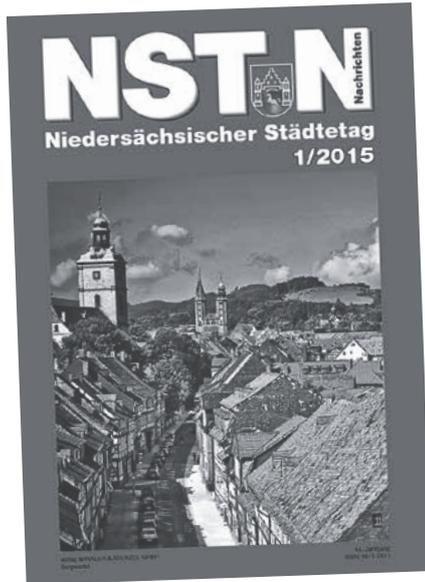
Kulturelle Highlights bieten auch das Deutsche und das Junge Theater, Kleinkunsthöfen und Galerien. Wer gern unter Menschen ist, ist in Göttingen gut aufgehoben. In den stadtnahen Wäldern und Parks gibt es zahlreiche Möglichkeiten für erfrischende, erholsame Spaziergänge. Wem der Sinn nach sportlicher Betätigung steht, kann in Göttingen nach Herzenslust loslegen – kaum ein Wunsch bleibt unerfüllt. Auch das Einkaufen ist ein angenehmes Erlebnis. Und am Abend kommt Göttingens Flair unter vielen jungen, unternehmungslustigen Menschen erst so richtig zur Geltung.

Göttingen mit seinen rund 130 000 Einwohnern ist auch Wirtschaftsmittelpunkt des südniedersächsischen Raumes und Standort mit einem expandierenden

Dienstleistungssektor, hoch innovativen Unternehmen der Biotechnologie und der Mess-, Regel- und Filtrationstechnik. Gerade die High-Tech-Firmen haben sich – der Titel ist Programm – zum Verbund des „measurement valley“ zusammen geschlossen. Er steht für die enorme Zukunftsorientierung dieser Branchen. Die Stadt fördert nach Kräften Existenzgründungen, betreibt selbst zwei erfolgreiche Gründerzentren. Sie sorgt für ein umfassendes Angebot an Ausbildungs- und Weiterbildungseinrichtungen. Nahezu alle Schulformen sind in der Stadt vertreten.

Auf der kommunalpolitischen Agenda 2016 Göttingens stehen die Erarbeitung eines neuen Flächennutzungsplans sowie die Umsetzung verschiedener Entwicklungsprogramme in unterschiedlichen Stadtteilen. Die Stadt bringt ein neues Kunstquartier auf den Weg, setzt den Cityumbau in der Innenstadt fort und kümmert sich vor allem darum, den öffentlich geförderten Wohnungsbau anzukurbeln. Erfolgreich „gesetzt“ sind seit Jahren zwei große Ziele: Kurs halten bei einer soliden Haushaltspolitik und alles unternehmen, was dem Klimaschutz dient.

Göttingen ist stolz auf das große Maß an Internationalität einer Stadt, durch die, so Theodor Heuß, die Ströme der Welt fließen, in der inzwischen viele Kulturen zu Hause sind und die sich ganz aktuell wie viele andere niedersächsische Kommunen durch besondere Hilfsbereitschaft bei der Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen auszeichnet. Diese Offenheit pflegt Göttingen bis heute auch in seinen internationalen Beziehungen – als Stadt, die aktiv und überzeugt für Frieden und Verständigung in der Welt eintritt, als Stadt, die auch in Zukunft bleibt, was sie seit Jahrhunderten ist: Eine Stadt, die auf vielfältige Weise Wissen schafft.



Interessantes zum Nachlesen

Unter www.nst.de finden Sie alle seit 2003 erschienenen Ausgaben.





eVergabe

mit "Vergabeservice" – so einfach wie ein Handschlag

- ✓ Veröffentlichung von Bekanntmachungen und Vergabeunterlagen
- ✓ Digitale Angebotsabgabe
- ✓ Eigene Bieterdatenbank mit Gewerkeverschlüsselung und Nachweismanagement
- ✓ Webbasierend – einfach und sicher
- ✓ Erweiterbar durch das Modul Vergabemanagement inkl. NTVergG
- ✓ Rechtskonform – erfüllt u. a. die EU-Vergaberichtlinie RL 2014/24/EU

JETZT KOSTENLOS REGISTRIEREN!

➤ deutsches-ausschreibungsblatt.de/evergabe



Freie Plätze bei den Seminaren der ISG

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, Orten und Preisen der hier kurz vorgestellten Seminare finden sich im Internet unter www.innovative-stadt.de. Hier ist auch eine Online-Anmeldung mit Platzgarantie möglich.

-
- 31.05.2016 Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover
Straßenkunst: Spielräume und Grenzen der kommunalen Regelungspraxis
Referent: Klaus Füber, Rechtsanwalt

 - 02.06.2016 Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover
Vergaberecht 2016; Kommunale Grundstücksgeschäfte im Blickpunkt des Vergabe-, Haushalts- und Beihilferechts
Referent: Rechtsanwalt Dr. Martin Jansen

 - 06.06.2016 Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover
Vergaberecht 2016: Größte Reform in Kraft – Tipps und Handreichungen
Referenten: Rechtsanwalt Oskar Maria Geitel, Dr. Michael Wolters

 - 08.06.2016 Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover
Brandschutz: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Unterkünfte für Flüchtlinge
Referent: Georg Spangardt, Branddirektor bei der Berufsfeuerwehr Köln

 - 20.06.2016 Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover
Praxisworkshop für Führungskräfte: Prozessmanagement im Bereich Bürgerservice
Referent: Senior-Berater Johannes Schwall

Gutachten zur Bedrohung und Beschimpfung von Bürgermeistern und sonstigen Amts- und Mandatsträgern

Von Professor Dr. Christian Friedrich Majer*

Rechtsgutachten im Auftrag der Freiherr vom Stein Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften, Stuttgart

Inhalt

- I Problemstellung
- II Geltende Rechtslage zur Strafbarkeit
 1. Beleidigung, § 185 StGB
 2. Volksverhetzung, § 130 StGB
 3. Nachstellung, § 238 StGB
 4. (Versuchte) Nötigung, § 240 StGB
 5. Bedrohung mit einem Verbrechen, § 241 StGB
- III Strafbarkeitslücken
 1. Vorschlag für die Einführung eines § 238a StGB
 2. Wortlaut des § 238a StGB
 3. Erläuterungen
- IV Ergebnis

I Problemstellung

Seit einiger Zeit sind kommunale Amts- und Mandatsträger wie Politiker allgemein verstärkten verbalen Angriffen aus der Bevölkerung mittels Telefon, E-Mail oder sozialen Medien ausgesetzt. Die Anonymität der Fernkommunikation begünstigt diese Tendenz noch, wobei einige der Absender auf ihren Klarnamen nicht verzichten. Die Anonymität senkt auch die Hemmschwelle für Straftaten massiv ab, die Absender fühlen sich häufig sicher vor Strafverfolgung. Massiv zugenommen – sowohl im Hinblick auf die Anzahl, wie auch auf die Heftigkeit – haben die Angriffe durch die Probleme im Hinblick auf die Flüchtlingsunterbringung und den Umgang mit Zuwanderung allgemein. Viele der Angriffe haben einen rechtsextremen Hintergrund, wobei auch andere Gruppen mit anderem Hintergrund, wie etwa radikale Tiereschützer gelegentlich eine Rolle spielen, was Informationen aus der Praxis zeigen.

Diese Angriffe, welche teilweise bis hin zu konkreten Morddrohungen gehen,

* Ist Professor an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.

führen in manchen Fällen zu einer enormen psychischen Belastung. Einige Mandatsträger haben infolgedessen bereits den Rücktritt von ihren Ämtern erklärt.

Zu untersuchen ist, inwieweit diese „Hass-Mails“ und ähnliche Verhaltensweisen Straftatbestände erfüllen und wie eine effektive Strafverfolgung bewerkstelligt werden kann. Zu untersuchen ist auch, ob und inwieweit Strafbarkeitslücken bestehen und bejahendenfalls, wie diesen begegnet werden kann.

II Geltende Rechtslage zur Strafbarkeit

1. Beleidigung, § 185 StGB

In Betracht kommt für viele der bekannt gewordenen Fälle eine Strafbarkeit wegen Beleidigung nach § 185 StGB.

Unter einer Beleidigung im Sinne des § 185 StGB wird herkömmlich die Kundgabe von Missachtung in der Weise, dass dem Betroffenen der sittliche, personale oder soziale Geltungswert durch das Zuschreiben negativer Qualitäten ganz oder teilweise abgesprochen wird, verstanden.¹

Viele der bekannt gewordenen Verhaltensweisen wie etwa die Bezeichnung als „Schwein“² oder „Arschloch“³ oder „Krüppel“⁴ erfüllen diesen Tatbestand unproblematisch.

Allerdings ist bei Beleidigungen im Sinne des § 185 StGB – sofern es sich um Werturteile und nicht um Tatsachenbehauptungen handelt – stets zu prüfen, ob eine Rechtfertigung nach § 193 StGB (Wahrnehmung berechtigter Interessen) vorliegt. Hier relevant ist vor allem eine Rechtfertigung

aufgrund der Meinungs- oder Kunstfreiheit nach Art. 5 I bzw. III GG.⁵ Dabei gilt, dass auch polemisierende Überspitzungen und Vereinfachungen, mögen sie auch als geschmacklos, unpassend oder falsch anzusehen sein, hinzunehmen sind, wenn es dem Kritiker darum geht, seiner Ansicht Nachdruck zu verleihen.⁶ Eine Grenze findet dies jedoch, soweit nicht mehr die Kritik, sondern die Diffamierung und Herabsetzung der Person im Vordergrund steht („Schmähkritik“).⁷

Nach diesen Maßstäben kommt eine Rechtfertigung nur in manchen der hier in Rede stehenden Fälle in Betracht, das gilt etwa für die Bezeichnung „Asylantenoberbürgermeister“⁸ oder der Bezeichnung der Bundeskanzlerin als „Königin der Schlepper“⁹. Diese Bezeichnungen sind geschmack- und niveaulos, enthalten jedoch einen inhaltlichen Vorwurf, weshalb eine Rechtfertigung durch die Meinungsfreiheit möglich erscheint. In der Rechtsprechung mit dieser Begründung als zulässig angesehen wurde etwa die Bezeichnung als „Volksverräter“,¹⁰ was freilich nicht zwingend erscheint. Als strafbare Beleidigung angesehen wurde hingegen die Bezeichnung als „Oberfaschist“,¹¹ für zulässig hingegen die Bezeichnung der Polizeiarbeit als „SS-Methoden“. ¹² Für die oben genannten Beispiele („Schwein“, „Arschloch“, „Krüppel“) oder auch „blöde Schlampe“¹³ und „stinkende

5 Lenckner/Eisele, in: Schönke/Schröder, § 193 Rn. 8.

6 BVerfG NJW 1992, 2815, 2816; BGH NJW 1994, 124, 126.

7 BVerfG NJW 2003, 961, 962; BVerfG NJW 1991, 95 ff.

8 DER SPIEGEL vom 24.10.2015, S. 25.

9 DER SPIEGEL vom 24.10.2015, S. 25.

10 Sächs. VerfGH BeckRS 2011, 25479.

11 OLG Karlsruhe NJW 1986, 1262, 1264.

12 OLG Frankfurt, NSTZ-RR 2012, 244.

13 <http://www.n-tv.de/politik/Polizei-ermittelt-wegen-Hass-gegen-Merkel-article15815531.html>

Ratte“¹⁴ scheidet eine Rechtfertigung aus, da sie keine nennenswerte Kritik mehr transportieren, sondern die Dif-famierung in den Vordergrund stellen.

Hinsichtlich der strafrechtlichen Ahn-dung ist zu beachten, dass es sich bei einer Beleidigung nach § 185 StGB um ein Privatklagedelikt gemäß § 374 I Nr. 2 StPO handelt. Die darin aufge-führte Ausnahme betrifft nur die Belei-digung politischer Körperschaften nach § 194 IV StGB, nicht die Belei-digung von Amtsträgern nach § 194 III StGB.

In diesen Fällen findet eine Strafverfol-gung nur dann statt, wenn die Staats-anwaltschaft ein öffentliches Interesse daran bejaht (§ 376 StPO). Dabei han-delt es sich um einen Ermessensbe-griff, dessen Ausübung durch die RiStBV näher bestimmt wird.¹⁵ Nr. 229 sieht dabei vor, dass bei Beleidigungen von Amtsträgern diesen Gelegenheit gegeben wird, einen Strafantrag zu stellen; dennoch wird auch in diesen Fällen gemäß Absatz 2 das öffentliche Interesse geprüft.

Allerdings bestimmt § 86 Abs. 2, dass ein öffentliches Interesse in der Regel vorliegt, wenn der „Rechtsfrieden über den Lebenskreis des Verletzten hinaus gestört und die Strafverfolgung ein gegenwärtiges Anliegen der All-gemeinheit ist“, was bei der Stellung des Verletzten im öffentlichen Leben der Fall sein kann. Verneint die Staats-anwaltschaft allerdings das öffentliche Interesse, gibt es für den Betroffenen keine Möglichkeit, rechtlich hiergegen vorzugehen;¹⁶ ein Klageerzwingungs-verfahren ist wegen § 172 II 3 StPO ausgeschlossen.

Es bleibt die Möglichkeit der Privat-klage, welche aber von den Betrof-fenen im Hinblick auf den erheblichen Aufwand und die Vielzahl der Fälle kaum genutzt wird.

Wichtig wäre, die Staatsanwaltschaf-ten dazu anzuhalten, bei Belei-digungen von Mandatsträgern stets konsequent öffentliche Klage zu erhe-ben, sofern ein Strafantrag vorliegt. Im Hinblick auf die derzeitige erhebliche

Überlastung bleibt aber zu befürchten, dass das Vollzugsdefizit damit nicht wirksam beseitigt werden kann.

2. Volksverhetzung, § 130 StGB

Viele der hier zu untersuchenden Ver-haltensweisen haben einen rechtsex-tremen Hintergrund, sodass auch an eine Strafbarkeit wegen Volksverhet-zung nach § 130 StGB zu denken ist. In der hier relevanten Variante des § 130 I Nr. 2 StGB ist es u.a. strafbar, wenn jemand eine Bevölkerungsgruppe, Teile einer solchen oder einen einzel-nen wegen seiner Zugehörigkeit zu einer solchen „beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet“, sofern er dadurch ihre Menschenwürde angreift; allerdings nur dann, wenn dies in einer Weise erfolgt, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören.

Beschimpfen meint dabei eine beson-ders herabsetzende Missachtenskund-gebung.¹⁷ Der Angriff auf die Men-schenwürde setzt voraus, dass es sich um eine besonders massive Herabset-zung handelt, wenn den Betroffenen ihr Lebensrecht und ihr Eigenwert abgesprochen wird,¹⁸ wie etwa der Bezeichnung von Asylbewerbern als Parasiten.¹⁹

Strafbar ist außerdem die Aufstache-lung zum Hass oder zu Gewalt- und Willkürmaßnahmen durch die genann-ten Verhaltensweisen (§ 130 I Nr. 1 StGB) sowie – hier weniger relevant – die Leugnung, Billigung oder Verharm-losung von NS-Verbrechen (§ 130 III, IV StGB).

Volksverhetzung kann als Begleittat vorliegen, die hier untersuchten Ver-haltensweisen stellen jedoch in der Regel selbst keine Volksverhetzung dar, da sie sich gezielt und zum Teil gegen Mandatsträger richten (womit die Eignung zur Gefährdung des öffentlichen Friedens fraglich wird) und diese außerdem nicht wegen einer Zugehörigkeit zu einer bestimm-ten Bevölkerungsgruppe, sondern wegen ihrer Position und ihrem Han-deln angegriffen werden.

3. Nachstellung, § 238 StGB

In Betracht kommt außerdem eine Strafbarkeit gemäß § 238 StGB.

17 Sternberg-Lieben, in: Schönke-Schröder, StGB, § 130 Rn. 5d.

18 OLG Frankfurt NJW 1995, 143; a.A. (zu eng): Sternberg-Lieben a.a.O.

19 KG JR 1998, 213; Sternberg-Lieben a.a.O.

Die im Jahre 2007 neu in das Straf-gesetz aufgenommene Vorschrift soll Verhaltensweisen erfassen, welche unterhalb der Schwelle der Straftat-bestände der §§ 123, 240, 177, 223 StGB liegen, aber durch nachhaltige und wiederholtes Stalking schwerwie-gende Folgen für das Opfer mit sich bringen.²⁰

Letztlich erfasst werden sollen Ver-haltensweisen, welche umgangs-sprachlich als Psychoterror bezeich-net werden.²¹

Das Gesetz führt mehrere Varianten auf, welche als Tathandlung geeig-net sind. Nr. 1 erfasst das Aufsuchen räumlicher Nähe, Nr. 2 den Versuch der Herstellung der Kontaktaufnahme unter Verwendung von Telekommuni-kationsmitteln oder sonstigen Mitteln der Kommunikation, Nr. 3 die Bestel-lung von Waren unter dem Namen des Opfers und ähnliche Verhaltenswei-sen, Nr. 4 die Drohung mit der Verlet-zung bestimmter Rechtsgüter, Nr. 5 schließlich vergleichbare Handlungen.

Sämtliche Handlungen müssen unbefugt und beharrlich erfolgen und das Opfer in seiner Lebensgestaltung schwerwiegend beeinträchtigen.

a) Die Variante des Nr. 1 ist für die hier zu untersuchenden Fälle weniger relevant; erforderlich hierfür ist das gezielte Aufsuchen der räumlichen Nähe.²² Diese Variante ist erkennbar auf die häufigen Fälle des Stalkings durch ehemalige Lebensgefährten oder Verehrer zugeschnitten.

Denkbar ist die Verwirklichung der Variante allerdings bei Protestkund-gebungen unmittelbar vor dem Haus des Opfers. Die erforderliche Nähe liegt hier zweifellos vor, ausreichend ist nämlich der Aufenthalt in Sichtweite.²³

In Frage steht hier aber die Verwirk-lichung des Merkmals „unbefugt“. Umstritten ist dabei, ob es sich auf den Tatbestand oder die Rechtswid-rigkeit bezieht. Überwiegend wird dif-ferenziert, ob es sich um eine grund-sätzlich unzulässige Verhaltensweise (wie in den Nrn. 3 und 4) oder um

20 Eisele, in: Schönke-Schröder, StGB, § 238 Rn. 1.

21 Mitsch, NJW 2007, 1237 (1238).

22 Eisele, in: Schönke-Schröder, StGB, § 238 Rn. 9.

23 Eisele, in: Schönke-Schröder, StGB, § 238 Rn.8; Sonnen, in: Kindhäuser/Neumann/Paef-gen, StGB, § 238 Rn. 29; Kinzig/Zander JA 2007, 481, 483.

