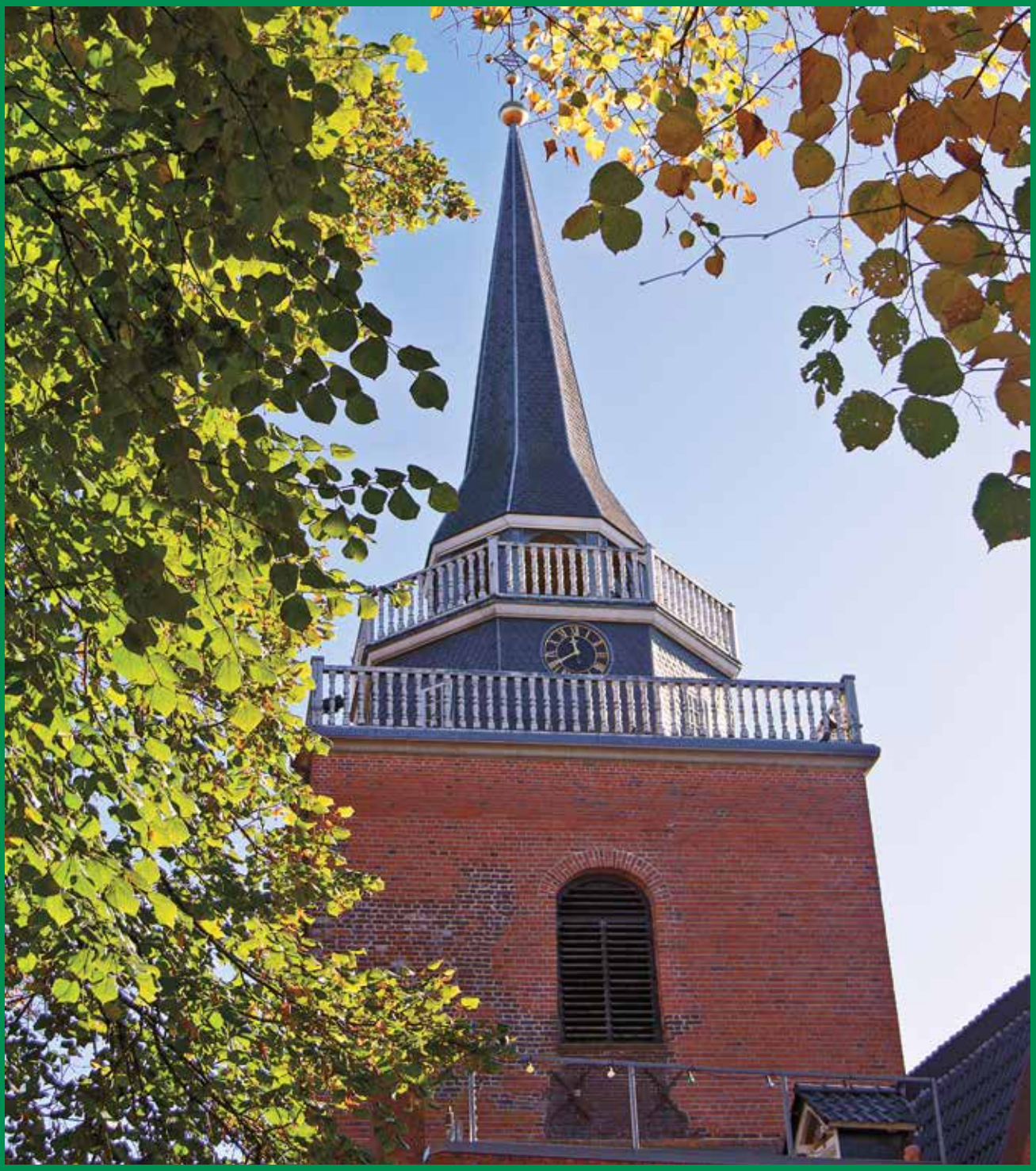
NST N Nachrichten

Niedersächsischer Städtetag

5-6/2014



Verlag WINKLER & STENZEL GmbH
Burgwedel

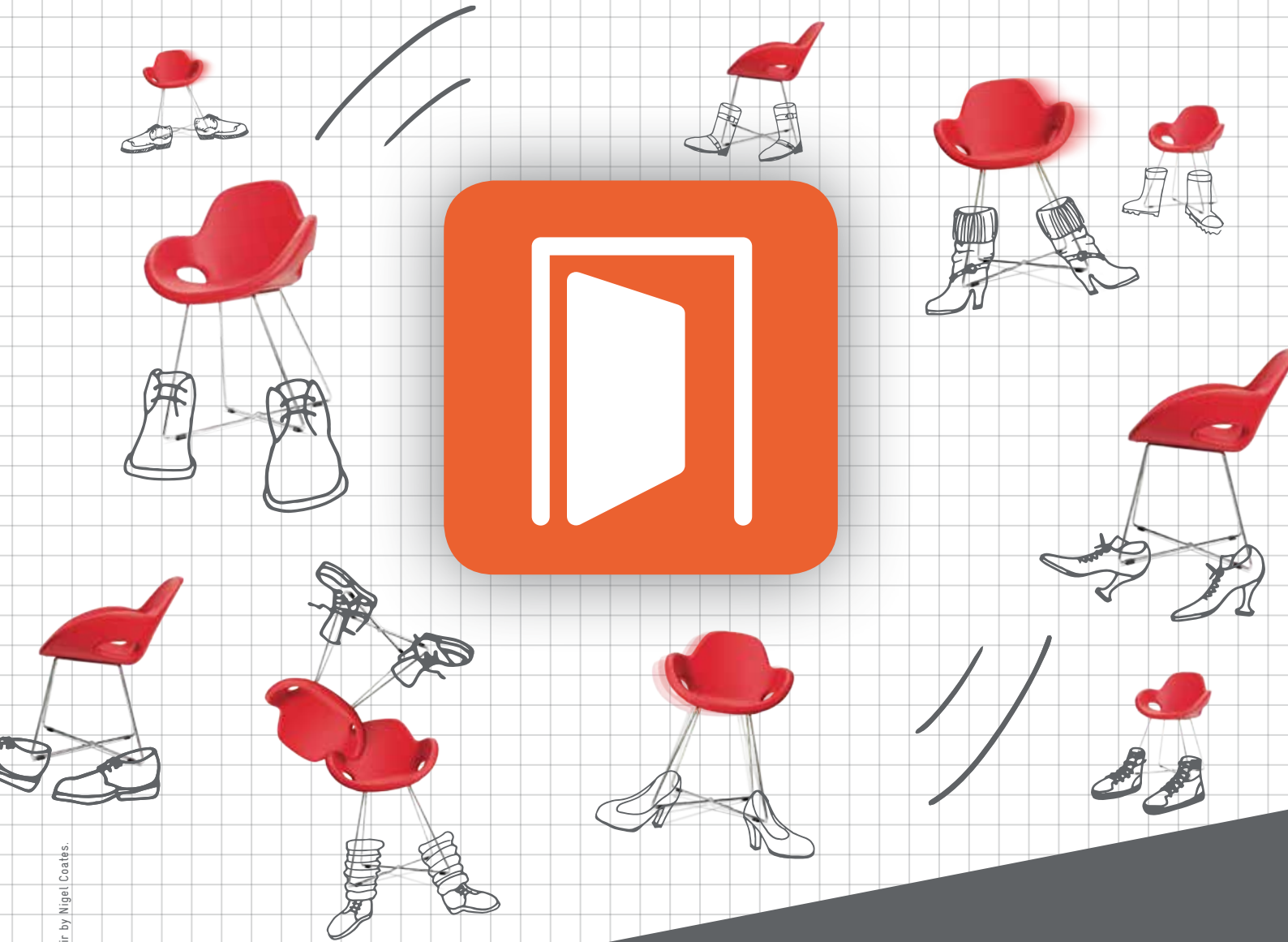
42. Jahrgang
ISSN 1615-0511

Immer auf dem Laufenden.
Sogar im Sitzen.
Die mobile App von Interamt.

INTERAMT.DE

DAS STELLENPORTAL DES
ÖFFENTLICHEN DIENSTES

GENAU BESCHEID WISSEN, EGAL WO SIE SIND.
Mit der Interamt App für Android und iPhone kann man bequem von unterwegs auf Interamt zugreifen. Schnell und unbürokratisch. Mit Such-, Merk- und Erinnerungsfunktion.
JETZT KOSTENLOS HERUNTERLADEN!



„Cara" A chair by Nigel Coates.

BESUCHEN SIE UNS!
KGST-FORUM 17.– 19.09.14 | EBENE 4 | STAND T 25

GET IT ON Google play

Erhältlich im App Store

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. 14 vom 1. Januar 2014 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

Das Wahrzeichen der Stadt Aurich – der Lambertiturm

Foto: Stadt Aurich

NST-N Nachrichten

Niedersächsischer Städtetag

5-6/2014

Inhalt

DAS STADTPORTRÄT
Aurich/Ostfriesland – Tradition und Gegenwart ---- 46

EDITORIAL ---- 47

ALLGEMEINE VERWALTUNG
ISG: Freie Plätze bei den Seminaren der ISG ---- 48
Fragen zur Verschwiegenheitspflicht ---- 49
Fachkräfte für die Verwaltung ---- 50
Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung (§ 108 e StGB) ---- 51
Mehr Mitsprache, aber nur für wenige? ---- 53

JUGEND, SOZIALES UND GESUNDHEIT
„Unbezahlbar und freiwillig“ – Auftakt zum 11. Wettbewerb um den Niedersachsenpreis für Bürgerengagement 2014 ---- 56

WIRTSCHAFT UND VERKEHR
Auftaktdialog zur Erarbeitung eines Landestourismuskonzeptes ---- 57
Kommunale Verkehrsinfrastrukur braucht neue Finanzierungsgrundlagen ---- 61

AUS DEM VERBANDSLEBEN
Bezirkskonferenz Hannover in Laatzen ---- 64
Bezirkskonferenz Oldenburg/Osnabrück tagt in Papenburg ---- 65
14. Bürgermeisterkonferenz der kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden ---- 65

RECHTSPRECHUNG
Fraktionszuwendungen; Entscheidung des VG Braunschweig vom 20. März 2014 ---- 66
Anmerkung von Robert Thiele, Ministerialdirigent a. D. ---- 66
Anmerkung von David Eckhard, Stadtdirektor a. D.; Fachanwalt für Verwaltungsrecht ---- 67

PERSONALIEN ---- 68

SCHRIFTTUM ---- 68

Aurich/Ostfriesland – Tradition und Gegenwart

Geschichtliches

Die Geschichte Aurichs lässt sich bis in das 13. Jahrhundert zurückverfolgen: Die Ursprungssiedlung – Aurechove – wird erstmalig in einer friesischen Rechtsaufzeichnung aus dem Jahre 1276, dem „Brokmerbrief“ erwähnt. Sie lag um die vom Grafen von Oldenburg Moritz gestiftete und dem Heiligen Lambert, dem im Jahre 703 getöteten Bischof von Maastriycht, gewidmete Lambertikirche herum. Ihr wuchtiger Kirchturm, in seiner heutigen Form zeigt er sich seit 1662, beherrscht auch jetzt noch das Stadtbild und gilt als das Auricher Wahrzeichen. Die benachbarte Lambertikirche stammt aus dem Jahr 1835.

Entwicklung

In der 1972 durchgeführten Gemeindegebietsreform schloss sich Aurich mit den umliegenden Gemeinden Brockzetel, Dietrichsfeld, Egels, Extum, Georgsfeld, Haxtum, Kirchdorf, Langefeld, Middels, Pfalzdorf, Plaggenburg, Popens, Rahe, Sandhorst, Schirum, Spekendorf, Tannenhausen, Walle, Wallinghausen und Wiesens zur neuen Stadt Aurich zusammen. Heute leben hier etwa 41 000 Einwohner auf rund 197 Quadratkilometern Fläche.

Bildung/Kultur/Freizeit

Im Bereich des Bildungswesens ist Aurich gut aufgestellt. Sowohl im Innenstadtbereich als auch in vielen Ortsteilen befindet sich eine Vielzahl an Grundschulen, weiterführenden Schulen, Kinderspielgärten und Kindertagesstätten. Um allen Kindern in Aurich den Besuch eines Kindergartens zu ermöglichen, wurden die Kindergartengebühren gänzlich abgeschafft. Seit 2011 wird in den Oster-, Sommer- und Herbstferien eine Betreuung von Schulkindern angeboten.

Aurich bietet eine Vielzahl von kulturellen Einrichtungen. Neben dem Historischen Museum, das interessantes Geschichtswissen überliefert, bietet das Mach-Mit-Museum mit seinen jährlich wechselnden Ausstellungen viel Spaß für Kinder und Jugendliche. Es ist mit der Kunstschule miraculum verankert, die ein ständig wechselndes Programm für jedes Alter anbietet. Die Stadtbibliothek und die Bibliothek der Ostfriesischen Landschaft bieten ein breites Spektrum an Medien. Ein beliebter Treff für junge Leute ist das Jugendzentrum Schlachthof und der Kinder- und Jugendtreff.

Aktuell wird in Aurich das Energie-, Bildungs- und Erlebniszentrum Aurich (EEZ) gebaut. Hier entsteht auf einer Fläche von 6 800 Quadratmetern ein Science Center mit einem anerkannten außerschulischen Lernort. Nachhaltige Energie und viele weitere Themen sollen durch Ausprobieren und Experimentieren den Besuchern näher gebracht werden.

Zum festen Bestandteil Aurichs gehören mittlerweile das alljährlich stattfindende Stadtfest, das Spargelfest sowie das Wein- und Gourmetfest. Ein weiteres Highlight ist der jährlich stattfindende „Auricher Weihnachtszauber“.

Wer es sportlich mag, dem steht eine Vielzahl von privaten und vereinsbezogenen sportlichen Einrichtungen bereit. Das 2013 eröffnete Familien- und Wohlfühlbad „De Baalje“ bietet neben Schwimmspaß Erholung in der Saunalandschaft. Der Badesee in Tannenhausen ist besonders bei warmem Wetter beliebt. Wassersportler und Sportschiffer treffen sich am Auricher Hafen.

Das Gebäude der Ostfriesischen Landschaft – hier ist unter anderem das Standesamt zu finden.

Naherholung/Fremdenverkehr

Die Zahl der Übernachtungen in Aurich von mittlerweile rund 225 000 pro Jahr kann als Indiz für die Beliebtheit der ostfriesischen Metropole angesehen werden. Neben der guten Lage Aurichs im Zentrum Ostfrieslands mit seinen kurzen Wegen zu nahezu allen Küstenhäfen und den ostfriesischen Inseln spielt hierbei sicherlich die Attraktivität Aurichs mit seinem hohen Einkaufs- und Freizeitwert eine Rolle.

Sehenswürdigkeiten

Aurich beherbergt zahlreiche historische und sehenswerte Bauten. Besonders sehenswert sind unter anderem das Historische Museum, der Schlossplatz, das Gebäude der Ostfriesischen Landschaft, das Pingelhus (ehemaliges Hafenwärterhäuschen), das Mausoleum der ostfriesischen Fürsten, das Mühlenmuseum Stiftsmühle sowie die alte friesische Thingstätte (Upstalsboom) im Ortsteil Rahe. Lassen Sie sich doch einmal bei einer Stadtführung Aurichs Geschichte näherbringen.

Wirtschaft

Spürbar entwickelt sich Aurich zu einem modernen Wirtschafts- und Technologiestandort. Hier befindet sich nicht nur die Heimat des Marktführers in der Windenergieindustrie, Aurich ist auch Sitz von mehreren überaus bedeutenden Betrieben der Elektrotechnik und des Maschinenbaus. Weiterhin beherbergt die Stadt Firmen aus dem Nahrungsmittelgewerbe, Stahl- und Metallbau und anderen Bereichen der Bauwirtschaft sowie angesehene Kreditinstitute und Versicherungen. Seit 2008 ist Aurich wieder an das Bahnnetz der Deutschen Bahn angeschlossen. Auf der Strecke Aurich-Abelitz fahren Güterzüge, die von der Eisenbahninfrastrukturgesellschaft Aurich-Emden mbH (EAE) betrieben wird.

Die Stadt Aurich als Mittelzentrum im ostfriesischen Raum ist Schwerpunkt für die Entwicklung von Arbeitsstätten. Bei der Schaffung neuer Gewerbegebiete ist die Stadt Aurich in besonderem Maße bemüht, vielfältige Nutzungsansprüche an den Raum zu koordinieren und sozial ausgewogene sowie auf ökonomisch und ökologisch funktionsfähige Raum- und Siedlungsstrukturen hinzuwirken. Innovative Betriebe und Existenzgründer sollen bei der Wirtschaftsförderungspolitik der Stadt besonders gefördert werden. In den vergangenen Jahren wurden erhebliche Summen in die Erschließung neuer Gewerbe- und Industrieflächen investiert.

Partnerstadt

Am 13. September 1989 wurde am Upstalsboom im Auricher Ortsteil Rahe die Städtepartnerschaft mit der niederländischen Stadt Appingedam eingegangen. Die Partnerschaft wird auf kulturellem, wirtschaftlichem, gesellschaftlichem und sportlichem Gebiet gefördert.

Meine sehr verehrten Damen, sehr geehrte Herren,

nun ist es also soweit: Die niedersächsischen Städte, Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreise suchen ihr Recht beim Staatsgerichtshof in Bückeburg! Ist das ein besonders unfreundlicher Akt gegen die Landesregierung? Wie konnte es dazu kommen?

Wie Sie alle wissen, hat der Landtag vor zwei Jahren mit breiter Mehrheit beschlossen, dass bis 2018 alle Schulen inklusive Schulen sein sollen, also die Möglichkeit bieten müssen, Schüler mit Behinderung gemeinsam mit allen anderen Schülern ihres Einzugsbereichs zu unterrichten. Bis dahin ist es für die Schulträger möglich, sogenannte Schwerpunktschulen zu bilden, also in jeder Schulform jeweils mindestens eine allgemeinbildende Schule vorzuhalten, die einen Schüler mit einer bestimmten Behinderung aufnehmen kann. Das Kultusministerium war seinerzeit davon ausgegangen, dass Kosten der Kommunen nicht anfallen können – oder doch nicht vom Lande erstattet werden müssen –, weil ja die UN-Behindertenrechtskonvention alle staatlichen Ebenen verpflichte und es sowieso eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei, Menschen mit Behinderung die gleichen Chancen zu bieten wie Menschen ohne Behinderungen. Außerdem seien die meisten Umbauten durch die NBauO ohnedies vorgeschrieben.