14 <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/drohungen-gegen-politiker-du-stinkende-ratte-13874653.html> (Abruf am 30.12.2015).

15 Senge, in: Karlsruher Kommentar zur StPO, § 376 Rn. 2.

16 Senge, in: Karlsruher Kommentar zur StPO, § 376 Rn. 2.

eine grundsätzlich zulässige Verhaltensweise (Nr. 1 und 2) handelt.²⁴ Nur im letztgenannten Fall bezieht sich das Merkmal auf den Tatbestand. Geschützt werden sollten insbesondere recherchierende Journalisten im Hinblick auf die Pressefreiheit nach Art. 5 I GG, wobei auch hier eine generelle Verneinung des Tatbestandes nicht in Betracht kommt („Paparazzi“); es kommt vielmehr stets auf die Umstände des Einzelfalls an.²⁵

Ob es sich bei wiederholten Protestkundgebungen vor dem Haus eines Mandatsträgers um eine zulässige Versammlung handelt, welche den Schutz des Art. 8 GG genießt und daher im Rahmen des § 238 StGB als nicht „unbefugt“ anzusehen ist, ist unter dem Aspekt der kollidierenden Grundrechte des Art. 8 GG einerseits und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts des Betroffenen nach Art. 1 I i.V.m. 2 I GG zu bewerten. Danach ergibt sich regelmäßig der Vorrang der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. So hat das OVG Berlin eine Protestkundgebung zum Privathaus des ehemaligen regierenden Bürgermeisters als unzulässig angesehen.²⁶ Ausdrücklich anerkannt wurde das Bedürfnis nach Schutz der Privatsphäre auch von Personen des öffentlichen Lebens vor derartigen Kundgebungen, da sie psychischen Druck ausüben.²⁷ In demselben Sinne hatte bereits der VGH München betreffs einer Kundgebung vor dem Privathaus des ehem. bayerischen Innenministers entschieden.²⁸

Unter Zugrundelegung dieser Kriterien scheidet eine Rechtfertigung der Protestkundgebungen vor den privaten Häusern und Wohnungen der Betroffenen regelmäßig aus. Sie sind regelmäßig als unbefugt im Sinne des § 238 StGB anzusehen.

b) Weitaus häufiger einschlägig ist hingegen die Variante des Versuchs der Herstellung der Kontaktaufnahme unter Verwendung von Kommunikationsmitteln, sonstigen Mitteln der Kommunikation oder über Dritte (Nr. 2). Typische Verhaltensweisen sind

24 Sonnen, in: Kindhäuser/Neumann/Paefgen, StGB, § 238 Rn.50 m.w.N.

25 Sonnen a.a.O.

26 BeckRS 2012, 49589.

27 OVG Berlin a.a.O.

28 BeckRS 1995, 08392.

etwa Telefonanrufe, das Versenden von E-Mails oder das Versenden von Nachrichten in sozialen Netzwerken wie etwa Facebook.²⁹ Die hier in Rede stehenden Verhaltensweisen verwirklichen damit typischerweise die Tatbestandsmerkmale des § 238 I Nr. 2 StGB. Auch das Kontaktieren Dritter, etwa Familienangehöriger, ist tatbestandsmäßig. Schwierigkeiten bestehen hier im Hinblick auf den Nachweis der Urheberchaft, sofern die Nachricht oder der Anruf anonym erfolgt.³⁰

Auch hier ist allerdings das Merkmal „unbefugt“ problematisch; denkbar ist eine Rechtfertigung aufgrund der Meinungsfreiheit nach Art. 5 I GG. Eine Kontaktaufnahme zu einem Amts- oder Mandatsträger ist nicht per se unzulässig. Auch bei dieser müssen aber die oben genannten Maßstäbe bezüglich Nr. 1 und der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 I GG Berücksichtigung finden. Eine private Kontaktaufnahme zu einem Mandatsträger ist regelmäßig nicht von der Meinungsfreiheit gerechtfertigt, insoweit muss auch hier der Schutz der Privatsphäre regelmäßig Vorrang haben. Anderes gilt aber etwa für Facebook-Accounts, in denen sich Mandatsträger gezielt an die Öffentlichkeit wenden und politische Themen diskutieren.³¹ Eine Kontaktaufnahme durch Beiträge in diesem Forum verletzt die Privatsphäre nicht, da die Öffentlichkeit gerade zur Diskussion eingeladen wird; anderes gilt jedoch für private Nachrichten.

Die private Kontaktaufnahme zu einem Mandatsträger ist daher auch regelmäßig unbefugt im Sinne des § 238 StGB.

c) Die Bestellung von Waren bzw. das Schalten von Kontaktanzeigen und ähnliches Verhalten unter der Verwendung von personenbezogenen Daten (Nr. 3) spielt hier nur eine geringe Rolle. Weitaus häufiger relevant ist die Variante der Bedrohung mit einer Verletzung von Leben, körperlicher Unversehrtheit, Gesundheit oder Freiheit, wobei auch Rechtsgüter einer nahestehenden Person erfasst sind, § 238 I Nr. 4 StGB. Gesundheit umfasst dabei nach überwiegender Meinung auch

29 Eisele, in: Schönke-Schröder, StGB, § 238 Rn. 9; Peters, NSTZ 2009, 238 (240).

30 Peters, NSTZ 2009, 238 (240).

31 Siehe etwa den Facebook-Account des Tübinger Oberbürgermeisters Palmer.

die seelische Gesundheit, sodass psychische Verletzungen mitumfasst sind.³² Unter Freiheit ist nicht die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG, sondern ebenso wie in § 35 StGB lediglich die körperliche Fortbewegungsfreiheit zu verstehen.³³

Viele E-Mails und Anrufe verwirklichen diese Tatbestandsvariante, wenn etwa mit der Verbringung in ein KZ gedroht wird. Zu beachten ist allerdings, dass viele Drohungen zu unbestimmt sind, um einem bestimmten Rechtsgut zugeordnet zu werden; das gilt etwa für die Aussagen „Halt die Fresse, oder ich bin morgen bei dir“³⁴ oder „Heiko, bald ist deine Zeit abgelaufen“³⁵, beide gegenüber dem Bundesjustizminister.

§ 238 I Nr. 5 StGB enthält schließlich eine Generalklausel über nicht in Nrn. 1-4 enthaltene Verhaltensweisen. Diese müssen den genannten Verhaltensweisen vergleichbar sein und soll insbesondere künftigen technischen Entwicklungen Raum tragen.³⁶ Nennenswerte Bedeutung kommt der Norm im Hinblick auf die untersuchten Verhaltensweisen nicht zu.

d) Sämtliche Tatbestandsvarianten müssen „beharrlich“ begangen worden sein. Erforderlich ist ein wiederholtes und andauerndes Verhalten, welches zusätzlich eine besondere Hartnäckigkeit und gesteigerte Gleichgültigkeit aufweisen soll.³⁷ Welche Verhaltensweisen dazu genügt sind, ist in der Rechtsprechung umstritten. Nach dem LG Lübeck soll schon eine einmalige Wiederholung ausreichend sein.³⁸ Der BGH hat es ausdrücklich abgelehnt, eine Mindestzahl an Wiederholungen zu fordern, maßgeblich ist vielmehr eine Gesamtwürdigung, wobei eine mindestens einmalige Wiederholung immer Voraussetzung ist.³⁹

32 Sonnen, in: Kindhäuser/Neumann/Paefgen, StGB, § 238 Rn. 39.

33 Sonnen, in: Kindhäuser/Neumann/Paefgen, StGB, § 238 Rn. 39.

34 DER SPIEGEL vom 24.10.2015, S. 29. Hier kommt versuchte Nötigung in Betracht, siehe unten.

35 DER SPIEGEL vom 24.10.2015, S. 29.

36 BT-DruckS 16/3641.

37 BGH NJW 2010, 1680 (1682); Sonnen, in: Kindhäuser/Neumann/Paefgen, StGB, § 238 Rn. 42.

38 BeckRS 2008, 05249.

39 NJW 2010, 1680 (1682).

Dieses Merkmal ist in den hier untersuchten Fällen besonders schwierig nachzuweisen. Die Tathandlungen werden hier nicht von einer bestimmten Person begangen, wie es dem Leitbild des Stalkers als abgewiesenem Verehrer bzw. ehem. Lebensgefährten entspricht, sondern von einer Vielzahl von Personen, welche zudem oft anonym bleiben, sodass eine Zuordnung eines bestimmten Verhaltens zu einer bestimmten Person kaum möglich erscheint.

Möglich ist aber die Begehung (mit Ausnahme der Nr. 1) in Mittäterschaft.⁴⁰ Insbesondere bei organisierten Attacken, wie sie bei rechtsextremem Hintergrund durchaus möglich sind, kommt eine Mittäterschaft in Betracht. Diese hat zur Folge, dass die einzelnen Handlungen gemäß § 25 II StGB wechselseitig zugerechnet werden. Voraussetzung ist ein gemeinsamer Tatentschluss, aufgrund dessen die Handlungen vorgenommen werden.⁴¹ Dieser muss nachgewiesen werden, was hier allerdings erhebliche Schwierigkeiten aufwirft. Aus einer Massivität und hohen Anzahl von Anrufen und Mails aus einem bestimmten Milieu kann nicht ohne weiteres auf eine besondere Organisation geschlossen werden. Es ist denkbar, dass ein Verhalten in bestimmten Kreisen eine besondere Reaktion auslöst, ohne dass diese organisiert werden muss.

e) Weiter erforderlich ist, dass die Handlungen zu einer „schwerwiegenden Beeinträchtigung der Lebensführung“ des Opfers geführt haben. Der Bundesgerichtshof fordert hierbei, dass das durch die Handlungen bewirkte Verhalten zu „gravierenden, ernst zu nehmenden Folgen führt, die über durchschnittliche, regelmäßig hin- und zurückgehende Beeinträchtigungen der Lebensgestaltung erheblich und objektivierbar hinausgehen“.⁴² Maßnahmen der Eigensicherung wie etwa ein Anrufbeantworter oder eine Fangschaltung sollen nicht ausreichen, genügen sollen dagegen der Wechsel von Wohnung und Arbeitsplatz, das Verlassen der Wohnung nur noch in Begleitung von Dritten und ähnliche Maßnahmen.⁴³

40 Eisele, in: Schönke-Schröder, StGB, § 238 Rn. 35.

41 Heine/Weißer, in: Schönke-Schröder, StGB, § 25 Rn. 71.

42 NJW 2010, 1680 (1683).

43 BGH NJW 2010, 1680 (1683) unter Hinweis auf BT-Dr 16/575, S. 8; ebenso OLG Hamm BeckRS 2009, 06849.

Nach diesem Maßstab wird man das Merkmal bejahen können, wenn ein Mandatsträger aufgrund der Angriffe gegen ihn zurücktritt, wie etwa im Fall des ehrenamtlichen Bürgermeisters von Tröglitz in Sachsen⁴⁴ oder des Bezirksbürgermeisters des Reutlinger Stadtteils Oferdingen.⁴⁵

In den sonstigen Fällen ist das Tatbestandsmerkmal zu verneinen. Ein Mandatsträger, der den permanenten Anfeindungen trotz und weiterhin wie gewohnt seiner Arbeit nachgeht, ist insoweit nicht geschützt, auch wenn diese eine erhebliche psychische Belastung darstellen.

f) Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass der Tatbestand des Nachstellens nach § 238 StGB in den hier vorliegenden Konstellationen nur sehr selten erfüllt sein wird.

Zwar liegen die Tatbestandsvarianten des Nachstellens häufig vor, regelmäßig sind diese auch unbefugt im Sinne der Vorschrift; allerdings fehlt es meist an der – auf einen bestimmten Täter bezogenen – Beharrlichkeit und auch meist an der schwerwiegenden Beeinträchtigung der Lebensführung.

4. (Versuchte) Nötigung, § 240 StGB

Nach § 240 StGB macht sich strafbar, wer einen anderen Menschen mit Gewalt oder einem empfindlichen Übel bedroht bzw. Gewalt anwendet, diesen damit zu einem bestimmten Verhalten veranlassen will und dieses Verhalten auch gezeigt wird. Die Tat ist zudem nur rechtswidrig, wenn die Anwendung der Gewalt oder die Androhung des Übels zu dem bestimmten Zweck auch als verwerflich anzusehen ist (§ 240 II StGB)

a) Nötigungshandlung

Erfasst ist zunächst die Anwendung von Gewalt. Unter Gewalt im Sinne des § 240 StGB versteht man sowohl vis absoluta (willensbrechende Gewalt, etwa Schläge) als auch vis compulsiva (willensbeugende Gewalt, etwa beim Zufahren mit dem PKW auf einen Fußgänger).⁴⁶

44 <https://www.tagesschau.de/inland/troeglit-103.html> (Abruf am 29.12.2015).

45 <http://www.tagblatt.de/Nachrichten/Reaktionen-auf-Bezirksbuergemeister-Ruecktritt-251617.html> (Abruf am 29.12.2015).

46 BGH DAR/S 1987, 195; Eser/Eisele, in: Schönke/Schröder, StGB, § 240 Rn. 4.

Das Merkmal der Anwendung von Gewalt hat in den hier zu untersuchenden Fallkonstellationen (glücklicherweise) nur eine geringe Bedeutung.

Weitaus häufiger ist die Tatbestandsvariante der Drohung mit einem empfindlichen Übel. Unter Drohung ist zunächst einmal das Inaussichtstellen eines Übels erfasst, dessen Verwirklichung davon abhängen soll, dass der Bedrohte nicht nach dem Willen des Täters reagiert.⁴⁷

Ein empfindliches Übel ist immer dann gegeben, wenn es sich um einen Nachteil handelt, der geeignet ist, einen besonnenen Menschen zu dem angestrebten Verhalten zu veranlassen (im konkreten Fall verneint für die Drohung gegenüber einem Bürgermeister mit der Offenbarung von strafbaren Handlungen in der Verwaltung).⁴⁸ Als Beispiele genannt werden die Drohung mit dem Entzug eines Arbeitsverhältnisses, mit Lärmterror oder der Offenbarung intimer Verhältnisse.⁴⁹

Erfasst ist selbstverständlich auch die Drohung mit Gewalt. Die Drohung muss nicht ausdrücklich erfolgen, auch eine konkludente Drohung ist möglich.⁵⁰ Ausreichend ist zudem, dass das Übel für einen Dritten angedroht wird, sofern dies auch für den Genötigten ein Übel darstellt.⁵¹

Nach diesen Maßstäben dürfte es eine Nötigungshandlung sein, wenn Kinder eines Mandatsträgers zur Schule begleitet werden und dies ihm gezielt zur Kenntnis gebracht wird. In diesem äußerlich neutralen Verhalten liegt die versteckte Drohung, man könne jederzeit rechtswidrige Taten gegenüber den Kindern begehen und daher die Drohung mit einem empfindlichen Übel.

Auch eine Drohung liegt in der Aussage „Halt die Fresse, oder ich bin morgen bei dir!“.⁵² Hier wird zwar keine konkrete Handlung in Aussicht gestellt, die Auslegung ergibt jedoch,

47 Eser/Eisele, in: Schönke/Schröder, StGB, Vor § 234 ff. Rn.30.

48 BGH NSTZ 1992, 278.

49 Eser/Eisele, in: Schönke/Schröder, StGB, § 240 Rn. 9.

50 KG BeckRS 2013, 00923; Sinn, in: Münchener Kommentar zum StGB, § 240 Rn. 69.

51 BGH NJW 1992, 702 (203); Sinn, in: Münchener Kommentar zum StGB, § 240 Rn. 84.

52 DER SPIEGEL vom 24.10.2015, S. 29.

dass es sich bei dieser Handlung um eine rechtswidrige Tat zu Lasten des Genötigten handeln sollte (Körperverletzung, Hausfriedensbruch, Beleidigung).

Abzugrenzen ist die Drohung allerdings von der Warnung. Eine solche liegt nach – allerdings umstrittener⁵³ – Rechtsprechung immer dann vor, wenn der Äußernde nicht vorgibt, auf den Eintritt des Übels Einfluss zu haben.⁵⁴ Im zitierten Urteil des BGH wurde eine bloße Warnung angenommen, wenn in Aussicht gestellt wird, eine Person würde von einem erneuten (vom Täter erhofften) NS-Regime zur Verantwortung gezogen werden. Auf dieses Übel gab der Täter keinen Einfluss zu haben vor. Mehrdeutig ist auch das öffentliche Zeigen eines Galgens mit bestimmten Personen.⁵⁵ Zwar wird hier der Wunsch nach ihrer Ermordung deutlich, es ist aber zweifelhaft, ob der Eintritt vom Willen des Äußernden abhängen soll, hier kommt es auf die Umstände an.

Bereits aus diesem Grund dürften viele der hier diskutierten Fälle keine strafbare Nötigung darstellen. Anderes gilt nur dann, wenn der Täter angibt, sich an derartigen Entscheidungen beteiligen zu wollen (beispielsweise bei „Wir werden dich ins KZ stecken“).

b) Nötigungserfolg

Erforderlich ist ein durch die Nötigungshandlung hervorgerufenen Verhalten. Dieses kann jedes Tun, Dulden oder Unterlassen sein. Es muss allerdings ein von der Nötigungshandlung getrenntes Verhalten sein, die bloße Einschüchterung und das Verbreiten von Angst sind nicht tatbestandsmäßig.⁵⁶

Nötigungserfolg in den hier untersuchten Fällen kann jede politische Entscheidung sein, etwa die Nichteröffnung einer Flüchtlingsunterkunft oder die Verweigerung der Unterstützung für Tierversuche. Allerdings ist erforderlich, dass der Nötigungserfolg die spezifische und unmittelbare Folge der Handlung ist.⁵⁷

53 Kritisch etwa Sinn, in: Münchener Kommentar zum StGB, § 240 Rn. 75.

54 BGH NSTZ 2009, 692.

55 <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/drohungen-gegen-politiker-du-stinkende-ratte-13874653.html> (Abruf am 30.12.2015).

56 Eser/Eisele, in: Schönke/Schröder, StGB, § 240 Rn. 12.

57 BGH NSTZ-RR 2006, 77; Eser/Eisele, in: Schönke/Schröder, StGB, § 240 Rn. 14.

Kommunen: Einigung bei Integrationskosten bis Ende Mai zu spät

Beim Streit zwischen Bund und Ländern um die Integrationskosten der Flüchtlinge in Deutschland mahnt der Niedersächsische Städtetag (NST) zur Eile. „Alle wissen, was zu tun ist. Wenn Integration gelingen soll, dürfen wir keine Zeit mehr mit Diskussionen über die richtigen Konzepte oder Finanzierungsfragen vergeuden. Städte und Gemeinden verfügen zudem über sehr begrenzte Finanzmittel. Sie können nicht noch einmal – wie bei der Erstaufnahme – den Ausfall von Bund und Ländern ersetzen“, so NST-Präsident Frank Klingebiel, Oberbürgermeister der Stadt Salzgitter.

Bund und Länder beraten derzeit über ein gemeinsames Konzept zur Flüchtlingsintegration. Ein Treffen dazu von Kanzlerin Merkel mit den Ministerpräsidenten der Länder am Freitag hatte jedoch kein Ergebnis gebracht. Bis Ende Mai soll der Streit um die Aufteilung der Kosten beigelegt werden. Für den NST ist das nicht akzeptabel. „Ende Juli werden über 100 000 Flüchtlinge vor Ort in den Städten und Gemeinden

angekommen sein. Wir müssen die Kosten für Unterkunft und Verpflegung tragen, Wohnraum schaffen, Kindertagesstätten und Schulen bauen oder erweitern sowie Sprachkurse und Arbeitsgelegenheiten anbieten. Und zwar jetzt“, so Lüneburgs Oberbürgermeister Ulrich Mädge, Vizepräsident des NST.

Daraus entsteht bereits jetzt eine massive Unterfinanzierung der Kommunen. Beim geplanten Ausgleich der Flüchtlingskosten durch das Land sieht der Haushaltsansatz 2016 Kompensationszahlungen in Höhe von knapp 270 Millionen Euro vor. Dem stehen kommunale Ausgaben für Asylbewerber von mindestens 933 Millionen Euro gegenüber. „Eine Differenz von über 663 Millionen Euro allein in 2016 ist nicht akzeptabel. Wenn sich Bund und Länder nicht zeitnah auf eine angemessene Mitfinanzierung an den kommunalen Aufgaben und Investitionen verständigen können, muss das Land eine Brückenfinanzierung übernehmen“, so Mädge.

Daran dürfte es in den meisten der hier untersuchten Fälle fehlen. Zudem wird man aus politischen Gründen kaum jemals eine Entscheidung mit Nötigungshandlungen der Bürger begründen können.

Liegt ein Nötigungserfolg nicht vor bzw. beruht er nicht beweisbar auf einer Nötigungshandlung, kommt jedoch eine Versuchsstrafbarkeit in Betracht.

c) Finalität

Nicht ausreichend ist hier Vorsatz, es muss dem Täter gerade darauf ankommen, den Nötigungserfolg zu erreichen (Absicht, *dolus directus* 1. Grades).⁵⁸ Daran fehlt es, wenn die Handlungen nur der Empörung Luft machen sollen bzw. aus Unzufriedenheit heraus erfolgen oder aber lediglich Angst verbreiten sollen, was in den meisten Fällen hier vorliegen dürfte wie etwa bei „Heiko,

58 Sinn, in: Münchener Kommentar zum StGB, § 240 Rn. 105.

deine Zeit ist bald abgelaufen“⁵⁹ oder „Du Hexe wirst brennen“⁶⁰. Anderes dürfte für die erwähnte Nötigungshandlung gegenüber dem Bundesjustizminister („Halt die Fresse, oder ich bin morgen bei dir“)⁶¹ gelten. Hintergrund war wohl dessen Äußerung über PEGIDA als „Schande für Deutschland“. Angestrebtes Ziel der Äußerung ist das Unterlassen weiterer negativer Aussagen über Pegida.

d) Verwerflichkeit

Nicht jede Nötigung ist rechtswidrig, sie ist es nach § 240 II StGB nur dann, wenn die Anwendung der Gewalt oder die Androhung des Übels zu dem angestrebten Zweck als verwerflich anzusehen ist.

Das ist bereits dann der Fall, wenn das Nötigungsmittel eine strafbare

59 DER SPIEGEL vom 24.10.2015, S. 29.

60 DER SPIEGEL vom 24.10.2015, S. 25.

61 DER SPIEGEL vom 24.10.2015, S. 29.

Handlung darstellt.⁶² Die Androhung einer Körperverletzung etwa ist also per se verwerflich. Die Verwerflichkeit kann sich aber auch aus der Unerlaubtheit des vom Täter verfolgten Zwecks ergeben. Dabei ist es nicht erforderlich, dass der Nötigungserfolg als solcher unzulässig ist; es genügt, dass der Täter keinen Anspruch darauf hat.⁶³ Das dürfte für die meisten der hier im Raum stehenden politischen Entscheidungen gelten. Allerdings stehen diese auch immer in Bezug auf die Stimmabgabe durch den Bürger. Droht also ein Bürger einem Bürgermeister, ihn das nächste Mal nicht mehr zu wählen, falls er eine bestimmte politische Entscheidung nicht treffe bzw. nicht rückgängig mache, ist das nicht als verwerflich anzusehen.

62 Eser/Eisele, in: Schönke/Schröder, StGB, § 240 Rn. 19.

63 Eser/Eisele, in: Schönke/Schröder, StGB, § 240 Rn. 20.

Schließlich kann sich die Verwerflichkeit auch bei erlaubtem Mittel und erlaubtem Zweck aus der fehlenden Beziehung zwischen Mittel und Zweck ergeben (Inkonkretität), was aber für die hier untersuchten Fälle kaum Bedeutung haben wird.

e) Eine (versuchte) Nötigung ist in den hier untersuchten Fällen zwar vereinzelte gegeben, meist jedoch zu verneinen. Manchmal liegt bereits keine Drohung, sondern eine Warnung vor. Häufig kommt es dem Täter aber nicht auf ein bestimmtes Verhalten, sondern allgemein auf die Einschüchterung an, weshalb die erforderliche Absicht fehlt.

5. Bedrohung mit einem Verbrechen, § 241 StGB

In Betracht kommt außerdem die Bedrohung mit einem Verbrechen gemäß § 241 StGB.

Voraussetzung hierfür ist, dass der Täter das Opfer oder eine ihm nahestehende Person mit der Begehung eines Verbrechens bedroht. Verbrechen sind nur Straftaten, in denen das Gesetz als Mindestmaß eine Freiheitsstrafe von 1 Jahr festsetzt (§ 12 I StGB). Die Drohung mit der Begehung eines Vergehens (das sind alle übrigen Straftaten) ist nicht tatbestandsmäßig.

Verbrechen sind etwa Mord (§ 211 StGB) und Totschlag (§ 212 StGB); bei den Körperverletzungsdelikten sind es die schwere Körperverletzung nach § 226 StGB (etwa bei Behinderung als Folge) und Körperverletzung mit Todesfolge (§ 227 StGB). Die einfache (§ 223 StGB) und gefährliche (§ 224 StGB), wie etwa die gemeinschaftliche Körperverletzung, sind lediglich Vergehen. Wer also Drohungen der Art „Wir kommen vorbei

Spielplan der Fußball-Europameisterschaft 2016 in Frankreich

Gruppenspiele							
A	B	C	D	E	F		
<ul style="list-style-type: none"> Frankreich Rumänien Albanien Schweiz 	<ul style="list-style-type: none"> England Russland Wales Slowakei 	<ul style="list-style-type: none"> Deutschland Ukraine Polen Nordirland 	<ul style="list-style-type: none"> Spanien Tschechien Türkei Kroatien 	<ul style="list-style-type: none"> Belgien Italien Irland Schweden 	<ul style="list-style-type: none"> Portugal Island Österreich Ungarn 		
Freitag, 10. Juni, 21.00 Uhr in Saint-Denis Frankreich – Rumänien	Samstag, 11. Juni, 18.00 Uhr in Bordeaux Wales – Slowakei	Sonntag, 12. Juni, 18.00 Uhr in Nizza Polen – Nordirland	Sonntag, 12. Juni, 15.00 Uhr in Paris Türkei – Kroatien	Montag, 13. Juni, 18.00 Uhr in Saint-Denis Irland – Schweden	Dienstag, 14. Juni, 18.00 Uhr in Bordeaux Österreich – Ungarn		
Samstag, 11. Juni, 15.00 Uhr in Lens Albanien – Schweiz	Samstag, 11. Juni, 21.00 Uhr in Marseille England – Russland	Sonntag, 12. Juni, 21.00 Uhr in Lille Deutschland – Ukraine	Montag, 13. Juni, 15.00 Uhr in Toulouse Spanien – Tschechien	Montag, 13. Juni, 21.00 Uhr in Lyon Belgien – Italien	Dienstag, 14. Juni, 21.00 Uhr in Saint-Etienne Portugal – Island		
Mittwoch, 15. Juni, 18.00 Uhr in Paris Rumänien – Schweiz	Mittwoch, 15. Juni, 15.00 Uhr in Lille Russland – Slowakei	Donnerstag, 16. Juni, 18.00 Uhr in Lyon Ukraine – Nordirland	Freitag, 17. Juni, 18.00 Uhr in Saint-Etienne Tschechien – Kroatien	Freitag, 17. Juni, 15.00 Uhr in Toulouse Italien – Schweden	Samstag, 18. Juni, 18.00 Uhr in Marseille Island – Ungarn		
Mittwoch, 15. Juni, 21.00 Uhr in Marseille Frankreich – Albanien	Donnerstag, 16. Juni, 15.00 Uhr in Lens England – Wales	Donnerstag, 16. Juni, 21.00 Uhr in Saint-Denis Deutschland – Polen	Freitag, 17. Juni, 21.00 Uhr in Nizza Spanien – Türkei	Samstag, 18. Juni, 15.00 Uhr in Bordeaux Belgien – Irland	Samstag, 18. Juni, 21.00 Uhr in Paris Portugal – Österreich		
Sonntag, 19. Juni, 21.00 Uhr in Lyon Rumänien – Albanien	Montag, 20. Juni, 21.00 Uhr in Toulouse Russland – Wales	Dienstag, 21. Juni, 18.00 Uhr in Marseille Ukraine – Polen	Dienstag, 21. Juni, 21.00 Uhr in Lens Tschechien – Türkei	Mittwoch, 22. Juni, 21.00 Uhr in Lille Italien – Irland	Mittwoch, 22. Juni, 18.00 Uhr in Saint-Denis Island – Österreich		
Sonntag, 19. Juni, 21.00 Uhr in Lille Schweiz – Frankreich	Montag, 20. Juni, 21.00 Uhr in Saint-Etienne Slowakei – England	Dienstag, 21. Juni, 18.00 Uhr in Paris Nordirland – Deutschland	Dienstag, 21. Juni, 21.00 Uhr in Bordeaux Kroatien – Spanien	Mittwoch, 22. Juni, 21.00 Uhr in Nizza Schweden – Belgien	Mittwoch, 22. Juni, 18.00 Uhr in Lyon Ungarn – Portugal		
für das Achtelfinale qualifiziert sind die Gruppenersten, Gruppenzweiten und die besten vier Gruppendritten							
Achtelfinale 1 Sa., 25. Juni, 15.00 Uhr in Saint-Etienne 2. Gr. A – 2. Gr. C	Achtelfinale 2 Sa., 25. Juni, 18.00 Uhr in Paris 1. Gr. B – 3. Gr. A/C/D	Achtelfinale 3 Sa., 25. Juni, 21.00 Uhr in Lens 1. Gr. D – 3. Gr. B/E/F	Achtelfinale 4 So., 26. Juni, 15.00 Uhr in Lyon 1. Gr. A – 3. Gr. C/D/E	Achtelfinale 5 So., 26. Juni, 18.00 Uhr in Lille 1. Gr. C – 3. Gr. A/B/F	Achtelfinale 6 So., 26. Juni, 21.00 Uhr in Toulouse 1. Gr. F – 2. Gr. E	Achtelfinale 7 Mo., 27. Juni, 18.00 Uhr in Saint-Denis 1. Gr. E – 2. Gr. D	Achtelfinale 8 Mo., 27. Juni, 21.00 Uhr in Nizza 2. Gr. B – 2. Gr. F
Viertelfinale 1 Do., 30. Juni, 21.00 Uhr in Marseille Sieger AF 1 – Sieger AF 3	Viertelfinale 2 Fr., 1. Juli, 21.00 Uhr in Lille Sieger AF 2 – Sieger AF 6	Viertelfinale 3 Sa., 2. Juli, 21.00 Uhr in Bordeaux Sieger AF 5 – Sieger AF 7	Viertelfinale 4 So., 3. Juli, 21.00 Uhr in Saint-Denis Sieger AF 4 – Sieger AF 8				
Halbfinale 1 Mi., 6. Juli, 21.00 Uhr in Lyon Sieger VF 1 – Sieger VF 2	Halbfinale 2 Do., 7. Juli, 21.00 Uhr in Marseille Sieger VF 3 – Sieger VF 4	FINALE So., 10. Juli, 21.00 Uhr in Saint-Denis Sieger HF 1 – Sieger HF 2					

Quelle: Uefa (<http://dpaq.de/nzh2p>) – Datenerhebung: Stand Februar 2016
Siehe auch Grafik: Grafik: Dr. Jürgen Reschke; Redaktion: Dr. Jürgen Reschke, Katrin Pepping

und schlagen dich krankenhaureif“ ausstößt, macht sich nicht nach § 241 StGB strafbar.

Aber auch bei Drohungen mit einem Tötungsdelikt kommt es darauf an, ob diese ernst gemeint oder lediglich als Beschimpfung bzw. Verwünschung anzusehen sind.⁶⁴ Zumal müssen diese hinreichend konkret sein, allgemeine Drohungen genügen nur, wenn sie in Verbindung mit anderen Umständen auf ein hinreichend konkretes Verbrechen schließen lassen.⁶⁵

Nach diesen Kriterien wäre ein Foto, in welchem ein Landrat mit einem Blitz durch den Kopf dargestellt wird, verbunden mit dem Text „Kanaken-Landrat, verpiss dich!“, „Der Blitz soll dich treffen“, „du wirst sehen, was passiert“, „fühl dich nur nicht zu sicher“⁶⁶ wohl nicht konkret genug. Zwar lässt sich hieraus der Wunsch entnehmen, der Landrat möge zu Tode kommen, es wird aber nicht konkret auf die Begehung durch einen Täter hingewiesen. Die sonstigen Drohungen weisen nicht eindeutig auf ein Verbrechen hin.

Drohungen wie etwa „du Hexe wirst brennen“⁶⁷ können allerdings durchaus ernst gemeint sein, wie Attentate etwa auf die Kölner OB oder diverse Brandanschläge auf Unterkünfte zeigen,⁶⁸ und damit den Tatbestand des § 241 StGB erfüllen.

Dasselbe dürfte für das Versenden einer fingierten Todesanzeige des Adressaten gelten;⁶⁹ zwar wird auch hier eine bestimmte Tat nicht angekündigt (nur der Erfolg des Todes), der Kontext kann aber ergeben, dass der Tod durch Handlungen der Absender eintreten soll.

Der Tatbestand der Bedrohung mit einem Verbrechen nach § 241 StGB ist daher in einigen der hier

untersuchten Fällen durchaus gegeben, in anderen allerdings mangels Konkretisierung eines Verbrechens im Sinne des § 12 I StGB nicht.

III Strafbarkeitslücken

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass für die hier untersuchten Fälle erhebliche Strafbarkeitslücken bestehen. Zwar sind Beleidigungen vom strafrechtlichen Schutz umfasst, die viel häufigeren Drohungen jedoch überwiegend nicht. Solche Drohungen beeinträchtigen das persönliche Empfinden oft ungleich mehr als Beleidigungen. Eine isolierte Drohung, die lediglich die Einschüchterung bezweckt, ist für sich genommen nur dann strafbar, wenn das angedrohte Verhalten ein Verbrechen darstellt (§ 241 StGB). Drohungen mit der Begehung eines Vergehens („wir schlagen dich krankenhaureif“) oder diffuse Drohungen („fühl dich nicht zu sicher“, „wir können jederzeit zuschlagen“) sind nach geltendem Recht nicht strafbar.

1. Vorschlag für die Einführung eines § 238a StGB

Die Massivität und der lange Zeitraum, in welchem Drohungen und Beleidigungen ausgesprochen oder sonst kommuniziert werden, stehen häufig den Beeinträchtigungen, wie sie Stalking-Opfer oft ausgesetzt sind, kaum nach. Dennoch ist eine Strafbarkeit nach § 238 StGB nur in wenigen Fällen gegeben.⁷⁰ Dies liegt vor allem darin begründet, dass die Taten nur selten zu einer „schwerwiegenden Beeinträchtigung der Lebensgestaltung“ führen und zudem die Taten nicht – im Hinblick auf eine einzelne Person – beharrlich erfolgen. Dennoch führen sie zu massiven psychischen Belastungen und Beeinträchtigungen, die Opfer leben manchmal in permanenter Angst um sich und ihre Familien. Nicht zuletzt ist aber auch die Funktionsfähigkeit des Staates selbst bedroht, wenn es aufgrund derartiger Umstände unattraktiv wird, sich um eine Führungsposition in Politik und Verwaltung zu bewerben. Aus diesem Grund ist es geboten, dass Strafgesetzbuch um eine weitere Bestimmung zu ergänzen, die sich darauf beschränkt, Amts- und Mandatsträger zu schützen und andererseits

auf die Merkmale der Beharrlichkeit und der schwerwiegenden Beeinträchtigung der Lebensführung zu verzichten.