Alle drei kommunalen Spitzenverbände sind damals gegen diese Auffassung Sturm gelaufen: Zum einen verleiht die UN-Konvention eben niemandem individuelle Rechte, sondern verpflichtet nur den Staat zu handeln – das haben die Gerichte mehrfach so entschieden, auch in Niedersachsen; dann gibt es für viele Schulen eben Bestandsschutz, der verhindert, dass an alle Altbauten dieselben Anforderungen gestellt werden wie für Neubauten; und schließlich geht es ja nicht darum, dass sich die Kommunen einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe annehmen und sie in kommunaler Selbstverwaltung erledigen sollen, sondern das Land sagt uns ja wieder einmal genau, was wir tun sollen und wie.

Darum haben wir seinerzeit erreicht, dass jedenfalls die Gesetzesbegründung anerkennt, dass das Konnexitätsprinzip eingreift – dem Grunde nach, während die Höhe eines eventuellen Kostenersatzes erst 2018 im Rahmen einer Auswertung, Evaluation genannt, ermittelt werden sollten. Die Schulgesetz-Novelle enthält darum keine Regeln zur Kostenerstattung – das kann uns nicht genügen! Wie sehr viele Städte, Gemeinden und Landkreise sich betroffen fühlen, haben wir daran gemerkt, wie viele von ihnen klagebereit waren: 47 unserer Mitglieder haben diese Bereitschaft signalisiert – von 125! Insgesamt gibt es über 175 klagewillige Kommunen bei etwa 450 Schulträgern. Auch ganz alte Häsinnen und Hasen können sich an kein Thema erinnern, das eine solche Welle ausgelöst hätte.

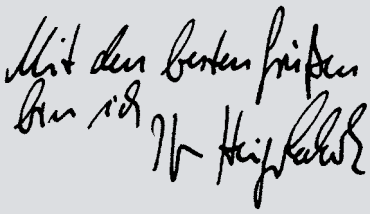
Seit dem Regierungswechsel haben wir gemeinsam mit dem Städte- und Gemeindebund und dem Landkreistag immer wieder darauf hingewiesen, dass es einer gesetzlichen Regelung bedarf – und die Frist für eine Klage der Kommunen beim Staatsgerichtshof zwei Jahre nach dem Inkrafttreten eines Gesetzes endet, also am 31. Juli 2014. Gleichwohl hat das Kultusministerium lange Zeit daran festgehalten, dass es eine separate Regelung nicht geben solle, erst mit der Schulgesetznovelle, die für 2015 geplant sei, könne man auch die Konnexitätsfrage regeln. Außerdem gab es bis ins Frühjahr dieses Jahres keine Bereitschaft, nicht nur über die Investitionskosten mit uns zu sprechen, sondern auch über die explodierenden Kosten für die sog. Schulbegleiter oder Integrationshelfer; allein für das Jahr 2013 hat der NLT ein Wachstum von 23 Prozent ausgerechnet – für das letzte Jahresdrittel, denn vorher galt ja noch das alte Recht!

In den allerletzten Wochen scheint sich nun etwas zu bewegen: Von Nordrhein-Westfalen lernen, heißt offenbar siegen lernen, denn dort gibt es seit Mitte April eine Einigung zwischen Landesregierung und den dortigen Spitzenverbänden, die vielleicht in ihren Grundzügen auch für uns als Modell dienen könnte. Aber

selbst der Ministerpräsident räumt inzwischen ein, dass es kaum noch zu einer gesetzlichen Regelung vor Ablauf der Klagefrist kommen kann.

So haben die drei Kommunalen Spitzenverbände also einen renommierten Sozialwissenschaftler, Prof. Dr. Kingreen aus Regensburg, mit der rechtlichen Begutachtung unserer Aussichten beauftragt. In seinem überzeugenden Gutachten, das wir am 13. Juni der Öffentlichkeit vorstellen konnten, weist er klar nach, dass sowohl die Investitionskosten wie auch die Kosten der Integrationshelfer-Zunahme vom Land zu tragen sind. In den nächsten Wochen werden wir also die Klageschrift erstellen lassen, sie rechtzeitig einreichen – und uns dann hoffentlich mit dem Land einigen können, weil wir unsre Rechtsposition ja wahren konnten. Denn nur auf die Gnade des Landes hoffen zu müssen, ohne die Richter in Bückeburg zur Not noch bemühen zu können – in die Lage wollte und will keiner von uns kommen.

Wie Sie sehen: Es bleibt spannend!



Innovative Stadt GmbH des Niedersächsischen Städtetages

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.

■ 24.06.2014	Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover ***Workshop: Steuerungsrelevante Ziele und Kennzahlen in der Leistung „Kindertageseinrichtungen“*** Referent: –
■ 30.06.2014	Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover ***VOB/B – Praxisseminar für Bauleiter*** Referent: Jens Böttcher, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
■ 07.07.2014	Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover ***Aktuelle Änderungen im EU-Beihilfenrecht – Auswirkungen für die kommunale Praxis*** Referent: Prof. Joachim Erdmann, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
■ 08.07.2014	Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover ***Die Kommune vor dem Verwaltungsgericht: Von A wie Aktenführung bis Z wie Zeugen*** Referent: Wolfgang Siebert, Vizepräsident am Verwaltungsgericht Lüneburg
■ 10.07.2014	Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover ***Exklusiv für Bürgermeister/-innen und Stellvertreter: Aktuelle Probleme im Kommunalverfassungsrecht*** Referent: MDir. a.D. Robert Thiele
■ 21.07.2014	Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover ***Ratsvorlagen verständlich texten*** Referent: Roman Rose, Redakteur und Buchautor
■ 29.07.2014	Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover ***Workshop: Der rechtssichere Umgang mit aggressiven Kunden – Schutzpaket für Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung*** Referent: Dr. Arnd Stiel, Rechtsanwalt
■ 06.08.2014	Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover ***Exklusiv für Bürgermeister/-innen und Stellvertreter: Aktuelle Probleme im Kommunalverfassungsrecht*** Referent: MDir. a.D. Robert Thiele
■ 08.09.2014	Akademie des Sports im LandesSportBund Nds. e.V., Hannover ***Winterdienst 2014: Vorbereitungen, Ausschreibungen, Delegation, Rechtssicherheit – Praktische Tipps und Empfehlungen von OVG- und OLG-Richter Wilke*** Referent: Reinhard Wilke, Richter am OVG und OLG Schleswig

Fragen zur Verschwiegenheitspflicht

Von Herrn Ministerialdirigent a.D. Robert Thiele

Nach § 6 Abs. 3 NKomVG sind die Kommunen zur Geheimhaltung derjenigen Angelegenheiten verpflichtet, deren Geheimhaltung allgemein vorgeschrieben oder im Einzelfall von der dazu befugten staatlichen Behörde angeordnet ist. § 40 Abs. 1 NKomVG verpflichtet ehrenamtlich Tätige zur Verschwiegenheit über Angelegenheiten, deren Geheimhaltung durch Gesetz oder dienstliche Anordnung vorgeschrieben oder der Natur der Sache nach erforderlich ist; nach § 54 Abs. 3 NKomVG ist § 40 NKomVG auf Abgeordnete anzuwenden.

Geheimhaltung nach § 6 Abs. 3

Die Vorgängervorschrift des § 6 Abs. 3 NKomVG ist 1963 im Zusammenhang mit der Kuba-Krise, die den Ausbruch eines Krieges zwischen der UdSSR und den USA befürchten ließ, in die NGO aufgenommen worden. Zur Abwehr von Gefahren für Interessen und die Sicherheit von Bund und Ländern werden insbesondere für den Spannungs- und Verteidigungsfall sicherheitsempfindliche Tatsachen, Gegenstände und Erkenntnisse nach den Vorschriften des Niedersächsischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (Nds. SÜG) als Verschlusssachen unterschiedlichen Geheimhaltungsgrades eingestuft (§ 3 Nds. SÜG) und dadurch geschützt, dass mit ihnen nur sicherheitsüberprüfte Personen betraut werden dürfen (§ 1 Nds. SÜG). In den Kommunen gehören zu diesem Personenkreis der Hauptverwaltungsbeamte (§ 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 NKomVG) und bei wichtigen Angelegenheiten aus diesem Bereich seine ehrenamtlichen Stellvertreter nach § 81 Abs. 2 NKomVG (§ 85 Abs. 7 NKomVG). Über die hiernach geheim zu haltenden Angelegenheiten darf der Hauptverwaltungsbeamte weder einzelnen Abgeordneten noch der Vertretung Auskünfte erteilen (§§ 56 Abs. 2, 58 Abs. 4 Satz 4, 87 Abs. 1 Satz 1 NKomVG) noch Abgeordneten auf Grund entsprechenden Verlangens Einsicht in die dazu bestehenden Akten gewähren (§ 58 Abs. 4 Satz 4 NKomVG). Praktische Bedeutung hat diese Geheimhaltung derzeit nicht.

Amtsverschwiegenheit nach § 40 NKomVG

Die Amtsverschwiegenheit des § 40 NKomVG dient dagegen wie die Verschwiegenheitspflicht der Beamten (§ 37 BeamtStG) und der Arbeitnehmer (§ 3 Abs. 1 TVöD) der Wahrung von Geheimnisse im sonstigen öffentlichen Interesse, insbesondere der Kommune, oder im individuellen Interesse Einzelner. Geheimzuhalten sind Angelegenheiten, deren Geheimhaltung durch Gesetz oder dienstliche Anordnung vorgeschrieben oder der Natur der Sache nach erforderlich ist. Die wichtigsten Fälle gesetzlich vorgeschriebener Geheimhaltung sind das Steuergeheimnis (§ 30 AO), das auch für kommunale Abgaben gilt (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. d NKAG), das Datengeheimnis (§ 5 NDSG), das Meldegeheimnis (§ 6 NMG) und das Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I). Für Abgeordnete kommen dienstliche Weisungen, bestimmte Angelegenheiten vertraulich zu behandeln, nicht in Betracht; sie stehen in keinem weisungsabhängigen Verhältnis zur Kommune, haben vielmehr ein freies Mandat, das sie eigenverantwortlich ausüben (§ 54 Abs. 1 NKomVG). Der Natur der Sache nach sind geheim zu halten diejenigen Angelegenheiten, die als Beratungsgegenstände in nicht öffentlicher Sitzung behandelt werden müssen (§ 64 Satz 1 NKomVG), weil das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen Einzelner den Ausschluss der Öffentlichkeit erfordern (Nds. OVG, Urt. v. 27.6.2012, NdsVBl. 2012 S. 274); im Falle der nicht öffentlichen Sitzung erstreckt sich die Verschwiegenheitspflicht sowohl auf die behandelten Gegenstände als auch auf den Beratungsgang und das Abstimmungsverhalten, wobei das Beratungsergebnis nur geheim zu halten ist, wenn es, wie in seltenen Fällen, ein Geheimnis darstellt. Angelegenheiten, die im Hauptausschuss beraten werden, sind nicht schon deshalb geheimhaltungsbedürftig, weil dessen Sitzungen stets nicht öffentlich sind, sondern nur dann, wenn ihre Beratung nach den Kriterien des § 64 Satz 1 NKomVG den Ausschluss der Öffentlichkeit erforderte (Nds. OVG, Urt. v. 27.6.2012 a.a.O.); über den Beratungsgang und das Abstimmungsverhalten ist aber in jedem Fall Verschwiegenheit zu wahren.

Durchbrechung der Verschwiegenheitspflicht

Die Amtsverschwiegenheit bedeutet nicht, dass die ihr unterliegenden Tatsachen und Angelegenheiten auch Personen gegenüber geheim zu halten sind, die ihrer zur Wahrnehmung der ihnen obliegenden Aufgaben und Funktionen bedürfen und ihrerseits zur Geheimhaltung verpflichtet sind. Soweit die Verschwiegenheitspflicht durch Gesetz angeordnet wird, sind die Geheimnisse nach den dafür bestehenden Regelungen (s. z. B. § 30 Abs. 2 AO, § 5 NDSG, § 6 Satz 1 NMG) nur vor unbefugter Offenbarung geschützt, also nicht absolut und unbedingt; dasselbe gilt für die sich aus der Natur der Sache ergebende Verschwiegenheitspflicht, weil anderenfalls eine sachgerechte Erledigung der Verwaltungsgeschäfte nicht gewährleistet wäre. Für die kommunale Praxis bedeutet dies, dass die Pflicht der Verwaltung zur Geheimhaltung über Tatsachen und Angelegenheiten von Tagesordnungspunkten nicht besteht, soweit deren Kenntnis zur sachgerechten Beratung und Entscheidung, zu der die Abgeordneten verpflichtet sind (§ 60 Satz 1 NKomVG), notwendig ist. Der Hauptverwaltungsbeamte, dem im Rahmen der Vorbereitung von Beschlüssen (§ 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomVG) primär die Information der Abgeordneten obliegt (VG Oldenburg, Beschl. v. 2.4.2004), ist also nicht nur befugt, sondern sogar verpflichtet, dabei auch die Kenntnis von entscheidungserheblichen geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten zu vermitteln (missverständlich VG Stade, Urt. v. 16.2.2011, das für Auskünfte über ein nach Sparkassenrecht vertraulich zu behandelndes Gutachten auf den Ausschluss in §§ 39a Satz 2 und 40 Abs. 3 Satz 4 NGO = §§ 56 Satz 2 und 58 Abs. 4 Satz 4 NKomVG verweist). Dasselbe gilt für Auskünfte in Angelegenheiten der Kommune (§ 56 Satz 2 NKomVG) und für die Einsichtnahme in die Akten, auf die ein Rechtsanspruch besteht (§ 58 Abs. 4 Satz 3 NKomVG). Natürlich können diese Informationen gegebenenfalls nur in nicht öffentlicher

Sitzung erfolgen, damit nicht unbeteiligte und nicht zur Verschwiegenheit verpflichtete Dritte Kenntnis erlangen (dazu für das Auskunftsverlangen Nds. OVG, Urt. v. 3.6.2009, NdsVBl. 2009 S. 260) und selbstverständlich haben die Abgeordneten über sie Verschwiegenheit zu wahren. Rechtlich ist die Sorge, Abgeordnete könnten ihrer Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit nicht nachkommen, kein Rechtfertigungsgrund, ihnen geheimhaltungsbedürftige Tatsachen und Angelegenheiten vorzuenthalten, deren Kenntnis zur ordnungsmäßigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben Voraussetzung ist.

Verschwiegenheitspflicht in Fraktions-/Gruppensitzungen

Fraktionen und Gruppen, zu denen sich Abgeordnete zusammenschließen können (§ 57 Abs. 1 NKomVG), wirken nach § 57 Abs. 2 Satz 1 NKomVG bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Vertretung, im Hauptausschuss und in den Ausschüssen mit. Sie haben nach allgemeiner Meinung die Aufgabe, den technischen Ablauf der Meinungsbildung und Beschlussfassung in den Organen und den Ausschüssen, in denen sie tätig sind, in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern. Dazu ist Voraussetzung, dass alle ihre Mitglieder, auch soweit sie nicht dem Hauptausschuss oder einem Fachausschuss angehören, über die dort zur Beratung und Entscheidung anstehenden Angelegenheiten informiert sind. Deshalb stellt es keinen Verstoß gegen die Amtsverschwiegenheit dar, wenn Mitglieder des Hauptausschusses oder von Fachausschüssen ihnen in dieser Eigenschaft bekannt gewordene geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten in einer Fraktions-/Gruppensitzung zur Sprache bringen. Die Befugnis zur Offenbarung besteht jedoch nur gegenüber Abgeordneten und nach § 57 Abs. 4 NKomVG besonders verpflichteten Fraktions-/Gruppenmitarbeitern.

Bisweilen nehmen an Fraktions-/Gruppensitzungen Zuhörer teil, die keine Abgeordneten und damit keine Mitglieder der Fraktion/Gruppe i. S. des § 57 Abs. 1 NKomVG sind. In ihrer Gegenwart dürfen Geheimnisse nicht offenbart werden, weil sie keiner Verschwiegenheitsverpflichtung unterliegen. Das gilt auch dann, wenn in Statuten von Parteien bestimmte Funktionsträger der Partei als Fraktionsmitglieder bezeichnet werden, weil die Statuten im Range unter dem Gesetz stehen und dieses deshalb nicht ändern oder abbedingen können.

Fachkräfte für die Verwaltung

Von Thorsten Stöver, Vivento

Recht und Rechnungswesen, Betriebswirtschaftslehre und Sozialhilfe. Das alles und noch viel mehr steht auf dem Stundenplan der 23 Mitarbeiter der Deutschen Telekom, die an einer 10-monatigen Qualifizierung zum „Verwaltungsfachangestellten“ teilnehmen. Seit August 2013 werden sie fit gemacht für den direkten Einsatz in niedersächsischen Verwaltungen. Das Projekt ist eine Kooperation des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung e.V. (NSI) und Vivento, Deutsche Telekom AG. Die Qualifizierung zum Verwaltungswirt findet in den Bildungszentren Hannover und Oldenburg statt. Es ist bereits der zweite Lehrgang mit Telekom-Mitarbeitern, die durch diese Qualifizierung die Laufbahnbefähigung erhalten, um in der niedersächsischen Verwaltung beruflich durchzustarten. Der Erfolg spricht für sich: Alle Absolventen des vergangenen Lehrgangs haben rasch einen Platz in öffentliche Verwaltungen gefunden.

Eine der 25 Absolventen des letzten Jahrgangs ist die ehemalige Mitarbeiterin im Telekom-Shop, Sabrina Neubohn: „Ich habe neue Herausforderungen gesucht und wollte mich beruflich verändern. Sicher, die sechs Monate der Qualifizierung waren anstrengend und zeitintensiv. Es hat aber auch Spaß gemacht, sich mit neuen, interessanten Themen zu befassen. Dies hat mir die Einarbeitung beim neuen Arbeitgeber erheblich erleichtert.“

Nach der Abschlussprüfung im Juni 2014 sind die Absolventen direkt einsatzfähig für die Aufgaben in einer niedersächsischen Landes- oder Kommunalverwaltung. Die Qualifizierung entspricht der Befähigung des mittleren allgemeinen Verwaltungsdienstes der Beamtenausbildung.

„Wir sind äußerst zufrieden mit dem bisherigen Verlauf der Schulungen. Die Ergebnisse der Telekom- Mitarbeiter sind überdurchschnittlich. Alle sind sehr engagiert“, zieht Professor Holger Weidemann, Leiter Ausbildung am NSI eine erfreuliche Bilanz.