2. Wortlaut des § 238a StGB

§ 238a Nachstellung gegenüber Amts- und Mandatsträgern

„ Absatz 1: Wer einem Amts- oder Mandatsträger oder einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten unbefugt nachstellt, indem er

1. seine räumliche Nähe privat aufsucht,
2. unter Verwendung von Telekommunikationsmitteln oder sonstigen Mitteln der Kommunikation oder über Dritte privat Kontakt zu ihm herzustellen versucht,
3. unter missbräuchlicher Verwendung von dessen personenbezogenen Daten Bestellungen von Waren oder Dienstleistungen für ihn aufgibt oder Dritte veranlasst, mit diesem Kontakt aufzunehmen,
4. ihn mit der Verletzung von Leben, körperlicher Unversehrtheit, Gesundheit oder Freiheit seiner selbst oder einer ihm nahe stehenden Person bedroht oder
5. eine andere vergleichbare Handlung vornimmt und die Handlung für sich oder zusammen mit anderen Handlungen geeignet ist, seine Lebensführung zu beeinträchtigen

wird, sofern die Tat in Zusammenhang mit seiner Amts- oder Mandatsführung steht, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Absatz 2: Die Tat wird nur auf Antrag verfolgt.“

3. Erläuterungen

a) Taugliche Tatopfer sind nur Amts- und Mandatsträger. Zum Amtsträgerbegriff kann auf § 11 I Nr. 2 StGB zurückgegriffen werden, zum Begriff des für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten auf § 11 I Nr. 4 StGB. Mandatsträger sind der in § 108e StGB genannte Personenkreis; kommunale Mandatsträger, welche nach der Rechtsprechung des BGH nicht als Amtsträger anzusehen

64 Eser/Eisele, in: Schönke/Schröder, StGB, § 241 Rn. 4.

65 BGH NStZ-RR 2003, 45; Toepel, in: Kindhäuser/Neumann/Paefgen, StGB, § 241 Rn. 14.

66 <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/drohungen-gegen-politiker-du-stinkende-ratte-13874653.html> (Abruf am 30.12.2015).

67 DER SPIEGEL vom 24.10.2015, S. 25.

68 <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/henriette-reker-koeln-attentaeter-frank-s-war-vorbestraft-a-1058854.html>, Abruf am 30.10.2015.

69 <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/drohungen-gegen-politiker-du-stinkende-ratte-13874653.html> (Abruf am 30.12.2015).

70 Siehe oben unter 3.

sind, ⁷¹ werden von § 108e III n.F. erfasst.⁷²

b) Ebenso wie bei § 238 StGB ist erforderlich, dass die Tat unbefugt erfolgt. Hierdurch werden insbesondere Tätigkeiten, die in Wahrnehmung von Meinungs-, Presse oder Kunstfreiheit ausgeübt werden, von der Strafbarkeit ausgenommen; allerdings ist auch hier wie bei § 238 StGB eine Abwägung erforderlich, auch hier kann die Privatsphäre Vorrang haben.⁷³

c) Zusätzlich erforderlich ist hier ein Zusammenhang mit der Ausübung des öffentlichen Amtes. Ausgeschlossen werden sollen somit Verhaltensweisen, die ihre Ursache in rein privaten Beziehungen haben, etwa vom früheren Ehegatten eines Amts- oder Mandatsträgers begangen werden und ihren Grund in dieser Beziehung haben.

Ist ein solcher privater Zusammenhang nicht ersichtlich, ist das Merkmal regelmäßig erfüllt, Anlass für das Verhalten gegenüber den Betroffenen ist meist deren Ausübung des Amtes oder Mandats oder in diesem Zusammenhang erfolgte Äußerungen. Das sollte auch für den in § 11 I Nr. 4 StGB genannten Personenkreis gelten.

d) Nicht erforderlich hingegen ist, dass die Tat beharrlich im Sinne des § 238 StGB erfolgen muss. Das Leitbild des § 238 StGB ist gekennzeichnet durch einen Täter, dessen wiederholte Taten gegenüber einem Opfer dieses in seiner persönlichen Situation erheblich beeinträchtigt. In den hier untersuchten Fällen mögen manche der Täter wiederholt und nachhaltig auftreten, die Beeinträchtigung ergibt sich aber regelmäßig nicht durch die Verhaltensweisen eines einzelnen oder einer Gruppe, bei welcher die Voraussetzungen der Mittäterschaft nach § 25 II StGB vorliegen, sondern aus einem Summierungseffekt durch Verhaltensweisen vieler untereinander nicht verbundener Täter. Dies rechtfertigt es, auf das Merkmal „beharrlich“ hier zu verzichten. Soweit durch das Merkmal erlaubte Verhaltensweisen ausgeschlossen werden sollten,⁷⁴

71 BGH NSTZ 2006, 329.

72 Kritisch zur Neufassung Hoven, NSTZ 2015, 553, 555; Jäckle, ZRP 2014, 121.

73 Zu § 238 StGB Sonnen, in: Kindhäuser/Neumann/Paefgen, StGB, § 238 Rn. 50.

74 Sonnen, in: Kindhäuser/Neumann/Paefgen, StGB, § 238 Rn. 52.

kann insoweit auf das Merkmal unbefugt verwiesen werden.

e) Nicht erforderlich ist außerdem, dass die Tat zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Lebensführung geführt haben muss. Erforderlich ist bei § 238 StGB nach dem Willen des Gesetzgebers, dass es sich um „ins Gewicht fallende, gravierende und ernst zu nehmende Beeinträchtigungen, die über durchschnittliche, regelmäßig hinzunehmende und zumutbare Beeinträchtigungen erheblich und objektivierbar hinausgehen“⁷⁵, handelt. Bei § 238 StGB handelt es sich demnach um ein Erfolgsdelikt.

Diese Voraussetzung schränkt als objektiv messbare Auswirkung im Fall der Amts- und Mandatsträger die Strafbarkeit zu sehr ein. Häufig ändern die Betroffenen ihr Lebensumfeld dadurch nicht, leiden aber (ebenso wie ihre Familien) massiv unter den Taten, auch wenn sie ihr Leben nicht objektiv messbar verändern. Zudem würde eine objektive Änderung des Umfelds, wie etwa ein Wohnsitz- oder Arbeitsplatzwechsel, wie sie im Fall des „privaten Stalkings“ sinnvoll sein mag, hier nicht viel bewirken.

f) Die genannten Verhaltensweisen sind der Vorschrift des § 238 StGB entlehnt. Zu ihrer Auslegung kann auf die Rechtsprechung und Literatur zu § 238 StGB zurückgegriffen werden.

Einer Ergänzung bedürfen allerdings die Nr. 1 und 2, welche äußerlich sozialadäquates Verhalten darstellen. Hier ist eine Eingrenzung des Tatbestandes erforderlich. Daher ist die Einschränkung aufzunehmen, dass die Kontaktaufnahme bzw. das Aufsuchen der räumlichen Nähe privat erfolgen muss. Eine dienstliche Kontaktaufnahme mit einem Amts- oder Mandatsträger ist erlaubt, hier kann sich die Strafbarkeit nur aus anderen Tatbeständen (z.B. §§ 185, 241 StGB) ergeben.

In Abweichung von § 238 ist hier nicht zu fordern, dass eine Beeinträchtigung der Lebensführung tatsächlich eintritt. Es genügt wenn die Handlungen für sich genommen oder zusammen mit Handlungen

75 BT-Drucks. 16/3641, 14.

anderer dazu oder zur Beeinträchtigung der Lebensführung oder Amts- oder Mandatsführung geeignet sind. Es handelt sich bei § 238a StGB daher um ein Eignungsdelikt, wie es der ursprünglichen Konzeption der Strafbarkeit der Nachstellung auch entspricht. Die Verhaltensweisen müssen also eine gewisse Schwere aufweisen und in einem Summierungseffekt eine Beeinträchtigung mit sich bringen können, was bei Drohungen (Nr. 4) regelmäßig der Fall sein dürfte. Ausgeschlossen werden somit nur Handlungen, welche auch im Zusammenwirken mit anderen Handlungen als Bagatelle und als bloß lästig und nicht beeinträchtigend angesehen werden, was insbesondere bei Nr. 1 und 2 denkbar ist. Andererseits ist es nicht gerechtfertigt, eine Eignung zur „schwerwiegenden“ Beeinträchtigung zur Lebensführung zu fordern. Ein zumutbares Maß an Beeinträchtigung ist im Hinblick auf die Unzulässigkeit der Verhaltensweisen nicht anzunehmen, bloße Lästigkeiten werden durch das Erfordernis der Eignung bereits ausgeschlossen.

g) Eine Aufnahme ist den Katalog der Privatklagedelikte (§ 374 StPO) sollte unterbleiben. Durch das Antragsfordernis ist bereits klargestellt, dass die Verfolgung vom Willen des Opfers abhängt. Ein öffentliches Interesse ist in diesem Fall stets gegeben.

IV Ergebnis

Die hier untersuchten Verhaltensweisen der Beschimpfung und Bedrohung von Amts- und Mandatsträgern werden durch das geltende Strafrecht nur teilweise erfasst, es bestehen erhebliche Strafbarkeitslücken. Diese sollten durch Schaffung einer neuen Strafvorschrift einer „Nachstellung gegenüber Amts- und Mandatsträgern“ (§ 238a StGB) ausgeräumt werden.

Soweit die Verhaltensweisen vom geltenden Strafrecht umfasst sind, wie das etwa im Bereich der Beleidigungsdelikte nach §§ 185 ff. StGB der Fall ist, besteht ein starkes Vollzugsdefizit in der Praxis, welchem ebenfalls dringend abgeholfen werden muss, etwa durch eine Entlastung der Staatsanwaltschaften und Gerichte in anderen Bereichen und der massive Aufbau von Stellen in der Justiz.

Wie viel ist ein Einwohner* wert?

Die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit des kommunalen Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung des aktuellen NIW-Gutachtens

Von Markus Steinmetz und Marco Mensen, Nds. Ministerium für Inneres und Sport**

I Der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen

Die niedersächsische Landesregierung – vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport – hat das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) beauftragt, ein Gutachten zur Novellierung des horizontalen Finanzausgleichsystems in Niedersachsen zu erarbeiten. Bei der Begutachtung ging das NIW von folgendem Status quo im Finanzausgleich aus:

1.1 VERTIKALER FINANZAUSGLEICH

Gemäß Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung (NV) ist das Land verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen.

Um dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung nachzukommen, erhalten die Gemeinden und Landkreise gemäß § 1 Absatz 1 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG)¹ einen in der Höhe durch das Niedersächsische Finanzverteilungsgesetz (NFVG)² festgesetzten Anteil (Steuerverbundquote) von zahlreichen dem Land zufließenden Steuern

(Steuerverbund), 33 % der dem Land zufließenden Grunderwerbsteuer sowie weitere individuell bestimmte Beträge. Dieser wiederum um weitere einzelne Beträge reduzierter Betrag wird als Zuweisungsmasse bezeichnet.

Die Höhe der Steuerverbundquote zwischen Land und Kommunen bestimmt sich nach dem in ständiger Rechtsprechung des StGH entwickelten Prinzip der Verteilungssymmetrie³.

1.2 HORIZONTALER FINANZAUSGLEICH

Nach § 2 NFAG werden von der Zuweisungsmasse vorab ein bestimmter Prozentsatz für Bedarfszuweisungen an Kommunen in außergewöhnlicher Lage oder mit besonderen Aufgaben sowie ein nach Einwohnern ermittelter Festbetrag für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises abgezogen. Die verbleibenden Mittel werden den Kommunen als allgemeine Deckungsmittel ohne weitere Zweckbindungen als sogenannte Schlüsselzuweisungen zugewiesen.

Die Schlüsselzuweisungsmasse wird gem. § 3 Abs. 1 NFAG in einem gesetzlich bestimmten Verhältnis zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden aufgeteilt (ZweiEbenenModell). Dieses Verhältnis wird aus dem auf der jeweiligen Ebene wahrzunehmenden Aufgabenbestand im Verhältnis zum kommunalen Gesamtaufgabenbestand unter Heranziehung des zur Wahrnehmung des Aufgabenbestandes anfallenden Zuschussbedarfs (nicht durch Erträge gedeckte Aufwendungen) ermittelt. Die kreisfreien Städte erhalten dementsprechend Schlüsselzuweisungen sowohl für Kreis als auch für Gemeindeaufgaben.

Die Höhe der individuellen Schlüsselzuweisung einer Kommune ergibt sich im Grundsatz aus § 4 NFAG. Nach Abs. 1 erhalten Kommunen dann

Schlüsselzuweisungen, wenn der Bedarf ihre Einnahmekapazität übertrifft. In diesem Fall wird der Differenzbetrag gem. Abs. 4 Satz 1 zu 75 % ausgeglichen. Ist die Differenz besonders groß, wird dieser Ausgleichsbetrag gem. Satz 2 noch einmal erhöht.

Übersteigt auf Gemeindeebene die Einnahmekraft den Bedarf, so werden gem. § 16 NFAG von der Gemeinde 20 % dieses übersteigenden Betrags erhoben (Finanzausgleichsumlage) und der Schlüsselzuweisungsmasse für die Gemeinden hinzugefügt.

Das NFAG gewährt keine Leistungen an Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden. Sowohl bei den Schlüsselzuweisungen als auch bei den Leistungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und den Bedarfszuweisungen endet die Leistungsgewährung jeweils auf der Ebene der Samtgemeinden. Zu diesem Zwecke werden Kennzahlen, die nur von den Mitgliedsgemeinden zu liefern sind (etwa die Steuerkraft), bei den Samtgemeinden aggregiert.

1.2.1 Schlüsselzuweisungen auf Gemeindeebene

Der Bedarfsansatz für die Gemeinden wird gem. § 5 i. V. m. § 17 Satz 1 NFAG anhand der amtlichen Einwohnerzahl ermittelt. Dabei geht das NFAG vom Prinzip des Gesetzes der progressiven Parallelität von Ausgaben und Bevölkerungsmassierung aus und verwendet deshalb eine mit der Einwohnerzahl der Kommune ab 10000 Einwohnern linear steigende Einwohnerveredelung mit 4 Sattelpunkten.

Darüber hinaus kann die Einwohnerzahl gem. § 17 Satz 2 NFAG noch durch einen Vergleich mit Daten der Vorjahre (Demografiefaktor) und gem. § 177 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)⁴ durch eine Berücksichtigung von nicht kaserniertem Personal

* Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden der Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet. Die Einwohnerin ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

** Dieser Artikel ist begleitend zum Vortrag auf dem Kommunalrechtskongress 2015 im Tagungsband zum 4. Kommunalrechtskongress erschienen und lediglich redaktionell überarbeitet worden.

1 Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 14. September 2007, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16.12.2013 (Nds. GVBl. S. 310)

2 Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz – NFVG –) in der Fassung vom 13. September 2007, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16.12.2013 (Nds. GVBl. S. 310)

3 Besonders ausführlich im Urteil des Staatsgerichtshofs vom 16.5.2001 (Nds. MBl. Nr. 21/2001 S. 457, redaktioneller Fehler berichtigt im Nds. MBl. S. 742)

4 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom 17. Dezember 2010, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16.12.2013 (Nds. GVBl. S. 307)

der Stationierungsstreitkräfte modifiziert werden.

Weitere Sonderansätze, insbesondere solche, die mit eigenen finanziellen Mitteln ausgestattet sind, kennt der niedersächsische kommunale Finanzausgleich nicht.

Zur Ermittlung der Einnahmekapazität der Gemeinden werden nach § 11 Abs. 1 NFAG 90 % der Einnahmen aus den Grundsteuern A und B, der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer sowie den Anteilen an der Spielbankabgabe herangezogen. Dabei werden die Einnahmen aus Grund- und Gewerbesteuern durch einen jeweils einheitlichen Hebesatz für Gemeinden unter und ab 100 000 Einwohnern nivelliert.

1.2.2 Schlüsselzuweisungen auf Kreisebene

Der Bedarfsansatz der Kreise und kreisfreien Städte ergibt sich gem. § 7 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 und 3 NFAG aus den drei Faktoren unmodifizierter Einwohner, Zuschussbedarf für bestimmte Aufgaben im Sozialbereich und Fläche. Dabei bildet die Fläche die finanziellen Belastungen der Kreisebene für Schülerbeförderung und Kreisstraßen ab (Flächenfaktor). Der Zuschussbedarf für soziale Aufgaben (Soziallastenansatz) bildet die sozialen Lasten und die unmodifizierte Einwohnerzahl alle übrigen Aufgaben ab. Die unmittelbare Verwendung von Zuschussbedarfen zur Berücksichtigung der Soziallasten hat der StGH als Ausnahme vom in seiner ständigen Rechtsprechung zum Finanzausgleich grundsätzlich geforderten Prinzip der Heranziehung von abstrakten Bedarfsindikatoren für zulässig erklärt⁵. Zahlreiche Versuche, geeignete abstrakte Bedarfsindikatoren für die Soziallasten zu finden, mit denen auf die Verwendung der Zuschussbedarfe verzichtet werden kann, sind bisher gescheitert. Die drei genannten Faktoren bilden mit den in den Abs. 2 und 3 bestimmten Prozentanteilen den Bedarfsansatz.

Die für die Gemeindeebene ausgewiesenen Modifikationen (Demografiefaktor, Stationierungsstreitkräfte) der Einwohnerzahl kommen auch bei den Kreisen und kreisfreien Städten zur Anwendung. Weitere Sonderansätze, insbesondere

solche, die mit eigenen finanziellen Mitteln ausgestattet sind, kennt der niedersächsische kommunale Finanzausgleich auch auf Kreisebene nicht.

Unter den Kommunen besonders umstritten ist der Flächenfaktor. Mit der bis dato einzigen inhaltlichen Ergänzung des Finanzausgleichssystems von 1999 wurde 2007 auf Kreisebene ein Ansatz zur Berücksichtigung der finanziellen Belastungen aus Schülerbeförderung und Kreisstraßen eingefügt⁶. Als dafür zu verwendender abstrakter Bedarfsindikator wurde die Fläche gewählt. Durch die Einführung dieses zusätzlichen Faktors bei den Bedarfsansätzen ist es bei den Kreisschlüsselzuweisungen zu deutlichen Umschichtungen unter den Kommunen gekommen, die in der politischen Diskussion über den kommunalen Finanzausgleich bis heute erhebliches Unruhepotenzial bieten. Der StGH hat die Einführung des Flächenfaktors für verfassungskonform erklärt und eine Abschaffung deutlich erschwert⁷.

Zur Ermittlung der Einnahmekapazität der Kreise (Umlagekraft) werden nach § 8 Abs. 1 NFAG 90 % der Einnahmen aus den beiden Teilen der Kreisumlage herangezogen. Dabei werden diese Einnahmen mit einem für alle Kreise einheitlichen Umlagesatz nivelliert. Für die kreisfreien Städte wird ebenfalls eine Umlagekraft nach Abs. 2 entsprechend ermittelt.

1.2.3 Interkommunaler Ausgleich auf Kreisebene

Ergänzt wird der horizontale Finanzausgleich durch die Kreisumlage nach § 15 NFAG. Die Kreisumlage dient als Haupteinnahmequelle der Landkreise, da diese über keine nennenswerten eigenen Steuererinnahmen verfügen. Nach Abs. 1 darf ein Landkreis, soweit die anderen Erträge seinen Bedarf nicht decken, eine Umlage von seinen kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden erheben. Der Bedarf ergibt sich aus § 110 Abs. 4 NKomVG. Danach ist darunter der Betrag zu verstehen, der erforderlich ist, um die ordentlichen Aufwendungen

eines Landkreises auszugleichen und die Liquidität sowie die Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sicherzustellen.