Die Fachkräfte der Deutschen Telekom sind für Verwaltungstätigkeiten bestens qualifiziert und bringen zudem Berufserfahrung mit. Häufig haben sie aus erster Hand den Wandel von einer Behörde zu einem kunden- und serviceorientierten Dienstleister vollzogen.

In vielen Kommunen führt der demografische Wandel dazu, dass sich Personallücken immer schwerer schließen lassen. „Wir haben uns gemeinsam zu dieser Kooperation entschlossen, weil wir angesichts des Fachkräftemangels und des Generationenwechsels in den öffentlichen Verwaltungen einen Bedarf für einen direkten Einsatz erkennen“, erläutert Thorsten Stöver, Leiter Vertrieb für Niedersachsen und Bremen, das Angebot.

Die Teilnehmer des Programms erhalten sowohl die fachlichen Qualifikationen, die für die Verwaltung erforderlich sind, wie diverse Rechts- und Wirtschaftsgrundlagen, als auch pra-

Über Vivento

Vivento ist ein Serviceunternehmen der Deutschen Telekom AG und seit 2003 am Markt aktiv. Vivento unterstützt Bund, Länder und Kommunen mit qualifiziertem Fachpersonal. Als Betreiber von Interamt bietet Vivento der öffentlichen Verwaltung Zugriff auf ein effektives Rekrutierungs-Tool, das als Stellenportal des öffentlichen Dienstes Bundes-, Landes- und kommunale Behörden vernetzt.

www.vivento.de

xisrelevante Schlüsselkompetenzen für die tägliche Arbeit. Zu diesen funktionsübergreifende Fähigkeiten zählen beispielsweise Methodenkompetenz, Teamfähigkeit, Einfühlungsvermögen und Kommunikationsfähigkeit. Als Allrounder sind die Lehrgangsabsolventen in allen Dienststellen einsatzfähig. Davon profitiert nicht zuletzt die öffentliche Verwaltung.

Parallel zur Qualifizierung läuft in den kommenden Monaten für die Teilnehmer die Bewerbungsphase bei den Städten und Gemeinden. „Wir sind davon überzeugt, dass sie optimal auf die Arbeit in einer niedersächsischen Verwaltung vorbereitet sind. Besteht also in einer Kommune ein Bedarf, sind unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestens geeignet“, betont Thorsten Stöver.

Dies kann Birgit Ostermann, Sachgebietsleiterin Ausbildung beim Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Veraltung e.V., nur bestätigen: „„Als verwaltungsfremde Quereinsteigerin hat Sabrina Neubohn eine umfassende Ausbildung erhalten. Nicht nur ihr persönliches Abschlussergebnis sondern auch die der übrigen Telekom-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sommer 2013 sind überdurchschnittlich gut ausgefallen. Aufgrund ihrer Berufserfahrung in einem Unternehmen mit herausragender Serviceorientierung ist Frau Neubohn bestens qualifiziert für ihre Tätigkeit beim Niedersächsischen Studieninstitut.“

Die Absolventen werden sich bei ihren Bewerbungen an der räumlichen Nähe zu ihren Heimatgemeinden orientieren. Damit die Absolventen ihr neues Wissen in der Praxis erproben können, sind Praktikumsplätze in Kommunen und öffentlichen Verwaltungen äußerst interessant, Das ermöglicht den potenziellen Arbeitgebern und Praktikanten gleichzeitig auch ein gegenseitiges „Beschnuppern“:

Interessierte Kommunen können sich telefonisch oder per Mail an Thorsten Stöver von Vivento wenden: 0421 5155 9357, stoevert@vivento.de.

Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung (§ 108 e StGB)

Von Stefan Wittkop, Beigeordneter des NST

Der Deutsche Bundestag hat auf Vorschlag[1] und mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und SPD ein Gesetz beschlossen, mit dem die Abgeordnetenbestechung erstmals zu einem eigenen Straftatbestand erklärt wird. Die neue Vorschrift wurde im Bundesgesetzblatt[2] verkündet.

Ausgangslage

Nach bisheriger Rechtslage sind Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern grundsätzlich nur als Stimmenverkauf und -kauf bei Wahlen und Abstimmungen im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder oder Gemeinden gemäß § 108e des Strafgesetzbuches (StGB) strafbar.

Diese Vorschrift reicht jedoch nicht aus, alle strafwürdigen korruptiven Verhaltensweisen in diesem Bereich zu erfassen, so der Gesetzesentwurf[3] von CDU/CSU und SPD. Die geltende Regelung bleibt zudem hinter internationalen Vorgaben zurück, wie sie in dem Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption vom 27. Januar 1999 und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003 enthalten sind.

Neue Regelung des § 108 e Strafgesetzbuch

Vor diesem Hintergrund haben die Fraktionen von CDU/CSU und SPD das Achtundvierzigste Strafrechtsänderungsgesetz zur Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung vorgeschlagen, der strafwürdige korruptive Verhaltensweisen von und gegenüber Mandatsträgern erfassen und zugleich dem Grundsatz des freien Mandats der Abgeordneten und den Besonderheiten parlamentarischer Willensbildung Rechnung tragen soll. Nach Artikel 6 tritt das Gesetz am 1. September 2014 in Kraft.

Kern der neuen Regelung ist der Absatz 1 der Vorschrift des § 108 e StGB, der sich zunächst lediglich auf die Mitglieder einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder bezieht:

Wer als Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

In Absatz 2 heißt es weiter:

Ebenso wird bestraft, wer einem Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder einen ungerechtfertigten Vorteil für dieses Mitglied oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass es bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse.

Von wesentlicher Bedeutung für den kommunalen Bereich ist § 108 e Absatz 3 StGB, der die Gleichstellung der in den Absätzen 1 und 2 genannten Mitgliedern mit denen einer Volksvertretung einer kommunalen Gebietskörperschaft vorsieht, so dass die Vorschrift uneingeschränkt für ehrenamtliche Tätige anzuwenden ist. Weitere Mitglieder werden in den Nummern 2. bis 6. genannt.

Des Weiteren definiert Absatz 4 den in den Absätzen 1 und 2 unbestimmten Rechtsbegriff des „ungerechtfertigten Vorteils“. Dieser liegt danach insbesondere nicht vor, wenn die Annahme des Vorteils im Einklang mit den für die Rechtsstellung des Mitglieds maßgeblichen Vorschriften steht. Keinen unge-

1 vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/476 vom 11.02.2014 (http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/004/1800476.pdf)

2 siehe BGBl. 2014, Teil I Nr. 17, ausgegeben zu Bonn am 29. April 2014, S. 410 ff.

3 vgl. Fußnote 1.

rechtfertigten Vorteil stellen ein politisches Mandat oder eine politische Funktion (Nr. 1) sowie eine nach dem Parteiengesetz oder entsprechenden Gesetzen zulässige Spende (Nr. 2) dar.

Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten kann das Gericht nach § 108 e Abs. 5 StGB die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.

Zur Begründung[4] der Änderungen führen die antragstellenden Fraktionen aus:

„Die (aktive) Bestechung ausländischer und internationaler Abgeordneter im internationalen Geschäftsverkehr ist seit 1998 nach dem Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) strafbar. Bestechlichkeit (passive Bestechung) und Bestechung (aktive Bestechung) inländischer Abgeordneter sowie Abgeordneter des Europäischen Parlaments sind nach geltendem Recht als Stimmenkauf und -verkauf bei Wahlen und Abstimmungen gemäß § 108e des Strafgesetzbuches (StGB) strafbar. Auf internationaler Ebene enthalten insbesondere das Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption vom 27. Januar 1999 (ER-Strafrechtsübereinkommen) sowie das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003 (VN-Übereinkommen gegen Korruption) Vorgaben für eine Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung; die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den Erstunterzeichnern beider Übereinkommen.

Die Artikel 4, 6 und 10 des ER-Strafrechtsübereinkommens sehen vor, dass bei der aktiven und der passiven Bestechung von inländischen (Artikel 4) und ausländischen (Artikel 6) Parlamentariern sowie von Mitgliedern einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation (Artikel 10 in Verbindung mit Artikel 4) die in den Artikeln 2 und 3 dieses Übereinkommens für nationale Amtsträger genannten strafrechtlichen Vorgaben zu erfüllen sind. (…)

Das VN-Übereinkommen gegen Korruption enthält ebenfalls Vorgaben zu Strafvorschriften gegen Korruptionstaten im parlamentarischen Bereich. Die Artikel 15 und 16 enthalten Regelungen über die Bestechung und Bestechlichkeit inländischer, ausländischer und internationaler Amtsträger. Die Fassung des Artikels 15 (Bestechung inländischer Amtsträger) entspricht der Fassung der Artikel 2 und 3 des ER-Strafrechtsübereinkommens. Anders als das ER-Strafrechtsübereinkommen enthält das VN-Übereinkommen gegen Korruption zwar keine gesonderten Bestimmungen über die Bestechlichkeit und Bestechung von Abgeordneten. Allerdings geht das Übereinkommen von einem weiten „Amtsträgerbegriff“ aus, der auch Parlamentarier erfasst (Artikel 2 Buchstabe a).

Regelungsbedarf ergibt sich auch aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH), nachdem der 5. Strafsenat des BGH im Mai 2006 (5 StR 453/05) entschieden hat, dass kommunale Mandatsträger keine Amtsträger im Sinne des § 11 Absatz 1 Nummer 2 StGB sind, es sei denn, sie werden mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut, die über ihre Mandatstätigkeit hinausgehen. Dies führt zu erheblichen Lücken bei der Korruptionsbekämpfung im kommunalen Bereich. Auch der Senat hat insoweit gesetzgeberischen Handlungsbedarf konstatiert. Der 2. Strafsenat ist in seiner Entscheidung vom 12. Juli 2006 (2 StR 557/05) der Rechtsauffassung des 5. Senats gefolgt.

Die Schwierigkeit in der Formulierung eines Straftatbestandes besteht darin, einerseits strafwürdiges korruptives Verhalten von und gegenüber Abgeordneten wirksam zu erfassen und auf der anderen Seite dem Grundsatz des freien Mandats und den Besonderheiten der parlamentarischen Willensbildung Rechnung zu tragen, also insbesondere allgemein als zulässig anerkannte Verhaltensweisen im politischen Raum nicht unter Strafe zu stellen.

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt eine konkrete Unrechtsvereinbarung voraus. Der Vorteil muss als Gegenleistung dafür gewährt werden, dass der Mandatsträger im Auftrag oder auf Weisung des Vorteilsgebers handelt. Erforderlich ist für eine Strafbarkeit, dass der Mandatsträger sich durch den Vorteil zu seiner Handlung bestimmen lässt und seine innere Überzeugung den Interessen des Vorteilsgebers unterordnet.

Ein derartiges Verhalten stünde in Widerspruch zu Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG), nach dem die Abgeordneten an Aufträge und Weisungen gerade nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind (freies Mandat). Tatbestandlich sind nur ungerechtfertigte Vorteile, die insbesondere dann nicht vorliegen, wenn die Annahme eines Vorteils im Einklang mit den für die Rechtsstellung des Mitglieds maßgeblichen Vorschriften steht. Darüber hinaus fehlt es an einem ungerechtfertigten Vorteil auch dann, wenn die Annahme des Vorteils anerkannten parlamentarischen Gepflogenheiten entspricht.

Politische Ämter und Funktionen sind nach dem Entwurf ebenso wenig als Vorteil anzusehen wie nach dem Parteiengesetz oder entsprechenden Gesetzen zulässige Spenden. Zur Umsetzung der Vorgaben des ER-Strafrechtsübereinkommens ist auch eine Aufnahme von § 108e StGB in den Vortatenkatalog des Geldwäschestraftatbestands (§ 261 StGB) erforderlich. Zur Umsetzung der Vorgabe des VN-Übereinkommens gegen Korruption ist darüber hinaus eine Änderung des § 48 Absatz 2 des Wehrstrafgesetzes (WStrG) dahingehend erforderlich, dass auch hinsichtlich der Mannschaftsdienstgrade eine Strafbarkeit wegen Vorteilsannahme (§ 331 StGB) eingeführt wird.

Bei der Bestechung ausländischer und internationaler Abgeordneter im internationalen Geschäftsverkehr besteht weiterhin eine Strafbarkeit des Vorteilsgebers nach dem Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG). Dies ist im Hinblick auf die Besonderheiten der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr, auf den der Anwendungsbereich dieser Vorschriften beschränkt ist, und das Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997 angebracht. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (Strafrecht).“

4 vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/476 vom 11. Februar 2014, S. 5 ff. (http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/004/1800476.pdf)

Anmerkungen

Zu Recht haben die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene zunächst das gewählte Gesetzgebungsverfahren kritisiert. Lediglich acht Tage nach Übersendung des Entwurfes an die Verbände hat der Bundestag mit den Stimmen der großen Koalition zugestimmt. Von der dargestellten Regelung sind etwa 100 Abgeordnete des Europäischen Parlamentes, über 600 Mitglieder des Deutschen Bundestages, aber weit über 200.000 ehrenamtlich Tätige in Kreistagen und (Orts-)Räten – in Niedersachsen als Mitglieder der Vertretung auch Bürgermeisterinnen und Bürgermeister – potentiell betroffen. Ein geregeltes Verfahren, in der eine gründliche Prüfung der anvisierten Vorschriften möglich wäre, hätte erfolgen müssen. Es drängt sich der Verdacht auf, dass die Beschlussfassung im engen zeitlichen Zusammenhang mit der erfolgten Erhöhung der Diäten für Abgeordnete des Deutschen Bundestages stehen sollte.

Die antragstellenden Fraktionen stellen in der Begründung unter „E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung“ lapidar fest, dass die Änderungen im Strafgesetzbuch in einem „begrenzten Ausmaß“ zu einer stärkeren Arbeitsbelastung der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte führen könnten, ohne dass die Kosten hierfür quantifizierbar wären. Bereits nach erster Lektüre der Vorschrift sind aber schon Definitionsfragen offenkundig.

Bei aller Anerkennung des gemeinsamen, wichtigen Zieles der Korruptionsbekämpfung auf allen Ebenen besteht in diesem Zusammenhang die Gefahr, dass es die Neuregelung politischen Gegnern oder Betroffenen einfacher machen würde, den Vorwurf der Bestechlichkeit zu Wahlkampfzeiten zu instrumentalisieren.

Die Vorschrift könnte im Ergebnis zu einer erheblichen Verunsicherung der ehrenamtlich Tätigen im kommunalen Bereich sowie zu einer Einschränkung des kommunalen Mandats führen. Für den kommunalen Bereich fehlen konkrete Hinweise, wo die Grenzen zwischen einem amtsangemessenen Umgang oder einer Bestechung verlaufen. Die Niedersächsische Landregierung, insbesondere das Justiz- und das Innenministerium als oberste Kommunalaufsichtsbehörde, sind deshalb gefordert, den ehrenamtlich Tätigen Hinweise zur Auslegung des Strafgesetzbuches an die Hand zu geben.

Mehr Mitsprache, aber nur für wenige?

Direkte Demokratie und politische Gleichheit

Von Armin Schäfer[1]

Um die Demokratie zu beleben wird häufig empfohlen, mehr direkte Demokratie zu wagen. Zu wenig beachtet werden bei dieser Empfehlung die Folgen für das demokratische Ideal politischer Gleichheit. Die Volksentscheide zum Nichtraucherschutz in Bayern und zur Schulreform in Hamburg zeigen, wie eine niedrige Beteiligung die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen untergraben kann.

Die direkte Demokratie ist auf dem Vormarsch. Seit 1990 ist es in allen Bundesländern und Gemeinden leichter geworden, Volksabstimmungen herbeizuführen. In Umfragen spricht sich zudem eine deutliche Mehrheit der Deutschen für Volksentscheide auch auf Bundesebene aus. Unmittelbare Entscheidungen durch die Bürger, so hoffen die Befürworter, beleben die Demokratie und mindern Politikverdrossenheit, da sie den Willen der Bevölkerung unverfälscht widerspiegeln.

Dieser positiven Bewertung steht entgegen, dass die Beteiligung an Volksabstimmungen in der Regel niedrig und eine niedrige Beteiligung immer sozial ungleich ist. Bei vielen Themen mag dies unproblematisch sein, da sich Befürworter und Gegner gleichmäßig über die Bevölkerung verteilen. Doch falls die Einstellung zu einer Sachfrage von denselben (sozioökonomischen) Faktoren abhängt, die auch die Teilnahme an der Abstimmung beeinflussen, verzerrt die Ausweitung der direkten Demokratie Entscheidungen zulasten sozial Schwacher. Das Für und Wider direkter Demokratie führt damit zu einem Dilemma: Eine Ausweitung könnte zwar die Zustimmung zur Demokratie erhöhen, aber gleichzeitig ihren egalitären Kern gefährden.

Die Ausweitung der direkten Demokratie seit 1990

Direkte Demokratie heißt, dass Bürger Sachfragen durch Abstimmungen entscheiden. Die Direktwahl von Bürgermeistern oder anderen Amtsträgern zählt hingegen nicht dazu. Direktdemokratische Verfahren können entweder durch Initiative der Bürger oder durch ein Repräsentativorgan – etwa den Gemeinderat – eingeleitet werden. Im ersten Fall spricht man von einem Bürger- oder Volksbegehren, im zweiten von einem Referendum. Bis Ende der 1980er-Jahre führten direktdemo-

1 Der Aufsatz wurde zuerst im MPSfG-Jahrbuch 2011/12, Köln 2011, veröffentlicht. Wir danken dem Autor für die Erlaubnis zum Nachdruck.

Armin Schäfer ist seit 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Er studierte Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre sowie Friedens-und Konfliktforschung an der Universität Marburg und der University of Kent at Canterbury und wurde 2004 an der Universität Bremen promoviert.

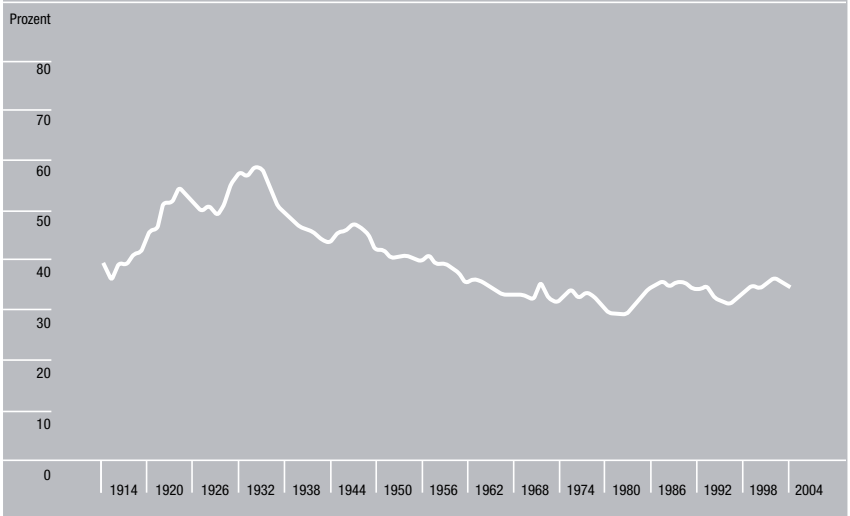
Forschungsinteressen: empirische Demokratieforschung, Demokratietheorie, politische Ökonomie der europäischen Integration

kratische Verfahren in den Bundesländern ein Schattendasein. Von den 289 zwischen 1946 und 2010 initiierten Volksbegehren und Verfassungsreferenden fanden 243 (84 Prozent) seit 1990 statt, da nach der Wiedervereinigung alle Bundesländer direktdemokratische Elemente in den Landesverfassungen aufwerteten. Mit der Zulassung direktdemokratischer Instrumente in den Gemeinden ist auch dort die Zahl eingeleiteter Verfahren sprunghaft angestiegen. Zwischen 1990 und 2007 gab es nach Angaben des Vereins „Mehr Demokratie e.V." auf lokaler Ebene mehr als 2 000 Abstimmungen, von denen drei Viertel Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegehren waren. Fast zwei Drittel aller Abstimmungen fanden in Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern statt, in denen die Beteiligung deutlich höher als in großen Gemeinden ausfiel.

Die empirische Forschung beurteilt die direkte Demokratie überwiegend positiv. Abstimmungen über Sachfragen schaffen politische Aufmerksamkeit und dienen der Kontrolle gewählter Vertreter. Damit geht Transparenz und, im Idealfall, ein intensiver öffentlicher Diskurs einher. Häufig genießen direktdemokratische Entscheidungen auch ein hohes Maß an öffentlicher Akzeptanz, weil nicht Repräsentanten, sondern der Souverän selbst entscheidet. Einige Studien betonen zudem die Auswirkung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf die individuelle Zufriedenheit: In besonders beteiligungsfreundlichen Schweizer Kantonen sind die Bürger – unter sonst gleichen Bedingungen – messbar zufriedener. Dies wird einerseits darauf zurückgeführt, dass politische Entscheidungen näher am Willen der Bevölkerung liegen, und andererseits darauf, dass es eine positive Erfahrung ist, politische Sachfragen entscheiden zu können.

Vergleichende Studien zeigen außerdem, dass sich die direkte Demokratie bremsend auf die Höhe der Staatsausgaben und die Besteuerung auswirkt, was in ökonomischen Studien als weiterer Ausweis ihrer positiven Wirkung gilt. Unklar ist, ob dieser Effekt die Folge ungleicher Beteiligung oder tatsächlich unverfälschter Ausdruck des Bürgerwillens ist. Denn nur wenn Zustimmung und Ablehnung zwischen denjenigen, die ihre Stimme abgeben, und den Nichtteilnehmern annähernd gleich verteilt sind, bringen direktdemokratische Verfahren den Mehrheitswillen des Volkes zum Ausdruck. Dies ist umso wahrscheinlicher, je höher die Beteiligungsrate ist. Am Beispiel der Schweiz zeigt sich allerdings, dass im Zeitverlauf die Beteiligung bei Volksabstimmungen deutlich zurückgegangen ist und inzwischen unter 50 Prozent liegt (Abb. 1). Und auch für Deutschland gilt, dass die Beteiligung bei Volksentscheiden niedriger als etwa bei Landtagswahlen ist, sodass die Mehrheit bei diesen Abstimmungen nicht automatisch deckungsgleich mit der Bevölkerungsmehrheit ist.

Abb. 1 Beteiligung bei Schweizer Volksabstimmungen, 1914 bis 2008



Quelle: Schweizer Bundesamt für Statistik, Statistik der eidgenössischen Volksabstimmungen.

Nichtraucherschutz in Bayern

Ende 2007 stimmt der Bayerische Landtag mit Zustimmung von Abgeordneten aus allen Fraktionen für ein striktes Rauchverbot in Bayern. Doch sowohl in den Reihen der CSU als auch in der bayerischen Gastronomie und in der Bevölkerung gibt es Vorbehalte gegen das Gesetz, weil es das Rauchen auch in Festzelten und Kneipen mit nur einem Raum verbietet. Nach der Landtagswahl 2008, bei der die CSU schlecht abschneidet, wird das Gesetz überarbeitet und es werden Ausnahmen vom Rauchverbot zugelassen. Doch auch die neue Regelung hat keinen Bestand. Gegen das aufgeweichte Rauchverbot formiert sich die Bürgerbewegung „Für einen echten Nichtraucherschutz!". Ihr gelingt es, ein Volksbegehren in die Wege zu leiten. Da sich die Landesregierung gegen den Reformvorschlag der Initiative wendet, kommt es am 14. April 2010 zum Volksentscheid. Eine Mehrheit von 61 Prozent der Abstimmenden spricht sich für den strengeren Nichtraucherschutz aus. Die Beteiligung am Volksentscheid liegt mit 38 Prozent bei der Hälfte der durchschnittlichen Wahlbeteiligung bei bayerischen Landtagswahlen und noch 20 Prozentpunkte unter der Wahlbeteiligung von 2008, die die zweitniedrigste aller Zeiten war.

Demokratietheoretisch relevant ist die geringe Beteiligung, weil die Wahrscheinlichkeit zu rauchen und die Wahrscheinlichkeit zu partizipieren gegenläufig verteilt sind. Während mit höherem Bildungsgrad die Partizipationswahrscheinlichkeit zunimmt, sinkt der Raucheranteil in höheren Schichten. Im Extremfall könnte dies bedeuten, dass nur die Nichtraucher über die Ausgestaltung des Rauchverbots entschieden haben. Damit wachsen jedoch die Zweifel, ob das Ergebnis des Volksentscheids Legitimität beanspruchen kann. Nun ließe sich argumentieren, dass der bayerische Volksentscheid ein gesundheitspolitisch wünschenswertes Ergebnis brachte, doch ist dies ein paternalistisches Argument, das mit dem Ansinnen direkter Demokratie nicht vereinbar ist.

Die Hamburger Schulreform

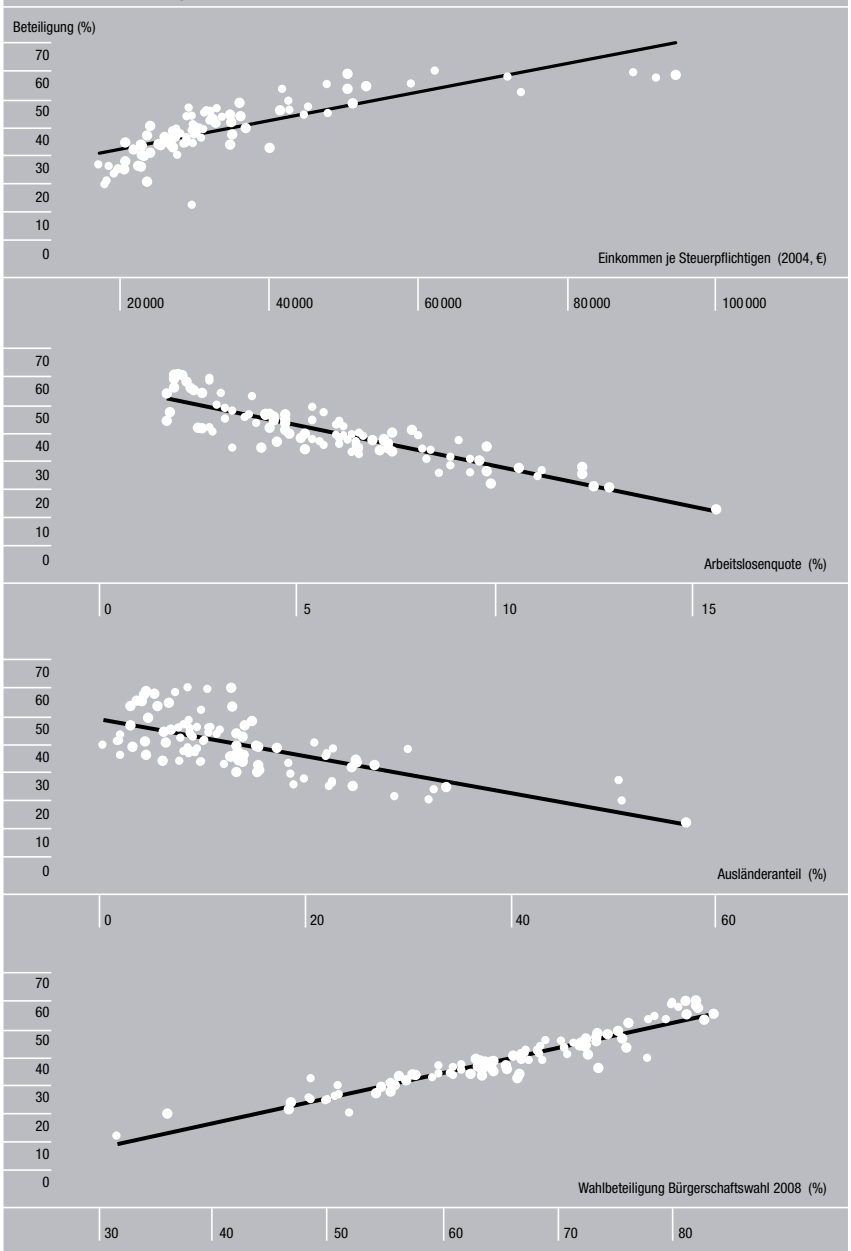
Auch beim Volksentscheid zur Hamburger Schulreform zeigt sich ein Beteiligungsmuster, das Zweifel an der Legitimität des Ergebnisses weckt. Abgestimmt wird über die von der schwarz-grünen Koalition geplante

Einführung der sechsjährigen Primarschule, die die vierjährige Grundschule ersetzen soll. Dagegen setzt sich die Bürgerinitiative „Wir wollen lernen“ zur Wehr. Ihr gelingt es, einen Volksentscheid herbeizuführen. In der Abstimmung vom 18. Juni 2010 entscheiden sich 54 Prozent der Abstimmenden gegen die Einführung der Primarschule. Damit scheitert ein zentrales Vorhaben der Hamburger Koalition, die von der Grün-Alternativen Liste kurze Zeit später beendet wird. Die Beteiligung am Volksentscheid liegt bei 39 Prozent und damit, wie in Bayern, mehr als 20 Prozentpunkte unter der bis dahin niedrigsten Wahlbeteiligung bei einer Bürgerschaftswahl und bei etwa der Hälfte der durchschnittlichen Wahlbeteiligung.

Besondere öffentliche Aufmerksamkeit richtet sich nach der Abstimmung auf die unterschiedliche Beteiligung in den Hamburger Stadtteilen. Während in manchen Vierteln bis zu 60 Prozent der Berechtigten abstimmten, waren es in anderen weniger als 20 Prozent. Abbildung 2 verdeutlicht, wie eng die Beteiligungsrate eines Stadtteils mit dessen sozialer Lage zusammenhängt. In Stadtteilen mit hohem Einkommen und niedriger Arbeitslosigkeit beteiligen sich deutlich mehr Bürger als in ärmeren Vierteln mit hoher Arbeitslosigkeit. Auch ein hoher Ausländeranteil führt zu einer niedrigen Beteiligung. In allen Fällen liegen nichtzufällige, starke Zusammenhänge vor. Wer beispielsweise die Arbeitslosigkeit von zwei Stadtteilen kennt, kann mit großer Sicherheit vorhersagen, wo die Beteiligung höher ausfällt.

Aus anderen Städten ist belegt, dass der Gymnasiastenanteil ebenfalls eng mit der sozialen Lage zusammenhängt. In Köln besuchen in den wohlhabenden Stadtteilen drei von vier Jugendlichen das Gymnasium, während es in armen Vierteln nur jeder vierte ist. In Hamburg stimmten dem nach dort die meisten Menschen über die Einführung der sechsjährigen Primarschule ab, wo besonders viele Schüler das Gymnasium besuchen. In Stadtteilen mit geringer Gymnasiastenquote durfte dagegen nicht nur ein größerer Teil der Bevölkerung nicht mitstimmen, weil Ausländer nicht wahlberechtigt waren, sondern die Beteiligung der Wahlberechtigten lag auch deutlich niedriger. Für die Demokratie wirft dies die Frage auf, ob das Ergebnis den Mehrheitswillen der Bevölkerung widerspiegelt und damit im Vergleich zum All-Parteien-Konsens zur Einführung der Primarschule höhere Legitimität beanspruchen kann. Ohne Umfragedaten lässt sich nicht im Einzelnen sagen, wer für oder gegen die Schulreform stimmte. Doch die Befürchtung bleibt, dass das Hamburger Bürgertum den Volksentscheid nutzte, um die soziale Selektivität des dreigliedrigen Schulwesens zu verteidigen: „Wir wollen lernen – ohne Euch“.

Abb. 2 Beteiligung am Volksentscheid zur Primarschule in den Hamburger Stadtteilen



Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein.

Jeder Punkt steht für einen Hamburger Stadtteil. Je dichter sich die Markierungen an die Linie schmiegen, desto enger ist der Zusammenhang zwischen den auf der horizontalen Achse abgetragenen Indikatoren und der Beteiligungsrate. In Stadtteilen mit hohem Einkommen und niedriger Arbeitslosigkeit beteiligen sich deutlich mehr Bürger als in ärmeren Vierteln mit hoher Arbeitslosigkeit. Auch ein hoher Ausländeranteil führt zu einer niedrigen Beteiligung.

Auf dem Abstellgleis der Demokratie

Die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen ist in Deutschland ein Recht, keine Pflicht. Wenn Bürger freiwillig auf ihre Stimmabgabe verzichten, so könnte man argumentieren, schadet dies der Legitimität des Ergebnisses nicht. Dieses Argument wäre plausibel, wenn es für Bürger aller Schich-

ten ähnlich wahrscheinlich wäre, den Urnen fernzubleiben. Davon kann aber keine Rede sein: Die Abstinenzrate ist eng mit der Schichtzugehörigkeit verbunden. Der hohe Grad der Nichtbeteiligung am Hamburger Volksentscheid zur Primarschule hatte nichts mit der spezifischen Sachfrage zu tun, denn dasselbe Muster zeigt sich auch bei Bürgerschaftswahlen, wie die unterste Teilgrafik in Abbildung 2 verdeutlicht. Es sind bei allen Wahlen und Abstimmungen dieselben Stadtteile, in denen die Beteiligung hoch oder niedrig ausfällt – auch wenn sich das Niveau der Beteiligung unterscheidet. Bei der Bundestagswahl hat in den ärmsten Hamburger Stadtteilen noch jeder zweite Wahlberechtigte seine Stimme abgegeben, bei der Bürgerschaftswahl 2008 nur jeder dritte. Beim Volksentscheid 2010 war es nicht einmal jeder fünfte.

Der Reiz von mehr direkter Demokratie liegt im Gegengewicht zur Parteiendemokratie, die von vielen Bürgern als unzureichend wahrgenommen wird. Die Gefahr liegt in der partizipatorischen Kluft, die mit einer geringen Beteiligung einhergeht. Eine Lösung wäre festzulegen, dass die Hürden für die Initiierung eines Volksbegehrens zwar niedrig sein dürfen, dass aber nicht nur eine Mehrheit der Abstimmenden zustimmen muss, sondern dass diese Gruppe auch mindestens 25 Prozent der Wahlberechtigten umfassen muss. Die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Volksabstimmung hinge dann auch von der Höhe der Beteiligung ab. Relativ hohe Zustimmungsquoren – die bereits in mehreren Bundesländern existieren – zwingen die Initiatoren einer Volksabstimmung, insbesondere dort für die Stimmabgabe zu werben, wo eine niedrige Beteiligung zu erwarten ist. Sowohl der Volksentscheid zum Nichtraucherschutz als auch der zur Primarschule wären an einer 25-Prozent-Zustimmungsquote (knapp) gescheitert, aber auf lokaler Ebene bei Bürgerentscheiden werden Beteiligungsraten erreicht, die das Überspringen auch dieser Hürde möglich machen. Befürworter der direkten Demokratie werden Regeln ablehnen, die Erfolge bei Volksabstimmungen schwieriger machen, doch höhere Zustimmungsquoren bei einer einfachen Initiierung könnten einen Ausgleich zwischen den beteiligungsorientierten und egalitären Elementen der Demokratie fördern.

„Unbezahlbar und freiwillig“ – Auftakt zum 11. Wettbewerb um den Niedersachsenpreis für Bürgerengagement 2014

Auftakt zum Wettbewerb: Ab sofort können sich alle ehrenamtlich Aktiven aus Niedersachsen an dem Wettbewerb „Unbezahlbar und freiwillig – der Niedersachsenpreis für Bürgerengagement“ beteiligen. Einzelpersonen, Vereinigungen, Initiativen oder Selbsthilfegruppen aus allen Bereichen des bürgerschaftlichen Engagements, die sich freiwillig und gemeinwohlorientiert engagieren, sind zur Teilnahme eingeladen. Die Bewerbung kann online oder schriftlich erfolgen. Einsendeschluss ist der 11. Juli 2014. Die drei Partner des Preises – Sparkassen in Niedersachsen, VGH Versicherungen und Niedersächsische Landesregierung – loben den Preis zum elften Mal aus.

Insgesamt werden zehn Preise im Gesamtwert von 30 000 Euro von einer Jury vergeben. Gemeinsam mit NDR 1 Niedersachsen wird es zusätzlich einen Preis geben, der mit 3000 Euro dotiert ist: Sechs Initiativen werden sich zwischen dem 24. und 28. November 2014 der Wahl der Hörerinnen und Hörer von NDR 1 Niedersachsen stellen. In den Bewerbungsunterlagen ist das Projekt oder die Maßnahme nachvollziehbar zu beschreiben. Diese Informationen sind notwendig für die Auswahl durch die Jury. Die Bewerbung soll folgende Informationen beinhalten:

- eine Beschreibung des freiwilligen Engagements (maximal 2 Seiten), Anlagen sind möglich,
- die Darstellung der Ziele und Zielgruppe des Projektes/der Tätigkeit,
- Startzeitpunkt des Projektes/der Tätigkeit,
- Anzahl der Engagierten, eventuelle Kooperationspartner sowie
- Angabe zur Finanzierung des Projektes.