Durch die in Abs. 2 verwendeten Bezugsgrößen, Steuerkraft sowie Schlüsselzuweisungen, ist die Kreisumlage eng in das System des kommunalen Finanzausgleichs eingebunden. Da ihre Höhe über einen Prozentwert auf die Einnahmekapazität der kreisangehörigen Kommunen und daher individuell bestimmt ist, trägt sie zu der in § 3 Abs. 2 Satz 2 NKomVG geforderten Ausgleichsfunktion eines Landkreises bei. Sie ist insofern als Teil des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs zu verstehen.

Grundsätzlich gilt der nach Abs. 3 festgesetzte Kreisumlagesatz für alle kreisangehörigen Kommunen. Allerdings können nach Abs. 4 die finanziellen Folgen von Vereinbarungen zwischen Landkreis und einer oder mehrerer seiner Kommunen, durch die von der allgemeinen Verteilung der Aufgaben zwischen dem Landkreis und den Gemeinden abgewichen wird, bei der Kreisumlage berücksichtigt werden. Darüber hinaus gibt es, abgesehen von Sonderregelungen in der Region Hannover, keine gesetzlichen Vorgaben für einen vom Grundsatz abweichend geregelten Kreisumlagesatz einzelner kreisangehöriger Kommunen.

II Der Einwohner im kommunalen Finanzausgleich

Im Rahmen dieses Aufsatzes soll vor allem der Aspekt und die Bedeutung des Einwohners im kommunalen Finanzausgleich genauer betrachtet werden. Der Einwohner ist die maßgebliche Bezugsgröße bei der Bedarfsmessung, weil er als wesentlicher Bedarfsverursacher und Leistungsnutzer angesehen wird. Da die Zahlungen des kommunalen Finanzausgleichs durch die Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung auslegende Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs untrennbar mit dem Bedarf einer Kommune verbunden sind, ist der enge Bezug der Einwohnerzahl mit dem kommunalen Finanzausgleich zwingend.

2.1 DIE EINWOHNERZAHL ALS BEDARFSANSATZ FÜR GEMEINDEAUFGABEN

Weil der Einwohner Bezugspunkt jeglichen kommunalen Handelns ist, kennzeichnet die Einwohnerzahl einen lastenverursachenden Grundtatbestand

⁵ Nds. StGH, Urteil vom 16.5.2001, a. a. O., D. IV. 1. e, S. 467

⁶ Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich, des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes und des GöttingenGesetzes, Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18.4.2007, LT Drs. 15/3748

⁷ Urteil des StGH vom 15.4.2010 (Nds. MBI. Nr. 25/2010 S. 624)

jeder Gebietskörperschaft, der die verschiedensten Bedarfe einer Gemeinde repräsentiert. Insofern ist der Einwohner der entscheidende Indikator auch bei der Bedarfsermittlung für Gemeindeaufgaben. Im Übrigen ist die Einwohnerzahl ein objektives, leicht verfügbares und vom Ausgabeverhalten der Kommune unabhängiges Kriterium.

Kernelement der Bedarfsmessung auf Gemeindeebene nach § 5 NFAG ist – wie auch in den Finanzausgleichsgesetzen der anderen Bundesländer – der sogenannte Bedarfsansatz. Er stellt zur Bedarfsberechnung auf die Einwohnerzahl einer Gemeinde ab, wobei die Einwohner in Abhängigkeit von der Größe der Kommune gewichtet werden (sog. Hauptansatzstaffel). Durch diesen (nur inoffiziell) auch als »Einwohnerveredelung« bezeichneten Mechanismus wird der Finanzbedarf einer größeren Gemeinde im Verhältnis zu einer kleineren Gemeinde höher angesetzt und der Einwohnermaßstab insoweit modifiziert. Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben wird daher – jedenfalls bei Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern – nicht mit den tatsächlichen Einwohnerzahlen gerechnet. Diese werden lediglich als Verrechnungsgröße genutzt und mit steigender Gemeindegröße stärker gewichtet, um die angenommene Mehrbelastung größerer Städte abzubilden.

Im Wege dieser sog. Einwohnergewichtung wird also fiktiv unterstellt, dass der Ausgabenbedarf von Kommunen mit mehr als 10 000 Einwohnern mit zunehmender Einwohnerzahl automatisch steigt. Dazu wird der jeweilige Mehrbedarf in individuell berechneten zusätzlichen Einwohnern ausgedrückt. Bei dem zugrundeliegenden Rechenvorgang zur Ermittlung des Bedarfsansatzes werden dazu deshalb fiktive Einwohnerzahlen ermittelt, indem die tatsächliche Einwohnerzahl mit einem bestimmten gemeindegrößenabhängigen Vomhundertsatz multipliziert wird. Die konkrete Gewichtung ergibt sich aus dem in § 5 NFAG verankerten sechs Gemeindegrößenansätzen in Form von nach Gemeindegrößen gestaffelten Gewichtungsprozentsätzen: Während die Einwohner von Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnern (EW) mit 100 Prozent, mit 20 000 EW mit 110 Prozent, mit 50 000 EW mit 125 Prozent, mit 100 000 EW mit 145 Prozent und mit 250 000 EW mit 170 Prozent gewichtet werden, erreicht

die Einwohnergewichtung bei Gemeinden mit 500 000 EW 180 Prozent.

Liegt die Einwohnerzahl zwischen zwei Stufen der Gemeindegrößenansätze, wird der Prozentsatz der Einwohnergewichtung solcher Gemeinden durch Interpolation (statistische Zwischenwertbestimmung) ermittelt. So wird ein geglätteter Verlauf der gewichteten Einwohnerzahl zur Berechnung des Bedarfsansatzes der Gemeinden erreicht und das Problem von sog. Sprungstellen vermieden. Die Hauptansatzstaffel dient insoweit lediglich der Orientierung.

Der Gemeindegrößenansatz mit der ihm innewohnenden Einwohnererhöhung ist dabei zunächst also nichts anderes als das Ergebnis einer Technik zur Umrechnung von Mehrbedarfen in zusätzliche (fiktive) Einwohner und deren Hinzurechnung zur tatsächlichen Einwohnerzahl.

In der Praxis des KFA 2014 führte die Einwohnergewichtung landesweit zu mehr als 1,6 Mio. zusätzlichen fiktiven Einwohnern; auf der Grundlage von 7 870 479 tatsächlichen Einwohnern⁹ wurde ein Ansatz von 9 494 266 Bedarfs-einwohnern berechnet. Um den Effekt des Gemeindegrößenansatzes auch an

einem konkreten Beispiel zu beleuchten, ist ein Blick auf die Bedarfsermittlung anhand der Einwohnerzahl zweier unterschiedlichen Größenklassen zugehörigen Kommunen, der Landeshauptstadt Hannover und der Gemeinde Emmerthal im Landkreis Hameln-Pyrmont, interessant: Der Gemeindegrößenansatz führt bei der Berechnung der Bedarfsansatzes für die Landeshauptstadt dazu, dass der Finanzbedarf pro Kopf mit dem Faktor 1,8 gewichtet wird. Für die Bedarfsberechnung im Rahmen des KFA 2014 wurden daher zu der tatsächlichen Einwohnerzahl von 515 232⁹ noch 412 186 fiktive Einwohner addiert. Berechnungsgrundlage für die Schlüsselzuweisung war daher ein Bedarfsansatz von 927 418 Einwohnern. Da die Einwohnergewichtung nach dem Gemeindegrößenansatz des § 5 NFAG erst bei einer Einwohnerzahl von 10 000 Einwohnern einsetzt, werden die 9 970 Einwohner der Gemeinde Emmerthal¹⁰ hingegen bei der Bedarfsermittlung ohne jegliche einwohnererhöhende Gewichtung zugrunde gelegt. Im Vergleich wird die Einwohnerzahl der Landeshauptstadt also um 80 Prozentpunkte höher gewichtet als die der Gemeinde

8 30.06.2013

9 30.06.2013

10 30.06.2013

Niedersächsischer Städtetag – gefällt mir!



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

Gern können Sie diese Seite auch teilen oder Ihre „Freunde“ einladen, die Seite ebenfalls zu liken.

<http://www.facebook.com/niedersaechsischerstaedtetag>



Suche nach Beiträgen auf dieser Seite

Niedersächsischer Städtetag - NST

Emmerthal. Die Einwohnergewichtung führt insofern zu erheblichen Mehraufwachsen der Schlüsselzuweisungen für größere Gemeinden.

Auch im Vergleich der verschiedenen kommunalen Finanzausgleichssysteme ist die Bandbreite der Gemeindegrößenansätze im niedersächsischen Finanzausgleich relativ groß: Vergleicht man die in den Finanzausgleichsgesetzen festgelegten Hauptansatzstaffeln, wird deutlich, dass die Staffelung des Gemeindegrößenansatzes in den einzelnen Bundesländern höchst unterschiedlich ausfällt. Besonders deutlich wird das bei einem Blick auf die jeweiligen Spitzenansätze. Nur Baden-Württemberg hat mit einer Spreizung bis 186 % eine noch größere prozentuale Abweichung zwischen den gegliederten Stufen der Gemeindegrößenansätze als Niedersachsen (siehe Tabelle).

Anders als in der politischen Auseinandersetzung mit dem Thema mitunter kolportiert wird, ist die gemeindegrößenabhängige Einwohnergewichtung allerdings kein Ausdruck abgestufter Wertschätzung der Einwohner in verschiedenen Räumen, ländlichen oder städtischen. Auch wenn dies mitunter suggeriert wird, geht es also weder um die Wertigkeit von Menschen oder um eine politisch bedingte Subvention großer Gemeinden. Insofern ist die Bezeichnung »Einwohnerveredelung«

sicher nicht hilfreich. Vielmehr ist die Einwohnergewichtung eine überkommene Methode der Bedarfsermittlung, die geeignet ist, Unterschiede gemeindlicher Zuschussbedarfe – wie auch immer diese begründet sein mögen – abbilden zu können.

Dennoch steht die Einwohnergewichtung nicht nur im kommunalen, sondern auch im BundesländerFinanzausgleich seit Längerem in der Kritik. Während der Einwohner als relevante Bezugsgröße für die Bedarfsberechnung im Finanzausgleich finanzwissenschaftlich nach wie vor unumstritten ist, wird die Praxis der Einwohnergewichtung durchaus kontrovers diskutiert.¹¹ Zunehmend wird die Frage gestellt, ob die Einwohnergewichtung noch zeitgemäß ist und die Tragfähigkeit dieser Form der Bedarfsermittlung angezweifelt. Als erstes Verfassungsgericht hat nunmehr das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt in einem viel beachteten Urteil eine unterschiedliche Einwohnergewichtung im kommunalen Finanzausgleich verworfen.¹² Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die theoretische Fundierung der Einwohnergewichtung näher zu betrachten.

¹¹ Vgl. z. B. Wohltmann, Systematische Mängel im System des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Problemaufriss aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzien (ZKF), 51 (2001) Heft 5, S. 98–108.

¹² LVerfG LSA, DVBl. 2012, S. 1491, 1495 f.

Ursprünglich geht die stärkere Gewichtung der Einwohner größerer Kommunen auf die sog. Popitz'sche These vom »kanalisierten (städtischen) Einwohner« und dem von Arnold Brecht aufgrund statistischer Analysen aufgestellten »Gesetz von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung« zurück.¹³ Der Steuerrechtler und spätere preußische Finanzminister Johannes Popitz stellte auf der Grundlage der Ausgaben und des Finanzbedarfs der Städte und Gemeinden im Jahr 1928 die These auf, dass zwischen dem Bedarf einer Stadt und ihrer Einwohnergröße ein Zusammenhang besteht: Je größer die Stadt, je »massierter« die Bevölkerung, desto höher der Bedarf je Einwohner.

Als Begründung für einwohnerabhängige Bedarfsunterschiede der Kommunen verwies Popitz auf die höheren Lebensansprüche der Einwohner größerer Gemeinden, auf die die Einwohner kleinerer Gemeinden verzichten sollten. Den größeren Städten sollte nach seinen Vorstellungen mittels Einwohnergewichtung ein höheres Anspruchsniveau als dem ländlichen Raum zugebilligt werden.

¹³ vgl. Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, 1932, S. 262 ff., Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig u. a., 1932, S. 6 ff.

Hauptansatz für die größte Stadt in einigen Bundesländern

Bundesland	Höchste Einwohnergewichtung ab einer Einwohnerzahl von	Bedarfszahl pro Einwohner in %
Baden-Württemberg	600.000	186
Niedersachsen	500.000	180
Sachsen	55.000	162,5
Nordrhein-Westfalen	634.000	157
Bayern	150.000	150
Thüringen	200.000	150
Saarland	200.000	133
Hessen	50.000	130
Brandenburg	155.000	128
Sachsen-Anhalt	60.000	125

Quelle: H.-G. Henneke: Der kommunale Finanzausgleich 2006 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise, in: Der Landkreis, 76. Jg. (2006), S. 420.

Bereits angesichts Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG, der die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als Leitlinie für die Ausgestaltung der Finanzverteilung vorgibt und im Hinblick auf den Anspruch auf Gleichheit vor dem Gesetz für jeden Bürger (Art. 3 Abs. 1 GG), kann jedenfalls diese Argumentation als Rechtfertigung für den überproportionalen Anstieg der Zuschussbedarfe mit steigender Einwohnerzahl nicht mehr ernsthaft in Betracht gezogen werden.¹⁴ Ein kurzer Blick in die Begründung der Anspruchsunterschiede in Stadt und Land, die Popitz 1932 veröffentlichte, verdeutlicht darüber hinaus eindrucksvoll, dass die damaligen Argumente für die Einwohnergewichtung mit der heutigen Lebenswirklichkeit nichts mehr zu tun haben und daher als Erklärungsversuch in der Tat völlig ungeeignet sind. So heißt es dort, dass im ländlichen Siedlungsraum deshalb »kein Bedarf an gepflegten Wegen« bestehe, weil diese nur dazu dienten, die Einwohnerschaft zu einer landwirtschaftlichen Arbeit zu führen, »bei der sie ohnehin keine Anforderungen auf Schutz gegen die Unbilden der Witterung zu stellen gewohnt sind«, während in Großstädten oder Industriegemeinden an eine Straße der Anspruch gestellt werde, »dass sie dem Einwohner in möglichst bequemer Form gestattet, die Entfernung zwischen seinem Wohnraum und der Arbeitsstätte zu überwinden, und zwar so, dass auch bei schlechter Witterung keine zeitlichen Hemmungen und keine Nachteile entstehen«, sodass aus »dem Landweg, der zum Ackerland führt, (...) die gepflasterte, planmäßig entwässerte, gereinigte und beleuchtete Straße der Stadt« werde.¹⁵ Ebenso werde an die Größe von Räumen in Schulen oder Rathäusern in Landgemeinden geringere Ansprüche gestellt als in Städten, weil die Bevölkerung auf dem Lande »aus der räumlichen Weite landwirtschaftlicher Arbeit, aus Luft und Licht« komme, während die Menschen in den Städten »aus engen Wohnverhältnissen kämen und nicht »das weite Gebiet des Landes zur Verfügung« hätten; daher sei deren Bedarf »auf räumlich großzügig ausgestattete Schulräume« ausgerichtet; ferner erwarteten sie »auch von den

Rathäusern und Gemeindegebäuden etwas anderes als die von ihrer ländlichen Betätigung kommenden Einwohner der Landgemeinden, die sich in den seltenen Fällen, in denen sie mit den Organen der Gemeinde zu tun haben, ohne Weiteres mit engen Räumen zufrieden« gäben.¹⁶

Angesichts solcher Erklärungsansätze ist in der Tat kritisch zu hinterfragen, ob die dem NFAG zugrundeliegenden Bedarfsermittlung für Gemeindeaufgaben nach wie vor sach und bedarfsgerecht ist. Denn ohne eine zeitgemäße, nachvollziehbare und tragfähige aufgabenbezogene Begründung für die Einwohnergewichtung nach § 5 NFAG dürfte diese Form der Bedarfsermittlung rechtlich gerade im Hinblick auf das interkommunale Gleichbehandlungsgebot nur schwer zu halten sein.

Zweifellos lässt sich auch ohne Rückgriff auf die Popitz'sche Begründung ein Ansteigen der ProKopfKosten für die Infrastruktur (z. B. Individual und öffentlicher Personennahverkehr) und die Aufgabenerfüllung in einigen Bereichen (etwa im sozialen Bereich) durch größere Gemeinden argumentativ unterfüttern. Wesentliche Grundlage für die Einwohnergewichtung ist darüber hinaus auch die Wahrnehmung sog. zentralörtlicher Funktionen. Damit ist gemeint, dass die Vorhaltung bestimmter öffentlicher Angebote, insbesondere auch aufwendigere kommunale Leistungen (z. B. Ausbildung, Kultur) auch anderen Einwohnern und nicht nur der eigenen Wohnbevölkerung zugutekommt bzw. von ihnen genutzt wird.

Von Ausnahmen abgesehen, wird die Einwohnergewichtung zur Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte daher bisher als überkommene Methode der Bedarfsermittlung sowie als nicht offensichtlich ungeeignet und damit im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Einschätzungs und Gestaltungsspielraums liegend angesehen.¹⁷ Hinzu kommt, dass der Finanz und Kommunalwissenschaft bisher keine allgemein anerkannten Erkenntnisse darüber zur

Verfügung stehen, mit welcher Methode und anhand welcher verlässlichen Kriterien unterschiedliche kommunale Finanzbedarfe objektiv und angemessen bestimmt werden können.

Da die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs, insbesondere die Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach den Vorgaben des Staatsgerichtshofs, ohnehin in regelmäßigen Abständen auf veränderte Sachverhalte und mögliche neue finanzwissenschaftliche Erkenntnisse hin überprüft werden muss¹⁸ und um die Hauptansatzstaffel auch zukünftig rechtssicher für die Verteilung der Mittel im Rahmen des KFA nutzen zu können, entschied die Niedersächsische Landesregierung, die These eines überproportionalen Anstiegs der Zuschussbedarfe in größeren Gemeinden im Hinblick auf den Niedersächsischen Finanzausgleich empirisch überprüfen zu lassen.