Alle Informationen über den Wettbewerb werden unter www.unbezahlbarundfreiwillig.de angeboten. Dort kann die Bewerbung online erfolgen. Es ist auch möglich, die Unterlagen an folgende Adresse zu richten:

Niedersächsische Staatskanzlei
„Unbezahlbar und freiwillig“
Planckstr. 2
30169 Hannover

Im Rahmen einer Abschlussveranstaltung, zu der alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer eingeladen werden, erfolgt am 29. November 2014 die Preisübergabe durch den Ministerpräsidenten und die Jurymitglieder im Sparkassen-Forum in Hannover. Verlierer gibt es bei dem Wettbewerb aber nicht, denn alle Vorschläge werden im Anschluss an den Wettbewerb auf der Website www.unbezahlbarundfreiwillig.de veröffentlicht.

Auftaktdialog zur Erarbeitung eines Landestourismuskonzeptes

Tourismuswerkstätten am 15. Januar in Brake und 6. Februar in Goslar

Auszüge aus dem Statement von Frau Staatssekretärin Daniela Behrens: „Tourismus gestalten: Rahmenbedingungen für die zukünftige Tourismuspolitik des Landes“

- Es gilt das gesprochene Wort -

1. Zur Aufstellung des Landestourismuskonzeptes

Die Landesregierung will der Branche Tourismus die wirtschaftspolitische, strukturell prägende und gesellschaftliche Bedeutung geben, die sie verdient. Dazu gehört die Erarbeitung eines touristischen Leitfadens auf Landesebene, der als Rahmen für die Tourismusentwicklung der nächsten Jahre dienen soll. Dazu gehört aber auch ein neues ganzheitliches Denken im Tourismus. So haben beispielsweise Förderentscheidungen meines Hauses wie das Radwegeausbauprogramm oder der Breitbandausbau im ländlichen Raum stets auch eine positive Komponente für den Tourismus.

Neues Denken im Tourismus braucht das richtige Verständnis für die Gesamtzusammenhänge. Der Tourismus ist ein Querschnittsbereich. Viele Akteure tragen zum Gesamtangebot bei, viele Profiteure haben einen Nutzen aus der Nachfrage nach Freizeit, Reisen und Erholung. Direkt und indirekt. So ist beispielsweise bei den Tagesreisen der Einzelhandel der stärkste Nutznießer, gefolgt vom Gastgewerbe. Das touristische Produkt vor Ort oder in einer Region besteht immer aus mehreren Komponenten, die im Idealfall stimmig sein müssen: Infrastruktur, Ortscharakter, Landschaftsbild, Verkehrssituation, Service und die zentralen Urlaubssituationen Wohnen sowie Essen + Trinken. Schon wenn ein Baustein in der vom Gast erwarteten Qualität nicht passt, ist die Zufriedenheit gestört. Deshalb braucht es aufeinander abgestimmte Entwicklungsstrategien. Dieses Denken in Zusammenhängen macht unser neues tourismuspolitisches Grundverständnis aus.

Die zukünftige Tourismuspolitik auf Landesebene unter der Führung des Wirtschaftministers will stärker als in der Vergangenheit ressort- und disziplinübergreifend denken und handeln. So haben wir für die heutige Tourismuswerkstatt die Kollegen und Kolleginnen aus anderen Ressorts und den neuen Ämtern für regionale Landesentwicklung eingeladen. Für den Blick über den Tellerrand und für innovative Ideen haben wir branchenübergreifend gedacht: ich freue mich über Gäste unter anderem aus den Bereichen Natur- und Landschaftspflege, Kultur, Architektur, Kirche und Mobilität. Ich freue mich sehr über Vertreter aus Unternehmen, die mit ihren Produkten und Angeboten den Tourismus vor Ort mit prägen. Ich bin überzeugt, dass wir zukünftig nur gemeinsam tragfähige Konzepte für eine erfolgreiche Positionierung des Tourismus im Lande umsetzen können.

In diesem Kontext sehe ich auch Leitlinien für die Tourismusentwicklung auf Landesebene. Hier geht es mir nicht um ein weiteres Gutachten. Es geht auch nicht um ein der Fläche übergestülptes Konzept des Ministeriums. Es geht vielmehr darum, das vorhandene Wissen aus den regional existierenden Konzepten, Analysen und Masterplänen im Land zu bündeln und unter Berücksichtigung der vorhandenen nationalen und internationalen Marktkenntnisse in umsetzungsfähige Vorhaben zu bringen. Unser aller Ziel muss es sein, Niedersachsen im Tourismus national und international so zu positionieren, dass wir im Wettbewerb nicht nur mithalten, sondern auf dem einen oder anderen Feld sogar Marktanteile dazu gewinnen können.

Tourismus gilt allgemein als Wachstumsmarkt, insbesondere die Nachfrage aus dem Ausland für Reisen nach Deutschland wächst dynamisch. Aber auch unsere Mitbewerber rüsten auf. Wachstum findet zurzeit vor allem in den großen Städten statt.

Es reicht eben nicht aus, dass wir gute Voraussetzungen zum Wandern und Radfahren, für die Gesundheit oder Ländliche Erholung haben. Das alles können sie in Deutschland in vielen Gegenden gleich schön erleben. Wir müssen dem Gast überzeugend antworten können auf seine Frage: „Warum soll ich nach Niedersachsen in den Urlaub fahren? Die Produkte sind hier nicht anders, die Preise sind nicht anders und die Dienstleistungen sind auch nicht anders. Warum soll ich also ausgerechnet bei Ihnen meinen Urlaub kaufen?“

Wir haben starke Regionen, einige haben es zu einer touristischen Marke geschafft. Darauf muss man aufbauen, keine Frage. Aber es macht sicherlich auch Sinn, bei bestimmten Themen und in bestimmten Zielmärkten unter der Niedersachsenflagge zu segeln. Das Thema Image, Standort- und Markenentwicklung eines Landes ist spannend und geht weit über den Tourismus hinaus. Aber hier gibt es Synergien, die wir zukünftig stärker nutzen wollen.

Die Erarbeitung des Landestourismuskonzeptes ist ein offener Prozess. Gemeinsam mit Ihnen und den weiteren touristischen Akteuren im Land wollen wir ermitteln, welche Unterstützungsbedarfe, welche Hilfestellungen sie sich durch die Landespolitik wünschen. Wir wollen herausarbeiten, welche Stellschrauben nötig sind, um die vorhandenen guten Erkenntnisse im Land besser umzusetzen. Es ist immer viel von der Notwendigkeit der regionalen und kommunalen Kooperation gerade im Tourismus die Rede – und dass es daran hapert. An Erkenntnis, Wissen und Einsicht darüber scheint es nicht zu mangeln – was hindert uns dann eigentlich daran, mehr davon in die Tat umzusetzen?

Wir wünschen uns stärkere regionale und kommunale Kooperationen und Abstimmungen und weniger Kirchtürme im Tourismus, sei es in der Produktentwicklung oder im Marketing. Der Wirtschaftsminister will mit einem neuen, ressortübergreifenden Denken vorangehen. Auf der Regierungsebene wollen wir uns stärker mit den Ressorts, die direkt und indirekt über ihre Förderpolitik zur Tourismusentwicklung

einen Beitrag leisten, abstimmen. Eine wichtige Rolle in der Koordination von größeren Projekten wird dabei auch den neuen Ämtern für regionale Landesentwicklung zukommen.

Heute lade ich Sie alle herzlich zu einem aktiven Dialog ein. Nutzen Sie die Chance, uns ihre Wünsche und Vorstellungen an die Landestourismuspolitik mitzuteilen.

2. Starke Angebote im Niedersachsentourismus

Um im touristischen Wettbewerb zu bestehen, brauchen wir die richtigen Angebote. Niedersachsen muss seine Stärken konzentrierter und klarer aufstellen.

Die zu profilierenden Schwerpunkte aus meiner Sicht sind die Querschnittsthemen Qualität und Nachhaltigkeit, die Bereiche Natur- und Aktivtourismus, das gesamte Spektrum des Gesundheitstourismus und die intelligente Inszenierung der Erlebnisqualität, um vom Wachstum der Städte- und Kulturreisen, Kurztrips und der Nachfrage aus dem Ausland zu partizipieren.

Dazu ein paar Ausführungen im Einzelnen: Zum Schwerpunkt Qualität

Es gibt nicht „Die Qualität" im Tourismus. Ein Blick in die Literatur und die Analyse von vergleichbaren Aktivitäten anderer Regionen zeigt schnell, dass Qualität im Tourismus mehrere Themenfelder umfasst, mehrdimensional und dynamisch ist.

Lange Zeit stand im Tourismus die materielle Beschaffenheit der touristischen Leistung, zum Beispiel der Flug, das Hotel, das Schwimmbad, im Vordergrund. Heute haben auch zunehmend die „weichen Faktoren", wie die Servicebereitschaft und die Kompetenz und Zuverlässigkeit des Personals in den Betrieben und den Destinationen Bedeutung. Ein mobilitätseingeschränkter Gast, der den eigentlichen Urlaub auf einer unserer tollen Ostfriesischen Inseln genossen hat, behält einen bitteren Nachgeschmack, wenn er – zum Beispiel – bei der Abreise auf der Fähre die benötigte Unterstützung beim Einsteigen nicht bekommt, weil in der Servicekette an dieser Stelle ein kleines Loch klafft.

Qualität kennzeichnet sich durch verschiedene Merkmale wie Gebrauchstauglichkeit, Funktionstüchtigkeit, Ausstattung, aber auch Zuverlässigkeit, Service- und Umweltfreundlichkeit aus.

Merkmale, die sich rein auf die materielle Beschaffenheit beziehen, sind im Tourismus relativ leicht und einfach zu adaptieren und können uns durchaus Wettbewerbsvorteile verschaffen. Wir unterstützen diese Prozesse über unsere bestehenden und zukünftigen Fördermöglichkeiten im Bereich der Schaffung und Modernisierung touristischer Infrastrukturen sowie der einzelbetrieblichen Maßnahmen im Beherbergungsgewerbe. Allerdings sehen wir im Hinblick auf die demografischen Herausforderungen auch für den Tourismus noch dringenden Handlungsbedarf. Touristische Destinationen und Unternehmen werden zukünftig nur dann erfolgreich sein, wenn sie durchdachte und attraktive Produkte und Dienstleistungen für jung und alt, also für alle Gäste, bereithalten. Gemeinsam mit unserer Landesgesellschaft TMN erarbeiten wir gegenwärtig ein Arbeitsprogramm zur Implementierung des Querschnittsthemas „Tourismus für Alle" als Qualitäts- und Komfortmerkmal in Niedersachsen.

DEHOGA Niedersachsen, NIHK und mein Haus beteiligen sich bereits seit 2004 an der Qualitätsinitiative „Service-Qualität Deutschland in Niedersachsen". Wir haben uns gemeinsam zum Ziel gesetzt, das Qualitätsbewusstsein in niedersächsischen Betrieben aller Branchen zu steigern und so die Dienstleistungsqualität zu optimieren. Gleiches gilt für das noch junge Zertifikat KinderFerienLand Niedersachsen. Diese beiden Initiativen werden wir auch künftig weiter fortsetzen.

Zum Schwerpunkt Nachhaltigkeit

Mehr als 80 Prozent der Niedersachsenurlauber nennen als wichtigstes Kriterium ihrer Urlaubsentscheidung den Wunsch nach intakter Natur und Landschaft. Dieser Kundenerwartung wird Niedersachsen auch gerecht. Das naturtouristische Angebot wird von den Gästen ganz überwiegend als attraktiv oder sehr attraktiv eingestuft. Das Reiseverhalten unserer Gäste ist im Wandel. Für immer mehr Menschen wird der verantwortungsbewusste Umgang mit den vorhandenen Ressourcen zum Entscheidungskriterium bei der Reiseplanung werden. Für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Tourismus sind deshalb neue Ideen und Konzepte erforderlich, bei denen Nachhaltigkeitsaspekte eine wesentliche Rolle spielen.

Wir müssen daran arbeiten, durch die Schaffung geeigneter touristischer Infrastrukturen das Naturerbe besser zu erschließen und erlebbar zu machen. Etwa durch Optimierung der Zugangsmöglichkeiten und besucherlenkende Maßnahmen zum Schutz sensibler Bereiche.

Ich sehe eine nachhaltige Tourismusentwicklung als eine für das Land zentrale Zukunftsaufgabe an. Wir wollen das Bewusstsein und das Engagement der regionalen Tourismusakteure und der Leistungsträger stärken, um gemeinsam wettbewerbsfähige Angebote eines nachhaltigen Qualitätstourismus zu entwickeln.

Im Rahmen der Erarbeitung und Umsetzung eines Landestourismuskonzeptes werden wir uns mit der Frage auseinandersetzen müssen, wie der Tourismus seinen Beitrag zum Schutz von Umwelt, Natur und Landschaft leisten kann. Das können z.B. Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Energie- und Ressourceneffizienz sein. Aber auch intelligente Mobilitätskonzepte werden in der Zukunft eine immer größere Rolle spielen.

Neben diesen ökologischen Zielen wollen wir die Tourismuspolitik auch ökonomisch nachhaltig ausrichten. Nur langfristiger Erfolg, Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit sichert Arbeitsplätze in der für Niedersachsen besonders wichtigen mittelständischen Tourismusbranche.

Es stellen sich für uns auch Fragen der sozialen Nachhaltigkeit. Das bedeutet für mich insbesondere, die einheimische Bevölkerung in touristische Planungs- und Entscheidungsprozesse stärker einzubeziehen und bei allen Maßnahmen auch eine Verbesserung der Lebensqualität in den Tourismusregionen mit im Blick zu haben. Weiterhin wird es darum gehen, die regionstypische Kultur zu schützen und zu bewahren und somit einen Beitrag zur Stärkung der regionalen Identität insbesondere in den ländlichen Räumen zu leisten.

Zum Schwerpunkt Aktivtourismus

Traditionell ist Niedersachsen stark im Marktsegment Aktivtourismus. In den letzten zwei EU-Förderperioden haben

die Kommunen mit erheblicher Landesförderung attraktive Angebote in den besonders volumenstarken Teilmärkten Rad- und Wandertourismus entwickelt. Schwerpunkte der Tourismusförderung waren dabei Lückenschlüsse und Qualitätsverbesserungen des landesweiten Radfernwegenetzes (N-Netz) sowie die Entwicklung der Infrastruktur überregional

bedeutsamer Radwege. Untersuchungen wie die ADFC-Radreiseanalyse bestätigen, das Niedersachsen auf dem richtigen Weg ist, es aber auch noch Luft nach oben gibt. Wir wollen weiter die Angebotsqualität verbessern und mit neuen Angeboten im Wettbewerb punkten. Die TMN erarbeitet zurzeit einen neuen Radroutenplaner. Der Routenplaner wird den radinteressierten Urlaubern zu Beginn der kommenden Sommersaison eine gute Möglichkeit an die Hand geben, ihren Urlaub mit dem Rad in Niedersachsen zu planen.

Auch im Wanderbereich sind in den letzten Jahren mehrere attraktive Fernwanderwege entstanden. Gemeinsam mit den niedersächsischen Reiseregionen und der TMN wollen wir das Thema Wandern noch besser entwickeln. Auch hier hat Niedersachsen mit starken Produkten bereits eine gute Marktpositionierung. Ziel ist der Aufbau eines Online-Tourenportals Wandern, in dem die attraktivsten und qualitativ hochwertigsten Wanderwege der Regionen präsentiert werden. Alle wesentlichen Informationen zu den Wegen, wie etwa Verlauf, Schwierigkeitsgrad, touristisches Angebot und ÖPNV-Anbindung können so schnell und einfach abgerufen werden.

Zum Schwerpunkt Gesundheitstourismus

Der Gesundheitstourismus gilt gemeinhin als Potenzial- und Wachstumsmarkt. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Der demografische Wandel, die fortschreitende Leistungseinschränkung der Krankenkassen und damit verbunden eine rückläufige Entwicklung der kurärztlichen Behandlungsfälle. Im Gegenzug verzeichnen wir ein gestiegenes Gesundheitsbewusstsein in der Bevölkerung und damit die Bereitschaft, mehr private Mittel für die eigene Gesundheit und Lebensqualität zu investieren.

Für unser Land Niedersachsen zeigt sich die herausgehobene Bedeutung des Gesundheitstourismus anhand der Übernachtungszahlen: Knapp die Hälfte aller Übernachtungen landesweit finden in einem der 110 prädikatisierten Kur- und Erholungsorte statt.

Wir haben mit unseren vorhandenen medizinischen Kompetenzen in diesen prädikatisierten Orten und der flankierenden touristischen Infrastruktur gute Voraussetzungen, um vom Nachfragewachstum zu profitieren.

Dazu halte ich es für notwendig, die Tourismusbranche enger mit der Gesundheitswirtschaft zu vernetzen, d. h. die Gesundheitswirtschaft noch stärker in die touristischen Strukturen einzubinden. Hier ist es erforderlich, dass alle Entscheidungsträger und Leistungserbringer gemeinsam an einem Strang ziehen. Sei es durch branchenübergreifende Kooperationen, die Bildung neuer zielgruppengerechter Produkte, eine gemeinsame Marketingstrategie – letztlich durch Optimierung der gesamten touristischen Dienstleistungskette. Ziel sollte es immer sein, dem Gast ein stimmiges Gesamtbild des jeweiligen Standortes zu präsentieren.

Bei der Suche nach einem Gesundheitsurlaub ist es als Gast oftmals noch schwierig, sich im Dschungel der vielen Angebote zu Recht zu finden. Die Angebote sind generell da – es kostet aber oftmals viel Zeit und Mühe, einen passenden Gesundheitsurlaub zu finden, da man viele einzelne Bausteine suchen und buchen muss. Die eingefleischten Gesundheitstouristen wissen, was sie wollen und nehmen den Aufwand in Kauf. Aber insbesondere die Menschen, die zwar keine klassischen Gesundheitstouristen sind, aber ein erhöhtes Gesundheitsbewusstsein haben, gilt es abzuholen. Hier ist noch Potential vorhanden, indem noch mehr buchbare Pauschalangebote angeboten werden („Gesundheitsurlaub auf einen Klick").

Auch das Thema Prävention wird in den kommenden Jahren immer mehr in den Fokus rücken, beispielsweise betriebliche Gesundheitsreisen, und bietet für unsere Kur- und Erholungsorte insgesamt große Chancen. Ich bin überzeugt, dass wir hier noch mehr Wachstum generieren können.

Zum Schwerpunkt Inszenierung im Kulturtourismus

Worüber sprechen wir beim Thema Kulturtourismus? Wir müssen hier unterscheiden zwischen den „reinen" Kulturtouristen, also denen, die ein Urlaubsziel ausschließlich aus kulturellen Motiven wählen, und den sogenannten „Gelegenheitskulturtouristen". Die „reinen" Kulturtouristen stellen einen Anteil von vier Prozent aller Reisenden dar, was in Niedersachsen 1,6 Millionen Übernachtungen bedeutet. Sie sind eine Klientel, die überwiegend individuell reist, zahlungskräftig ist und auch von Studienreisen- und Kulturreiseveranstaltern hervorragend bedient wird.

In unserem Fokus stehen jedoch eher die Kulturreisen im weiteren Sinne. Dies sind solche, in denen Kultur ein gleichrangiger Urlaubsbestandteil neben anderen Freizeitaktivitäten, wie z.B. Sport, ist. Hier spielt Kultur im Entscheidungsprozess für ein Reiseziel eine wichtige, aber nicht die ausschlaggebende Rolle. Kulturreisen im weiteren Sinne sind oft kulturorientierte Städtereisen und Erholungsurlaube, in denen kulturhistorische Sehenswürdigkeiten und Museen besichtigt oder Aufführungen besucht werden.

Niedersachsen hat keine Wartburg, keinen Zwinger, kein Neuschwanstein oder ähnliche Prime-Attraktionen. Niedersachsen besitzt aber ein reichhaltiges und vielfältiges kulturelles Angebot: Festivals und Events wie die Niedersächsischen Musiktage zählen dazu, ebenso namhafte Museen wie die Kunsthalle Emden, historische Städte wie Goslar, Wolfenbüttel, Celle, Lüneburg oder Hannoversch Münden, Science-Center wie das Phaeno, die „Autostadt", attraktive Schlösser, Parks und Gärten wie Herrenhausen und Schloss Bückeburg, die UNESCO-Weltkulturerbestätten und mit Worpswede Deutschlands bedeutendstes Künstlerdorf – meine Aufzählung muss naturgemäß an dieser Stelle unvollständig enden. Unser gemeinsames Ziel sollte es deshalb sein, dieses kulturelle Potenzial noch besser touristisch zu erschließen, gerade durch Angebotsvernetzungen und Produktkombinationen.

Hierin liegt meines Erachtens die Herausforderung für die touristischen Akteure. Wie so etwas funktioniert, kann man sich zum Beispiel am Best Practice „Kulturnetzwerk Ostfriesland" ansehen, dass nach „Garten Eden" und Abenteuer Wirklichkeit" mit dem „Land der Entdeckungen" bereits das dritte

sich über die gesamte ostfriesische Halbinsel erstreckende kulturtouristische Themenjahr durchführt.

Neue Impulse und Innovationen im Tourismus kann auch ein Blick über den Tellerrand auf die Kreativwirtschaft bringen, zu Design und Architektur. Analysen zeigen, dass die Kultur- und Kreativwirtschaft nicht nur für sich selbst ein starkes Innovationspotenzial besitzt, sondern auch als Innovationstreiber für andere Branchen fungiert. Aufgrund ihrer starken Innovationsorientierung leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft. Enge Kooperationen zwischen Kreativunternehmen und Firmen anderer Sektoren tragen dazu bei, deren Innovationsfähigkeit zu steigern.

Unser Ziel in den kommenden Jahren ist es, zur besseren Ausschöpfung des Potenzials der Kreativwirtschaft für Niedersachsen beizutragen und die Innovationspotenziale gezielter zu nutzen. Wir sehen große Beziehungschancen der Kreativwirtschaft zum Tourismus und zur Gesundheitswirtschaft. Hierzu werden gegenwärtig in meinem Hause Handlungsfelder ermittelt und konkrete Maßnahmen ausgelotet.

3. Neuausrichtung des Tourismusmarketings auf Landesebene – die neue TMN

Die richtigen Produkte brauchen das erfolgreiche Marketing. Die Weichen auf Landesebene dazu haben wir gestellt.

Die Landesregierung hat die TMN als landespolitisches Instrument gestärkt. Seit dem 01.01.2014 ist die TMN gesellschaftsrechtlich, strukturell und inhaltlich zukunftsfähig aufgestellt – als eine einhundertprozentige Landesgesellschaft. Die bisherigen Gesellschafter aus Tourismuswirtschaft und Tourismusorganisationen haben ihre Gesellschafteranteile an das Land übertragen. Wir werden die TMN weiter in dem bisherigen Rahmen finanzieren. Die erforderlichen Mittel sind durch die mittelfristige Finanzplanung des Landes abgesichert. Da wir mit der Finanzierung der TMN die im Wirtschaftsförderfonds für den Tourismus vorgesehenen Landesmittel vollständig binden, wollen und werden wir stärker Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung und Arbeit der TMN nehmen als in der Vergangenheit.

Gleichzeitig haben wir mit diesen Änderungen den gestiegenen vergaberechtlichen und EU-beihilferechtlichen Anforderungen an die Finanzierung der TMN Rechnung getragen. Der Entscheidungsfindungsprozess war zwar kompliziert, am Ende aber einstimmig und im Konsens und mein Dank geht noch einmal an alle, die diesen Weg so konstruktiv mitgegangen sind.

Zukünftig wird sich die TMN stärker um die Entwicklung regional übergreifender, qualitativ hochwertiger Produkte kümmern. Sie wird mehr Initiativen für die Vernetzung regionaler Aktivitäten und Projekte auf den Weg bringen und eine deutlichere Positionierung Niedersachsens im nationalen und internationalen Tourismuswettbewerb verfolgen. Das alles in Zusammenarbeit mit den regionalen Tourismusakteuren und unter Beachtung der übergeordneten landespolitischen Ziele.

Ich bin zuversichtlich, dass die neue TMN eine neue Qualität in die Angebote und das Marketing des Tourismus auf Landesebene bringen wird. Unterstützt und inhaltlich beraten wird die TMN durch die neu gegründete Tourismusversammlung. In der Tourismusversammlung sind die bisherigen Gesellschafter, die tourismuspolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Landtagsfraktionen und ein Vertreter des Niedersächsischen Industrie- und Handelskammertages vertreten. Weitere Anträge zur Aufnahme liegen bereits vor. Darüber wird die Tourismusversammlung selbst entscheiden.

Beim Thema Marketing schaue ich mit einem Seitenblick auch auf die hier anwesenden regional und lokal Verantwortlichen. Ich möchte mir den Hinweis nicht verkneifen, dass es durchaus sinnvoll ist, einmal darüber nachzudenken, ob der Marketingeuro vor Ort auch wirklich optimal eingesetzt wird. Ob es echte Arbeitsteilungen gibt oder doch noch eher traditionelle Parallelstrukturen existieren. Ob es zukünftig nicht stärker geboten sein müsste, über mehr gemeinsame regionale Aktionen und weniger die Pflege des eigenen Lokalpatriotismus nachzudenken – der steinige, aber erfolgversprechende Weg zu einer abgestimmten Markenstrategie, wie ihn der Harzer Tourismusverband gegangen ist, ist hier ganz sicher ein gelungenes Beispiel.

4. Grundlagen der zukünftigen Tourismusförderung des Landes

Tourismuspolitik ist zweifellos mehr als die Vergabe von Subventionen. Aber ganz ohne öffentliche Förderung geht es nicht, wenn man als Land neue Impulse setzen und Innovationen voranbringen will. Wie sieht nun der zukünftige Förderrahmen aus?

Im Dezember 2013 wurden auf europäischer Ebene die lang erwarteten EU-Verordnungen verabschiedet, die wir bei der Neugestaltung der Tourismusförderung beachten müssen. Leider ist damit das Verfahren noch nicht abgeschlossen. Der Bund muss innerhalb von maximal vier Monaten die sogenannte Partnerschaftsvereinbarung bei der Kommission einreichen, die Länder danach dann ihre Operationellen Programme wiederum innerhalb von längstens drei Monaten.

Wie Ihnen sicher bekannt ist, hat die Staatskanzlei einen Entwurf des Operationellen Programms des Landes Niedersachsen für die künftige EFRE- und ESF-Förderung im Zusammenhang mit dem Beteiligungsverfahren im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung veröffentlicht. Der Kabinettsbeschluss ist für Frühjahr geplant. Danach müssen wir die Genehmigung des Operationellen Programms durch die Kommission abwarten. Damit rechnet die Staatskanzlei aber eher erst zum Jahresende 2014. Ich kann Ihnen aber versichern: wir stehen in den Startlöchern und werden so schnell wie möglich mit dem offiziellen Verfahren zur Erstellung der neuen Tourismus-Förderrichtlinie beginnen.

Auch wenn also die Förderperiode 2014 bis 2020 bereits begonnen hat, können wir noch nicht mit der neuen Förderung beginnen. Im Jahr 2014 werden wir die Tourismusförderung daher zunächst weiterhin auf unsere bestehende „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft“ stützen. Das bedeutet, dass Projekte, die mit EFRE-Mitteln der laufenden Förderperiode gefördert werden, zeitnah abgeschlossen werden müssen.

Wie sind aber nun unabhängig von den beschriebenen Startschwierigkeiten die Rahmenbedingungen in der neuen Förderperiode? Zunächst zum finanziellen Rahmen: Das Geld wird viel knapper, das bedeutet etwa eine Halbierung der EFRE-Mittel für Niedersachsen.

Inhaltlich fordert die EU eine stärkere thematische Konzentration beim Einsatz der Mittel. Die Förderung touristischer Projekte wird in den Strukturfondsverordnungen nicht mehr explizit als Fördertatbestand genannt. Gegenüber der Kommission müssen wir daher darlegen, dass unsere angestrebte Tourismusförderung einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ leistet. Außerdem muss sie unter den Investitionsprioritäten der Verordnungen subsumiert werden können. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch der Berücksichtigung regionaler Anforderungen und Bedarfslagen zu. Daher sieht unser Kabinettsbeschluss die Förderung der touristischen Infrastruktur unter dem Themenfeld „Regionalentwicklung“ vor.

Für die Förderung der touristischen Infrastruktur wollen wir die Investitionspriorität „Unterstützung der Sanierung sowie wirtschaftlichen und sozialen Belebung benachteiligter Gemeinden in städtischen und ländlichen Gebieten“ nutzen. Dies ist aus unserer Sicht ein Weg, auf dem wir gegenüber der Kommission ans Ziel kommen können. Gerade in vielen strukturschwachen Gebieten ist der Tourismus ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Allerdings bedeutet dies auch, dass die Tourismusförderung mit EFRE-Mitteln künftig nicht mehr flächendeckend möglich sein wird. Fördern können wir voraussichtlich nur noch in benachteiligten Landesteilen, in denen besondere Potenziale für eine positive Entwicklung des Tourismus bestehen, Das heißt: wir stärken die Schwachen in ihren Stärken.

In dem dargestellten Rahmen wollen wir die Schwerpunkte der künftigen Tourismusförderung auf die Entwicklung und Attraktivierung touristischer Angebote und Infrastrukturen legen. Im Mittelpunkt sollen dabei der Natur-, der Kultur- und der Gesundheitstourismus sowie die Entwicklung und Realisierung barrierefreier Angebote stehen.

Nicht unerwähnt lassen möchte ich an dieser Stelle, dass die Kommission die Förderung von Infrastrukturen jeglicher Art unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten zunehmend kritisch betrachtet. Dies betrifft insbesondere die sogenannten Einnahme schaffenden Einrichtungen. Im Zusammenhang mit der Infrastrukturförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ läuft zurzeit ein Notifizierungsverfahren bei der Kommission. Dabei geht es auch um die Frage, ob und inwieweit die Förderung touristischer Infrastrukturen als Beihilfe zu werten ist. Falls ja, schließt sich die Frage an, ob eine solche ggf. mit dem gemeinsamen Markt vereinbar wäre. Das Ergebnis dieses Verfahrens werden wir bei allen künftigen Förderungen touristischer Infrastrukturen, egal aus welchen Töpfen, beachten müssen. Wir erwarten es daher mit Spannung.

Weniger einschneidende Änderungen wird es nach derzeitigem Kenntnisstand bei der Förderung des Beherbergungsgewerbes geben. Hier werden wir im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten auch weiterhin besondere Hotelprojekte innerhalb der GRW-Förderkulisse in bewährter Weise fördern können. Voraussichtlich werden wir allerdings die Fördersätze teilweise anpassen müssen.

5. Resümee

Soweit die Darstellung der Rahmenbedingungen für die zukünftige Tourismuspolitik des Landes aus meiner Sicht. Tourismus ist einer der besonders zu entwickelnden Leitmärkte innerhalb unserer Wirtschaftspolitik. Mit dem bis zum Sommer zu erarbeitenden Rahmen für eine strategische Positionierung wollen wir den Tourismus zukunftsfest machen. Wir wollen Erfolgsfaktoren übertragen, neue Wege finden. Wir wollen unsere eigenen Fähigkeiten entwickeln und keine Lösungen anderer kopieren. Die Zukunft zu gestalten geht nur im Austausch zwischen Politik und öffentlichen und privaten Leistungsträgern auf Landes-, regionaler und lokaler Ebene im Sinne eines modernen Verwaltungshandelns. Bringen Sie sich aktiv ein, heute im Rahmen dieser Tourismuswerkstatt ist die Gelegenheit dazu.

Bevor die Arbeit an den Themeninseln startet, wird uns Carolin Ruh, unsere alte und neue Geschäftsführerin der TourismusMarketingNiedersachsen GmbH, als „Warming-Up“ und Denkanstoß für den weiteren Prozess, den Blick aus der Marktforschung von oben auf das Reiseland Niedersachsen präsentieren.

Ich freue mich auf das weitere Miteinander mit Ihnen allen und bedanke mich für Ihr Zuhören.

Kommunale Verkehrsinfrastrukur braucht neue Finanzierungsgrundlagen

Von Folkert Kiepe[1]

Ausgangslage

Mobilität ist in unserer Gesellschaft als hohes Gut allgemein anerkannt, die dazu erforderliche Infrastruktur grundsätzlich auch. Sobald es aber um konkrete Entscheidungen zu Ausbau, Sanierung und insbesondere Finanzierung geht, schwindet der Konsens in Politik und Medien. Dabei sind die Probleme seit Jahren bekannt und von mehreren Expertenrunden rechtzeitig vor der Bundestagswahl eingehend aufbereitet und dargestellt worden.

Folkert Kiepe

Kommissionsempfehlungen

So hat die sogenannte Daehre-Kommission im Auftrag der Verkehrsministerkonferenz 2012 bis 2013 den Status quo, die Ausbau- und Sanierungsnotwendigkeiten für die gesamte Verkehrsinfrastruktur in Deutschland bei Straßen-, Schienen- und Wasserwegen

1 Folkert Kiepe ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Becker Büttner Held und Beigeordneter des Deutschen Städtetages a. D.

für alle Verwaltungsebenen, also Bund, Länder und kommunale Gebietskörperschaften umfassend ermittelt. Auf dieser Grundlage hat so dann ebenfalls im Auftrag der Verkehrsministerkonferenz die sogenannte Bodewig-Kommission im Herbst 2013 Finanzierungsvorschläge sowohl zum Volumen, zur Mittelbeschaffung und zu den Finanzierungsinstrumenten entwickelt. Parallel und unabhängig hierzu hat sich in NRW im Auftrag von Landtag und Landesregierung eine Kommission mit der Zukunft des ÖPNV befasst und im Herbst 2013 ebenfalls Vorschläge zur Finanzierung des Nah- und Regionalverkehrs vorgelegt. Über die Bewertung dieser Vorschläge und die wesentlichen Forderungen an den Bund wurde von den Verkehrsministern der Länder weitgehend Konsens erzielt und zwar mit einem 16 zu 0-Beschluss!

Handlungsdruck

Leider ist hiervon in der Koalitionsvereinbarung der die Bundesregierung tragenden Parteien wenig zu finden die wesentlichen Forderungen zur dringend erforderlichen Sanierung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur bei Straßen-, Schienen- und Wasserwegen sowie der kommunalen Verkehrsinfrastruktur über einen Infrastrukturfond fehlen ganz.

Es kommt jetzt deshalb darauf an, die verkehrs- und finanzpolitischen Entscheider davon zu überzeugen, dass hier Konkretisierungen und Ergänzungen der Koalitionsvereinbarung dringend nötig sind. Der Handlungsdruck in diesem Politikfeld ist deshalb enorm hoch, weil für die im Jahr 2019 auf Grund der letzten Förderalismusreform entfallenden Finanzierungsregelungen spätestens in der Mitte dieser Parlamentsperiode, also 2015, Anschlussregelungen beschlossen werden müssen, um die nötige Investitions- und Planungssicherheit für die Zeit danach zu schaffen.

Unzureichende finanzielle Rahmenbedingungen

Sowohl die individuellen Mobilitätsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger als auch der Wirtschaftsstandort Deutschland verlangen ein leistungsfähiges, vernetztes Verkehrssystem auf der Grundlage einer guten Infrastruktur. Beides ist mit den derzeitigen Rahmenbedingungen aus folgenden Gründen gefährdet:

4.1 Rückläufige kommunale Investitionen

Die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden, die den Großteil der öffentlichen Investitionen erbringen, werden in den nächsten Jahren nicht größer, eher noch geringer. Zwar haben die Kommunen 2012 laut Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages einen Überschuss von 2,3 Milliarden Euro erzielt. Dies besagt aber keineswegs, dass in den Städten alles im Lot ist. Die Schlagworte sind bekannt:

- Steigende Sozialausgaben
- Steigende Kassenkredite
- Investitionsstau

Für die kommunale Infrastruktur hat dies schwerwiegende Folgen: Die kommunalen Investitionen sind seit 1992 bis auf die durch das Konjunkturprogramm beeinflusste dreijährige Phase von 2007 bis 2010 kontinuierlich zurückgegangen.

Inzwischen haben wir in allen Aufgabenfeldern der kommunalen Daseinsvorsorge dramatische Defizite sowohl beim notwendigen Ausbau als auch bei der Erhaltung kommunaler Einrichtungen, vor allem im Bildungs-, Sozial-, Städtebau- und Verkehrsbereich.