Eine Überprüfung der Einwohnererhöhung erschien gerade auch im Hinblick auf das bereits erwähnte Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt angezeigt. Die hierin festgestellte Unvereinbarkeit der Regelung mit der Landesverfassung Sachsen-Anhalts leitete das Gericht nämlich daraus ab, dass weder in der Gesetzesbegründung noch in einem finanzwissenschaftlichen Gutachten oder in sonstiger Weise die Notwendigkeit der unterschiedlichen Einwohnergewichtung begründet wurde. Insoweit war die mangelnde Begründetheit der Einwohnergewichtung ein tragendes Argument für das Urteil, das insoweit zweifellos auch Bedeutung für andere Bundesländer haben dürfte.¹⁹

¹⁸ Nds. StGH, Urteil vom 16.5.2001, a. a. O., D. IV. 2. h, S. 468

¹⁹ Aufgrund der erheblichen Unterschiede zwischen dem niedersächsischen und dem sachsenanhaltinischen KFA ist eine darüber hinausgehende Übertragbarkeit auf Niedersachsen nicht ersichtlich. So betrifft die Regelung des § 5 NFAG zur Einwohnergewichtung alle niedersächsischen Gemeinden und ist nicht auf eine geringe Anzahl ausgewählter Städte mit Sonderstatus beschränkt. Außerdem geht die Regelung in Sachsen-Anhalt offenbar auf eine Übereinkunft der Oberbürgermeister der betroffenen Städte zurück, während die Einwohnergewichtung des NFAG bereits vor der aktuellen Untersuchung des NIW das Ergebnis mehrerer finanzwissenschaftlichen Überprüfungen darstellt. Anders als in Sachsen-Anhalt sieht die Regelung in § 5 NFAG auch keine sog. Sprungstelle vor. Der Gewichtungszehnersatz wird vielmehr durch Interpolation (statistische Zwischenwertbestimmung) konkret für jede Gemeinde ermittelt.

¹⁴ Junkernheinrich, Gutachten »Hamburg = Bundesland plus Großstadt ohne Umland«, 2001, S. 35

¹⁵ Popitz, a. a. O., S. 280

¹⁶ Popitz, a. a. O., S. 281 17 LVerfG LSA, a. a. O.

¹⁷ vgl. z. B. SächsVerfGH, Ur. v. 23.11.2000 – Vf. 53II97 –, SächsVBI 2001, 61, 66; BbgVerfG a. a. O.; VerfGH NW, Ur. v. 09.07.1998 – 16/96 u. a. –, NVwZRR 1999, 81, 84 f.; BayVerfGH, Entsch. v. 27.02.1997 – Vf.17VII94 –, DÖV 1997, 639, 641

Angesichts der lauter werdenden Kritik an der Einwohnergewichtung sollte finanzwissenschaftlich insbesondere überprüft werden, ob die bisher genutzte Hauptansatzstaffel nach wie vor sach- und bedarfsgerecht ist. Weiterhin sollte das NIW untersuchen, ob es ggf. Alternativen zur bisher genutzten Hauptansatzstaffel gibt, und insbesondere, ob diesbezüglich ein Rückgriff auf gesetzlich angelegte Gemeindearten und Typen zentraler Orte sachgerecht sein könnte. Sofern es die Hauptansatzstaffel nach wie vor für sach und bedarfsgerecht hält, sollte das NIW darüber hinaus die Angemessenheit und langfristige Tragfähigkeit der derzeitigen Spreizung der Hauptansatzstaffel überprüfen. Kurz gefasst sollte das Gutachten also Antworten auf folgende Fragen liefern:

1. Welche Auswirkung hat die Einwohnerzahl auf den Bedarf einer Gemeinde?
2. Ist es richtig, dass der Bedarf je Einwohner steigt, je höher die Einwohnerzahl einer Gemeinde ist?
3. Sind die gültigen Hauptansatzfaktoren noch angemessen?

Das Gutachten des NIW liegt mittlerweile vor.²⁰ Nach den Untersuchungen hat der Bedarfsindikator Einwohner auch weiterhin einen ausreichend hohen Erklärungswert für die Ausgabenhöhe und damit den Bedarf der Kommunen. Insbesondere ist ein überproportionaler Anstieg der Zuschussbedarfe mit steigender Einwohnerzahl empirisch nachweisbar. Die Untersuchungsergebnisse belegen die Annahme, dass die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter mit zunehmender Einwohnerzahl steigen. Die Ableitung der Hauptansatzstaffel hält einer empirischen Überprüfung im Wesentlichen stand. Der Vorwurf, die Einwohnergewichtung bewirke eine ungerechtfertigte Begünstigung größerer Gemeinden, wird durch die Gutachtenergebnisse damit eindeutig entkräftet.

Argumente für die Nutzung einer Hauptansatzstaffel, welche die eigene Einwohnerzahl einer Gemeinde als Verrechnungsgröße nutzt und diese

²⁰ Schiller, Daniel; Cordes, Alexander: »Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen – Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport«, Hannover, August 2015

mit steigender Gemeindegröße stärker gewichtet, finden sich in drei Bereichen:

- 1) Mit zunehmender Größe wächst der Bestand an zentralörtlichen Funktionen überproportional. Dies ist vor allem auf die Nutzung dieser Funktionen durch Einwohner des Umlandes zurückzuführen. Da deren Einzugsgebiet und Nutzungsintensität allerdings nicht bekannt sind, erfolgt eine Annäherung an die Überschussbedeutung für das Umland mithilfe der Höhergewichtung der eigenen Einwohnerzahl. Kleinere Gemeinden engagieren sich im Bereich zentralörtlicher Aufgaben in geringerem Maße und vor allem mit Bezug auf die eigenen Einwohner.
- 2) Der Bedarf je eigenem Einwohner steigt mit der Einwohnerzahl überproportional stark in Aufgabenbereichen an, in denen aufgrund der verdichteten Siedlungsstruktur besondere technische Bedarfe anfallen (z. B. im Bereich des Brandschutzes).
- 3) Höhere Anteile an bestimmten Gruppen von Bedarfsträgern (z. B. Erwerbstätige und soziale Problemgruppen) begründen die überproportionale Inanspruchnahme entsprechender Leistungen in größeren Gemeinden (z. B. im Bereich Kindertagesstätten oder in der Kinder, Jugend und Familienhilfe).

Die empirische Untersuchung zeigt, dass der überproportionale Anstieg der Zuschussbedarfe in größeren Gemeinden fast ausschließlich durch Aufgaben aus den genannten drei Bereichen erklärt werden kann.

Der Hauptansatz der Gemeinden stellt sich über alle Varianten als hochsignifikant heraus. Je höher also der Hauptansatz einer Gemeinde, desto höher fallen statistisch betrachtet auch ihre Ausgaben pro Einwohner aus. Die Gewichtung der Anzahl der Einwohner ist daher nach wie vor ein geeignetes Instrument. Da die Einwohnergewichtung insoweit tatsächlich nur einen höheren Bedarf nachzeichnet, kann auch nicht von einer ungerechtfertigten Privilegierung einwohnerstärkerer Gemeinden gesprochen werden.

Im Übrigen sprechen auch praktische Überlegungen gegen die Verwendung

anderer aufwandsbestimmender Indikatoren als der Einwohnerzahl. Grundsätzlich dürfen nur solche Belastungsindikatoren gewählt werden, deren Entwicklung nicht direkt durch Verwaltungshandeln der Kommunen beeinflusst werden kann, damit hier keine finanziellen Fehlanreize gesetzt werden.

Auf der Grundlage des Gutachtens ist die Verwendung eines an der Einwohnerzahl ansetzenden Hauptansatzes nach wie vor sachgerecht, sodass die höhere Einwohnergewichtung über die Hauptansatzstaffel ein für die Zwecke der horizontalen Verteilung angemessenes Kriterium darstellt, um strukturell unterschiedliche Bedarfe der Gemeinden berücksichtigen zu können. Darüber hinaus ist eine Anpassung der jetzigen Hauptansatzfaktoren nicht zwingend erforderlich.

2.2 DIE EINWOHNERZAHL ALS BEDARFSANSATZ FÜR KREISAUFGABEN

Die Art und Weise, wie die Einwohnerzahl zur Ermittlung des Bedarfs für Kreisaufgaben verwendet wird, ist deutlich weniger umstritten, als dies bei den Gemeindeaufgaben der Fall ist. Anders als bei den Gemeinden gibt es auf der Kreisebene bei der Bedarfsermittlung keine Einwohnerveredelung. Die der Einwohner generiert dementsprechend aus sich heraus kein höheres Gewicht. Für die häufig auf Gemeindeebene vorgetragene tendenziös verkürzende Argumentation, in einer Kommune sei der Einwohner mehr wert als in einer anderen, gibt es daher auf der Kreisebene keinen Raum.

Stattdessen kann die Bedeutung der Einwohnerzahl beim Bedarf für Kreisaufgaben unmittelbar dem NFAG entnommen werden; nach § 7 Abs. 2 NFAG wird die echte Einwohnerzahl eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt um fiktive Einwohner zur Bedarfseinwohnerzahl erhöht. Der Wert eines Einwohners auf Kreisebene – zumindest soweit es die Bedarfsfeststellung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs betrifft – ergibt sich direkt aus § 7 Abs. 5 NFAG, wonach die echten Einwohner einen Anteil von derzeit 64,6 % der Bedarfseinwohnerzahl ausmachen.

Mit diesem Wert kommt das Land einem Teil seiner Verpflichtung aus

Art. 58 Niedersächsische Verfassung nach, den Kommunen durch übergemeindlichen Finanzausgleich die erforderlichen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Der Prozentsatz ergibt sich aus der Ermittlung des Verhältnisses des aufgewendeten Gesamtzuschussbedarfs, der auf die von Einwohnern abgebildeten Aufgaben entfällt, zum aufgewendeten Gesamtzuschussbedarf für alle Aufgaben. Man könnte im Umkehrschluss zur Frage des Werts eines Einwohners auch feststellen, dass der Einwohner etwa 64,6 % des Bedarfs einer Kommune repräsentiert.

Die übrigen 35,4 % der Bedarfseinzwohnerzahl und somit des Bedarfs eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt für Kreisaufgaben ergeben sich aus den zwei weiteren in § 7 NFAAG hinterlegten Bedarfsansätzen. Dies sind der sogenannte Soziallastenansatz, mit dem finanzielle Belastungen für die Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs und die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs, sowie der Flächenansatz, mit dem finanzielle Belastungen für die Schülerbeförderung und für Kreisstraßen abgebildet werden. Der Soziallastenansatz trägt derzeit etwa 24,6 % und der Flächenansatz etwa 10,8 % zur Bedarfseinzwohnerzahl bei. Auch diese beiden Prozentsätze sind, ebenso wie bei der Einwohnerzahl, hervorgegangen aus Ermittlung des Verhältnisses des aufgewendeten Gesamtzuschussbedarfs, der auf die jeweilige Aufgabe entfällt, zum aufgewendeten Gesamtzuschussbedarf für alle Aufgaben.

Im kommunalen Finanzausgleich 2014 kommt Niedersachsen bei 7873489 Einwohnern²¹ im Ergebnis auf 13014013 Bedarfseinzwohner. Davon entfallen 3761055 Bedarfseinzwohner auf den Soziallastenansatz und 1379487 Bedarfseinzwohner auf den Flächenansatz. Die Region Hannover beispielsweise, in der 1118108 Menschen leben, erhält zusätzliche Bedarfseinzwohner in Höhe von 878613 über den Soziallasten-

21 Zum 30.6.2013 einschl. Erhöhungen um nichtkaserniertes Personal der Stationierungstreitkräfte sowie um Durchschnittswerte (5 Jahre) bei den Gemeinden, deren Einwohnerzahlen vom 30.6.2013 unter den Durchschnittswerten liegen

tenansatz sowie 66369 zusätzliche Bedarfseinzwohner über den Flächenansatz. Im Vergleich dazu werden beispielsweise dem Landkreis Lüchow-Dannenberg mit 49378 Einwohnern 25582 Bedarfseinzwohner für die Soziallasten und 35364 Bedarfseinzwohner für die Fläche hinzugerechnet.

Bedeutung für den Wert eines Einwohners haben die weiteren Bedarfsansätze insofern, als dass zum einen die Höhe ihres Anteils die Bedeutung der Einwohnerzahl erhöht oder reduziert. Denn werden für spezifische Aufgabenfelder eigenständige Bedarfsansätze verwendet oder steigt die finanzielle Last aus Aufgaben, die durch eigenständige Bedarfsansätze repräsentiert werden, reduziert dies unmittelbar den Wert des Einwohners. Umgekehrt führen weniger eigenständige Bedarfsansätze oder eine sinkende finanzielle Last durch mit eigenständigen Bedarfsansätzen repräsentierte Aufgaben zu einer Steigerung des Einwohnerwertes.

Zum anderen entsteht durch die Verwendung des Einwohners als Standardmaß bei alternativen Bedarfsansätzen immer ein Bezug zum Einwohner. So ist beispielsweise der Flächenansatz, obwohl er auf Basis der Fläche der kommunalen Körperschaft ermittelt wird, tatsächlich ein Dichteansatz. Die Auswirkungen der Fläche auf den Bedarfseinzwohner ergeben sich nämlich immer im Verhältnis zum Standardmaß, dem Einwohner.

EXKURS: DER STREIT UM DIE FLÄCHE

Der Flächenansatz ist im Jahr 2007 auf Betreiben der damaligen CDU-FDP-geführten Landesregierung in den Bedarfsansatz für Kreisaufgaben des kommunalen Finanzausgleichs aufgenommen worden²². Dieser Ansatz begünstigt Landkreise (und kreisfreie Städte) mit geringer Einwohnerdichte, also Kommunen mit eher großer Fläche und eher geringer Einwohnerzahl. Dies sind Kommunen, die aufgrund ihrer ländlichen Struktur eher konservativen Parteien nahestehen. Die Einführung dieses Ansatzes wird daher

22 Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich, des Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetzes und des GöttingenGesetzes, Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18.4.2007, LTDrs. 15/3748

im kommunalen Umfeld zwischen Befürwortern und Gegnern kritisch diskutiert.

Richtig ist, dass die Einführung des Flächenfaktors auf den ausdrücklichen politischen Willen von CDU und FDP zurückzuführen ist²³. Dies ändert nichts daran, dass der Flächenansatz, mit dem die finanziellen Belastungen für die Aufgaben Schülerbeförderung und Kreisstraßen berücksichtigt werden, bis heute sachlich geboten ist.

Eine Berücksichtigung der Fläche ist bereits in dem Gutachten angelegt, das die Grundlage für den heutigen kommunalen Finanzausgleich gelegt hat²⁴. Seinerzeit konnte im Ergebnis jedoch auf diesen Ansatz verzichtet werden, weil gleichzeitig ein gegenläufiger Ansatz im Bereich der Jugendhilfe hätte berücksichtigt werden müssen (sog. »Ballungsraumfaktor«). Beide Ansätze hätten sich aufgehoben, sodass ein Verzicht auf beide Sonderansätze empfohlen und letztlich umgesetzt wurde.

Erstmals im Jahr 2007 konnten höhere Zuschussbedarfe in Ballungsräumen bei der Jugendhilfe nicht mehr nachgewiesen werden. Die Grundlage für den Verzicht auf beide Ansätze war damit entfallen. Die Einführung eines Flächenfaktors ließ sich auch sachlich gut begründen. Dieser Auffassung schloss sich der Staatsgerichtshof in einem Urteil an²⁵. Nicht nur der Gutachter von 2011²⁶, sondern auch das NIW als Gutachter der aktuellen Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs empfehlen ausdrücklich, die Fläche als Bedarfsansatz im bisherigen Umfang zu erhalten²⁷.

23 Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2003 bis 2008, S. 16

24 Hardt, Ulrike; Schmidt, Jörg: »Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen – eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums«, Hannover, Dezember 1998, S.141

25 Urteil des StGH vom 15.4.2010 (Nds. MBl. Nr. 25/2010 S. 624)

26 Soyka, Dirk; Rebeggiani, Luca: »Überprüfung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen – Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport«, Hannover, Mai 2011, S. 98

27 Schiller, Daniel; Cordes, Alexander: »Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen – Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport«, Hannover, August 2015, S. 161

EuGH: Wohnsitzauflage zur besseren Integration bei Personen mit subsidiärem Schutzstatus zulässig

Zu EuGH, Urteil vom 01.03.2016 - C-443/14; C-444/14

Bei Personen mit subsidiärem Schutzstatus ist eine Wohnsitzauflage zulässig, wenn sie in stärkerem Maß mit Integrationschwierigkeiten konfrontiert sind als andere Personen, die keine EU-Bürger sind und sich rechtmäßig in dem Mitgliedstaat aufhalten, der Schutz gewährt hat. Eine angemessene Verteilung der durch die Gewährung von Sozialleistungen entstehenden Lasten legitimiert dagegen eine solche Maßnahme nicht. Dies hat der Gerichtshof mit zwei Urteilen vom 01.03.2016 entschieden (Az.: C-443/14; C-444/14).

Sachverhalt

Die Kläger des Ausgangsverfahrens sind syrische Staatsangehörige, die 1998 beziehungsweise 2001 nach Deutschland kamen und denen subsidiärer Schutz gewährt wurde. Sie wenden sich gegen eine Wohnsitzauflage, die sie vor den deutschen Gerichten anfechten. Sie berufen sich auf die Unionsrichtlinie, nach der die Mitgliedstaaten die Bewegungsfreiheit von Personen, denen sie den subsidiären Schutzstatus zuerkannt haben, in ihrem Hoheitsgebiet unter den gleichen Bedingungen und Einschränkungen gestatten müssen wie für andere Nicht-EU-Bürger, die sich rechtmäßig dort aufhalten. Der Rechtsstreit ist nunmehr beim Bundesverwaltungsgericht anhängig, das vom Gerichtshof wissen möchte, ob die Wohnsitzauflage mit der Richtlinie vereinbar ist.

EuGH: Auflage schränkt Freizügigkeit und Zugang zu sozialer Fürsorge ein

Der Gerichtshof hat entschieden, dass eine Wohnsitzauflage vom Gemeinschaftsrecht gedeckt sein kann. Die Mitgliedstaaten seien zwar grundsätzlich verpflichtet, Personen, denen sie den subsidiären Schutz-

status zuerkannt haben, nicht nur zu gestatten, sich in ihrem Hoheitsgebiet frei zu bewegen, sondern auch, dort ihren Wohnsitz zu wählen, sodass eine Wohnsitzauflage die Freizügigkeit einschränke. Werde diese Auflage nur Personen mit subsidiärem Schutzstatus erteilt, die soziale Leistungen beziehen, stelle sie zudem eine Einschränkung des im Unionsrecht vorgesehenen Zugangs dieser Personen zur sozialen Fürsorge dar.