4.2 Steigender Sanierungsbedarf zum Erhalt der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur

Aufgrund dieser Sparpolitik liegt der Sanierungsbedarf bei den Kommunalstraßen inzwischen über zehn Milliarden Euro, bei Bundes- und Landesstraßen sowie bei den Bundesautobahnen jeweils bei sechs Milliarden Euro.

Bei den Verkehrsanlagen des schienengebundenen ÖPNV ist der Nachholbedarf für Reinvestitionen auch wegen der bisher nicht förderfähigen Grundsanierung bis 2009 auf 2,35 Milliarden Euro angewachsen und steigt seit dem jährlich um weitere 330 Millionen Euro an; er liegt derzeit bei 3,67 Milliarden Euro.

4.3 Zusätzlicher Ausbaubedarf wegen Verkehrszunahme bei LKW, PKW, ÖPNV

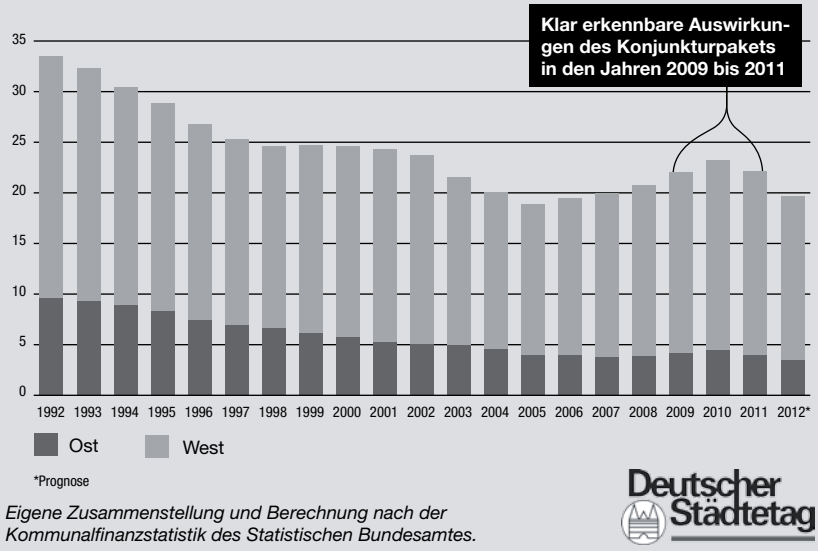
Da nach allen realistischen Prognosen der Verkehr sowohl bei LKW wie bei PKW weiter deutlich zunehmen wird (bei den Personenverkehren von etwa 900 Milliarden Pkm auf über 1000 bis 2025; bei den LKW-Verkehren von rund 550 Milliarden tkm auf rund 650 Milliarden tkm im Jahre 2025) und die Fahrgastzahlen beim ÖPNV vor allem in den Verkehrsverbundräumen der Ballungsgebiete um jährlich mehr als zwei Prozent wachsen, ist nicht nur eine Sanierung, sondern auch eine Verbesserung und ein Ausbau des bestehenden Verkehrsinfrastrukturnetzes erforderlich.

4.4 Finanzierungsrestriktionen

Die vorhandenen Finanzierungsinstrumente entsprechen diesen Finanzie-

Investitionsrückgang nach dem Auslaufen des Konjunkturpakets

Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten 1992 bis 2012 in Milliarden Euro



Eigene Zusammenstellung und Berechnung nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Deutscher Städtetag

rungsbedarfen zukünftig (spätestens ab 2019) überhaupt nicht.

• Regionalisierungsmittel

Im Rahmen der **Bahnreform** wurde die Aufgabe des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) mit dem EisenbNeuOG vom 27. Dezember 1993 vom Bund auf die Länder übertragen sogenannte Regionalisierung. Den Ländern wurde dafür ein zweckgebundener Anteil an der Mineralölsteuer zugewiesen (Regionalisierungsmittel), der zur Zeit bei rund sieben Milliarden Euro/Jahr liegt.

Mit diesen Regionalisierungsmitteln des Bundes sollen die Länder eigenverantwortlich den SPNV organisieren.

Allerdings wird die Handlungsfähigkeit der Aufgabenträger im SPNV zunehmend eingeschränkt aufgrund der stetig steigenden **Trassen- und Stationspreise**. Dieses Preissteigerungsrisiko wird in der jährlichen Dynamisierung der Regionalisierungsmittel in Höhe von 1,5 Prozent nicht abgedeckt.

• Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Im Rahmen der **Förderalismusreform** der Jahre 2005/2006 wurde die Finanzierung der Länderprogramme nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) zum 31. Dezember 2006 beendet. Nach Art. 143c GG i.V.m. § 3 des Entflechtungsgesetzes steht den Ländern allerdings bis zum 31. Dezember 2013 jährlich ein Betrag von 1,335 Milliarden Euro aus dem Haushalt des Bundes zweckgebunden für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zu. Danach wandelt sich die Zweckbindung für Verkehr bis Ende 2019 in eine allgemeine Zweckbindung für kommunale Investitionen. Ab 1. Januar 2020 entfallen diese Bundesfinanzhilfen ganz.

Forderungen zu künftigen Finanzrahmen und Finanzierungsinstrumenten

5.1. Regionaler Schienenpersonennahverkehr

- Die Regionalisierungsmittel müssen vergangene Kostensteigerungen sowie künftig notwendige Infrastrukturvorhaben und Leistungserweiterungen angemessen berücksichtigen.
- Wegen erwarteter weiterer Kostensteigerungen, insbesondere bei Infrastrukturentgelten, muss die Dynamisierungsrate von 1,5 Prozent auf 2,5 Prozent angehoben werden.
- Wegen des Übergewichts der Infrastrukturkosten sollte eine europa- und eisenbahnrechtskonforme Übernahme der Infrastrukturnutzungskosten oder deren Erstattung zugunsten der Aufgabenträger durch den Bund geprüft werden.
- Der Revisionszeitraum mit dem Ziel einer besseren Planungssicherheit für Bund und Länder soll auf 15 Jahre verlängert werden.
- Da der bisherige Verteilungsschlüssel auf den überholten Ausgangsdaten der Bahnreform 1993 basiert, muss ein neuer sachgerechter Schlüssel zu Grunde gelegt werden. Die dafür zu entwickelnden Maßstäbe sollten die Einwohnerzahl und geeignete verkehrswissenschaftliche Kriterien (Siedlungsstruktur) berücksichtigen. Hierzu muss der Bund den Ländern konkrete Vorschläge zur Novellierung des RegG unterbreiten.

5.2. Kommunalstraßen und ÖPNV

• Bundesprogramm

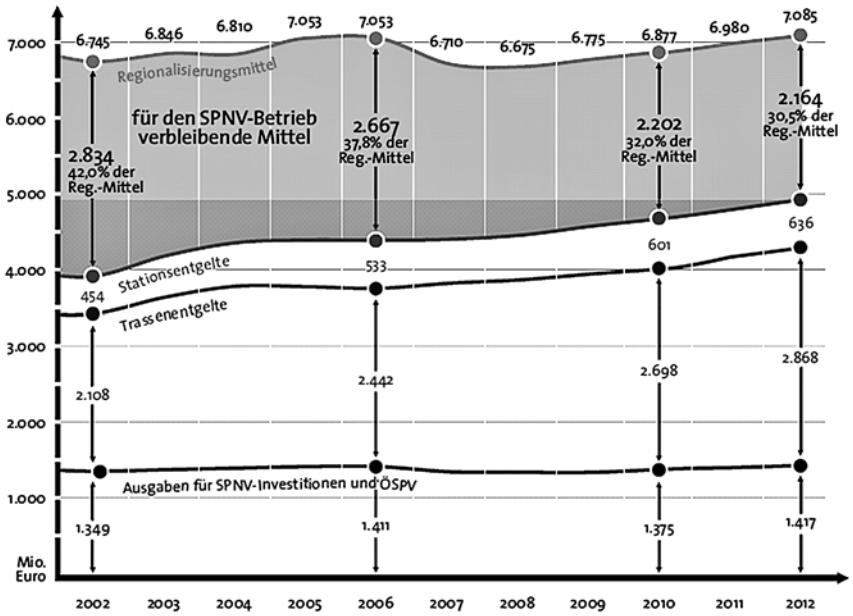
Da im ÖPNV auch über 2019 hinaus Großvorhaben erforderlich sein werden, muss das **GVFG-Bundesprogramm** wie in der Koalitionsvereinbarung angekündigt fortgeführt werden. Gleichzeitig muss es von bisher 333 Millionen Euro p.a. zur Finanzierung des nachgewiesenen Grundsanierungsbedarfs für die seit den 1970er Jahren entstandenen Infrastruktureinrichtungen aufgestockt werden. Grundlage sollte der Gesetzesentwurf des Bundesrates sein (vgl. BR-GE v. 3. Mai 2013, BR Drs. 312/13).

• Länderprogramme

Der künftige jährliche Finanzierungsbedarf für die sogenannten Länderprogramme liegt im Bereich **„ÖPNV“** bei rund 740 Mio. Euro;.

Im Bereich **„Kommunaler Straßenbau“** liegt der jährliche Finanzierungsbedarf bei rund 1,220 Milliarden Euro.

Insgesamt beläuft sich damit der jährliche Mittelbedarf für die Länderprogramme im Gemeindeverkehr für die Zeit nach dem Jahr 2013 auf rund 1,960 Milliarden Euro p.a.; diesen Betrag haben die Länder ihren Beratungen zugrunde gelegt und durch Beschluss der VMK übernommen.



Quelle: Geschäftsberichte der DB AG 2002 bis 2012

5.3. Abbau des Sanierungsstaus bei der bestehenden Verkehrsinfrastruktur

Zur Finanzierung der **bestehenden Verkehrsinfrastruktur** (Straßen, Schienen und Wasserwege) von Bund, Ländern und Kommunen zeichnet sich bei unterschiedlichen Positionen im Einzelnen ein möglicher Konsens zu einigen zentralen Fragestellungen/Problemen ab:

- Unterscheidung zwischen Bestandsicherung und Neubau;
- Sonderfinanzierung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur über einen sogenannten Infrastrukturfond außerhalb der öffentlichen Haushalte;
- Finanzierung dieses Fond über zweckgebundene Abgaben, insbesondere mittels einer Ausweitung der LKW-Maut auf alle Straßen (Bundes-, Landes-, Kommunalstraßen) sowie eines zweckgebundenen Anteils an der Mineralölsteuer.
- Die im Infrastrukturfonds gesammelten Aufkommen werden zweckgebunden für die Erneuerungsinvestitionen der Verkehrsinfrastrukturen eingesetzt.
- Fördervoraussetzung ist der objektive Bedarf für eine Erneuerungsinvestition; die entsprechenden Maßnahmen werden dort gefördert, wo es notwendig ist und zwar vorhabenbezogen, nicht nach Länderquoten.
- Die Erneuerungsmaßnahmen auf der Ebene Land/Kommunen werden von diesen durch hinreichende Eigenfinanzierungsanteile kofinanziert.

Ausblick

In allen drei Handlungsfeldern ist die Politik gefordert, spätestens für Anfang 2015 eine Korrektur der bisherigen Finanzierungsregelungen vorzubereiten. Hinsichtlich des GVFG-Bundesprogramms sollte bereits vorher eine klare Perspektive aufgezeigt werden, um für laufende und jetzt zu beginnende Bauvorhaben Planungssicherheit zu schaffen. Unabhängig hiervon muss die Sanierung der bestehenden Infrastruktur kurzfristig angegangen werden. Die Schaffung eines entsprechenden Fonds ist der richtige Weg, der das Königsrecht des Parlaments das Haushaltsrecht beachtet und für einen begrenzten Zeitraum vorhabenbezogene, schnelle Förderentscheidungen ermöglicht. Die hierzu vom VDV, der Verkehrswirtschaft und ihrer Industrie sowie dem Deutschen Städtetag unterstützte Infrastrukturinitiative lässt hoffen, dass es mit entsprechenden Rückenwind der Länder zu der dringend notwendigen Ergänzung der verkehrspolitischen Agenda von Bundesregierung und Bundestag kommt.

Bezirkskonferenz Hannover in Laatzen

Die Bezirkskonferenz Hannover tagt zum 102. Mal; diesmal auf Einladung von Herrn Bürgermeister Prinz, der die Kolleginnen und Kollegen aufgrund eines Motorradunfalls auf Krücken begrüßen musste, in Laatzen. Da der Vorsitzende, Samtgemeindebürgermeister Wiesch aus Bruchhausen-Vilsen, zur Wiederwahl nicht antritt, wählte die Konferenz Bürgermeisterin Susanne Laue aus Syke zu seiner Nachfolgerin.

Inhaltlich stand die Konferenz im Zeichen der regionalen Landesentwicklung: Die Landesbauftragte Leine-Weser, Karin Beckmann, stellte sich und die Arbeit der neuen Ämter für Regionale Landesentwicklung der Konferenz vor. Für die Steuerungsgruppe für regionale Landesentwicklung wurde Erste Stadträtin Tegtmeyer-Dette (Landeshauptstadt Hannover), Oberbürgermeister Dr. Meyer (Hildesheim), Bürgermeister Rauschkolb (Sulingen) sowie Bürgermeister Schäfer (Obernkirchen) nominiert.

Bezirkskonferenz Oldenburg/Osnabrück tagt in Papenburg

In Papenburg traf sich am 22. April 2014 die Bezirkskonferenz Oldenburg/Osnabrück des NST zu ihrer Frühjahrssitzung. Im Mittelpunkt standen – wie bei den anderen Bezirkskonferenzen auch – die Kosten der schulischen Inklusion, der Ganztagsschulerlass sowie die Frage des Krippenausbaus. Für die Steuerungsgruppe für Regionalentwicklung beim Landesbeauftragten Weser (Ems) wurden Bürgermeisterin von der Kammer (Elsfleth), Bürgermeister Berling (Nordhorn) und Bürgermeister Schräer (Haselünne) nominiert. Die nächste Sitzung findet im November 2014 in Elsfleth statt.

14. Bürgermeisterkonferenz der kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden

Einen kompletten Führungswechsel gibt es bei der Bürgermeisterkonferenz der kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Samtgemeinden; diese Konferenz umfasst die NST-Mitglieder, die kommunalrechtlich keinen Sonderstatus haben. Seit Bestehen der Konferenz ist Stadtdirektor Jürgen Buß aus Esens ihr Vorsitzender, seit 2011 Bürgermeister Wilhelm Bäker sein Vertreter. Beide scheiden mit Ablauf der Wahlperiode Ende Oktober aus ihren Ämtern aus. Zu ihren Nachfolgern hat die Konferenz am 21. Mai 2014 in Twistringen Bürgermeister Werner Schräer aus Haselünne bzw. als seinen Stellvertreter Stadtdirektor Hans-Jürgen Kammer aus Bad Bevensen gewählt.

Im Übrigen stand im Mittelpunkt der Konferenz vor allem die geplante Novellierung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes.
Große Bedenken hatten die Mitglieder vor allem gegen eine Senkung des Quorums bei Bürgerentscheiden: je geringer die Teilnahmenotwendigkeit ist, umso eher können sich Einzelinteressen gegen eine schweigende Mehrheit durchsetzen.

Außerdem forderte die Konferenz, dass Mitarbeiter der Samtgemeindeverwaltung nur mit Zustimmung des Samtgemeindebürgermeisters zu Gemeindedirektoren von Mitgliedsgemeinden gewählt werden dürfen. Auch beim Niedersächsischen Personalvertretungsgesetz sieht die Konferenz keinen Grund, von den seit Jahren bewährten Strukturen und Verfahren abzuweichen.

Die Konferenz trifft sich das nächste Mal am 24. September 2014 vermutlich in Schöppenstedt.

Fraktionszuwendungen; Entscheidung des VG Braunschweig vom 20. März 2014

Leitsatz:

Der Gleichbehandlungsgrundsatz rechtfertigt eine an der Größe einer Fraktion oder Gruppe orientierte Abstufung bei der Höhe der Zuwendung, jedoch ist mit ihm nur ein Verteilungsmaßstab vereinbar, der sich an den für die Fraktionsgeschäftsführung entstehenden sächlichen und personellen Aufwendungen orientiert und berücksichtigt, dass ein Teil des Fraktionsaufwandes unabhängig von der Fraktionsgröße entsteht.

VG Braunschweig, Urteil vom 20. März 2014 – 1 A 33/13 –

Sachverhalt:

Die Klägerin, eine aus drei Mitgliedern bestehende Fraktion im beklagten Rat der Stadt, begehrt festzustellen, dass folgende Regelung über die Gewährung von Fraktionszuwendungen rechtswidrig ist, weil deren Hälfte „kopfzahlunabhängig“ gleichmäßig auf die Fraktionen und Gruppen verteilt werden müsste:

„3.2 Personalkosten

Sofern die Fraktion eine eigene Geschäftsstelle unterhält und zu diesem Zweck Personal beschäftigt, werden monatlich Personalkostenzuschüsse auf der folgenden Bemessungsgrundlage (…) gezahlt:

Diese betragen bei

- einer Fraktionsstärke bis zu 3 Mitglieder: Sockelbetrag Personalkosten 6 000 Euro jährlich
- einer Fraktionsstärke von 4 bis 8 Mitgliedern: ½ Fraktionsgeschäftsführer/in maximal wie Entgeltgruppe 12 Stufe 6 TVöD
- einer Fraktionsstärke von 9 bis 12 Mitgliedern: 1 Fraktionsgeschäftsführer/in maximal wie Entgeltgruppe 12 Stufe 6 TVöD, ½ Mitarbeiter/in maximal wie Entgeltgruppe 6 Stufe 6 TVöD
- einer Fraktionsstärke über 12 Mitgliedern: 1 Fraktionsgeschäftsführer/in maximal wie Entgeltgruppe 12 Stufe 6 TVöD, 1 Mitarbeiter/in maximal wie Entgeltgruppe 6 Stufe 6 TVöD.“

Das VG hat der Klage stattgegeben.

Aus den Gründen:

Das VG Braunschweig hat entschieden, dass die Ziffer 3.2 „Personalkosten“ der Richtlinie zur Finanzierung der Fraktionen des Rates und der Ortsräte rechtswidrig ist, denn sie verstößt gegen Artikel 3 GG.