Personen mit subsidiärem Schutzstatus dürfen nicht strenger behandelt werden

Personen mit subsidiärem Schutzstatus dürften in Bezug auf die Wahl ihres Wohnsitzes grundsätzlich keiner strengeren Regelung unterworfen werden als andere Nicht-EU-Bürger, die sich rechtmäßig im betreffenden Mitgliedstaat aufhalten. Auch dürften sie hinsichtlich des Zugangs zur Sozialhilfe grundsätzlich nicht schlechter behandelt werden als Angehörige dieses Staates. Gleichwohl sei es aber zulässig, eine Wohnsitzauflage nur Personen mit subsidiärem Schutzstatus zu erteilen, wenn diese sich im Hinblick auf das mit der fraglichen nationalen Regelung verfolgte Ziel nicht in einer Situation befinden, die mit der Situation anderer Nicht-EU-Bürger, die sich rechtmäßig in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhalten, oder von Angehörigen dieses Staates objektiv vergleichbar ist.

Angemessene Lastenverteilung kein hinreichender Grund für Einschränkungen

In diesem Zusammenhang sei es zwar möglich, dass Ortsveränderungen von Empfängern sozialer Leistungen oder ihre ungleiche Konzentration im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu einer unangemessenen Verteilung der mit diesen Leistungen

verbundenen finanziellen Last auf die zuständigen Träger führen können. Eine solche ungleichmäßige Lastenverteilung hänge jedoch nicht speziell mit der etwaigen Eigenschaft der Leistungsempfänger als Personen mit subsidiärem Schutzstatus zusammen. Unter diesen Umständen stehe die Richtlinie einer Wohnsitzauflage entgegen, die allein Personen mit subsidiärem Schutzstatus erteilt wird, um eine angemessene Verteilung der mit der Gewährung der fraglichen Leistungen verbundenen Lasten zu erreichen.

Wohnsitzauflage zur Förderung der Integration gerechtfertigt

Dagegen wird das Bundesverwaltungsgericht zu prüfen haben, ob Personen mit subsidiärem Schutzstatus, die Sozialhilfe beziehen, in stärkerem Maß mit Integrationschwierigkeiten konfrontiert sind als andere Nicht-EU-Bürger, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten und Sozialhilfe beziehen. Sofern sich diese beiden Personengruppen im Hinblick auf das Ziel, die Integration von Nicht-EU-Bürgern in Deutschland zu erleichtern, nicht in einer vergleichbaren Situation befinden, steht die Richtlinie einer Wohnsitzauflage für Personen mit subsidiärem Schutzstatus zur Förderung ihrer Integration nicht entgegen. Dies gilt auch dann, wenn die Auflage nicht für andere Nicht-EU-Bürger gilt, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten.

Quelle: Pressemitteilung von beck-aktuell, Verlag C.H.BECK, 1. März 2016, abrufbar unter: <http://rsw.beck.de/aktuell/meldung/eugh-wohnsitzauflage-zur-besseren-integration-bei-personen-mit-subsidiaerem-schutzstatus-zulaessig>

MITGLIEDER BERICHTEN

Aufgaben und Herausforderungen kommunaler Pressearbeit

Von Adrian Foitzik*

Als ich gefragt wurde, ob ich mir vorstellen könnte, im Rahmen einer Ausstellungseröffnung etwas über Arbeit

der Pressestelle der Stadt Braunschweig zu erzählen, habe ich spontan gefragt, ob das denn, übertragen

gesprochen, abendfüllend sei. Was soll man schon viel sagen über eine Abteilung von nicht mehr als zweieinhalb

Stellen? Doch, war die Antwort, „Sie machen so viel, vor allem im Hintergrund, und das weiß man ja alles gar nicht“.

Vor meinem geistigen Auge entstand so ein wenig das Bild von grauen Männern in verschlossenen Hinterzimmern, die irgendwelche unsichtbaren Fäden ziehen. So sehen wir uns nicht, und so ist es auch nicht.

Ich weiß nicht, wie das Presse- und Verkehrsbüro der Stadt Braunschweig, zur Zeit Walter Ehlers, dessen Fotografien wir uns heute gemeinsam ansehen, aufgebaut war. Ein wichtiger Unterschied zu unserer Arbeit heute als Referat Pressestelle liegt in bereits in der Bezeichnung Presse- und Verkehrsbüro. In Braunschweig – ebenso wie in vielen anderen Kommunen, ist das, was einmal „Verkehrsbüro“, „Verkehrsverein“ war, heute in schlagkräftige Stadtmarketing-Abteilungen umgewandelt worden, die in der Regel auch eigene Gesellschaften sind. Sie vermarkten die Stadt, kümmern sich um die Außenpräsenz, bieten touristische Angebote. Kommunale Pressestellen haben damit in der Regel nichts mehr zu tun. Schauen wir auf die Bilder von Walter Ehlers, so hat er zudem Veränderungen im Stadtbild dokumentiert und bedeutende Ereignisse städtischen Lebens festgehalten, auch städtische Empfänge. Das geschieht heute natürlich auch, dies erledigt allerdings unser Medienzentrum, Chronisten in dem Sinn sind wir als Presseabteilung nicht. Veränderungen in der Stadt werden dokumentiert von Stadtteilheimatpflegern oder freien Autoren, und die wichtige Chronisten der Veränderungen in unserer Stadt bleiben die Zeitungen, insbesondere die Braunschweiger Zeitung.

Wenn all dies nicht Aufgaben einer kommunalen Pressestelle sind, was machen wir eigentlich? Man kann es

in wenigen Sätzen sagen: Wir geben alle presserelevanten Informationen der Stadtverwaltung heraus, meistens in Form von Pressemitteilungen, etwa 1 000 im Jahr, bei wichtigen Themen in Verbindung mit Pressegesprächen – ich sage nicht Pressekonferenzen, das klingt dramatischer als es im Regelfall ist. Wir beantworten die Anfragen der Medien, meistens schriftlich, manchmal in Form von sogenannten O-Tönen fürs Radio, manchmal im Fernsehen. Wir vermitteln Interviews der leitenden Verwaltungsmitarbeiter mit den Medien. Man könnte das alles natürlich auch gewichtiger formulieren, dann klingt es so: Wir verantworten und steuern den Informationsfluss gegenüber den Medien und damit auch der Öffentlichkeit für die zweitgrößte Kommunalverwaltung Niedersachsens mit weit über 3 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Gemeinsam mit den Dezernentinnen und Dezernenten und Fachbereichsleitern legen wir fest, wann Informationen herausgehen, in welcher Form, und, ganz wichtig: mit welcher Begründung. Warum handelt die Stadtverwaltung so, wie sie es tut? Wir erklären also, versuchen Akzeptanz zu erzeugen.

Was sind das für Informationen, die wir geben? Die unterschiedlichsten Dinge, die eine Stadtverwaltung betreffen. Dazu gehören Straßenbaumeldungen, z. B. Bushaltestellen am Ring werden gebaut, Blindgänger am Willy Brandt Platz werden gesucht, der Ganztagsbetriebs des Gymnasiums Kleine Burg wird erweitert, das Seniorenbüro hat ein neues Angebot, die Bauverwaltung will mehr Wohnungen schaffen, die Feuerwehr bekommt eine neue Leitstelle, der Haushalt wird verabschiedet – hoffentlich, das Städtische Museum zeigt eine neue Ausstellung, oder auch: die Verwaltung stellt ein Standortkonzept für die Flüchtlingsunterbringung vor – am Rande bemerkt, ist das Thema Flüchtlinge auch eine kommunikative Mammutaufgabe, weil wir immer schon über Dinge informieren müssen, die noch nicht fertig ausgeplant sind oder gerade eben erst geplant werden, und die häufig wieder von den weltpolitischen Entwicklungen eingeholt und überholt werden. Wir bräuchten mehr Zeit, um die Veränderungen, die wir bei



Adrian Foitzik

diesem Thema anstoßen, zu erklären. Und die haben wir nicht.

Wir informieren auf Medienanfrage auch über Dinge, die heikel sind, z. B. aus Datenschutzgründen. Wurde in einem Döner-Imbiss falsch deklariertes Fleisch verkauft? Oder die politisch sind: Warum darf Bragida auf dem

Platz der Deutschen Einheit demonstrieren? Oder ärgerlich: Warum gibt es eine neue Verkehrsregelung am Brodweg, die offenbar viele Auto- und Fahrradfahrer nicht stimmig finden? Sie sehen an all diesen Aufzählungen: Ein wenig sind wir doch Chronisten wie Walter Ehlers, wir begleiten Veränderungen in unserer Stadt, indem wir sie öffentlich machen und erklären. Damals wie heute gibt es weltpolitische Entwicklungen, die unsere Stadt auch im Kleinen prägen.

Warum braucht man dafür aber eine Pressestelle? Warum teilen die städtischen Fachbereiche das alles nicht selbst mit? Warum macht das Baudezernat nicht Pressemitteilungen über Baustellen selbst? Oder das Sozialdezernat über die Nutzung von Sporthallen zur Flüchtlingsunterbringung? Ein wichtiger Grund ist: Weil wir die Nachrichten und Informationen der Verwaltung so formulieren, wie wir meinen, dass sie nach Möglichkeit wenig von „Verwaltungssprache“ geprägt und für die Öffentlichkeit gut verständlich sind. Ganz platt gesagt, wenn die Verwaltung von einem „Großniederschlagsereignis“ spricht, sagen wir dazu einfach starker Regen. Manchmal ist es aber nicht so einfach, weil der Weg der sprachlichen Vereinfachung zur Ungenauigkeit im Detail führt. Dann verhandeln wir, und das sind manchmal zähe Verhandlungen, weil es oft eben nicht nur um Worte geht, sondern auch darum, was eigentlich die Botschaft ist oder sein sollte.

Sprachliche Klarheit führt zu Klarheit in der Sache. Sie führt auch dazu, dass Dinge zu Ende gedacht, in ihren Konsequenzen bedacht und transparent werden, und führt zur Verständigung darüber, was man will, warum man es will und ob es konsistent ist mit allem anderen, was man tut. Wir

* Unser Autor ist 41 Jahre alt (Jg. 1975), geboren in Rotenburg/Wümme, hat Germanistik, Amerikanistik und Politologie in Jena, Heidelberg und Oxford/Mississippi studiert, dann ein journalistisches Volontariat bei der Ostsee-Zeitung in Rostock und Wismar absolviert und ist 2003 in die Pressestelle der Stadt Braunschweig gekommen, die er seit 2012 leitet. Anlässlich einer Ausstellungseröffnung zu Fotos, die ein Mitarbeiter des Presseamtes von 1949 bis 1954 in Braunschweig gemacht hat, hat er über aktuelle Herausforderungen an die städtische Pressearbeit gesprochen. Wir dokumentieren diesen Vortrag geringfügig gekürzt; die Redeform wurde beibehalten.

weiten oft den Blick für das „große Ganze“, und dass wir in der Sache keine Experten sind, hilft als „Blick von außen“ durchaus. Wenn es eine Schlüsselrolle der Pressestelle gibt, dann ist das meines Erachtens das Beharren darauf, dass die Stadtverwaltung eins ist und deshalb auch nur mit einer Stimme spricht. Wir gehören in unserem großen Hause sicher zu den stärksten Verfechtern einer einheitlichen „Marke Stadtverwaltung“. Ebenso wie der Oberbürgermeister natürlich. Der ist nämlich für alles verantwortlich, was die Stadtverwaltung macht, und er wird dafür verantwortlich gemacht, für das Gute und – das weniger Gute. Auch für das, was wir tun natürlich, in der Pressearbeit.

Beharren wir einerseits auf der Einheitlichkeit der Verwaltung, so sitzen wir als Scharnier zwischen Verwaltung und Medien andererseits doch zwischen den Stühlen; manchmal geben wir den Medien Recht, auch wenn diese die Stadt kritisieren. Wir sind und bleiben eben auch Journalisten, und wir müssen uns den kritischen Blick bewahren, sonst können wir die Verwaltung nicht kritisch hinterfragen und diese auch nicht vor kommunikativen Fehlern bewahren. Was übrigens nicht immer gelingt, und manchmal liegen wir auch falsch. Letztlich geht es aber für uns darum, öffentliche Wirkung zu antizipieren und Kommunikationslinien aufzubauen, wenn man in die Kritik kommt. Wir beraten also auch die Verwaltung und ihre leitenden Mitarbeiter, wenn diese „im Auge des Sturms“ stehen. Insofern sind wir Dienstleister.

Das wichtigste Gut, mit dem wir dabei handeln, ist Orientierung. Auch gegenüber den Medien. Ihnen Orientierung zu geben heißt da zunehmend auch: Wie ist eine Information zu bewerten? Das genau sollen die Medien ja leisten, Einordnung zu bieten, Relevanz aufzeigen, die Spreu vom Weizen trennen im großen Informationswirbelsturm, aber dafür brauchen sie Unterstützung, auch von Verwaltungen und Behörden. Die Frage, ob es richtig ist, dass ein Jugendlicher im Kinderschutzhause an Tuberkulose erkrankt ist, ist leicht zu klären. Viel wichtiger ist doch aber die Folgefrage: Was bedeutet das? Ist das schlimm? Gibt es eine Ansteckungsgefahr? Es ist unsere Aufgabe dafür zu sorgen, dass Medien schnell die Informationen

bekommen, die sie in die Lage versetzen, diese Fragen kompetent zu beantworten.

Und das wird tendenziell wichtiger, weil die Medien nicht mehr die einzigen sind, die Informationen öffentlich verbreiten. Während sie noch versuchen, eine Information auf ihre Richtigkeit zu prüfen und diese zu bewerten, ist im Internet schon der Sturm losgebrochen, da werden dann Gerüchte und Halbwahrheiten verbreitet und diese werden auch sehr schnell benutzt, um Stimmungen zu erzeugen. Es ist harte Arbeit für Verwaltungen, all die falschen Eindrücke und Auffassungen dann wieder zurückzuholen, und für die Medien auch, aufzuarbeiten, wie es wirklich war. Aber der Sturm ist dann vorbei, und oft lässt er Schäden zurück, und das können auch Schäden am Gemeinwesen sein. Ich rufe an dieser Stelle nur einmal das Thema Flüchtlinge auf und wer sich da im Netz austobt und wie schwer es ist, dem Einhalt zu gebieten. Denken Sie auch an gelenkte Kampagnen über Medien außerhalb unseres Gemeinwesens, wie vor einigen Wochen die Nachricht einer angeblich vergewaltigten jungen Russlanddeutschen, die hier Menschen wie aus heiterem Himmel auf die Straßen brachte und diplomatische Verwicklungen nach sich zog. Da stehen wir fassungslos davor und haben keine Handhabe.

Konsequenz aus dieser Entwicklung ist aus meiner Sicht zweierlei. Zum einen: Medien und Verwaltungen sind noch stärker als bisher aufeinander angewiesen. Beide haben ein Interesse, dem Informationschaos im Internet und denen, die das ausnutzen, verlässliche Informationen und Bewertungen entgegenzustellen. Verwaltungen, weil sie Bürgerinnen und Bürger als informierte Partner brauchen, und die Medien, weil sie nur eine Zukunft haben, wenn die Menschen den Mehrwert, den Medien bieten können, auch zukünftig wertschätzen. Das heißt nicht, dass Medien künftig Behörden, Verwaltungen, staatliche Einrichtungen nicht mehr kritisch hinterfragen werden. Das werden sie und das ist ihre Aufgabe. Und nur sie können das in kompetenter und glaubwürdiger Weise, weil sie sich ein umfassendes Bild machen. Und dafür brauchen sie mehr denn je verlässliche Informationen. Sie sind als gesellschaftliche Kraft mehr denn je in der Verantwortung, sich dem

Meinungsmob entgegenzustellen und die Welt wieder „zurechtzurücken“. Ich finde, sie tun das ganz verantwortungsvoll und die Kritik, die ihnen seit einiger Zeit aus einer bestimmten Richtung entgegenschlägt, finde ich bedenklich.

Zum zweiten sind auch Verwaltungen stärker in der Pflicht, die Bürgerinnen und Bürger noch direkter und umfassender zu informieren und zu hören. Der große Beteiligungsprozess „Denk Deine Stadt“ als Vorarbeit für ein integriertes Stadtentwicklungskonzept war dafür hier in Braunschweig auch ein Vorgeschmack. Das Internet und die sozialen Netzwerke wie Facebook werden zwangsläufig ein größeres Betätigungsfeld für die Verwaltungen werden müssen. Wenn dort zunehmend Verwirrung gestiftet wird, wird es wichtiger, dass dort auch „Autoritäten“ vertreten sind, die mit verlässlicher Information und Einordnung Orientierung geben und der Verwirrung entgegenwirken können. Auch Stadtverwaltungen lassen sich – bei allen Risiken und Bedenken, die man haben kann – zunehmend darauf ein und versuchen, die Menschen dort zu erreichen, wo diese sind. Das bietet auch die Chance, als „Behörde“ einmal anders „überzukommen“ als z. B. mit rechtlich geprägten Bescheiden. Gerade auch bei jungen Leuten. In der Braunschweiger Stadtverwaltung nutzen etwa die Feuerwehr oder die Jugendzentren diese neuen Möglichkeiten schon.

Wo diese Entwicklung hinführt, kann niemand sagen, klar ist aber auch, dass die Zeiten, in denen die Informationen nur aus der Tageszeitung, aus dem Radio oder Fernsehen, kamen, vorbei sind. Ich bin noch so geprägt, viele von Ihnen sicher auch, aber Sie alle wissen, schon die Generation nach mir ist es nicht mehr. Die sozialen Netzwerke gehören zur Lebenswirklichkeit, und darauf müssen wir uns einstellen. Als Stadtverwaltung haben wir in einer Hinsicht eine komfortable Position. Wir haben als Träger der Daseinsvorsorge immer etwas mitzuteilen, und zwar aus erster Hand, das die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar interessieren muss, da es ihre Lebenswirklichkeit, hier in dieser Stadt, betrifft.

Wir müssen uns nur überlegen, welche Wege wir nutzen, damit diese Informationen auch ankommen.

Am 30. April 2016 verstarb mit **Prof. Dr. Ludger-Anselm Versteyl** im Alter von 71 Jahren einer der angesehensten öffentlich-rechtlichen Rechtsanwälte Niedersachsens, der dem Niedersächsischen Städtetag nicht nur als Umweltrechtler in vielfältiger Weise verbunden war.