Gemäß § 57 Abs. 3 Satz 1 NKomVG hat die Kommune den Fraktionen und Gruppen Zuwendungen zu den Sach- und Personalkosten für die Geschäftsführung zu gewähren. Aus dem Allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1 GG) ergibt sich, dass die gewährten Mittel unter den Fraktionen nach einem Maßstab verteilt werden müssen, der sich an dem tatsächlichen oder erwartbaren Bedarf der Fraktionen für ihre Geschäftsführung orientiert. Artikel 3 Abs. 1 GG verlangt eine sachgerechte, am Zweck der Fraktion ausgerichtete bedarfsorientierte Mittelverteilung. Der Allgemeine Gleichheitssatz ist insoweit in seiner Ausprägung als Grundlage der Chancengleichheit zu beachten. Dieser Grundsatz verlangt, dass alle Fraktionen und Gruppen einen Anspruch auf sachgerechte und willkürfreie Teilhabe an der Vergabe der für diesen Zweck zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel haben. Mit Bedarf einer Ungleichbehandlung der Fraktionen und Gruppen einer sachlichen Rechtfertigung, die mit dem Zweck der Ermächtigung im Einklang stehen muss. Die an der Größe einer Fraktion oder Gruppe orientierte Abstufung bei der Höhe der Zuwendungen stellt in Anlehnung an § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG eine solche sachliche Rechtfertigung dar und unterliegt deshalb keinen rechtlichen Bedenken. Denn eine solche Differenzierung liegt im unterschiedlichen Bedarf verschieden großer Fraktionen bzw. Gruppen begründet (Nds. OVG, Beschluss vom 9. Juni 2009, 10 ME 17/09). Mit dem Gleichbehandlungsgebot ist darüber hinaus nur ein

Anmerkung von Robert Thiele, Ministerialdirigent a. D.

Das Gericht überträgt die vom BVerwG zur sächsischen Gemeindeordnung aufgestellten Grundsätze für die Verteilung gewährter Zuwendungen zu den Sach- und Personalkosten für die Geschäftsführung der Fraktionen und Gruppen (Urt. v. 5. Juli 2012, NVwZ 2013 S. 442) zutreffend auf die entsprechenden Regelungen des § 57 Abs. 3 NKomVG. Bisher schon hatte die Rechtsprechung (Nds. OVG, Beschl. v. 9. Juni 2009, NdsVBl. 2009 S. 258) die an der Größe einer Fraktion oder Gruppe orientierte Abstufung bei der Höhe der Zuwendung in Anlehnung an § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG als eine sachliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung der Fraktionen und Gruppen erklärt. Dazu weist das BVerwG (a.a.O.) jedoch darauf hin, dass eine rein proportionale Verteilung nach der Fraktionsstärke bei unterschiedlich großen Fraktionen nur gleichheitsgemäß sein könne, wenn den Fraktionen kein „fixer“ Aufwand unabhängig von ihrer Größe entstehe oder wenn dieser doch regelmäßig nicht ins Gewicht falle. Wenn nachweislich festgestellt werden könne, dass ein bestimmter Aufwand der Fraktionsgeschäftsführung für kleine wie für große Fraktionen in nicht nur unerheblichem Umfang gleichermaßen anfalle, führe eine rein proportionale Mittelverteilung zwangsläufig zu einer gleichheitswidrigen Benachteiligung kleinerer Fraktionen.

Im entschiedenen Fall hat das Gericht die danach bestehenden Fragen nicht abschließend beantworten müssen. Es sieht eine Ungleichbehandlung kleiner Fraktionen und Gruppen bis zu drei Mitgliedern darin, dass sie einen „statischen“ Betrag erhalten, während die Beträge für die größeren Fraktionen und Gruppen an die entsprechend den Ergebnissen der Tarifverhandlungen steigenden Vergütungen im öffentlichen Dienst gekoppelt sind. Womöglich hätte das Gericht anders entschieden, wenn der den kleinen Fraktionen bis zu drei Mitgliedern zustehende Sockelbetrag wie die Zuwendungen für die größeren dynamisiert würde.

Verteilungsmaßstab vereinbar, der sich an den für die Fraktionsgeschäftsführung entstehenden sächlichen und personellen Aufwendungen orientiert und berücksichtigt, dass ein Teil des Fraktionsaufwandes unabhängig von der Fraktionsgröße entsteht (BVerwG, Urteil vom 9. Juli 2012 – 8 C 22/11).

Hieran gemessen ist Ziffer 3.2 „Personalkosten“ der Richtlinie entgegen der Absicht der Klägerin nicht schon deshalb rechtswidrig, weil der Gleichheitssatz gebiete, die Hälfte der Personalkostenzuschüsse auf sämtliche Fraktionen unabhängig von ihrer Größe zu verteilen, weil die Hälfte des Fraktionsaufwandes kleinen wie großen Fraktionen gleichermaßen entstehe. Die zugrunde liegende Annahme der Klägerin, die Hälfte des Koordinierungsaufwandes entstehe den Fraktionen unabhängig von ihrer Größe, ist durch nichts belegt. Zwar ist bei der Mittelzuwendung – wie ausgeführt – zu berücksichtigen, dass ein Teil des Fraktionsaufwandes unabhängig von der Fraktionsgröße entsteht. Dass dies jedoch gerade die Hälfte ausmachen soll, hat die Klägerin aber nicht nachvollziehbar dargelegt. Dies aber wäre erforderlich gewesen, weil größere Fraktionen schon durch die Besetzung einer größerer Anzahl von Ausschüssen stärker belastet sind als kleinere und eine, die an der Größe einer Fraktion orientierte Abstufung bei der Höhe der Zuwendungen wegen des unterschiedlichen Bedarfes verschieden großer Fraktionen eine zunächst einmal grundsätzlich sachlich gerechtfertigte Differenzierung darstellt. Die von der Klägerin vorgetragene Pflicht zu einer wie von ihr favorisierten kurvenmäßigen Aufteilung ergibt sich auch nicht aus der genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts. Nach dieser Entscheidung könnte sich der Beklagte auch ganz von dem bisherigen System lösen und sich z. B. für ein degressiv-proportionales Modell entscheiden. Problematisch erscheint jedoch, dass eine Fraktion ab einer Fraktionsstärke von vier Mitgliedern ungefähr einen mehr als 6-mal höheren Personalkostenzuschuss erhält als kleinere Fraktionen. Allerdings erhielt die Klägerin nach den Richtlinien neben Zuwendungen zu Personalkosten auch noch eine Fraktionspauschale (aufgeteilt nach Sockelbetrag und Größe der Fraktion), ein 20 qm großes Büro und Investitionszuschüsse, wobei die Ansätze angesehen von den Investitionszuschüssen untereinander deckungsfähig sind. Hierin unterscheidet sich der Fall der Klägerin von dem vom Verwaltungsgericht Arnsberg entschiedenen Fall (Urteil vom 6. März 2009 – 12 K 2300/08), in dem eine Drei-Personen-Fraktion einen Personalkostenzuschuss in Höhe von 26 000 Euro erhielt, die klagende Zwei-Personen-Fraktion mit einem Sockelbetrag in Höhe von 6 000 Euro auskommen musste, zudem im Gegensatz zu der Drei-Personen-Fraktion von allen weiteren Zuwendungen ausgeschlossen war. Gleichwohl ist auch angesichts der Erforderlichkeit einer gewissen Typisierung nicht ohne Weiteres erkennbar, wodurch im vorliegenden Fall der aufgezeigte große Unterschied gerechtfertigt ist.

Das Gericht braucht diese Frage aber nicht abschließend zu entscheiden, weil die streitige Regelung jedenfalls deshalb mit dem Grundsatz der Chancengleichheit nicht zu vereinbaren ist, weil sie lediglich Fraktionen wie der Klägerin mit einer Fraktionsstärke von bis zu drei Mitgliedern einen „statischen“ Betrag in Form eines Sockelbetrages zuweist, sämtlichen anderen Fraktionen aber durch die Anknüpfung an Gehaltsstufen eine „dynamische“ Zuwendung gewährt. Hierdurch vermindert sich die Zuweisung an die kleinen Fraktionen relativ betrachtet von Jahr zu Jahr, wie die Haushaltsansätze plastisch belegen. Ein sachlich rechtfertigender Grund dafür, dass kleine Fraktionen Jahr für Jahr mit einem Festbetrag auskommen sollen, während die größeren Fraktionen Personalkostensteigerungen weitergeben können, liegt nicht vor. Eine solche Verteilung orientiert sich hinsichtlich der kleinsten Fraktionen zudem nicht an den ihnen für die Fraktionsgeschäftsführung entstehenden rechtlichen und personellen Aufwendungen; so musste denn die Klägerin für die von ihr beschäftige 400-Euro-Kraft für die Monate November und Dezember letzten Jahres 820 Euro aus eigenen Mitteln aufwenden.

Anmerkung von David Eckhard, Stadtdirektor a. D.; Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz sieht in § 57 Abs. 3 Satz 1 vor, dass Kommunen den Fraktionen und Gruppen Zuwendungen gewähren können. Ob Zuwendungen gewährt werden, liegt im Ermessen der Kommune. Bei der näheren Ausgestaltung ist allerdings ein Verteilungsmodell zu wählen, das mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar ist.

Die Kläger hatten unter Berufung auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juli 2012, Az.: 8 C 22.11, nachzulesen im Internetauftritt des Bundesverwaltungsgerichts, die Ansicht vertreten, aufgaben- und bedarfsgerecht seien nur Zuschüsse, die sich zur Hälfte an den gleichen Bedürfnissen der Fraktionen, zur Hälfte an der Fraktionsstärke orientierten. Daher seien 50 Prozent der insgesamt zur Verfügung zu stellenden Mittel zu gleichen Teilen, die andere Hälfte nach Kopfzahl (Fraktionsstärke) zu verteilen.

Das VG Braunschweig lässt es leider unentschieden, ob es dieser Auffassung folgt. Demnach ist noch nicht erkennbar, ob und inwieweit die Rechtsprechung in Niedersachsen dem Bundesverwaltungsgericht folgt. Das Verwaltungsgericht greift nur einen, dann aber eindeutigen Punkt heraus, der das Verteilungsmodell des beklagten Stadtrates zum Scheitern bringt, nämlich den gleichheitswidrigen Unterschied zwischen Festbeträgen bei kleineren Fraktionen einerseits und dynamisierten Zuwendungen bei größeren Fraktionen.

In der Praxis sollten folgende Punkte bei der Bemessung von Fraktionszuschüssen berücksichtigt werden:

- Entscheidung über kopfzahlunabhängige und kopfzahlabhängige Teile der Zuwendungen anhand einer Bedarfsanalyse.
- Verwendung gleicher Maßstäbe und Vermeidung von Systembrüchen.
- Besondere Rechtfertigung von „Zuwendungssprüngen“, d.h. nicht linearen Steigerungen.

In Duderstadt wird weiter **Wolfgang Nolte** die Verwaltung führen: Der langjährige Bürgermeister wurde am 4. Mai 2014 mit gut 60 Prozent der Stimmen im Amte bestätigt.

In Sarstedt konnte Bürgermeister **Karl-Heinz Wondratschek** schon Ende März auf 50 Jahre im öffentlichen Dienst zurückblicken. Seit 1985 führt er die Verwaltung unserer Mitgliedsstadt.

Sykes Bürgermeisterin **Susanne Laue** wurde am 8. Mai von der Bezirkskonferenz Hannover zur neuen Vorsitzenden gewählt; ihr Vorgänger, Samtgemeindebürgermeister Horst Wiesch aus Bruchhausen-Vilsen, tritt nicht wieder zur Samtgemeindebürgermeisterwahl an.

In Wunstorf konnte Bürgermeister **Rolf-Axel Eberhardt** am 6. Mai 2014 auf 40 Jahre im öffentlichen Dienst zurückblicken, davon fast 15 Jahre als Bürgermeister unserer Mitgliedstadt. Seit etlichen Jahren ist Bürgermeister Eberhardt auch Mitglied unseres Präsidiums. Die Glückwünsche unseres Verbandes überbrachte Hauptgeschäftsführer Heiger Scholz.

Neuer Präsident der Landesverkehrswacht wird der frühere Innenminister **Heiner Bartling**; die Mitgliederversammlung wählte ihn am 10. Mai 2014 zum Nachfolger von Dr. Wolfgang Schultze, der das Amt nach nahezu zwölf Jahren abgab und zum Vizepräsidenten gewählt wurde. Bartling ist seit langen Jahren Ratsherr unserer Mitgliedstadt Rinteln und auch Ortsbürgermeister seines Heimatortes Steinbergen.

Die Erste Stadträtin in Rotenburg/Wümme, **Ute Scholz,** ist nach Ablauf ihrer Wahlzeit aus dem Dienst der Stadt ausgeschieden.

Hannovers langjähriger 1. Bürgermeister und Ratsvorsitzender **Bernd Strauch** hat nach 18 Jahren in diesen Funktionen aus gesundheitlichen Gründen sein Ratsmandat niedergelegt.

Ministerpräsident Stephan Weil MdL hat dem scheidenden Braunschweiger Oberbürgermeister **Dr. Gert Hoffmann** die Niedersächsische Landesmedaille verliehen; diese höchste Auszeichnung unseres Bundeslandes wird nur an maximal 30 lebende Persönlichkeiten verliehen. Aus der kommunalen Familie wurden mit ihr zuletzt der ehemalige Emsländer Landrat Hermann Bröring und Hannovers Altoberbürgermeister Dr. h. c. Herbert Schmalstieg geehrt.

Alfred Baxmann, Bürgermeister der Stadt Burgdorf, konnte am 6. Juni 2014 die Glückwünsche zu seinem 65. Geburtstag entgegen nehmen.

Am 9. Juni 2014 hatte auch der Oberbürgermeister der Stadt Salzgitter und Vizepräsident des Niedersächsischen Städtetages, **Frank Klingebiel,** allen Grund zum feiern, es jährte sich sein Wiegenfest an diesem Tag zum 50. Mal.

In der Niedersächsischen Staatskanzlei hatte Staatssekretär **Dr. Jörg Mielke** am 15. Juni 2014 das Vergnügen die Glückwünsche zu seinem 55. Geburtstag entgegen zu nehmen.

Am gleichen Tag konnte sich das Mitglied des Niedersächsischen Landtages, **Almuth von Below-Neufeldt MdL** über die Schar der Gratulanten zu ihrem Wiegenfest freuen.

Seit dem 17. Juni 2014 kann **Prof. Dr. Jörn Ipsen,** vom Institut für Kommuanlrecht und Verwaltungswissenschaft – Universität Osnabrück, auf 70 Jahre Lebenserfahrung zurückblicken.

Zum 55. Mal kann Bundespräsident a. D. **Dr. h. c. Christian Wulff** am 19. Juni 2014 seinen Geburtstag feiern.

Am 9. Juli 2014 wird sich das Mitglied des Niedersächsischen Landtages, **Rainer Fredermann MdL,** über die Glückwünsche zu seinem 55. Geburtstag freuen dürfen.

Staatssekretärin a. D. **Dr. Martina Krogmann** darf sich nur einen Tag später, am 10. Juli 2014 über die Gratulanten zu Ihrem Wiegenfest freuen.

Das Mitglied des Europäischen Parlaments, **Burkhard Balz MdEP,** kann am 24. Juli 2014 seinen 45. Geburtstag feiern.

Reinhold Hilbers MdL, Mitglied des Niedersäschischen Landtages, kann ab dem 25. Juli 2014 auf 50 Jahre Lebenserfahrung zurückblicken.

Das zwei Menschen am gleichen Tag Geburtstag haben ist keine Seltenheit, das diese Menschen auch das gleiche Alter haben, ist auch noch nichts spektakuläres, das die beiden aber dann auch noch im Deutschen Bundestag vertreten sind, macht es zu etwas nicht alltäglichem. Am 25. Juli 2014 können sich die Mitglieder des Deutschen Bundestages, **Jürgen Trittin MdB** und **Dr. Wilhelm Priesmeyer MdB** gegenseitig zum 60. Geburtstag gratulieren und sich dabei noch über die vielen Glückwünsche der Gratulanten freuen.

Nur drei Tage später, am 28. Juli 2014, darf sich auch der Verbandsdirektor des Verbandes der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e. V., **Heiner Pott,** zu seinem 60. Jubelfest gratulieren lassen.

Seit 40 Jahren ist **Harry Struck** Mitglied im Rat der Stadt Soltau. Beigeordneter Jürgen Tiemann überbrache die Grüße der Geschäftsstelle und überreichte die Ehrenurkunde des Niedersächsischen Städtetages als Anerkennung für langjährige ehrenamtliche Tätigkeit.

In der Stadt Northeim können die Ratsherren **Dr. Tilo Rumann** und **Ludwig Binnewies** auf jeweils 40 Jahre Mitgliedschaft im Rat der Stadt Northeim bzw. im Ortsrat von Höckelheim zurückblicken. In der Ratssitzung am 19. Juni 2014 gratulierte Geschäftsführer Dr. Jan Arning und zeichnete beide Jubilare mit der Ehrenurkunde des Niedersächsischen Städtetages aus.

SCHRIFTTUM

Niedersächsisches Brandschutzgesetz

Kommentar, 8., erweiterte und überarbeitete Auflage 2014, 640 Seiten. Kart. 59,90 Euro, ISBN 978-3-555-01516-3, Kommunale Schriften für Niedersachsen, Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag

Diese Auflage enthält u. a. eine umfassende Kommentierung des neuen Niedersächsischen Brandschutzgesetzes, die ausführliche Erläuterung der Feuerwehrverordnung mit Anpassung an den neuen Gesetzestext – ergänzt durch anschauliche Darstellungen – sowie eine tiefergehende Kommentierung der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Feuerwehrlaufbahnen. Diese und weitere Vorschriften werden von den Autoren in bewährter Form ausführlich, praxisnah und leicht verständlich erläutert.

Dr. jur. Johannes H. Scholz, Ministerialrat a. D., vormals im Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport unter anderem als Referent für Brandschutzrecht und für Laufbahnrecht; Dipl.-Ing. (TU und FH) Dieter-Georg Runge, Leitender Branddirektor a. D., ehemaliger Leiter der Niedersächsischen Landesfeuerwehrschulen Celle und Loy (heute: Niedersächsische Akademie für Brand- und Katastrophenschutz) beziehungsweise vormals als Ministerialrat Leiter des Referats 35 – Brandschutz – im Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport.

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

WINKLER & STENZEL GmbH, Burgwedel

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 Änderungsanzeige die alte Anschrift mit anzugeben.

wsca GROUP
LEAN MARKETING

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.

wsca GROUP
Grünberger Straße 44 · 10245 Berlin
Tel. +49 30 240009876 · www.wsca-group.de
Kontakt:
info@wsca-group.de