Bürgermeister a. D. **Werner Grübmeyer**, von 1974 bis 1982 Mitglied des Niedersächsischen Landtages, 40 Jahre ehrenamtlicher Bürgermeister der Stadt St. Andreasberg, von 1987 bis 1992 Mitglied des Präsidiums des Niedersächsischen Städtetages und im Schul- und Kulturausschuss ohne Unterbrechung seit 1977 als Vorsitzender tätig, vollendet am 1. Juni 2016 sein 90. Lebensjahr.

In Langenhagen kann Bürgermeister **Mirko Heuer** am 2. Juni

2016 die Glückwünsche zu seinem 50. Geburtstag entgegen nehmen.

Zum 60. Mal kann der Bürgermeister a. D. der Stadt Achim, **Uwe Kellner**, am 6. Juni 2016 sein Wiegenfest feiern.

Das Mitglied des Niedersächsischen Landtages, **Uwe Strümpel MdL**, hat ebenfalls am 6. Juni 2016 einen Grund zum Feiern, seinen 70. Jahrestag.

Am 7. Juni 2016 kann sich der Stadtrat der Stadt Wolfsburg, **Thomas Muth**, über die vielen Glückwünsche zu seinem 50. Geburtstag freuen.

Der Präsident der Region Hannover, **Hauke Jagau**, kann ab dem 8. Juni 2016 auf die Erfahrungen aus 55 Lebensjahren zurückgreifen.

Stadtdirektor a. D. **Hilmar Liedke**, Stadt Königslutter, vollendet am 17. Juni 2016 sein 75. Lebensjahr.

Der Parlamentarische Geschäftsführer der SPD Landtagsfraktion im Niedersächsischen Landtag, **Grant Hendrik Tonne MdL**, kann sich am 22. Juni 2016 zum 40. Geburtstag gratulieren lassen.

Das Mitglied des Niedersächsischen Landtages, **Hermann Grupe MdL**, begeht am 26. Juni 2016 seinen 60. Geburtstag.

Am 28. Juni 2016 kann Bürgermeister a. D. **Reinhard Osterloh**, Stadt Weyhe, die Glückwünsche zu seinem 65. Geburtstag entgegen nehmen.

Markus Brinkmann MdL, Mitglied im Niedersächsischen Landtag, vollendet am 30. Juni 2016 sein 55. Lebensjahr.

SCHRIFTTUM

Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht

Handbuch – Marx

5. Auflage 2015, 992 S., gebunden, Preis: 98 Euro, ISBN: 978-3-8487-1084-3

Das Handbuch von Marx: Aktueller geht es nicht! Die Neuauflage des Handbuchs geht zum frühestmöglichen Zeitpunkt auf die Reform ein: Neukonzipierung des Bleiberechts für Jugendliche und Heranwachsendes sowie Einführung eines Bleiberechts für nachhaltig integrierte Personen. Reform des Ausweisungsrechts im Hinblick auf Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens). Grundlegende Umgestaltung der Befristungsverfahren im Hinblick auf Einreise- und Aufenthaltsverbote. Einführung neuer Haftgründe hinsichtlich der Abschiebungshaft.

Es unterstreicht damit auch durch seine Aktualität seinen Rang als Institution im Ausländerrecht. Es besticht durch eine präzise Behandlung aller in Betracht kommenden Rechtsprobleme, auch bislang richterlich noch nicht geklärter Fragen. Diese werden verständliche und mit Blick auf die Verfahrensabläufe erläutert. Die Flut an Gesetzesnovellen vor dem Rechtsstellungsverbesserungsgesetz, vorm Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz bis zum 3. Richtlinienumsetzungsgesetz ist durchgängig berücksichtigt.

Die 5. Auflage wurde vollständig überarbeitet und, insbesondere im Bereich der humanitären Zuwanderung, des Flüchtlingsrechts und der Arbeitsmigration, neu konzipiert. Praktische Empfehlungen zu Beginn eines jeden Abschnitts sprechen auch Berater in der Migrationsberatung an, zeigen die für sie praktischen Probleme auf, verweisen jeweils auf die juristischen Ausführungen zur Vertiefung und geben Hinweise, wann zu welchen Fragen anwaltlicher Rat gesucht werden sollte.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie unter www.nomos-shop.de/22103.

Bürgermeister und Sprache: Von der Rede bis zum Tweet (Reihe Bürgermeisterpraxis)

Johannes Latsch

2. Auflage 2015, 220 Seiten, kartoniert, Format 12,8 x 19,4 cm, Preis: 29,80 Euro, Kommunal- und Schul-Verlag, ISBN: 978-3-8293-1209-7

Reden, Briefe, Pressemitteilungen, Vorträge, Grußworte, E-Mails, SMS, Postings usw. – die Möglichkeiten, mit der Sprache alles richtig oder aber auch alles falsch zu machen, sind vielfältig.

Wie muss Verwaltungssprache sein, damit sie verständlich ist? Was sollte in einem persönlichen Schreiben nicht fehlen? Welche Unterschiede gibt es zwischen der mündlichen und der schriftlichen Sprache? Welche rhetorischen Stilmittel sollte ein Bürgermeister beherrschen? Was ist anders bei der Sprache der Social Media?

Zu diesen und zu weiteren Fragen gibt dieses Buch Hinweise und praktische Informationen. Es zeigt Fettnäpfe auf und erklärt, wie man diese umschiffet. Es macht Probleme deutlich und bietet Lösungsansätze. Dabei wird der Smalltalk ebenso behandelt wie das Verwaltungsschreiben und Social Media. Gegenüber der Erstauflage dieses Ratgebers waren insbesondere Aktualisierungen wegen der rasanten Entwicklung des Internets und der sozialen Netzwerke nötig – etwa bei der Sprache der Online-Kommunikation und bei Hinweisen auf Internet-Quellen. Ein Anhang mit Checklisten und weiterführenden Kontakten zum Thema Sprache runden die Darstellung ab.

Die Hinweise in diesem Buch gelten nicht nur für den Rathauschef. Sie bringen auch anderen Verantwortlichen in Verwaltung und Politik wichtige Anregungen.

Johannes Latsch ist Pressesprecher eines Landkreises und war früher als Journalist tätig. Zudem ist er Gastdozent für Krisenkommunikation an einer Bundesakademie.

Die künftigen Herausforderungen des Bürgermeisteramts: Eine Prognose baden-württembergischer Bürgermeister

Braun

2015, 132 S., kartoniert, Preis: 19,80 Euro, ISBN: 978-3-8293-1213-4

Welche künftigen Herausforderungen stehen den Ober-/Bürgermeister/-innen einer Stadt oder Gemeinde bevor? Welche Inhalte dominieren den Bürgermeisteralltag in Zukunft? Vor welche persönlichen Herausforderungen werden Bürgermeister und mit ihnen ihre Familie gestellt?

Diese Fragen treiben neben den Amtsträgern auch potentielle Bewerberinnen und Bewerber um.

„Veränderungen begünstigen nur den, der darauf vorbereitet ist.“ Deshalb hat es sich der Autor zur Aufgabe gemacht, die künftigen Herausforderungen des Bürgermeisteramts im Rahmen einer Masterthesis wissenschaftlich zu untersuchen. Kernstück der Arbeit war die Befragung und somit Prognose aller baden-württembergischen Ober-/Bürgermeister/-innen, an welcher sich mit 416 Teilnehmer/-innen rund 37,8 Prozent der Amtsinhaber/-innen beteiligten.

Herausgekommen ist dabei ein Buch, das sich sehr intensiv einerseits mit den inhaltlichen aber andererseits auch mit den persönlichen Herausforderungen des Bürgermeisteramtes beschäftigt. Das Buch liefert viele Antworten und bringt durch seine differenzierten Auswertungen, beispielsweise nach Alter der Bürgermeister oder Größe der Gemeinden, jedem Leser den erhofften Nutzen. Professor Paul Witt, Rektor der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl, konstatiert in seinem Vorwort: „Das Buch ist nicht nur lesenswert für alle amtierenden Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, sondern auch für alle diejenigen, die dieses Berufsziel anstreben.“

Constantin Braun ist Hauptamtsleiter der Gemeinde Sasbach im Ortenaukreis.

Ausländerrecht

AufenthG | AsylG (AsylVfG) | GG |
FreizügG/EU | StAG | EU-Abkommen |
Assoziationsrecht

Hofmann (Hrsg.)

2. Auflage 2016, 2880 S., gebunden,
Preis: 165 Euro, ISBN: 978-3-8329-5871-8

Die Änderungen durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (AsylVfBeschlG) durchziehen wichtige Bereiche des Ausländerrechts. Parallel kommt das Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher-E (UMÄndG 2015) zum Abschluss gekommen. Politisch hoch umstritten, führen die Beschlüsse zu umfassenden Änderungen im gesamten Ausländerrecht.

Der NomosKommentar zum Ausländerrecht berücksichtigt in seiner Neuauflage auch noch diese Änderungen. Der Nutzer wird bei allen reform-betroffenen Vorschriften redaktionell auf den neuen Gesetzestext aufmerksam gemacht. Eine ausführliche Einführung zu den Neueregulungen sowie zahlreiche Hinweise an Ort und Stelle der Kommentierung ermöglichen ihm den wichtigen ersten Zugang zu allen Neueregulungen.

Die Neuauflage bietet ein Zusammenspiel mit den Kommentierungen zu allen zuvor verabschiedeten Reformgesetzen, insbesondere dem Neubestimmungsgesetz (NeuBestG 2015). Der in der 1. Auflage als Handkommentar erschienene Band umfasst damit aktuell und im Detail alle Bereiche des Ausländerrechts. Ein ausgewiesener Schwerpunkt liegt dabei, neben den Reformen, auf der Rechtsprechung des EuGH zum Unions- und Assoziationsrecht und des BGH zur Abschiebungshaft.

Der NK-AusIR nimmt engagiert Stellung zu allen rechtlichen Fragen und Auswirkungen auf die bestehende Rechts- und Verwaltungspraxis, insbesondere bei den Themen

- Neue Duldung für die Dauer der Berufsausbildung.
- Neue stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete.
- Weitgehende Gleichstellung von Resettlement-Flüchtlings und international subsidiär Geschützten mit GFK-Flüchtlings und Asylberechtigten.
- Neue Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen.
- Verschärfung der Abschiebungs- und Zurückschiebungshaft („Dublin-Haft“).
- Schaffung eines viertägigen Ausreisegewahrsams, der ohne Haftgrund angeordnet werden kann.
- Einführung neuer Einreiseverbote, die die Erteilung von Aufenthaltstiteln verhindern können
- Ermöglichung von Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und den Schutz des Privatlebens von Ausländern zur Erleichterung der Abschiebung.
- Durchgreifende Reform des Ausweisungsrechts, die zum Beispiel Familienangehörige von Deutschen gegebenenfalls schlechter stellt als assoziationsberechtigten Türken.

Fazit:

Topaktuell ist der NK-AusIR ein Muss für Anwälte, Gerichte, Ausländerbehörden, Beratungsstellen und Polizeidienststellen.

Haushaltsrecht in Bund und Ländern – Planung, Ausführung, Prüfung

Reus / Mühlhausen, 2014. Buch. XXX, 470 S.
In Leinen. Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm,
Gewicht: 952 g. 89 Euro, ISBN 978-3-406-63545-8, Verlag C.H.BECK

Das Haushaltsrecht regelt die Planung, Ausführung und Prüfung des staatlichen Haushalts.

Rechtsgrundlagen sind das Grundgesetz, das Haushaltsgrundsätzegesetz, die Bundeshaushaltsordnung, die Verfassungen und Haushaltsordnungen der Länder. Für die Kommunen gelten die Gemeindeordnungen.

Das neue Handbuch bietet eine umfassende Darstellung der Grundlagen des Bundeshaushalts, der Landeshaushalte und deren Kontrolle durch den Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe. Enthalten sind auch Ausführungen zum Bund-Länder-Finanzausgleich und zum Kommunalen Finanzausgleich in den Ländern. Außerdem werden die kommunalen Haushalte und deren Prüfung erläutert.

Eine Darstellung des EU-Gesamthaushalts und dessen externer Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof rundet das Werk ab.

Vorteile auf einen Blick

- klar gegliederte Darstellung
- mit Ausführungen zum Haushalt der Europäischen Union
- verfasst von Experten aus der Praxis

Zu den Autoren

Ministerialdirigent Andreas Reus leitet die Präsidialabteilung des Hessischen Rechnungshofs.

Dr. Peter Mühlhausen ist Ministerialrat und Leiter des Justizariats sowie stellvertretender Leiter des Referats Haushalt, Controlling, Personal und Organisation des Hessischen Rechnungshofs.

Zielgruppe

Für Referenten in den Bundes- und Landesministerien, in den Kommunen und Rechnungshöfen.

Niedersächsisches Personalvertretungsrecht

Textsammlung mit amtlichen Begründungen
Broschüre, A5-Format, ca. 170 Seiten,
18,90 Euro, ISBN 978-3-944210-85-8

Das Niedersächsische Personalvertretungsrecht ist zum 1.1.2016 umfassend novelliert worden. Wichtige Vorschriften der Benennungsherstellung, Mitbestimmung sowie der Jugend- und Auszubildendenvertretung sind geändert worden. Darüber hinaus sieht das neue Niedersächsische Personalvertretungsrecht einen Wirtschaftsausschuss gemäß § 60a vor. Das Werk aus dem SV Saxonia Verlag für Recht, Wirtschaft und Kultur GmbH enthält die wichtigsten Textsammlungen zum Niedersächsischen Personalvertretungsrecht, nämlich:

- Niedersächsisches Personalvertretungsrecht (NPersVG),
- Wahlordnung für die Personalvertretungen im Land Niedersachsen (WO-PersV),
- Wahlordnung für die Vertretung der Beschäftigten bei Einrichtungen der öffentlichen Hand mit wirtschaftlicher Zweckbestimmung (WO-EwZ),
- Mustervordrucke für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen zu den Personalvertretungen,
- Auszüge aus den Gesetzgebungsmaterialien zum Gesetz zur Änderung personalvertretungsrechtlicher Vorschriften.

Das Werk enthält die Begründungen des Gesetzentwurfes und hilft so den Verwaltungen, Personalverantwortlichen sowie den Organisationen bei der Auslegung des neuen Gesetzes.

Baunutzungsverordnung

Kommentar, Stange, 3. Auflage 2015,
782 Seiten, kartoniert, Preis: 69 Euro,
ISBN: 978-3-8293-1221-9

Im Kommentar wird die Baunutzungsverordnung auf Grundlage der neueren Literatur sowie der einschlägigen Rechtsprechung aktuell und kompetent erläutert.

Die Baunutzungsverordnung beinhaltet die notwendige Ergänzung der planungsrechtlichen Bestimmungen des Baugesetzbuchs. Zu nennen sind die Vorschriften, die Darstellungen und Festsetzungen in Bauleitplänen betreffen. Im Einzelnen sind dies insbesondere die Art der baulichen Nutzung in Wohngebieten, Dorfgebieten, Mischgebieten, Kerngebieten, Gewerbegebieten und Industriegebieten.

Der Verlagstitel wendet sich an alle mit dieser Rechtsmaterie befassten Personen und Institutionen, vor allem an die für die Bauleitplanung zuständigen Kommunen und deren Aufsichtsbehörden. Die Kommentierung ist eine zuverlässige Arbeits- und Orientierungshilfe für sämtliche mit dem Thema befassten Gerichte, Rechtsanwälte, Architekten und Ingenieure, Planer und Sachverständige, Bauunternehmen, Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften, Bildungseinrichtungen sowie für alle interessierten Privatpersonen.

Gustav-Adolf Stange ist ein ausgewiesener Kenner des öffentlichen Bau(planungs)rechts. Er war als Verwaltungsrichter und auch als Präsident eines Verwaltungsgerichts sowie als Vizepräsident eines Oberverwaltungsgerichts mit zahlreichen Streitigkeiten aus den Bereichen des öffentlichen Baurechts und des Umweltrechts befasst. Darüber hinaus hat er als Referent für diese Themengebiete an zahlreichen Informationsveranstaltungen mitgewirkt.

Niedersächsisches Kommunalrecht

Seibold/Neumann/Weidner

NSI-Schriftenreihe

Maximilian Verlag Hamburg

4. Auflage, Preis: 29,90 Euro,
ISBN: 978-3-7869-0968-2

Anlässlich der Reform des Kommunalverfassungsrechtes in Niedersachsen, die im Wesentlichen am 1. November 2011 durch das NKomVG in Kraft trat, ist das vorliegende Lehrbuch erstmals herausgegeben und erscheint nunmehr in 3., überarbeiteter Ausgabe. Es soll die Vorlesung, Unterricht und Prüfungen wichtige kommunalrechtliche 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 siebente Teil. Auch der Einsatz des Buches in Vorlesungen bzw. im Unterricht ist dem jeweils Lehrenden empfohlen.

Obwohl es das Niedersächsische Kommunalrecht behandelt, enthält das Werk gelegentlich dort Hinweise auf das Kommunalrecht anderer Bundesländer, wo ein Vergleich der unterschiedlichen Regelungen und deren Intensionen geboten ist, aber auch um Gemeinsamkeiten festzustellen.

Die 4. Auflage enthält Anpassungen an die aktuelle Rechtslage und Rechtsprechung. Doch nicht nur für die Ausbildung und Lehre ist dieses Buch geeignet; es ist ebenfalls für Praktiker, das heißt der Kommunal- und Landesverwaltungen und Mitglieder kommunaler Vertretungsorgane geeignet, um sich kommunale Themen zu erarbeiten ohne bekannte Themen auf der Basis des neuen NKomVG im Zusammenhang dargestellt zu bekommen.



HÖPERSHOF SYLT

...schöner wohnen



VERMIETUNG
EXCLUSIVER FERIENDOMIZILE
WESTERLAND · RANTUM · HÖRNUM

OFFICE HÖPERSHOF SYLT

Strandweg 8 · 25980 Rantum · Telefon 0 46 51 - 99 55 966 · Telefax 0 46 51 - 99 55 967 · www.hoepershof-sylt.de

Postvertriebsstück 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.

WINKLER & STENZEL
Werbeagentur

Herausragen im Reiseland Deutschland

Damit Gäste Sie finden und wiederkommen – wir entwickeln
Marketing- und IT-Strategien für Städte und Tourismusregionen.

Buchen Sie bei uns einen Markencheck Ihrer Destination.

WINKLER & STENZEL
Werbeagentur

Schulze-Delitzsch-Straße 35 · 30938 Burgwedel/Hannover
Tel. +49 5139 8999-0 · Fax +49 5139 8999-50
info@winkler-stenzel.de · www.winkler-stenzel.de